

PARTE SECONDA

**CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ  
DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO**

PARTE SECONDA

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA  
DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

SEZIONE I

**CONSIDERAZIONI GENERALI**

**SEZIONE I**

**CONSIDERAZIONI GENERALI**

## CAPITOLO I.

### ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI

#### 1. — *Considerazioni generali.*

Con l'emanazione, in data 24 luglio 1977, dei decreti del Presidente della Repubblica nn. 616, 617 e 618 — relativi, rispettivamente, al trasferimento ed alla delega di nuovi compiti alle Regioni, alla soppressione di uffici centrali e periferici delle Amministrazioni dello Stato ed alla istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di ruoli unici di impiegati ed operai — è stato dato l'avvio al processo di riorganizzazione generale dell'apparato amministrativo dello Stato, riorganizzazione che da molti anni ormai forma oggetto di unanimi auspici e di tentativi mai portati a compimento (1).

Trattasi soltanto di una fase di avvio, perché l'esercizio — peraltro non completo — delle deleghe conferite al Governo dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, non esaurisce di certo l'ambito in cui si rende necessaria l'opera di riforma. Da un lato, infatti, la portata delle deleghe stesse — ad eccezione di quella prevista nell'articolo 6 per i ruoli unici di impiegati ed operai — è limitata alle sole Amministrazioni interessate all'ulteriore trasferimento di compiti; dall'altro è stata rinviata, anche per queste ultime, la soluzione di questioni che costituiscono indispensabile presupposto per il raggiungimento dell'auspicato grado di funzionalità ed efficienza dell'azione amministrativa, quali quelle relative alla ridefinizione ed eventuale unificazione delle competenze dei Ministeri per settori di intervento, alla determinazione di nuovi modelli organizzativi interni, alla qualificazione ed utilizzazione del personale, alla revisione della disciplina delle procedure.

Resta, inoltre, ancora da attuare il riordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo quanto previsto dall'articolo 95 della Costituzione. Gli inconvenienti che a tale carenza si

---

(1) Diffusi cenni sul mancato o parziale esercizio delle deleghe conferite in passato, a tale scopo, al Governo — anche limitatamente a singoli settori di intervento — sono contenute nelle relazioni sugli esercizi 1974 (pagina 125 e segg.), 1975 (pagina 109 e segg.) e 1976 (pagina 131).

connettono, specie nel mantenimento dell'unità di indirizzo amministrativo e nella gestione di servizi di interesse generale, svolti attualmente in modo disorganico da Amministrazioni diverse, hanno formato oggetto di costanti notazioni da parte della Corte (2). Né sembra, in proposito, che una adeguata risposta alle esigenze che nella materia si pongono possa prevenire dal ricorso all'istituzione di Comitati interministeriali, le cui funzioni di coordinamento rimangono pur sempre circoscritte all'ambito di singoli settori di intervento (3).

Nella situazione che si è delineata, sempre maggiormente avvertita è la necessità che alla fase di ridimensionamento quantitativo delle strutture amministrative ne faccia seguito una seconda di ricostruzione, intesa non soltanto a conferire maggiore produttività ai singoli apparati, ma ad assicurare anche lo svolgimento di quelle esigenze di indirizzo e di coordinamento la cui soddisfazione — in presenza tra l'altro dell'ormai completato assetto autonomistico — si pone come presupposto per il raggiungimento dei fini di organicità dell'azione pubblica nel suo complesso.

Significativa appare, con riguardo al primo profilo, la frequenza delle iniziative assunte dalle singole Amministrazioni per la revisione dei rispettivi ordinamenti (4); iniziative, è da aggiungere, che vanno riguardate soltanto come momento preliminare di acquisizione e predisposizione di elementi conoscitivi, atteso che l'adozione di soluzioni parziali in tale materia è suscettibile di determinare particolarismi, inevitabilmente destinati a condizionare quel riordinamento che dovrà risolvere i problemi di struttura in una visione globale, coordinando le varie esigenze che si connettono alla diversa natura dei servizi prestati (5).

---

(2) Sull'argomento si veda, da ultimo, la relazione per il 1976, pagina 132. Specifiche notazioni sui riflessi derivanti, nella gestione della spesa, dal ritardo nell'emanazione della legge sul riordinamento della Presidenza, sono formulate nel capitolo I della sezione II.

(3) Nel corso dell'esercizio sono stati istituiti, nell'ambito del CIPE, due nuovi Comitati interministeriali, presieduti del Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per il bilancio. Il primo (legge 24 maggio 1977, n. 227) è competente in materia di politica economica estera (CIPES); il secondo (legge 12 agosto 1977, n. 675) di coordinamento della politica industriale (CIP I). Un terzo comitato interministeriale (per la politica agricola ed alimentare - CIPAA) è stato istituito, poi, allo scadere dell'esercizio, con legge 27 dicembre 1977, n. 984. Per i riflessi sull'attività di rilievo comunitario di tali organi collegiali di collegamento (cui si affianca il recente insediamento del Comitato per il coordinamento della partecipazione italiana alle attività del Fondo sociale europeo), vedi capitolo VI della parte III (Comunità europee).

(4) Tale è il caso dei Ministeri dell'agricoltura, della difesa, degli affari esteri e di grazia e giustizia e delle Amministrazioni autonome dei monopoli di Stato e delle poste e telecomunicazioni. Notazioni sull'argomento sono formulate nei successivi capitoli II, VII, IX, XI, XII e XX della Sezione II, relativi all'attività delle singole Amministrazioni.

(5) Rilievi sulla validità dell'adozione di moduli organizzativi sostanzialmente indifferenziati per tutte le Amministrazioni, indipendentemente della specialità dei compiti da svolgere, sono stati formulati nella precedente relazione (pagina 136), specie con il riferimento al settore delle aziende autonome per il cui riordinamento il Governo aveva chiesto una apposita delega diretta « a rendere l'organizzazione e l'azione delle medesime più consone alla produzione di beni e servizi pubblici loro affidata, così da rendere possibile lo sviluppo delle attività e l'equilibrio della gestione, te-

Un contributo di rilievo a quest'opera di ricostruzione dell'apparato pubblico potrà provenire dal Consiglio Superiore della pubblica amministrazione, al cui riordinamento — al fine, appunto di renderlo interprete delle esigenze generali dello Stato — si è provveduto con il decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1976, n. 328, che ha disposto, tra l'altro, l'istituzione di una terza sezione, destinata specificamente al coordinamento funzionale tra lo Stato e gli enti pubblici (6). L'articolo 2 del decreto legislativo prevede che il Consiglio prenda in esame annualmente lo schema di relazione sullo stato della pubblica amministrazione e sulla base di questo, formuli pareri « sugli indirizzi generali da seguire in materia di funzionamento della pubblica amministrazione, organizzazione degli uffici, semplificazione dei procedimenti e qualificazione del personale ». Soltanto all'inizio del 1978, peraltro, è stata trasmessa all'esame del Consiglio superiore la relazione concernente il 1974, con un ritardo, cioè, che rende pressoché inutilizzabile l'apporto di conoscenza e di proposte nella stessa contenute.

## 2. — *Attuazione dei decreti delegati.*

Da una prima valutazione dell'attuazione data ai decreti delegati, risulta come frequenti siano stati i ritardi nella adozione di provvedimenti preordinati a consentire l'operatività, alle scadenze prefissate, del trasferimento e della delega di attribuzioni.

Il caso di maggior rilievo è costituito certamente dalle remore verificatesi nelle procedure previste all'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 per il trasferimento e la delega delle funzioni degli enti nazionali e interregionali operanti, in tutto o in parte, nelle materie contemplate dal decreto stesso. Il mancato espletamento, nei termini previsti, degli adempimenti diretti a tale scopo, ha indotto il Governo a prorogare, sino al termine del 1978, il finanziamento agli enti pubblici per i quali non è stato por-

---

nendo conto del carattere sociale dei servizi pubblici e dell'interesse generale dell'economia del Paese» (articolo 4 del disegno di legge n. 3157 successivamente stralciato dal testo approvato dal Senato). Nel senso di una più marcata autonomia organizzativa si muovono i cennati studi intrapresi dall'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato e dalle Amministrazioni autonome dei monopoli di Stato e delle poste e telecomunicazioni. Per talune considerazioni di carattere generale in ordine al diffuso andamento peggiorativo delle gestioni ed amministrazioni autonome si rinvia al capitolo V, sezione I, della parte I.

(6) La delega per l'ampliamento della competenza consultiva del Consiglio Superiore, per le modifiche della sua struttura e per l'emanazione di norme dirette ad assicurarne la piena funzionalità è stata conferita al Governo dall'articolo 5 della legge n. 382 ed è stata la sola tempestivamente esercitata (per le altre si è resa necessaria la proroga di sei mesi con legge 27 novembre 1976, n. 894). Come riferito nel successivo capitolo I della Sezione II, il 1977 ha rappresentato l'anno di inizio dell'operatività delle innovazioni recate dal decreto legislativo citato nel testo.

tato a termine il procedimento diretto ad individuarne le funzioni esercitate, i beni, il personale e le entrate (7). Numerose, peraltro, sono stati anche gli indugi che, pur avendo prodotto effetti di minor portata, hanno in vario modo condizionato l'attuazione del trasferimento di funzioni. Possono menzionarsi, tra questi, il ritardo nella costituzione della Commissione incaricata di determinare l'elenco delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza da escludere dal trasferimento ai Comuni (8); la mancata emanazione, entro il termine del 31 ottobre 1977, dei provvedimenti con i quali si dovevano definire le soppressioni e le riduzioni dei capitoli di bilancio interessati al trasferimento di compiti (9); il non ancora intervenuto accertamento (il termine ultimo era il 30 aprile 1978) dei beni dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali da trasferire alle Regioni (10).

In alcuni casi, poi, il rinvio di fatto dell'operatività di alcune disposizioni è stato determinato dal difetto di coordinamento tra le norme dettate dai decreti delegati nn. 616 e 617, o dalla complessità delle operazioni da compiere, per le quali sarebbe stata opportuna l'emanazione di norme transitorie. Un'evenienza del primo genere si è verificata per la soppressione della Direzione generale dell'assistenza pubblica e dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, disposta con decorrenza 1° settembre 1977 mentre per il trasferimento delle relative funzioni nessuna deroga è stata apportata alla previsione generale che ne fissava al 1° gennaio del 1978 la data iniziale di efficacia (11). In relazione a ciò il Ministero ha continuato a svolgere, nel periodo intermedio, i compiti già demandati agli organi soppressi, al fine di evitare solu-

---

(7) Il nono e il decimo comma dell'articolo 113 prevedevano, per il trasferimento di funzioni, la decorrenza del 1° aprile 1978 e, in ogni caso, che, qualora entro il 1° luglio successivo non fosse stato emanato il relativo decreto, dovesse venire a cessare ogni contribuzione, finanziamento o sovvenzione a carico dello Stato o di altri enti pubblici a qualsiasi titolo erogato, a favore degli enti di cui alla tabella B, allegata al decreto. In effetti i vari termini previsti nell'articolo 113 per l'espletamento delle diverse fasi della complessa procedura erano tali da consentire il perfezionamento della stessa in tempo utile. Peraltro — in disparte ogni considerazione sulla complessità e difficoltà dei lavori — la Commissione tecnica avente il compito di proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri gli schemi di decreto relativi agli enti che svolgono funzioni di interesse regionale e di esprimere parere sui distinti decreti che per ciascun ente il Governo dovrà adottare, è stata istituita soltanto nel mese di dicembre del 1977 (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 dicembre 1977, pubblicato il 31 dello stesso mese) ed ha iniziato i propri lavori nella seconda metà del successivo mese di gennaio.

(8) Vedi articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. La Commissione è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 dicembre 1977, pubblicato il 31 dello stesso mese, con un ritardo di quasi due mesi rispetto al termine massimo stabilito nel citato articolo 25 (sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto).

(9) Vedi articolo 134 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Tali decreti non risultano, alla data del 30 giugno 1978, ancora emanati.

(10) Vedi annotazione finale alla tabella B allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

(11) Articolo 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 617 e articolo 137, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.



zioni di continuità nell'esercizio delle funzioni assistenziali (12). Tra le ipotesi del secondo tipo, è da ricordare la prosecuzione di fatto di attività già facenti capo all'Azienda di Stato per le foreste demaniali, dopo la soppressione della stessa, disposta con effetto dal 1° gennaio 1978 (13).

Sotto un profilo parzialmente diverso, va segnalata, inoltre, la scarsa dinamicità delle Amministrazioni nel provvedere al riordinamento dei servizi non trasferiti, dopo la soppressione degli uffici che ne curavano lo svolgimento. Tale è il caso dei Ministeri dell'interno, della pubblica istruzione, del lavoro e della previdenza sociale, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per i quali non risultano emanati nel primo semestre del 1978 i decreti ministeriali con cui, a' termini degli articoli 2, 3, 7 e 9 del decreto n. 617, avrebbe dovuto provvedersi alla revisione delle rispettive strutture, al fine di consentire uno stabile assetto degli uffici incaricati di svolgere i compiti residuati allo Stato.

Per quanto concerne, infine, l'istituzione, con effetto dal 1° gennaio 1978, dei ruoli unici degli impiegati ed operai dello Stato, soltanto nel mese di maggio del 1978 si è provveduto alla costituzione del Consiglio di amministrazione — il cui parere costituisce momento preliminare della procedura di inquadramento — che dovrà provvedere anche alla predisposizione del « quadro di ripartizione » delle unità inquadrate nei ruoli unici (14). In argomento è da rilevare che la introduzione di eccezioni nell'utilizzazione delle vacanze esistenti nelle qualifiche iniziali dei ruoli delle Amministrazioni (15) — eccezioni non previste dalla legge di delega, diversamente che per il ruolo unico dei dirigenti — non può che riproporre il problema dell'adeguatezza della consistenza dei ruoli stessi, quale può evincersi dalle disposizioni di cui alla lettera *b*) e *c*) dell'articolo 6 della legge n. 382, rispetto alla finalità di ottenere una sufficiente disponibilità di personale da impiegare, a seconda del mutare delle esigenze, presso uffici diversi dell'Amministrazione (6).

---

(12) Ulteriori notazioni in argomento sono contenute nel capitolo XIV della sezione II, relativo all'attività svolta dal Ministero dell'interno.

(13) Per le vicende che hanno portato alla nomina di un dirigente superiore del Corpo forestale dello Stato, incaricato di provvedere agli adempimenti tecnici e amministrativi necessari per l'attuazione dell'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, si veda il successivo capitolo II, paragrafo 3.

(14) Si veda, in proposito, quanto riferito nel successivo capitolo I della sezione II (Presidenza del Consiglio dei Ministri).

(15) Articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 618. Le eccezioni si riferiscono al personale dei Ministeri degli affari esteri, di grazia e giustizia e delle finanze, nonché dei ruoli delle amministrazioni ed aziende ad ordinamento autonomo.

(16) Vedi relazione per il 1976, pagina 135. Nella stessa sede è stato anche osservato come il perseguimento della finalità di conseguire la mobilità del personale, presuppone anche l'esperimento di appositi corsi di istruzione e di riqualificazione, che restano ancora da regolare. È da ritenere che una maggiore disponibilità di personale da inquadrare nei ruoli unici possa derivare dallo spostamento, operato dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 618, della data cui ancorare l'utilizzazione delle vacanze dei singoli ruoli (data di entrata in vigore della legge di proroga n. 894 del 1976, anziché quella prevista dall'articolo 6 lettera *b* della

### 3. — *Ordinamento degli uffici.*

Si è già accennato, in sede di considerazioni generali, come l'attuazione delle deleghe conferite al Governo dalla legge n. 382 del 1975 abbia interessato un ambito limitato dell'apparato amministrativo dello Stato. Restano valide, pertanto, molte delle notazioni formulate nelle precedenti relazioni sulle disfunzioni organizzative di maggior rilievo, come quelle relative alle duplicazioni ed interferenze di compiti (17); agli inconvenienti derivanti dalla mancata revisione dell'ordinamento delle Amministrazioni in connessione con l'emanazione della disciplina sulla dirigenza (18); ai ritardi nell'attuazione delle disposizioni con le quali, limitatamente a talune Amministrazioni, si è inteso provvedere ad una più snella articolazione degli interventi (19); alle carenze che si riscontrano nell'attività di

---

legge n. 382, dell'entrata in vigore della legge stessa). Per le conseguenze che da tale spostamento sono derivate nella consistenza del personale del Ministero della difesa, vedi capitolo VIII della sezione II.

(17) Si vedano le relazioni per il 1974 (pagina 127) e per il 1975 (pagina 112). Si è rilevato in tali sedi come nel perdurare del ritardo nell'emanazione della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, soprattutto per i servizi di questa che si verificano iterazioni di competenze. Risulterebbe al riguardo, recentemente istituito, nell'ambito del Ministero degli affari esteri, un Ufficio Regioni, destinato ad esercitare funzioni in parte coincidenti con quelle svolte dall'omonimo ufficio esistente presso la Presidenza (i cui compiti presentano già aspetti di interferenza con l'ufficio del Ministro senza portafoglio per i problemi relativi alle Regioni nonché con l'Ufficio Regioni e zone di confine presso il Ministero dell'interno).

(18) I principali inconvenienti nell'attuazione del decreto sulla dirigenza sono derivati — come si è avuto occasione di osservare — dalla necessità di procedere con decreti ministeriali ad una ricognizione delle strutture amministrative — rimaste immutate e derivanti dalla stratificazione di disposizioni legislative e regolamentari succedutesi in un lungo arco di tempo — al fine di assicurare il coordinamento delle norme relative al numero e alle funzioni dei dirigenti con la preesistente articolazione degli uffici. Tenuto conto, infatti, della natura meramente ricognitiva di tali provvedimenti, non sempre è stato possibile far coincidere il numero dei dirigenti con quello degli uffici esistenti nell'ambito delle singole Amministrazioni. Ciò ha comportato, tra l'altro, il ricorso ad istituti (quali quello della reggenza; dell'utilizzazione di dirigenti in posizione di comando o di fuori ruolo; del conferimento — ritenuto poi illegittimo dalla Corte con deliberazione n. 615 del 28 giugno 1975 — di funzioni proprie della qualifica superiore) che si palesano poco rispondenti od in contrasto con i criteri, dettati dalla legge di delega, della creazione di qualifiche funzionali e della rigida determinazione del numero e delle attribuzioni dei dirigenti dei vari livelli. D'altro canto, l'assegnazione dei dirigenti ad uffici che trovano nell'ordinamento delle singole Amministrazioni precisi limiti quanto alle competenze esterne, ha vanificato in molti casi la portata innovatrice della nuova disciplina. Per notazioni sulle disfunzioni derivanti, sotto entrambi gli aspetti accennati, dal decreto sulla dirigenza, si vedano, ad esempio, i capitoli VIII (Ministero della difesa) XIV (Ministero dell'interno) e XXI (Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni).

(19) Vedi relazione per il 1975, pagina 112, e, nella presente relazione, quanto riferito nel capitolo XXII (relativo alla azienda di Stato per i servizi telefonici). All'esigenza di decentramento dei servizi si è sinora fatto fronte, in prevalenza, per adempimenti relativi all'amministrazione del personale (vedi, a riguardo, relazione per il 1976, pagine 133 e 134). Specifiche notazioni su talune innovazioni, sono contenute nei capitoli XXI (Amministrazione delle poste e telecomunicazioni) e XXII della sezione II.

studio (20) e nello svolgimento della attività ispettiva; al permanere di situazioni di codipendenza funzionale (22); al non intervenuto adeguamento di taluni uffici ai mutamenti delle esigenze per cui erano stati istituiti (23).

In argomento è anzi di aggiungere che la soppressione di uffici centrali e periferici operata dai decreti del Presidente della Repubblica n. 616 e 617 ha concorso a determinare, per le Amministrazioni colpite dal ridimensionamento quantitativo, ulteriori esigenze di revisione dei compiti e delle strutture, al di là del mero riordinamento interno dei servizi previsto dall'ultimo dei decreti sopra menzionati (24). Tale è il caso del Ministero dei lavori pubblici, le cui residue strutture — non ancora adeguate ai compiti di indirizzo e di coordinamento che in prevalenza gli sono rimasti — non consentono già dall'epoca del decentramento del 1972 un soddisfacente espletamento di compiti operativi, quali quelli attribuiti al Ministero in materia di costruzione di caserme e di edifici militari o di costruzione di alloggi da destinare ai dipendenti militari (25). Tale è ancora l'esigenza che si pone per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in seguito al trasferimento alle Regioni delle sezioni mediche e cliniche e dei servizi sanitari, atteso che la conservazione delle competenze in materia di disciplina dell'organizzazione del lavoro ai fini della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali non potrà non comportare — ove non si voglia

---

(20) Significativo appare, in proposito il frequente ricorso a società ed istituti di ricerche per lo svolgimento di studi in materie connesse a quelle d'istituto, che le Amministrazioni ritengono di non poter svolgere utilizzando i propri uffici (tale è il caso, ad esempio, di una convenzione stipulata dal Ministero dei trasporti con il Centro internazionale di ricerche sulle strutture ambientali per lo studio comparato delle legislazioni degli Stati della CEE, relativo alla materia regolata dal codice della strada). Per osservazioni sulle carenze che in tale campo si verificano presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, vedi relazione per il 1975, pagina 224 e segg. Si veda anche, nella presente relazione, quanto riferito, a proposito del Centro studi operante presso il Ministero della sanità, nel capitolo XXIV della parte II.

(21) Notazioni sui limiti che si riscontrano nello svolgimento di tale attività sono contenute, nella presente relazione, nei capitoli IV, XI, XIII, XVIII, XIX e XXI, sia per ciò che attiene ai compiti di controllo e di vigilanza relativi ai risultati da raggiungere in determinati settori di intervento sia nel più ristretto ambito dell'organizzazione interna, in ordine all'accertamento della regolarità amministrativa e contabile, del corretto svolgimento dell'azione amministrativa, della razionale organizzazione dei servizi e della utilizzazione del personale.

(22) Vedi Relazione per il 1976, pagina 133, specie per quanto riguarda il Corpo forestale dello Stato e gli uffici dei medici provinciali (limitatamente all'assistenza psichiatrica).

(23) Si vedano, al riguardo, le osservazioni formulate nei successivi capitoli IX e XXV in ordine, rispettivamente, alle Commissioni per la conciliazione delle controversie derivanti dall'applicazione del trattato di pace (presso il Ministero degli affari esteri) nonché alla Direzione generale dei servizi speciali e contenzioso ed al Commissariato per i contratti di guerra (presso il Ministero del tesoro).

(24) Notazioni specifiche sui limiti di tale riordinamento sono contenute, per quanto riguarda il settore dell'agricoltura e delle foreste, nel successivo capitolo II.

(25) Cfr. regio decreto 14 giugno 1929, n. 960 e legge 16 aprile 1974, n. 173. Specifiche notazioni in argomento sono contenute nel capitolo IX, relativo all'attività svolta dal Ministero della difesa. Considerazioni sulle carenze nello svolgimento delle funzioni di indirizzo e di coordinamento sono anche contenute, per quanto concerne il Ministero del Turismo e dello spettacolo, nel capitolo XXVIII della sezione II.

ricorrere a situazioni di codipendenza che la legge di delega ha inteso eliminare (26) — la necessità di innovazioni nell'ordinamento degli uffici, dirette a consentire l'esercizio dei compiti spettanti allo Stato (27).

Per ciò che attiene, poi, ai riflessi organizzativi conseguenti alla attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, sulla disciplina delle funzioni dirigenziali, è da rilevare come alle carenze sopra menzionate — derivanti dalla mancata armonizzazione delle nuove norme con quelle, preesistenti, che disciplinano le strutture amministrative — altre se ne sono aggiunte col trascorrere del tempo in conseguenza del perdurante ritardo nell'effettuazione dei corsi dirigenziali, che ha determinato — tenuto conto anche degli ulteriori effetti connessi all'esodo degli ex combattenti ed al graduale svuotamento dei ruoli ad esaurimento — una generalizzata situazione di carenza negli organici di primo dirigente. Nel rinviare, in proposito — per quanto riguarda sia le dimensioni assunte dal fenomeno che le conseguenze che allo stesso si connettono — ai capitoli relativi all'attività delle singole Amministrazioni (28) può soltanto osservarsi in questa sede che l'emanazione del regolamento sul programma delle discipline di insegnamento e di esame del corso di formazione dirigenziale — avvenuta nel 1977 — ha avviato a soluzione i problemi relativi alla provvista di dirigenti, pur se la soddisfazione del fabbisogno che si è determinato negli ultimi anni richiederà necessariamente tempi non brevi (29).

Nel quadro infine delle iniziative che, indipendentemente dall'intervento del legislatore, avrebbero potuto rendere più aderenti alle esigenze organizzative, ed in taluni casi meno controverse, le disposizioni sull'ordinamento e sull'attività dell'Amministrazione, di non scarso rilievo sono gli inconvenienti che si connettono ai ritardi nell'emanazione di norme regolamentari, ed in molti casi al mancato esercizio del relativo potere. Esempi significativi di ritardo nella produzione delle norme in questione sono dati dal regolamento previsto dall'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, per l'elezione dei rappresentanti del personale nei Consigli di amministrazione — emanato solo nel 1977, a distanza di quasi sette anni dall'entrata in vigore della legge citata (30) — e dai regolamenti per l'amministra-

---

(26) Vedi articolo 1, terzo comma, n. 2, della legge n. 382 del 1975.

(27) Considerazioni analoghe possono farsi per il trasferimento alle Regioni degli ispettorati di alimentazione — già facenti capo al Ministero dell'agricoltura ed utilizzati prevalentemente dall'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo — che svolgono compiti di controllo delle pratiche relative agli interventi comunitari (vedi al riguardo, capitolo IV, Sezione II).

(28) Vedi, ad esempio, quanto riferito nei successivi capitoli XI (Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato), XII (Ministero dell'industria e commercio), XIV (Ministero dell'interno), XXI (Amministrazione autonoma delle poste e delle telecomunicazioni) e XXVI (Ministero dei trasporti).

(29) Il regolamento è stato emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 1977. Specifiche notazioni sui corsi di formazione dirigenziale e sulle vicende relative al primo bando di concorso, sono contenute nel capitolo II della presente sezione.

(30) Il regolamento è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 721. Come riferito nelle precedenti relazioni, nel lungo arco di tempo antecedente all'emanazione della normativa di at-

zione e la contabilità degli organismi dell'esercito, della marina e dell'aeronautica nonché per gli stabilimenti ed arsenali a carattere industriale, che in base al decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1482, avrebbero dovuto essere emanati entro il 31 dicembre 1966 e che non sono ancora entrati in vigore (31). Tra i casi di mancato esercizio del potere regolamentare, possono ricordarsi, a titolo di esempio, il regolamento generale sul debito pubblico (articolo 95 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1343 del 1963); il regolamento relativo alla nozione di « residenza stabile » (articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967); il regolamento in tema di protezione civile e di servizi antincendi di cui agli articoli 13 e 21 della legge n. 996 del 1970; il regolamento concernente la prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'Azienda ferroviaria (articolo 42 della legge n. 181 del 1974); il regolamento relativo alla istituzione di un sistema di tariffe a forcilla previsto dalla legge n. 298 del 1974; le norme di esecuzione del nuovo codice postale (da emanarsi entro il luglio del 1975) previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 156 del 29 marzo 1973; i regolamenti di definizione dell'ordinamento interno dell'Istituto nazionale della grafica e delle attività del museo annesso (decreto del Presidente della Repubblica n. 805 del 1975).

Non infrequenti, infine, sono i casi di mancata revisione di disposizioni regolamentari non più adeguate alle esigenze dei servizi, in conseguenza di sopravvenuti mutamenti concernenti sia l'organizzazione degli uffici che la natura e le dimensioni dei compiti svolti. L'ipotesi assume rilievo particolare per il Ministero delle finanze, come diffusamente riferito nel successivo capitolo X di questa parte II.

---

tuazione erano rimaste inoperanti le disposizioni sul nuovo e più democratico sistema di elezione diretta dei rappresentanti del personale (si vedano, al riguardo, le pronunce della Sezione del controllo 29 aprile 1966, n. 688; 3 giugno 1976, n. 696; 20 gennaio 1977, n. 739; 19 maggio 1977, n. 782).

(31) Per le vicende che hanno portato al rinvio dell'applicazione dei due regolamenti (approvati, rispettivamente, con decreti del Presidente della Repubblica n. 1076 e n. 1077 del 5 giugno 1975) — applicazione che secondo quanto previsto dai decreti stessi avrebbe dovuto avere inizio il 1° gennaio 1978 — si vedano le diffuse notazioni contenute nel capitolo VIII (Ministero della difesa).

## CAPITOLO II.

### PERSONALE

#### 1. — *Considerazioni generali.*

La preannunciata introduzione di radicali innovazioni legislative nel settore dello stato giuridico del personale statale ha conferito al 1977, almeno per tale aspetto, le caratteristiche di un periodo di transizione. Le osservazioni che seguono attengono prevalentemente, pertanto, al settore del trattamento economico e riguardano lo stato di attuazione delle norme generali emanate negli anni 1972 e 1973, intese ad affermare i princìpi della onnicomprensività del trattamento economico fondamentale, della chiarezza retributiva e della perequazione degli stipendi.

Con richiamo, tra l'altro, a notazioni di anno in anno espresse nelle precedenti relazioni, è dato anzitutto constatare come sul terreno degli obiettivi di massima ora indicati i progressi realizzati finora non siano di apprezzabile entità.

Quanto, in primo luogo, alla chiarezza retributiva, non è tuttora possibile, nonostante il maggior grado di leggibilità acquisito dal bilancio dello Stato a seguito dell'adozione del sistema informativo per la classificazione economica e funzionale della spesa, quantificare con sufficiente approssimazione il trattamento economico complessivo fruito da particolari categorie o da singoli dipendenti statali.

Vero è che tale impossibilità, per quanto concerne le indennità accessorie propriamente dette, dipende in buona parte dalla natura stessa di queste ultime, che — in quanto remunerative di situazioni particolari — tendono a distribuirsi tra i vari dipendenti in misura caso per caso diversificata; ma vero è anche che essa del pari si connette all'insufficiente grado di specificazione in bilancio di taluni oneri di personale, all'errata classificazione di altri, al fatto, soprattutto, che la materia sia tuttora disciplinata da una normativa assai frammentaria, prevalentemente composta dallo stratificarsi di passate disposizioni particolari, il cui effetto è spesso quello di individualizzare eccessivamente i criteri di attribuzione e commisurazione delle

indennità accessorie. Motivi tutti, questi, che rendono ogni elaborazione basata su dati medi di spesa e relativa al settore considerato scarsamente significativa.

Alle indennità accessorie vere e proprie, delle quali si è sin qui discusso, si affiancano poi, in taluni casi, poste retributive indirette ovvero occulte (1), le quali, o per dar luogo ad oneri non contabilizzati in bilancio o per essere costituite da vantaggi non monetizzati, assai meno delle prime si prestano ad essere identificate e quantificate. Caratteristica di dette voci, che da sempre sfuggono ad ogni tentativo di razionalizzazione legislativa, è quella di beneficiare, con vantaggi talora assai elevati, cerchie ristrette di destinatari, così determinando, nella sostanza, situazioni di sperequazione retributiva.

Ad una rappresentazione stabile ed attendibile del panorama retributivo del personale dello Stato continua ad ostare non poco, inoltre, il fatto che la legislazione di settore rechi assai spesso disposizioni di ambigua ed incerta formulazione, il cui contenuto ed i cui destinatari — quasi sempre determinati, oltretutto, in modo indiretto, mediante rinvii in serie a precedenti norme — solo in rari casi sono individuabili senza una previa e faticosa ricerca ermeneutica. Ciò che dà luogo ad uno stato di permanente incertezza del diritto, e per i frequenti contrasti interpretativi e per la possibilità, sempre presente, che norme anche da lungo tempo applicate si rivelino ad un successivo esame passibili di interpretazione diversa da quella in un primo tempo ad esse conferita.

In un siffatto contesto — che non consente precise valutazioni sull'adeguatezza degli effettivi livelli di retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato — il legislatore degli anni 1972 e 1973 ha iniziato a muoversi, nel senso della perequazione ed onnicomprensività degli stipendi, con comprensibile cautela, preoccupandosi soprattutto di fornire enunciazioni di principio e di tracciare le direttrici sulle quali avrebbe dovuto operare — nel quadro più ampio di una generale riforma della pubblica Amministrazione — la successiva normazione.

Il ritardo verificatosi nella fase strutturale della riforma ha peraltro impedito che alle norme generali originariamente dettate facessero seguito, con la necessaria tempestività, più puntuali disposizioni applicative, così favorendo il maturarsi di quel processo involutivo — segnalato dalla Corte nelle relazioni precedenti — che ha investito i principi di cui si discute, da un lato attraverso la emanazione di disposizioni derogatorie, seppure di carattere transitorio, dall'altro con l'adozione, nei confronti delle norme previgenti, di interpretazioni sempre meno restrittive, consentite e talvolta imposte proprio dall'ambiguità e variabilità del quadro normativo globale.

Come si vedrà più particolareggiatamente nei successivi paragrafi, l'involuzione descritta è proseguita nel corso del 1977; di tale che una più aggiornata valutazione complessiva induce a ritenere

---

(1) In tale categoria possono comprendersi non solo i vantaggi extraretributivi non monetizzati (prestazioni a titolo assistenziale, alloggi, particolari agevolazioni di viaggio, ecc.) ma anche quelli derivanti dalla remunerazione di prestazioni aggiuntive (compensi per « incarichi »).

per molti aspetti superato il principio della onnicomprensività tendenziale degli stipendi nell'ambito dell'impiego statale. Ciò che aumenta le difficoltà di pervenire, nei tempi brevi programmati, ad una compiuta perequazione dei trattamenti economici complessivi.

Le conseguenze che da tale vicenda possono trarsi consentono di richiamare le osservazioni formulate in passato dalla Corte al riguardo, le quali in particolare concernevano: la necessità di tener presenti i rapporti di reciproca dipendenza che intercorrono tra gli aspetti strutturali ed organizzativi della riforma della pubblica Amministrazione e quelli più direttamente concernenti lo stato giuridico ed economico del personale; l'opportunità, in secondo luogo, che il problema della perequazione retributiva venga impostato in una visuale sufficientemente vasta, da un lato estesa quantomeno all'intero settore pubblico, dall'altro tale da considerare tutte le voci di cui si compone di fatto la retribuzione; l'utilità, a quest'ultimo fine, di individuare puntualmente, e non già mediante formule generiche, i casi in cui il principio tendenziale dell'onnicomprendività degli stipendi non debba applicarsi, per l'esigenza di remunerare a parte reali prestazioni aggiuntive; l'opportunità di pervenire ad una regolamentazione univoca delle poste indirette di retribuzione nei limiti in cui queste possano essere consentite; la necessità, infine, di scoraggiare le spinte agli aumenti retributivi settoriali, eventualmente mediante un più sistematico ricorso a congegni di agganciamento automatico tra retribuzioni dell'uno e l'altro settore e categoria (2).

Per il conseguimento di tali obiettivi si appalesa peraltro necessario un faticoso lavoro di rifondazione, che sappia utilizzare i risultati degli studi preliminari nel frattempo compiuti per l'approfondimento della materia (3) ed interpretare esattamente le esperienze, positive e negative, maturate nell'ultimo quinquennio. Soltanto da esso — secondo aspettative ormai largamente condivise — potranno emergere le linee di un disegno riorganizzativo idoneo a superare ogni istanza particolaristica e per ciò stesso a radicarsi, prima ancora che nel diritto positivo, nel contesto sociale stesso in cui quest'ultimo opera.

## 2. — *Trattamento economico: dati della gestione.*

Si è già fatto cenno della limitata rappresentatività di ogni prospettazione che sulla base di dati medi, epperdipiù relativi ai soli

---

(2) Come s'è avvertito nelle relazioni precedenti, non sono mancate negli anni più recenti iniziative orientate ad adottare sistemi di agganciamento tra retribuzioni di diversi settori (legge 28 ottobre 1970, n. 775, decreti presidenziali n. 1080 del 1970 e n. 748 del 1972, leggi istitutive dell'assegno perequativo e legge n. 70 del 1975). Preliminare ad un'estensione di tale sistema è l'individuazione dell'equo rapporto di proporzionalità tra l'una e l'altra retribuzione in funzione dell'onerosità e professionalità delle prestazioni di lavoro.

(3) Tra questi, preminente importanza può ovviamente assumere l'indagine parlamentare sui livelli normativi e retributivi della quale si è ripetutamente trattato nelle relazioni precedenti e le cui risultanze finali sono attualmente all'esame degli organi politici competenti.



emolumenti con propria e distinta contabilizzazione in bilancio, intenda analizzare compiutamente la composizione della spesa di personale affrontata dallo Stato.

Pur con tale avvertenza, si reputa opportuno riassumere, nell'unito prospetto (n. 1), tutti i dati che in atto è possibile cogliere dal rendiconto, con l'ausilio della classificazione economica dei capitoli di spesa, da un lato distinguendo il personale sia per Amministrazione che per categoria di appartenenza (impiegati, magistrati, insegnanti, operai, militari ecc.) dall'altro suddividendo la spesa per i tipi di voci retributive (4).

Ad una disaggregazione della spesa per assegni fissi — nel prospetto globalmente quantificata — può solo pervenirsi applicando ai dati di consuntivo le percentuali ricavabili da stime ufficiali effettuate sui dati previsionali (5), così da considerare da un lato gli stipendi, le aggiunte di famiglia, l'indennità integrativa speciale e la tredicesima mensilità (c. d. trattamento economico fondamentale); dall'altro gli assegni perequativi ed analoghi, l'indennità di funzione e, per il personale militare in genere, l'indennità di istituto e quella operativa; in terzo luogo calcolando, residualmente, l'onere per « altri assegni fissi », comprensivo anche degli assegni personali riasorbibili attribuiti in sostituzione di indennità accessorie soppresse dalle norme generali del 1973 e 1974.

Poiché, tuttavia, le stime previsionali di cui si è fatto cenno prescindono dalla ripartizione dei dipendenti per Amministrazione, nell'ulteriore prospetto che segue (n. 2), sono esclusivamente indicati i dati relativi alla suddivisione del personale per categorie, dati che possono mediamente supporre identici per ciascun Ministero.

In proposito, merita soprattutto di essere segnalato il peso (quasi equivalente a quello del trattamento economico fondamentale) che per il personale appartenente ai Corpi di polizia assumono gli oneri per l'indennità d'istituto, la quale, al pari dell'indennità operativa delle forze armate e di altri analoghi emolumenti, può considerarsi voce del trattamento economico accessorio, in quanto tale pretendendo distinta contabilizzazione ed appropriata classificazione sotto il profilo economico.

---

(4) Nonostante le rielaborazioni effettuate, e delle quali si dirà in prosieguo, la significatività dei dati è condizionata dal livello di specificazione delle spese di personale nel bilancio dello Stato: effetti distorsivi derivano, ad esempio, oltre che dalla contabilizzazione di talune importanti poste accessorie tra gli assegni fissi, dal fatto che tutti i capitoli di spesa relativi al trattamento di trasferta ed alle indennità di cui all'articolo 4 della legge n. 734 del 1973 si riferiscono, promiscuamente, al personale impiegatizio, agli operai ed altre categorie (insegnanti, magistrati ecc.), come anche dalla parziale eterogeneità d'oggetto di taluni capitoli (es. 1701, 2002 e 2612 pubblica istruzione, tutti relativi ad assegni fissi e competenze varie).

(5) Nota introduttiva al bilancio di previsione per il 1977, nonché prospetti allegati alle tabelle del bilancio di previsione. A questi ultimi è stato in particolare necessario ricorrere per le Aziende autonome giacché, per esse, le stime previsionali di cui alla nota introduttiva omettono di considerare distintamente gli oneri per assegni pensionabili (assimilabili all'assegno perequativo) e per l'indennità di funzione. Ad una quantificazione di detti oneri non è stato comunque possibile pervenire relativamente al personale ferroviario.

Spese per il personale in servizio (1977).

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO							Altre indennità (*)	%
		Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%	Indennità di rischio, maneggio valori, servi- zio notturno e meccano- grafica (*)		
<b>PRESIDENZA</b>										
Impiegati . . . . .	5.101,5	1.314,2	86,3	208,6	13,7	—	—	0,1	0,0	—
Operai . . . . .	264,0	14,5	100,0	—	—	—	—	—	—	—
Magistrati . . . . .	3.986,1	—	—	—	—	—	—	—	1.035,3	100,0
Corpi polizia . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>9.351,6</b>	<b>1.328,7</b>	<b>51,7</b>	<b>208,6</b>	<b>8,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>1.035,3</b>
<b>Tesoro (Ministero)</b>										
Impiegati . . . . .	88.375,1	5.535,9	84,6	757,2	11,6	—	—	245,9	3,8	—
Operai . . . . .	1.697,7	261,2	74,8	—	—	—	—	—	—	87,8
<b>Totale . . . . .</b>	<b>90.072,8</b>	<b>5.797,1</b>	<b>84,2</b>	<b>757,2</b>	<b>11,0</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>245,9</b>	<b>3,5</b>	<b>87,8</b>

(\*) In milioni di lire.

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO										
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%	Indennità di rischio, maneggio valori, servi- zio notturno e meccano- grafica (*)	%	Altre indennità (*)	%
<b>TESORO (altre spese)</b>											
Impiegati . . . . .	10.509,7	628,3	90,3	40,2	5,8	—	—	27,1	3,9	—	—
Magistrati . . . . .	15.749,1	—	—	380,7	100,0	—	—	—	—	—	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>26.258,8</b>	<b>628,3</b>	<b>58,4</b>	<b>420,9</b>	<b>39,2</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>27,1</b>	<b>2,4</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>FINANZE</b>											
Impiegati . . . . .	280.990,8	33.892,7	50,8	7.373,7	11,1	—	—	848,0	1,3	24.555,2	36,8
Operai . . . . .	1.265,9	140,4	91,5	—	—	—	—	—	—	13,0	8,5
Corpi polizia . . . . .	300.117,5	—	—	4.804,7	95,0	—	—	165,0	3,3	85,0	1,7
<b>Totale . . . . .</b>	<b>582.074,2</b>	<b>34.033,1</b>	<b>47,4</b>	<b>112.178,4</b>	<b>16,9</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>1.013,0</b>	<b>1,4</b>	<b>24.653,2</b>	<b>34,3</b>
<b>BILANCIO</b>											
Impiegati . . . . .	1.492,4	145,6	87,2	16,9	10,1	—	—	—	—	4,5	2,7

(\*) In milioni di lire.

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO										
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%	Indennità di rischio, maneggio valori, servi- zio notturno e meccano- grafica (*)	%	Altre indennità (*)	%
<b>GIUSTIZIA</b>											
Impiegati . . . . .	92.621,3	4.095,1	80,6	859,7	16,9	—	—	124,2	2,5	—	—
Operai . . . . .	7.762,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Magistrati . . . . .	110.427,8	—	—	4,8	100,0	—	—	—	—	—	—
Corpi polizia . . . . .	92.767,6	—	—	400,8	8,0	—	—	—	—	4.634,4	92,0
<b>Totale . . . . .</b>	<b>303.579,0</b>	<b>4.095,1</b>	<b>40,5</b>	<b>1.265,3</b>	<b>12,5</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>124,2</b>	<b>1,2</b>	<b>4.634,4</b>	<b>45,8</b>
<b>ESTERI</b>											
Impiegati . . . . .	25.636,1	486,9	0,6	1.100,7	1,5	63.200,0	85,8	55,7	0,1	8.819,0	12,0
Operai . . . . .	637,5	31,8	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—
Insegnanti . . . . .	4.000,0	—	—	141,1	1,5	8.475,0	88,3	—	—	983,8	10,2
<b>Totale . . . . .</b>	<b>30.273,6</b>	<b>518,7</b>	<b>0,6</b>	<b>1.241,8</b>	<b>1,5</b>	<b>71.675,0</b>	<b>86,0</b>	<b>55,7</b>	<b>0,1</b>	<b>9.802,8</b>	<b>11,8</b>

(\*) In milioni di lire.

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO								%		
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%	Indennità di rischio, maneggio valori, servi- zio notturno e meccano- grafica (*)		%	Altre indennità (*)
<b>PUBBLICA ISTRUZIONE</b>											
Impiegati . . . . .	980.256,8	28.592,5	88,6	1.152,4	3,6	—	—	2.519,3	7,8	2,0	0,0
Operai . . . . .	4.309,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Insegnanti . . . . .	5.362.539,8	1.885,8	98,3	19,4	1,0	—	—	—	—	13,0	0,7
<b>Totale . . . . .</b>	<b>6.347.105,6</b>	<b>30.478,3</b>	<b>89,2</b>	<b>1.171,8</b>	<b>3,4</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>2.519,3</b>	<b>7,4</b>	<b>15,0</b>	<b>0,0</b>
<b>INTERNO (Fondo culto, Fondo beneficenza, Fondo patrimoni riuniti)</b>											
Impiegati . . . . .	149.832,8	15.247,1	50,0	2.285,8	7,5	—	—	10.287,5	33,7	2.687,8	8,8
Operai . . . . .	2.503,9	111,1	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—
Corpi polizia . . . . .	518.048,4	—	—	9.556,1	69,7	—	—	200,8	1,5	3.946,0	28,8
<b>Totale . . . . .</b>	<b>670.385,1</b>	<b>15.358,2</b>	<b>34,6</b>	<b>11.841,9</b>	<b>26,7</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>10.488,3</b>	<b>23,7</b>	<b>6.633,8</b>	<b>15,0</b>

(\*) In milioni di lire.

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO							Altre indennità (*)	%
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%		
<b>LAVORI PUBBLICI</b>									
Impiegati . . . . .	30.829,2	1.517,3	40,2	1.961,3	51,9	—	300,0	7,9	—
Operai . . . . .	9.301,8	612,5	100,0	—	—	—	—	—	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>40.131,0</b>	<b>2.129,8</b>	<b>48,5</b>	<b>1.961,3</b>	<b>44,7</b>	<b>—</b>	<b>300,0</b>	<b>6,8</b>	<b>—</b>
<b>TRASPORTI</b>									
Impiegati . . . . .	24.677,7	981,2	50,6	801,5	41,3	—	58,2	3,0	99,2
Operai . . . . .	3.772,0	128,1	100,0	—	—	—	—	—	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>28.449,7</b>	<b>1.109,3</b>	<b>53,6</b>	<b>801,5</b>	<b>38,8</b>	<b>—</b>	<b>58,2</b>	<b>2,8</b>	<b>99,2</b>
<b>DIFESA</b>									
Impiegati . . . . .	119.238,7	4.676,6	46,7	1.638,8	1,3	—	3.711,9	37,0	—
Operai . . . . .	187.656,9	3.736,2	75,5	1.212,7	24,5	—	—	—	—

(\*) In milioni di lire.

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO										
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%	Indennità di rischio, maneggio valori, servi- zio notturno e meccano- grafica (*)	%	Altre indennità (*)	%
Magistrati . . . . .	1.273,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Insegnanti . . . . .	430,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Forze armate . . . . .	799.046,0	—	34.237,9	64,5	8.851,4	16,7	22.577,7	4,8	7.408,5	14,0	
Corpi polizia . . . . .	541.140,6	—	4.962,9	94,7	—	—	276,5	5,3	1,0	0,0	
<b>Totale . . . . .</b>	<b>1.648.785,6</b>	<b>8.412,8</b>	<b>11,5</b>	<b>42.052,3</b>	<b>57,4</b>	<b>8.851,4</b>	<b>12,1</b>	<b>6.566,1</b>	<b>8,9</b>	<b>7.409,5</b>	<b>10,1</b>
<b>AGRICOLTURA</b>											
<b>(e Azienda foreste)</b>											
Impiegati . . . . .	23.196,3	879,8	45,4	982,9	50,7	—	—	75,0	3,9	—	—
Operai . . . . .	3.376,7	121,0	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—
Corpi polizia . . . . .	39.156,6	178,1	23,8	494,4	66,2	—	—	75,0	10,0	—	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>65.729,6</b>	<b>1.178,9</b>	<b>42,0</b>	<b>1.477,3</b>	<b>52,7</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>150,0</b>	<b>5,3</b>	<b>—</b>	<b>—</b>

(\*) In milioni di lire.

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO										
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%	Indennità di rischio, maneggio valori, servi- zio notturno e mecca- grafica (*)	%	Altre indennità (*)	%
<b>INDUSTRIA</b>											
Impiegati . . . . .	9.629,1	450,9	27,0	576,2	34,6	—	—	8,5	0,5	632,5	37,9
Operai . . . . .	204,0	16,4	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—
Totale . . . . .	9.833,1	467,3	27,7	576,2	34,2	—	—	8,5	0,5	632,5	37,6
<b>LAVORO</b>											
Impiegati . . . . .	81.209,1	2.755,4	48,2	2.644,8	46,2	—	—	321,2	5,6	—	—
Operai . . . . .	175,2	6,0	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—
Corpi polizia . . . . .	1.897,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Totale . . . . .	83.281,4	2.761,4	48,2	2.644,8	46,2	—	—	321,2	5,6	—	—
<b>COMMERCIO ESTERO</b>											
Impiegati . . . . .	2.995,9	137,4	51,2	128,1	47,8	—	—	2,6	1,0	—	—

(\*) In milioni di lire.



AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO							Altre indennità (*)	%
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%		
<b>MARINA MERCANTILE</b>									
Impiegati . . . . .	4.421,4	222,6	78,0	59,9	21,0	—	3,0	1,0	—
Operai . . . . .	743,7	36,8	100,0	—	—	—	—	—	—
Forze polizia . . . . .	5.867,4	—	—	89,9	53,6	—	—	—	77,8
<b>Totale . . . . .</b>	<b>11.032,5</b>	<b>259,4</b>	<b>52,9</b>	<b>149,8</b>	<b>30,6</b>	<b>—</b>	<b>3,0</b>	<b>0,6</b>	<b>15,9</b>
<b>PARTECIPAZIONI STATALI</b>									
Impiegati . . . . .	1.043,5	101,5	81,6	21,6	17,4	—	1,3	1,0	—
Operai . . . . .	93,0	1,7	100,0	—	—	—	—	—	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>1.136,5</b>	<b>103,2</b>	<b>81,9</b>	<b>21,6</b>	<b>17,1</b>	<b>—</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>—</b>

(\*) In milioni di lire.

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO										
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%	Indennità di rischio, maneggio valori, servi- zio notturno e meccano- grafica (*)	%	Altre indennità (*)	%
<b>SANITÀ</b>											
Impiegati . . . . .	13.942,3	587,8	24,8	681,1	28,7	—	—	173,6	7,3	927,9	39,2
Operai . . . . .	363,7	18,0	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>14.306,0</b>	<b>605,8</b>	<b>25,4</b>	<b>681,1</b>	<b>28,5</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>173,6</b>	<b>7,3</b>	<b>927,9</b>	<b>38,8</b>
<b>TURISMO</b>											
Impiegati . . . . .	2.036,1	135,7	81,9	29,0	17,5	—	—	1,0	0,6	—	—
Operai . . . . .	5,5	0,6	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>2.041,6</b>	<b>136,3</b>	<b>82,0</b>	<b>29,0</b>	<b>17,4</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>BENI CULTURALI</b>											
Impiegati . . . . .	60.768,0	1.227,7	51,5	453,4	19,0	—	—	701,8	29,5	—	—
Operai . . . . .	6.711,2	104,9	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>67.479,2</b>	<b>1.332,6</b>	<b>53,6</b>	<b>453,4</b>	<b>18,2</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>701,8</b>	<b>28,2</b>	<b>—</b>	<b>—</b>

(\*) In milioni di lire.

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO								Altre indennità (*)	%	
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%	Indennità di rischio, maneggio valori, servi- zio notturno e meccano- grafica (*)			%
<b>TOTALI PER CATEGORIE</b>											
Impiegati . . . . .	2.008.503,2	103.612,2	41,8	23.773,8	9,6	63.200,0	25,5	19.465,9	7,9	37.728,1	15,2
Operai . . . . .	230.844,0	5.341,2	80,3	1.212,7	18,2	—	—	—	—	100,8	1,5
Magistrati . . . . .	131.436,4	—	—	385,5	27,1	—	—	—	—	1.035,3	72,9
Insegnanti . . . . .	5.366.970,6	1.885,8	16,4	160,5	1,4	8.475,0	73,6	—	—	996,8	8,6
Forze armate . . . . .	799.046,0	—	—	34.237,9	64,5	8.851,4	16,7	2.577,7	4,8	7.408,5	14,0
Corpi polizia . . . . .	1.498.995,2	178,1	0,6	20.308,8	67,8	—	—	717,3	2,4	8.744,2	29,2
Totale personale civile . . . . .	7.737.754,2	110.839,2	41,5	25.532,5	9,5	71.675,0	26,8	19.465,9	7,3	39.961,0	14,9
Totale personale civile al net- to Pubblica istruzione ed Esteri . . . . .	1.360.375,0	79.842,2	53,3	23.118,9	15,4	—	—	16.890,9	11,3	30.043,2	20,0
Totale personale militare . . . . .	2.298.041,2	178,1	0,2	54.546,7	65,7	8.851,4	10,7	3.295,0	4,0	16.152,7	19,4
Totale Ministeri . . . . .	10.035.795,4	111.017,3	31,7	80.079,2	22,8	80.526,4	23,0	22.760,9	6,5	56.013,7	16,0

(\*) In milioni di lire.

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO							Altre indennità (*)	%
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%		
<b>ANAS</b>									
Impiegati . . . . .	14.010,8	793,4	23,0	958,8	27,8	—	1.700,0	49,2	—
Operai . . . . .	21.242,5	470,0	57,0	436,2	43,0	—	—	—	—
Casellanti e agenti stradali	31.078,5	108,6		—	—	—	—	—	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>66.331,8</b>	<b>1.372,0</b>	<b>30,7</b>	<b>1.395,0</b>	<b>31,2</b>	<b>—</b>	<b>1.700,0</b>	<b>38,1</b>	<b>—</b>
<b>AMMINISTRAZIONE POSTE (e Ministero Poste)</b>									
Impiegati . . . . .	928.877,6	68.390,8	38,0	13.970,9	7,8	—	7.298,7	4,0	90.242,7
Operai . . . . .	1.087,2	44,6	54,7	—	—	—	—	—	36,9
Personale straordinario e a contratto privato . . . . .	(55.787,5)	(2.118,9)	—	—	—	—	—	—	(2.962,5)
<b>Totale . . . . .</b>	<b>929.964,8</b>	<b>68.435,4</b>	<b>38,0</b>	<b>13.970,9</b>	<b>7,8</b>	<b>—</b>	<b>7.298,7</b>	<b>4,0</b>	<b>90.279,6</b>

(\*) In milioni di lire.

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO										
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%	Indennità di rischio, maneggio valori, servi- zio notturno e meccano- grafica (*)	%	Altre indennità (*)	%
<b>AZIENDA TELEFONI</b>											
Impiegati . . . . .	74.800,0	3.999,0	22,5	1.125,0	6,3	—	—	858,0	4,8	11.795,4	66,4
Personale straordinario e a contratto privato . . . . .	(3.460,0)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>74.800,0</b>	<b>3.999,0</b>	<b>22,5</b>	<b>1.125,0</b>	<b>6,3</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>858,0</b>	<b>4,8</b>	<b>11.795,4</b>	<b>66,4</b>
<b>MONOPOLI</b>											
Impiegati . . . . .	16.294,5	653,7	16,7	514,5	13,1	—	—	24,6	0,6	2.729,0	69,6
Salariati . . . . .	(66.993,7)	—	—	—	—	—	—	—	—	(6.619,8)	—
<b>Totale . . . . .</b>	<b>16.294,5</b>	<b>653,7</b>	<b>16,7</b>	<b>514,5</b>	<b>13,1</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>24,6</b>	<b>0,6</b>	<b>2.729,0</b>	<b>69,6</b>
<b>FERROVIE S.S.</b>											
Impiegati e operai . . . . .	949.939,2	19.598,8	11,2	16.418,2	9,4	—	—	—	—	138.529,0	79,4
Personale officine . . . . .	122.959,8	1.030,2	12,3	593,0	7,1	—	—	—	—	6.729,7	80,6
<b>Totale . . . . .</b>	<b>1.072.899,0</b>	<b>20.629,0</b>	<b>11,3</b>	<b>17.011,2</b>	<b>9,3</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>145.258,7</b>	<b>79,4</b>

(\*) In milioni di lire.

AMMINISTRAZIONI E CATEGORIE DI PERSONALE	COMPOSIZIONE DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO										
	Stipendi, paghe ed altri assegni fissi (*)	Compensi per lavoro straordi- nario ed analoghi (*)	%	Indennità di mis- sione e trasferi- mento (*)	%	Indennità di servizio all'estero e analoghe (*)	%	Indennità di rischio, maneggio valori, servi- zio notturno e meccano- grafica (*)	%	Altre indennità (*)	%
Totale Aziende Autonome . . . . .	2.160.290,1	95.089,1	19,9	34.016,6	7,1	—	—	9.881,3	20,7	250.062,7	52,3
Totale impiegati Aziende Au- tonome . . . . .	1.983.922,1	93.435,7	19,9	32.987,4	7,1	—	—	9.881,3	21,1	243.296,1	51,9
Totale altre categorie Aziende	176.368,0	1.653,4	17,5	1.029,2	10,9	—	—	—	—	6.766,6	71,6
TOTALE GENERALE PERSONALE CI- VILE DELLO STATO . . . . .	9.898.044,3	205.928,3	27,6	59.549,1	8,0	71.675,0	9,6	118.347,2	15,9	289.923,7	38,9
TOTALE GENERALE PERSONALE DEL- LO STATO . . . . .	12.196.085,5	206.106,4	24,9	114.095,8	13,8	80.526,4	9,7	121.642,2	14,7	306.076,4	36,9

(\*) In milioni di lire.

*Composizione della spesa per stipendi, paghe ed assegni fissi.*

CATEGORIE PERSONALE E/O AMMINISTRAZIONI	Stipendi, paghe, retribuzioni, ecc., 13 <sup>a</sup> mensilità, indennità integra- tiva speciale, quote aggiunte di famiglia  %	Assegno perequativo pensionabile e altri assegni analoghi, indennità funzione, indennità operativa FF.AA., indennità d'istituto, ecc.  %	Assegni personali riassorbibili, altri assegni fissi  %
<i>a) MINISTERI</i>			
Impiegati . . . . .	81,4	18,1	0,5
Operai . . . . .	78,5	19,9	1,6
Magistrati . . . . .	100,0	—	(0,02)
Insegnanti . . . . .	81,4	18,6	(0,03)
Corpi di polizia . . . . .	53,4	46,6	(0,05)
Forze armate . . . . .	80,4	19,6	(0,03)
Totale . . . . .			
	77,4	22,4	0,2
Totale personale civile . . . . .			
	81,6	18,2	0,2
Totale personale militare . . . . .			
	63,1	36,9	(0,04)
<i>b) AZIENDE AUTONOME</i>			
Impiegati ANAS . . . . .	87,5	12,5	(*)
Operai ANAS . . . . .	86,9	13,1	(*)
Impiegati poste . . . . .	84,6	15,4	(0,03)
Operai poste . . . . .	84,0	16,0	(*)
Impiegati telefoni . . . . .	85,2	14,8	(*)
Impiegati monopoli . . . . .	84,3	15,6	0,1
Salariati monopoli . . . . .	88,3	11,7	(*)
Impiegati e operai F.S. . . . .	98,3	(*)	1,7

(\*) Il dato è compreso in quello della colonna precedente.

Il valore relativamente elevato degli « assegni fissi diversi » del personale operaio è soprattutto da ascrivere a forme particolari di retribuzione del lavoro straordinario o a cottimo, che danno luogo a spese classificate tra gli assegni fissi.

Non è infine possibile — per la non disponibilità di dati relativi a singole Amministrazioni o a sub-categorie di personale — computare, nell'ambito del terzo gruppo di assegni fissi, il peso degli assegni personali riassorbibili attribuiti dalla legge n. 734 del 1973, o da altre analoghe, in sostituzione di sopprese indennità accessorie: trattasi comunque di onere rilevante solo per poche e ristrette categorie di dipendenti.

Quanto, invece, alla ripartizione della spesa relativa al trattamento economico accessorio propriamente detto, il prospetto cui per primo si è fatto riferimento consente anzitutto di distinguere gli emolumenti di carattere generale (compensi per lavoro straordinario ed analoghi; indennità di trasferta e trasferimento; indennità di servizio all'estero ed assegni di sede; indennità di rischio, meccanografica, di lavoro notturno e per maneggio di valori di cassa), dalle « altre indennità » che tuttora caratterizzano il trattamento di particolari categorie di personale (6).

---

(6) Il prospetto stesso (n. 1) utilizza, di base, i dati del sistema informativo, classificati secondo la codificazione economica ed esposti in milioni di lire: a questi aggiunge quelli relativi alle Aziende autonome (per i quali si è reso necessario ricorrere a particolari rielaborazioni), ma con riguardo, di norma, al solo personale impiegatizio e operaio, in ragione dell'insufficiente specificazione in bilancio degli oneri concernenti talune altre categorie (salariati stagionali dei Monopoli di Stato, personale straordinario delle Aziende postali e telefonica ecc.). Anche i dati di spesa dei Ministeri sono stati sottoposti a rielaborazione, o per l'opportunità di prendere in considerazione la spesa di taluni capitoli non classificati al secondo o terzo livello (capitolo 1505 Giustizia, capitoli 1017, 2501, 2503 e 2505 Esteri, capitolo 3015 Interno, capitoli 5310 e 5311 Finanze) o non classificati tra quelli di personale (capitolo 5053 Industria), ovvero, al contrario, per depurarli della spesa di capitoli non attinenti al trattamento accessorio (capitolo 1019 e 1502 Giustizia, capitoli 2001 e 2511 Interno, capitoli 2014, 2016, 2017 e 2018 Trasporti, capitoli 1402, 1403, 1606, 1613 e 3511 Difesa, capitoli 1022 e 4008 Agricoltura, capitolo 2004 Marina mercantile, nonché, per motivi di omogeneità con gli altri Ministeri, capitoli 1021, 1505, 1703, 2005, 2204, 2209, 2402, 2409, 2605, 2610,3602, 4005, 4005, 4006, 4006, 4008 e 5203 Pubblica istruzione); oppure, ancora, per l'opportunità di ovviare alla inesatta classificazione di altri capitoli (capitolo 3955 Tesoro-Presidenza, capitolo 3547 Tesoro-altre spese, capitolo 1506 Giustizia, capitoli 1505 e 1021 Esteri; capitoli 2007, 2207, 2404, 2607, 2608, 3204, 3205 e 4007 Pubblica istruzione, capitolo 1027 Lavori pubblici, capitolo 3501 Difesa. Inesatta, ma ininfluenza sui dati del prospetto, è da considerare anche la classificazione di alcuni capitoli: ad es. 1022, 2507 e 4002 Esteri).

Inoltre, mentre la spesa di personale dell'Azienda foreste è compresa nei dati relativi al Ministero dell'agricoltura — così come la spesa del fondo per il culto, fondo di beneficenza e fondo patrimoni ex economici è considerata unitamente a quella del Ministero dell'interno — i dati relativi al Ministero delle poste sono ricompresi tra quelli dell'Amministrazione omonima. Tra le altre indennità delle forze armate sono compresi anche 169,3 milioni relativi al capitolo 2018 Trasporti. Il prospetto non tiene conto, infine, degli oneri concernenti i Ministri e Sottosegretari di Stato e gli addetti alle relative segreterie, di quelli per retribuzioni ad aggio e a contratto privato (voce 2.2.6.: 9,5 miliardi) nonché di altre spese non classificabili neppure tramite rielaborazione, (es. spesa personale ex INGIC Ministero Finanze 73,6 miliardi). Dei 10.587 miliardi cui è ammontata nel 1977 la spesa complessiva della categoria II (personale in attività di servizio), circa 200 non sono contemplati nel prospetto, che si riferisce ad un onere globale di 10.386,2 miliardi. Gran parte delle somme non classificabili si riferisce — oltre che ad oneri previdenziali ed assistenziali per il personale



Il peso di quest'ultime è pari a poco meno del 15 per cento del complessivo trattamento accessorio del personale civile ministeriale (16 per cento ove si considerino anche i dipendenti militari), mentre, per il personale delle Aziende autonome, con la sola eccezione dell'ANAS, la spesa relativa copre mediamente oltre i due terzi del totale, con una punta massima dell'80 per cento circa per l'Amministrazione ferroviaria.

Incide su tale differenza il fatto che una quota non irrilevante (27 per cento circa) della spesa per indennità generali del personale civile c. d. burocratico si riferisce all'indennità di servizio all'estero, della quale non fruiscono, di fatto, i dipendenti delle Aziende. Ma occorre altresì tener presente che detta voce riguarda un'assai ristretta cerchia di destinatari e che il peso in sé elevato, o relativamente tale, che le « altre indennità » assumono per qualche Ministero è del pari da mettere in relazione, nella maggior parte dei casi, a trattamenti previsti per particolari categorie di personale.

D'altra parte, la maggiore incidenza delle indennità di carattere particolare sul trattamento accessorio del personale aziendale fa sì che a quest'ultimo, nel suo complesso, si connetta una spesa mediamente pari al 22,1 per cento di quella concernente il trattamento fondamentale (stipendio ed altri assegni fissi); mentre l'analogo rapporto è del 3,5 per cento per il personale civile ministeriale (11,2 per cento ove i dati siano considerati al netto delle spese dei Ministeri della pubblica istruzione e degli esteri); con riguardo al solo personale impiegatizio, i relativi dati sono poi del 23,6 per cento per le Aziende e del 12,3 per cento per i Ministeri.

Ai valori percentuali secondo cui la spesa complessiva per trattamento economico accessorio si rapporta a quella per assegni fissi si riferisce, comunque, l'unito ulteriore prospetto (n. 3), che aggiorna con i dati relativi al 1977 le corrispondenti elaborazioni contenute nelle relazioni precedenti, alle quali ultime può utilmente rinviarsi per ogni chiarimento o considerazione al riguardo (7).

### 3. — *Trattamento economico accessorio e vantaggi extra-retributivi.*

Nell'appendice che conclude il presente capitolo saranno esposte considerazioni e forniti elementi conoscitivi in ordine alle singole voci del trattamento economico accessorio dei dipendenti dello Stato, anzitutto distinguendo tra indennità di carattere generale — in quanto tali di massima fruibili dalla generalità del personale — e

---

iscritto a regimi di previdenza e assistenza diversi da quelli statali — alle spese per l'approvazione dei progetti relativi all'occupazione giovanile (31,4 miliardi nel complesso), alle retribuzioni degli incaricati locali del Ministero degli esteri, agli aggi per i gestori del lotto ecc.

(7) Lo scarto tra i valori del 1977 e quelli degli anni precedenti è in qualche caso dovuto a diversità nella classificazione delle spese: un esempio è dato dall'onere per trattamento economico accessorio del personale di magistratura ed equiparato, nel quale è stato quest'anno computata — a differenza che negli anni scorsi — l'onere per le c.d. propine degli Avvocati dello Stato, di cui al capitolo 3599 del Ministero del tesoro.

*Rapporto tra indennità accessorie e assegni fissi.*

AMMINISTRAZIONI	1974 (%)	1975 (%)	1976 (%)	1977 (%)
<i>a) PERSONALE CIVILE MINISTERI</i>				
Presidenza . . . . .	30,01	29,2	28,0	27,5
Tesoro (Ministero) . . . . .	7,46	8,1	7,0	7,6
Tesoro (altre spese) . . . . .	3,57	3,4	3,8	4,1
Finanze . . . . .	9,39	29,8	23,7	23,7
Bilancio . . . . .	11,73	14,1	10,2	11,2
Grazia e giustizia . . . . .	2,62	4,6	6,9	2,4
Esteri . . . . .	139,88	229,2	255,1	275,1
Pubblica istruzione . . . . .	2,57	1,7	1,4	0,5
Interno . . . . .	16,70	27,8	23,0	21,0
Lavori pubblici . . . . .	13,05	15,6	12,3	10,9
Trasporti . . . . .	8,44	10,7	9,6	7,3
Difesa . . . . .	4,44	7,9	5,1	4,9
Agricoltura . . . . .	7,00	11,7	10,7	7,7
Industria . . . . .	14,15	12,8	11,5	17,1
Lavoro . . . . .	8,30	7,9	6,6	7,0
Commercio estero . . . . .	13,08	17,8	11,1	8,9
Marina mercantile . . . . .	8,03	9,5	6,9	6,2
Partecipazioni statali . . . . .	22,36	21,7	14,2	11,1
Sanità . . . . .	20,88	19,5	18,3	16,7
Turismo . . . . .	11,12	13,6	8,9	8,1
Beni culturali . . . . .	—	10,6	6,1	3,7
Totale personale civile Ministeri . . . . .	7,54	6,0	5,1	3,5
Totale personale civile al netto Pubblica Istruzione e Affari esteri . . . . .	7,97	14,1	12,2	11,2
Totale impiegati Ministeri . . . . .	—	—	—	12,3
Totale impiegati Ministeri al netto Pubblica istruzione e Affari esteri . . . . .	—	—	16,2	14,1
Totale operai Ministeri . . . . .	—	0,03	3,2	2,9
Totale magistrati ed equiparati . . . . .	—	—	0,1	1,1
Totale insegnanti . . . . .	—	—	0,8	0,2
<i>b) PERSONALE IMPIEGATO AZIENDE AUTONOME</i>				
Amministrazione poste (compreso personale ULA) . . . . .	24,31	22,7	19,5	19,4
Azienda telefoni . . . . .	27,90	25,3	23,5	23,8
Amministrazione monopoli . . . . .	30,55	27,9	27,3	24,1
ANAS . . . . .	7,39	14,9	9,6	24,6
Ferrovie dello Stato (compresi operai) . . . . .	26,23	20,8	22,6	18,4
Totale impiegati Aziende . . . . .	—	—	—	23,6
Altre categorie personale Aziende (*) . . . . .	—	—	—	5,4
Totale Aziende . . . . .	24,95	21,7	20,8	22,1
Totale personale civile dello Stato . . . . .	10,18	9,7	8,8	7,5
Forze armate . . . . .	5,35	7,0	7,2	6,6
Corpi di polizia . . . . .	—	3,0	2,9	2,0
Totale generale . . . . .	—	8,6	7,9	6,8

(\*) Operai, casellanti e stradali ANAS, operai poste, personale delle officine delle FF.SS.

trattamenti o compensi di natura particolare, propri di determinate categorie; ed in secondo luogo avendo riguardo — specie per questi ultimi — alla classificazione attribuita nel bilancio ai relativi oneri (compensi con distinta ed appropriata contabilizzazione in bilancio, compensi sprovvisti di autonoma evidenziazione, poste retributive ed onere gravante su capitoli non classificati tra le spese di personale).

Scopo principale di tale parte della trattazione è quello di offrire un'idea della rilevata disorganicità del quadro normativo inerente alla materia, e delle difficoltà che si incontrano già nella semplice ricognizione di esso, in ragione anche delle eventuali carenze nella evidenziazione contabile delle spese: i riferimenti normativi, pur senza pretese di completezza, sono ricavati sia dal nomenclatore ed indice cronologico degli atti del bilancio di previsione, sia dall'esame della legislazione dell'ultimo quinquennio.

Come, peraltro, si è più volte rilevato nelle precedenti relazioni, ogni tentativo inteso a quantificare la retribuzione effettiva dei pubblici dipendenti ed ogni valutazione comparativa in materia non può esimersi dal considerare due ulteriori profili: i vantaggi non monetizzabili di cui fruiscono singoli dipendenti, o categorie di essi, e la eventualità che altri conseguano — sia pure a corrispettivo di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle cui si riferisce il normale trattamento — compensi monetari in qualche caso di rilievo prioritario rispetto alle indennità accessorie propriamente dette (8).

Quanto al primo aspetto, una disamina delle situazioni suscettibili di tradursi in vantaggio indirettamente retributivo — nei limiti almeno in cui esse emergano dal bilancio — sarà condotta nel terzo paragrafo della citata « appendice », con intenti e criteri sostanzialmente non diversi da quelli sopra indicati.

Sotto il secondo profilo, invece, rilevano soprattutto i problemi interpretativi posti dalle disposizioni che hanno introdotto nell'ambito dell'impiego statale, negli anni 1972 e 1973, il principio della onnicomprensività della retribuzione fondamentale.

Come più volte si è rilevato, i contrasti e le difficoltà che la materia ha suscitato sono soprattutto derivati dall'incerta o comunque generica lettera delle disposizioni medesime, nonché dalla loro diversa formulazione: ciò che tra l'altro ha condotto a disparità di trattamento tra l'una e l'altra categoria di personale in ragione delle

---

(8) Altro problema è quello posto dalla necessità di comparare le varie posizioni retributive alla stregua anche del trattamento normativo di ciascuna categoria, tenendo ad esempio conto dell'orario effettivo di lavoro, delle possibilità di miglioramenti economici connesse alla progressione in carriera o, comunque, al decorso del tempo, delle quote di retribuzione pensionabili ecc. Un esempio di come particolari aspetti del trattamento normativo possano incidere su quello retributivo è offerto da un fenomeno del quale si è riferito nelle precedenti relazioni e che dall'esercizio del controllo è emerso anche nel 1977: il fenomeno, cioè, dell'assegnazione più o meno generalizzata del personale operaio permanente a mansioni delle categorie superiori, con i noti effetti vincolanti in tema di successivo avanzamento.

Per osservazioni in argomento, si vedano i capitoli VIII, XIV, XV della Sezione II.

quali è stata ripetutamente sottolineata l'opportunità di un nuovo intervento legislativo.

In assenza di quest'ultimo, ed a fronte anche di deroghe settoriali introdotte dalla sopravvenuta normazione, l'apparente originaria rigidità del divieto di compensi extra-tabellari si è andata via via offuscando, e sono progressivamente emersi da più approfondite interpretazioni i limiti che alla pienezza del principio derivavano connaturalmente dall'ambiguità delle stesse disposizioni di esso istitutive.

Di tale processo, che ha portato a riconoscere al principio dell'onnicomprensività, quanto meno per talune categorie, valore poco più che indicativo, si è comunque già trattato, in via generale, nella parte introduttiva del presente capitolo (9): in dettaglio, può ora rilevarsi che i compensi aggiuntivi dei quali si ritiene oggi vietata la percezione sono soltanto quelli spettanti « in connessione con la carica », intendendosi per « carica » non lo « status » del dipendente, ma l'ufficio da esso ricoperto.

Seppure con ciò non sia venuta meno del tutto — a motivo dell'estrema varietà delle situazioni — la necessità di valutare caso per caso la « compatibilità » o meno di ciascun compenso, il criterio di cui si è detto consente il superamento di molte delle incertezze profilatesi e riduce altresì notevolmente gli effetti distorsivi derivanti dalla diversa formulazione delle norme introduttive del trattamento onnicomprensivo. Da un lato, tuttavia, talune disparità a tale situazione tuttora si connettono (10); dall'altro, l'ampliato novero dei compensi percepibili ripropone la problematica di fondo avuta di mira dal legislatore del 1972-73, che è quella della razionalizzazione della materia degli « incarichi » aggiuntivi. Razionalizzazione, questa, da ritenersi necessaria non soltanto in ragione delle pur notevoli differenziazioni retributive che per l'indicata via possono concretarsi tra categorie e tra singoli dipendenti, ma anche per motivi di ordine funzionale, a fronte di ipotesi nelle quali il cumulo degli incarichi retribuiti può risultare tale da assorbire proprio i più qualificati dipendenti in attività non comprese nei normali compiti d'istituto.

#### 4. — *Consistenza del personale in servizio e reclutamento.*

Dati e valutazioni sulla consistenza del personale in servizio nelle varie Amministrazioni sono contenuti nei capitoli, a quest'ultime relativi, della Sezione II: la transitorietà che tuttora caratterizza l'organizzazione dell'apparato statale esime da osservazioni di carattere generale in tema di situazione degli organici, potendosi oltretutto rinviare al precedente capitolo per considerazioni sull'avvenuta istituzione dei ruoli unici previsti dalla legge n. 382 del 1975.

---

(9) Si vedano anche, in particolare, la relazione sull'esercizio precedente (pagina 151-152) nonché le numerose pronunce giurisdizionali in essa citate. Da ultimo, cfr Sezione del controllo, n. 838 del 15 dicembre 1977, nonché Sezione controllo Enti n. 1429 del 30 maggio 1978, trasmessa alla Camera dei Deputati il 20 giugno (n. 1384/3).

(10) Tali disparità soprattutto riguardano il personale fruente dell'assegno perequativo pensionabile, in ragione del più rigido divieto stabilito dalla legge n. 734/1973 rispetto a quello recato dall'analoga disposizione (articolo 50) del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Un rilievo che è reiterativo rispetto a quanto si è osservato nelle precedenti relazioni riguarda la diffusa situazione deficitaria dei ruoli dirigenziali limitatamente alla qualifica di primo dirigente (11) la quale appare soprattutto connessa, oltre che al graduale svuotamento dei ruoli ad esaurimento istituiti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, al ritardato approntamento dei corsi di formazione dirigenziale pure previsti dal citato decreto delegato.

Nel 1977, è stato emanato (12) il regolamento concernente le discipline di insegnamento ed esame dei corsi stessi, ed è stato sottoposto alla Corte un provvedimento con il quale veniva indetto un concorso per titoli di servizio per l'ammissione al 1° corso di formazione dirigenziale, con inizio previsto per il 2 gennaio 1978. Nell'individuare i posti da mettere a concorso, il provvedimento stesso teneva peraltro conto unicamente delle vacanze verificatesi a partire dal 1° gennaio 1977, nel presupposto che alla copertura di quelle determinatesi anteriormente potesse in un secondo tempo provvedersi con il concorso speciale per esami, previsto, in temporanea deroga alla disciplina ordinaria, dal disegno di legge citato nella precedente relazione (13).

Non essendosi quest'ultimo ancora tradotto in legge, la Corte non ha potuto ammettere il provvedimento a visto e registrazione (14), pur prendendo atto che il ritardo verificatosi nell'indizione dei corsi ha determinato — secondo quanto fatto presente dalla Amministrazione — un accumulo di posti vacanti e di funzionari aventi titolo a partecipare ai corsi tale da rendere estremamente problematica l'applicazione dell'ordinario sistema di avanzamento, che comporterebbe il contemporaneo allontanamento dagli uffici di almeno 1.500 funzionari, con conseguente paralisi dell'Amministrazione.

Sempre nel 1977 — e ciò va rilevato con riferimento a quanto osservato nella precedente relazione — l'avvenuta emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1977, n. 701, approvativo del regolamento di esecuzione delle norme sul riordinamento e potenziamento della Scuola superiore della pubblica Ammi-

---

(11) A tale riguardo, tuttavia, va altresì ribadito che l'avvenuta istituzione dei ruoli dirigenziali in assenza della necessaria previa ristrutturazione dell'apparato amministrativo rende difficile valutare per quanti degli Uffici che vennero a suo tempo riconosciuti, in sede amministrativa, di « livello » dirigenziale debba effettivamente ritenersi necessaria, sotto il profilo funzionale, la proposizione di un dirigente; ciò ove soprattutto si consideri che gli organici dirigenziali sono stati istituiti a titolo provvisorio, con espressa riserva di successiva riduzione.

(12) Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 1977, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 247 del 10 settembre 1977.

(13) Disegno di legge n. 765 presentato alla Camera dei Deputati il 15 novembre 1976 — È da ricordare che il sistema di reclutamento dirigenziale previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, pur essendo destinato ad avere piena ed esclusiva applicazione dal 1981 avrebbe dovuto essere attuato, limitatamente ad una percentuale delle vacanze, sin dal 1° gennaio 1975. L'articolo 36 del richiamato decreto, inoltre, ha previsto particolari corsi di formazione dirigenziale per le Amministrazioni della pubblica sicurezza e della protezione civile e servizi antincendi, demandando ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio — tuttora da emanare — le opportune norme di adeguamento per l'ammissione, i programmi, lo svolgimento dei corsi stessi.

(14) Sezione controllo n. 839 del 15 dicembre 1977, allegata alla presente relazione.

nistrazione ha reso altresì possibile l'indizione di un concorso, per titoli ed esame-colloquio, per l'ammissione ad un corso di preparazione per il reclutamento di funzionari delle carriere direttive amministrative. Al superamento degli esami finali del corso di preparazione — cui potranno partecipare, con titolo ad una borsa di studio, 180 candidati — sarà riconosciuta funzione sostitutiva del pubblico concorso ai fini del reclutamento di 150 funzionari, da ripartirsi tra varie Amministrazioni (15).

Ancora in materia di reclutamento, e nel quadro dell'eterogeneità delle soluzioni agevolative introdotte da norme settoriali, meritano cenno le disposizioni dettate, per l'Amministrazione della Giustizia, dalla legge 10 marzo 1976, n. 313, e più recentemente, dal decreto legge 14 aprile 1978, n. 111, convertito in legge 10 giugno 1978, n. 271, le quali confermano l'ormai generalizzato orientamento a ricorrere, per fronteggiare le più urgenti situazioni di deficienza del personale, a più o meno massicce assunzioni di idonei di precedenti concorsi (16).

Trattasi — come altre volte osservato — di rimedio eccezionale che, se istituzionalizzato, o se adottato senza prefissione di limiti temporali, può seriamente pregiudicare non soltanto le esigenze di selezione che si connettono alla regola del concorso, ma anche e soprattutto le aspettative delle leve di lavoro di nuova formazione. Al riguardo, emblematico può ritenersi il caso di cui si fa cenno nel capitolo XXI della Sezione II, relativo ad un concorso del 1971 a 362 posti di operatore presso gli Uffici locali dell'Amministrazione delle poste, sulla cui base sono stati già chiamati ad assumere servizio 17.500 idonei, dei quali oltre 5.000 nel solo 1977.

Non è poi da trascurare la possibilità che proprio dall'esistenza di rimedi eccezionali ed in qualche misura concorrenziali rispetto all'ordinario sistema di reclutamento, derivino, talora, ulteriori remore al sollecito bando ed espletamento dei concorsi: tale ad esempio, potrebbe essere il caso del c.d. « straordinariato », relativamente soprattutto al personale insegnante (17), ma altrettanto può dirsi delle ipotesi in cui il ricorso a personale di altri Ministeri, di Enti o organismi vari o è legislativamente consentito o è di fatto posto in essere da qualche Amministrazione (18). A margine di fenomeni

---

(15) I posti da ricoprire con tale forma di reclutamento risultano da accantonamenti di disponibilità organiche (verificatesi negli anni 1975-77) disposti con decreti del Presidente del Consiglio. Essi riguardano in pratica, tutte le Amministrazioni non autonome (oltre, all'ANAS), eccetto la Presidenza del Consiglio ed i seguenti Ministeri: beni culturali ed ambientali, affari esteri, lavori pubblici, marina mercantile, partecipazioni statali e sanità.

(16) Cfr. al riguardo capitoli V e XII della Sezione II, oltre a quelli concernenti in genere le Aziende autonome. Cfr. altresì Capitolo XXIII.

(17) Tuttora in corso di parziale espletamento è l'ultimo concorso bandito, agli inizi del 1974, a 23.000 cattedre d'insegnamento nella scuola media.

(18) Casi di utilizzazione in via di fatto di personale estraneo sono ad esempio segnalati nei capitoli II, XIII e XIX della Sezione II, relativi ai Ministeri dell'agricoltura, industria, nonché delle partecipazioni statali. Assai frequenti sono poi le autorizzazioni legislative alla utilizzazione di personale di Enti o di altre Amministrazioni in posizione di comando o distacco (cfr. ad ese. capitoli I, IV, VI e XXVI della Sezione II), ovvero all'assunzione di personale con contratto di diritto privato (si vedano capitoli VI, XVI, XXI, XXII, XXVI e XXVIII).

siffatti è da dire che essi — anche quando concretino un'elusione di precetti normativi — creano situazioni destinate prima o dopo ad essere regolarizzate o comunque giuridicamente rilevanti ai fini dell'eventuale successiva stabilizzazione in ruolo (19). Quanto, poi, alle ipotesi in cui è ammessa l'utilizzazione di personale di Enti pubblici, sono sotto altro profilo da richiamare le considerazioni svolte nella precedente relazione, in ordine alle insostenibili situazioni che possono determinarsi allorché il trattamento economico del personale « distaccato » o comunque utilizzato risulti sensibilmente superiore a quello fruito dai dipendenti dell'Amministrazione interessata (20).

Il discorso è comunque di carattere generale e si connette al fondamentale problema della mobilità del personale, alla soluzione del quale sono preordinate gran parte delle proposte in cui si articola la progettata riforma dell'ordinamento del personale statale.

Della innegabile incidenza che sul problema stesso è esercitata dalle differenziazioni retributive sussistenti tra l'uno e l'altro dei settori pubblici, si è del resto ampiamente trattato in altre occasioni. In una prospettiva in parte analoga può essere forse valutato un altro fenomeno emerso di recente, che è quello di spinte centrifughe da parte di categorie di personale intese all'inquadramento in forme di impiego pubblico più vicine, quantomeno sotto il profilo del trattamento economico, a quelle privatistiche. Del fenomeno stesso si tratta, in particolare, nel cap. XXV della Sezione II, relativo al Ministero del tesoro (21), ma è noto che soluzioni di questo tipo sono state prospettate — seppure in un quadro di ristrutturazione inteso ad assicurare maggiore efficienza ed economicità — anche per Aziende autonome (22).

Sempre in tema di mobilità del personale, ma in una visuale meno ampia, è infine da avvertire che — pur nel protrarsi della

---

(19) Nel 1976 è stato sottoposto alla Sezione del controllo un caso in cui l'inquadramento in ruolo e la ricostruzione di carriera erano da una decisione giurisdizionale disposti a favore di un estraneo all'Amministrazione che per lungo tempo risultava aver ricoperto presso quest'ultima, in via continuativa, incarichi di diverso genere (Sezione controllo n. 707 del 30 giugno 1976). Per casi in certo senso analoghi si vedano anche Sezione controllo n. 680 del 29 aprile 1976 e n. 864 del 13 aprile 1978.

(20) Al riguardo emblematico, come si è rilevato lo scorso anno, è il caso del personale di Enti utilizzato presso la Segreteria del Ministro per gli interventi straordinari del Mezzogiorno, il cui trattamento annuo lordo è stato nel 1976 quantificato in oltre 41 milioni pro-capite per il personale direttivo, in 19,4 milioni per quello di concetto e in 11,3 milioni per quello ausiliario. Questioni interpretative di vario genere si sono profilate, nell'anno, relativamente ai primi casi di inquadramento nello Stato del personale di Enti, in relazione all'identificazione del trattamento economico da conservare: si vedano, al riguardo, le pronunce della Sezione del controllo n. 849 del 2 febbraio 1978 e n. 793 del 22 giugno 1977.

(21) In tale sede si fa cenno all'avvenuta assegnazione di personale ministeriale alla CONSOB (in ordine alla quale è all'esame delle Camere un disegno di legge per il formale inquadramento) nonché alla SACE; al già disposto passaggio all'Istituto poligrafico del personale della Zecca di Stato (legge 20 aprile 1978, n. 154); alla progettata istituzione di un'Azienda autonoma per la Cassa depositi e prestiti, nonché a soluzioni analoghe prospettate per gli Istituti di previdenza, il Provveditorato generale dello Stato, la Direzione generale del debito pubblico.

(22) Cfr. al riguardo il capitolo XXVII della Sezione II, nonché capitoli XXI e XXII.

mancata emanazione dei regolamenti previsti dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 — sempre più frequente è l'ipotesi di norme settoriali che si riferiscono a concorsi su base circoscrizionale, spesso con obbligo di residenza, per un determinato periodo, nella sede di prima assunzione: ciò che è imposto dalla nota difficoltà di reperire o destinare dipendenti in particolari sedi, specie del settentrione (23).

##### 5. — Osservazioni varie.

A sette anni di distanza dall'entrata in vigore della legge n. 775 del 28 ottobre 1970, è stato nel 1977 emanato il regolamento previsto dall'articolo 7 della legge stessa, relativo alle modalità di elezione dei rappresentanti del personale in seno ai Consigli di amministrazione dei Ministeri e ad organi similari (24); potrà così ricevere applicazione il nuovo sistema di nomina diretta dei rappresentanti, ed il numero minimo di essi potrà essere elevato da 3 a 4. È da dire, al riguardo, che presso qualche Amministrazione al rinnovo delle nomine si è intanto proceduto secondo le vecchie norme (recate dalla legge n. 249 del 1968) ma con aumento del numero dei rappresentanti, per il tramite di provvedimenti ritenuti illegittimi dalla Corte ed ammessi a registrazione con riserva (25).

In tema di assenteismo, non sono in via generale emersi nell'anno, dall'esercizio del controllo, dati diversi da quelli di cui si è fatto cenno lo scorso anno: presso qualche settore, peraltro, il numero dei provvedimenti di congedo straordinario o aspettativa è apparso in leggera diminuzione, mentre presso altri la gravità del problema è desumibile da elementi e dati forniti dalle stesse Amministrazioni interessate (26).

---

(23) Cfr. Capitoli X, XI, XXI, XXIII e XXIV della Sezione II. Da rilevare, al riguardo, come i fattori di rigidità che si oppongono alla mobilità geografica del personale siano tali da indurre in qualche caso gli interessati a rinunciare addirittura a promozioni pur di non subire il conseguenziale trasferimento ad altra sede. L'ipotesi si è verificata presso il Ministero di grazia e giustizia (cfr. capitolo XII della Sezione II), ed ha riguardato la rinuncia, da parte di funzionari direttivi, all'inquadramento nei ruoli dirigenziali. L'ammissibilità delle rinunce stesse è stata negata dalla Sezione del controllo (n. 671 del 25 marzo 1976) ma il caso è all'esame dei competenti organi giurisdizionali su ricorso degli interessati.

(24) Decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 721, pubblicato sul supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* n. 275 dell'8 ottobre 1977.

(25) Come più volte segnalato negli anni precedenti, la Corte aveva ritenuto che le disposizioni dell'articolo 7 della legge n. 775 del 1970 concernenti il sistema elettivo per le nomine dei rappresentanti formassero sistema con quelle che elevavano a 4 il numero minimo dei rappresentanti medesimi, e che la mancata emanazione del previsto regolamento esecutivo condizionasse pertanto, paralizzandola, l'operatività della nuova legge, determinando l'ultrattività di quella precedente (Sezione del controllo, n. 638 del 16 ottobre 1975, nonché nn. 688 e 696 del 29 aprile e 3 giugno 1976 e nn. 739 e 782 del 20 gennaio e 19 maggio 1977). La registrazione con riserva è stata richiesta dal Governo per i Consigli di amministrazione del Ministero degli affari esteri (Sezioni riunite, pronuncia n. 13 del 22 e 24 gennaio 1976) e del Ministero della Giustizia (n. 25 del 15 settembre 1977).

(26) Si vedano, al riguardo, i capitoli XXI, XXII, XXIII, XXV, XXVII e XXVIII della Sezione II.



Comune a tutti i settori amministrativi e di proporzioni così rilevanti da meritare un'approfondita trattazione, è stato invece, nell'anno, l'aumento dei provvedimenti concessivi dell'equo indennizzo e l'incremento degli oneri relativi.

Come emerge dall'unito prospetto che ad essi si riferisce, l'aumento medio generale, in termini di spesa impegnata, è stato nel solo 1977 del 113,4 per cento (da 8,4 miliardi a 17,8), con punte settoriali di oltre il 400 per cento (e in un caso del 959,2 per cento); mentre, estendendo l'indagine ad un biennio, la spesa globale (5,2 miliardi nel 1975) risulta aumentata addirittura del 242,3 per cento.

Benché, poi, la natura dell'attività svolta possa ovviamente incidere sulla frequenza degli infortuni o delle infermità, meritevole di segnalazione è il fatto che la metà circa degli oneri complessivi attengano al solo Ministero della difesa, mentre la spesa ad esempio del Ministero della pubblica istruzione, pur risultando aumentata del 400 per cento circa rispetto al 1976, ne assorba poco più del 4 per cento: ciò che induce tra l'altro a segnalare la particolare procedura di accertamento della dipendenza da causa di servizio prevista per i dipendenti militari, che al giudizio delle commissioni mediche non sovrappone, come invece è stabilito per i dipendenti civili, il parere del Consiglio di amministrazione (27).

In una visione più generale, comunque, le dimensioni assunte dal descritto fenomeno sembrano essere diretta conseguenza di una disposizione (articolo 163, 2° comma) recata dal decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, secondo la quale l'accertamento della dipendenza da causa di servizio delle menomazioni ha carattere definitivo e vincolante anche ai fini della eventuale successiva concessione del trattamento privilegiato di pensione (28). Tenuto conto della disposizione stessa, la segnalata esigenza di più rigorosi accertamenti in ordine alla « dipendenza » (29) travalica ogni pur giustificata considerazione dei riflessi finanziari immediati; ed è in tale quadro che va altresì valutata la possibilità di affidare gli accertamenti stessi ad un organo neutrale ed esterno all'amministrazione burocratica (30).

---

(27) Per più diffuse considerazioni, si veda il capitolo VIII della Sezione II.

(28) L'accertamento costituisce anche presupposto per la concessione di ulteriori benefici, quali il rimborso delle spese di cura e gli scatti anticipati di stipendio.

(29) Va a tale proposito rilevata la generalizzata tendenza a riconoscere, ai fini di tale giudizio, l'eccezionale « gravosità » delle mansioni esplicate dal dipendente. Per altre notazioni sul fenomeno, particolari a determinate Amministrazioni, si vedano, oltre al già citato capitolo VIII, anche i capitoli XII, XVII, XXIV e XXV.

(30) In atto, come è noto, il previsto parere del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie si limita a determinare la categoria cui è da ascrivere la menomazione od infermità, senza involgere la dipendenza di queste ultime dalla causa di servizio.

*Equo indennizzo.*

AMMINISTRAZIONE	1977	Aumento sul 1976
	SPESA IMPEGNATA	
	Importo	%
Tesoro (Ministero) . . . . .	226,1	66,2
Presidenza . . . . .	14,5	177,1
Tesoro (altre spese) . . . . .	104,4	189,9
Tesoro (totale) . . . . .	345,0	94,6
Finanze . . . . .	948,3	113,3
Bilancio . . . . .	5,9	—
Giustizia . . . . .	1.203,1	123,1
Esteri . . . . .	102,0	959,2
Pubblica istruzione . . . . .	745,1	398,0
Interno . . . . .	4.708,5	47,1
Lavori pubblici . . . . .	58,8	32,6 (-)
Trasporti . . . . .	74,8	38,2
Poste . . . . .	—	—
Difesa . . . . .	8.830,5	159,7
Agricoltura . . . . .	275,8	248,3
Industria . . . . .	25,8	181,0
Lavoro . . . . .	143,5	437,2
Commercio estero . . . . .	47,3	100,9
Marina mercantile . . . . .	90,4	331,2
Partecipazioni statali . . . . .	—	—
Sanità . . . . .	192,7	55,9
Turismo . . . . .	—	100,0 (-)
Beni culturali . . . . .	34,9	303,6
<b>Totale complessivo . . .</b>	<b>17.832,5</b>	<b>113,4</b>

## APPENDICE AL CAPITOLO II

### TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO E VANTAGGI EXTRA-RETRIBUTIVI

#### 1. — *Compensi accessori di carattere generale.*

a) *Compensi per lavoro straordinario.* — Nelle relazioni precedenti la Corte ha sottolineato come un effetto secondario delle norme recate dalla legge n. 734 del 1973 — soppressiva di diverse indennità accessorie ed attributiva dell'assegno perequativo al personale civile delle Amministrazioni non autonome — sia stato quello di canalizzare gran parte delle spinte retributive di carattere settoriale verso la richiesta di particolari disposizioni in merito alla retribuzione del lavoro straordinario (1). E non ha mancato di far presente, in proposito, che tale tendenza non soltanto era riconoscibile nelle varie norme eccezionali emanate successivamente alla legge n. 734, ma trovava anche accoglimento, esplicito o implicito, in molteplici disposizioni di questa ultima, tanto da potersi riconoscere nella disomogenea disciplina del lavoro straordinario la causa principale e più frequente dei dislivelli di retribuzione accessoria tra i dipendenti statali, esclusi quelli delle Aziende autonome.

L'ulteriore evoluzione normativa ha sottolineato le difficoltà che — anche in sede di contrattazione collettiva — ostano ancora ad una completa razionalizzazione della materia, in ragione non soltanto delle diversificate esigenze delle Amministrazioni, ma anche per il tacito consolidarsi di una concezione non sempre ortodossa della « straordinarietà » delle prestazioni da remunerarsi in via aggiuntiva.

Espressione di tale concezione sono tra l'altro talune norme transitorie del recente decreto del Presidente della Repubblica 22 lu-

---

(1) L'incidenza di tale posta retributiva sul complessivo trattamento accessorio è stata nel 1977 pari, per il personale civile ministeriale, al 41,5 per cento, mentre l'analogo dato del 1976 era del 33,1 per cento. Al netto, poi, dei dati relativi ai Ministeri degli esteri e della pubblica istruzione, il valore risulta aumentato dal 41,1 per cento al 53,3 per cento. Per le Aziende autonome, tale incidenza è invece pari al 19,9 per cento (il dato non è comparabile con quello del 1976 per talune diversità nei criteri di classificazione delle spese), con una punta massima del 38,0 per cento per l'Amministrazione delle poste.

glio 1977, n. 422, che ha dettato una nuova disciplina dei compensi per lavoro straordinario. Seppure al fine di contenere la spesa pubblica, le norme stesse hanno infatti imposto alle Amministrazioni di ridurre nella seconda metà del 1977 le autorizzazioni a prestare lavoro straordinario sino a compensare gli effetti della disposta maggiorazione delle aliquote retributive orarie: ciò che equivale a riconoscere formalmente l'assenza di un legame sufficientemente rigido tra esigenze eccezionali non fronteggiabili con l'ordinario lavoro e prestazioni da rendersi oltre il normale orario di servizio.

L'atto normativo in questione, per il resto, segna sotto diversi aspetti un passo in avanti rispetto alla disciplina — anch'essa tendenzialmente generale — a suo tempo recata dalla legge n. 734 del 1973 ed appronta i mezzi per una drastica riduzione dei casi, sin qui numerosi, di lavoro straordinario remunerabile in deroga alla normativa generale. Da un lato, peraltro, la realizzazione di tale obiettivo è affidata — come d'altronde era inevitabile — alla responsabile valutazione, nelle sedi previste, delle esigenze proprie di ogni Amministrazione (2); dall'altro talune disposizioni derogatorie hanno già trovato nella nuova disciplina espressa conferma (3). Il decreto presidenziale n. 422, d'altra parte, non si estende — oltre che al personale in servizio all'estero, a quello di magistratura e a quello militare — ai dipendenti delle Aziende autonome, al personale scolastico ed ai dirigenti; ciò che ne riduce notevolmente l'ambito di applicabilità e può anche essere fonte di incertezza in ordine all'eventuale ultrattività — per le categorie escluse — delle varie norme derogatorie previste dalla pregressa normativa (4).

---

(2) Per una proposta di disciplina transitoriamente difforme da quella prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 422, si veda il disegno di legge A.C. n. 2206 (adeguamento della disciplina dei compensi per lavoro straordinario) del quale si farà cenno, sotto diverso profilo, tra breve.

(3) Tali disposizioni riguardano il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il personale doganale, i servizi, in genere, a richiesta di privati.

Invariate, inoltre, sono rimaste le misure dei compensi riguardanti prestazioni di semplice attesa o a disposizioni ed ogni altro compenso commisurato alle tariffe di lavoro straordinario.

(4) Tra tali norme — di solito relative a particolari e maggiori limiti di ore individualmente retribuibili ed in maggioranza recate dalla stessa legge n. 734 del 1973 — possono ricordarsi quelle riguardanti: il personale applicato ai centri meccanografici di notevole rilevanza (articolo 7 legge citata); gli ingegneri ed architetti dello Stato (articolo 21); gli operai adibiti a servizi di vigilanza o custodia o comunque prestanti opera discontinua (articolo 14); il personale della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza (articolo 19, secondo comma); il personale addetto alle pensioni di guerra, i dipendenti del Provveditorato generale dello Stato addetti alla vigilanza sull'Istituto Poligrafico, sulla produzione carte valori ecc.; il personale addetto al controllo della Cassa biglietti Banca d'Italia; il personale della Zecca, della Cassa speciale biglietti a debito dello Stato, della Tesoreria centrale e dell'Agenzia contabile titoli debito pubblico (articolo 19, primo comma, legge n. 734 citata, nonché articolo 22 legge 28 luglio 1971, n. 585; articolo 8 legge 12 agosto 1962, n. 1289; articolo 19 legge 12 agosto 1962, n. 1290; articolo 1 legge 3 maggio 1971, n. 318); il personale dei Ministeri dell'interno e di grazia e giustizia addetto ai servizi elettorali (articolo 18 legge 23 aprile 1976, n. 136; articolo 21 legge 8 marzo 1975 n. 39; articolo 1 legge 30 aprile 1976, n. 312: i compensi possono anche competere a dirigenti generali e a talune unità del personale di magistratura); il personale non dirigente delle Finanze con compiti di vigilanza sulle lotterie ecc. (articolo 16, legge n. 734); il personale delle imposte di fabbricazione (articolo 13, secondo e terzo comma); il personale periferico non dirigenziale del Ministero dei trasporti, Direzione generale della MCTC (articolo 22);

Quanto poi ai dipendenti di qualifica dirigenziale, non possono che rinnovarsi le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni, concernenti, tra l'altro, la pressoché generalizzata disapplicazione delle direttive e disposizioni interne che imporrebbero di autorizzare il lavoro straordinario di detto personale — in ragione anche del maggior orario di lavoro cui esso è legislativamente tenuto — nei soli casi eccezionali e per improrogabili esigenze di servizio. Presso tutte le Amministrazioni, infatti, la quasi totalità dei dirigenti non generali risulta aver percepito, nel 1977, compensi per prestazioni straordinarie commisurati in genere a 30 ore mensili.

L'orientamento degli organi della giustizia amministrativa del quale si è fatto cenno lo scorso anno (5) — secondo cui nella determinazione del compenso orario deve tenersi anche conto dell'indennità di funzione — comporterà, non appena si darà ad esso integrale applicazione, un onere non indifferente: nel 1977, intanto, si è data esecuzione alle decisioni amministrative soltanto nei confronti dei ricorrenti, per lo più in servizio presso i Ministeri del tesoro e dell'interno.

L'elevatezza e la generalizzazione dei compensi fruiti dai dirigenti superiori e dai primi dirigenti pone poi il problema — più volte in passato segnalato — del raffronto tra la retribuzione complessiva di questi ultimi e quella dei dirigenti generali e potrebbe comportare l'estensione anche a questi ultimi dei compensi per lavoro straordinario. Per i dirigenti generali delle Aziende autonome, del resto, tale estensione è stata già sancita (6), mentre tuttora di-

---

il personale non dirigente dei laboratori chimici delle dogane ed imposte dirette (articolo 12); il personale doganale (articoli 10 e 11 legge n. 734, nonché articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977, decreto-legge 3 luglio 1976, n. 455, convertito con legge 18 agosto 1976, n. 568); il personale dei servizi antincendi e della protezione civile (articolo 8 legge 734, articoli 4 e 5, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977; decreto-legge 3 luglio 1976, n. 463, convertito con legge 10 agosto 1976, n. 557; decreto-legge 30 dicembre 1976, n. 868, convertito con legge 26 febbraio 1977: i compensi spettano anche ai dirigenti, compresi quelli generali, in misura corrispondente allo stipendio maggiorato dell'indennità di funzione); i funzionari di pubblica sicurezza (articolo 1 legge 22 dicembre 1969, n. 967); il personale in servizio nelle province di Udine e Pordenone (articolo 7, decreto-legge 18 settembre 1976, n. 648, convertito con legge 30 ottobre 1976, n. 730, nonché articoli 19 e 22 legge 8 agosto 1977, n. 546); il personale in servizio presso il Ministero delle finanze (articolo 35 legge 2 dicembre 1975, n. 576).

(5) Cfr. Consiglio di Stato Sezione IV, decisione n. 59 del 24 gennaio 1978, che ha confermato le decisioni n. 109, 166 e 167 del 1977 della 1ª Sezione del TAR Lazio. Come riferito nelle precedenti relazioni, la Corte si era orientata, sul problema, in senso contrario, negando la computabilità dell'indennità di funzione. Per notazioni relative a singoli Ministeri, si vedano i capitoli XIV e XXV della Sezione II.

(6) Cfr. per il personale delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste, la legge 31 dicembre 1977 n. 398, recante copertura finanziaria al decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1977 n. 1150, nonché, per i dipendenti ferroviari, la legge 9 gennaio 1978 n. 7 di copertura degli oneri connessi al decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1977 n. 1188.

Da rilevare come i due citati decreti presidenziali — pubblicati tra l'aprile e il maggio 1978 — abbiano ancorato a date precedenti (1º luglio 1977 per il personale FS e 16 luglio 1977 per quello postale e telefonico) gli effetti derivanti dalla maggiorazione delle aliquote per i compensi di lavoro straordinario: in ambedue le leggi di copertura finanziaria l'applicabilità anche ai dirigenti generali della disciplina sul lavoro straordinario è stata sancita con analoga «decorrenza» retroattiva. Per l'Amministrazione delle poste, ciò ha tra l'altro comportato una sanatoria dell'illegittimità di prov-

scussa è l'opportunità di un'analogha soluzione per i dirigenti generali delle restanti Amministrazioni (7).

Quanto ai compensi attribuiti dall'articolo 19, III comma, della legge n. 734 al personale addetto ad Uffici con compiti di diretta collaborazione con il Ministro, è noto come essi possano competere anche ad unità appartenenti a categorie escluse dall'area del lavoro straordinario (8) secondo particolari limiti orari di massima stabiliti in 80 ore mensili, ma in qualche caso (Presidenza del Consiglio) elevati sino a 160 ore. Al relativo onere si riferisce l'unito prospetto n. 4, che a fianco della spesa relativa a ciascuna Amministrazione reca in valori percentuali la variazione da essa subita rispetto al 1976.

Talune considerazioni riguardano, infine, i dipendenti delle Aziende autonome, relativamente ai quali norme particolari disciplinano, di massima, l'ammissibilità del lavoro a cottimo, la possibilità di valutazioni forfettarie per la quantificazione delle ore prestate da particolari categorie di personale, nonché la cumulabilità o meno dei compensi per lavoro straordinario con indennità diverse ma con questi in qualche modo connesse (compensi di reperibilità, ad esempio, compensi o soprassoldi per lavoro festivo ecc.).

Benché la possibilità di incidere direttamente sulle indennità accessorie di carattere particolare — tuttora assai numerose nel settore — abbia presumibilmente limitato, in passato, l'introduzione di

---

vedimenti autorizzativi di lavoro straordinario adottati, in favore di dirigenti generali, prima della entrata in vigore della legge ricordata (cfr capitolo XXI della Sezione II).

I decreti n. 1150 e 1188 — espressione, come è noto, della contrattazione collettiva — hanno inoltre recepito l'interpretazione giurisprudenziale della quale si è fatto cenno nel testo, relativa alla rivalutazione dei compensi spettanti a tutto il personale dirigente a seguito del computo dell'indennità di funzione. A tale riguardo, si veda altresì la già citata normativa concernente il lavoro straordinario del personale dei servizi antincendi del Ministero dell'interno.

(7) Disegno di legge n. 870 presentato al Senato in data 29 luglio 1977 ed approvato il 19 maggio 1978, in atto all'esame della Camera dei Deputati (atto n. 2206).

Come si è osservato in passato, degli ormai numerosi compensi accessori percepiti da particolari categorie di dirigenti, la maggioranza compete anche ai dirigenti generali. Alle norme citate nella relazione precedente (pagina 157, nota 91), che riguardavano i dirigenti ferroviari (legge 17 agosto 1974 n. 397 e 6 giugno 1975, n. 197), quelli del Ministero delle finanze (legge 2 dicembre 1975, n. 576), dell'Amministrazione delle poste (legge 28 aprile 1975 n. 144), e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno (decreto-legge 15 aprile 1977 n. 115, convertito in legge 7 luglio 1977 n. 295 e decreti-legge 3 luglio 1976 n. 463 e 30 dicembre 1976 n. 868, convertiti nelle leggi 10 agosto 1976 n. 557 e 26 febbraio 1977 n. 45), sono da aggiungere (a parte i decreti del Presidente della Repubblica n. 1150 e 1188), le norme già citate relative ai compensi straordinari oltre i normali limiti per il personale dell'Interno e della Giustizia addetti ai servizi elettorali (legge 29 aprile 1976 n. 136; legge 8 marzo 1975 n. 39 e legge 30 aprile 1976 n. 312) quelle relative ai compensi analoghi per gli addetti ai centri meccanografici (articolo 7 legge 734), nonché l'articolo 15 della legge 8 agosto 1977 n. 556, relativo al premio industriale del personale dei Monopoli di Stato.

(8) A parte i dirigenti generali, di cui si è ora trattato, gli ordinari compensi non possono essere percepiti, come è noto, dal personale di magistratura ed equiparato e dal personale militare.

Per quest'ultimo, si veda peraltro il capitolo 4003 del Ministero della agricoltura (Corpo forestale) che è l'unico classificato con la voce 2/9/4, relativa a compensi per lavoro straordinario del personale delle forze di polizia.

PROSPETTO N. 4.

*Compensi per lavoro straordinario al personale di cui all'articolo 19  
della legge n. 734 del 1973.*

AMMINISTRAZIONE	Importo	Variazione %
02/A Tesoro (Ministero) . . . . .	98,8	6,7
02/B Presidenza . . . . .	1.035,8	1,1
02/C Tesoro (altre spese) . . . . .	86,7	17,4
02 Tesoro (totale) . . . . .	1.221,3	0,7
03 Finanze . . . . .	161,5	31,3
04 Bilancio . . . . .	78,8	23,8
05 Giustizia . . . . .	153,7	15,3
06 Esteri . . . . .	81,0	6,3
07 Pubblica istruzione . . . . .	104,1	2,1
08 Interno . . . . .	168,0	8,3
09 Lavori pubblici . . . . .	98,0	2,6
10 Trasporti . . . . .	71,8	0,2
11 Poste . . . . .	110,6	13,6
12 Difesa . . . . .	125,4	1,4
13 Agricoltura . . . . .	80,0	2,2
14 Industria . . . . .	90,4	9,5
15 Lavoro . . . . .	140,0	9,4
16 Commercio estero . . . . .	60,1	11,4
17 Marina mercantile . . . . .	77,7	3,3
18 Partecipazioni statali . . . . .	65,5	11,5
19 Sanità . . . . .	87,0	1,5
20 Turismo . . . . .	61,5	6,4
21 Beni culturali . . . . .	74,5	9,6
Totale complessivo . . . . .	3.110,9	4,0

deroghe alla disciplina del lavoro straordinario del personale delle Aziende, in qualche caso estesa è anche per quest'ultimo la rete dei riferimenti legislativi. Emblematico, a tale riguardo, può ritenersi il caso, del quale si è fatto cenno nelle più recenti relazioni, delle norme succedutesi in ordine alla spesa dell'Amministrazione delle poste e dell'Azienda telefoni per l'erogazione dei compensi per lavoro straordinario ed a cottimo (9).

La materia — per quanto riguarda l'Azienda ferroviaria e quelle dipendenti dal Ministero delle poste — è stata integralmente ridisciplinata da decreti presidenziali recettivi di accordi collettivi; decreti, come si è detto, che hanno retroattivamente elevato la misura dei compensi orari — estesi anche ai dirigenti generali — ed introdotto limitazioni al numero delle ore di lavoro straordinario retribuibili a decorrere dal 1° gennaio 1978.

Come già rilevato a proposito del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977, è peraltro prevista, sia pure con particolari cautele, la possibilità di derogare in casi eccezionali ai limiti stessi, ciò che affida anche in questo caso alla responsabile valutazione dell'esecutivo l'effettiva possibilità di una razionalizzazione del settore.

b) *Indennità di rischio, di servizio meccanografico, di lavoro notturno, per maneggio di valori di cassa.* — La disciplina generale per dette indennità, recata dal decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1975, n. 146, è applicabile al solo personale civile dei Ministeri, cui anche si riferiscono gli importi rideterminati con legge 18 novembre 1975, n. 613.

Nell'ambito di tale personale, fruiscono di particolare trattamento gli appartenenti ai servizi antincendi e della protezione civile — per ciò che attiene alle indennità di rischio e di lavoro notturno — e poche altre categorie di dipendenti (10).

Per il personale delle Aziende autonome, nonché, soprattutto, per quello militare, il quadro normativo è invece più frammentario, spe-

---

(9) Alla legge 16 novembre 1973, n. 728, che aveva rideterminato i relativi importi massimi mensili netti di guadagno individuale, prevedendone una graduale riduzione a partire dal 1974, hanno fatto in particolare seguito dapprima il decreto-legge 8 luglio 1974, n. 262, convertito con legge 10 agosto 1974, n. 353 — introduttivo della facoltà di autorizzare, per un massimo di 3 mesi, in particolari circostanze, il superamento dei limiti stessi per il 1974 — e poi, via via, la legge 28 aprile 1975, n. 144 che tale autorizzazione ha esteso al 1975, rendendola altresì rinnovabile, anche in via retroattiva di tre mesi in tre mesi; la legge 13 marzo 1977, n. 88, recante autorizzazione al superamento dei limiti di spesa del bilancio 1976 nonché alla retribuzione delle prestazioni straordinarie comunque prestate: il decreto-legge 15 aprile 1977, n. 115, che ha deferito temporaneamente al Ministro il potere di fissare gli importi massimi in relazione alle esigenze; ed infine la legge 7 giugno 1977, n. 295, che ha prorogato l'applicabilità di tale disposizione, sia pure limitatamente a talune sedi provinciali, in attesa dell'allora imminente entrata in vigore delle norme ridisciplinative della materia.

(10) Come altre volte si è rilevato — cfr. relazione sull'esercizio 1976, pagina 318 nota 454 — a tutto il personale dei servizi antincendi compete, indiscriminatamente, l'indennità di rischio nella misura più elevata tra quelle previste, mentre anche l'indennità di servizio notturno spetta nell'importo rivalutato dall'articolo 7 del decreto-legge 3 luglio 1976 n. 463, convertito con legge 10 agosto 1976, n. 557. Disposizioni particolari vigono — oltre



cie in materia di cumulabilità di ciascun compenso con altri, analoghi e di carattere particolare (es. indennità di volo, indennità per servizi di sicurezza pubblica ecc.) (11).

Quanto alla contabilizzazione in bilancio dei relativi oneri, criteri assai disomogenei risultano adottati dalle Aziende autonome (12), mentre la spesa per le quattro indennità grava, per i Ministeri, su capitoli distinti ma non individuati da apposita voce di terzo livello della classificazione economica.

Della spesa globale su questi ultimi (22,8 miliardi, corrispondenti al 6,5 per cento dell'onere complessivo per indennità accessorie), un'aliquota pari al 45 per cento si riferisce alle indennità di rischio e lavoro notturno del personale dei servizi antincendi del Ministero dell'interno (cap. 3020: 10,3 miliardi).

c) *Indennità di missione.* — Nei limiti in cui il trattamento di missione sia effettivamente compensativo di esborsi sostenuti dal dipendente fuori dell'ordinaria sede di servizio, esso non solo è palesemente inidoneo a determinare reali differenziazioni retributive, ma addirittura non si presta ad essere ricompreso nel concetto stesso di retribuzione accessoria (13).

---

che per gli operatori subacquei — anche per le indennità di rischio e di lavoro notturno del personale dei laboratori dell'Istituto superiore di sanità (articoli 56 e 58 della legge 7 agosto 1973, n. 519), nonché per il lavoro notturno delle vigilatrici penitenziarie e degli operai degli Istituti di prevenzione e pena (articolo 11 legge 27 maggio 1977, n. 284), come anche del personale addetto alle imposte di fabbricazione.

(11) Per l'indennità di rischio al personale militare — disciplinata in passato da una congerie di disposizioni particolari — l'articolo 6 della legge 27 ottobre 1973, n. 628 rinvia espressamente, per ciò che attiene alle misure ed alle modalità di corresponsione, al decreto del Presidente della Repubblica n. 146, all'epoca ancora in corso di emanazione. Particolari norme vigono per i dipendenti del Corpo forestale (articolo 7 legge 1° marzo 1975, n. 47), nonché per la non cumulabilità dell'indennità stessa con quelle di volo e pilotaggio (articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146), per i servizi di sicurezza pubblica (legge 22 dicembre 1969, n. 967 e articolo 13 legge 27 maggio 1977, n. 284) e per servizi collettivi di ordine pubblico (articolo 1 legge 31 maggio 1975, n. 204).

Il rinvio operato dal citato articolo 6 della legge n. 628 del 1973 è valido anche per la indennità di servizio meccanografico e di maneggio di valori di cassa, mentre una disciplina diversa da quella generale è prevista per il lavoro notturno del personale militare (cfr. articolo 2 legge 28 aprile 1975, n. 135, nonché articolo 4 legge 27 maggio 1977, n. 284).

Quanto al personale delle Aziende autonome, si vedano l'articolo 20 della legge 16 febbraio 1974, n. 57 (indennità meccanografica), gli articoli 36 e 72 dell'allegato alla legge 11 febbraio 1970, n. 34 (soprassoldi per servizio notturno e per effettuazione di paghe), nonché il decreto del Presidente della Repubblica 11 maggio 1976 n. 270 per le Ferrovie dello Stato; gli articoli 19 e 53 dell'allegato alla legge n. 29 del 1970, il decreto del Presidente della Repubblica 11 maggio 1976 n. 269 nonché la recente legge 20 giugno 1978 n. 309 per le Aziende dipendenti del Ministero delle poste; l'articolo 4 della legge 27 dicembre 1973 n. 851 per i Monopoli di Stato.

(12) Per i Monopoli di Stato un apposito capitolo di bilancio evidenzia la sola indennità meccanografica; per quest'ultima e per la indennità di servizio notturno sussistono invece capitoli nel bilancio dell'Amministrazione delle poste, mentre per la sola Azienda telefoni è evidenziato a parte anche l'onere per l'indennità di maneggio valori. Nessun capitolo relativo a tali indennità — che pure competono al dipendente personale — esiste infine nel bilancio della Azienda ferroviaria.

(13) Sull'onere complessivo per indennità accessorie del personale civile ministeriale, le spese per indennità di missione e di trasferimento ha inciso, nel 1977, per il 9,5 per cento (15,4 per cento non considerando i dati dei Ministeri degli esteri e della pubblica istruzione). Assai più elevato è tale valore per il personale militare (65,7 per cento).

Le osservazioni che in argomento la Corte ha formulato nelle precedenti relazioni hanno di massima riguardato, pertanto, l'esistenza di fenomeni, individuabili solo sulla base di valutazioni d'insieme, in qualche modo sintomatici di possibili deviazioni nel ricorso all'istituto dell'invio in trasferta (14). La tendenza emersa negli ultimi esercizi è nel senso di un graduale superamento di siffatti fenomeni: di essi, comunque, si farà di volta in volta cenno nei capitoli relativi alle singole Amministrazioni interessate.

Sotto il profilo dell'omogeneità del quadro normativo, è invece da segnalare la relativa frequenza con cui disposizioni eccezionali ammettono, per particolari servizi o determinate categorie di personale, deroghe agli ordinari limiti di durata e di distanza (15), attribuendo così ai relativi compensi, accanto alla fondamentale funzione di rimborso di spese sostenute, anche una finalità indirettamente retributiva. Un legame meno rigido tra esborsi sopportati e trattamento di trasferta si riscontra, poi, anche nei casi in cui questo compete in via continuativa — soprattutto se in misura forfettaria — fungendo così di fatto da incentivo alla permanenza del dipendente in sede non gradita (16).

Rileva, infine, in tema di omogenea disciplina dell'istituto, la disposta non applicabilità alle Aziende autonome delle norme dettate per la generalità del personale statale (legge 18 dicembre 1973, n. 836), la quale è motivata dalla particolare situazione di talune categorie del dipendente personale (es. personale viaggiante delle Ferrovie dello Stato), ma può in concreto portare ad una differenziazione negli importi delle diarie, anche relativamente alle restanti

---

(14) Quali indizi di possibili deviazioni sono stati in passato segnalati, ad esempio, l'intensificarsi delle missioni negli ultimi mesi dell'anno, la generica motivazione dei provvedimenti autorizzativi, la non sempre esatta corrispondenza tra scopo della trasferta e qualifica rivestita dal dipendente autorizzato; la frequenza anomala dei casi in cui risultava addetto lo smarrimento dei documenti di viaggio o l'uso — non previamente autorizzato — di mezzo proprio ecc.

(15) Tra gli altri casi: servizi nell'interesse del commercio svolti dal personale doganale o da appartenenti alla Guardia di finanza (articolo 11 legge n. 734 del 1973); servizi a richiesta di privati svolti da dipendenti delle imposte di fabbricazione o da appartenenti alla Guardia di finanza (articolo 13 legge citata); operazioni tecniche fuori sede del personale non dirigente della Direzione generale della MCTC (articolo 22); analisi e riscontri tecnici del personale non dirigente dei laboratori chimici delle dogane e delle imposte dirette (articolo 12).

(16) Cfr. articolo 18 della legge 29 giugno 1951, n. 489, relativamente alla « indennità di carica » del personale dei ruoli centrali destinato a sede diversa dalla capitale (si veda, altresì, l'articolo 8 del decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945 n. 320 e l'articolo 27 della legge n. 836 del 1973). L'indennità stessa — sostitutiva dell'indennità di trasferta allorché per questa siano previsti limiti di durata — compete in misura differenziata a seconda dei carichi di famiglia del dipendente nonché in relazione al trasferimento o meno della famiglia stessa nella sede di assegnazione. Analoga indennità — la cui spesa grava sul capitolo 3547 del Tesoro, inesattamente classificato tra le « indennità diverse » — compete ai Presidenti e segretari dei Tribunali regionali amministrativi a norma dell'articolo 53 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034. Altrettanto è a dirsi per l'indennità che compete ai Magistrati dei tribunali delle acque (legge 1° agosto 1959, n. 704), la cui spesa del pari grava su un capitolo (1506 Grazia e Giustizia) classificato con la voce 2/3/9 (indennità diverse ai Magistrati). L'indennità di carica compete, inoltre, ai sensi dell'articolo 18 del decreto-legge 27 febbraio 1968, n. 79, convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 241, al personale dell'Ispettorato generale per le zone terremotate della Sicilia.

categorie. Con recente decreto del Presidente della Repubblica recettivo di accordo collettivo (17) le misure orarie dall'indennità di trasferta (e di altri compensi di questa sostitutivi) per il personale ferroviario sono state da un lato rideterminate e dall'altro agganciate, nel limite di aumenti non superiori al 10 per cento annuo, agli indici di maggiorazione dell'indennità integrativa speciale. L'estensione di tale meccanismo al restante personale statale è prevista da un disegno di legge (n. 2264/C), già approvato dal Senato.

Quanto, infine, ai criteri di contabilizzazione delle spese in bilancio, è da reiterare il rilievo secondo cui una parte notevole degli oneri per indennità di missione all'estero, anche se relativi a dipendenti di altre Amministrazioni, grava sul capitolo 1577 dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri; ciò che toglie significatività ai dati della spesa affrontata a detto titolo da ciascuna Amministrazione, rendendo altresì poco utile la previsione di un'apposita voce di terzo livello per l'identificazione, secondo la classificazione economica, dei capitoli ad essa interessati.

d) *Indennità di servizio all'estero.* — Il trattamento di servizio all'estero è disciplinato da disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, ed è costituito da un'indennità di base — la cui misura è soggetta a rivalutazioni secondo coefficienti da rideterminare periodicamente — nonché da maggiorazioni per carichi di famiglia (18).

Nelle precedenti relazioni si è ripetutamente osservato come l'ammontare della valuta estera da corrispondere ai dipendenti interessati all'indennità fosse determinato sulla base di rapporti fissi di cambio di massima riferiti a data anteriore assai lontana da quella in cui aveva luogo l'effettiva erogazione: ciò che traduceva in aggravio per l'erario l'eventuale svalutazione nel frattempo subita dalla moneta italiana nei confronti di altre. Nel 1977, i criteri in questione sono stati peraltro riveduti, in modo tra l'altro da consentire un calcolo delle indennità più esattamente correlato al costo della vita nei vari Paesi (19).

Altro rilievo riguarda la rappresentazione contabile delle spese relative, posto che per esse è prevista un'apposita voce di terzo livello della codificazione economica, con la quale è in atto classificato un unico capitolo di bilancio (1503 Ministero degli esteri) (20).

---

(17) Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1977 n. 1206. La relativa legge di copertura finanziaria (9 gennaio 1978 n. 8) ha tra l'altro rideterminato le misure dell'indennità del personale dirigente ed ha esteso a quest'ultimo la disciplina del decreto.

(18) Per il personale delle istituzioni scolastiche e culturali all'estero, cui anche compete il trattamento di servizio all'estero, è nota la vicenda relativa alla inattuazione della delega legislativa di cui all'articolo 4, ultimo comma, della legge 30 luglio 1973 n. 477, rinnovata con legge 19 maggio 1975 n. 167. Da ultimo, a seguito della mancata conversione in legge del decreto legge 9 marzo 1977, n. 61, norme sullo stato giuridico ed economico di tale personale sono state previste in un disegno di legge (n. 723/S) all'esame del Parlamento.

(19) Cfr. al riguardo capitolo IX della presente relazione.

(20) Non classificato al secondo e al terzo livello, in quanto promiscuamente concernente personale amministrativo e insegnante, è il capitale 2503 sempre del Ministero degli esteri, su cui grava l'onere per gli assegni di

La relativa elevatezza della spesa impegnata sull'indicato capitolo (63,2 miliardi nel 1977) fa sì che per il personale del Ministero interessato il rapporto tra trattamento accessorio, in genere, e spesa per assegni fissi risulti di gran lunga più elevato di quello medio del restante personale statale (21). Più che dall'importo dell'indennità di base, ciò dipende dalla misura raggiunta dai coefficienti di rivalutazione (in qualche caso superiori al 1.000 per cento), oltre che delle maggiorazioni per familiari a carico (20 per cento per il coniuge e 5 per cento per ciascun altro membro della famiglia).

È peraltro da rilevare come il trattamento accessorio in argomento abbia in buona parte la funzione di mero reintegro delle spese sostenute dal dipendente assegnato a sedi estere, com'è tra l'altro dimostrato dalla disposta non assoggettabilità di una quota di esso all'imposizione fiscale diretta. Parimenti non costituiscono in atto reddito imponibile le maggiorazioni percepite per carichi di famiglia.

## 2. — *Compensi accessori di carattere particolare.*

a) *Personale civile delle Amministrazioni non autonome.* — Come si è già avuto modo di rilevare — e come del resto emerge dai dati di spesa di cui al precedente prospetto n. 1 — piuttosto circoscritti sono i casi di compensi accessori spettanti a particolari categorie del personale civile delle Amministrazioni autonome e con onere gravante su apposito e distinto capitolo di bilancio.

A parte le indennità del Segretario della programmazione economica (22), i casi stessi riguardano il personale del Ministero dei trasporti in servizio presso gli aeroporti (23) i dipendenti dell'Istituto

---

sede del personale delle istituzioni scolastiche all'estero, mentre con diversa e generica voce («altre indennità» del personale militare) è classificato il capitolo 3501 dello stato di previsione della Difesa, relativo al trattamento particolare — comprensivo anche dell'indennità di servizio all'estero — del personale in servizio presso gli addetti militari all'estero. Di tale ultimo trattamento, come anche di particolari indennità, distinte da quella di sede, ma spettanti al solo personale in servizio all'estero, si farà cenno nel paragrafo seguente, relativo ai compensi accessori di carattere particolare.

L'onere complessivo che nel 1977 ha gravato sui citati capitoli 1503 e 2503 Esteri, nonché 3501 Difesa, è stato pari a 80,5 miliardi ed ha rappresentato — pur riferendosi ad una categoria relativamente assai ristretta di personale — il 23,0 per cento della spesa complessivamente impegnata per compensi accessori dei dipendenti ministeriali (26,8 per cento quanto al solo personale civile), risultando seconda, in valore assoluto, alla sola spesa concernente i compensi per lavoro straordinario. Ad ulteriori 9,8 miliardi è ammontata la spesa per le restanti indennità «varie» del personale amministrativo e scolastico in servizio all'estero.

(21) Il rapporto stesso, pari al 139,9 per cento nel 1974, al 229,2 per cento nel 1975 e al 255,1 per cento nel 1976, è stato pari nel 1977 al 275,1 per cento. Per l'intero complesso del personale civile ministeriale il rapporto medesimo era stato pari al 7,54 per cento nel 1974 e al 5,1 nel 1976, e si è stabilizzato nel 1977 nel 3,5 per cento (12,3 per cento per il solo personale impiegatizio).

(22) Cfr. articolo 10 della legge 27 febbraio 1967, n. 48. Le relative spese fanno carico sul capitolo 1021 del Ministero del bilancio.

(23) Istituita con legge 6 dicembre 1965 n. 1441, l'indennità giornaliera fruita dal personale stesso — che non è cumulabile con il trattamento di missione — compete a norma dell'articolo 23 della legge n. 734 del 1973. La relativa spesa è stata pari a 99,2 milioni nel 1977 per il personale di ruolo (capitolo 2008 Ministero trasporti) e a 8,2 milioni per quello non di ruolo (capitolo 2016).

superiore di sanità (24), nonché il personale in servizio all'estero, compreso quello delle istituzioni scolastiche e culturali (25).

Di carattere particolare sono anche le cosiddette propine percepite dal personale dell'Avvocatura di Stato non provvisto di assegno perequativo pensionabile (26) — il cui onere non è in atto esattamente quantificabile — ed il premio industriale dei dipendenti del Ministero delle poste (27); mentre per svariate ragioni esulano dall'ambito delle competenze accessorie vere e proprie altre voci che pure danno luogo alla previsione in bilancio di capitoli appositi classificati tra le spese di personale (28).

---

(24) Disciplinata dall'articolo 54 della legge 7 agosto 1973, n. 519, l'indennità che a tale personale compete compensa, in relazione anche al maggior orario di servizio, iniziative e prestazioni dirette ad incrementare la attività dell'Istituto. Assai singolare è il criterio adottato per la determinazione degli importi individuali, commisurati alla radice quadrata del parametro di stipendio. A norma dell'articolo 25 della legge n. 734, l'assegno perequativo pensionabile concesso al personale non dirigente ha assorbito, sino alla concorrenza del suo importo, il compenso in questione; la spesa connessa alla quota eccedentaria, nonché alle indennità del personale cui non si applica la legge n. 734, grava sul capitolo 4509 del Ministero della sanità, ed è stata pari a 910,0 milioni nel 1977.

Da ultimo, una quota parte dell'indennità fruita dai dirigenti di ricerca e ricercatori dell'Istituto è stata assorbita dagli assegni annui pensionabili e dall'assegno mensile concessi a detti dipendenti dalla legge 20 dicembre 1977 n. 964.

(25) Competono a detto personale, oltre all'indennità di servizio all'estero, i seguenti compensi disciplinati dagli articoli 175 e segg. del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967 n. 18: *a*) rimborso di una quota spese di viaggio (anche dei familiari a carico) per congedo in Italia (capitoli 1506 e 2506 — inesattamente classificati con la voce 2.5.9. — 875 milioni di spesa complessiva nel 1977); *b*) contributo alle spese di abitazione (capitoli 1507 e 2507, anch'essi inesattamente classificati con la voce 2.4.9 e con spesa complessivamente pari, nel 1977, a 580 milioni; si vedano, al riguardo, le osservazioni formulate nel Capitolo IX della presente relazione); *c*) contributo per provvidenze scolastiche (capitoli 1508 e 2508, con un onere globale, nell'anno, di 208,8 milioni. Inesatta anche in questo caso è la classificazione dei capitoli stessi con la voce 2.5.9); *d*) indennità di sistemazione e richiamo dal servizio all'estero: competono, in aggiunta al rimborso delle spese di viaggio e trasporto, secondo importi variabili commisurati all'indennità di servizio all'estero. L'onere — complessivamente pari a 8,1 miliardi nel 1977, grava sui capitoli 1505 (classificato con la voce 2.2.3, relativa alle indennità di trasferimento) e 2505: quest'ultimo non è classificato al III livello, riguardando insegnanti ed impiegati.

(26) Trattasi delle spese di giustizia poste a carico della controparte nei giudizi sostenuti dall'Avvocatura (a norma dell'articolo 21 del regio decreto 20 ottobre 1933 n. 1611), che affluiscono sul capitolo 3486 dell'Entrata e per intero costituiscono lo stanziamento del capitolo di spesa 3985 del Ministero del tesoro: una parte di tale importo, tuttavia, attiene a quote da versare in conto entrate riguardando i compensi del personale che fruisce dell'assegno perequativo (cfr. articolo 2 legge 734 del 1973). La spesa sul capitolo è stata nel 1977 di 1 miliardo.

(27) Si veda, al riguardo, quanto si dirà in proposito dell'analogo compenso del personale dell'Amministrazione postale.

(28) Si fa riferimento ai « compensi » del personale della Giustizia ad detto ai servizi dei revisori dei conti (capitolo 1019), agli assegni di benevolenza dei maestri e direttori didattici (capitolo 1508 pubblica istruzione), all'assegno annuo al personale decorato dei vigili del fuoco (capitolo 3009 Ministero dell'interno), alle indennità dei Commissari degli usi civici (capitolo 1022 Ministero dell'agricoltura), nonché, secondo quanto si è rilevato, a compensi che gravano su diversi capitoli del Ministero della pubblica istruzione classificati con la voce 2.2.9 (altre indennità) o analoghe, ma che riguardano o indennità e rimborsi di spese di trasporto a componenti di organi collegiali (capitoli 1021, 1505, 1703, 3602, nonché 2005, 2204, 2402 e 2605) o a spese di viaggio dei coordinatori dei corsi integrativi (capitoli 2209, 2610, 4405 e 4006).

Ad oneri di massima più consistenti — ma quantificabili talora solo globalmente, per l'insieme, cioè, di tutte le voci di cui essi consistono — danno poi luogo taluni trattamenti accessori a carattere misto o composito, anch'essi fruiti da particolari categorie di personale statale. Tipico, tra questi, il caso dei dipendenti doganali, cui compete l'indennità di servizio doganale (articolo 11, legge n. 734 del 1973), in aggiunta o in alternativa a compensi per lavoro straordinario (in parte forfettizzato, in parte reso oltre gli ordinari limiti), ad indennità per missioni (anch'esse retribuite in deroga agli ordinari limiti), e ad un assegno mensile (cfr. articoli 10 e 11 legge citata): contravvenendo ad un'espressa previsione legislativa, oltre che al principio di specificazione del bilancio, la spesa globale per tale complesso trattamento grava promiscuamente sul capitolo 5310 del Ministero delle finanze (29) così non classificabile al terzo livello della codificazione economica.

Per analoghi motivi, non classificato al terzo livello è anche il capitolo 5311 del Ministero stesso, relativo al trattamento del personale dei laboratori chimici delle dogane (30), mentre a semplici disomogeneità di contabilizzazione dava luogo la spesa per il trattamento incentivante fruito, fino al 1977, dal personale tutto del ripetuto Ministero — compreso quello della relativa ragioneria centrale — ai sensi della legge 2 dicembre 1975, n. 576 (31).

---

(29) La spesa su tale capitolo è stata pari nel 1977 a 10,9 miliardi. Il complesso trattamento di cui è cenno nel testo è disciplinato dagli articoli 11 e seguenti della legge n. 734 del 1973, modificati con legge 4 agosto 1975 n. 389, decreto-legge 3 luglio 1976 n. 455 (convertito in legge 19 agosto 1976 n. 568), e legge 19 luglio 1977 n. 412. Su di esso il decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977 (articolo 5), relativo alla nuova disciplina dei compensi per lavoro straordinario, è destinato ad incidere solo in misura limitata.

(30) Detto trattamento — del quale si è più avanti già fatto cenno per le deroghe che esso comporta alla normativa generale in tema sia di lavoro straordinario che di indennità di trasferta — è disciplinato dall'articolo 12 della legge n. 734. Il relativo onere, è stato pari nel 1977 a 155,6 milioni.

(31) In aggiunta a compensi per lavoro straordinario corrisposti oltre agli ordinari limiti, il trattamento stesso prevedeva compensi aggiuntivi per ogni ora prestata in eccedenza al normale orario, oltre ad uno speciale compenso incentivante da corrispondersi secondo criteri stabiliti dal Ministero e senza riguardo alla qualifica rivestita. Attribuito, sino al 30 giugno 1977 dall'articolo 5 della citata legge n. 576, il trattamento stesso — fruito anche dal personale dirigenziale, compresi i dirigenti generali — è stato ridisciplinato dalla legge 19 luglio 1977 n. 412 che ha convertito il compenso speciale in assegno temporaneo riassorbibile, e ha esteso nel tempo l'erogabilità delle altre voci retributive, poi soppresse, dall'1 gennaio 1978, dal decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977. I compensi aggiuntivi hanno dato luogo ad una spesa complessiva (capitoli 1007, 1032, 2708, 3013, 3422, 3815, 4258, 4609, 5319 e 6007) pari nel 1976 a 13,2 miliardi e nel 1977 a 6,8 miliardi (oltre all'onere per i compensi al personale ex INGIC, contabilizzati a parte).

L'onere per lo speciale compenso incentivante grava invece sull'unico capitolo 1031 ed è stato pari a 13,4 miliardi nel 1976 e 6,7 miliardi nel 1977. Sulla possibilità che i compensi per lavoro straordinario attribuiti « in deroga ad ogni altra disposizione » della citata legge n. 576 competano transitoriamente anche a personale di magistratura addetto all'Ufficio legislativo del Ministero (ma non fruente dei compensi di cui all'articolo 19 della legge n. 734) si veda Sezione del controllo n. 863 del 13 aprile 1978.

Ipotesi ancora diversa da quelle considerate si ha per taluni capitoli (per lo più non classificati al terzo livello, ovvero così classificati, ma inesattamente, sui quali è contabilizzata la spesa per trattamenti economici globali, a prescindere anche dalla fondamentale distinzione tra retribuzione tabellare (stipendio ed altri assegni fissi) ed indennità accessorie. Ciò in particolare si verifica per il personale delle abolite imposte di consumo, in servizio presso il Ministero delle finanze — il cui trattamento è ma più ancora era in passato caratterizzato, come si è rilevato nelle precedenti relazioni, dalla anomala incidenza dell'indennità di contingenza (32) — per molteplici categorie del personale scolastico, in ragione soprattutto delle particolari modalità contabili per l'accreditamento agli istituti delle somme da erogare (33), nonché in poche altre ipotesi di scarso rilievo (34). A parte tuttavia il personale ex INGIC, trattasi di categorie nel cui trattamento economico accessorio non risultano compresi compensi atipici.

Anche per il personale civile delle Amministrazioni non autonome, infine, non mancano casi in cui l'onere connesso a singole componenti accessorie è contabilizzato in capitoli aventi ad oggetto stipendi ed altri assegni fissi, e non è pertanto quantificabile. Ciò anzitutto si verifica per alcune categorie di personale civile cui competono indennità tipiche del trattamento degli appartenenti ai corpi di polizia (funzionari di pubblica sicurezza, personale degli istituti di prevenzione e pena, personale civile dell'aeronautica addetto ad esaurimento al controllo dello spazio aereo, ecc.) — e per esse vale quindi quanto si dirà a proposito delle indennità medesime — ed in secondo luogo per emolumenti particolari quali l'assegno mensile speciale fruito — in aggiunta all'assegno annuo pensionabile — dal personale insegnante universitario (35), l'indennità di

---

(32) Sul capitolo 1901 del Ministero interessato grava promiscuamente la spesa per le retribuzioni di detto personale, compresi i compensi per lavoro straordinario, il trattamento di trasferta e i compensi aggiuntivi di cui al secondo comma dell'articolo 35 della legge n. 576 del 1975.

Rapportata alle circa 8.000 unità di personale ex INGIC, corrisponde ad un onere medio individuale di circa 7,5 milioni annui, cui è da aggiungere l'importo dello speciale compenso incentivante di cui il secondo comma dell'articolo 35 citato. Per notazioni al riguardo — relative anche agli effetti, sull'indennità di contingenza, della legge 31 marzo 1977, n. 91 — si rinvia al capitolo X della Sezione II.

(33) Trattasi nella maggior parte di spese « assegnate » ad istituti per la corresponsione al relativo personale di stipendi, altri assegni fissi e competenze varie. Cfr. capitoli 1701, 2002, 2400, 2405, 2401, 2406, 2602 e 2612 Ministero pubblica istruzione.

(34) Personale ecclesiastico palatino (capitolo 2001 interno); ufficiali e coadiutori giudiziari (capitolo 1502 giustizia), incaricati marittimi e delegati di spiaggia (capitolo 2004 marina mercantile) ecc.

(35) Articolo 12 decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito in legge 30 novembre 1973, n. 766. Altrettanto può dirsi per l'assegno mensile che la recente legge 20 dicembre 1977 n. 964 ha attribuito — in aggiunta all'assegno annuo pensionabile — ai dirigenti di ricerca ed ai ricercatori dell'Istituto di sanità, ma con decorrenza 2 ottobre 1973. Non ha invece carattere retributivo — per espressa previsione legislativa — l'assegno di confine attribuito dalla legge 20 dicembre 1977, n. 966 al personale statale (anche delle Amministrazioni autonome) che presta servizio in territorio estero di confine.

ricerca scientifica del medesimo (36), l'indennità di seconda lingua (37). Dell'esistenza di altre voci accessorie ad onere gravante su capitoli aventi ad oggetto assegni fissi è offerta poi prova dai prospetti dimostrativi che — per i capitoli stessi — sono di norma allegati alle tabelle del bilancio di previsione (38): non soltanto non è ovviamente quantificabile l'onere connesso a tali voci, ma mancano per esse, nell'indice cronologico e nel nomenclatore degli atti di bilancio i corrispondenti riferimenti normativi.

Discorso in parte analogo, infine, va fatto per i numerosi assegni *ad personam* — nella maggior parte attribuiti dalla legge n. 734 del 1973 — a compensazione d'indennità accessorie sopresse e per la conservazione delle quote eccedentarie rispetto all'assegno perequativo pensionabile (39).

Come in altre occasioni rilevato, il peso complessivo di tali assegni risulta di scarso significato (circa lo 0,5 per cento dell'onere globale per assegni fissi del personale civile ministeriale); ma per ristrette categorie esso è comunque tale da comportare sensibili sprequazioni di trattamento, che, seppur di carattere transitorio, possono tanto meno apparire agli interessati giustificabili in quanto non più riferite ad attuali diversità di prestazioni lavorative (40).

Un ultimo gruppo, assai disomogeneo, di poste retributive è poi costituito da compensi o trattamenti che pur risultando in via di

---

(36) Istituita originariamente per i soli incaricati c.d. esterni ed estesa a quelli «interni» dall'articolo 22 della legge 26 gennaio 1962, n. 16, l'indennità è stata riassorbita, per i primi, dall'assegno «perequativo» attribuito dal citato decreto-legge n. 580 del 1973. Circa la permanenza in vita dell'indennità medesima per i soli incaricati «interni» (o fruitori di reddito da lavoro subordinato), si vedano le pronunce della Sezione del controllo n. 628 del 25 settembre 1975, n. 861 del 16 marzo 1978 e n. 856 del 23 febbraio 1978. Contra, Parere C. di S., Commissione speciale, n. 5 del 27 luglio 1977.

(37) Cfr. legge 23 ottobre 1961 n. 1165 nonché articolo 23 secondo comma, legge n. 734 del 1973.

(38) Così ad esempio dicasi dell'assegno di sede, di cui è traccia in diversi prospetti allegati a tabelle dello stato di previsione, nonché dei «compensi forfettari discontinui» e dell'assegno «caropane» previsti per gli operai del Ministero della difesa.

(39) Sulla base della legge n. 734, può farsi cenno, a titolo esemplificativo, degli assegni personali connessi alla soppressione degli emolumenti dei conservatori dei registri immobiliari — della cui particolare elevatezza si è trattato nelle precedenti relazioni — delle «propine» del personale amministrativo dell'Avvocatura di Stato, dei proventi di cancelleria e segreterie giudiziarie, dell'assegno del personale della MCTC e di quello della aviazione civile, delle quote di riparto dei tributi speciali, ecc.

Circa i proventi del personale non insegnante delle Università, pure soppressi dall'articolo 2 della legge n. 734 attributivo di assegno *ad personam*, resta da chiarire l'effettiva portata di una disposizione recata, in via di interpretazione autentica della norma ora citata, dall'articolo 25 della legge 25 ottobre 1977 n. 808.

(40) Significativo, a tale riguardo, può considerarsi il caso delle «propine» del personale dell'Avvocatura dello Stato, che in ciascuna sede periferica erano (e sono) percepibili in misura assai diversificata in relazione al numero ed all'entità dei giudizi, e pertanto al carico di lavoro: del pari diversificata ma in funzione della sede in cui ciascun interessato prestava servizio all'entrata in vigore della legge n. 734 risulta pertanto la misura dell'assegno personale concesso al personale amministrativo dell'Avvocatura in parziale sostituzione dei proventi in discorso; misura ch'è stata così resa indipendente dagli eventuali successivi trasferimenti ad altra sede.



massima intesi a remunerare prestazioni di lavoro non « aggiuntive » rispetto a quelle d'istituto, danno luogo ad oneri non contabilizzati in bilancio tra le spese di personale. Ciò si verifica, ad esempio, per le « indennità e i rimborsi » degli ispettori del servizio metrico del Ministero dell'industria per le operazioni di verifica effettuate fuori sede, il cui onere è così elevato (623,5 milioni nel 1977) in rapporto al numero dei dipendenti interessati, da rendere secondario il fatto che una quota parte di esso si riferisce al rimborso delle spese per il trasferimento dei campioni e degli strumenti di misura: l'onere stesso, peraltro, grava sul capitolo 5053 del Ministero, classificato tra gli acquisti di beni e servizi (41). Per motivi diversi, inoltre, può accadere che spese di personale gravino promiscuamente su capitoli di bilancio relativi ad attività o interventi statali globalmente considerati: così, tra le spese in conto capitale relative all'esecuzione di opere pubbliche, possono essere compresi i compensi per la progettazione delle opere stesse (42), e sui capitoli dell'Azienda forestale relativi alla gestione dei parchi nazionali, sempre a titolo esemplificativo, grava una parte delle spese per il trattamento di trasferta degli appartenenti al Corpo forestale (43).

Altro caso — che è tipico degli ufficiali medici delle forze armate ma che riguarda anche i corpi sanitari di altre Amministrazioni — è quello dei compensi percepiti dal personale medico, la cui spesa è per lo più contabilizzata in capitoli della categoria IV (acquisto beni e servizi) (44).

Su capitoli classificati tra gli acquisti di beni e servizi gravano poi, del pari, le spese che alcune Amministrazioni affrontano per l'utilizzazione di personale appartenente ad Amministrazioni diverse, ma pur sempre statale (45), come anche oneri particolari e di scarso rilievo, che per lo più riguardano il personale militare (46).

---

(41) In ordine alle indennità in argomento — ridisciplinate dall'articolo 24 della legge n. 734 del 1973 — si vedano le più diffuse considerazioni formulate nel capitolo XIII della presente relazione e la quantificazione dell'onere medio individuale ivi effettuata.

(42) Cfr. ad es. relazione sull'esercizio 1974, pagina 143.

(43) Cfr. capitolo II della Sezione II. Cfr. altresì il capitolo IX per indennità e rimborsi per missioni all'estero gravanti su capitoli del Ministero degli affari esteri non classificati tra le spese di personale. Un caso analogo è segnalato nel capitolo XXIV (Ministero sanità).

(44) Per gli ufficiali delle FF.AA., la spesa relativa ai compensi per visite a carico di privati, previsti dall'articolo 4 della legge 27 ottobre 1973, n. 628, grava sul capitolo 3003 del Ministero della difesa, ad oggetto eterogeneo. Oneri similari gravano sul capitolo 2067 del Ministero dei trasporti (i compensi a personale sanitario convenzionato sono in parte corrisposti a funzionari medici delle FF.SS.) come anche, presumibilmente, su analoghi capitoli di altre Amministrazioni.

(45) Cfr. capitolo 2620 Ministero interno, capitolo 103 Azienda FF.SS., capitolo 242 Amministrazione Monopoli, che non sembrano concernere meri « rimborsi ».

(46) Così, ad es., i premi per la scoperta e repressione del contrabbando (capitolo 5377 Finanze) che possono competere anche a dipendenti dello Stato, nonché gli assegni di vitto di cui ai capitoli 2501 e 4009 del Ministero della difesa ed al capitolo 3096 Ministero delle finanze.

Casi ancora diversi riguardano compensi attribuiti a carico di gestioni fuori bilancio (47), ovvero su fondi particolari prevalentemente destinati a finalità diverse (48).

b) *Personale militare*. — Di composizione assai diversa da quella ora tratteggiata è il trattamento accessorio del personale militare, per il quale, tra l'altro, assai più frequenti risultano i rilievi in ordine all'incompleta o inesatta contabilizzazione in bilancio dei relativi oneri.

Con irrilevanti eccezioni (49), infatti, la spesa connessa alle varie indennità o grava su capitoli ad oggetto generico (es. 1418 Ministero difesa: indennità, soprassoldi e assegni vari agli ufficiali dell'esercito) — per i quali assai avaro di precisi riferimenti normativi è oltre tutto il nomenclatore degli atti di bilancio (50) —

---

(47) Si vedano, al riguardo, i paragrafi relativi alle gestioni fuori bilancio del Ministero del tesoro (capitolo XXV Sezione II) del Ministero per i beni culturali ed ambientali (capitolo V), dell'ANAS (capitolo XVI).

La maggior parte delle norme istitutive di gestioni fuori bilancio relative a compensi fruiti dal personale statale sono state abrogate dalla legge n. 734 del 1973. A parte i casi residui (per i quali la legge n. 1041 del 1971 prescrive l'obbligo di rendicontazione trimestrale), l'affermata applicabilità della legge n. 734 al solo personale civile ha lasciato in vita talune gestioni relative a proventi dei dipendenti militari (per il personale della Guardia di finanza, ad esempio, Fondo premi contravvenzionali personale imposte fabbricazione e « multe, ammende e pene pecuniarie per infrazioni alle leggi doganali »). Altre gestioni relative a proventi di personale militare sono venute a cessare per effetto della legge n. 628 del 1973 (cfr. al riguardo, capitolo VIII della Sezione II).

(48) Cfr. Capitolo XVI della presente relazione. Un fenomeno analogo a quelli da ultimo rilevati è quello di compensi diversi erogati al personale, in elusione o violazione della normativa vigente, da Università o Istituti universitari: fattispecie del genere sono più volte emerse, nel 1977, dall'esercizio del controllo successivo, e di esse si fa menzione benché di massima relative a comportamenti non recenti. Cfr. al riguardo, Sezione del controllo n. 858 del 16 marzo 1978, n. 887 del 15 giugno 1978, n. 836 del 15 dicembre 1977.

(49) Sul capitolo 1460 del Ministero della difesa, grava la spesa per l'indennità ai militari del Corpo equipaggi marittimi addetti al servizio di dragaggio (cfr. decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1039 e articolo 1 regio decreto legislativo 24 maggio 1946, n. 615). Si veda, inoltre, il capitolo 2006 Ministero della marina mercantile, relativo ad assegni di imbarco e altre indennità ad Ufficiali addetti alla vigilanza costiera (il capitolo è l'unico classificato con la voce 2.9.6, concernente « assegni di imbarco, navigazione, pilotaggio volo » dei corpi di polizia).

Una sia pur scarsa articolazione presenta poi lo stato di previsione del Ministero dell'interno, nel quale trovano distinta evidenziazione talune voci retributive, non tutte peraltro esclusive del personale militare e talora relative anche a corpi di polizia di altre Amministrazioni: a) Indennità per servizi resi a richiesta di privati fuori residenza (capitolo 2519, relativo al solo personale della Pubblica sicurezza; cfr. articolo 1 legge 27 dicembre 1953 n. 963). L'indennità compete anche ai militari dell'Arma dei Carabinieri, a norma dell'articolo 2 della legge 29 marzo 1952 n. 337 e dell'articolo 3 della legge 27 ottobre 1973 n. 628; b) Indennità di marcia (capitoli 2561 per l'Arma dei Carabinieri e 2515 per gli altri agenti della forza pubblica). Essa compete per i servizi collettivi fuori sede, a norma del regio decreto 10 febbraio 1927 n. 443, relativo alle forze armate, esteso ai Corpi di polizia con legge 2 agosto 1952 n. 1128; c) Indennità per servizi collettivi di ordine e sicurezza pubblica (capitolo 2581, relativo ai funzionari di Pubblica sicurezza ed ai corpi di polizia ed armati). Cfr. articolo 5 legge 3 novembre 1963, n. 1543, articolo 1 legge 31 maggio 1975 n. 204, nonché articoli 5 e 6 della legge 27 maggio 1977, n. 284; d) Premi a personale civile e militare per segnalati servizi di polizia (capitolo 2582).

(50) Ciò vale, oltre che per il capitolo citato nel testo, per i capitoli 1423, 1458, 1488 e 4506 della Difesa (relativi, rispettivamente, ai sottufficiali e militari dell'Esercito, al personale in genere della Marina, dell'Aeronautica

ovvero su capitoli aventi ad oggetto stipendi ed altri assegni fissi. Tale ultima situazione si verifica, come già osservato, per le più importanti voci del trattamento in discorso (indennità operativa delle forze armate, indennità di istituto dei corpi di polizia, indennità di servizio penitenziario, ecc.), con la non trascurabile conseguenza che il rilevante onere che alle indennità medesime si connette è in atto quantificabile solo per approssimazione, attraverso le percentuali che si ricavano da stime ufficiali compiute sui dati di previsione (51).

Altro rilievo d'insieme riguarda la complessità del quadro normativo, da un lato connessa alla sua mutevolezza, dall'altro al livello di specificazione con il quale la misura delle indennità è dosata in relazione alla varietà delle situazioni soggettive. Così, ad esempio, per effetto delle numerose disposizioni che sono intervenute a disciplinarla (52), l'indennità di istituto compete a ciascun interessato in misura differenziata non soltanto a seconda delle categorie di appartenenza (personale militare delle forze di polizia, funzionari di pubblica sicurezza, ispettrici e assistenti di polizia, ecc.), ma anche in relazione alla situazione familiare, all'anzianità complessiva di servizio, al godimento o meno di alloggio gratuito, ai turni festivi o notturni di servizio, alla durata di questi ultimi; mentre altre disposizioni ne disciplinano la compatibilità, parziale o totale, con altri emolumenti, e ne determinano la quota pensionabile.

Sostanzialmente analoga è la disciplina dell'indennità di servizio penitenziario (53), mentre ancor più complessa risulta quella dell'indennità di impiego operativo del personale delle forze armate (54),

---

militare e dell'Arma dei Carabinieri), nonché per i capitoli 2009 del Ministero di grazia e giustizia (agenti di custodia) e 3011 del Ministero delle finanze (Guardia di finanza).

(51) L'importo della spesa per le indennità suddette è pari al 21,4 per cento circa della spesa totale per assegni fissi al personale militare, mentre l'incidenza sale fino al 32,6 per cento per le sole forze di polizia, percentuale, questa superiore a quella corrispondente alla spesa per stipendi, paghe e retribuzioni.

(52) Prevista dall'articolo 2 della legge 22 dicembre 1969, n. 967 e ridisciplinata dalla legge 23 dicembre 1970 n. 1054, l'indennità mensile per servizi d'istituto compete, oltre che a personale civile (funzionari di Pubblica sicurezza, appartenenti al Corpo di polizia femminile) a tutti i corpi di polizia oltre che agli ufficiali, sottufficiali, guardie scelte e guardie del Corpo forestale, cui è stata estesa con legge 27 maggio 1977 n. 284. Non è cumulabile con l'indennità operativa, mentre norme particolari ne regolano la parziale cumulabilità con le indennità di volo ed aeronavigazione (legge 5 maggio 1976 n. 187 e legge citata n. 284 del 1977). Le misure, come anche l'importo della quota pensionabile sono state ritoccate con leggi 27 ottobre 1973 n. 628 e 28 aprile 1975 n. 135, quest'ultima attributiva anche di un supplemento giornaliero che non compete al personale civile e a quello del corpo forestale.

(53) Disciplinata dalle leggi 23 dicembre 1970 n. 1054 e 20 maggio 1975, n. 155, l'indennità spetta, secondo importi differenziati, al personale civile degli Istituti di pena. Con legge 27 maggio 1977 n. 284, che ha tra l'altro aumentato taluni importi e la quota pensionabile dell'indennità, è stato altresì concesso un supplemento giornaliero al personale non direttivo.

(54) La disciplina oggi vigente è contenuta nella legge 5 maggio 1976, n. 187, che ha tra l'altro rideterminato le misure stabilite dalla legge 27 maggio 1970 n. 365, modificando anche le norme recate dalla legge 10 dicembre 1973 n. 804 che ne avevano collegato la fruibilità, da parte dei gradi superiori, all'effettivo comando di reparti operativi. L'indennità non è cumulabile con il gruppo di indennità «supplementari» di cui si tratterà in prosieguo.

sia per una serie di maggiorazioni che competono sulla misura base e per anzianità di servizio e per particolari e precedenti servizi operativi, sia per le connessioni di vario genere tra indennità operativa « generale » e altre indennità speciali, che, con la prima di norma non cumulabili, ne costituiscono sostanzialmente specificazioni (indennità di imbarco, di aeroaviazione, di volo, di marcia o di aeromanovra, indennità per il controllo dello spazio aereo) (55). Un ulteriore ed assai nutrito gruppo di indennità — anch'esse in senso lato « operative » e dalla legge definite « supplementari » — competono, poi, con importi commisurati di norma a quello della indennità di base, in aggiunta a quest'ultima (56).

Può da ultimo ricordarsi come la spesa per « indennità » e « retribuzioni » del personale in servizio presso gli addetti militari all'estero gravi promiscuamente su di un unico capitolo di spesa (3501 Difesa), inesattamente classificato con la voce economica relativa alle sole indennità accessorie (57).

c) *Personale delle Aziende autonome.* — Assai più vasto di quelli testé esaminati è l'ambito delle indennità accessorie di carattere particolare tuttora fruite dai dipendenti delle Aziende, in relazione tra l'altro al minor rigore con il quale le leggi coeve ed analoghe a quella n. 734 del 1973 hanno inciso riduttivamente sul precedente quadro normativo (58). Proprio nel settore del trattamento

---

(55) In relazione alla maggior parte delle indennità « speciali », la legge n. 187 citata prevede che sia annualmente determinato il contingente massimo del personale che ne è destinatario: di norma l'importo di esse è commisurato a quello dell'indennità operativa di base per gli ufficiali e sottufficiali, mentre importi fissi sono previsti per i graduati e militari di truppa. Numerose sono le disposizioni che determinano la cumulabilità o meno reciproca delle varie indennità (o tra esse e l'indennità di rischio), che ne estendono l'applicabilità a corpi di polizia, ovvero che per quest'ultimo regolano in modo particolare indennità analoghe a quelle qui trattate. Per le indennità di imbarco e di navigazione dei militari della Guardia di finanza (nonché di altri corpi) si vedano ad es. le leggi 27 luglio 1967 n. 631 e 27 maggio 1977 n. 284.

Da rilevare che l'indennità per il controllo dello spazio aereo compete anche al personale civile dell'Aeronautica addetto ai compiti di controllo aereo, in deroga a quanto disposto a suo tempo dalla legge n. 734 del 1973.

(56) Come per le indennità operative « speciali », importi fissi sono di norma previsti per i graduati e militari di truppa, mentre la commisurazione in percentuale all'importo della indennità operativa vale per i sottufficiali ed ufficiali. Possono citarsi: l'indennità per truppe di sbarco, unità anfibe ecc.; l'indennità di comando navale, di navigazione, di mancato alloggio su navi ecc.; l'indennità di dragaggio, di trasporto munizioni e combustibili ecc.; indennità per servizi di sicurezza dei reparti di volo o radiotelegrafonici; l'indennità per il personale addetto alle mense, servizi igienici ecc.; il trattamento « mense di bordo »; l'indennità di pronto intervento aereo, per piloti collaudatori, oltre ai compensi per ciascun collaudo di volo; l'indennità per servizi presso poligoni di tiro, di stazioni radio e radar ecc.

(57) A parte il normale trattamento retributivo, compete al personale il trattamento di servizio all'estero previsto per il personale civile, oltre a compensi aggiuntivi tipici (indennità per accreditamenti multipli, indennità integrativa eventuale) cfr decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1973 n. 838. Da ciò deriva la relativa entità della spesa sul citato capitolo 3501, pari a 7,1 miliardi nel 1976 e 8,6 miliardi nel 1977.

(58) Cfr. legge 16 novembre 1973, n. 728 per l'Amministrazione delle poste e l'Azienda telefoni; legge 27 dicembre 1973 n. 851 per i Monopoli di Stato e legge 16 dicembre 1974 n. 57 per l'Azienda ferroviaria. Dette leggi

economico del personale aziendale, inoltre, sono state dalla legislazione posteriore introdotte le più rilevanti deroghe al principio tendenziale della onnicomprensività degli stipendi, deroghe spesso destinate ad estendersi, in prosieguo di tempo, al personale delle restanti Amministrazioni.

Sul piano dei dati di consuntivo, ciò si traduce nella più alta percentuale con la quale, per il personale delle Aziende, la spesa per trattamento accessorio si rapporta a quella per assegni fissi (59), nonché nella maggiore incidenza, nell'ambito del trattamento accessorio, dei compensi a carattere particolare.

Quanto ai criteri di evidenziazione contabile, va anzitutto premesso che la leggibilità dei dati di bilancio è nel settore resa più difficoltosa dall'assenza di una codificazione dei capitoli analoga a quella adottata per le Amministrazioni non autonome: a ciò si aggiunge, per l'Azienda ferroviaria e per quella dei Monopoli, un livello di specificazione in bilancio degli oneri di personale del tutto insoddisfacente, tanto più censurabile quanto più estesa, relativamente a taluni compensi, è la sfera di discrezionalità attribuita all'Esecutivo per la determinazione dei destinatari e degli importi (60).

Del complesso trattamento accessorio fruito dal personale della *Azienda delle ferrovie dello Stato*, in particolare, l'attuale articolazione del bilancio evidenzia — oltre ai compensi per lavoro straordinario ed alle indennità di trasferta — soltanto il premio industriale (capitolo 115, 19,1 miliardi impegnati nel 1977) ed i premi eccezionali (capitolo 102, 41,3 miliardi): per il primo, che è remunerativo di responsabilità, rischi o disagi connessi alle mansioni esercitate, apposite tabelle determinano, oltre che particolari mag-

---

— come del resto la n. 734 del 1973 relativa al personale delle Amministrazioni non autonome — hanno tra l'altro ragguagliato la misura massima del trattamento economico accessorio complessivo del personale fruente dell'assegno perequativo (o indennità pensionabile analoga) all'importo della indennità di funzione del primo dirigente: ma dal computo che a tal fine deve operarsi hanno escluso, oltre ai compensi di carattere generale, anche diverse indennità di carattere particolare, così creando il presupposto per la attribuibilità delle stesse al personale dirigenziale, per non vedere il trattamento complessivo di quest'ultimo scavalcato da quello del restante personale.

Da rilevare come, per l'Azienda ferroviaria, nuove disposizioni siano state dettate dalla recente legge 9 gennaio 1978 n. 7 che ha escluso dal computo di cui trattasi, oltre ai compensi di carattere generale, un nutrito gruppo d'indennità, tra cui il premio d'esercizio, ed i soprassoldi per condizioni particolari di servizio di cui si dirà tra breve. Alle disposizioni stesse è stata conferita efficacia retroattiva.

(59) Cfr. prospetto n. 3 in precedenza allegato.

(60) Per l'Azienda ferroviaria l'attuale grado di specificazione del bilancio in materia di oneri per il personale, per quanto sommamente insoddisfacente, costituisce un miglioramento rispetto al passato, allorché la spesa per l'intero trattamento accessorio gravava sul capitolo avente ad oggetto gli stipendi, le paghe e le retribuzioni.

I rilievi all'epoca formulati dalla Corte tendevano ad evidenziare, tra l'altro, come alla discrezionalità affidata all'Esecutivo di determinare gli importi di talune indennità non fungessero da limite neppure gli stanziamenti, per la possibilità di attingere — trattandosi di capitolo concernente spese obbligatorie — dall'apposito fondo.

giorazioni, gli importi minimi e massimi entro i quali la misura del compenso è determinato in via amministrativa (61).

Per la determinazione della misura dei premi eccezionali — intesi a remunerare di norma eccezionali prestazioni rese oltre il normale orario di servizio — nessun limite è poi previsto dalla vigente legislazione se non quello derivante dagli stanziamenti di bilancio (62).

Ancor più ampia è del resto la discrezionalità attribuita all'Esecutivo in materia di concessione dei « premi e soprassoldi per speciali condizioni di servizio » previsti dall'articolo 81 dell'allegato alla legge 11 febbraio 1970, n. 34 (63), posto che la relativa spesa non trova neppure limite in uno specifico stanziamento, gravando essa, insieme a quella di tutte le restanti competenze accessorie di carattere particolare del personale ferroviario, sul capitolo 116 (78,2 miliardi impegnati nel 1977).

Secondo stime effettuate sui dati di previsione del 1977, la spesa effettuata su tale capitolo si riferisce, comunque, ai « premi e soprassoldi » di cui si è detto nella misura del 37,6 per cento, mentre il 47,6 per cento di essa riguarda una serie assai nutrita di competenze particolari del personale dell'esercizio addetto alle macchine, ai treni e alle navi traghetto (64); il residuo 14,8 per

---

(61) Cfr. articoli 66 e 67 della c.d. « disposizioni sulle competenze accessorie » (allegato alla legge 11 febbraio 1970, n. 34), nel testo sostituito dagli articoli 14 e 15 della successiva legge n. 57 del 1974.

(62) Per importi individuali superiori alle lire 100.000 è richiesto un provvedimento ministeriale in luogo di un atto del Direttore generale della Azienda (cfr. articolo 70 delle DCA). A norma dell'articolo 12 della legge 6 giugno 1975 n. 197, al personale dirigente dell'Azienda (compresi i dirigenti generali) può essere corrisposto, per prestazioni oltre l'orario di lavoro, un « premio di esercizio » da determinarsi sulla base del citato articolo 70 delle DCA.

(63) I premi e i soprassoldi possono essere concessi, con decreto ministeriale e per periodi determinati, ai dipendenti le cui condizioni di lavoro richiedono prestazioni più gravose, o di maggior responsabilità di quelle normali o comportano spese e disagi non altrimenti compensabili. Sull'ampissima discrezionalità affidata all'Esecutivo dall'articolo 81 delle DCA la Corte si è particolarmente soffermata nelle passate relazioni (cfr. ad es. relazione sull'esercizio 1972, pagina 232, sull'esercizio 1973, pagine 391-392 e sull'esercizio 1974, pagina 415).

Da rilevare, che il già citato articolo 12 della legge n. 197 del 1975, secondo un'interpretazione necessitata da motivi letterali ma in contrasto con la ratio della norma quale può desumersi dai lavori parlamentari, ha esteso i premi di cui all'articolo 81 anche al personale dirigente aziendale (compresi i dirigenti generali), in aggiunta ai compensi di reperibilità ed ai premi eccezionali di cui si è detto, anch'essi remunerativi di « prestazioni eccezionali rese oltre il normale orario ».

(64) Le competenze per il personale di macchina, disciplinate dagli articoli da 38 a 44 delle DCA, come modificati dalle leggi n. 22 del 1973 e n. 57 del 1974, prevedono, in sintesi, un premio chilometrico di percorrenza, un'indennità di pernottazione ed un compenso per assenza dalla residenza (ambidue non cumulabili con il trattamento di trasferta); un premio di economia ed un trattamento per condotte affidate ad unico agente; un soprassoldo per servizi locali, un premio orario per la condotta. In sostituzione totale o parziale delle voci medesime può essere attribuito un compenso globale (trattamento per servizi speciali). Competono, poi, al personale dei treni (articoli da 45 a 51), ove ne ricorrano i presupposti, un premio orario per operazioni di scorta, un compenso giornaliero per scritturazioni nei depositi del personale viaggiante, un premio chilometrico di percorrenza, un'indennità di pernottazione e un compenso per assenza analoghi a quelli di cui si è già detto; un premio orario addizionale per servizi con carri

cento concerne, presumibilmente, compensi diversi, quali, ad esempio, l'indennità meccanografica, i soprassoldi per lavoro festivo e notturno e i compensi di reperibilità (65).

Dai prospetti dimostrativi della spesa per assegni inclusi nelle tabelle del bilancio di previsione, emerge infine che taluni altri compensi disciplinati dalle cosiddette D.C.A. (disposizioni sulle competenze accessorie del personale ferroviario) danno luogo ad oneri contabilizzati sui capitoli aventi ad oggetto lo stipendio e gli altri compensi tabellari (66).

Quanto all'*Amministrazione dei Monopoli di Stato*, l'unica voce accessoria di carattere particolare distintamente contabilizzata in bilancio è il premio per l'incremento del rendimento industriale (capitoli 110, 111 e 112; rispettivamente per il personale impiegatizio, salariato permanente e salariato stagionale, con onere complessivo di miliardi 9,3 nel 1977) (67).

Di recente (legge 8 agosto 1977, n. 556), si è disposto che la determinazione degli importi del premio sia operata, limitatamente

---

misti, un soprassoldo per cumulo di funzioni. È anche qui prevista la possibilità di un trattamento sostitutivo per «servizi speciali».

Quanto infine al personale delle navi-traghetto (articoli da 52 a 64), sono previsti un compenso per particolari funzioni, un premio orario di presenza a bordo, compensi al Comandante e al direttore di macchina, una indennità di manovra, un premio di percorrenza, l'indennità per orario eccedente, l'indennità di pernottazione, il premio di economia, nonché particolari indennità per il personale utilizzato a bordo di navi ferme, presso l'Ufficio nautico, su navi in allestimento o in servizi fuori rotta. Resta ferma l'eventualità del trattamento sostitutivo per «servizi speciali».

(65) Dell'indennità meccanografica (articolo 20 legge 57/74) e del soprassoldo per servizio notturno (articolo 2 decreto del Presidente della Repubblica 11 maggio 1976, n. 270) si è già in precedenza cennato. Quanto ai compensi di reperibilità (articolo 29 DCA) è da rilevare come essi spettino anche al personale dirigente (articolo 12 legge 197/1975) e come, in determinate ipotesi, sia prevista un'ampia discrezionalità del Direttore generale nella determinazione degli importi da corrispondere. Altre indennità la cui spesa grava presumibilmente sul capitolo 116 sono il soprassoldo per lavoro domenicale (articolo 37 DCA e articolo 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 270 del 1976), il compenso per manipolazione di sostanze nocive (articolo 69), il soprassoldo per servizi in galleria o sottosuolo (articolo 68), il premio per le sostituzioni (articolo 71), il compenso per l'effettuazione di paghe (articolo 72), i compensi per funzioni giudiziarie (articolo 73), i premi per la scoperta di irregolarità o abusi (articoli da 74 a 78), il soprassoldo per prestazioni di famiglia (articolo 79).

(66) Ciò di certo si verifica per il soprassoldo di località (articolo 26 delle DCA), per il soprassoldo per la preparazione professionale dei neo assunti (articolo 37, modificato con legge 5 marzo 1973, n. 22), nonché per il trattamento per l'espletamento delle funzioni superiori, che, a norma dell'articolo 9 della legge 17 agosto 1974 n. 396, compete anche al personale dirigente dell'Azienda. Il trattamento consiste nel diritto a fruire dei compensi accessori inerenti alla qualifica del dipendente sostituito, nonché in un'indennità pari alla differenza tra i due stipendi.

(67) Il premio, disciplinato dalla legge 3 luglio 1970 n. 483, compete, secondo misure differenziate per qualifica e per grado di operosità e rendimento. Di esso fruisce anche il personale di altre Amministrazioni in servizio presso l'Azienda (cfr. peraltro, articolo 20 legge n. 734 del 1973). L'articolo 15 della citata legge 8 agosto 1977 n. 556 — che ha demandato la determinazione degli importi alla contrattazione collettiva — ha anche esteso il premio stesso, sino al 31 dicembre 1979, al personale dirigente dell'Amministrazione, compresi i dirigenti generali. Una quota dei relativi stanziamenti di bilancio non superiore all'8 per cento è destinata a maggiorazioni per particolari responsabilità, a compensi orari incentivanti (cfr. articolo 2 decreto del Presidente della Repubblica 11 maggio 1976, n. 271), a speciali premi per servizi disagiati o benemerenze (cfr. articolo 2 legge 27 dicembre 1973, n. 851).

al personale non dirigente, dalla contrattazione collettiva: ad un primo decreto presidenziale recettivo di accordo collettivo (decreto del Presidente della Repubblica 9 dicembre 1977, n. 1079), ha fatto seguito, nel giugno 1978, uno schema di nuovo decreto rideterminativo degli importi stessi a decorrere dal 1° gennaio 1978. In mancanza di una previa legge recante copertura finanziaria per gli oneri relativi, il provvedimento stesso non è stato peraltro ammesso dalla Corte a visto e registrazione (Sezione del controllo, n. 883 dell'8 giugno 1978).

Le altre indennità « varie » del personale impiegatizio gravano, promiscuamente al trattamento di trasferta, sul capitolo 107, mentre la spesa per le competenze del personale salariato è contabilizzata nei vari capitoli aventi ad oggetto le paghe e gli altri assegni fissi (68).

Assai più articolata, relativamente sempre alle spese di personale, è la struttura dei bilanci delle due *Aziende dipendenti dal Ministero delle poste*, tanto che la maggior parte delle pur numerose voci di cui si compone il trattamento accessorio del rispettivo personale trova corrispondenza in appositi capitoli di spesa.

A parte taluni compensi di minor conto (69), ciò in particolare si verifica per le voci principali del trattamento stesso, che consistono nel premio industriale (36 miliardi di spesa nel 1977 per l'Amministrazione delle poste — capitoli 102, 106, 109, 112, 115 e 118 — e 2,7 miliardi per l'Azienda telefoni, capitolo 115) (70), nei compensi per supercottimo (rispettivamente 17,9 e 0,9 miliardi, capitoli 137 e 127) (71), nonché, per il solo personale periferico della

---

(68) Sui citati capitoli ad oggetto promiscuo grava tra l'altro la spesa relativa alle seguenti indennità: Soprassoldo per lavoro nel sottosuolo, soprassoldo di rischio ed insalubrità, indennità giornaliera per lavori a ciclo continuativo ripartito in turni (articolo 2 legge 10 novembre 1970 n. 869, articolo 4 legge 851/1973 nonché articoli 3 e 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 271/1976); soprassoldo per funzioni di pagatore; indennità giornaliera per servizi fuori dalla sede di ufficio (legge 4 agosto 1955 n. 721 e articolo 4 legge 851/73).

(69) Tra gli altri: Indennità di località disagiata (capitoli 141 Amministrazione Poste e capitolo 116 Azienda telefoni. Cfr. articolo 18 allegato alla legge n. 29 del 1970, nonché articolo 3 legge 728/73); indennità di lingua estera per interpreti e traduttori (capitolo 127 Amministrazione e capitolo 113 Azienda. Cfr. articoli 37 e 38 allegato alla legge n. 29/1970, articoli 3 e 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 269 dell'11 maggio 1976); compenso di reperibilità (capitolo 144 A.P. e 128 A.T.); indennità di uso di mezzo meccanico (articoli 21 e 22 allegato legge n. 29/1970, legge 21 dicembre 1972 n. 819, nonché articolo 10 decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1977 n. 1150. Cfr. capitoli 123 e 124 Amministrazione poste e 120 Azienda telefoni). Propri dell'Amministrazione delle poste sono poi la indennità ai reggenti degli ULA (capitolo 121); il compenso per espletamento di mansioni superiori per il personale ausiliario (capitolo 142), l'indennità di profilassi antitubercolare (capitolo 125); compensi per ispezioni di apparati radioelettrici (capitolo 135); propri dell'Azienda telefoni sono i compensi speciali giornalieri (capitolo 123).

(70) Le misure del premio, che compete anche ai dipendenti del Ministero in servizio presso le Aziende, sono stabilite in apposite tabelle allegato alla legge 11 febbraio 1970, n. 29.

(71) Compete in relazione all'eccezionale lavoro durante le festività pasquali e natalizie (articolo 35 allegato legge n. 29/1970), nonché per i mesi di giugno, luglio ed agosto (articolo 5 legge 16 novembre 1973, n. 728).



Amministrazione postale, nei cosiddetti compensi di intensificazione (capitolo 138, 14,6 miliardi nel 1977) (72) ed in quello per lo speciale interessamento e la propaganda dei servizi a denaro (capitolo 129, 4,9 miliardi) (73) e per il personale dell'Azienda telefoni nel premio di cointeressenza (capitolo 114: 5,3 miliardi).

### 3. — *Vantaggi extra-retributivi.*

Dei compensi pecuniari retributivi di prestazioni aggiuntive rispetto alla normale attività di istituto si è trattato in precedenza, e si è rinviato a questa sede l'esame dei soli vantaggi non monetizzabili in atto fruiti da singoli dipendenti o categorie di essi.

Con riferimento a quanto in proposito si è detto nella relazione sull'esercizio 1976, è anzitutto da reiterare l'osservazione secondo cui talune situazioni di privilegio conseguono non da dirette previsioni legislative, ma — a prescindere ovviamente da abusi (74) — da prassi devianti seguite dalle Amministrazioni: a tale ultima ipotesi possono ricondursi il fenomeno — in passato più volte segnalato — dell'attribuzione delle vetture di servizio a cerchie di dipendenti più estese di quelle normativamente previste (75), nonché i vantaggi che in qualche caso risultano concessi a singoli dipendenti a titolo assistenziale (76).

Qualche rilievo meritano, per contro, le spese indirettamente assistenziali che diverse Amministrazioni sostengono mediante trasferimenti in favore di associazioni, enti ed organismi vari tra i cui fini rientrano per l'appunto l'assistenza a dipendenti statali e loro familiari ovvero prestazioni di previdenza integrative rispetto a quelle disciplinate da norme generali. Al di là delle frequenti disomogeneità

---

(72) Competono al solo personale degli uffici locali e remunerano il maggior lavoro necessitato dalla carenza di personale (articolo 15 allegato legge n. 29/1970). L'importo giornaliero, rivalutato dal recente decreto del Presidente della Repubblica n. 1150 del 6 ottobre 1977, è di lire 1.350 (1.460 per i giorni festivi), ma è soggetto ad aumenti annuali (articolo 9).

(73) La misura dei compensi varia in funzione del gettito di talune entrate proprie dell'Amministrazione (articolo 42 e segg. allegato legge 29/1970 e articolo 2 legge 728/1973).

(74) Così può dirsi, ad esempio, delle utenze telefoniche gratuite, in relazione alle quali sono stati segnalati casi di apparente abuso, come anche delle autovetture di servizio, nei limiti in cui risultino concretamente utilizzate per necessità di carattere personale. Come segnalato nella relazione precedente sulle eventuali responsabilità connesse a tali ipotesi di vero e proprio abuso sono in corso accertamenti da parte della Procura Generale.

(75) Si rinvia, a tale proposito, alle ripetute e diffuse considerazioni, formulate nelle precedenti relazioni. Altre ipotesi di prassi devianti adottate dalle Amministrazioni possono riguardare la contabilizzazione di spese di prevalente utilità personale su capitoli di bilancio aventi ad oggetto spese di rappresentanza, spese postali e telegrafiche, ecc. Si veda, al riguardo, Sezione controllo, n. 886 del 15 giugno 1978.

(76) Casi di benefici concessi al di là delle previsioni normative in tema di rimborso di spese effettuate per soggiorni climatici e cure per infermità, sono emersi dall'esercizio del controllo nel 1976 e di essi si è fatto cenno nella precedente relazione.

rilevabili nei criteri di contabilizzazione delle spese stesse (77), una visione generale di quest'ultime testimonia una certa frammentarietà e disorganicità dell'intervento statale nel settore, tale da risolversi nella creazione di vere e proprie sperequazioni, là dove i vantaggi risultino indirizzati a favorire ristrette categorie di dipendenti.

L'osservazione è soprattutto valida per le attività assistenziali prevalentemente svolte — come avviene per le Aziende autonome e per le forze armate — attraverso servizi socializzati (mense, dormitori, asili nido, dopolavoro, circoli ricreativi, ecc.), ma vantaggi categoriali di non scarso rilievo altresì derivano dalle prestazioni previdenziali ed assistenziali offerte da « fondi », « casse » ed organismi similari cui lo Stato di massima devolve quote di entrate connesse ad attività svolte dai propri dipendenti, e che in favore dei dipendenti stessi limitano i propri interventi assistenziali o previdenziali.

Situazioni tendenzialmente sperequative, del resto, possono verificarsi anche relativamente a spese classificate tra quelle di assistenza diretta dei dipendenti in servizio (78), allorché travalichino

---

(77) La maggioranza dei capitoli su cui gravano i trasferimenti in questione sono classificati con la voce economica 5.6.9 (trasferimenti ad organismi previdenziali diversi da INPS, ENPAS, INAIL e INAM): ciò si verifica per i capitoli 1173, 1174, 3934, 5473, 5474, 5475, 5477 del Ministero delle finanze, nonché per i capitoli 5721 Tesoro e 2805 Interno. Ma capitoli di analogo oggetto sono classificati anche con la voce 5.7.1 (contributi ad Enti dell'Amministrazione centrale: cfr. capitolo 2203 Ministero Grazia e Giustizia e capitolo 3254 Ministero interno), con quella 5.1.3 (interventi assistenziali diretti a favore dei dipendenti e loro famiglie: cfr. capitolo 2807 Interno, capitolo 2101 Ministero lavori pubblici, capitolo 1656 Ministero trasporti, capitolo 3203 Ministero difesa), ovvero, ancora con la voce 5.1.5 (contributi a istituzioni non aventi fini di lucro: cfr. capitolo 3252 Ministero interno, capitolo 3223 Ministero finanze, capitolo 4758 Ministero difesa, nonché, quanto meno in parte, capitoli 1171 e 3201 del Ministero stesso).

E da rilevare, sempre in relazione al Ministero della difesa, che la legge 20 giugno 1956, n. 612, cui si richiamano i capitoli da ultimo citati, prevede contributi ad Enti che svolgano attività assistenziale o altra attività di interesse per le forze armate, ad associazioni di militari in congedo o di arma, nonché a circoli e mense presso corpi, enti e stabilimenti: a tale legge si riferiscono anche i capitoli 3206, 3208 e 4753 del Ministero che riguardano per l'appunto contributi a circoli e mense.

(78) Le spese di assistenza diretta dei dipendenti in servizio si riferiscono soprattutto a « sussidi », in ordine ai quali non sono infrequenti casi in cui l'accoglimento di una troppo ampia accezione delle finalità assistenziali proprie di tali trasferimenti conduce all'erogazione di somme — di modesto importo — ad intere ed indifferenziate categorie di dipendenti (cfr. al riguardo Sezione Controllo n. 825 del 10 novembre 1977).

Per osservazioni di carattere particolare in ordine alla erogazione di sussidi, si veda il capitolo I della Sezione II (relativamente alle spese che gravano sul capitolo 1196 del Ministero tesoro-Presidenza del Consiglio), nonché la relazione sull'esercizio 1976, pagina 280, in ordine al capitolo 150 dell'Amministrazione degli Archivi notarili.

Tra le spese stesse sono poi classificati quelle concernenti l'assistenza ai familiari dei caduti per causa di servizio, ivi comprese le erogazioni alle famiglie delle « vittime del dovere » di cui alla legge 27 ottobre 1973 n. 629. In ordine a tali erogazioni, cui si sono di recente riferiti gli articoli 1 e 2 della legge 28 novembre 1975 n. 624, l'articolo 12 della legge 27 maggio 1971 n. 284 e l'articolo 25 della legge 8 agosto 1977 n. 546, la Corte ha rilevato fenomeni sperequativi connessi alla insufficiente generalizzazione dei casi e delle categorie di dipendenti cui tale normativa si applica (cfr. capitolo XIV della presente relazione. Si veda altresì relazione sull'esercizio 1976 — pagina 321, nota 468 — e 1975 — pagina 291, nota 41). Per spese analoghe, ma non disciplinate dalla legge n. 629 del 1973, si vedano capitoli 1651 e 2670 Ministero interni, 3205 e 4752 Difesa, 3222 Finanze e 2151 Trasporti.

il tradizionale ambito dei meriti « sussidi », ovvero attengano ad attività organizzate poste in essere direttamente dall'Amministrazione (79).

Nel dettaglio, può dirsi che, tra i Ministeri, quello delle finanze risulta aver erogato nel 1977 circa 23,6 miliardi ai diversi « fondi » che operano a favore dei dipendenti di esso (80). Di minor rilievo gli analoghi trasferimenti operati dai Ministeri dei lavori pubblici (81), dell'interno (82), dei trasporti (83) e di grazia e giustizia (84).

Nel campo, invece, dell'assistenza diretta, notevole è l'onere (3,4 miliardi complessivi) che ha gravato su capitoli relativi alla « assistenza morale » ed al « benessere » dei dipendenti militari (85),

---

(79) Il fenomeno è tipico dell'Amministrazione della Difesa, presso la quale una apposita direzione generale è preposta alle « provvidenze al personale ». Per essa, i capitoli aventi ad oggetto « assistenza morale e benessere » del personale (capitoli 3204 e 4751) sono classificati con la voce 5.1.3 (interventi assistenziali diretti). A diversa classificazione danno luogo capitoli di identico oggetto del Ministero delle finanze (capitolo 3119, per la Guardia di finanza, classificato con la voce 4.9.5 relativo alle relazioni pubbliche, propaganda ecc.), del Ministero della giustizia (capitolo 2082, per gli Agenti di custodia, di analoga classificazione), del Ministero dell'interno (capitolo 2652, per la pubblica sicurezza, classificato con la voce 4.9.9 « spese varie nell'ambito dell'acquisto di beni e servizi »).

(80) Al fondo di assistenza finanziari (che opera nel settore della previdenza integrativa, oltre che dell'assistenza) è devoluta la spesa del capitolo 5477, il 74 per cento di quella del capitolo 5474, ed una parte non quantificabile delle somme impegnate sul capitolo 5721 del Ministero del tesoro. La residua spesa del capitolo 5474 citato si ripartisce tra il fondo di previdenza tra sottufficiali e militari (23 per cento), le Casse ufficiali (2 per cento) ed il Fondo a disposizione del Comandante generale (1 per cento). Il capitolo 3223 riguarda l'Associazione finanziari in congedo. Altre cospicue erogazioni riguardano: il fondo di previdenza del personale doganale (capitolo 5473), il fondo per il personale delle imposte di fabbricazione, laboratori chimici delle dogane e imposte dirette (capitoli 5475 e 5476), il fondo per il personale provinciale delle imposte indirette (capitolo 3934) e diversi altri organismi similari cui si riferiscono, promiscuamente, i capitoli 1173 e 1174. Al Dopolavoro dei Monopoli attiene la spesa di cui al capitolo 2446. Si veda, al riguardo, il capitolo X Sezione II. Ulteriore osservazione riguarda la diversa natura giuridica dei « fondi », taluni dei quali, dotati di personalità giuridica, sono soggetti al controllo della Sezione Controllo Enti della Corte, altri si configurano come gestioni fuori bilancio, ed altri ancora sfuggono ad ogni forma di controllo esterno.

(81) 1.044 milioni sul capitolo 2101, concernente l'assistenza e la previdenza del personale addetto a servizi di polizia stradale. Per notazioni al riguardo, si veda il capitolo XV della Sezione II.

(82) Lire centomila complessive sul capitolo 2807 concernente il Fondo assistenza personale Pubblica sicurezza: in aggiunta alle attività meramente assistenziali e previdenziali, quest'ultimo opera nella gestione e costruzione di colonie e centri di soggiorno, centri balneari e circoli ricreativi, e gestisce gli spacci di consumo presso i reparti P.S. All'assistenza dei figli del personale dei Vigili del fuoco (capitoli 3252 e 3254) sono stati devoluti 217,9 milioni.

(83) 238,5 milioni sul capitolo 1656, relativo ad interventi previdenziali e assistenziali a favore del personale MCTC.

(84) 7,8 milioni sul capitolo 1203 (fondi di previdenza) e 1 milione su quello 2203 relativo all'assistenza orfani.

(85) Capitoli 3204 e 4751, prima citati. Sugli analoghi capitoli relativi al personale militare di altre Amministrazioni — anche essi già citati — sono stati spesi complessivamente 247 milioni. È da rilevare che presso il Ministero della difesa la parte preponderante delle attività assistenziali con carattere ricreativo, culturale ecc in favore del personale militare danno luogo a gestioni fuori bilancio (cfr. capitolo VIII della presente relazione). In mancanza di una specifica autorizzazione legislativa, il fenomeno ha formato oggetto di segnalazione alla Procura generale della Corte: al fine di regolarizzare la situazione, è stato dall'Amministrazione predisposto un

mentre per i « sussidi » al personale in servizio è da rilevare come circa due terzi della spesa complessiva a tale titolo affrontata dalle Amministrazioni non autonome riguarda il Ministero della difesa.

Quanto, poi, alle *Aziende autonome*, non significative debbono ritenersi le cifre relative ai trasferimenti in favore dei relativi « Dopolavoro » (86), per l'esistenza di norme che abilitano le Aziende stesse non soltanto a cedere in uso gratuito a tali organizzazioni immobili, locali e arredi, oltre che accordare prestazioni di personale ed altre accessorie agevolazioni, ma anche a comprendere nei propri programmi di investimento patrimoniale lavori di costruzione e miglioramento delle sedi e degli impianti dopolavoristici, con relative attrezzature (87); ciò che tra l'altro comporta la non quantificabilità delle spese statali effettivamente destinate al potenziamento dell'attività dei dopolavoro. Disposizioni particolari disciplinano poi i rapporti tra l'Azienda ferroviaria e l'O.P.A.F.S. — altro organismo che opera nel campo dell'assistenza ai dipendenti in servizio (88) — nonché tra le Aziende dipendenti del Ministero delle poste e l'Istituto

---

disegno di legge inteso ad istituire un apposito « Centro » per la gestione di tali attività, mentre l'articolo 147 della legge di approvazione del bilancio 1978 ha previsto l'assoggettamento delle gestioni all'obbligo della resa di conto. Situazione analoga, anch'essa all'esame della Procura generale, si ha per gestioni « fuori bilancio » non autorizzate relative a mense e spacci degli agenti di custodia » (cfr. capitolo XII della Sezione II).

(86) Compete a tali organismi, secondo espresse previsioni normative (cfr. legge 1° aprile 1971 n. 217 per i Monopoli di Stato, regio decreto-legge 25 ottobre 1925 n. 1908 nonché legge 27 luglio 1967 n. 668 per le Ferrovie dello Stato e articolo 42 legge 12 marzo 1968 n. 325 per l'Amministrazione postale e l'Azienda telefoni) il fine di promuovere il serio e proficuo impiego del tempo libero del personale, nonché di provvedere all'assistenza morale e materiale del personale stesso ed all'istituzione di colonie climatiche per i figli dei dipendenti. Al Dopolavoro ferroviario può altresì essere affidata la gestione di servizi di mensa a norma dell'articolo 5 della legge 5 giugno 1973 n. 348. A parte i proventi propri (da tesseramento e per le attività svolte) sono di norma devoluti ai Dopolavori contributi dell'Amministrazione, ovvero quote di entrate minori. Nel complesso, la spesa affrontata dalle quattro Aziende più sopra citate per contributi ai relativi Dopolavori è stata pari nel 1977 a circa 2 miliardi (capitolo 149 Monopoli — Capitolo 305 F.S. — Capitoli 250 e 246 Amministrazione Poste).

(87) Con deliberazione n. 879, la Sezione del controllo della Corte ha rifiutato il visto nel 1978 (8 giugno) ad un provvedimento del Direttore compartimentale di Napoli dell'Amministrazione postale con il quale, a carico di un capitolo (501) avente ad oggetto l'acquisto di terreni e fabbricati ad uso degli uffici, veniva acquistato, per il locale Dopolavoro, uno stabilimento balneare, con annesso parcheggio auto ed aree circostanti con corpi di fabbrica. Con altri provvedimenti, pure nell'occasione esaminati, si approvavano sempre a carico di capitoli del bilancio dell'Amministrazione, lavori per l'impianto di pozzi artesiani e lavori di recinzione e sistemazione del complesso.

(88) L'Opera di previdenza e assistenza dei ferrovieri — riformata con legge 14 dicembre 1973 n. 829 e dotata di personalità giuridica di diritto pubblico — è menzionata nella tabella B allegata al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616, emanato in attuazione della legge delega n. 382 del 1975. Con legge 18 ottobre 1977 n. 792, l'Azienda è stata retroattivamente autorizzata a concedere all'Opera « prestazioni di personale e l'uso di mezzi », oltre all'assistenza tecnica per la costruzione e trasformazione di immobili. La somma complessivamente erogata all'OPAFS a carico del bilancio ferroviario nel 1977 è stata di 36,6 miliardi (capitoli 107, 307, 311) oltre a 11,2 miliardi impegnati sul capitolo 310, relativo ai rimborsi dei maggiori oneri sopportati per l'applicazione delle norme sull'esodo dei combattenti.

postelegrafonici (89); a quest'ultimo, in particolare, la legge 5 maggio 1976, n. 245, ha demandato — in aggiunta ai compiti assistenziali e previdenziali — la « cura della realizzazione di mense, bar, dormitori, case albergo e nidi d'infanzia, nonché la gestione delle mense di servizio, con obbligo dell'Amministrazione postale ad assicurare il pareggio della relativa sub-gestione (90).

Per cenni sulle difficoltà insorte nella definizione delle pendenze finanziarie tra Amministrazione ed Istituto relativamente alla cessata gestione da parte di quest'ultimo delle case economiche, si veda il capitolo XXI della Sezione II.

Un altro dei cosiddetti vantaggi non monetizzabili che, per la ridotta cerchia dei dipendenti beneficiati, non può che comportare rilevanti differenziazioni tra l'uno e l'altro degli effettivi livelli di retribuzione, riguarda gli alloggi di servizio che a taluni dipendenti competono, ovvero la possibilità, ad altri offerta, di usufruire dei programmi di costruzione di abitazioni per il personale statale. Anche per tale tipo di interventi, le categorie tradizionalmente beneficiate si identificano nei dipendenti delle Aziende autonome e nel personale militare (91), cui sono da aggiungere i dipendenti in

---

(89) Costituito con legge 18 ottobre 1942 n. 1408, l'Istituto esercita forme di assistenza e previdenza analoghe a quelle svolte dall'OPAFS (cfr. legge 27 marzo 1952; n. 208). Di esso anche è menzione nella tabella B allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. L'onere complessivo affrontato nel 1977 dalle due Aziende dipendenti dal Ministero delle poste per trasferimenti all'Istituto, è stato pari a 12,1 miliardi (capitoli 253, 249, 243, 244 e 245 Amministrazione Poste, nonché 254 e 215 dell'Azienda telefoni), oltre a 3,1 miliardi per rimborso degli oneri connessi all'esodo dei combattenti (capitolo 252).

(90) L'onere relativo alle mense, compreso nella somma complessiva prima citata, è stato pari a otto miliardi (capitolo 253). Per i Monopoli di Stato, la materia delle mense aziendali è stata disciplinata dalla legge 10 aprile 1974 n. 137, che ha posto a carico dell'Amministrazione, oltre ad un contributo da determinare, la concessione di locali ed attrezzature, le spese di energia e combustibile e di trasporto nonché le occorrenti prestazioni di personale. Sul relativo capitolo 154 la spesa è stata pari nel 1977 a 2,4 miliardi.

Per le Ferrovie dello Stato, la spesa relativa alle mense grava, promiscuamente a quelle attinenti ad altri servizi socializzati, quali dormitori ed asili nido, sul capitolo 210 (8,6 miliardi nel 1977). La materia delle mense è stata disciplinata dalla legge 5 giugno 1973 n. 348, che pone a carico della Azienda la copertura del disavanzo delle relative gestioni, autorizzandola anche a comprendere nei propri programmi di investimento i lavori e le provviste occorrenti per l'impianto dei servizi di mensa. Cfr. anche, al riguardo, articoli 15 e 16 legge 6 giugno 1975, n. 197.

Rilevanti sono le spese affrontate, per la preparazione del vitto, dal Ministero della difesa, che peraltro si riferiscono anche ai militari di leva. Sul capitolo 2501 (viveri e assegni di vitto — spese per la preparazione del vitto) sono stati impegnati nel 1977, 174,3 miliardi, e 4,7 miliardi sul capitolo 4599 relativo all'Arma dei Carabinieri; 9,5 miliardi hanno poi gravato sui capitoli 3206, 3208 e 4753, relativi a contributi e sovvenzioni a mense aziendali e circoli. Attengono sempre al personale militare gli oneri dei capitoli 2625 Interno (gestione mense P.S.: 2 miliardi), 3096 Finanze (viveri G. di F.: 3,4 miliardi), 4056 e 4057 Agricoltura (gestione mense Corpo forestale: 160,2 milioni). Per il personale civile, si vedano capitolo 3141 Interno (mense Corpo vigili del fuoco: 4,3 miliardi) e il capitolo 1222 Ministero della sanità (sovvenzioni a mense e circoli: 95 milioni).

(91) Cfr. capitolo 7768 Tesoro, 7531 Interno, 7051 e 7001 Difesa, 7501 Finanze e 8246 Lavori pubblici. Per le Aziende, cfr. leggi 27 luglio 1967 n. 688 e 7 giugno 1975 n. 227, già citata nella precedente relazione. Si veda, inoltre, capitolo XXVII della Sezione II, ove la consistenza degli immobili destinati ad alloggi per il personale ferroviario è quantificato, secondo dati forniti dall'Azienda, in oltre 255.000 vani.

servizio all'estero (92). Relativamente al vantaggio in argomento, è ovvio che la mera esposizione dei dati di spesa rilevabili dal consuntivo non offre alcuna possibilità di pervenire a quantificazioni di livello individuale.

Di nessun ausilio è poi il bilancio dello Stato per l'individuazione e l'eventuale traduzione in termini monetari di tutta un'ulteriore serie di benefici, tipicamente categoriali, i quali consistono nell'esonero da prestazioni pecuniarie (e si traducono, semmai, in una minore entrata erariale) (93), ovvero provengono da soggetti estranei, sulla base o meno di specifica previsione normativa (94).

In linea di massima quantificabili, invece, sono altre spese che pure possono concretarsi in vantaggi extra-retributivi, ad esempio quelle per le divise o il vestiario del personale, ma alle quali è di massima da negare ogni reale portata sperequativa.

---

(92) Cfr. articolo 84 decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 e relazione Corte dei Conti sull'esercizio 1974, pagina 232, nota 334.

(93) Es. Particolari agevolazioni di viaggio, abbuono di scatti telefonici, ecc. In ordine alle agevolazioni ferroviarie, ed a parte quelle che competono per previsione legislativa ai dipendenti del Ministero dei trasporti e loro familiari, è da far presente che il rimborso all'Azienda F.S. da parte dei Ministeri per riduzioni concesse è stato quantificato, da stime ufficiali effettuate sui dati di preventivo, in 780 milioni. Altri benefici che possono sostanziarsi in una minore entrata per lo Stato riguardano, ad esempio, la razione gratuita di tabacchi concessa ai dipendenti dei Monopoli, l'eventuale assegnazione a dipendenti di prototipi di monete, nuove serie di francobolli, ecc.

(94) Tra gli altri possibili casi: accesso gratuito ai pubblici spettacoli, sconti presso esercizi commerciali e alberghieri, uso gratuito delle autostrade in concessione ecc.

### CAPITOLO III.

#### ATTIVITÀ CONTRATTUALE

##### 1. — *Considerazioni generali.*

Sostanzialmente immutato è rimasto, nel 1977, il quadro normativo concernente l'attività contrattuale dello Stato, sul quale la Corte ha avuto più volte occasione di soffermarsi in passato per segnalare la necessità di modifiche dirette — oltre che ad accelerare la spesa pubblica mediante snellimenti e semplificazioni delle procedure — ad adeguare la legge ed il regolamento di contabilità generale al mutato assetto organizzativo della pubblica amministrazione ed all'evoluzione che si è verificata nelle tecniche industriali e commerciali; ad armonizzare i procedimenti con le direttive comunitarie emanate in materia; a stabilire, infine, i principi fondamentali per l'esercizio, da parte delle Regioni, della potestà legislativa loro spettante in tema di contratti (1).

---

(1) L'inadeguatezza delle procedure contrattuali — la disciplina delle quali risale, nelle strutture essenziali, al 1869 (articoli 3-16 della legge 22 aprile 1869, n. 5026, le cui disposizioni sono state successivamente recepite negli articoli 3-16 del testo unico approvato col regio decreto 17 febbraio 1884, n. 2016, e quindi nel regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) — è stata riconosciuta dal Governo anche nella relazione al disegno di legge citato nel prosieguo del testo. Nella stessa sede, sulla scorta delle osservazioni sotto diversi profili formulate dalla Corte nell'ultimo quinquennio, viene rilevato come le principali innovazioni di carattere generale introdotte in materia dopo il 1923 (decreti del Presidente della Repubblica nn. 627 e 748 del 30 giugno 1972, entrambi emanati in attuazione della legge di delega 18 marzo 1968, n. 249, modificata dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775) non siano risultate idonee a soddisfare le finalità di snellezza e di efficienza dell'azione dell'Amministrazione. Per notazioni sull'emanazione di provvedimenti normativi che, anziché affrontare in modo sistematico i diversi problemi derivanti dalle carenze legislative, hanno predisposto strumenti particolari per far fronte alle esigenze manifestatesi in singoli settori di intervento, si vedano, in particolare, le relazioni per il 1973 (pagina 160) e per il 1974 (pagina 154).

Le sole innovazioni di un certo rilievo introdotte nell'esercizio riguardano le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici di importo superiore ai 1.000 milioni di lire (2). Le nuove disposizioni — che, riferendosi a tutte le pubbliche amministrazioni, potrebbero costituire un punto di partenza per l'unificazione della disciplina dell'attività contrattuale nel settore pubblico (3) — sono state emanate in attuazione delle direttive comunitarie nn. 304 e 305 del 1971, che avevano previsto un anno di tempo per l'adeguamento delle legislazioni nazionali da parte dei paesi membri (4).

Sul finire dell'anno è stato trasmesso alla Corte, per il parere previsto dall'articolo 1 del regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273, lo schema di disegno di legge, da tempo preannunciato dal Governo, sulla revisione generale della disciplina relativa ai contratti dello Stato. Il parere reso dalle Sezioni riunite sullo schema di provvedimento legislativo è allegato alla presente relazione (5). Nel rinviare ad esso per specifiche notazioni sulle singole disposizioni e per cenni sulle finalità che si intendono perseguire, non può non rilevarsi come il disegno di riforma si manifesti tuttora incompleto, essendo stato rinviato ad un imprecisato momento successivo il riesame della disciplina concernente materie di non trascurabile importanza, come quelle relative ai servizi in economia ed agli atti di riconoscimento del debito.

In argomento è anche da segnalare l'esigenza che — compatibilmente con i limiti resi necessari da un'approfondita valutazione dei problemi da risolvere — al progettato riordinamento legislativo possa giungersi in tempi brevi; ciò sia in considerazione delle conseguenze che si connettono al perdurare della inadeguatezza di talune fasi procedurali rispetto alle necessità dell'Amministrazione, sia per evitare che l'intervento di nuove disposizioni particolari, emanate sotto la spinta di istanze di settore, concorra a frapporre ostacoli all'introduzione di una compiuta ed omogenea disciplina dell'attività contrattuale.

---

(2) Legge 8 agosto 1977, n. 584. Altre innovazioni di minor portata sono state recate — con riguardo, prevalentemente, alla fase consultiva dei procedimenti — dalle leggi 18 febbraio 1977, n. 38 e 16 giugno 1977, n. 372, con le quali è stata autorizzata la esecuzione di piani di ammodernamento dei mezzi dell'aeronautica militare e dell'esercito. Specifiche notazioni sulla attuazione che le leggi sopra menzionate hanno avuto nell'esercizio, sono contenute nei capitoli VII (difesa) e XV (lavori pubblici) Sezione II, della presente parte.

(3) Notazioni sul diverso regime cui è sottoposta l'attività contrattuale dello Stato rispetto a quella degli enti pubblici non territoriali sono contenute nella relazione per il 1973 (pagina 160). La legge n. 584 del 1977 si riferisce a tutti gli appalti « da aggiudicarsi dallo Stato, dalle aziende autonome, dagli enti locali e dagli enti pubblici » (talune eccezioni sono previste, peraltro, nell'articolo 3 della legge stessa).

(4) Nel settembre del 1976 la Corte di giustizia della Comunità europea aveva dichiarato l'inadempimento dell'Italia (sentenza n. 76/14). Il ritardo nella emanazione delle norme sopra menzionate era stato costantemente sottolineato dalla Corte nelle precedenti relazioni.

(5) Vedi volume II.



Significativa appare, sotto quest'ultimo aspetto, l'emanazione, con legge 3 gennaio 1978, n. 1 (6), di talune disposizioni che si discostano dai criteri generali che stanno a base del progetto di riforma. Tale è il caso delle norme contenute nell'articolo 14 in tema di anticipazioni e di revisione dei prezzi contrattuali, norme che riproducono, in massima parte, la precedente disciplina, nonostante che di quest'ultima siano previste profonde modifiche nel disegno di legge predisposto dal Governo (7). Ed è da rilevare, in proposito, che nella determinazione di tali modifiche il Governo si è attenuto alla raccomandazione formulata dalla IX Commissione della Camera dei deputati, in occasione della discussione del disegno di legge n. 652, relativo all'adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive comunitarie (8).

2. — *Fasi del procedimento preordinate alla conclusione ed alla esecuzione dei contratti.*

Nella situazione che si è poc'anzi delineata, rari sono stati gli elementi di novità nei comportamenti adottati dall'Amministrazione nello svolgimento dell'attività contrattuale. Restano quindi validi i rilievi formulati nelle precedenti relazioni sulle disfunzioni che si verificano nelle varie fasi dei procedimenti. Possono essere ricordate, a questo riguardo, le notazioni sul difetto di corrispondenza tra la graduazione dei metodi per la scelta dei contraenti adottata nella realtà con quella astrattamente prevista come ordinaria dal legislatore (9); sulle incertezze interpretative e sulle conseguenti remore derivanti — sia per quanto riguarda l'obbligo del parere del

---

(6) La legge reca norme sulla « accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali ».

(7) Per quanto riguarda le anticipazioni, il citato articolo 14, richiama il disposto dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627, mentre nello schema di disegno di legge viene proposta l'abrogazione di tale articolo (che prevede l'autorizzazione del Ministero del tesoro per la concessione alle imprese di anticipazioni che possono raggiungere il 75 per cento del prezzo contrattuale) e l'introduzione di nuove norme che attribuiscono all'Amministrazione la facoltà di concedere anticipazioni, prima della esecuzione del contratto, nella misura massima del 20 per cento del prezzo, previa prestazione di idonee garanzie. In materia di revisione di prezzi, poi, l'alea contrattuale viene mantenuta nel limite del 5 per cento, diversamente da quanto previsto nel disegno di riforma in cui viene elevata al 10 per cento.

(8) Vedi verbale della seduta del 24 marzo 1977.

(9) Anche nel 1977, non diversamente che nei precedenti esercizi, i sistemi di contrattazione che comportavano l'espletamento di gare pubbliche (licitazione privata, appalto concorso ed asta pubblica) sono risultati recessivi rispetto alla trattativa privata. Si vedano, ad esempio le osservazioni formulate sui successivi capitoli VIII, IX, XVIII e XXII della Sezione II,

Consiglio di Stato e le relative modalità procedurali (10), che in tema di conclusione ed approvazione dei contratti (1) — dal mancato adeguamento delle norme del decreto sulla dirigenza con le precedenti disposizioni che disciplinano tali materie; sull'aggravio determinato nell'ammontare della spesa dai compensi revisionali conseguenti a prolungamenti nell'esecuzione dei contratti (2); sugli inconvenienti che si verificano nei contratti di fornitura a causa della mancanza di una adeguata disciplina sulla revisione dei prezzi (13); sui ritardi, infine, che si registrano nell'affidamento e, più spesso, nell'espletamento dei collaudi (14).

Per una migliore valutazione delle cause che danno luogo alle carenze sopraindicate, qualche considerazione può aggiungersi in questa sede sugli effetti prodotti nello svolgimento dell'attività contrattuale dalle insufficienze strutturali dell'apparato pubblico. Tali insufficienze assumono autonomo rilievo — come altra volta si è avuto occasione di ricordare — nella predisposizione dei progetti

---

(10) Per diffuse notazioni sulle difficoltà insorte, in seguito all'emanazione del decreto sulla dirigenza, nell'individuazione dei limiti di somma entro i quali non è obbligatorio il parere del Consiglio di Stato, si veda, in particolare, la relazione per il 1975, pagina 134 e segg. E da rilevare, al riguardo, che sia nello schema di disegno di legge per la revisione della disciplina dei contratti (articolo 4) sia nella legge 3 gennaio 1978, n. 1 (articolo 26), il contrasto interpretativo creatosi nella materia è stato espressamente risolto nel senso di sottrarre alla richiesta di parere i contratti rientranti nella competenza dei dirigenti. Nella stessa relazione per il 1975 (pagina 135) sono formulati rilievi sugli ulteriori inconvenienti derivanti, nei procedimenti per la richiesta di parere, dal mancato coordinamento delle norme del decreto sulla dirigenza con l'articolo 36 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444. Al fine di ovviare a tale carenza normativa nello schema di disegno di legge sopra citato sono state inserite disposizioni intese ad attribuire alla competenza dei dirigenti le richieste di parere sui progetti di contratto e sugli atti di variante in corso di esecuzione.

(11) Si vedano, in proposito, le osservazioni formulate nelle relazioni per il 1974 (pagina 159), per il 1975 (pagina 135) e per il 1976 (pagina 164).

(12) Specifiche notazioni sull'argomento (con particolare riferimento ai ritardi ascrivibili alle ricorrenti sospensioni e proroghe connesse alla necessità di apportare, modifiche qualitative e quantitative in corso d'opera, mediante l'approvazione di perizie di variante) sono contenute nei capitoli VIII, XV e XVI relativi all'attività svolta dalle singole Amministrazioni. Al fine di attenuare gli oneri conseguenti alla revisione dei prezzi — tenuto conto anche del processo inflazionistico tuttora in corso — nel disegno di legge governativo sulla revisione della disciplina dei contratti è previsto che, qualora siano state concesse anticipazioni prima dell'esecuzione, la revisione dei prezzi può essere accordata solo sull'importo eccedente quello anticipato. Una disposizione analoga è stata inserita, limitatamente al settore degli appalti di opere pubbliche, nella legge n. 1 del 1978 (articolo 14).

(13) Come segnalato nella precedente relazione (pagina 165) tale carenza normativa, poco avvertita nei periodi in cui le condizioni di mercato erano sufficientemente stabili, ha determinato negli ultimi anni l'apposizione di clausole contrattuali che, in mancanza di precisi riferimenti legislativi, si articolano nel modo più svariato, non di rado in funzione estremamente cautelativa per i privati imprenditori, fino al punto di limitare notevolmente o di escludere del tutto l'alea contrattuale.

(14) Osservazioni sul fenomeno — che presso taluni ministeri ha assunto carattere di generalità e che in qualche caso ha dato luogo al pagamento di interessi moratori — sono formulate nel successivo Capitolo XV (per il passato, si veda la relazione 1975, pagina 138).

di contratto (15), ma le stesse non sono estranee — assommandosi a specifiche manchevolezze della legislazione concernente il settore — a talune deviazioni nella applicazione della legge di contabilità generale e, in qualche caso, alla scarsa attuazione data a recenti innovazioni legislative dirette a conferire maggiore efficienza all'azione dello Stato in particolari settori di intervento.

Una evenienza del primo tipo è costituita dall'anomala dimensione assunta, sia per numero che per importo, dalle contrattazioni concluse mediante trattativa privata, come è dimostrato dal non infrequente richiamo che le Amministrazioni fanno, in sede di risposta alle osservazioni formulate dalla Corte circa la sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per il ricorso a tale tipo di contrattazione, alle difficoltà in cui si trovano gli uffici burocratici a causa dell'insufficienza dei mezzi a disposizione (16); tra le evenienze del secondo tipo è da segnalare nuovamente la pressoché totale disapplicazione, nelle licitazioni private relative ad appalti di opere pubbliche, della procedura delle offerte dei prezzi unitari, introdotta dagli articoli 1, lettera e), e 5 della legge 2 febbraio 1973, n. 14 (17).

In un più vasto contesto di carenze dovute ad aspetti organizzativi, possono infine annoverarsi i riflessi conseguenti al mancato aggiornamento dei capitoli tecnici — sia generali che specializzati — molti dei quali superati per decorso del tempo. Ed è da rilevare, al riguardo, che una rielaborazione degli atti in questione si impone anche nella prospettiva della generale introduzione, nelle gare pubbliche, di sistemi di aggiudicazione che, superando i tradizionali criteri meccanici di contrattazione ancorati all'individuazione del prezzo ritenuto più conveniente, privilegiamo le offerte più

---

(15) Si vedano, da ultimo, le relazioni per gli esercizi finanziari 1975 (pagina 134) e 1976 (pagina 162). È stato rilevato dalla Corte, in tali sedi, come l'inadeguatezza dei quadri tecnici possa incidere — tenuto conto anche della continua evoluzione tecnologica che interessa vasti campi di intervento dello Stato — sulla posizione contrattuale dell'Amministrazione nei confronti delle imprese, dando luogo a pattuizioni non sempre convenienti e comunque suscettibili di rinegoziazione in sede di esecuzione, le quali finiscono per inficiare la stessa pianificazione delle opere, alterandone, talvolta in modo notevole, le previsioni finanziarie. Specifiche notazioni sull'argomento, per quanto riguarda l'esercizio in esame, sono contenute nei successivi capitoli XVI e XXVI.

(16) Il fenomeno non si verifica soltanto presso quelle Amministrazioni, come quella della Difesa, che richiedono ai contraenti prestazioni particolarmente complesse o involgenti l'applicazione di tecnologie avanzate. Nell'affidamento, ad esempio, a persona estranea all'Amministrazione dell'esecuzione di titolature, didascalie e disegni relativi alle figure della segnaletica stradale, il Ministero dei lavori pubblici ha giustificato il ricorso alla trattativa privata con « la scarsità dei mezzi a disposizione e l'incostante situazione di mercato » (il decreto di approvazione della relativa convenzione non è stato ammesso a registrazione dalla Sezione di controllo nell'adunanza del 12 gennaio 1978).

(17) Un'ampia utilizzazione di tale procedura era stata auspicata dalla Corte nelle precedenti relazioni, data la possibilità che questa consente, a differenza degli altri procedimenti di gara, di valutare analiticamente ed in modo uniforme per tutti gli aspiranti contraenti l'adeguatezza delle offerte, non più basandosi principalmente sull'elemento della minore spesa, ma consentendo un'indagine sulla rispondenza dei prezzi indicati alle caratteristiche tecniche delle prestazioni richieste.

vantaggiose per l'Amministrazione sulla base di elementi variabili secondo la natura della prestazione, quali, oltre la spesa, il termine di esecuzione o di consegna, il costo di utilizzazione, il rendimento, la qualità, il carattere estetico e funzionale, il valore tecnico, il servizio successivo alla vendita, l'assistenza tecnica e le referenze tecniche, professionali e finanziarie dei concorrenti (18). Il maggior ambito di discrezionalità che in tal modo verrà ad essere attribuito agli uffici dell'Amministrazione non può infatti non rafforzare le istanze di unificazione che si pongono nella materia, sia a fini di semplificazione e di omogeneità dell'azione dello Stato che per agevolare, con la previsione di criteri uniformi per tutte le prestazioni di una stessa categoria, l'accesso dei privati alle pubbliche contrattazioni.

### 3. — *Servizi in economia.*

I servizi che « per la loro natura debbono farsi in economia » sono disciplinati, com'è noto, dall'articolo 8 della legge di contabilità generale, il quale, al primo comma, impone l'obbligo dell'emana- zione di speciali regolamenti, sia per la determinazione delle ipotesi in cui l'Amministrazione è facoltizzata al ricorso di procedure sempli- ficate rispetto a quelle ordinarie, che per la concreta regolamenta- zione delle singole modalità procedimentali; dispone, inoltre, il se- condo comma che qualora ricorrano « speciali circostanze » possono eseguirsi in economia, in base ad autorizzazione data dal Ministro, servizi non previsti dai regolamenti.

Una riconsiderazione delle menzionate disposizioni, specie per ciò che attiene all'ambito di applicazione dell'istituto, si renderà senza dubbio necessaria con l'introduzione delle semplificazioni pro- cedurali previste nel disegno di legge di riforma predisposto dal Governo.

Quanto all'attuazione della vigente disciplina, si è già rilevato nelle precedenti relazioni come non tutte le Amministrazioni hanno provveduto all'emana- zione degli appositi regolamenti, rendendo così necessario, in contrasto con la ratio delle previsioni legislative, il costante ricorso a specifiche autorizzazioni ministeriali per l'esecu- zione di servizi i quali, per le loro peculiari caratteristiche (ad esem- pio: ordinarietà, ricorrenza, urgenza), richiedono una maggiore spe- ditezza di azione da parte degli uffici.

Le deviazioni in concreto determinatesi rispetto al sistema pre- visto dalla legge di contabilità assumono rilievo non indifferente,

---

(18) Articolo 6 del disegno di legge di riforma. Innovazioni dello stesso genere sono già state introdotte, limitatamente agli appalti di opere pub- bliche di importo superiore ai 1.000 milioni, dall'articolo 24 della legge n. 584 del 1977.

(19) Peraltro, come si è ricordato nel precedente paragrafo 1, la materia dei servizi in economia non è ricompresa nello schema di disegno di legge governativo per la revisione generale delle procedure contrattuali.

attesa l'ambito dei settori interessati (20). Ed è da considerare, in argomento, che anche dopo l'entrata in vigore della disciplina sulle funzioni dirigenziali, la competenza a disporre singole autorizzazioni per la conduzione in economia è stata esercitata dai Ministri. Ciò ha di fatto comportato la introduzione di numerose eccezioni al principio della competenza funzionale dei dirigenti, entro i limiti di somma previsti per le varie qualifiche, in ordine a tutti gli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività contrattuale.

---

(20) Non hanno ancora provveduto all'emanazione dei regolamenti per l'esecuzione dei servizi in economia la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Ministeri degli affari esteri, delle finanze, dei lavori pubblici (per quanto concerne l'esecuzione di opere marittime), del turismo e dello spettacolo, la Azienda nazionale autonoma delle strade e l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo.

*Finito di stampare  
nel novembre del 1978.*