

CAPITOLO IV.

**PROBLEMI DI EFFICIENZA E DI FUNZIONALITÀ
DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI**

PAGINA BIANCA

Si segnalano qui di seguito i più rilevanti problemi di efficienza e di funzionalità prospettati dalle amministrazioni, tra i quali dominano, come si vedrà, quelli della carenza di personale (con particolare riferimento all'esigenza di superare la riduzione dei posti di organico disposta ai sensi della legge n. 336 del 1970), della difficile reperibilità di personale tecnico, della nomina dei primi dirigenti.

Rimane implicito - per le pagine che seguono - il riferimento agli elementi già forniti, in altre parti della presente relazione, a proposito di uffici di *staff*, disponibilità complessive di personale, mobilità, assenteismo, meccanizzazione.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Consiglio di Stato.

L'organizzazione degli uffici sembra adeguata alle esigenze, per più versi peculiari, del Consiglio di Stato, dove in tutti i servizi si è cercato di conseguire il massimo risultato.

Inadeguata è invece la dotazione organica di alcuni ruoli e, in particolare, del personale di dattilografia ed ausiliario tecnico.

Infatti, in questi ultimi anni di attività consultiva e giurisdizionale, il Consiglio di Stato ha subito un notevole incremento sia con riguardo al numero delle decisioni pubblicate, sia a quello dei pareri emessi. Inoltre, a seguito della istituzione dei tribunali amministrativi regionali (legge 6 dicembre 1971, n. 1034) sono incominciati ad affluire numerosi appelli avverso le decisioni dei giudici amministrativi di 1° grado e tutto lascia prevedere che detto fenomeno sia destinato a continuare, se non a incrementarsi, nei prossimi anni.

Ma ad una tale espansione del volume di attività non ha corrisposto un adeguato ampliamento dell'organico del personale di supporto. Tale situazione si è ulteriormente aggravata non per il fenomeno dell'assenteismo, eventualmente individuabile con riferimento ai dati relativi alle brevi malattie, che, allo stato, non sembra di preoccupante consistenza, ma più che altro per l'entrata in vigore della legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente i benefici combattentistici, e del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, relativo alla disciplina delle funzioni dirigenziali e che

prevedono - rispettivamente - la soppressione e l'accantonamento di posti, in relazione ai collocamenti a riposo.

Tale indisponibilità di posti, unitamente al collocamento fuori ruolo presso i tribunali amministrativi regionali di alcuni funzionari ed impiegati, hanno determinato una situazione critica ai fini della perfetta funzionalità degli uffici di segreteria. In particolare, le difficoltà maggiori hanno riguardato l'attività di copia, dove si sono verificati numerosi e gravi ritardi, determinando disfunzioni gravissime proprio in un momento in cui l'istituto, con l'istituzione dei tribunali amministrativi regionali, è chiamato a maggiori compiti.

Si pone, pertanto, l'esigenza prioritaria della revisione della dotazione organica del ruolo del personale di dattilografia, che, già di per sé esiguo, è costituito nella sua totalità da personale femminile che, in concreto, non può essere pienamente utilizzato in relazione alle vigenti provvidenze legislative sulla tutela delle lavoratrici madri (legge 30 dicembre 1971, n. 1804).

Infine, il generale incremento del lavoro rende sempre meno adeguata anche la dotazione organica dei ruoli della carriera ausiliaria e specialmente di quella ausiliaria tecnica al punto che ogni assenza dal servizio degli autisti determina l'indisponibilità di mezzi che, per il loro costo e la loro destinazione, presuppongono una utilizzabilità costante.

Un notevole maggior lavoro si è riflesso, altresì, sul centralino telefonico, al quale sono attualmente addetti, precariamente, due impiegati: uno della carriera esecutiva ed uno della carriera ausiliaria, mentre sarebbe auspicabile l'istituzione di un ruolo tecnico per centralinisti telefonici con un minimo di 4 posti in organico.

CORTE DEI CONTI.

Per il miglior funzionamento dell'istituto e per porre rimedio alla carenza del personale, la Corte è stata costretta ad adottare alcune iniziative, tra cui:

a) la presentazione di uno schema di disegno di legge per la semplificazione e lo snellimento del procedimento di controllo;

b) la proposta dell'istituzione di una sezione per il controllo nella Regione Sardegna, che assicurerà quella speditezza di funzioni già ottenuta nelle altre regioni a statuto speciale;

c) la proposta di adeguamento dell'organico del personale di concetto, al fine di superare le difficoltà funzionali innanzi prospettate.

Maggior respiro all'attività della Corte potrà derivare, inoltre, dall'approvazione del disegno di legge relativo allo snellimento delle procedure pensionistiche, il quale consentirà l'eliminazione dell'istruttoria e delle conclusioni scritte della procura generale, con alleggerimento del lavoro anche a livello esecutivo.

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO.

A causa dell'insufficiente numero dei dattilografi, il servizio di copia deve essere svolto anche da un gran numero di impiegati della carriera esecutiva, i quali pertanto non possono essere convenientemente utilizzati per i compiti istituzionali di archivio.

Analoghe osservazioni vanno svolte per il personale di concetto. La scarsa dotazione organica del relativo ruolo (40 elementi) ha reso necessario il distacco di dipendenti di altre amministrazioni dello Stato (ragioneria provinciale o ragioneria centrale), nonché adibire altri impiegati della carriera esecutiva ai servizi di collaborazione diretta con gli avvocati o ai servizi amministrativi di minor impegno. Le funzioni che in via generale la norma affida alla carriera direttiva (articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077) sono qui svolte, in prevalenza, dal personale di concetto, a causa della istituzionale mancanza del ruolo direttivo, che pure esiste negli istituti simili (Consiglio di Stato e Corte dei conti). Da ciò emerge la necessità dell'urgente istituzione della carriera direttiva amministrativa al fine di consentire una più organica distribuzione delle funzioni e dei compiti d'istituto anche alla luce della più recente normativa in materia.

Infine il generale incremento del lavoro rende sempre meno adeguata la dotazione organica dei ruoli della carriera ausiliaria ed ausiliaria tecnica, sui quali pure ha sfavorevolmente inciso l'applicazione della normativa a favore degli ex combattenti ed assimilati.

UFFICIO PER GLI INTERVENTI STRAORDINARI
NEL MEZZOGIORNO

Non poche difficoltà si debbono superare per ottenere il collocamento fuori ruolo di dirigenti da parte di amministrazioni statali, in considerazione della disciplina sulle funzioni dirigenziali introdotta con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748. Inoltre i medesimi non hanno in questo ufficio, come del resto negli uffici della Presidenza del Consiglio in genere, adeguati incentivi finanziari, e vengono poi a trovarsi in situazione di svantaggio per la progressione in carriera, rispetto ai propri colleghi di ruolo che prestano servizio presso la propria amministrazione.

È consuetudine, infatti, che il servizio presso amministrazioni diverse dalla propria, pur lodevolmente prestato, sia in genere valutato, in sede di scrutinio e di concorso per avanzamento in carriera, in modo diverso da quello prestato dai colleghi nella amministrazione di appartenenza.

Tale inconveniente, che riguarda anche i dipendenti di altre qualifiche, non è lieve anche ai fini del buon rendimento del personale (personale peraltro eterogeneo a causa della diversità di amministrazione di provenienza).

COMITATO INTERMINISTERIALE PREZZI (C.I.P.)

Sia al centro che alla periferia sussiste per l'ufficio una situazione di grave disagio perché il personale disponibile non può assolvere adeguatamente e con continuità i delicati compiti istituzionali, in quanto non sussiste un rapporto di lavoro continuativo con il C.I.P. e con i C.P.P. Così, presso tutti i comitati provinciali dei prezzi prestano servizio funzionari comandati o distaccati dalle camere di commercio o da altre amministrazioni pubbliche. La carenza di personale, tuttavia, fa sì che i C.P.P. si trovino in notevole difficoltà per poter corrispondere agli impegni derivanti dal controllo generale dei prezzi locali.

L'articolo 1 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428, che prevede il comando di personale dalle amministrazioni dello Stato e da enti pubblici, non ha dato nella più recente esperienza i risultati sperati, sia perché tale forma di reclutamento non può assicurare alcuna garanzia di progressione di carriera, sia per le difficoltà di ottenere il comando di personale da altre amministrazioni, le quali oggi lamentano notevole carenza di disponibilità per il noto esodo della dirigenza e per quello derivante dalla legge n. 336.

Per gli aumentati compiti di istituto e per i motivi sopraesposti si rende urgente ed indispensabile assicurare una struttura permanente al C.I.P. ed ai C.P.P., per cui si impone un intervento per il riordinamento normativo e per la istituzione di un ruolo organico del personale del C.I.P. e dei C.P.P.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il funzionamento del Consiglio è condizionato da tutta una serie di nuove competenze, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 328 del 1976, fra cui la istituzione della terza sezione, che incidono sulla partecipazione plenaria dei componenti alla adunanza generale, nonché sulla istituzione delle « adunanze congiunte » di due sezioni, ove la materia da trattare sia comune ad entrambe.

Le difficoltà incontrate postulano l'urgenza di emanare il regolamento di esecuzione, previsto peraltro dalla legge, sia per un più spedito funzionamento dell'attività di istituto, sia per la fissazione dei criteri e delle modalità per la elezione dei presidenti delle sezioni.

Le disfunzioni evidenziate già all'inizio del 1975, concernenti la sede del Consiglio, il numero del personale in servizio presso la segreteria generale ed il funzionamento dell'albo dei dipendenti civili dello Stato restano immutate, anzi aggravate, per le considerazioni dianzi svolte, dato che l'attività del Consiglio postula ora una organizzazione più complessa e maggiori adempimenti.

Per quanto concerne l'albo dei dipendenti civili dello Stato, l'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 328 prevede che alla sua tenuta si può ora provvedere « a mezzo di sistemi elettronici, utilizzando di massima i sistemi di elaborazione esistenti presso le pubbliche amministrazioni ».

Ma per la realizzazione di questo impianto è necessaria una sede adeguata, personale specializzato in grado di prestare una attività qualificata e continuativa ed uno stanziamento adeguato di fondi.

Il personale è assolutamente insufficiente. È meno di un terzo di quello previsto nel decreto di questa presidenza, che ne ha fissato il contingente a 68 unità.

La segreteria generale sta comunque studiando le modalità per la automazione del servizio, che potrebbe essere di grande ausilio alla attività della riforma della pubblica amministrazione.

UFFICIO PER LA ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Nel biennio 1975-76 l'attività del Governo in favore dei pubblici dipendenti è stata particolarmente incisiva e penetrante, grazie ai provvedimenti promossi nel quadro di nuovi rapporti instaurati con le organizzazioni sindacali.

Tali rapporti hanno consentito la stipulazione di contratti orientati verso una precisa linea di tendenza, volta ad attuare la perequazione normativa e retributiva fra i vari settori dei pubblici dipendenti qualunque fosse l'amministrazione, l'ente o l'azienda di appartenenza.

Accordo sulla scala mobile e le quote aggiuntive di famiglia.

L'accordo 16 aprile 1975 ha profondamente innovato, per tutti i pubblici dipendenti, sia in materia di scala mobile (indennità integrativa speciale), sia in materia di quote aggiuntive di famiglia. L'accordo è stato tramutato prontamente nella legge 3 luglio 1975, n. 364, che ha recepito i contenuti dell'accordo medesimo. Ai sensi della legge predetta, il valore del punto di scala mobile per i dipendenti pubblici assumerà attraverso graduali elevazioni, entro il 1978, lo stesso identico valore vigente per il più alto livello del

settore industriale. Le variazioni, inoltre, da annuali sono divenute semestrali con lo stesso punteggio dei due trimestri coincidenti del settore privato.

Per quanto riguarda le quote aggiuntive di famiglia, il provvedimento prevede entro il 1977, sempre attraverso graduali elevazioni, l'allineamento totale del valore delle quote aggiuntive di famiglia dei pubblici dipendenti, siano essi in attività di servizio che pensionati, al valore degli assegni familiari del settore privato, qualunque sia la sede di servizio del pubblico dipendente.

Accordo quadro Governo-sindacati siglato a Palazzo Chigi il 16 ottobre 1975.

Il Governo, con l'accordo 16 ottobre 1975, ha inteso ribadire con le organizzazioni sindacali la propria volontà di attuare una politica unitaria omogeneizzante e perequante per tutti i settori del pubblico impiego (statali, parastatali, regionali, provinciali, comunali, altri enti locali, scuola, università, ospedali, aziende autonome).

In una visione unitaria di tutti i problemi del pubblico impiego, il Governo assunse l'impegno politico di procedere, nel rispetto delle procedure e delle sedi costituzionali competenti, al riordinamento della pubblica amministrazione anche in termini di maggior efficienza e di miglioramento dei servizi, mediante una migliore organizzazione del lavoro e una più rispondente disciplina delle prestazioni lavorative. A tal fine il Governo conveniva sulla unicità del tavolo della trattativa e della necessità che in tal modo i contratti da stipulare per le varie categorie dei pubblici dipendenti venissero inquadrati in una visione unitaria ed in funzione di una graduale eliminazione delle sperequazioni normative e retributive, nonché sulla necessità di privilegiare i problemi relativi alla fascia dei redditi minori per realizzare gradualmente una reale perequazione intersettoriale.

In tale prospettiva sono stati posti in essere i seguenti provvedimenti:

l'intesa 4 maggio 1976, con la quale è stato attuato un trattamento retributivo e normativo per il personale degli 88 enti pubblici citati dalla legge 70 e per tutti gli altri riconosciuti « utili » ai sensi della stessa legge;

personale dipendente dalle province e dai comuni: impegno del Governo (21 maggio 1976) a predisporre tutti gli strumenti per rimuovere gli ostacoli all'attuazione dell'accordo 5 marzo 1974, stipulato fra ANCI, UPI, ANEA e sindacati dei dipendenti degli enti locali;

aziende autonome e statali ministeriali: per il personale delle aziende autonome: anticipazione dal 1° settembre 1975 di lire ventimila e rivalutazione di talune specifiche indennità (festività, ser-

vizio notturno, rischio, lavorazione a turno o a ciclo continuo). Per i dipendenti ministeriali: corresponsione dal 1° luglio 1975 di lire ventimila mensili a chiusura del contratto 1973 e saldatura di questo con quello del triennio 1976-78.

Ai provvedimenti si è dato corso con decreto del Presidente della Repubblica, mentre la copertura finanziaria è stata approvata con legge n. 155 del 28 aprile 1976;

lavoro straordinario: accordo di massima (26 gennaio 1976) per la effettuazione e la remunerazione sulla base delle esigenze della pubblica amministrazione e di una migliore valutazione economica. Dal 1° luglio la nuova disciplina è estesa a tutti i dipendenti statali, comprese le aziende autonome;

revisione del trattamento pensionistico: l'accordo del 21 ottobre 1975 è stato recepito dalla legge 29 aprile 1976, n. 177, che prevede:

l'aggancio delle pensioni alla dinamica salariale, con aumenti annuali percentualizzati, corrispondenti alla differenza fra aumento del costo della vita e incrementi salariali conseguiti dal personale in servizio. Per il 1976, l'incremento è del 6,90 per cento sulle pensioni in godimento al 31 dicembre 1975;

dal 1° gennaio 1976, con 40 anni di servizio utile, corresponsione di una pensione pari al 94,4 per cento dell'ultima retribuzione pensionabile;

pensionati a riposo prima del 1° gennaio 1973: poiché non avevano usufruito dell'assegno perequativo pensionabile, il sistema consente di recuperare il corrispettivo in un triennio, calcolando sulle pensioni un incremento del 9 per cento per il 1976, di un ulteriore 9 per cento per il 1977 e di lire 18.000 fisse per il 1978. Alle pensioni così rivalutate si applica dal 1° gennaio 1976 l'aggancio alla dinamica salariale;

pensionati collocati a riposo negli anni 1973, 1974 e 1975: al fine di evitare sperequazioni nelle pensioni, ai pensionati degli anni 1976 e 1977 non si applica il meccanismo dell'aggancio alla dinamica salariale, in quanto in tale biennio i valori del meccanismo danno un'integrazione di circa il 14 per cento, per cui nel 1978 tutte le pensioni risulteranno perequate intorno al valore del 94,4 per cento con 40 anni di servizio utile;

assegni vitalizi: è soppressa l'antiquata disciplina, per cui vengono accese partite autonome di pensione presso l'assicurazione generale obbligatoria dell'INPS, nel cui regime sono sufficienti cinque anni di iscrizione e di contribuzione per aver diritto alla pensione;

pensioni dei dipendenti degli enti locali: sono stati rivalutati - secondo valori proporzionali all'anno di pensionamento e a fasce di pensione annua - i trattamenti gestiti dagli istituti di previdenza:

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

da un minimo del 15 per cento per le cessazioni avvenute dal 1° luglio 1974 al 31 dicembre 1974, ad un massimo del 40 per cento per le cessazioni avvenute prima del 1° luglio 1965. L'aggancio alla dinamica salariale, trattandosi di principio generale, si applica dal 1° gennaio 1976 anche alle pensioni gestite dagli istituti di previdenza.

Da quanto sopra esposto emerge l'impegno del Governo per la attuazione di una progressiva perequazione dei trattamenti di attività e di quiescenza non solo nell'ambito dei settori del pubblico impiego, ma anche nei confronti dello stesso settore privato.

L'anno 1976 rappresenta un momento di particolare interesse e rilevanza per il personale della pubblica amministrazione.

Le leggi n. 70 e n. 382 del 1975 (quest'ultima modificando quanto già sancito nell'articolo 24 della legge 775/1970) hanno introdotto nell'ordinamento del pubblico impiego la contrattazione collettiva e la successiva sanzione degli accordi raggiunti mediante la emanazione di apposito decreto presidenziale, restando affidata alla legge di bilancio la relativa copertura.

Le categorie interessate sono le seguenti:

CATEGORIE	N. dipendenti	Scadenza vecchi contratti
1. - Statali (impiegati civili, operai, vigili del fuoco, ANAS .	250.000	31 dicembre 1975
2. - Ferrovieri dello Stato	220.000	31 luglio 1976
3. - Postelegrafonici	186.000	6 maggio 1976
4. - Monopoli	17.000	31 agosto 1976
5. - Scuola (docenti e non docenti)	930.000	30 giugno 1976
6. - Enti locali (provinciali + comunali)	550.000	30 giugno 1976
7. - Regionali	30.000	varie
8. - Parastato	180.000	nuovo
	2.363.000	

Sono esclusi i dirigenti ed assimilati, i magistrati, gli avvocati dello Stato, i militari e i dipendenti delle regioni a statuto speciale.

Per quanto concerne le regioni a statuto ordinario si deve sottolineare il fatto positivo che ha visto i rappresentanti di esse attorno al tavolo delle trattative insieme con il Governo nell'intento di dare al proprio personale il primo contratto unico nazionale.

Tutta questa complessa attività ha assorbito l'impegno del personale dell'ufficio a tutti i livelli. Il personale dell'ufficio organizzazione pubblica amministrazione conta un contingente di 70 unità determinate con DPCM 3 dicembre 1970: di essi solo 26 unità appartengono alla carriera direttiva. Esso ha dovuto alternarsi al tavolo delle trattative, unico come sede, ma composito, quanto a interlocutori, diverse essendo le categorie e le centrali sindacali. Occorre rilevare che, se dalle predette 70 unità, si sottraggono quelle addette ai servizi generali (portineria, centralino telefonico, economato, vigilanza ai piani, addetti alla fotocopia, personale ausiliario, ecc.) l'onere delle trattative ha gravato quasi esclusivamente sui sette dirigenti, che, con evidente sacrificio e senso di responsabilità, hanno assicurato il regolare svolgimento delle trattative spesso contemporanee e prolungate nella notte. Questa attività, complessa, impegnativa e sovente estenuante ha necessariamente distolto il personale di cui trattasi dall'assolvimento di altri compiti, altrettanto impegnativi e complessi, istituzionali dell'ufficio, riflettendosi in dispersivi ritardi, come nel caso della predisposizione della presente relazione, ai quali peraltro non è estranea — come rilevato in premessa — la scarsa tempestività di alcune amministrazioni nell'inviare gli elementi necessari per la redazione del documento (vedasi allegato sulle date di trasmissione delle relazioni).

SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La Scuola, allo stato attuale, si avvale per la sede di Caserta di n. 21 impiegati di cui un primo dirigente, 6 direttivi, 2 della carriera di concetto, 7 della carriera esecutiva e 5 della carriera ausiliaria.

Presso gli uffici della sede decentrata di Roma, la Scuola si avvale, in posizione di comando, di un impiegato direttivo, due della carriera esecutiva e due appartenenti al ruolo degli operai. Si avvale inoltre della collaborazione di fatto di un dirigente, due direttivi, un dattilografo in posizione di comando presso l'ufficio per l'organizzazione della pubblica amministrazione.

Di tutto il personale comandato, n. 10 unità, tra cui l'unico primo dirigente, hanno chiesto il collocamento a riposo ai sensi

del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, convertito con la legge 14 agosto 1974 n. 355.

Appare evidente che il numero del personale comandato è assolutamente insufficiente ad assicurare ai servizi d'istituto quella efficienza e funzionalità indispensabili per l'adempimento dei nuovi compiti assegnati alla Scuola superiore della pubblica amministrazione dal decreto del Presidente della Repubblica n. 472 del 1972.

La insufficienza è ancora più palese se si tiene conto che, con decreto del Presidente del Consiglio del 20 ottobre 1973, registrato alla Corte dei conti il 29 gennaio 1974, il contingente di personale da comandare alla Scuola è stato fissato in numero di 58 unità, di cui 12 della carriera direttiva, tra i quali 3 con qualifica di primo dirigente, 16 della carriera di concetto, 20 della carriera esecutiva e 10 della carriera ausiliaria.

Una ulteriore considerazione deve formularsi se si tiene conto che la Scuola deve impostare la sua varia attività amministrativa soggiacendo ad un rigoroso controllo contabile preventivo.

Un'altra osservazione concerne la dislocazione della sede principale della Scuola in Caserta, da dove attualmente devono operare la direzione ed i relativi uffici amministrativi.

È indubbio che la Scuola, quale organismo strumentale rispetto a tutte le amministrazioni dello Stato, deve avere uno stretto e diretto collegamento con i destinatari e gli utenti dei suoi servizi.

Ciò comporta che per lo meno gli organi direttivi e responsabili della Scuola, a garanzia di risultati efficienti e validi e comunque utili per la pubblica amministrazione, svolgano le proprie funzioni nella capitale, laddove sono ovviamente più spediti e semplificati i rapporti e le necessarie intese sia con le varie amministrazioni, sia con gli organi consultivi e di controllo.

Sembra, quindi, opportuno formalizzare con apposito provvedimento normativo il trasferimento del comitato direttivo, della direzione e degli uffici amministrativi centrali della Scuola, attualmente inutilmente decentrati, nella sede di Roma.

Tutto ciò senza nulla togliere alla attività didattica della sede centrale di Caserta, fatta eccezione per i corsi di formazione dirigenziale, che, come è noto, per legge, devono svolgersi nella capitale.

Una ulteriore osservazione concerne la posizione dei professori universitari docenti stabili della Scuola.

In relazione alla loro utilizzazione a tempo pieno, alle conseguenze giuridiche ed economiche della posizione di fuori ruolo, i professori universitari sembrano risentire negativamente, almeno sotto alcuni aspetti, di tale posizione. Occorrerebbe quindi rivedere, anche eventualmente con modifiche legislative, la situazione dei docenti al fine di assicurare se non un loro particolare interesse giu-

ridico ed economico, almeno la inesistenza di motivi negativi alla loro collocazione nella Scuola.

Un'ultima notazione concerne i corsi di preparazione dirigenziale per la promozione a primo dirigente. L'argomento non riguarda solo la Scuola, la quale rappresenta solo lo strumento per la realizzazione dei corsi stessi, le cui modalità di espletamento interessano direttamente tutte le amministrazioni statali e un gran numero di impiegati della carriera direttiva.

I corsi dirigenziali, così come previsto dagli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 249 del 1972, hanno provocato reazioni negative sia per la durata di 14 mesi, ritenuta eccessiva, sia per il macchinoso sistema di ammissione al corso stesso, peraltro di fatto precluso a funzionari relativamente giovani, anche se preparati.

È noto che la metà dei posti disponibili alla qualifica di primo dirigente a partire dal 30 giugno 1975, avrebbe dovuto essere attribuita a funzionari che avessero seguito il predetto corso, ma fino ad ora il concorso di ammissione non è stato bandito.

SERVIZI PER LE INFORMAZIONI E LA PROPRIETÀ LETTERARIA, ARTISTICA E SCIENTIFICA

Risulta indilazionabile la revisione e l'adeguamento dei ruoli organici, nonché la creazione di ruoli tecnici, quanto mai necessari al fine di poter effettuare un efficiente servizio di informazione e documentazione da e per l'estero, nonché per adempiere i compiti di natura amministrativa derivanti dalla legge 22 aprile 1941, n. 633, e dalle convenzioni internazionali nella materia del diritto di autore.

Nel quadro di un adeguato potenziamento dei servizi ed in sede di ristrutturazione dei ruoli organici si profila l'utilità di istituire, presso tutti i commissariati del governo delle regioni a statuto ordinario e speciale, adeguati uffici di informazione e documentazione col compito precipuo di provvedere alla raccolta, elaborazione e redistribuzione dei dati relativi all'andamento in sede locale della vita politica, economica e sociale, ciò anche in considerazione del fatto che l'interscambio di dati fra regioni diverse e la conoscenza tempestiva degli stessi in sede nazionale darebbe senza dubbio frutti ed eviterebbe ripetizione di studi, indagini e ricerche.

Viva rimane altresì l'esigenza di potenziare la strumentazione elettronica di cui dispongono i servizi, strumentazione di per sé essenziale per delle attività istituzionalmente informative.

È da sottolineare come i servizi stessi, nonostante le carenze di personale, abbiano accresciuto, nel periodo in esame, le proprie competenze, specie in materia di pubblicità, con la legge di riforma della RAI (n. 302 del 1975).

Ulteriore aggravio di lavoro è scaturito dagli adempimenti connessi all'attuazione della legge recante provvidenze per l'editoria (n. 172 del 1975).

M I N I S T E R I

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI.

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA.

MINISTERO DELLA DIFESA.

MINISTERO DELLE FINANZE.

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - ARCHIVI NOTARILI.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO.

MINISTERO DELL'INTERNO.

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE.

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE.

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE.

MINISTERO DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO.

MINISTERO DEI TRASPORTI - DIREZIONE GENERALE DELL'AVIAZIONE
CIVILE.

MINISTERO DEI TRASPORTI - DIREZIONE GENERALE DELLA MOTO-
RIZZAZIONE.

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO.

AFFARI ESTERI

L'amministrazione incontra difficoltà aggiuntive rispetto agli altri Ministeri per la circostanza che la maggior parte delle spese per il funzionamento e per l'attuazione delle finalità ad essa istituzionalmente assegnate viene effettuata all'estero. I problemi di applicazione della complessa normativa in materia di contabilità generale dello Stato risultano così ulteriormente appesantiti, determinando spesso situazioni critiche di gestione per le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari all'estero, oltre che difficoltà di ogni genere emergenti dalla necessità di osservare norme ed usi locali.

Il ritardo dei finanziamenti pone talvolta i nostri uffici all'estero in situazioni di grave imbarazzo e li costringe - per evitare sfratti, pagamenti di interessi di mora, reclami dei creditori, ecc. - ad adottare misure di emergenza che si rivelano tanto necessarie quanto suscettibili, a loro volta, di dar luogo a nuove complicazioni.

Rientrano tra queste misure, ad esempio, l'accensione di prestiti bancari, l'utilizzazione di fondi comunque a disposizione dell'ufficio, ecc. D'altra parte, le spese da effettuare all'estero non sono certo, in genere, dilazionabili; si pensi alle spese di fitto, alle spese per il personale, al versamento di contributi ad enti internazionali, ed altre spese che si presentano con carattere di urgenza, come manutenzioni straordinarie, assistenza a connazionali in seguito a calamità, partecipazione di delegati e funzionari italiani a congressi e conferenze internazionali, ecc.

Un miglioramento dovrebbe risultare possibile in conseguenza della circolare n. 40 del 12 novembre 1975 con la quale è stato adottato (a partire dal 1° gennaio 1976) un nuovo sistema per i pagamenti all'estero. Si tratta, in breve, del passaggio dal sistema dei mandati a quello degli ordinativi diretti (apertura di credito su ordini di accreditamento). In particolare, per quanto riguarda le indennità di servizio all'estero e gli assegni di sede al personale addetto alle istituzioni scolastiche e culturali, la nuova disciplina prevede che in media ogni sede riceverà a principio d'anno il finanziamento corrispondente ai pagamenti da effettuare nell'ambito delle

disponibilità dell'esercizio provvisorio e quindi regolari finanziamenti su base trimestrale.

Circa la gestione del personale, che si rivela intuitivamente abbastanza gravosa in un'amministrazione come questa, che deve esplicare la sua azione in tutti i continenti e quindi nelle situazioni più disparate, problemi non lievi sorgono a causa di una carenza diffusa di organici (soprattutto sensibile in alcune qualifiche) e delle difficoltà che si incontrano quando si tratta di ricoprire posti in sedi particolarmente disagiate.

AGRICOLTURA E FORESTE.

Il fenomeno di maggior rilievo negativo risulta il divario tra organico e personale in servizio, divario acuito dagli esodi e dal fatto che sono state sospese le autorizzazioni a bandire nuovi concorsi di reclutamento in attesa della normativa attuativa della legge n. 382 del 1975.

Nell'espletamento dei vari compiti vi è certamente in seno al personale un certo rilassamento e scadimento di impegno sul piano della iniziativa e del rendimento, dovuti a vari fattori, tra questi non ultimi la incertezza delle prospettive future, nonché il vuoto lasciato da coloro che hanno preferito avvalersi del beneficio dell'esodo, determinando perdite gravissime di esperienza, con la conseguenza, per i non esodati, di doversi assumere una pesante eredità da gestire nel delicatissimo periodo di trasferimento delle funzioni alle regioni.

Dunque l'andamento dei servizi centrali e periferici dell'amministrazione ha risentito di una accentuata carenza di personale, che ha influito negativamente sulla produttività e tempestività della azione degli uffici.

Per quanto riguarda gli uffici periferici è da segnalare in particolare che il settore risente della mancata istituzione dei « distretti ». È da sottolineare, altresì, infine, la atipica situazione del personale del corpo forestale dello Stato, di cui una parte presta servizio nei distaccamenti e stazioni forestali, distribuiti in tutto il territorio nazionale e che sono uffici statali, mentre una parte — pur conservando unitarietà di strutture, di inquadramento giuridico e di trattamento economico del personale del corpo forestale dello Stato — opera negli ispettorati forestali (regionali, ripartimentali e distrettuali) che per effetto del decreto del Presidente della Repubblica 11/1972 sono stati trasferiti alle regioni.

Ciò rappresenta, con effetti sul piano operativo, elementi di contraddizione nella struttura del corpo forestale medesimo, nonché difficoltà e rallentamenti operativi.

BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Circostanze di ordine generale e politico hanno confermato anche per questo periodo le notevoli difficoltà ad esercitare un ruolo di autonoma iniziativa, di propulsione e di indirizzo nel quadro di una politica di programmazione al fine di poter garantire a livello di Governo il coordinamento delle attività in materia economica degli altri Ministeri e di varie amministrazioni specie regionali e locali.

L'organizzazione dei servizi del Ministero, nell'attuale configurazione normativa, ha registrato risultati negativi sia all'interno nei rapporti tra i vari uffici, sia sotto il profilo tecnico-professionale per il coordinamento delle attività nei diversi settori economici.

In una prima fase, che ha avuto quasi un aspetto sperimentale, il Ministero ha dovuto operare con una struttura più di carattere burocratico che tecnico-professionale, come sarebbe augurabile.

Tenuto conto che la struttura organizzativa del Ministero non è mai stata integralmente attuata e non se ne può pertanto giudicare a pieno la funzionalità, sembra tuttavia che la impostazione legislativa di tale organizzazione non sia ottimale: detta impostazione ha determinato ad esempio una frattura tra le attività di elaborazione programmatiche e l'azione di attuazione, non sempre concretabile nella realtà.

Ai due problemi prioritari di questo Ministero:

a) innovazione e definizione della sua posizione nel quadro politico e tecnico;

b) adeguamento della struttura normativa e funzionale, si aggiunge una conseguente esigenza, non meno importante, riguardante l'impiego e la qualificazione del personale.

Diversi e mutevoli orientamenti nell'azione del Ministero hanno in parte frustrato i migliori intendimenti e la vocazione del personale di inserirsi in una attività costante ed efficiente, in modo da acquisire una elevata qualificazione in seno ad una definita organizzazione di lavoro.

In attesa poi che nel quadro più generale della riforma della pubblica amministrazione siano determinati a monte gli elementi innovatori in materia di personale (qualifiche funzionali, compiti intercambiabili nelle diverse carriere, ruolo unico o diversificato fra le varie amministrazioni), il Ministero si trova di fronte alle esigenze più immediate di una razionale utilizzazione del personale disponibile.

Tale finalità potrà essere almeno in parte raggiunta con appositi provvedimenti, che consentano di integrare l'organico specie nella carriera dirigenziale e direttiva.

Si richiama, da ultimo, l'attenzione sulla necessità, che permane sempre vivissima, di reperire una sede unica idonea per tutti gli uffici del Ministero, ora dislocati in quattro stabili diversi (uno demaniale e 3 privati).

DIFESA

L'amministrazione lamenta l'eccessivo peso, sulle proprie attività, dei controlli preventivi; le difficoltà del Provveditorato generale dello Stato ad eseguire regolarmente i lavori a stampa e l'approvvigionamento di carta a causa del sovraccarico di commesse di cui è destinatario l'Istituto poligrafico dello Stato; l'assenza, particolarmente rilevante in un periodo di inflazione, di un sistema di aggiornamento automatico dei limiti di spesa ai fini del ricorso agli organi consultivi ed alla revisione dei prezzi contrattuali; l'insoddisfacente supporto (dovuto soprattutto alle ben note carenze di personale) di altre amministrazioni (direzioni provinciali del tesoro ecc.).

Non mancano peraltro riserve relativamente all'interno di settori non amministrativi: così sono da segnalare le difficoltà incontrate a seguito dei mutamenti negli orientamenti giurisprudenziali nei tribunali amministrativi regionali, o in relazione alla inadeguatezza dei contenuti tecnici di talune leggi.

Si propone tra l'altro di meglio definire le attribuzioni degli organi ministeriali in tema di controllo degli enti sottoposti alla loro vigilanza; di affidare funzioni operative specifiche anche ai dirigenti superiori preposti alla vigilanza ed al controllo delle divisioni; di riconoscere funzioni proprie al personale militare preposto ad uffici di livello dirigenziale.

Sul piano complessivo dell'entità globale del personale si prospetta l'esigenza di mantenere il livello di circa 25.000 unità impiegate dei vari ruoli e carriere, dato che l'andamento degli esodi minaccia di ridurre invece la disponibilità di personale, al 1° gennaio 1980, a sole 17.289 unità.

FINANZE

L'attuazione concreta della riforma tributaria non può in alcun modo prescindere dall'adeguamento strutturale dell'amministrazione.

Pregiudiziale a tale processo di rinnovamento è apparsa la necessità di un potenziamento dei ruoli organici che, nell'attesa di un vasto e generale riassetto della pubblica amministrazione, evitasse una crisi profonda dell'amministrazione finanziaria.

Essenziale rilievo assume pertanto, nel quadro delle misure intese a sanare tali gravi ed improrogabili esigenze, lo strumento fornito dalla legge 4 agosto 1975, n. 397, che ampliando le dotazioni organiche del personale di meccanografia, nonché di altri ruoli del personale periferico addetto ad importanti rami di imposizione, oltre a fornire l'indispensabile base per il funzionamento dei servizi meccanografici connessi con l'istituzione dell'anagrafe tributaria, ha dettato una serie di norme profondamente innovative anche in tema di procedure concorsuali e di passaggio del personale da una carriera all'altra.

L'aver soddisfatto le accennate prime fondamentali esigenze non sembra di per sé sufficiente a far superare alla amministrazione il complesso quadro di necessità operative e strutturali postulate dalla riforma tributaria, non trascurando peraltro le esigenze specifiche della guardia di finanza i cui compiti sono stati ulteriormente gravati dalla legge n. 685 del 1975 (sugli stupefacenti) e dalla legge n. 159 del 1976 (in materia valutaria).

Circa l'amministrazione del personale, occorre mettere in rilievo che le innovazioni introdotte dalla legge 4 agosto 1975, n. 397, in ordine all'immediata efficacia delle graduatorie, consentiranno una sensibile riduzione dei tempi occorrenti per l'espletamento dei concorsi.

Tuttavia, per un ulteriore effettivo snellimento del servizio, occorrerebbe che l'articolo 2, 4° comma, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, che fa obbligo di inserire nel bando il diario di esame, venisse modificato per gli ovvi inconvenienti cui dà luogo, sia per quanto concerne il reperimento di locali idonei all'espletamento degli esami, sia per quanto concerne i tempi tecnici di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dei relativi bandi.

Altro ostacolo che si frappone ad un rapido espletamento dei concorsi è costituito dalla difficoltà di reperire i docenti, che, a norma delle vigenti disposizioni, debbono entrare a far parte delle commissioni esaminatrici.

Si avverte altresì la necessità di procedere ad una revisione dei titoli di studio prescritti per la partecipazione ai concorsi nei diversi ruoli e carriere di questa amministrazione riconoscendo a tal fine la validità di alcuni titoli attualmente esclusi.

Un ulteriore snellimento delle procedure concorsuali potrebbe realizzarsi modificando gli attuali programmi di esame per l'accesso alle varie carriere.

Sarebbe infatti opportuno ridurre i citati programmi ad una sola prova scritta, integrata da un colloquio per accesso alle carriere direttive, e ad una unica prova consistente in un colloquio (integrato, per i ruoli del personale tecnico, da una prova attitudinale) per l'accesso alle restanti carriere.

Notevoli ostacoli in tema di reclutamento del personale sono derivati dalla entrata in vigore della legge di delega 22 luglio 1975,

n. 382, la quale ha sostanzialmente inibito l'espletamento, finché non saranno emanati i previsti decreti delegati, di ulteriori concorsi.

Un ulteriore settore che maggiormente risente delle artificiosità procedurali è quello dei rapporti informativi del personale.

La materia è attualmente regolata dagli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 1970, n. 1077, i quali, prevedendo numerosi adempimenti per la compilazione dei rapporti informativi, costringono i vari organi dell'amministrazione che vi sono interessati - specie in una amministrazione così numerosa quale quella finanziaria - ad un lungo e laborioso procedimento per la formulazione delle note di qualifica stesse.

Per quanto concerne la relazione e la pubblicazione del *Bollettino ufficiale del personale e di legislazione finanziaria*, si avanza la proposta, per diminuire il lavoro degli addetti al settore, di sopprimere la pubblicazione di certe categorie di provvedimenti.

Per quanto attiene poi al settore relativo al trattamento economico del personale, si ritiene che, per pervenire ad un alleggerimento del carico degli adempimenti, potrebbero essere demandati alla competenza delle intendenze di finanza una serie di provvedimenti relativamente al personale in servizio presso le intendenze medesime.

Per quanto riguarda i servizi relativi alla liquidazione dei trattamenti di quiescenza è da dire che si tratta del settore maggiormente oberato di lavoro in dipendenza delle recenti norme sul riassetto delle carriere e sull'esodo.

Nel periodo dal 1° luglio 1970 al 31 dicembre 1976, per effetto della legge 24 maggio 1970, n. 336 e successive modificazioni, recanti norme a favore dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici ex combattenti e del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, concernente la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, nonché per normali cessazioni dal servizio, si sono verificati complessivamente 12.380 collocamenti a riposo; di questi, n. 1.839 nel corso dell'anno 1975 e n. 1.277 nel decorso anno 1976.

Nonostante le inevitabili difficoltà conseguenti alla accennata mole di lavoro, a circa 4.000 dei suddetti 12.380 dipendenti è stata liquidata la pensione definitiva e restano, pertanto, ancora da definire circa 9.000 pratiche.

A seguito dell'avvenuta devoluzione del servizio in questione alle intendenze di finanza, è da prevedere che la liquidazione delle pensioni definitive potrà essere ulteriormente accelerata e condotta a termine entro un periodo di circa due anni, sempreché, beninteso, non vengano emanate norme che prevedano ulteriori riliquidazioni delle pensioni già definite.

Prima di illustrare i problemi di altri settori della amministrazione si segnala la ravvisata opportunità di non far cessare gli incentivi di materia economica per il personale previsto dalla legge

n. 576 del 1975, che hanno consentito la riduzione dell'assenteismo ed una maggiore propensione al lavoro straordinario.

Tra gli altri settori su cui occorre richiamare l'attenzione è quello del catasto, nel quale sono riscontrabili le seguenti disfunzioni:

le volture vengono introdotte negli atti con notevole ritardo (l'arretrato che si è formato al riguardo è pari a circa tre volte l'afflusso medio annuale);

oltre tre milioni di unità immobiliari urbane dichiarate dai possessori non sono ancora state portate al catasto (in questo caso l'arretrato è quasi quattro volte l'afflusso medio annuale);

le tariffe dei redditi sono ancora quelle stabilite con riferimento al 1938 e vengono rivalutate con coefficienti indifferenziati che conducono a risultati di dubbia esattezza.

Le anzidette disfunzioni, che hanno ripercussioni negative non trascurabili tanto sul piano fiscale quanto sul piano civile, sono state originate sia dall'accentuarsi dell'attività economica esterna, sia da fenomeni interni all'amministrazione (costante inadeguatezza dei ruoli organici del personale, sopravvenuta impossibilità di utilizzare personale esterno, diminuzione del rendimento individuale, ecc.).

Per quanto riguarda la finanza locale, va riscontrato che, in relazione al servizio per l'attribuzione delle competenze sostitutive di tributi, contributi e compartecipazione a tributi erariali soppressi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638, permangono ancora alcuni inconvenienti, imputabili alla complessità degli adempimenti prescritti dallo stesso decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638, con la conseguenza che, nella materiale corresponsione delle competenze anzidette, si lamentano ancora ritardi. Si è avuto modo di accertare che, nella maggior parte dei casi, non riesce possibile arrivare con l'ausilio delle norme ora esistenti, attese le lungaggini frapposte dall'attuale sistema, ad un rapido perfezionamento dei relativi provvedimenti. Ad esempio va posta in evidenza la circostanza che le intendenze di finanza non dispongono di un apposito ruolo di personale contabile; ciò ha comportato il sorgere di notevoli difficoltà che è stato possibile superare mediante l'utilizzazione di personale dotato delle attitudini all'uopo occorrenti, e che è stato reperito prevalentemente nell'ambito del personale proveniente dalle abolite gestioni delle imposte di consumo.

Circa il servizio del contenzioso presso la direzione generale e presso le intendenze di finanza si rileva un aumento delle giacenze sia dei ricorsi avverso le ordinanze sia dei contesti in carico alle intendenze medesime.

Infatti, stante l'afflusso tuttora elevato dei ricorsi - da porsi in relazione con il rilevante carico complessivo di contesti (numero

1.963.194 al 30 giugno 1976) esistente presso i suddetti organi periferici - è difficile, nonostante l'impegno degli addetti al servizio, ottenere l'eliminazione, sia pure graduale, delle pendenze presso la direzione generale; e ciò specialmente se si tiene conto della carenza di personale direttivo delle qualifiche iniziali e dell'esperienza ancora incompleta dei nuovi funzionari, molti dei quali sono stati impegnati nei vari corsi di formazione (6 mesi) e di informazione, che si svolgono normalmente presso la scuola centrale tributaria.

Permane inoltre il problema della insufficiente disponibilità di personale da adibire ai servizi di dattilografia, gravati da una rilevante quantità di lavoro, stante l'elevato numero di decreti ministeriali, annualmente emessi, parte dei quali rimane a lungo in attesa di copiatura.

La situazione sempre più pesante, dal punto di vista quantitativo, del servizio contenzioso presso le intendenze di finanza, rende inoltre indifferibile l'adozione di incisivi provvedimenti nel settore delle infrazioni alle tasse automobilistiche ed alle concessioni governative, per semplificare il sistema sanzionatorio vigente e snellire la procedura al fine di ottenere l'eliminazione dell'ingente arretrato, costituito per la maggior parte da infrazioni che non presentano particolari difficoltà di trattazione (gli accertamenti più complessi, cioè quelli relativi all'IGE, rappresentano una modesta quota della complessiva giacenza, mentre contribuiscono per il 50 per cento alle riscossioni complessive per tributi e penalità) e, frequentemente, da infrazioni punibili con pene pecuniarie irrisorie, il cui recupero è assolutamente antieconomico.

Circa il funzionamento dei revisionati organi del contenzioso tributario, dei quali è stato ormai completato l'insediamento, va rilevato che il previsto ingente afflusso di nuovi ricorsi, dopo la pausa determinata dal provvedimento di definizione delle pendenze e dalle varie proroghe dei termini per ricorrere e processuali, rende necessario agevolare al massimo l'attività dei collegi in tutte le fasi della procedura in modo da raggiungere rapidamente un funzionamento a pieno ritmo secondo le potenzialità dell'istituto. Permane tuttora il problema della stabilità e dell'efficienza del personale addetto alle segreterie, che è indispensabile risolvere se si vogliono raggiungere soddisfacenti risultati nell'attuazione della riforma del contenzioso tributario.

In materia di notificazione va rilevato che il recente aumento dei compensi non ha compiutamente risolto il problema delicatissimo di un sollecito e sicuro svolgimento del relativo servizio, attese le limitate disponibilità di idoneo personale dipendente da poter adibire alle operazioni in questione e non apparendo opportuno affidare tali compiti ad estranei all'amministrazione.

Ciò stante, poiché non è possibile neppure avvalersi proficuamente dell'ufficio notifiche esistente presso le corti di appello, né del servizio dei messi comunali, in quanto i medesimi già versano in una situazione di sovraccarico, si è espresso l'avviso che la solu-

zione più radicale sarebbe, anche in tal caso, quella di porre a disposizione degli organi contenziosi dei messi notificatori inseriti in un unico ruolo organico, da istituire per sopperire alle esigenze dei vari uffici periferici dell'amministrazione finanziaria, prevedendo particolari forme di retribuzione analoghe a quelle degli ufficiali giudiziari.

GRAZIA E GIUSTIZIA

Viene segnalata la necessità di aumentare la pianta organica dei magistrati dell'ufficio legislativo, portando almeno a 16 il loro numero (previsto in 8 unità dall'articolo 3 del regio decreto 8 aprile 1940, n. 830).

Occorrerebbe inoltre continuare a prevedere la possibilità (enunciata nell'articolo 4 del regio decreto n. 830) di destinare temporaneamente all'ufficio stesso altri magistrati. Ciò in considerazione dei sempre più vasti compiti di tale ufficio, soprattutto in relazione alle complesse e ampie riforme legislative in corso ed alla intensificata attività del Parlamento e della Corte costituzionale, nonché al continuo incremento dei rapporti giuridici internazionali ed all'attuazione dell'ordinamento regionale.

Riguardo all'ispettorato generale si rileva che il potenziamento della funzione ispettiva, che ha costituito uno dei principi informativi della legge di delega 18 marzo 1968, n. 249, non ha trovato, a tutt'oggi, concreta attuazione in un congruo ampliamento dell'organico dell'ispettorato generale (che, almeno dal punto di vista numerico, è ancora quello previsto dalla legge 12 agosto 1962, n. 1311).

Un ulteriore potenziamento del servizio ispettivo potrà conseguirsi assegnando all'ispettorato generale, per le attività ispettive con funzioni autonome, di regola, per le preture ed in assistenza ai magistrati negli altri uffici, un contingente di ufficiali giudiziari così come indicato nel corso della VI legislatura dalla proposta di legge n. 2202/C.

Parallelamente, in previsione del maggior numero di ispezioni che saranno eseguite, e del conseguente maggior volume dell'attività di carattere complementare al servizio ispettivo che si renderà necessario esplicare, dovrebbero essere aumentati anche l'organico dei funzionari di cancelleria della carriera direttiva e di concetto addetti alla segreteria dell'ispettorato, nonché l'organico dei coadiutori dattilografi giudiziari e dei commessi.

Per quanto riguarda la direzione generale degli affari civili viene segnalata, dato il notorio aumento del lavoro d'ufficio, la necessità di incrementare il numero del personale, mentre si aggrava la necessità di nuovi locali, in considerazione dell'enorme quantità di fascicoli, atti, documenti, ecc. da conservare con la massima garanzia, oggi non del tutto assicurata.

Riguardo alla direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena un particolare rilievo assume la persistente inadeguatezza della domanda di arruolamento da parte di aspiranti agenti di custodia, che non consente, se non in minima parte, di colmare le carenze numeriche degli organici.

Ciò mentre la popolazione detenuta è passata da 28.000 a 32.000 unità, con la presenza negli istituti di soggetti sempre più numerosi e particolarmente pericolosi.

In ordine al personale civile, la grave carenza degli organici costringe l'amministrazione ad utilizzare molti funzionari per più istituti, sia in relazione a quelli della carriera direttiva amministrativa, sia per quanto concerne quelli della carriera di concetto, con speciale riguardo al personale di ragioneria.

Si segnala, inoltre, che molti magistrati, delegati dai presidenti dei tribunali a presiedere i consigli di aiuto sociale, hanno fatto presente l'impossibilità di assolvere compiutamente il loro mandato, congiuntamente al pressante carico di lavoro giurisdizionale.

In relazione all'edilizia penitenziaria, considerate le caratteristiche eminentemente tecniche del servizio, si pongono in evidenza i principali problemi che gravano sulla operatività della direzione generale in questo settore, sotto il duplice profilo tecnico e burocratico.

1. - La scarsità del personale operante negli organi tecnici periferici dei lavori pubblici, ai quali l'amministrazione è soggetta per la stesura di perizie, capitolati, direzione e assistenza lavori, collaudi e contabilità lavori, comporta un continuo rinvio di opere di cui a volte si ha pressante urgenza di esecuzione.

Le conseguenze della scarsità di personale tecnico dei citati uffici del genio civile e la carente preparazione specifica nel campo penitenziario, acquisita solo da pochi elementi, sono vieppiù aggravate, oltreché dalla assoluta esiguità del personale tecnico di questo Ministero, anche dal ricorrente vuoto nei ruoli del personale amministrativo in servizio negli istituti, il quale, con l'ulteriore appesantimento di lavoro conseguente all'espletamento dei nuovi compiti derivanti dall'applicazione del nuovo ordinamento penitenziario, sarà ulteriormente impossibilitato a risolvere presto e bene l'iter necessario per fronteggiare i pressanti singoli problemi dell'edilizia penitenziaria, procurando stati di adempimenti con conseguenze negative per la già precaria situazione del servizio.

2. - Nella procedura amministrativa l'azione di questo Ministero durante la normale gestione di bilancio è stata notevolmente handicappata dalla interpretazione che ha effettuato la Corte dei conti, per quanto inerisce allo snellimento derivante dalla applicazione dell'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1534, secondo cui l'utilizzazione della medesima è riservata al Ministero dei lavori pubblici e ad altri, ma non a questo Ministero.

Parimenti l'amministrazione non può utilizzare altre procedure ammesse per i lavori pubblici, quali la possibilità di far registrare

le perizie approvate anziché i contratti, nonché di ricorrere all'affidamento di lavori tramite il cosiddetto « cottimo fiduciario » entro limiti e condizioni prestabilite.

Questa differenziazione di procedure nel gestire i finanziamenti specifici dello Stato inerenti alla stessa materia, stante anche la sottoposizione della relativa procedura alla competenza dei lavori pubblici, appare anomala e comporta un rallentamento di alcuni mesi nei vari *iter* esecutivi con conseguenti pesanti perdite finanziarie, e soprattutto con una differita utilizzazione di opere che, particolarmente in questo periodo, l'amministrazione penitenziaria ha urgenza di utilizzare in tempi brevissimi.

3. - Data l'avvenuta lievitazione dei costi, si appalesa vieppiù urgente aumentare sensibilmente i limiti di valore per impegni, visti o pareri, a suo tempo previsti dal regolamento e dalla legge di contabilità generale dello Stato, già ampliata con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 422.

Si ritiene, inoltre, opportuno suggerire di superare l'obbligo di riproporre al parere del Consiglio di Stato impegni di spese che abbiano riportato un precedente parere favorevole dallo stesso consenso e che, a causa della lievitazione dei prezzi verificatesi nei tempi intercorrenti tra il primo parere ed il contratto, abbiano necessità di essere ritoccati con apposite perizie dei competenti organi dei lavori pubblici.

4. - Altra proposta riguarda i controlli contabili che dovrebbero tener conto delle sole questioni sostanziali. Quando emergono questioni formali di poco rilievo o discrepanze contabili di poco conto, il conseguente rilievo non dovrebbe produrre stasi alla procedura ma dovrebbe assumere solo carattere di richiamo al fine di ottenere migliore diligenza per il futuro.

Si ravvisa, inoltre, l'opportunità che vengano determinati i tempi entro i quali gli organi consultivi e di controllo debbono esplicitare le loro funzioni.

5. - Nella prassi attuale dell'azione amministrativa vige un sistema di autorizzazioni, ratifiche, visti e controlli che, data la situazione dei costi di mercato in continuo movimento, risulta onerosa oltre che di impaccio sia all'amministrazione periferica come a quella centrale.

Tale stato di cose, già difficile di per se stesso sotto il profilo della tempestività e quindi della efficienza, è divenuto insostenibile dopo l'esodo alle regioni di tecnici degli uffici del genio civile ed il contemporaneo movimento dei costi di mercato.

I ritardi con cui vengono, in genere, evase le richieste di perizia da parte di questo dicastero vanificano le elaborazioni stesse in quanto la spirale dei costi in aumento è assai più sollecita.

Inoltre si è verificato più di un caso in cui singoli uffici del genio civile rifiutano decisamente di prestare la loro opera a favore di questa amministrazione assumendo i motivi di cui sopra.

Per ovviare a tale stato di fatto è stato proposto il trasferimento di gran parte dei compiti inerenti all'edilizia penitenziaria, attualmente svolti dal Ministero dei lavori pubblici, alla competenza del Ministero di grazia e giustizia.

GRAZIA E GIUSTIZIA - ARCHIVI NOTARILI

Si lamenta una grave carenza di personale a fronte dell'aumentato volume di attività. Dal 1961 (anno cui risale la determinazione degli attuali organici) al 1974, ad esempio, l'entità dei rogiti ispezionati ha subito un aumento percentuale pari al 55,19 per cento circa, e le riscossioni hanno registrato un aumento pari al 29,6 per cento, accrescendo notevolmente le incombenze relative all'attività contabile degli archivi e le connesse responsabilità patrimoniali. Si consideri in proposito che 63 archivi su 100 sono del tutto privi di personale della carriera di concetto, assegnato esclusivamente all'amministrazione centrale e agli uffici periferici maggiormente importanti.

L'incremento delle incombenze contabili (conseguenti anche agli indirizzi di decentramento amministrativo) e la complessità di tali operazioni accentuatasi soprattutto con l'entrata in vigore delle nuove norme fiscali (che hanno demandato agli uffici periferici compiti già propri dell'amministrazione centrale) rendono indispensabile:

— aumentare di complessive 30 unità la dotazione organica del personale di concetto da ricoprire, nella prima applicazione, mediante concorso per esame riservato al personale esecutivo degli archivi notarili;

— aumentare di complessive 9 unità (1 dirigente superiore + 8 primi dirigenti) la dotazione organica dirigenziale periferica;

— aumentare convenientemente il numero delle unità di concetto, esecutive ed ausiliarie dell'ufficio centrale per il disimpegno dei servizi amministrativi e di controllo contabile.

Con l'occasione si prospetta infine la necessità di istituire — ai fini della microriproduzione delle fonti documentarie — un ruolo tecnico di operatori-fotografici nel quale potrebbero, a domanda e previo parere del consiglio di amministrazione, inquadrarsi impiegati della carriera esecutiva (o ausiliaria in possesso di licenza di scuola secondaria di primo grado) che abbiano frequentato con esito favorevole apposito corso di formazione.

L'istituzione di tale ruolo consentirebbe all'amministrazione una graduale riorganizzazione del servizio concernente la ricerca, lettura e copiatura dei documenti nel preminente interesse di un'utenza sempre più vasta che nel 1976 ha richiesto ben 91 mila copie per complessive 883 mila pagine riprodotte.

Trascurando le caratteristiche dinamiche e gli aspetti prettamente statici del sistema, l'impiego del micro-film — grazie alla modifica delle modalità di conservazione dei documenti introdotta dall'articolo 25 della legge n. 15/1968 — diminuirebbe drasticamente gli enormi costi di esercizio, conseguente alla progressiva costante dilatazione degli archivi e rappresentati dall'alto valore locativo e dalla creazione di nuovi locali. Il conseguente maggior onere del provvedimento legislativo farebbe carico esclusivamente all'amministrazione autonoma degli archivi notarili, il cui bilancio è in attivo.

INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO

Le cause che incidono negativamente sull'attività dell'amministrazione sono da ricercare essenzialmente nella grave carenza numerica di personale.

Tale carenza assume aspetti di particolare gravità in quanto la situazione dei ruoli, già precaria e insufficiente prima dell'esodo provocato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e dalla legge n. 336 del 1970, si è andata via via aggravando sempre di più anche a seguito dell'applicazione di tali suddette leggi.

L'amministrazione, per sopperire, in parte, alle necessità dei servizi, ha fatto ricorso, come del resto da oltre 20 anni, al discutibile sistema di avvalersi di personale di enti vari.

L'inconveniente del ricorso all'opera di estranei dimostra chiaramente l'urgenza di provvedere ad una adeguata ristrutturazione dei ruoli del Ministero, che risalgono, sostanzialmente, al 1948.

Con tale ristrutturazione occorrerebbe tra l'altro pervenire alla realizzazione di una struttura periferica basata su uffici provinciali aventi le caratteristiche di veri e propri osservatori economici.

L'argomento è qui da connettersi con quello della istituzione di un corpo ispettivo, analogo a quello dell'ispettorato del lavoro.

Un organo di tale genere, per poter assolvere adeguatamente i suoi numerosi compiti, che renderebbero incisiva l'azione amministrativa e determinante la costante presenza di questa amministrazione nell'economia nazionale, dovrebbe avere organici adeguati che possano consentire, partendo da un ufficio centralizzato, la distribuzione dei servizi ispettivi su tutto il territorio nazionale.

Occorre a tale proposito ricordare che il Ministero realizzava in passato la necessaria conoscenza degli elementi essenziali al suo funzionamento attraverso l'ispettorato del lavoro, che adempiva anche al compito di rilevazione tecnica ed economica mediante un complesso di funzionari specializzati anche nella materia tecnico-economica.

Sarebbe opportuno a tal fine creare dei compartimenti, interessanti territori di singole province, per conseguire una rapida possibilità di intervento, e, pregiudizialmente, di cognizione dei vari fenomeni che si verificano nella zona di competenza.

INTERNO

L'amministrazione lamenta l'insufficienza del personale, aggravata dalla disaffezione all'esercizio delle funzioni da parte del personale direttivo e dell'assenteismo del non direttivo.

Carenze di particolare rilievo vengono segnalate per gli organici dei funzionari della pubblica sicurezza (pressoché stazionari dal 1919), del corpo di polizia femminile, dei vigili del fuoco e del relativo personale amministrativo (quest'ultima carenza rende tra l'altro impossibile ogni ipotizzabile decentramento agli uffici periferici).

Tutto ciò mentre sono in sensibile aumento le richieste di automazione rivolte alla polizia amministrativa e l'esercizio dei diritti di difesa ha notevolmente aggravato il lavoro della polizia giudiziaria.

Le principali proposte di innovazione riguardano il settore personale, l'ordinamento degli uffici, il decentramento, i contratti.

Per il personale, oltre che di risolvere i problemi sopraindicati, appare l'urgenza di poter ricorrere all'assunzione di personale con contratto a tempo determinato per le assenze di maternità ex articolo 11 della legge n. 1704 del 1971; di modificare la procedura concorsuale di reclutamento di cui all'articolo 27 della legge n. 249 del 1968, consentendo l'inserimento a concorso dei posti resisi disponibili dopo l'avvenuta autorizzazione; di modificare l'attuale distribuzione dei primi dirigenti; di aumentare le dotazioni organiche dirigenziali dei vigili del fuoco al fine di consentire la assegnazione di un dirigente ad ogni comando provinciale; di istituire una carriera direttiva per la polizia femminile; di istituire la qualifica di capo operaio per gli operai dell'amministrazione civile; di risolvere il problema dei famigli di pubblica sicurezza.

Per l'ordinamento degli uffici occorrerebbe considerare l'opportunità di acquisire ulteriori tre divisioni (vigilanza, ragioneria, enti ecclesiastici) alla direzione generale affari di culto e di istituire uffici decentrati per la gestione del personale del corpo delle guardie di pubblica sicurezza.

In tema di decentramento si avverte la necessità di:

— decentrare ai capi degli uffici che istruiscono i provvedimenti di aspettativa, il congedo straordinario e la emanazione dei provvedimenti stessi;

— decentrare il pagamento delle spese di giudizio in relazione ai provvedimenti sanzionatori in materia di depenalizzazione;

— decentrare alla prefettura le competenze in tema di certificati di abilitazione alla conduzione degli automezzi di polizia.

Per quanto riguarda i contratti appare eccessivamente modesto e fonte di notevole ritardo all'azione amministrativa il limite di spesa per gli acquisti in economia di cui all'articolo 8 della legge

di contabilità di Stato. Altri limiti da elevare risultano quelli stabiliti per la competenza dei dirigenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 748 del 1972, nonché quelli, in materia di contratti di locazione, che impongono il preventivo nulla osta della direzione generale del demanio del Ministero delle finanze.

LAVORI PUBBLICI

Il decorso biennio ha lasciato tuttora insoluti i particolari problemi concernenti la ridefinizione della struttura e della funzionalità del Ministero a fronte della sopravvenuta attuazione del decentramento regionale, previa l'individuazione dei significati nuovi e caratterizzanti dell'azione cui il dicastero è chiamato nella realtà amministrativa e così riassunti:

a) attività di acquisizione ed aggiornamento della conoscenza della realtà fisica del paese nel più ampio spettro di intersettorialità e al servizio degli operatori a tutti i livelli anche attraverso la formulazione e gestione di un *corpus* di norme tecniche;

b) elaborazione di possibili previsioni dell'organizzazione del territorio a livello di individuazione di modelli di macropianificazione territoriale correlati a quelli di sviluppo economico e di puntuale studio delle interazioni inducibili dagli interventi programmati su scala nazionale e subnazionale;

c) interventi per la realizzazione di strutture ed infrastrutture intesi all'attrezzatura del territorio per il soddisfacimento di interessi nazionali e per la concretizzazione di una valida attività di conservazione globale del suolo in vista della difesa da fattori di degradazione;

d) coordinamento promozionale delle azioni del settore delle opere pubbliche devolute ai diversi enti e amministrazioni pubbliche, inteso ad un loro corretto inserimento negli obiettivi nazionali e in un disegno globale di organizzazione territoriale.

Anche in relazione all'assolvimento delle competenze tradizionali la situazione in atto ed in prospettiva non induce a più tranquillizzanti riflessioni.

Le carenze di personale sono giunte a livelli inammissibili, anche a seguito degli ulteriori trasferimenti di competenze e personale alle regioni a statuto speciale della Sardegna, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia.

Particolare preoccupazione desta la situazione che si è venuta a determinare in alcune categorie del personale come quella degli ufficiali e sorveglianti idraulici (di cruciale rilevanza per i servizi relativi alla tutela dei corsi d'acqua), del personale di concetto

(specie ragionieri, geometri e segretari) e del personale esecutivo (specie dattilografi). Allarmante infine è la situazione per quanto concerne il personale subalterno, la cui consistenza si è ridotta a tal punto che molti uffici risultano privi di custodia.

Né a normalizzare la situazione è valso il reclutamento di nuovo personale mediante l'espletamento di pubblici concorsi, il cui apporto, a parte i tempi di svolgimento, è risultato di gran lunga inadeguato per colmare i vuoti provocati dal contemporaneo confluire di cause depauperanti cui deve, pur sempre, aggiungersi il normale esodo per raggiunti limiti di età.

L'estrema fragilità che ne è derivata alla struttura organizzativa dell'amministrazione è resa in tutta la sua allarmante gravità dalla situazione in cui versano taluni uffici periferici, ridotti a dover contare su pochissimi elementi, persino due o tre dipendenti soltanto e, con lieve margine di migliore agibilità, taluni uffici decentrati, i funzionari preposti ai quali sono stati spesso indotti a declinare ogni responsabilità in ordine alle inevitabili inadempienze dei compiti di istituto. Ed a tale situazione non è in grado di ovviare l'amministrazione centrale, la quale, anche a voler prescindere dalle proprie condizioni di non minore disagio, deve obbedienza alle prescrizioni diramate con fonogramma urgentissimo del 28 marzo 1976 dall'ufficio per l'organizzazione della pubblica amministrazione, che in previsione del riassetto totale dei quadri ha interdetto trasferimenti a qualsiasi titolo di personale di ogni categoria e grado.

L'insanabile divario sopra delineato è poi reso più grave dalla immotivata disparità di trattamento retributivo tra il personale dell'amministrazione statale e quello addetto, con similitudine di finalità e mansioni, ad altri organismi dell'amministrazione pubblica; per cui appare ormai indilazionabile, ai fini di un effettivo ripristino della funzionalità e dell'efficienza tanto auspiccate, la adozione di adeguate misure legislative che risolvano le complementari connessioni strutturali e retributive anzidette.

LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE

L'amministrazione del lavoro, alla quale l'ordinamento affida la realizzazione di interventi intesi a garantire una sostanziale giustizia fra le classi sociali, si trova quotidianamente di fronte a problemi nuovi, posti in generale dall'evoluzione stessa della compagine sociale ed, in particolare, dal momento di crisi congiunturale, ed avverte, forse più di altri organismi pubblici, il divario che viene a determinarsi fra le proprie strutture ora attraverso la cogenza delle leggi, ora attraverso un'opera di mediazione, finalizzata al contemperamento degli interessi delle parti contrapposte.

Tutto questo comporta un'attività intensa e qualificata che parte dalla conoscenza dei vari fenomeni sociali e dalla programmazione dell'attività e giunge alla fase operativa, in cui si realizzano in con-

creto i vari servizi dell'impiego, della composizione dei conflitti di lavoro e del controllo dell'applicazione di tutta la vasta normativa compresa nella legislazione sociale.

Purtroppo già la consistenza numerica di personale pone varie ipoteche in merito, sol che si pensi che per 18.597 posti in organico sono presenti 14.053 dipendenti, da ridursi a 13.736 al 1° gennaio 1977, per collocamento a riposo degli aventi titolo, e a circa 12.000 nel 1980 in base agli esodi di cui alla legge 336 e successive modifiche.

Se a ciò si aggiunge la considerazione che le unità così collocate a riposo non possono essere sostituite poiché i posti che si sono resi vacanti vengono soppressi e che, in attesa del programmato riassetto della pubblica amministrazione, è stato deciso di sospendere i concorsi per i pochi posti disponibili, si potrà comprendere meglio in quale drammatica situazione si trova l'amministrazione, costretta sempre più faticosamente, a mano a mano che il personale lascia il servizio, ad assicurare un certo grado di funzionalità agli uffici, ai quali pur competono gravi responsabilità, tra gli altri, nel settore dei rapporti di lavoro, della previdenza e della cooperazione, in cui i contenuti altamente tecnici e specialistici dell'attività richiesta impegnano oltre misura il personale addetto.

Riguardo poi all'azione degli uffici periferici, per accennare alle carenze più vistose, si fa rilevare quanto avviene nel settore dell'ispezione del lavoro (modificato, tra l'altro, e demotivato dal livello notoriamente inadeguato del vigente trattamento di missione). Secondo l'ultimo censimento ISTAT — che peraltro risale al 1971 — il numero globale delle aziende operanti nel territorio nazionale e comunque soggetto alla vigilanza dell'ispettorato del lavoro ammonta a circa 3 milioni di unità, con oltre 15 milioni di addetti. A fronte di una consistenza così rilevante di aziende da sottoporre a controlli e verifiche l'ispettorato del lavoro dispone oggi, presso i propri uffici periferici, di 1.978 unità ispettive, ivi compresi anche 779 impiegati della carriera esecutiva recentemente immessi nella vigilanza tecnica e sottratti, quindi, ai servizi interni, nei quali rimangono ora ad operare soltanto 400 elementi. Va specificato anche che meno di 700 delle predette unità ispettive sono disponibili nella vigilanza in materia di sicurezza del lavoro in quanto in possesso di titoli di studio che non consentono il loro impiego nel particolare settore. Peraltro, tra detti elementi il personale ad alto livello tecnico-specialistico (chimici, ingegneri, ecc.) è di assai scarsa consistenza (rispettivamente in numero di 36 e 128 unità), che si riduce ancora di più sol che si tenga conto che molti di tali elementi sono impegnati anche e soprattutto nei compiti direzionali degli uffici.

L'importanza della funzione di vigilanza d'altro canto è dimostrata dal volume di prestazioni rese dagli ispettorati: mediamente ogni anno vengono effettuate n. 114.000 ispezioni, le contravvenzioni o le denunce presentate all'autorità giudiziaria sono circa 130.000, le inchieste in caso di infortunio sono circa 9.300, le richieste di

intervento da parte dei lavoratori si aggirano sulle 95.000, mentre le richieste rivolte agli ispettorati dai vari enti previdenziali e mutualistici sono mediamente 195.000.

Non meno importante è il recupero dei contributi dovuti ad enti previdenziali, che si aggira mediamente sui 150 miliardi di lire all'anno.

Anche nel settore dei servizi svolti dagli uffici del lavoro e dalle loro sezioni zonali, comunali e frazionali, si notano le stesse macroscopiche difficoltà, che compromettono seriamente la funzionalità degli uffici. Nel settore il servizio è articolato, oltre che su base regionale e provinciale, anche a livello di comuni, e, in numerosi casi, di frazioni, realizzando un sistema dei più diffusi e capillari.

Anche qui, a fronte di una cospicua varietà di servizi (collocamente ordinario, collocamento agricolo e di speciali categorie di lavoratori, collocamento obbligatorio, apprendistato, attività contrattualistica e vertenziale, di vigilanza alle cooperative, eccetera), vediamo impegnate solo 10.700 unità circa a fronte delle oltre 13.000 previste dall'organico organario, organico che si ridurrà, ad esodo ultimato degli ex combattenti, a 3.506 unità per il personale del ruolo ULMO e a 6.611 unità per il personale del ruolo collocatori.

Si tenga presente che al centro dell'attività di tali uffici sono mediamente 1.200.000 lavoratori iscritti nelle liste di collocamento, i cui movimenti riguardo a iscrizioni, reiscrizioni, eccetera possono essere calcolati in una media di 130.000.000 di operazioni in un anno; in un ammontare annuo di circa lire 141 miliardi corrisposte a titolo di indennità di disoccupazione; in n. 763 commissioni costituite a livello regionale e provinciale, con sedute a periodicità mensile; a n. 5.285 commissioni comunali con sedute a periodicità settimanale.

È facile comprendere che una così vasta attività richiede una serie di adempimenti e di procedure. Ed è a costo di grandi sacrifici e di un impegno oltre misura che gli impiegati addetti riescono ad assicurare un certo grado di funzionalità. Basti pensare che di frequente le riunioni delle commissioni comunali costituite per il collocamento dei lavoratori, composte da rappresentanti sindacali e presiedute dal dirigente dell'ufficio di collocamento, si svolgono a tarda sera per consentire la partecipazione di tutti i componenti senza che il lavoro straordinario effettivamente espletato possa essere retribuito (notasi incidentalmente l'intenso lavoro degli organi collegiali: 69.807 sedute nel 1975 e 66.613 nel 1976).

Inoltre, la stessa categoria di persone è soggetta a disagi che non si possono facilmente descrivere, per assicurare il funzionamento degli uffici. Vi sono alcuni collocatori che debbono recarsi in quattro o cinque comuni, con un dispendio notevole di tempo e di energie.

All'impegno profuso nel servizio dell'impiego è necessario fare almeno menzione di un altro vasto campo di azione degli uffici: quello dell'attività contrattualistica e vertenziale. Anche questo set-

tore richiede prestazioni particolarmente qualificate i cui dati più significativi possono essere rappresentati dall'attività contrattualistica (713 contratti stipulati con l'intervento degli uffici) e in quella vertenziale (trattazione di n. 6.529 vertenze collettive, alle quali erano interessati n. 490.260 lavoratori e trattazione di n. 46.724 vertenze individuali e plurime con un recupero di somme, da parte dei lavoratori interessati, per un totale di lire 32.175.022.000).

Si deve inoltre tenere presente che allo stato attuale l'amministrazione del lavoro è priva, oltre che numericamente anche qualitativamente, del personale di cui necessita per un proficuo sviluppo della propria attività.

Infatti, se si considerano le attribuzioni degli uffici centrali e periferici, si potrà rilevare immediatamente che, oltre all'indispensabile supporto tecnico-giuridico che può offrire il personale fornito di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio, il Ministero del lavoro ha necessità di disporre di personale laureato o specializzato in discipline più squisitamente tecniche (ingegneri, chimici, agrari, attuari, sociologi, psicologi) e poi di geometri, periti ed altri diplomati che possano costituire quella organizzazione di tipo *staff-line* a livello centrale o periferico, in grado per un verso di studiare, ricercare e programmare gli interventi e dall'altro di realizzarli in pratica, secondo le finalità fissate all'ordinamento.

È infine opportuno aggiungere che, oltre alle deficienze organiche, debbono annoverarsi anche le ristrettezze e i condizionamenti posti dalla penuria dei mezzi strumentali e dei fondi per lo svolgimento dei servizi, a disposizione degli uffici: penuria di materiale occorrente in genere (cancelleria, stampati, somme per le spese telefoniche, fotocopiatrici e relativo materiale, somme per l'acquisto di carburante, per la manutenzione dei locali, per il consumo di energia elettrica, eccetera), ed in particolare di attrezzature speciali per gli ispettori del lavoro, occorrenti per le indagini di natura tecnica.

La prossima approvazione dei numerosi disegni di legge che riguardano direttamente il Ministero del lavoro, o richiedono l'intervento dei suoi uffici (riforma della legge sul collocamento, legge in favore dell'occupazione giovanile, riconversione industriale, legge quadro per la formazione professionale, eccetera), unitamente al carico di lavoro già esistente, rischia di compromettere sicuramente le strutture operative. Se infatti non si sarà provveduto a dotare l'amministrazione dei mezzi e del personale necessari per adempiere ai compiti stabiliti dalla legge, le conseguenze negative in termini di disagio dei cittadini e, conseguentemente, di sfiducia nelle pubbliche istituzioni, saranno incalcolabili.

Sicuramente al primo posto tra le misure da adottare per fronteggiare la situazione descritta è il ripristino degli organici nella misura stabilita dalla legge 21 luglio 1961, n. 628, analogamente a quanto già disposto per il Ministero della pubblica istruzione, per quello di grazia e giustizia e per l'amministrazione finanziaria.

MARINA MERCANTILE

Nel quadro complessivo di un'amministrazione in difficoltà soprattutto per carenza di personale, la situazione delle capitanerie di porto può ritenersi emblematica delle condizioni generali della amministrazione stessa.

Nello svolgimento delle attività connesse alle loro specifiche attribuzioni hanno assunto sempre maggiore rilievo:

a) la lotta contro gli inquinamenti delle acque marine, che richiede un costante impegno tecnico-operativo, in relazione al disposto della normativa di recente entrata in vigore;

b) la necessità di mantenere l'organizzazione per il soccorso e la vigilanza in mare ai livelli indispensabili di efficienza, tenuto conto del rilevante incremento dei traffici marittimi e della nautica da diporto;

c) le rilevanti incombenze derivanti dalla complessa amministrazione del demanio marittimo. Tali compiti sono divenuti, negli ultimi tempi, oltremodo difficili e gravosi per i comandanti di porto a seguito di iniziative, sempre più frequenti, adottate nei loro confronti dagli organi giudiziari in materia di amministrazione del demanio marittimo, tendenti all'addebito di rilevanti presunte responsabilità, con non trascurabili riflessi per gli ufficiali interessati anche sul piano morale; responsabilità chiamate in causa come se le capitanerie disponessero veramente dei mezzi di intervento richiesti dalle vigenti normative.

In effetti si deduce da ciò che la moderna attività delle capitanerie di porto richiede soprattutto maggior numero di personale e fortemente specializzato.

Allo stato attuale, mentre non sussiste la possibilità di coprire detto fabbisogno con militari della categoria nocchieri di porto, sempre più sentita è la necessità non solo di aumentare la consistenza numerica del personale per gli uffici periferici, ma soprattutto di destinarvi elementi che diano garanzia di lunghe permanenze nella stessa sede e di continuità di incarico.

Al fine di dare un contributo se non alla soluzione, almeno al temporaneo fronteggiamento delle necessità, la marina militare da parte sua ha disposto per il 1976 un aumento di circa 700 unità di nocchieri di porto di leva che sono serviti, se non altro, a tamponare in parte le esigenze di carattere esecutivo. Tale contributo, pur valido nell'attuale situazione di emergenza, ma di cui peraltro non si conoscono le possibilità di consolidamento per l'avvenire, non può comunque essere ritenuto sufficiente a risolvere sostanzialmente il problema per l'accennata breve permanenza in destinazione di militari il cui fenomeno si accentuerà con la proposta riduzione del servizio di leva a 12 mesi.

A fronte di tale situazione deficitaria di militari, la consistenza del personale civile destinato presso le capitanerie di porto e gli uffici dipendenti, che già costituiva il minimo indispensabile per il normale svolgimento dei servizi di allora, è andata continuamente diminuendo in questi ultimi anni, proprio quando le aumentate esigenze per la progressiva espansione delle attività marittime di ogni genere imponevano incrementi adeguati.

Infatti, dalle 589 unità di servizio nell'anno 1961, si è scesi nel biennio a 371 unità, che sono destinate a diminuire ancora notevolmente nei prossimi anni sia per il normale collocamento in quiescenza, sia per l'applicazione dei benefici combattentistici.

La grave situazione creatasi ha avuto riflessi particolarmente negativi specialmente in quei settori dell'attività amministrativa (servizio demanio, contabilità di cassa, proprietà navale eccetera) che richiedono la presenza costante di idoneo personale in grado di assicurarne l'efficienza in virtù dell'impiego senza soluzioni di continuità.

In effetti la situazione risulta poi ancora più grave se si considera che la distribuzione dello scarso personale civile tra le varie sedi difficilmente può essere realizzata in base alle effettive esigenze di servizio: infatti, a puro titolo di esempio, mentre a Napoli sono destinati 67 impiegati e 39 a Trieste, a Genova prestano servizio solo 10, 6 a Venezia, 2 a Savona, 2 a Ravenna.

Nella stessa prospettiva deve essere anche visto il problema delle delegazioni di spiaggia:

- n. 70 sono chiuse di fatto per mancanza di personale;
- n. 40 sono rette da civili delegati;
- n. 56 sono rette da sottufficiali Np;
- n. 87 sono rette da sottufficiali della guardia di finanza che, per i compiti specifici di istituto, dovranno essere lasciati liberi, a richiesta del comando generale della guardia di finanza, dagli incarichi di reggenza delle delegazioni in questione.

PARTECIPAZIONI STATALI

Il Ministero — tenuto conto della delicatezza e della complessità dei compiti svolti — si trova ad operare in condizioni precarie, sia dal punto di vista qualitativo, che quantitativo.

Le carenze di carattere quantitativo riguardano non solo il personale della carriera direttiva, per la quale l'ingresso in ruolo dei nuovi funzionari ha risolto solo in parte i problemi che si ponevano drammaticamente negli anni precedenti, ma soprattutto quello delle altre carriere. Infatti, insufficiente è specie il personale addetto alla copia — sulla cui stabilità perlomeno è necessario poter contare —

soprattutto rispetto alle esigenze derivanti dalla ingente mole di lavoro connessa allo svolgimento dei compiti istituzionali.

Va ricordato poi che molti lavori di pertinenza di impiegati di concetto vengono attualmente svolti dai funzionari (statistiche, raccolta e sistemazione dei documenti, della stampa e degli atti parlamentari) con evidente notevole spreco di tempo che potrebbe venire utilizzato in lavori più qualificati.

Non meno grave è la situazione per quanto riguarda il personale della carriera ausiliaria, tenuto conto della notevole quantità di lavoro da svolgere, anche per l'articolazione delle sedi degli uffici.

Sotto l'aspetto qualitativo, è sempre più sentita l'esigenza di dotare gli uffici del Ministero di strumenti nuovi e più adeguati all'espletamento delle funzioni istituzionali, che in una prospettiva non lontana potrebbero ricevere nuovi impulsi e una più coerente configurazione in rapporto ad un differente assetto del sistema delle partecipazioni statali.

Non può infine nascondersi che il Ministero, nonostante l'ampia attività svolta nel corso del biennio, presenta carenze, dovute soprattutto ai limiti legislativi che incontra nell'espletamento delle proprie funzioni.

Al riguardo giova sottolineare che la mancanza di precise attribuzioni di responsabilità a livello delle varie direzioni generali ha reso sovente impossibile uno studio approfondito delle varie questioni trattate.

Da queste considerazioni scaturisce l'esigenza di una chiara indicazione delle competenze delle direzioni generali di questo Ministero nel quadro di una ristrutturazione dello stesso che sia in linea con la revisione del sistema delle partecipazioni statali, le cui linee operative sono state indicate dal Ministero competente nella relazione al Parlamento presentata ai sensi dell'articolo 10 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589.

PUBBLICA ISTRUZIONE

I maggiori problemi dell'amministrazione riguardano l'inadeguatezza delle strutture amministrative, le carenze di personale, la scarsa mobilità del medesimo, a parte alcune disfunzioni organiche evidenziate in particolari settori. Al riguardo, una corretta soluzione non può essere ricercata se non nel quadro di un organico intervento a livello legislativo sulle strutture centrali e periferiche, sui criteri di assunzione e distribuzione del personale, sulle norme specifiche che regolano il governo delle istituzioni scolastiche e la gestione del personale amministrativo, docente e non docente.

Sul piano operativo va altresì rilevato il notevole rallentamento determinato dai sistemi artigianali con cui viene tuttora svolta una larga parte delle operazioni di amministrazione del personale.

È ormai acquisita a tutti i livelli l'esigenza di un sistema dei servizi meccanizzati che operi in tutte le fasi di raccolta e di trattamento dei dati, di programmazione delle operazioni di *routine* e decretazione.

È stato peraltro necessario adottare una scelta di priorità in rapporto all'urgenza dei problemi graduando per forza maggiore l'estensione del programma di automazione.

L'adozione di sistemi automatizzati conduce, di per sé, a soluzioni solo parziali. Un peso non trascurabile è infatti esercitato da un complesso normativo obiettivamente ridondante e ripetutamente aggiornato su sollecitazioni di diversa origine e natura; ne derivano grossi problemi di orientamento ai fini da conseguire e di coordinamento con gli strumenti operativi.

L'esperienza quotidiana mostra quanto l'amministrazione del personale — in particolare — sia spesso inceppata da procedure improntate da un eccessivo formalismo garantistico che impone una serie di adempimenti spesso incongrui ed oltremodo macchinosi. Si vedano al riguardo le valutazioni numeriche per la designazione alle promozioni o per l'attribuzione dei giudizi complessivi e della qualifica di « eccezionale » al personale amministrativo. Si considerino le conseguenze, e non solo di carattere gestionale, del periodico movimento del personale insegnante da un istituto all'altro e da uno ad un altro ordine di scuola. Si veda il diffondersi, rilevato in particolare nella scuola elementare, dell'assegnazione a compiti diversi dall'insegnamento per sopravvenute inidoneità (articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica 417/74).

Si tenga presente, su altro piano, il sistema dei controlli che, insufficiente a raggiungere i fini di istituto, costituisce da un lato una delle maggiori remore alla speditezza ed alla efficacia dell'azione amministrativa, mentre dall'altro tende a deresponsabilizzare sostanzialmente il funzionario ed a rendere, in conseguenza, meno consapevoli ed incisive le determinazioni dell'amministrazione attiva.

Si valutino ancora le lacune presenti negli ordinamenti del personale in rapporto alle esigenze organizzative e funzionali dei servizi. Non va ignorata, al riguardo, l'inesperienza a livello periferico, nei compiti di istituto, degli operatori investiti di nuove competenze, e la carenza, a livello centrale, nell'affrontare problemi che richiedono un lungo ed esclusivo impegno di documentazione, di studio e di elaborazione concettuale e programmatica.

E da richiamarsi l'attenzione, inoltre, sulle gravi carenze di organico rilevante nelle sedi periferiche, in particolare dell'Italia settentrionale. Tali carenze non sembrano realisticamente risolvibili con semplici operazioni di trasferimento, sia per la nota e segnalata viscosità del personale, sia per la scarsa disponibilità in assoluto di personale per talune qualifiche. D'altra parte, sul complesso di un centinaio di sedi periferiche avrebbe scarso peso un intervento che non fosse di proporzioni massicce difficilmente ipotizzabili.

Non ci si deve peraltro nascondere che la situazione è destinata ad aggravarsi di fronte al nuovo complesso di compiti di gestione della scuola affidati agli organi periferici.

Diversa prospettiva potrebbe d'altro canto aprirsi evitando di sovraccaricare di adempimenti gli uffici periferici, ma attuando un vero e proprio trasferimento di funzioni e responsabilità gestionale ad enti o organi di carattere locale. Un ruolo di notevole interesse potrà svolgere in questa tematica il « distretto scolastico ».

Altra grave difficoltà gravante l'amministrazione riguarda la assenza di dirigenti con funzioni ispettive amministrative, dato che, per le funzioni di ispettore generale e di consigliere ministeriale aggiunto, un complesso di 10 unità non è certo sufficiente a coprire le esigenze della funzione. Va ricordato che gli ispettori centrali che figurano come dirigenti superiori con funzioni ispettive nella tabella IX, quadro B del decreto del Presidente della Repubblica 748/72, svolgono una funzione esclusivamente tecnica nel quadro della attività strettamente scolastica, come ulteriormente specificato dal decreto del Presidente della Repubblica 471 del 1974. È venuto pertanto a cessare un canale di raccordo essenziale nei rapporti tra amministrazione centrale e periferica e tra organizzazione amministrativa e scolastica attiva.

SANITÀ

Due fatti negativi hanno soprattutto caratterizzato il periodo in ogni settore e a tutti i livelli: la mancata attuazione della riforma sanitaria e il mancato riordinamento degli uffici centrali del Ministero. Ma in molti casi l'inefficienza dei servizi è dipesa anche dalla carenza del personale in conseguenza dei collocamenti a riposo e del continuo esodo di personale, soprattutto appartenente alle carriere tecniche, verso posti di lavoro meglio retribuiti.

Ci si è trovati di fronte a direzioni generali che possono contare sulla collaborazione di meno della metà dei dirigenti rispetto al numero delle divisioni. Né d'altra parte è stato possibile provvedere con la nomina di nuovi primi dirigenti, tenuto conto che non sono state ancora attuate le disposizioni di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, concernenti i corsi di formazione dirigenziale.

Per quanto concerne il rimanente personale:

a) non è stata risolta la questione inerente alla ristrutturazione dei servizi veterinari di porto, aeroporto, confine e dogana interna che dovevano essere potenziati in relazione agli accresciuti impegni interni ed internazionali nel settore della profilassi veterinaria;

b) non è stato risolto il grave problema della carenza di taluni ruoli, ed esattamente quelli degli ingegneri, dei farmacisti, dei chimici, dei veterinari, degli amministrativi, dei ragionieri, dei coadiutori e dei commessi;

c) non è stato definito il problema dell'istituzione di un ruolo, sia pur minimo, di autisti per cui l'amministrazione ha continuato ad avvalersi di personale volontario delle carriere ausiliarie ed esecutive peraltro difficilmente reperibili.

Tra i settori di intervento del Ministero particolarmente colpiti dal blocco della spesa pubblica risulta quello della profilassi di Stato per l'eradicazione delle malattie infettive e diffusive, per cui si auspica il potenziamento delle strutture dell'Istituto superiore di sanità e dei laboratori degli istituti zooprofilattici sperimentali.

TESORO

Nonostante il fatto che l'amministrazione non sia stata interessata al trasferimento alle regioni di competenze ed uffici, la medesima lamenta di aver subito, in base ai noti esodi, una riduzione di ben 1.611 posti di organico, pari a circa il 76/77 per cento dello stesso.

Per quanto riguarda in genere il personale viene poi lamentato il diffuso malessere del medesimo a causa della inadeguatezza e delle sperequazioni delle retribuzioni; malessere che si esprime in disaffezione al lavoro ed abuso della facoltà di assentarsi giustificatamente.

Per la dirigenza, in particolare, viene evidenziata l'eterogeneità e la gravosità delle competenze spesso facenti capo ai singoli dirigenti, dei quali non è tuttora chiara la sfera d'azione con riferimento alla legge ed al regolamento di contabilità generale dello Stato.

L'amministrazione non manca di richiamare l'attenzione:

— sul non soddisfacente andamento dei servizi del conto del tesoro, sul quale influiscono i tardivi adempimenti di competenza della ragioneria generale dello Stato, degli uffici periferici del Ministero delle finanze e della Corte dei conti;

— sulle disfunzioni nei servizi della Zecca dovute alla necessità sia di un nuovo regolamento adeguato alle attuali esigenze della monetazione sia di un ulteriore stabilimento atto a soddisfare la crescente espansione della domanda;

— sulla inadeguatezza degli organici e della normativa riguardante i servizi del portafoglio dello Stato, aggravata dalla mancata meccanizzazione totale dei servizi stessi e, nel quadro esterno, del mutato sistema monetario internazionale, non più basato su di un regime di cambi oscillanti entro limiti modesti.

— sulle continue riforme legislative del settore previdenziale, sulla eterogeneità delle situazioni normative, sull'affluire crescente di nuove categorie di enti che chiedono l'iscrizione dei propri dipendenti alle casse pensioni, incidendo negativamente sull'andamento dei servizi della direzione generale degli istituti di previdenza;

— sulle precarie condizioni delle direzioni provinciali del tesoro, incidendo negativamente sui tempi delle ordinazioni di pagamento;

— sull'instabilità delle condizioni di mercato, che ha creato notevoli problemi al Provveditorato generale dello Stato per i continui aumenti delle materie prime e della mano d'opera, la revisione de prezzi, la modifica di ordinazioni, eccetera;

— sull'aumento dell'attività concernente le inflazioni valutarie per effetto delle nuove disposizioni in materia valutaria.

Tra le « prospettive di riforma » l'amministrazione ricorda la necessità di:

— un ripianamento dell'organico delle direzioni provinciali del tesoro ai livelli fissati dalla legge 1290/1962;

— la ristrutturazione della Cassa depositi e prestiti;

— la ristrutturazione e l'ampliamento degli organici della direzione generale degli istituti di previdenza, unitamente alla semplificazione delle procedure e della normativa del settore previdenziale;

— l'eliminazione del parere preventivo della Ragioneria generale dello Stato nella procedura di garanzia statale sui mutui a favore degli enti locali;

— l'affidamento alle direzioni provinciali del tesoro dell'esame delle contabilità relative ai pagamenti di debito pubblico;

— la creazione di uffici periferici per la direzione generale degli istituti di previdenza;

— l'affidamento alle direzioni provinciali del tesoro di ulteriori adempimenti ora di competenza della direzione generale pensioni di guerra.

TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Mentre si profila la possibilità che, in aggiunta ai compiti tradizionali e a quelli recentemente attribuiti dal legislatore in materia economica, finanziaria e sociale, l'amministrazione debba occuparsi anche della finanza degli enti territoriali e previdenziali in una prospettiva, in particolare, di finanziamento degli enti locali attraverso

trasferimenti del bilancio statale in sostituzione del vigente sistema del ricorso al credito, grave permane la situazione dei quadri.

Qui sembra indilazionabile provvedere a colmare, almeno in parte, i vuoti lasciati dai normali collocamenti a riposo e dall'esodo degli ex combattenti.

Le ragioni provinciali dello Stato presentano, in particolare, una gravissima carenza di personale, che, investendo la generalità dei settori di competenza, incide in misura notevole sulla funzionalità degli uffici (a fronte di una dotazione organica al 1° gennaio 1970, per le varie carriere, di n. 3.089 unità, il personale in servizio al 31 dicembre 1976 è pari a n. 2.276 unità, con una differenza in meno di n. 813 dipendenti, mentre il fabbisogno di personale è stato determinato in n. 2.972 unità da una apposita commissione che ha indicato la cifra dopo aver proceduto ad una accurata analisi del carico di lavoro).

Al fine di ridurre tali inconvenienti sono stati utilizzati tutti gli strumenti possibili ed applicabili (abbreviazione dei tempi di espletamento dei concorsi, invio di personale in missione nelle sedi che lamentano maggiori carenze, assunzioni obbligatorie degli invalidi, limitazione dei trasferimenti dagli uffici del nord, eccetera).

È indubbio, tuttavia, che con tali strumenti è stato possibile soltanto tamponare le falle più vistose, mentre, per poter riportare tutti gli uffici alla normale efficienza, è per lo meno necessario reintegrare le dotazioni organiche centrali e provinciali ai livelli preesistenti all'esodo volontario dipendente dall'applicazione della legge sugli ex combattenti e categorie assimilate.

Alla luce di quanto già esposto ed in relazione alle difficoltà riscontrate nel corso del biennio, si è ravvisato da parte dell'amministrazione suggerire alcune proposte intese a migliorare l'azione amministrativa.

In materia di concorsi, nelle more che il provvedimento di riforma, per la parte riguardante la materia, sia attuato, si prospettano le seguenti soluzioni:

— una modifica dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, nel senso di stabilire per ogni concorso la durata massima da assegnare alla commissione esaminatrice per la correzione degli elaborati, rendendo, nel contempo, obbligatoria la costituzione di sottocommissioni qualora il numero degli elaborati da valutare sia superiore a 1000 unità;

— la riduzione del numero dei componenti delle commissioni esaminatrici dei concorsi delle carriere esecutive, da cinque a tre;

— l'adozione di un apposito provvedimento legislativo che consenta l'assunzione in servizio dei candidati dichiarati vincitori previa presentazione da parte degli stessi dei documenti di rito, salva la successiva emanazione del formale provvedimento di nomina;

— la definizione da parte dell'ufficio per l'organizzazione della pubblica amministrazione dei regolamenti di esecuzione per la disci-

plina dei concorsi di assunzione degli impiegati civili dello Stato, in attuazione dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077;

— la modificazione del disposto dell'articolo 2 — quarto comma — del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, riguardante il diario e la sede delle prove scritte da indicare nello stesso provvedimento con il quale viene bandito il concorso, tenuto conto che, dovendo l'amministrazione reperire aprioristicamente le aule, queste possono poi rivelarsi inadeguate alle necessità del concorso da espletare, rendendo così più complessa la procedura concorsuale o più onerosa qualora il numero dei partecipanti risultasse inferiore alle previsioni formulate;

— la revisione della normativa prevista per l'attribuzione della qualifica di dirigente superiore mediante concorso per titoli di servizio, poiché non possono sottacersi le differenti situazioni nelle quali si trovano i candidati impegnati presso quegli uffici ove non è possibile acquisire titoli preferenziali e concorrenti addetti agli uffici presso i quali esiste tale possibilità;

— la modificazione della normativa vigente che regola il reclutamento del personale dirigente del ruolo ispettivo dell'ispettorato generale di finanza (articolo 40 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748) nel senso che il reclutamento stesso dovrebbe essere effettuato mediante pubblico concorso per titoli riservato ai professionisti individuati nell'articolo 265 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, nonché ai direttori di sezione delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, forniti di laurea in economia e commercio o titolo equipollente o in giurisprudenza, con almeno 5 anni di anzianità nella qualifica;

— l'aggiornamento della tabella n. 6 allegata al decreto ministeriale 22 novembre 1973 con il quale viene stabilito il programma d'esame di concorso per l'ammissione nel ruolo della carriera esecutiva tecnica dei meccanografi, in relazione alle esigenze dell'attuale sistema informativo di rilevazione ed elaborazione dei dati.

Per quanto riguarda i trasferimenti si suggerisce di continuare l'azione intrapresa e cioè:

— limitare i movimenti dalle sedi del nord se non per casi estremamente gravi ed indifferibili;

— promuovere la mobilità del personale mediante l'invio in missione degli impiegati disposti a raggiungere tali sedi;

— promuovere il graduale rientro dei dipendenti che si trovano in posizione di comando presso le regioni, altre amministrazioni dello Stato o enti pubblici da più di quattro anni oppure invitare tali enti perché provvedano ad inquadrare nei propri organici detto personale.

TRASPORTI - DIREZIONE GENERALE DELL'AVIAZIONE CIVILE

L'amministrazione necessita di una radicale ristrutturazione, al punto che non si esita talora a profilare la necessità di una sua conversione in una vera e propria « agenzia per l'aviazione civile » capace di interventi più tempestivi. Si segnala comunque l'urgenza di rivedere radicalmente l'organizzazione centrale e periferica, non solo per quanto concerne le proposte modifiche di competenza dell'ufficio affari amministrativi, le strutture del servizio aeroporti (i cui servizi antincendio versano in condizioni particolarmente carenti) e del servizio della navigazione aerea o l'istituzione presso le direzioni di aeroporto civile di una sezione del servizio trasporti aerei, ma anche e soprattutto per una ripartizione più funzionale delle competenze e per rimuovere i diaframmi esistenti fra servizio e servizio e fra organi centrali e periferici, che si traducono in gravi penalizzazioni dell'azione amministrativa.

Strettamente connesso con quello dell'organizzazione centrale e periferica è il problema del personale. Le carenze esistenti a tutti i livelli e la conseguente necessità di revisione e di adeguamento dei ruoli sono espressamente riconosciute anche in sede parlamentare. In questo contesto si pongono due questioni ugualmente rilevanti: la mancanza di dirigenti e il sistema del personale a contratto.

Ben due servizi (aeroporti e navigazione aerea) non dispongono di dirigenti superiori né di primi dirigenti; nei rimanenti due servizi otto uffici su dodici sono retti da funzionari direttivi facenti funzioni di capo ufficio. Un miglioramento della situazione si potrebbe ottenere con un provvedimento legislativo che modifichi l'attuale meccanismo di accesso alla qualifica di primo dirigente.

In ordine alla sistemazione del personale a contratto non si può non tener conto che tale personale rappresenta circa 1/3 del totale del personale in servizio presso l'amministrazione centrale e periferica e che, pertanto, è estremamente necessario, soprattutto nell'interesse dell'amministrazione, procedere all'immissione dei contrattisti nei vari ruoli, anche in soprannumero.

Si avverte peraltro il pericolo che i provvedimenti di cui sopra non risolvano il vero problema del personale, e cioè l'esigenza dell'amministrazione di reclutare nuova linfa, ponendosi così in grado di rispondere in pieno al ruolo che è chiamata a svolgere nell'interesse del paese. Basta citare per tutti il caso concreto del ruolo degli ispettori di volo, rimasto deserto malgrado sia già prevista come iniziale una qualifica intermedia, per convincersi che è vano ricercare personale altamente qualificato, sia pure con l'istituzione di un nuovo ruolo dei consiglieri tecnici economici cui si acceda con la qualifica di primo dirigente, se non ci si svincola dalla struttura burocratico-ministeriale tradizionale, unico modo per consentire l'adozione di criteri di gestione produttiva del tipo aziendale. Tutta l'azione della direzione generale risente delle carenze di struttura e

di personale sopra evidenziate. A circa 15 anni dal distacco dell'aviazione civile dal Ministero della difesa, lo stato di efficienza dei servizi è tuttora del tutto insoddisfacente, il che riecheggia responsabilmente in alcune relazioni annuali dei capi servizio, fino al punto di una aperta denuncia di aumento delle disfunzioni e di un deterioramento della situazione.

TRASPORTI - DIREZIONE GENERALE DELLA MOTORIZZAZIONE CIVILE

La direzione lamenta l'insufficienza e la precarietà delle attuali strutture e la progrevvisa erosione delle consistenze organiche, individuando le principali cause di ciò:

a) nella soppressione dell'ente autotrasporti merci (legge 18 marzo 1968, n. 413) e al conseguente affidamento dei gravosi compiti già espletati da tale ente alla direzione generale M.C.T.C. che aveva potuto utilizzare soltanto parte del personale dell'ente, inquadro per giunta in ruoli ad esaurimento;

b) nel trasferimento alle regioni, a norma del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 5, insieme con 331 unità di personale, delle direzioni compartimentali M.C.T.C., con l'esigenza conseguenziale di dover dare agli uffici provinciali M.C.T.C. autonomia funzionale ed amministrativa, esigenza per la maggior parte disattesa per mancanza del personale necessario; e ciò tanto più che il surricordato trasferimento di personale dell'amministrazione alle regioni non era stato compensato da un corrispondente trasferimento di funzioni;

c) nell'esodo del personale ex combattente e assimilato, ai sensi della legge 24 maggio 1970, n. 336;

d) nell'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, sulla dirigenza statale, che aveva comportato nella prima applicazione l'esodo di 70 funzionari dirigenti e direttivi dei ruoli tecnico ed amministrativo e che, escludendo per tutti gli uffici provinciali M.C.T.C. il livello dirigenziale, aveva creato ulteriori delicati problemi di organizzazione e di amministrazione periferica non facilmente risolvibili;

e) nell'entrata in vigore della legge 15 novembre 1973, n. 734, che aveva soppresso il trattamento incentivante già contemplato per il personale periferico della M.C.T.C. dalla legge 16 febbraio 1967, n. 14 sostituendolo con compensi per lavoro straordinario e con indennità di missione; con la conseguenza che la crisi strutturale ed organica in atto è stata resa ancora più acuta da un comprensibile disagio personale.

È venuta così ad accentuarsi la necessità di operare scelte prioritarie tra i compiti a cui l'amministrazione deve provvedere, trascurandone e limitando, per gli altri, l'attività al minimo indispensabile. Situazione, questa, che deve definirsi assolutamente insostenibile ove si consideri che l'attività della predetta direzione generale viene svolta essenzialmente per garantire la sicurezza e l'incolumità pubblica.

Ovviamente, in tale stato di cose, l'amministrazione non è stata in grado di dare una adeguata risposta al soddisfacimento delle nuove e non indifferenti esigenze operative connesse all'entrata in vigore della legge 5 maggio 1976, n. 313, che innova la normativa sui pesi e dimensioni degli autoveicoli, oltretutto della legge 24 dicembre 1973, n. 706, sulla depenalizzazione delle infrazioni alla normativa anche dei pubblici trasporti e del recepimento nell'ordinamento italiano di numerose norme comunitarie in materia di trasporti e di circolazione. Tutto ciò senza, peraltro, tener conto che la direzione generale medesima non è stata ancora gravata dei nuovi ed onerosi compiti in materia di autotrasporti merci, derivanti dalla legge 6 giugno 1974, n. 298, i cui termini di attuazione sono stati ulteriormente prorogati al 1° novembre 1976.

Poiché l'intervenuto provvedimento di proroga prevede anche l'autorizzazione per l'amministrazione di utilizzare personale comandato da altre amministrazioni statali o distaccato da enti pubblici, anche se in corso di soppressione ai sensi della legge 20 marzo 1975, n. 70, nei limiti di 560 unità, si deve osservare che sussistono invero non pochi dubbi circa la possibilità di conseguire attraverso una iniziativa del genere soddisfacenti risultati, sia per le difficoltà che verranno molto probabilmente frapposte dalle amministrazioni di appartenenza del personale interessato, sia per la mancanza di qualsiasi incentivazione che possa indurre il personale a passare da altre a questa amministrazione.

Peraltro, se il problema prioritario è costituito dal personale, non vanno dimenticati, tuttavia, almeno due problemi altrettanto primari, e cioè quello delle strutture e quello della meccanizzazione, sottolineando la necessità di poter disporre dei fondi adeguati ai programmi da realizzare.

TURISMO E SPETTACOLO

I compiti numerosi e complessi del Ministero del turismo e dello spettacolo riguardano settori di primaria importanza nella vita culturale ed economica del paese e l'azione amministrativa, nonostante la perdurante inadeguatezza dei mezzi a disposizione, è stata costantemente rivolta al sostegno ed all'incentivazione di tali settori in favore della collettività nazionale e straniera, entrambe beneficiarie dei risultati conseguiti sia nell'ambito della ricettività turistica che in quello della diffusione culturale.

L'azione del Ministero ha risentito della inadeguatezza dei mezzi, inadeguatezza che si sostanzia sia nella mancanza quantitativa di personale di tutte le carriere — e pertanto nella conseguente impossibilità di dare piena attuazione alle norme del decreto del Presidente della Repubblica 748/1972 — che nella insufficienza dei fondi di bilancio che non consentono una vasta azione di propulsione nelle attività affidate al Ministero.

La direzione generale del turismo, in particolare, attende di essere ristrutturata mettendo l'accento sulla sua specifica funzione di promozione, per un opportuno coordinamento al livello centrale delle varie iniziative regionali, per il mantenimento e l'incremento dei contatti internazionali sia con gli organismi pubblici che con quelli privati, e per curare adeguatamente la propaganda in favore del turismo italiano in tutti i paesi esteri.

Per quanto concerne la direzione generale dello spettacolo l'esigenza più sentita è indubbiamente quella di approntare nuove ed efficienti strutture normative e finanziarie.

La stessa esigenza si manifesta per quanto concerne lo sport, poiché è fuori dubbio che in questo settore si aprono oggi all'intervento pubblico nuove vie nell'ambito dell'impiego del tempo libero in genere ed in particolare della attività sportiva.

AZIENDE AUTONOME

AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO.

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE.

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI.

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI.

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO.

AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

In un momento nel quale, in attuazione a direttive CEE, è stata liberalizzata la coltivazione indigena dei tabacchi greggi (1970), è stato abolito il monopolio di vendita del sale alimentare (1973), sono state eliminate le destinazioni in ordine alla importazione e alla distribuzione all'ingrosso dei tabacchi lavorati esteri (1976), l'amministrazione si è venuta a trovare, unica tra le aziende autonome statali, ad esercitare la sua attività in regime di libera concorrenza. Questa particolarità le ha fatto assumere una funzione *sui generis* che la allontana da quella delle aziende statali, ferma essendo peraltro rimasta la sua natura di organo dello Stato percettore di imposte di consumo.

Il passaggio dell'attività dell'azienda dal regime di monopolio al regime di libera concorrenza comporta la necessità di provvedimenti di ben più ampio respiro della semplice « riorganizzazione » dei servizi, cui si riferiscono nella limitata forma di « modifica degli organici » l'articolo 30 della legge n. 775, e l'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748.

L'azienda ha necessità urgente di una vera e propria riforma di struttura: devono cioè adottarsi dei provvedimenti che la riformino in modo da renderla idonea ad affrontare i nuovi compiti tenendo presente che occorre dotarla di strumenti adatti per agire in un regime concorrenziale al quale partecipano non piccole imprese ma grandi società multinazionali.

L'organizzazione dell'azienda è oggi infatti di tipo burocratico, mentre la nuova organizzazione dovrebbe essere del tipo che suole chiamarsi « manageriale », affidato cioè a dirigenti forniti della massima autonomia decisionale e della correlativa responsabilità; il personale dipendente dovrebbe poter essere reclutato in relazione alle necessità della produzione e quindi senza alcun riferimento all'organico nel senso tradizionale del termine.

Più produzione significherebbe maggiori entrate, non trascurando di considerare che l'attività dell'azienda deve tendere al pareggio nel senso che essa deve essere ampiamente in grado di gestire se stessa, destinando una parte delle entrate a rinnovamenti di patrimonio in misura ben più cospicua di quanto adesso possa fare.

Per quanto concerne i controlli non è possibile che una azienda, la quale deve agire in regime di libera concorrenza, possa restare

soggetta al controllo di legittimità della Corte dei conti così come attualmente svolto: più aderente con la natura industriale dell'azienda sarebbe invece una forma di controllo successivo soprattutto sulla efficienza e sulla economicità della gestione.

Le caratteristiche sopra brevemente accennate suggeriscono di individuare alcuni obiettivi da raggiungere al più presto per mettere l'azienda nelle condizioni di assolvere i suoi compiti in regime di libera concorrenza e cioè:

a) modifica dei vincoli ai quali l'azienda è sottoposta rispetto alla legge sulla contabilità di Stato;

b) conferimento di ampi poteri deliberativi al consiglio di amministrazione;

c) nuova struttura dei bilanci dell'azienda;

d) un diverso controllo da parte della Corte dei conti.

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE

Anche per questa amministrazione rilevanti risultano le carenze di personale, fermo agli organici del 1961, ridimensionati inoltre dai noti esodi, particolarmente carente nei compartimenti al nord, infiacchito dall'età media in aumento a causa del mancato ricambio con elementi più giovani.

Qui la carenza di personale si risolve talora in aggravio di spesa, come nel caso del ricorso alle officine private per la riparazione dei propri mezzi non potendosi utilizzare le officine compartimentali.

Sul piano finanziario l'azienda lamenta (dato l'incremento dei costi di costruzione, di esercizio e di gestione) la insufficienza delle disponibilità di bilancio con particolare riferimento all'esigenza di lavori di manutenzione pur imprescindibili.

Sul piano della strumentazione legislativa sono segnalate, in particolare, le notevoli difficoltà incontrate in materia di espropriazione per pubblica utilità, facenti capo specialmente alla legge n. 865 del 1971 (cosiddetta sulla casa).

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

Le cause che più hanno inciso negativamente sulla produttività, economicità, tempestività ed imparzialità dell'azione dell'amministrazione sembrano così sintetizzabili:

a) l'assegnazione alle sedi del nord di unità provenienti dal centro-sud, unità che mal si adattano al nuovo ambiente, che si

appalesa loro più esigente sotto l'aspetto socio-economico. Siffatta difficoltà di adattamento sminuisce il rendimento produttivo e l'interesse al lavoro delle unità ivi trasferite, sospingendo all'assenteismo;

b) l'indennità giornaliera di presenza che, divenuta esigua per l'inflazionato valore della moneta, ha esaurito la sua efficacia incentivante al lavoro e quindi risulta scarsamente incidente sul reale contenimento dell'assenteismo;

c) la carenza, per i settori meccanizzati, di una normativa che sancisca, in rapporto alla crescente produttività, premi incentivanti per il personale applicato;

d) l'incidenza negativa sulla tempestività e sulla rapidità degli interventi delle norme di contabilità di Stato ed il divieto di fronteggiare determinate situazioni con ricorso a prestazioni straordinarie oltre certi limiti.

Le esigenze dell'amministrazione si possono così rappresentare secondo i vari settori:

Per il settore del personale:

a) necessità di un adeguamento automatico delle dotazioni organiche, tenuto conto del vasto programma di sviluppo e ammodernamento dei servizi delle poste e delle telecomunicazioni da realizzare;

b) ai fini di un più rapido espletamento dei concorsi esterni, adottare procedure di esame, almeno per le prove scritte, imperniate sui *test* come previsto dall'articolo 4 della legge 27 ottobre 1973, n. 674;

c) allo scopo di evitare l'attuale lunga e complessa istruttoria relativa alla nomina definitiva in ruolo del personale in prova dovrebbe trovare applicazione il quarto comma dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 che impone di considerare superato il periodo di prova nel caso che non intervenga un giudizio sfavorevole entro tre mesi dal termine della prova stessa. L'istruttoria e il giudizio del competente organo collegiale dovrebbe, pertanto, rimanere per i soli casi di proroga e di risoluzione.

Per il settore dei servizi postali:

per conseguire un effettivo miglioramento dei servizi si rende necessario ridurre i tempi di accettazione delle corrispondenze raccomandate e dei pacchi dotando gli uffici di nuove macchine affrancatrici.

Per quanto riguarda i pacchi, si dovrà esaminare la possibilità di sperimentare un sistema di semplificazione delle operazioni di accettazione presso gli sportelli poste e telecomunicazioni.

Per il settore dei servizi radioelettrici:

ai fini di un miglioramento qualitativo dei servizi, si ritiene vantaggioso che a determinate mansioni, come la realizzazione di impianti radioelettrici, il rilevamento dei guasti, la eliminazione dei difetti di funzionamento, ora affidate ai radioelettricisti, siano adibiti periti elettronici e specialisti in telecomunicazioni, lasciando ai radioelettricisti la conduzione degli apparati non presidiati e la manutenzione (ordinaria e straordinaria) degli impianti radio.

Per il settore bancoposta urge:

a) una profonda trasformazione dei vari processi di lavoro, da realizzarsi mediante l'introduzione di moderni sistemi tecnologici di avanguardia che assicurino, con l'impiego di sistemi di elaborazione, servizi rapidi ed efficienti nonché nuove prestazioni di servizio più adeguate alle richieste di una utenza sempre più esigente;

b) la revisione dei moduli organizzativi, lo snellimento delle procedure, la semplificazione della modulistica, la contrazione degli uffici distrettuali relativi ai servizi di bancoposta e loro trasformazione, con collegamenti, via telex, in nuovi centri di raccolta per il centro nazionale;

c) di consentire la formazione dei risparmi necessari alle esigenze del finanziamento pubblico, dando ai servizi, che rappresentano altrettanti canali finanziari, un alto grado di flessibilità.

Questo in relazione sia al mutare delle esigenze degli operatori economici, sia alle variazioni del tasso di interesse da parte degli istituti bancari.

Per la fornitura di stampati si rileva che l'accentuarsi della lentezza con cui il servizio viene da tempo disimpegnato (inconveniente che induce la competente direzione centrale al ricorso, ormai sistematico, alla trattativa privata per la ristampa dei modelli più urgenti, al fine di scongiurare gravi disservizi in alcuni settori operativi) impone l'esigenza di un intervento legislativo che rimuova per l'amministrazione il vincolo di rifornirsi presso l'Istituto poligrafico di moduli, carta e stampati non soggetti a controllo, ovvero che raddoppi, per acquisti urgenti di stampati presso ditte private, le attuali disponibilità (15 per cento) comprese negli stanziamenti previsti per i rimborsi al Provveditorato dello Stato, accordando altresì ai dirigenti la facoltà di disporre gli acquisti stessi nell'ambito delle competenze attribuite dal decreto del Presidente della Repubblica 748, senza il preventivo parere del consiglio di amministrazione.

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

Inconvenienti di rilievo risultano connessi alla mancata attuazione di un pieno decentramento. Infatti il perfezionamento di atti contrattuali, le liquidazioni e i relativi pagamenti avvengono talvolta con difficoltà per il sovraccarico di lavoro affluente dagli ispettorati

di zona. Tali difficoltà si riflettono sulle esigenze delle ditte appaltatrici, tra le quali figurano piccole e medie imprese.

I contratti che subiscono i maggiori ritardi nell'esecuzione e collaudo sono quelli relativi ai lavori in extra-canone di manutenzione ordinaria della RTN, eseguiti dalla società SIRTI in applicazione del vigente contratto. Ciò dipende dal fatto che gli interventi di cui trattasi sono subordinati all'andamento dei lavori di ammodernamento stradali eseguiti dall'ANAS, dalle regioni, dalle province e dai comuni.

Talune forniture sono state approvate con ritardo a causa di scioperi nazionali verificatesi nel periodo di esecuzione dei relativi contratti. I costi dei materiali e della mano d'opera hanno nel frattempo subito un notevole aumento.

I ritardi che si verificano per le operazioni di collaudo sono dovuti all'insufficienza numerica di personale collaudatore, avuto soprattutto riguardo alla complessa mole di compiti istituzionalmente spettanti all'Istituto superiore delle poste e telecomunicazioni e dalla giustificata complessità delle vigenti procedure del collaudo stesso.

Con riguardo alla ristrutturazione dell'azienda ed alla prevista istituzione delle ragionerie zonalì, si porranno problemi seri e complessi che involgono, oltre alla ragioneria, tutte le direzioni centrali in via primaria per la specificazione delle materie che devono essere attribuite, per competenza e delega, agli ispettorati (o direzioni) di zona e, conseguentemente, per la organizzazione, la determinazione degli organici, il funzionamento degli uffici amministrativi e di ragioneria.

In conseguenza, tale materia dovrà essere debitamente approfondita sotto ogni aspetto, strutturale e procedurale, tenendo presente che gli adempimenti e le decisioni da adottare per l'attuazione del decentramento potrebbero essere, in linea di massima, i seguenti:

a) modifica dell'attuale struttura aziendale con la conseguente specificazione delle materie che debbono rimanere attribuite alla competenza degli uffici centrali e di quelle che debbono essere attribuite agli ispettorati (o direzioni) di zona;

b) emissione di un provvedimento annuale che preveda la ripartizione dei fondi stanziati in ciascun capitolo tra l'amministrazione centrale e gli ispettorati di zona (nella misura rispettivamente di un terzo e due terzi) ed indichi i capitoli per i quali non si procede al riparto oppure si procede in misura diversa da quella sopra indicata, sentito in questo caso il parere del consiglio di amministrazione;

c) organizzazione delle ragionerie periferiche (o zonalì) sul modello della ragioneria centrale. Principali attribuzioni: riscontro preventivo sugli atti d'impegno e sulle richieste di pagamento a mezzo mandati e ordini di accreditamento; revisioni dei rendiconti amministrativi da assoggettare al riscontro amministrativo-contabile delle istituende ragionerie zonalì;

d) regolamento dei rapporti tra ispettori di zona e amministrazione centrale; tra ragionerie periferiche e ragioneria centrale;

e) definizione dei rapporti tra ragioneria zonale e coesistente delegazione regionale della Corte dei conti;

f) estensione — in prospettiva — agli ispettorati di zona delle procedure automatizzate della spesa (e, successivamente, anche delle entrate e del patrimonio) mediante dotazione di terminali collegati con il C.E.D.

La preparazione del personale degli organi periferici cui saranno affidati i nuovi compiti in materia amministrativa e contabile potrà raggiungersi, oltre che con la emanazione di circolari o la predisposizione di apposita istruzione, anche mediante specifici corsi di studio e seminari organizzati presso l'amministrazione centrale.

Non ultima, in una graduatoria d'importanza, emerge l'opportunità di un congruo incremento degli organici delle qualifiche dirigenziali e direttiva, di accelerare le procedure di tutti i concorsi di reclutamento, di migliorare le competenze dei membri delle commissioni d'esame.

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

Anche in questi due ultimi anni l'efficienza e la regolarità dell'esercizio ferroviario sono state negativamente influenzate da cause esterne di natura varia.

I disservizi sono stati causati anzitutto da segnalazioni anonime di attentati alle linee e agli impianti che, seppure rivelatesi generalmente infondate, hanno dato luogo a frequenti interruzioni della circolazione dei treni, e da numerosi episodi di occupazione della sede ferroviaria, anche per motivi estranei all'azienda, nel corso di manifestazioni di protesta, che sempre comportano per l'azienda delle ferrovie dello Stato gravi conseguenze di ordine funzionale ed economico.

L'attività criminosa sia in danno del patrimonio delle ferrovie dello Stato che dei viaggiatori e dello stesso personale ferroviario si è manifestata in varie forme che vanno dalle rapine negli impianti fissi e sui treni, ai grossi furti nei magazzini e nei carri merci, dal danneggiamento di carrozze in sosta da parte di occupanti notturni abusivi, ai furti con destrezza in danno dei viaggiatori, il tutto accompagnato spesso da minacce, ingiurie e percosse al personale ferroviario, che, in occasione del suo servizio, trovasi ad intervenire nelle suddette circostanze.

Per tale anomala situazione sono stati instaurati continui contatti con gli organi centrali e periferici del Ministero dell'interno, cui spetta istituzionalmente il compito della prevenzione e repres-

sione dei reati in ambito ferroviario, al fine di addivenire, anche attraverso un potenziamento dell'organico della polizia ferroviaria, ad un più efficace contenimento e, possibilmente, alla eliminazione del grave fenomeno.

Per quanto di sua competenza l'azienda delle ferrovie dello Stato ha programmato e, nei limiti del possibile, già posto in essere tutte quelle misure ritenute idonee a contrastare il fenomeno, nella direzione di un miglioramento e potenziamento delle strutture protettive ed operative degli impianti e dei mezzi di esercizio (estensione delle recinzioni dei piazzali e degli scali ferroviari; miglioramento della illuminazione specie nelle zone dove sostano carri; chiusura, nelle ore notturne, degli ingressi di stazioni e impianti, compatibilmente con le caratteristiche tecniche degli stessi e con le esigenze operative dell'esercizio ferroviario ed altri vari provvedimenti).

Altro problema che continua ad incidere sensibilmente sull'efficienza e rapidità dell'azione aziendale, oltre che, ovviamente, sulla produttività, è quello del difficile instaurarsi e svolgersi dei rapporti con le regioni ed i comuni. Infatti, per l'acceleramento e il coordinamento di un collegamento costante con le regioni sarebbe auspicabile la costituzione di apposita unità compartimentale e la partecipazione di funzionari dell'azienda delle ferrovie dello Stato ai lavori dei comitati regionali per l'urbanistica ed i trasporti, al fine di evitare l'insorgere di ostacoli da parte degli enti locali in sede di esecuzione delle opere.

È inoltre indispensabile il coordinamento dei servizi ferroviari con l'attività delle autolinee regionali; infatti, anche in questo campo, l'azienda delle ferrovie dello Stato, nello svolgere la sua azione, si trova a dover affrontare continue difficoltà.

Ciò, in primo luogo, perché mancando una qualsiasi norma che prescriva la obbligatorietà della presenza delle ferrovie dello Stato nelle riunioni istruttorie, che si tengono presso le direzioni regionali trasporti e nelle quali vengono esaminate questioni (nuove istituzioni, modifiche, eccetera) concernenti autolinee regionali, le ferrovie dello Stato in genere vengono invitate a parteciparvi solo in base ad una prassi consuetudinaria ormai consolidatasi.

Talvolta, però, alcune regioni hanno istituito o modificato autolinee concessionali interferenti con i servizi su rotaia senza richiedere il parere dell'azienda ferroviaria.

In secondo luogo perché non tutte le regioni hanno emanato, in materia di concessioni di autolinee, apposite leggi e quelle che lo hanno fatto, in mancanza di una legge-quadro in materia, hanno legiferato in modo autonomo e senza uniformità di impostazione e di indirizzo.

In terzo luogo, infine, perché nelle riunioni istruttorie le prese di posizione delle ferrovie dello Stato, se contrarie a quelle regionali, vengono pressoché generalmente ignorate senza alcuna possibilità di appello.

Si rende pertanto estremamente necessaria una azione diretta ad ottenere quanto prima l'emanazione di una legge-quadro che, in materia di concessioni di autolinee, disciplini in maniera univoca l'attività regionale e preveda la richiesta obbligatoria del parere delle ferrovie dello Stato e, per i casi di contrasto, una sede di appello. Quanto sopra ad evitare il crearsi di antieconomiche sovrapposizioni di servizi, dannosi per la comunità nazionale.

Analoghe difficoltà si riscontrano per addivenire, in conformità agli indirizzi in materia resi noti dal Governo, al necessario coordinamento tariffario tra rotaia e strada nel settore del trasporto viaggiatori.

È da tenere in proposito presente che, contrariamente a quanto avviene per le autolinee internazionali — le cui tariffe vengono adeguate a quelle delle ferrovie dello Stato, sia pure in tempi successivi al verificarsi degli aumenti di queste ultime — il coordinamento tariffario per le autolinee regionali non sempre viene realizzato.

Le regioni, infatti, malgrado le raccomandazioni in tal senso da parte del Ministero dei trasporti, spesso agendo nell'ambito della propria autonoma competenza, adottano decisioni non rispondenti alle esigenze di adeguare, almeno entro certi limiti, le tariffe ai costi e di mantenere il necessario equilibrio tra rotaia e strada.

Anche in tale campo, pertanto, si prospetta l'opportunità di una azione nei confronti delle regioni al fine di far loro recepire gli indirizzi generali in materia tariffaria perseguiti sul piano nazionale.

Sul piano delle funzionalità dell'azienda è da segnalare che, mentre nel 1975 si è verificata una diminuzione del 2,9 per cento e del 18,4 per cento, rispetto al 1974, per quanto riguarda, rispettivamente, il trasporto di viaggiatori paganti e di merci in conto pubblico, nel 1976 si è verificata una netta ripresa, sempre per dette attività, dell'ordine rispettivamente del 5,3 per cento e del 13 per cento rispetto al 1975.

Su di un piano più complessivo è da ricordare che l'esigenza di dare all'azienda delle ferrovie dello Stato una strutturazione più moderna ed adeguata alle proprie finalità si è posta fin dal dopo guerra ed ha formato oggetto di studio da parte di una serie di commissioni ad alto livello, le quali hanno concordemente riconosciuto la notevole diversità di situazione operativa che distingue l'azienda delle ferrovie dello Stato dalle altre aziende autonome statali agenti, in genere, in condizioni di monopolio, ed hanno quindi proposto una incisiva riforma dell'azienda ferroviaria che, distinguendo chiaramente le responsabilità di politica economica e di indirizzo politico generale da quelle inerenti alla gestione sul piano industriale, attribuisca una maggiore autonomia agli organi aziendali, opportunamente da ristrutturare sotto l'aspetto giuridico-funzionale.

Nel quadro dei problemi relativi alla riforma strutturale e funzionale dell'azienda delle ferrovie dello Stato, si è poi profilata la necessità di dare attuazione agli indirizzi comunitari espressi nella decisione del Consiglio CEE del maggio 1975, concernente il risanamento della situazione delle aziende ferroviarie e l'armonizzazione

delle norme che disciplinano i rapporti finanziari tra tali aziende e gli Stati.

Quale misura urgente, peraltro, onde poter far fronte alle maggiori esigenze connesse con l'esecuzione dei programmi straordinari di ammodernamento e potenziamento della rete, in relazione anche al passaggio della competenza delle nuove costruzioni ferroviarie dal Ministero dei lavori pubblici alle ferrovie dello Stato ed ai più complessi impegni di programmazione e progettazione derivanti dall'istituzione delle regioni, appare necessario che per l'azienda delle ferrovie dello Stato venga autorizzato, limitatamente alla durata dei piani straordinari, l'impiego di personale in soprannumero anche nelle qualifiche dirigenziali fino al limite del 10 per cento degli organici fissati dal decreto del Presidente della Repubblica 748, salvo riassorbimento di tale soprannumero nella misura di un sesto all'anno a partire dal termine di detti piani straordinari.

PAGINA BIANCA