CAPITOLO II

SITUAZIONE DEL PERSONALE

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'esame dei dati sul personale dipendente dalle Amministrazioni statali riflette inevitabilmente quei limiti metodologici e di completezza tipici di ogni rilevazione statistica condotta nella Pubblica Amministrazione; tutto ciò è occasione per ribadire ulteriormente la necessità di promuovere un'azione di coordinamento, a tutti i livelli, tra le singole Amministrazioni, per favorire l'inserimento nella P.A. di professionalità specialistiche di ricerca statistica, attualmente pressochè inesistenti.

Come non può esistere rinnovamento della Pubblica Amministrazione senza una corretta politica del personale, non può realizzarsi una corretta politica del personale senza un'esatta conoscenza del fenomeno.

2.1. Situazione di diritto e di fatto degli organici

2.1.1. Organici di diritto

Per quanto concerne le dotazioni organiche, è necessario preliminarmente precisare che la legge 11.7.80 n. 312, ha disposto l'inquadramento del personale per

qualifiche funzionali, modificando radicalmente il precedente ordinamento basato sulle carriere gerarchiche.

Poichè il lavoro di trasposizione non è ancora stato completato, è necessario, ai fini di una corretta interpretazione dei dati, tenere presente che gli organici si riferiscono prevalentemente alle dotazioni esistenti prima dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento, prescindendo, pertanto, dagli aumenti previsti dagli artt. 31, 32, 33 e 34 della Legge 312/80.

Nella tabella 2/1 è riportata l'entità numerica degli organici, comprese le Aziende Autonome, relativa agli anni dal 1978 al 1981.

TAB. 2/1 - Organici di diritto

A N N O PERSONALE	1978	1979	1980	1981
MINISTERI	286.498	282.603	299.809	306.712
AZIENDE AUTONOME	467.499	467.337	469.873	497.753
TOTALE GENERALE	753.997	749.940	769.682	804.465

La tendenza decrescente manifestatasi fino al 1979, la cui causa prevalente è da attribuire all'esodo di personale per effetto della Legge n. 336/70 e del D.P.R. 748/72, oltre ai normali collocamenti a riposo, sembra subire una inversione, tanto che si è avuto un incremento rispetto al 1980.

Le variazioni percentuali degli organici, disaggregate per le due aree in esame, evidenziano i seguenti valori:

	1980/79	1981/80
Ministeri	+6,1%	+2,3%
Aziende Autonome	+0,5%	+5,9%

2.1.2. Presenti

Per il personale dipendente dai Ministeri presente in servizio, valgono le considerazioni, circa l'andamento tendenziale, evidenziate nel paragrafo precedente a proposito degli organici di diritto.

TAB. 2/2

A N N O DIPENDENTI	1978	1979	1980	1981
MINISTERI	220.722	215.816	223.008	231.730
AZIENDE AUTONOME	432.442	439.630	441.428	451.729
TOTALE	653.164	655.446	664.436	683.459

Infatti, dall'analisi dei dati riportati nella tabella 2/2 si osserva come alla tendenza decrescente registrata fino al 1979 faccia seguito un andamento crescente nel 1980 (+4,4%), confermato nell'anno successivo (+3,9%).

Per le aziende autonome, la tendenza di fondo tra il 1978 e il 1981 si appalesa sempre crescente, tanto che nel quadriennio in esame si registra un aumento di 19.287 unità (+ 4,5%).

Nella tabella seguente vengono raffrontati i dati relativi ai dipendenti dei Ministeri con quelli rilevati per il totale delle forze di lavoro, nonchè con il complesso della popolazione residente:

TAB. 2/3

ANNO	Forze Lavoro	Dip.ti Min.li		Popolaz. residente	Res.ti per dip.te Min.le
	Unità (in migliaia)	Unità	%	(in migliaia)	Unità
1980	20.674	223.008	1,08	56.121	252
1981	20.751	231.730	1,12	56.292	243

Nel biennio in esame il rapporto tra dipendenti ministeriali e il totale delle forze lavoro si mantiene sostanzialmente costante, mentre diminuisce il numero medio di residenti per dipendente ministeriale.

Presenti per sesso

Nella tabella 2/4 sono riportati i dati del personale statale ripartito per sesso ed a seconda della sede di servizio (centrale e periferica).

Nel biennio in esame l'incidenza del personale preposto ad uffici centrali e periferici è rimasta pressochè costante e pari, rispettivamente, all'8,8% ed al 91,2%.

Nel complesso, il tasso di femminilità (femmine/maschi) è pari a 0,25 nel 1980 ed a 0,27 nel 1981. La differenza tra i due valori dimostra che l'aumento di personale di sesso femminile nel biennio è risultato superiore a quello dell'altro sesso.

Il tasso di femminilità passa dallo 0,44 dell'80 allo 0,48 dell'81 per gli uffici centrali e dallo 0,24 allo 0,26, rispettivamente nel 1980 e nel 1981, per gli uffici periferici.

Sempre con riferimento al sesso, è interessante osservare - vedi tabelle 2/5 e 2/6 - come, nel complesso, la percentuale di personale di sesso femminile sul totale passi dal 19,9% del 1980 al 21,1% del 1981.

L'incremento, anche se non rilevante come in altri settori del pubblico impiego, conferma la progressiva tendenza alla femminilizzazione del personale statale. Il fenomeno non presenta differenziazioni significative nella distribuzione per sede di servizio.

TAB. 2/4- CONSISTENZA DEL PERSONALE STATALE PER SESSO E SEDE DI SERVIZIO - ANNI 1980 - 1981

UFFICI	SESSO	1980		1981	
		UNITA'	VALORI %	UNITA'	VALORI %
CENTRALI	M	40399 (1)	7,7	40424 (1)	7,6
	F	17949 (1)	13,6	19580 (1)	13,6
	TOTALE	58887	8,8	60004 (1)	8,8
PERIFERICI	M	480986 (1)	92,3	487744 (1)	92,4
	F	114470 (1)	86,4	124734 (1)	86,4
	TOTALE	605549	91,2	612478 (1)	91,2
COMPLESSO	M	521385 (1)	100,0	529680 (1)	100,0
	F	132429 (1)	100,0	144314 (1)	100,0
	TOTALE	664436	100,0	683459	100,0

(1) - Mancano i dati dell'A.N.A.S.

Infatti, negli uffici centrali, il rapporto è pari al 30,8% nel 1980 ed al 32,6% nell'81; in periferia, tale valore passa rispettivamente dal 18,9% al 20,4%.

In dettaglio, sempre per lo stesso fenomeno, si hanno i seguenti dati:

PERSONALE STATALE: RAPPORTI PERCENTUALI DI PERSONALE FEMMINILE SUL TOTALE

TAB. 2/5

Amministrazioni	1980			1981		
	Centro	Perif.	Totale	Centro	Perif.	Totale
Ministeri	30,8%	24,5%	25,8%	31,9%	25,2%	26,5%
Aziende Autonome	28,2%	16,5%	17,0%	34,6%	18,2%	18,4%
Complesso	30,8%	18,9%	19,9%	32,6%	20,4%	21,1%

Presenti per età

Dai dati riportati nella tabella 2/6, risulta evidente come scarsa sia l'incidenza delle forze lavoro giovanili tra il personale statale (3,6% nell'80, 3,8% nell'81); l'età media d'ingresso nella pubblica amministrazione si colloca al di sopra dei 30 anni, a dimostrazione di come i giovani preferiscano "in primus" dirigersi verso altri settori occupazionali, nei quali le prospettive soprattutto economiche sono più allettanti, per cui il posto di lavoro nella Pubblica Amministrazione rappresenta una scelta secondaria, alla quale si perviene dopo aver esaurito le possibilità d'impiego nel settore privato.

Di recente, sembra registrarsi un'inversione di tendenza del fenomeno, dettata sicuramente da motivi congiuntu

rali e non da un significativo cambiamento delle preferenze.

PERSONALE STATALE: DISTRIBUZIONE PERCENTUALE PER CLASSI DI ETA'

TAB. 2/6

Classi di età in anni	1980	1981
fino a 25	3,6	3,8
da 26 a 30	11,3	11,1
" 31 " 35	20,3	20,2
" 36 " 40	17,3	17,9
" 41 " 45	14,0	14,1
" 46 " 50	10,8	10,6
" 51 " 55	11,1	10,7
" 56 " 60	8,8	8,7
" 61 e oltre	2,8	2,9
TOTALE	100,0	100,0

Presenti per titoli di studio

Nelle tabelle 2/7 e 2/8 è riportata la distribuzione del personale statale per titolo di studio posseduto.

Sebbene, come in precedenza detto, l'introduzione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali - prossimi all'attuazione - abbia radicalmente modificato l'ordinamento del personale, abolendo le carriere, i dati contenuti nelle tabelle sono riferiti alla nomenclatura in vigore prima della legge n. 312/80.

Si è preferita tale impostazione in quanto il processo di rinnovamento in atto nella Pubblica Amministrazione non ha ancora prodotto riflessi di rilievo nella struttura dei Ministeri, tuttora organizzati secondo la vecchia suddivisione.

Considerato che non tutte le Amministrazioni hanno provveduto alla trasmissione dei dati, il confronto tra le cifre assolute non è da ritenersi significativo, in quanto riferito a valori fra loro non omogenei e quindi non comparabili.

Qualche considerazione si può - invece - fare sui valori percentuali, riportati nella tabella 2/9.

Nel 1980, il 12,6% del personale ministeriale risultava in possesso di laurea, il 29,8% di diploma di scuola secondaria superiore, il 30,2% di diploma di scuola secondaria inferiore, il 27,2% aveva frequentato la scuola elementare e lo 0,2% non possedeva alcun titolo di studio.

TAB.2/7 - PERSONALE STATALE PER CARRIERE E PER TITOLO DI STUDIO - VALORI ASSOLUTI

- A N N O 1 9 8 0 -

TITOLO DI STUDIO	LAUREA	DIPLOMA SCUOLA MEDIA SUPERIORE	DIPLOMA SCUOLA MEDIA INFERIORE	SCUOLA ELEMENTARE	NESSUN TITOLO	TOTALE
C A R R I E R E		A) MINISTERIALI				
DIRIGENTI	4282	464	-	-	-	4746
DIRETTIVI	18522	7843	476	-	-	26841
CONCETTO	3167	30595	6662	144	-	40568
ESECUTIVA	758	22426	48490	8245	105	80024
AUSILIARIA	404	2513	8166	20792	105	31980
OPERAI	4	310	1220	29445	-	30979
T O T A L E (1)	27137	64151	65014	58626	210	215138
		B) AZIENDE AUTONOME				
DIRIGENTI	956	67	3	-	-	1026
DIRETTIVI	2112	273	54	-	-	2439
CONCETTO	3358	15366	7580	25	-	26329
ESECUTIVA	4288	45597	51790	146501	-	248176
AUSILIARIA	50	3946	15665	59694	1	79356
OPERAI	7	1325	13085	49564	215	64196
T O T A L E (2)	10771	66574	88177	255784	216	421522

(1) - Mancano i dati della Presidenza del Consiglio e del Ministero degli Esteri.

(2) - Mancano i dati dell'A.N.A.S.

TAB. 2/8 - PERSONALE STATALE PER CARRIERE E PER TITOLO DI STUDIO - VALORI ASSOLUTI -

- A N N O 1 9 8 1 -

TITOLO DI STUDIO / CARRIERE	LAUREA	DIPLOMA SCUOLA MEDIA SUPERIORE	DIPLOMA SCUOLA MEDIA INFERIORE	SCUOLA ELEMENTARE	NESSUN TITOLO	TOTALE
A) M I N I S T E R I A L I						
DIRIGENTI	5052	479	-	-	-	5531
DIRETTIVI	19533	8346	469	-	-	28348
CONCETTO	3208	33218	7111	138	-	43675
ESECUTIVA	669	20980	47382	8749	96	77876
AUSILIARIA	431	7487	9333	22073	82	39413
OPERAI	4	307	879	31011	-	32201
T O T A L E (1)	28897	70817	65174	61971	185	227044
B) A Z I E N D E A U T O N O M E						
DIRIGENTI	1005	76	5	-	-	1086
DIRETTIVI	2148	240	14	-	-	2402
CONCETTO	4646	15622	8221	27	-	28516
ESECUTIVA	4626	51914	51681	149013	-	257234
AUSILIARIA	9	2646	17426	64460	1	84542
OPERAI	-	1337	12952	54075	150	68514
T O T A L E (2)	12434	74715	90299	267575	151	442294

(1) - I dati della Presidenza del Consiglio sono parziali.

(2) - I dati dell'A.N.A.S. si riferiscono alla sola Direzione Centrale di Ragioneria.

TAB. 2/91 - PERSONALE STATALE PER CARRIERA E PER TITOLO DI STUDIO - VALORI PERCENTUALI -

TITOLO DI STUDIO	LAUREA		DIPLOMA SCUOLA MEDIA SUPERIORE		DIPLOMA SCUOLA MEDIA INFERIORE		SCUOLA ELEMENTARE		NESSUN TITOLO		TOTALE	
CARRIERE	1980	1981	1980	1981	1980	1981	1980	1981	1980	1981	1980	1981
		a)	M I N I S T E R I A L I									
DIRIGENTI	90,2	91,3	9,8	8,7	-	-	-	-	-	-	100	100
DIRETTIVI	69,0	68,9	29,2	29,4	1,8	1,7	-	-	-	-	100	100
CONCETTO	7,8	7,3	75,4	76,0	16,4	16,3	0,4	0,4	-	-	100	100
ESECUTIVA	0,9	0,9	28,0	26,9	60,6	60,8	10,4	11,2	0,1	0,2	100	100
AUSILIARIA	1,3	1,1	7,9	19,0	25,5	23,7	65,0	56,0	0,1	0,2	100	100
OPERAI	..	..	1,1	1,0	3,9	2,7	95,0	96,3	-	-	100	100
T O T A L E	12,6	12,7	29,8	31,2	30,2	28,7	27,2	27,3	0,2	0,1	100	100
		b)	A Z I E N D E A U T O N O M E									
DIRIGENTI	93,2	92,5	6,5	7,0	0,3	0,5	-	-	-	-	100	100
DIRETTIVI	86,6	89,4	11,2	10,0	2,2	0,6	-	-	-	-	100	100
CONCETTO	12,7	16,3	58,4	54,8	28,8	28,8	0,1	0,1	-	-	100	100
ESECUTIVA	1,7	1,8	18,4	20,2	20,9	20,1	59,0	57,9	-	-	100	100
AUSILIARIA	..	..	5,0	3,1	19,7	20,6	75,3	76,3	..	..	100	100
OPERAI	..	-	2,1	1,9	20,4	18,9	77,2	78,9	0,3	0,3	100	100
T O T A L E	2,6	2,8	15,8	16,2	20,9	20,4	60,7	60,6	..	..	100	100

(..) - Valori non significativi.

Nel 1981, tali percentuali si modificano come segue: 12,7%; 31,2%, 28,7%; 27,3% e 0,1%.

E' interessante notare come dal confronto tra i valori dell'80 e quelli dell'81 emerga un aumento dell'incidenza di dipendenti in possesso del diploma di scuola secondaria superiore, in particolar modo per il personale della carriera ausiliaria ed una flessione di quelli in possesso del diploma di scuola media inferiore.

Per il personale in servizio nelle aziende autonome si registrano i seguenti valori: nel 1980 il 2,6% aveva una laurea; il 15,8% il diploma di scuola secondaria superiore; il 20,9% il diploma di scuola secondaria inferiore e il 60,7% la licenza di scuola elementare.

I valori riferiti al 1981 sono pari, rispettivamente, al 2,8%; 16,2%; 20,4% e 60,6%.

Mobilità del personale presente

L'aspetto più interessante del fenomeno concernente la mobilità del personale statale, è certamente da ascriversi al cosiddetto "turn-over", ossia al ricambio di personale, in quanto la mobilità interna, stando ai dati disponibili, risulta molto limitata.

Per una corretta interpretazione dei dati contenuti nella tabella che segue, occorre tener presente che gli stessi sono riferiti al personale che per qualunque motivo ha lasciato il servizio.

TAB. 2/10

Personale che ha lasciato il servizio	1980		1981	
	Val. ass.	% rispetto al totale	Val. ass.	% rispetto al total
Ministeri	7.448	3,3	7.015	3,0
Aziende Autonome	6.006	1,4	3.730	0,8
TOTALE	13.454	2,0	10.745	1,6

Nei Ministeri, nel 1980 le unità di personale che hanno lasciato il servizio ammontavano a 7.448, pari al 3,3% del totale dei presenti; tale valore si riduce a 7.015 (3,0%) nel 1981.

Nella Aziende autonome si sono avute nei due anni rispettivamente 6.006 (1,4%) e 3.730 (0,8%) cessazioni dal servizio. Tenuto conto che l'incremento di personale, rispetto all'anno precendente, nel biennio è stato il seguente:

Amministrazioni	1980	1981
	%	%
Ministeri	+4,4	+3,9
Aziende Autonome	+0,4	+2,3

si rileva come nei Ministeri gli ingressi (+4,4% e +3,9%) abbiano superato le uscite (3,3% e 3,2%) tanto nel 1980 che nel 1981.

Per le aziende autonome, nel 1980 le uscite (1,4%) superano le entrate (+0,4%); mentre nel 1981 sono le entrate (+2,3%) a superare le uscite (0,8%).

2.2. Assenteismo: entità, analisi delle cause e proposte per ridurre il fenomeno.

Premessa

Vengono presentati ed analizzati in questo paragrafo gli aspetti quantitativi e qualitativi delle assenze dal servizio del personale statale. Al riguardo, è doverosa la precisazione che il fenomeno verrà trattato limitatamente alle assenze dal servizio formalmente giustificate e non già a quelle riferite ai "presenti" e che tanto clamore hanno suscitato in questi ultimi tempi presso la opinione pubblica, in seguito ad alcune iniziative della magistratura.

Tuttavia, è opportuno sottolineare come l'assenteismo fraudolento, pur non rappresentando caratteristica esclusiva del pubblico impiego, si è limitato a pochi casi rispetto alla massa dei dipendenti in servizio, come la stessa magistratura ha avuto modo di accertare.

Ai fini di una corretta interpretazione dei dati, si espongono alcune considerazioni di carattere metodologico.

Come per gli anni precedenti, l'entità numerica del fenomeno è stata ricavata dal calcolo di indici rappresentativi, ottenuti come rapporto fra le giornate di assenza complessive relative agli anni in riferimento ed il numero complessivo di giornate lavorative, ottenuto moltiplicando il numero dei dipendenti cui l'indagine si riferisce

per 270, pari al numero di giornate annue di lavoro per dipendente.

Così operando, si ottengono risultati medi-annui destagionalizzati, ma si perdono informazioni particolareggiate relative a periodi generalmente più favorevoli ritenuti, alle assenze dal servizio (giornate lavorative vicine a periodi festivi, determinati periodi dell'anno etc...). Informazioni, del resto, che, alla stregua dell'assenteismo dei presenti, potrebbero costituire argomento di indagini specifiche.

Altra semplificazione è rappresentata dal grado di aggregazione degli indici, che vengono presentati ad un livello tale di compattezza che non consente una evidenza dettagliata del fenomeno, ad esclusione di alcune modalità come il sesso, le cause di assenza, le Amministrazioni di appartenenza.

Restano, pertanto, escluse possibili disaggregazioni come l'età del dipendente, la qualifica e la funzione che lo stesso svolge; informazioni - queste - che, se acquisite, permetterebbero interessanti valutazioni del fenomeno.

La rilevazione statistica del fenomeno è stata condotta con riguardo ai seguenti gruppi di motivazioni:

a) assenze per malattia;

b) assenze per cure idropiniche, per invalidità di servizio, per invalidità di guerra e civile;

c) assenze per motivi di famiglia (matrimoni, lutti, esami e studio) e sindacali (aspettative, permessi e scioperi);

d) assenze per maternità.

Con riferimento agli uffici di appartenenza del personale, sono state evidenziate separatamente le assenze degli addetti agli uffici centrali ed a quelli periferici.

L'analisi non è riferita a tutto il personale dipendente dalle Amministrazioni statali, bensì ad un campione di 632.511 unità (di cui 424.751 relative alle aziende autonome) per il 1980, e di 646.259 (di cui 436.409 relative alle aziende autonome) per il 1981. Trattasi di valori intorno al 94% dell'universo, per cui le risultanze possono ritenersi rappresentative dell'intera popolazione di pubblici dipendenti.

L'indagine non comprende il personale docente e non docente della scuola di ogni ordine e grado, i militari e gli altri corpi paramilitari presenti in alcune Amministrazioni.

Salvo diversa indicazione i dati, elaborati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sono forniti dalle varie Amministrazioni.

Personale statale cui è riferita l'indagine sulle assenze

Come già accennato, l'indagine sull'assenteismo del personale statale ha interessato 632.511 unità (di cui 424.751 relative alle Aziende Autonome) nel 1980 e 646.259 unità (di cui 436.409 relative alle Aziende Autonome) nel 1981.

Tali valori rappresentano il 95,2% ed il 94,6% della intera popolazione dei dipendenti statali, rispettivamente nel 1980 e nel 1981.

Nel 1980 il 93,3% del personale ministeriale ed il 98,6% di quello delle Aziende Autonome è stato interessato dall'indagine. I valori corrispondenti per il 1981 sono rispettivamente 90,6% e 98,7%.

TAB.2/11 - CONSISTENZA DEL PERSONALE STATALE A CUI E' RIFERITA LA RILEVAZIONE DELLE ASSENZE PER UFFICI E PER SESSO - A N N I 1978-1981 -

UFFICI	SESSO	1 9 7 8		1 9 7 9		1 9 8 0		1 9 8 1	
		UNITA'	%	UNITA'	%	UNITA'	%	UNITA'	%
CENTRALI	M	29718	70	29604	69	35509	67	34764	65
	F	12980	30	13360	31	17252	33	18445	35
	T.	42698	100	42964	100	52761	100	53209	100
PERIFERICI	M	448164	83	488194	83	468597	81	474161	80
	F	100088	17	102387	17	110813	19	118889	20
	T.	588252	100	590581	100	579410	100	593050	100
COMPLESSO	M	517882	82	517798	82	503906	80	508925	79
	F	113068	18	115747	18	128605	20	137334	21
	T.	630950	100	633545	100	632511	100	646259	100

Consistenza delle assenze nelle Amministrazioni statali

In valore assoluto, le assenze nelle Amministrazioni statali ammontano a 13.889.156 giornate lavorative nel 1980 ed a 18.011.564 nel 1981, con un incremento, tra i due anni, del 29,7% - di cui il 9,7% riferite alle assenze del personale ministeriale ed il 90,3% a quelle del personale delle Aziende Autonome.

Il numero medio di giornate lavorative perse, nel 1980, è stato di 21, salito a 26 nel 1981.

Per quanto riguarda il tasso di assenteismo, sempre nel complesso, nel 1980 il valore è pari a 8,32, inferiore a quello registrato nel biennio precedente; tale flessione non è certo da considerare come risultato di una diversa tendenza, qualora si osservi che nel 1981 l'indice, pari a 9,73, è risalito ai valori del 78-79.(tabelle 2/12 e 2/13).

La conferma della non significatività dei valori del 1980 ai fini della valutazione della tendenza di fondo del fenomeno, è fornita dai dati riportati nella tabella 2/14, dai quali si rileva che il numero medio di giorni di lavoro persi, pari a 21 nel 1980 (-5 rispetto al 1978/79) è salito a 26 nel 1981; peraltro il recupero sembra da imputarsi esclusivamente ad una forte ripresa del fenomeno nell'amb

TAB. 2/12- INDAGINE ASSENTEISMO : TASSI MEDI ANNUI DI ASSENZA DEL PERSONALE STATALE - A N N O 1 9 8 0 -

AMMINISTRAZIONI	C E N T R O			P E R I F E R I A			T O T A L E		
	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F
Pres.Con.Ministri	7,13	11,89	9,38	5,61	16,93	8,64	6,76	12,48	9,2
Affari Esteri	1,69	8,34	3,72	-	-	-	1 69	8 34	3 7
Agricoltura	5,50	11,81	7,09	11,00	20,39	14,34	7,06	15,20	9,3
Beni Culturali	2,89	12,17	5,47	5,96	8,48	6,65	5,80	8,68	6,5
Bilancio	7,46	20,64	12,36	-	-	-	7 46	20 64	12 3
Commercio Estero	8,67	15,94	11,95	-	-	-	8,67	15,94	11,9
Difesa	8,95	24,69	12,46	6,99	6,70	7,00	7,71	19,76	9,2
Finanze	13,49	19,73	15,79	7,90	13,31	9,57	8,10	13,61	9,8
Giustizia	9,78	15,59	11,93	9,65	10,84	10,21	9,65	11,02	10,2
Industria e Comm.	8,56	35,88	15,07	2,90	2,16	2,73	4,93	14,28	7,1
Interno	1,71	10,67	3,54	2,77	9,77	3,54	2,57	10,07	3,5
Lavori Pubblici	1,05	11,52	2,72	0,64	1,59	0,77	0,73	4,07	1,2
Lavoro e Prev.Soc.	5,08	11,32	6,77	6,88	15,15	8,28	6,73	14,20	8,2
Marina Merc.le	4,70	12,53	7,12	4,32	10,57	4,82	4,52	12,26	6,2
Part.ni Statali	3,24	7,47	4,35	-	-	-	3,24	7,47	4,3
Pubblica Istr.ne	6,51	13,29	10,43	8,41	16,97	12,40	7,95	15,74	11,8
Sanità	2,50	5,92	3,80	-	-	-	2,50	5,92	3,8
Tesoro	8,64	17,44	11,85	6,55	12,80	8,62	7,61	15,65	10,2
Trasporti	8,00	11,90	9,53	6,60	8,76	7,15	6,91	9,87	7,7
Turismo	5,57	16,04	10,74	-	-	-	5,57	16,04	10,7
Totale Ministeri	7,27	17,34	10,26	6,35	12,92	7,76	6,50	14,32	8,3
A.N.A.S.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
F.F.S.S.	4,45	9,76	5,74	4,91	9,97	5,13	4,90	9,94	5,1
Monopoli	6,94	15,23	9,71	7,37	14,08	9,35	7,35	14,15	9,1
Poste	8,59	13,14	10,81	9,58	16,06	11,47	9,50	15,97	11,
Telefoni di Stato	4,42	5,79	5,06	9,02	18,90	13,14	8,69	16,90	12,0
Totale Aziende	5,90	11,19	8,07	6,71	15,32	9,22	6,71	15,05	9,
Totale Generale	6,97	15,74	9,75	6,64	14,61	8,18	6,65	14,79	8,

TAB. 2/13 - INDAGINE ASSENTEISMO : TASSI MEDI ANNUI DI ASSENZA DEL PERSONALE STATALE - A N N O 1 9 8 1 -

AMMINISTRAZIONI	C E N T R O			P E R I F E R I A			T O T A L E		
	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F
Pres.Con.Ministri	7,93	14,92	11,24	7,28	17,06	10,35	7,76	15,24	11,0
Affari Esteri	1,70	8,53	3,74	-	-	-	1,70	8,53	3,7
Agricoltura	3,89	13,87	6,53	5,26	14,23	6,94	4,67	14,03	6,6
Beni Culturali	3,07	12,17	5,60	5,94	8,59	6,67	5,79	8,79	6,6
Bilancio	4,98	11,89	8,68	-	-	-	4,98	11,89	8,6
Commercio Estero	10,23	20,89	15,16	-	-	-	10,23	20,89	15,1
Difesa	8,63	23,03	11,58	7,56	17,51	8,89	7,68	18,51	9,2
Finanze	2,36	14,49	4,83	8,51	17,29	11,06	7,83	17,09	10,44
Giustizia	3,29	8,53	5,37	6,02	9,70	7,75	5,84	9,64	7,61
Industria e Comm.	4,88	17,89	8,35	3,47	5,23	3,95	4,05	10,33	5,73
Interno	1,22	5,61	2,38	1,29	7,52	1,81	1,28	6,78	1,91
Lavori Pubblici	1,32	4,60	2,47	0,60	3,05	0,77	0,72	3,99	1,16
Lavoro e Prev.Soc.	4,73	9,39	6,69	5,52	14,90	7,14	5,44	13,54	7,08
Marina Merc.le	4,81	13,02	7,82	3,22	2,60	3,11	3,86	9,34	5,31
Part.ni Statali	5,46	13,24	7,49	-	-	-	5,46	13,24	7,49
Pubblica Istr.ne	5,11	13,71	10,05	8,79	17,78	13,05	7,91	15,00	12,21
Sanità	3,11	6,65	4,45	-	-	-	3,11	6,65	4,45
Tesoro	7,84	16,17	10,92	5,35	11,16	7,27	6,60	13,84	9,12
Trasporti	8,11	17,52	11,87	4,53	13,14	5,97	5,07	14,76	7,13
Turismo	6,02	17,38	11,63	-	-	-	6,02	17,38	11,63
Totale Ministeri	5,42	13,76	8,10	6,80	14,30	8,69	6,60	14,18	7,32
A.N.A.S.	...	...	...	...	...	...	...	...	7,45
F.F.S.S.	9,09	20,13	11,84	10,40	20,17	10,84	10,38	20,16	10,87
Monopoli	7,62	17,57	11,02	10,37	19,16	13,02	10,25	19,08	12,93
Poste	8,31	14,22	10,86	8,39	15,26	9,98	8,39	15,22	10,56
Telefoni di Stato	6,56	13,15	9,57	9,01	18,59	13,00	8,65	17,68	12,47
Totale Aziende	8,45	16,01	11,56	9,64	16,64	10,68	9,61	16,79	11,08
Totale Generale	6,29	11,16	9,42	8,91	15,94	10,40	8,74	15,76	9,73

TAB. 2/14 - ASSENZE PER AMMINISTRAZIONE-TASSI MEDI DI ASSENZA E NUMERO DI GIORNI DI ASSENZA - A N N I 1 9 7 8 / 1 9 8 1 -

AMMINISTRAZIONI	Tassi medi annui				Numero medio giorni di assenza			
	1978	1979	1980	1981	1978	1979	1980	1981
Pres.Con.Ministri	15,38	-	9,24	11,05	42	-	26	30
Affari Esteri	-	-	3,72	3,74	-	-	10	10
Agricoltura	6,63	6,40	9,39	6,69	18	17	17	18
Beni Culturali	8,82	8,70	6,59	6,61	24	23	18	18
Bilancio	9,52	13,02	12,36	8,68	26	35	33	23
Comm. Estero	9,09	11,16	11,95	15,16	25	30	32	41
Difesa	7,82	8,19	9,24	9,23	21	22	25	25
Finanze	7,49	7,55	9,82	10,44	20	20	23	28
Giustizia	6,35	9,12	10,29	7,61	17	25	28	21
Ind.e Commercio	8,03	7,43	7,16	5,73	22	20	19	15
Interno	4,35	4,44	3,55	1,91	13	12	8	5
Lavori Pubblici	3,79	2,68	1,21	1,16	10	7	3	3
Lavoro e Prev.Soc.	7,76	8,13	8,22	7,08	21	22	22	20
Marina Merc.le	7,65	-	6,24	5,31	21	-	17	14
Part.ni Statali	4,59	4,92	4,35	7,49	13	13	12	20
Pubblica Istr.ne	11,91	11,31	11,38	12,21	32	31	8*	33
Sanità	-	4,52	3,80	4,45	-	12	10	12
Tesoro	10,01	9,11	10,26	9,12	30	25	26	25
Trasporti	9,51	7,63	7,78	7,13	26	21	21	19
Turismo e Spett.lo	-	9,95	10,74	11,63	-	27	29	31
Totale Ministeri	7,60	7,72	8,35	8,59	21	21	21	21
A.N.A.S.	8,01	-	-	7,46	22	-	-	20
F.F.S.S.	9,94	10,20	5,15	10,71	27	28	14	29
Monopoli	12,73	9,49	9,15	12,93	31	26	25	35
Poste	11,48	10,35	11,41	10,56	31	27	30	29
Telefoni di Stato	11,57	13,66	12,03	12,47	39	37	32	34
Totale Aziende	10,82	10,33	8,31	11,08	29	28	22	29
Totale Generale	9,75	9,47	8,32	10,30	26	26	21	26

* - Il dato si riferisce solo al personale degli uffici Centrali.

to delle aziende autonome.

TASSI MEDI ANNUI DI ASSENZA PER SESSO E SEDE DI SERVIZIO

ANNI 1978/1981

TAB. 2/15

SEDE DI SERVIZIO		1978	1979	1980	1981
Centro	M	7,59	8,43	6,97	6,29
	F	17,38	17,30	15,74	14,46
	T	10,56	10,55	9,75	9,12
Periferia	M	8,06	8,05	6,64	8,91
	F	17,67	15,86	14,61	15,94
	T	9,69	9,40	8,18	10,40
Complesso	M	8,03	8,02	6,65	8,74
	F	17,63	16,00	14,79	15,76
	T	9,75	9,47	8,32	9,73

Dai dati della tabella 2/15 si deduce quanto segue:

1) tranne che nel 1981, le assenze nel centro sono più numerose che in periferia;
2) in tutti gli anni, le assenze delle donne superano nettamente quelle degli uomini;
3) la crescita del valore del tasso di assenteismo nel 1981, è originata dall'incremento delle assenze in periferia, mentre al centro continua la tendenza decrescente.

Nella tabella 2/16 si riporta la serie storica degli indici delle assenze relativi al complesso dei dipendenti statali cui è riferita l'indagine, dal 1974 al 1981.

Sostanzialmente, i valori non presentano grande variabilità, per cui si può affermare che il fenomeno dell'assenteismo nelle amministrazioni statali si presenta stabile, tanto da sembrare "normale". Un contributo a tale ipotesi viene fornito dal confronto con i tassi di assenteismo del settore industriale privato, più o meno oscillanti intorno agli stessi valori.

TAB. 2/16

Tassi medi di assenze - Anni 1974/1981.

Anni	Tassi medi compl.vi annui di assenza	Indici di variazione 1974 = 100
1974	8,70	100
1975	9,74	112
1976	9,77	112
1977	9,88	114
1978	9,75	112
1979	9,47	109
1980	8,32	96
1981	9,73	112

Confronto con i tassi di assenza nel settore privato

Per una effettiva valutazione della concistenza dell'assenteismo tra i dipendenti statali, sembra utile ed interessante raffrontare i dati precedentemente esposti con quelli di altri settori.

In particolare, disponendo dei dati rilevati dalla Confindustria per il settore industriale privato, il confronto viene fatto con questi ultimi.

Nella tabella 2/17 sono riportati i tassi e le giornate di assenza per addetto, tanto per l'industria che per i dipendenti statali.

TASSI MEDI ANNUI E GIORNATE DI ASSENZA DEI DIPENDENTI STATALI E DEL SETTORE INDUSTRIA PRIVATA

TAB. 2/17

Categorie di dipendenti	Tassi				Giornate di assenza (a)			
	1978	1979	1980	1981	1978	1979	1980	1981
Statali								
Aziende Autonome	10,82	10,33	8,31	11,08	29	28	22	29
Ministeri	7,60	7,72	8,35	7,82	21	21	21	21
Totale	9,75	9,47	8,32	9,73	26	26	21	26
Industria (b)								
Operai	12,74	15,01	13,58	11,93	35	41	36	30
Impiegati	6,48	7,36	6,70	5,94	18	20	18	16
Totale	11,34	13,41	11,95	10,56	31	36	32	27

(a) - La giornata lavorativa è omogenea e pari a 6,66 ore

(b) - Fonte: elaborazione su dati riportati in "Rassegna di Statistiche del Lavoro" n. 5 - 6/1981 e n.3 - 4/1982.

Il raffronto, pur nel rispetto delle diverse caratteristiche oggettive nei vari settori del mondo del lavoro, risulterà tanto più significativo quanto più omogenei sono i dati posti a confronto. Per tale motivo, si è ritenuto necessario ripartire i dipendenti del settore industriale tra impiegati ed operai e quelli statali in ministeriali ed aziende autonome, poichè essendo, in queste ultime, molto forte la componente operaistica, queste categorie sono fra loro abbastanza associabili.

L'esame dei dati consente di affermare che il tasso di assenteismo - nel suo complesso - dal 1978 al 1981 - è più alto nel settore industriale rispetto a quello statale, anche se nell'industria, a differenza dello Stato, in cui persiste una tendenza alla stabilità, si delinea un andamento decrescente, che tuttavia dovrà essere confermato.

E' ancora possibile rilevare come, nel quadriennio a confronto, i tassi di assenteismo più alti si evidenziano tra gli operai dell'industria e tra i dipendenti delle aziende autonome.

Tuttavia, per queste ultime si calcolano valori costantemente inferiori ai primi.

Nettamente diversa si presenta la situazione qualora il confronto si sposti tra gli impiegati dell'industria ed i dipendenti ministeriali. Infatti, i primi - dal 1978 al 1981 - presentano tassi di assenteismo sempre inferiori ai secondi.

Passando alle giornate di assenza, occorre precisare che, trattandosi di settori con differente numero di ore giornaliere lavorative, si è ritenuto opportuno omogeneizzare i dati dell'industria con quelli del personale statale - al fine di rendere significativo il confronto - moltiplicando i tassi di assenteismo dell'industria per 270 giornate lavorative annue.

Anche in tal caso, nel complesso il numero medio di giornate di assenza dei dipendenti statali è sempre inferiore a quello dell'industria.

Tuttavia, mentre tra i dipendenti statali tale dato si mantiene pressocchè costante negli anni, tra il personale dell'industria emerge, a partire dal 1979, una chiara tendenza decrescente.

Assenze per circoscrizioni territoriali

Valori puramente indicativi di tale aspetto del fenomeno, in quanto riferiti alla poche Amministrazioni che hanno trasmesso i dati, sono riportati nella tabella 2/33.

I rapporti percentuali indicano che la maggiore incidenza di assenze, tanto nel 1980 quanto nel 1981, si registra al Nord, mentre nelle rimanenti aree geografiche si hanno valori pressochè simili.

Rispetto alla distribuzione per sesso dei dipendenti, non si registrano variazioni di rilievo nella incidenza delle assenze.

Interessante sarebbe stato poter disporre dei dati relativi alla consistenza del personale nelle diverse aree geografiche, al fine di operare i raffronti attraverso il calcolo di indici.

TAB. 2/18 - ASSENTEISMO: ASSENZE PER CIRCOSCRIZIONI TERRITORIALI IN VALORI PERCENTUALI -

ANNI 1980 - 1981

CIRCOSCRIZIONE TERRITORIALE	1980			1981		
	M	F	M+F	M	F	M+F
NORD	37,4	37,1	37,3	43,0	45,2	43,7
CENTRO	31,5	36,6	33,3	27,5	30,9	28,5
SUD	31,1	26,3	29,4	29,5	23,9	27,8
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Assenze per causa

Nelle tabelle 2/19 - 2/23 sono riportati valori assoluti e rapporti concernenti le assenze per causa.

Tanto nel 1980 che nel 1981, il congedo straordinario e l'aspettativa per malattia rappresentano la motivazione principale, con incidenza superiore al 66%.

Tale causa risulta più elevata al centro che in periferia: contrariamente agli anni precedenti, le donne fanno registrare tassi inferiori a quelli calcolati per gli uomini.

Segue il congedo straordinario per matrimoni, esami, lutti, motivi sindacali, con valori superiori al 19%. In periferia, le assenze per tale causa sono superiori a quelle del centro, con valori pressochè doppi; circa la distribuzione per sesso, si rileva come le assenze dei maschi, al centro e in periferia, superino quelle delle femmine.

Al terzo posto si ritrova il congedo straordinario per lavoratrici madri, con valori intorno al 9%. Al centro, tale motivazione presenta maggiore incidenza rispetto alla periferia.

Ultimo gruppo di cause è rappresentato dal congedo per cure idropiniche, invalidità di servizio, di guerra e civile, con valori percentuali intorno al 3-4%.

Al centro, tali motivazioni d'assenza sono più ricor

renti che in periferia ed i valori riferiti ai maschi sono superiori a quelli delle femmine.

Un confronto con i valori riferiti al biennio 1978-1979 consente di notare come l'incidenza delle assenze per congedo straordinario ed aspettativa per malattia sia decrescente, mentre aumenta il "peso" delle assenze per congedo straordinario per matrimoni, esami, lutti e motivi sindacali. Pressochè costante l'incidenza delle assenze per congedo straordinario per lavoratrici madri.

AD. 2/15 - GIORNATE COMPLESSIVE DI ASSENZA PER CAUSA DI ASSENZA -

A N N O 1 9 8 1

MOTIVO DELLE ASSENZE	C E N T R O			P E R I F E R I A			T O T A L E		
	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F
Congedo straordinario od aspettativa per malattia	422796	444719	867515	8184674	2774083	10958757	8607470	3218802	11826272
Congedo straordinario per cure idropiniche, invalidità di servizio, di guerra e civile	68082	26295	94377	473425[illegible]	114688	588113	541507	110983	682990
Congedo straordinario per matrimoni, esami, lutti, motivi sindacali	84787	55507	140294	2661054	847582	3508636	2745841	903089	3648930
Congedo straordinario per lavoratrici madri (facoltativo e obbligatorio)	3963	178369	182332	82146	1398724	1480870	86109	1577093	1663202
T O T A L E	579628	704890	1284518	11401299	5135077	16536376	11980927	5839967	17820894

TAB. 2/20 - GIORNATE COMPLESSIVE DI ASSENZA PER CAUSA DI ASSENZA - RAPPORTI % -

- A N N O 1 9 8 1 -

MOTIVO DELLE ASSENZE	C E N T R O			P E R I F E R I A			T O T A L E		
	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F
Congedo straordinario od aspettativa per malattia	72,9	63,1	67,5	71,8	54,0	66,3	71,8	55,1	66,
Congedo straordinario per cure idropiniche, invalidità di servizio, di guerra e civile	11,7	3,7	7,3	4,2	2,2	3,6	4,5	2,4	3,
Congedo straordinario per matrimoni, esami, lutti, motivi sindacali	14,6	7,9	10,9	23,3	16,5	21,2	22,9	15,5	20,
Congedo straordinario per lavoratrici madri (facoltativo e obbligatorio)	0,8	25,3	14,3	0,7	27,3	8,9	0,8	27,0	9,
T O T A L E	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,

TAB. 2/21 - ASSENZE PER CAUSA DI ASSENZA PERCENTUALI PER SESSO -

- A N N O 1 9 8 1 -

MOTIVO DELLE ASSENZE	CENTRO			PERIFERIA			TOTALE		
	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F
Congedo straordinario od aspettativa per malattia	48,7	51,3	100,0	74,7	25,3	100,0	72,8	27,2	100
Congedo straordinario per cure idropiniche, invalidità di servizio, di guerra e civile	72,1	27,9	100,0	80,5	19,5	100,0	79,3	20,7	100
Congedo straordinario per matrimoni, esami, lutti, motivi sindacali	60,4	39,6	100,0	75,8	24,2	100,0	75,2	24,8	100
Congedo straordinario per lavoratrici madri (facoltativo e obbligatorio)	2,2	97,8	100,0	5,5	94,5	100,0	5,2	94,8	100
TOTALE	45,1	53,2	100,0	68,9	31,1	100,0	67,2	32,8	100

TAB. 2/22 - ASSENZE PER MOTIVAZIONI - A N N I 1 9 7 8 / 1 9 81

MOTIVO DELLE ASSENZE	TASSI MEDI				TASSI PERCENTUALI			
	1978	1979	1980	1981	1978	1979	1980	1981
Congedo straordinario ed aspettativa per malattia	6,69	6,60	5,41	6,78	70,1	69,7	66,5	66,4
Congedo straordinario per cure idropiniche, invalidità di servizio, di guerra, civile	0,37	0,37	0,34	0,39	3,9	3,9	4,2	3,8
Congedo straordinario per matrimoni, esami, lutti, motivi sindacali	1,58	1,61	1,59	2,09	16,5	17,0	19,5	20,5
Congedo straordinario per lavoratrici madri (facoltativo e obbligatorio)	0,91	0,89	0,80	0,91	9,5	9,4	9,8	9,3
T O T A L E	9,55	9,47	8,32	10,30	100,0	100,0	100,0	100,0

TAB.2/23 - TASSI MEDI DI ASSENTEISMO PER CAUSA DI ASSENZA :-

- A N N O 1 9 8 1

MOTIVO DELLE ASSENZE	C E N T R O			P E R I F E R I A			T O T A L E		
	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F
Congedo straordinario od aspettativa per malattia	4,74	9,58	6,47	6,59	8,59	6,99	6,49	8,70	6,7
Congedo straordinario per cure idropiniche, invalidità di servizio, di guerra e civile	0,69	0,33	0,56	0,25	1,68	0,23	0,27	1,85	0,3
Congedo straordinario per matrimoni, esami, lutti, motivi sindacali	1,15	1,11	1,14	2,13	2,74	2,26	2,08	2,57	2,0
Congedo straordinario per lavoratrici madri (facoltativo e obbligatorio)	0,03	3,44	1,17	0,05	4,36	0,89	0,05	4,26	0,9
T O T A L E	6,29	14,46	9,12	8,91	15,94	10,40	8,74	15,76	10,3

Considerazioni conclusive

L'ampia illustrazione del fenomeno effettuata nei precedenti paragrafi nonchè la disponibilità di comunicazioni delle Amministrazioni consentono alcune considerazioni conclusive.

Contrariamente a quanto si ritiene comunemente, il livello di assenteismo nelle Amministrazioni statali non si presenta più elevato rispetto al settore industriale e, probabilmente, agli altri settori produttivi.

Nelle regioni del Nord, le assenze risultano, generalmente, più numerose che non nelle altre zone del Paese; negli Uffici centrali si fanno più assenze che in quelli periferici; l'assenteismo delle donne è più elevato di quello degli uomini. E' da presumere, pertanto, che la progressiva "femminilizzazione" del pubblico impiego ed i problemi che derivano dal particolare ruolo della donna, le carenze, specie nei grossi centri urbani, di strutture sociali capaci di risolvere o alleviare i problemi che si presentano alla donna lavoratrice, rappresentino tutte cause di rilievo nel determinismo del fenomeno.

Per quanto attiene alle motivazioni delle assenze dal servizio, il peso maggiore va imputato alla voce "malattia", che si verificano, a detta di molte Amministrazioni, con maggiore frequenza in corrispondenza di festività o di periodi feriali.

In ordine all'assenteismo dei presenti, escluso dalle rilevazioni per la impossibilità di disporre di dati attendibili circa le assenze dal servizio nell'orario di lavoro, sarà necessario ricorrere per il futuro ad indagini specifiche condotte su campioni di dipendenti.

Per concludere, si riportano di seguito alcune indicazioni fornite dalle Amministrazioni per limitare il fenomeno dell'assenteismo:

1) maggiore "responsabilizzazione" del personale nel proprio lavoro (dove ciò è avvenuto, si è registrata una flessione di assenteismo);
2) eliminazione delle sperequazioni tuttora esistenti nei trattamenti economici dei dipendenti a parità di mansioni, con una corretta disciplina dei trattamenti accessori;
3) riconoscimento, a favore del personale, di particolari compensi incentivanti rapportati alla continuità delle prestazioni ed al rendimento sul lavoro;
4) creazione di strutture sociali (asili nido, scuole, mense, ecc.) per venire incontro alle esigenze del personale femminile;
5) istituzione di rapporti informativi sul rendimento dei dipendenti, con riflessi sulla retribuzione accessoria;
6) accentuazione dell'efficacia del controllo medico-fiscale;

7) razionalizzazione dell'orario di lavoro, intervenendo in una duplice direzione:

a) attraverso una riduzione delle giornate lavorative da sei a cinque, così da adeguare la Pubblica Amministrazione alle aziende pubbliche e private;

b) praticando, specie nei grossi centri, una flessibilità nell'orario di ingresso e di uscita dagli uffici, lasciando all'impiegato la libertà di scegliere l'orario a lui più congeniale, ferme restando le sei giornate lavorative settimanali;

c) adottando congiuntamente, a seconda delle Amministrazioni, la settimana corta e l'orario flessibile.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO III

ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO, COSTI E RENDIMENTO

PAGINA BIANCA

3.1 - Gestione del Bilancio

In questo capitolo vengono riportate, limitatamente al 1981, alcune elaborazioni sui dati della spesa sostenuta dai Ministeri e dalle Aziende autonome, rilevati dal Rendiconto Generale dello Stato.

Dalla tabella 1/3 risulta una spesa complessiva di 173.187,7 miliardi, di cui 154.438,7 (89%) dei Ministeri e 18.749 (11%) delle Aziende autonome; inoltre, l'83% della spesa complessiva è da imputare agli oneri di competenza, il 17% ai residui.

Avuto riguardo, poi, alla ripartizione fra spese correnti ed in conto capitale, le prime rappresentano l'84% del totale, a fronte del 16% delle seconde.

Per le spese correnti (confrontare tabella 2/3) l'87,2% attiene alla competenza dell'anno, il restante 12,8% ai residui degli anni precedenti; per quelle in conto capitale, i due valori risultano pari, rispettivamente, al 66,1% ed al 33,9%. Ciò sta a dimostrare come il processo di accumulazione dei residui venga maggiormente influenzato dalle spese in conto capitale.

Nella tabella 3/3 sono state riportate in dettaglio le spese complessive per singola Amministrazione, in modo da evidenziare il "peso" di ciascuna di esse nella formazione del complesso delle spese.

Il Tesoro, singolarmente considerato, assorbe il 48,1% del totale, seguito dall'Interno (10,2%), dalla Pubblica Istruzione (9,5%), dal Lavoro (4,9%), dalla Difesa (4,6%) e dalle Finanze (3,5%).

Tra le Aziende autonome, le Ferrovie dello Stato si collocano al primo posto con il 5,5%, seguono le Poste con il 3% e quindi le altre con percentuali comprese fra lo 0,6% e lo 0,9%

Particolari di un certo interesse emergono dalla tabella n.4/3 , nella quale sono riportati i dati assoluti -per Amministra

zione - delle spese sostenute per acquisto di beni e servizi e per il personale, con relative percentuali sul complesso delle spese.

L'acquisto di beni e servizi incide per il 4,2% nei Ministeri e per il 18% nelle Aziende autonome sulla spesa complessiva.

Per i Ministeri, i valori più elevati si rilevano per la Difesa (47,3%), la Sanità (24,0%), la Giustizia (22,3%), i Beni Culturali (13,1%) e le Finanze (11,6%); per le Aziende, al primo posto i Monopoli con il 66,3%, seguiti dalle Ferrovie con il 19,3% e dalle altre,con valori oscillanti fra il 5,1% ed il 10,4%.

L'incidenza delle spese per il personale è pari al 19,9% del totale nel complesso dei Ministeri e al 45,4% nelle Aziende.

In questo settore, le percentuali più alte spettano alla Pubblica Istruzione (94,4%), alla Giustizia (68,2%), ai Beni Culturali (53,7%) ed alla Difesa (50,2%) per i Ministeri; alle Poste (70,5%) ed alle Ferrovie (43,9%) per le Aziende.

Sul totale generale delle spese (Ministeri più Aziende), l'acquisto di beni e servizi rappresenta il 5,7%, gli oneri per il personale il 22,6%.

Nella tabella 5/3 sono riportati, infine, i dati relativi ai valori assoluti dei residui totali 1981, unitamente alle variazioni percentuali rispetto all'anno precedente, nonchè del bilancio per singola Amministrazione.

Per i Ministeri, la variazione percentuale dei residui totali risulta più che proporzionale all'incremento di bilancio fra il 1980 ed il 1981; per le Aziende i due valori si mostrano inversamente proporzionali.

Fanno eccezione a tali tendenze la Pubblica Istruzione, per i Ministeri, in quanto ad un incremento di bilancio del 28% - tra i due anni - si contrappone un regresso dei residui

totali del 12% e le Ferrovie, per le Aziende, considerato che l'incremento del bilancio (+47%) è pressochè pari all'incremento dei residui (+48%).

Da parte delle Amministrazioni vengono evidenziate come cause prevalenti all'accumulo dei residui e quindi alla scarsa capacità di spesa, la vischiosità delle procedure amministrative, specie nella parte relativa ai controlli e la normativa vigente sulla contabilità generale dello Stato.

TAB. 1/3- SPESE RISULTANTI DAL BILANCIO DELLO STATO - A N N O 1 9 8 1 -

GESTIONE DI CASSA (miliardi di lire)

S P E S E	COMPETENZE VALORI ASSOLUTI	%	RESIDUI VALORI ASSOLUTI	%	TOTALE VALORI ASSOLUTI	%	VARIAZIONE % SUL TOTALE RISPETTO AL 1 9 8 0
Correnti							
a) Ministeri	115.127,3	66	16.275,0	9	131.402,3	75	+ 21
b) Aziende	13.040,5	7	2.504,5	2	15.545,0	9	+ 40
T O T A LE	128.167,8	73	18.779,5	11	146.947,3	84	+ 23
Conto capitale							
a) Ministeri	16.741,1	10	6.295,3	4	23.036,4	14	+ 11
b) Aziende	614,0	-	2.590,0	2	3.204,0	2	+ 32
T O T A L E	17.355,1	10	8.885,3	6	26.240,4	16	+ 13
In complesso							
a) Ministeri	131.868,4	76	22.570,3	13	154.438,7	89	+ 20
b) Aziende	13.654,5	7	5.094,5	4	18.749,0	11	+ 39
T O T A L E	145.522,9	83	27.664,8	17	173.187,7	100	+ 22

TAB.2/3- SPESE RISULTANTI DAL BILANCIO DELLO STATO - ANNO 1 9 8 1 -
GESTIONE DI CASSA (miliardi di lire)

S P E S E	COMPETENZE	RESIDUI	T O T A L E
Correnti			
a) Ministeri	87,6	12,4	100,0
b) Aziende	83,9	16,1	100,0
TOTALE	87,2	12,8	100,0
Conto Capitale			
a) Ministeri	72,7	27,3	100,0
b) Aziende	19,2	80,8	100,0
TOTALE	66,1	33,9	100,0
In complesso			
a) Ministeri	85,4	14,6	100,0
b) Aziende	72,8	27,2	100,0
TOTALE	83,0	17,0	100,0

TAB.3/3- BILANCIO PER AMMINISTRAZIONE - SPESE - GESTIONE DI CASS.

VOCI / Amministrazioni	SPESE CORRENTI			SPESE IN CONTO CAPITALE			TOTALE SPESE			DISTRIBUZIONE % DELLE SPESE TOTALE
	Competenza	Residui	Totale	Comp.za	Residui	Totale	Competenza	Residui	Totale	
Affari Esteri	603,3	59,7	663,0	76,8	2,2	79,0	680,1	61,9	742,0	0,5
Agricoltura	187,3	34,8	222,1	464,6	314,8	779,4	651,9	69,6	1001,5	0 6
Beni Culturali	269,9	99,0	368,9	60,9	60,9	121,8	330,8	159,9	490,7	0,3
Bilancio	8,0	1,1	9,1	562,7	2012,5	2575,2	570,7	2013,6	2584,3	1,5
Commercio Estero	108,3	4,1	112,4	0,2	-	0,2	108,5	4,1	112,6	0,1
Difesa	6160,3	1726,9	7887,2	16,8	40,9	57,7	6177,1	1767,8	7944,9	4,6
Finanze	4578,9	1515,0	6093,9	16,6	15,6	32,2	4595,5	1530,6	6126,1	3,5
Giustizia	1073,7	209,5	1283,2	16,5	63,9	80,4	1090,2	273,4	1363,6	0,8
Industria	25,8	9,8	35,6	1385,1	118,7	1503,8	1410,9	128,5	1539,4	0,9
Interno	16744,9	904,2	17649,1	12,1	8,2	20,3	16757,0	916,3	17669,4	10,2
Lavori Pubblici	86,6	54,4	141,0	1057,3	1151,5	2208,8	1143,9	1205,9	2349,8	1,3
Lavoro e Prev.Soc.	8217,6	94,1	8311,7	90,1	8,6	98,7	8307,7	102,7	8410,4	4,9
Marina Mercantile	352,3	50,2	402,5	30,4	105,9	136,3	382,7	156,1	538,8	0,4
Part.ni Statali	2,5	0,5	3,0	2264,0	171,1	2435,1	2266,5	171,6	2438,1	1,4
Pubblica Istr.ne	13984,9	2301,5	16286,4	78,1	155,7	233,8	14063,0	2457,2	16520,2	9,5
Sanità	180,9	49,0	229,9	1,7	2,7	4,4	182,6	51,7	234,3	0,2
Tesoro	61846,7	8997,8	70844,5	10588,6	1839,5	12428,1	72435,3	10837,3	83272,6	48,1
Trasporti	520,4	130,3	650,7	14,0	202,6	216,6	534,4	332,9	867,3	0,5
Turismo	174,6	32,8	207,4	4,6	19,9	24,5	179,2	52,7	231,9	0,2
Totale Ministeri	115127,3	16275,0	131402,3	16741,1	6295,3	23036,4	131868,4	22570,3	154438,7	89,2
A.N.A.S.	326,7	128,1	454,8	329,4	795,2	1124,6	656,1	457,5	1579,4	0,9
FF.SS.	7677,6	647,4	8325,0	64,2	1130,6	1194,8	7741,8	1778,0	9519,8	5,5
Monopoli	848,2	271,8	1120,0	13,6	36,4	50,0	861,8	308,2	1170,0	0,6
Poste	3417,7	1261,0	4678,7	82,0	367,9	449,9	3499,7	1628,6	5128,6	3,0
Telefoni di Stato	770,3	196,2	966,5	124,8	259,9	384,7	895,1	456,1	1351,2	0,8
Totale Aziende	13040,5	2504,5	15545,0	614,0	2590,0	3204,0	13654,5	5094,5	18749,0	10,8
Totale Generale	128167,8	18779,5	146947,3	17355,1	8885,3	26240,4	145522,9	27664,8	173187,7	100,0

TAB .4/3-SPESE PER BENI E SERVIZI E SPESA PER IL PERSONALE
GESTIONE DI CASSA - ANNO 1981 - (miliardi di lire)

VOCI / AMMINISTRAZIONI	ACQUISTO BENI e SERVIZI			SPESE PER IL Personale (1)			Incidenza % tot. spese	
	COMP.	RESIDUI	TOTALE	COMP.	RESIDUI	TOTALE	ACQUISTO B. e S.	SPESE PERSONALE
AFFARI ESTERI	65,8	14,0	79,8	207,8	38,1	245,9	10,7	33,1
AGRICOLTURA	7,2	9,0	16,2	133,8	14,2	148,0	1,6	14,8
BENI CULTURALI	41,0	23,4	64,4	204,8	58,6	263,4	13,1	53,7
BILANCIO	0,4	0,6	1,0	3,7	0,5	4,2	-	0,2
COMMERCIO ESTERO	0,2	0,2	0,4	7,0	0,8	7,8	0,4	6,9
DIFESA	2108,6	1647,8	3756,4	3930,5	59,4	3989,9	17,3	50,2
FINANZE	579,9	128,9	708,8	1493,3	212,2	1705,5	11,6	27,8
GIUSTIZIA	240,6	63,6	304,2	811,4	118,1	929,5	22,3	68,2
INDUSTRIA	2,7	1,9	4,6	19,4	2,8	22,2	0,3	1,4
INTERNO	371,1	199,4	570,5	1695,7	66,0	1761,7	3,2	10,0
LAVORI PUBBLICI	11,7	44,1	55,8	73,5	10,1	83,6	2,4	3,6
LAVORO e PREV.SOC.	12,2	7,4	19,6	189,8	47,2	237,0	0,2	2,8
MARINA MERCANTILE	7,1	6,7	13,8	23,3	4,4	27,7	2,6	5,1
PARTECIPAZIONI STAT.	0,3	0,1	0,4	2,2	0,3	2,5	-	0,1
PUBBLICA ISTRUZIONE	202,2	52,2	254,4	13399,5	2187,5	15587,0	1,5	94,4
SANITA'	24,2	32,2	56,4	43,4	4,8	48,2	24,0	20,6
TESORO	446,7	76,8	523,5	5332,7	182,6	5515,3	0,6	6,6
TRASPORTI	23,4	13,6	37,0	96,9	10,9	107,8	4,4	12,4
TURISMO	0,3	0,6	0,9	4,3	0,3	5,1	0,4	2,2
TOTALE MINISTERI	4145,6	2322,5	6469,1	27673,0	3019,3	30692,3	4,2	19,9
A.N.A.S.	83,7	81,3	165,0	145,7	42,9	188,6	10,4	11,9
FF.SS.	1708,7	129,3	1838,0	3705,3	474,6	4179,9	19,3	43,9
MONOPOLI	634,2	141,9	776,1	204,5	50,3	254,8	66,3	21,8
POSTE	344,1	188,4	532,5	2968,1	646,3	3614,4	10,4	70,5
TELEFONI DI STATO	49,5	19,0	68,5	232,6	43,0	275,6	5,1	20,4
TOTALE AZIENDE	2820,2	559,9	3380,1	7256,2	1264,1	8513,3	18,0	45,4
TOTALE GENERALE	6965,8	2882,4	9819,2	34929,2	4283,4	39205,6	5,7	22,6

(1) - Personale in servizio ed in quiescenza.

TAB.5/3- RESIDUI TOTALI 1981 - INCREMENTI DI BILANCIO RISPETTO ALL'ANNO 1980 - (gestione di cassa)

AMMINISTRAZIONI	Residui Totali		Variazione % sul bilancio 1980
	Valori assoluti (miliardi di lire)	Variazione % rispetto al 1980	
Affari Esteri	116,4	+ 17	+ 62
Agricoltura	1547,3	+ 33	+ 7
Beni Culturali	324,6	+ 28	+ 42
Bilancio	6126,6	+ 84	+ 84
Commercio Estero	24,3	+121	+ 36
Difesa	3813,4	+ 13	+ 18
Finanze	3155,8	+ 33	+ 29
Giustizia	630,4	+ 23	+ 37
Industria e Commercio	1944,0	+173	+ 57
Interno	5043,9	+318	+ 8
Lavori Pubblici	4683,7	+ 19	+ 19
Lavoro e Prev.Soc.le	10528,5	+ 91	+ 27
Marina Mercantile	672,5	+ 14	— (*)
Part.ni Statali	2291,8	+ 1140	- 28
Pubblica Istruzione	3756,1	- 12	+ 28
Sanità	133,6	+ 14	+ 1
Tesoro	21829,0	+ 16	+ 20
Trasporti	1102,9	+ 71	+ 12
Turismo	211,5	+100	- 17
Totale Ministeri	67992,1	+ 44	+ 20
A.N.A.S.	2428,0	- 24	+ 25
F.F. S.S.	5455,2	+ 48	+ 47
Monopoli	307,6	- 13	+ 32
Poste	2535,5	- 9	+ 39
Telefoni di Stato	1161,6	- 6	+ 14
Totale Aziende	11887,9	- 6	+ 39
Totale Generale	79880,0	+ 37	+ 22

(*) - Valore non significativo.

3.2 - Produttività.

Il problema della misurazione e della valutazione della produttività del personale nel mondo del lavoro ha acquistato particolare rilievo negli ultimi anni, a causa soprattutto della sfavorevole congiuntura interna e internazionale, per uscire dalla quale s'impone il recupero integrale delle potenzialità produttive del fattore umano.

Da tale fenomeno non poteva restare esclusa la Pubblica Amministrazione e non a caso l'argomento è stato ampiamente dibattuto e quindi introdotto nel testo degli accordi sottoscritti tra la parte pubblica e le organizzazioni sindacali nelle ultime tornate contrattuali, anche se la questione si colloca ancora a livello concettuale e metodologico, dovendosi definire preliminarmente i criteri di misurazione delle attività svolte, i metodi di lavoro ed i livelli di personale utilizzato.

Fattori -questi- di estrema importanza, dalla cui razionalizzazione possono derivare effetti diretti sui livelli della spesa pubblica, considerata l'incidenza degli oneri per il personale rispetto al totale.

Una strategia, pertanto, incentrata sulla produttività, oltre a fornire una risposta plausibile alle richieste di austerità, non diversa da quella fornita da altri sistemi di gestione su più ampia scala, ha il privilegio di non incidere su problemi politicamente difficili come il cambiamento dei programmi, le finalità di essi o il livello dei servizi prestati.

Si è avuto modo di precisare, nelle relazioni del 1977 e del 1979, come la misurazione della produttività nella Pubblica Amministrazione sia oggetto di dibattito e di sperimentazione in quasi tutti i Paesi, anche se attualmente scarsi sono i contributi che ci si possono aspettare dalla ricerca condotta in questo campo.

In particolare, molte Amministrazioni sono state/ recentemente impegnate nell'attuazione di strategie per il razionamento delle risorse, incentrate -essenzialmente - sul problema della produttività.

Tra queste, si annoverano schemi di incentivi retributivi, attività di sviluppo organizzativo, miglioramento della qualità di lavoro, commissioni miste dirigenti impiegati.

Ma l'approccio più rilevante al problema sembra essere quello che implica l'analisi sistematica e la misurazione dei processi lavorativi, la fissazione di tempi standard, la misurazione dei carichi di lavoro e la correlazione fra bilancio e misurazione dell'attività lavorativa.

Utile, a tale riguardo, ancorché incompleta dal punto di vista metodologico , si appalesa l'indagine sui costi e la produttività contenuta nel rapporto "FORMEZ", anche se è doverosa l'osservazione che risultati concreti ed universalmente accettabili, in materia, ancora non se ne hanno.

Le difficoltà maggiori che si riscontrano, anche nei Paesi più avanzati ed evoluti in questo campo, sono quelli relativi alla quantizzazione di molteplici variabili qualitative che consentano la confezione di appositi indici e metodi di applicazione, idonei al raggiungimento di un criterio attendibile per la misurazione degli incrementi di produttività, da intendersi -quest'ultima- strettamente connessa alla "soddisfazione degli utenti" per i servizi che l'Amministrazione fornisce.

E' - tuttavia - necessario ribadire con vigore che il mancato raggiungimento dell'obiettivo, finora registrato, non deve costituire alibi o motivazione per interrompere gli studi e le applicazioni pratiche: meglio un indice o un metodo imperfetti che nessuna rilevazione in materia.

E' utile sottolineare ,ancora una volta, come un corret

to approccio al problema della misurazione della produttività possa attuarsi agevolmente e sollecitamente presso le Amministrazioni fornite di adeguate strutture, sia in termini di personale qualificato che di mezzi tecnici. D'altra parte, laddove gli uffici di Organizzazione dispongono dei necessari supporti, i tentativi iniziali conseguono qualche risultato incoraggiante.

Si tratta allora d'incentivare la costituzione e di potenziare e razionalizzare il funzionamento di detti Uffici di Organizzazione, per metterli in condizione di rilevare periodicamente i carichi di lavoro delle singole unità organiche, tanto al centro quanto in periferia, d'individuare e proporre quindi indici di produttività comuni per settori omogenei e per materia, con lo scopo di migliorare i servizi che l'Amministrazione fornisce alla collettività, l'organizzazione del lavoro e di conseguenza la riduzione dei costi di gestione.

Ultimo aspetto, non per importanza, discende dalla considerazione che il concetto di produttività, specie nella Pubblica Amministrazione, è correlato con quello di efficienza della stessa, intesa soprattutto come "capacità di una organizzazione complessa di raggiungere i propri fini rispettando, nell'impiego dei mezzi, la razionalità storica delle loro combinazioni".

In base alle predette impostazioni concettuali nonchè alle proposte scaturite da un'apposita Commissione di studio istituita presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio nel luglio dell'80, si è provveduto all'emanazione di una circolare con la quale sono state impartite alle varie Amministrazioni direttive metodologiche per l'avvio di un'indagine presso gli uffici centrali e periferici, avente come obiettivo la misurazione della produttività nella pubblica Amministrazione.

Di seguito si riportano, riferite al biennio 1980/1981, le notizie pervenute dalle Amministrazioni che hanno avvia-

to lo studio e l'applicazione di misure della produttività.

Ministero dell'Agricoltura.

In attuazione degli articoli 21 e 22 della legge 11 luglio 1980,n.312,che prevedono l'individuazione e l'impiego di standards di produzione al fine di rilevare indici di produttività capaci di valutare il rendimento dei pubblici uffici, l'Ufficio Organizzazione ha predisposto una circolare in tema di misurazione della produttività.

In essa sono state precisate le unità organizzative cui vanno riferite le misurazioni, l'individuazione delle funzioni e delle attività, le schede da utilizzare e le relative modalità d'impiego, il calcolo degli indici di produttività-lavoro. L'indagine, condotta in collegamento con l'Ufficio del Ministro per la Funzione Pubblica, è stata avviata limitatamente ad una Divisione campione per ciascuna Direzione Generale.

Ministero del Bilancio.

L'Ufficio di Organizzazione, unitamente ai componenti dell'apposita Commissione consultiva interna e con l'ausilio di precise tecniche di autorilevazione, ha iniziato la misurazione della produttività, con il diretto coinvolgimento dei dirigenti e degli impiegati delle singole unità operative, indirizzando la ricerca sotto il duplice aspetto dell'efficienza, come rapporto fra risorse impiegate e risultati conseguiti,e dell'efficacia, come rapporto tra fini conseguiti ed obiettivi programmati.

Sono in corso di svolgimento le indagini di produttività su tre divisioni appartenenti ciascuna ad un diverso Ufficio del Ministero.

La ricerca, iniziata a marzo 1981, avente come oggetto l'intera attività svolta nel corso dell'anno 1980,è tuttora nella fase iniziale dell'analisi dei singoli fattori della produttività, consistenti nell'organizzazione, nelle procedure e nel personale, e procede nonostante le difficoltà

riscontrabili nella particolare tipologia del Ministero. I dati acquisiti saranno quindi opportunamente disaggregati e valutati.

La metodologia seguita tende a quantificare e tempizzare analiticamente tutti gli affari trattati, ove si esaminino attività ripetitive nel contenuto e nel tempo. Laddove ciò non sia possibile, vengono applicati criteri qualitativi di controllo (interno ed esterno) del rendimento come verifica di organizzazione per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Peraltro, quest'ultimo procedimento di misurazione di produttività risulta già in atto presso l'Amministrazione come autocontrollo interno in quanto è stato adottato il modello programmatorio (come preventiva configurazione degli obiettivi da conseguire in un arco di tempo definito). Attualmente l'indagine, estesa alle restanti divisioni, mira alla razionalizzazione ed omogeneizzazione delle procedure.

Ministero per i Beni Culturali.

La Direzione Generale del Personale ha avviato alcune rilevazioni a campione su procedure particolari, ritenute più idonee ad un primo esperimento.

E' stata presa in esame la procedura per le assunzioni dirette in base alla legge 482/68 per la quale è stata adottata una metodologia di rilevazione di tipo analitico.

Per le procedure di erogazione dello straordinario e per tutta l'attività di formazione del personale si è ritenuto opportuno seguire una metodologia di tipo aggregato. L'esperimento ha riguardato il biennio 1979/1980, preso come campione base per le elaborazioni successive.

Rilevazioni sono state avviate anche nei tre settori operativi del Ministero, seguendo la metodologia indicata nella circolare del 1980 per un periodo di "regime transitorio", adottando prevalentemente un metodo di rilevazione di tipo aggregato (ad esempio l'esame dei decreti di vincolo).

Ministero dell'Industria.

Nel corso del 1981, l'Ufficio di Organizzazione ha impostato, sulla base delle direttive impartite dall'Ufficio del Ministro per la Funzione Pubblica, una rilevazione sistematica, anche se sperimentale, dei tempi di lavoro, da effettuarsi presso l'archivio della D.G. AA.GG., vagliando la possibilità di estendere detta rilevazione ad altri uffici. Ha inoltre completato l'esame e la valutazione di una serie di modelli, distribuiti per la compilazione alle varie unità organiche del Ministero, concernenti la descrizione delle attività svolte, del personale addetto e dei principali tipi di provvedimenti adottati, negli anni 1976/1980, per costituire una base di riferimento da confrontare con le successive rilevazioni.

Ministero dell'Interno.

Nel 1981 l'Ufficio di Organizzazione ha provveduto a completare una prima laboriosa fase, nel corso della quale sono state individuate, nell'ambito degli Uffici centrali e periferici del Ministero e con esclusione, per motivi di tutela del segreto, di alcuni settori, le funzioni e le relative attività svolte da ciascuna unità organizzativa. La successiva fase, relativa alla definizione dei tempi medi riferiti a ciascuna attività, è in corso di esecuzione.

Per quanto concerne le attività operative svolte dal Ministero - in particolare i settori della Pubblica Sicurezza e della Protezione Civile - si è rilevato durante il 1981, pur in mancanza di indagini specifiche di produttività, un positivo rapporto fra i risultati conseguiti nel complesso dall'organizzazione e le risorse in uomini e mezzi a disposizione.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

In tema di produttività, sono stati avviati sistemi e metodologie di analisi riferite alle singole strutture.

La metodologia allo studio è finalizzata da un lato a definire le attività svolte, ad individuare le linee lungo le quali le stesse si articolano analizzando quali sono le fasi (procedimentali, decisionali, ecc.) che rivestono maggiore complessità e dall'altro a definire i tempi di presenza attiva del personale, in modo che si possa valutare il grado di efficienza raggiunta, ponendo in relazione tempi, personale e costi.

Certo, si tratta di un campo di attività nuovo, al quale occorre anche adeguare comportamenti e mentalità, e soprattutto disporre di personale con specifiche qualificazioni professionali.

Ministero del Tesoro.

In seno alla Direzione generale del Tesoro, nel corso del 1981 sono continuate a livello sperimentale le analisi di produttività iniziate durante il 1980, riferite solo allo aspetto interno, ossia all'efficienza dell'azione amministrativa.

Si è cercato così di quantificare i risultati conseguiti da ciascuna persona per arrivare, mediamente, al grado di efficienza dell'Unità Organica.

L'aspetto dell'efficacia può però ricavarsi, sia pure indirettamente, da un rapporto tra carico di lavoro (il cui soddisfacimento è l'obiettivo programmato) ed i fini conseguiti (che dovrebbero corrispondere al grado di efficienza).

Peraltro, le analisi di produttività finora svolte necessitano di ulteriori approfondimenti e sviluppi, ma vanno sottolineati gli sforzi compiuti in tal senso.

Presso la Direzione Generale del Debito Pubblico è sta-

ta condotta un'indagine sulla produttività degli Uffici di archivio (Ufficio Protocollo -Ufficio Movimento- Ufficio Spedizione e Archivio Generale) nell'anno 1979,utilizzando il rapporto tra il tempo unitario dei singoli adempimenti (espresso in minuti primi) moltiplicato il numero degli impiegati addetti all'Ufficio.

I quozienti di tale analisi, condotta sulla scorta di rilevazioni riportate su cinegramma appositamente predisposti, sono risultati prossimi all'unità, che viene considerata una produttività ottimale.

La Direzione generale degli Istituti di Previdenza ha avviato un'indagine sugli indici di produttività di un primo gruppo di uffici.

Tale esame, condotto con il metodo analitico, è iniziato secondo un programma concordato con l'Ufficio di Organizzazione del Ministero e si è dovuto limitare in un primo tempo agli archivi generali -protocollo -schedario - spedizione, che presentano fasi di lavoro comuni a tutte le Direzioni Generali, e perciò meglio identificabili e quantificabili.

Indagini specifiche in tema di costi non vengono normalmente svolte a causa dell'estrema diversificazione dei compiti attribuiti alla Direzione generale degli Istituti di Previdenza e della difficile individuazione e aggregazione dei dati di pertinenza di ciascun settore.

Resta da aggiungere che l'efficacia dell'Amministrazione, intesa come puntuale intervento nel realizzare e mantenere l'equilibrio tra domanda ed offerta di prestazioni, è un traguardo non facile da raggiungere a causa della rigidità delle strutture e della mancanza di strumenti idonei a realizzarne gli adattamenti necessari.

Il livello di produttività della Direzione generale delle pensioni di guerra va considerato sotto il duplice

aspetto del rapporto fra risorse impiegate e risultati conseguiti (efficienza) e del rapporto tra fini conseguiti e obiettivi programmati (efficacia).

Sotto il primo aspetto, vale a dire quello dell'efficienza, la produttività della Direzione generale in argomento anche nel corso dell'anno 1981 ha mantenuto, come per gli anni precedenti, un livello che può considerarsi notevole.

Il livello di produttività raggiunto è stato realizzato sulla base di una norma di lavoro, a suo tempo concordata con le Organizzazioni Sindacali di settore, riferentesi sia alla attività da svolgere con il lavoro ordinario che straordinario; tale norma viene applicata in primo luogo ai settori produttivi, mentre per quelli collaterali e di supporto è attuata fin dove, date le caratteristiche delle mansioni da svolgere, è possibile la quantificazione del lavoro stesso.

E' evidente che solo quando tali rilevazioni saranno estese a tutti i settori, sarà possibile compiere una completa indagine sulla produttività e studiare i sistemi più idonei per migliorare l'azione amministrativa

Ministero dei Trasporti.

Nel settore del trasporto aereo è stata effettuata una indagine sulla produttività, condotta con l'intervento di funzionari dell'Ufficio organizzazione e metodo del Ministero.

Con l'ausilio di speciali sistemi di calcolo, sono stati esaminati alcuni Uffici del Servizio Trasporto aereo la cui produttività si è rivelata, negli anni presi in esame, in costante miglioramento, grazie all'impegno del personale e alla meccanizzazione dei servizi di telecomunicazione.

Ministero del Turismo e dello Spettacolo.

L'Amministrazione ha dato avvio, nel corso del 1981, ad un programma di misurazione della produttività degli Uffici articolato in due fasi e con obiettivi distinti.

La prima ha riguardato la rilevazione delle funzioni di fatto svolte dalle singole unità organiche; i dati ricavati mediante l'invio di modelli ai dirigenti preposti alle unità divisionali hanno consentito di evidenziare da un lato le principali funzioni svolte dagli uffici e dall'altro quelle non svolte, ma previste dall'ordinamento. Sono state quindi analizzate le principali attività, i prodotti intermedi e finali, il personale adibito ad ogni attività, la frequenza nell'anno, la quantità dei prodotti finali.

Poichè l'obiettivo era ottenere con sufficiente approssimazione una risposta al "cosa" si fa nell'Amministrazione, si può affermare che l'obiettivo è stato raggiunto al 50%.

E' stata contemporaneamente curato l'addestramento professionale mirante alla formazione di personale qualificato, onde poter passare alla seconda fase dell'indagine di tipo sperimentale.

E' da notare, peraltro, che l'indagine programmata focalizzerà l'aspetto "efficienza" o "produttività interna" degli Uffici, in quanto non sono state ancora individuate tecniche obiettivamente accettabili di misurazione dell'efficacia degli uffici amministrativi.

Azienda Autonoma delle Poste e Telecomunicazioni.

L'Amministrazione non ha condotto nel corso del 1981 indagini particolari in questo settore; comunque, si è proceduto a determinare il rapporto tra unità di traffico e consistenza numerica del personale per l'anno 1980 ed a raffrontare il risultato con l'analogo rapporto accertato per l'anno 1977.

Il quoziente di traffico omogeneizzato prodotto per unità di personale è risultato, nell'anno 1980, pari a 62.143.

Tale quoziente, comparato con quello determinato per l'anno 1977(57.638) ha registrato un aumento medio percentuale di produzione individuale pari al 7,82%.

In merito, poi, all'analisi del costo dei servizi, l'Amministrazione ha eseguito anche per il 1981 la consueta indagine, i risultati della quale sono riportati di seguito

Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato.

Sulla base dei criteri adottati dall'Unione Internazionale delle Ferrovie (UIC), l'Azienda F.S. segue l'andamento degli indici di produttività a livello aggregato dei quattro fattori fondamentali che intervengono nella produzione del servizio ferroviario: il lavoro, l'energia, il materiale trainante e il materiale trainato.

E' da evidenziare che nel processo produttivo ferroviario intervengono, oltre al fattore lavoro, anche altri non facilmente misurabili attraverso procedimenti metrici, quali il livello tecnologico (legato, in larga misura, alla disponibilità di investimenti), i vincoli di natura politica e sociale in merito all'azione manageriale (che comportano l'effettuazione di servizi scarsamente produttivi), ecc.

Nessuno dei suddetti fattori può essere considerato variabile indipendente, in quanto ciascuno di essi influenza e viene influenzato dalle altre variabili.

Ne consegue che gli indici calcolati dalle FF.SS. non possono essere considerati come specifici del fattore preso in esame, ma sono il risultato dell'efficienza del complesso dei fattori impiegati nella produzione.

Per ciascuno dei quattro fattori fondamentali viene calcolata sia la produttività economica (che, grosso modo, corrisponde alla "misurazione dell'efficacia" per gli altri settori della P.A.) riferita al prodotto venduto, espresso convenzionalmente in unità di traffico (viaggiatore-Km più tonnellate-Km), sia la produttività tecnica (corrispondente alla "misurazione di efficienza") riferita al servizio offerto, espresso in tonnellate-Km lorde rimorchiate.

Sulla base dei dati al momento disponibili, nel 1981 il prodotto venduto è risultato pari a 56.659 milioni di UT con una riduzione del 2,3% rispetto al 1980, conseguente al calo del settore merci (16,7 miliardi di tonnellate-Km rispetto ai 18,4 del 1980) mentre per i viaggiatori si è avuto un lieve aumento

di traffico (39,9 miliardi di viaggiatori-Km rispetto ai 39,6 del 1980).

Il prodotto offerto è invece risultato di 112 miliardi di tonn-Km lorde rimorchiate, con una diminuizione del 4% rispetto al 1980.

Riferendosi a tali dati (non definitivi), per la produttività del fattore lavoro si è avuto il seguente andamento:

- la produttività economica (rapporto tra le unità di traffico ed il numero medio annuo dei dipendenti FF.SS.) è stata di 239.851 unità di traffico per addetto, con una diminuizione del 3,8% rispetto al dato definitivo del 1980;
- la produttività tecnica (rapporto tra le tonn-Km lorde rimorchiate ed il numero medio annuo dei dipendenti FF.SS.) è stata di 468.660 tonn-Km lorde rimorchiate per addetto, con una diminuizione del 5,6% rispetto al dato definitivo del 1980.

La produttività energetica ha fatto registrare i seguenti risultati:

- la produttività economica (rapporto tra le unità di traffico e l'energia consumata) è stata di 14,40 unità di traffico per migliaia di Kcal., con un aumento dell'1,6% rispetto al 1980;
- la produttività tecnica (rapporto tra le tonn-Km lorde rimorchiate e l'energia consumata) è stata di 28,14 tonn-Km lorde rimorchiate per migliaia di Kcal., con una diminuzione dello 0,3% rispetto al 1980.

Le FF.SS. hanno in corso studi per la valutazione degli indici di produttività a livello disaggregato o settoriale per quei settori, anche amministrativi, in cui il lavoro eseguito sia analiticamente misurabile.

Una prima esperienza al riguardo maturata si riferisce agli Uffici Ragioneria Compartimentali, per i quali viene quantificata la produzione moltiplicando il tempo standards di ciascuna operazione necessaria all'espletamento di una pratica amministrativa per il numero delle operazioni, mentre il fattore lavoro impiegato è misurato dal tempo in minuti di effettiva presenza degli addetti.

3. MECCANIZZAZIONE E AUTOMAZIONE.

3.1 - Generalità

Il processo di diffusione delle tecnologie dell'informatica nella Amministrazione dello Stato fa registrare, anche nell'ultimo biennio, più un incremento fisiologico che uno sviluppo evolutivo verso nuovi sistemi di sostanziale e generalizzata gestione della cosa pubblica.

Da un lato, cioé, é possibile registrare una maggiore ed, entro certi limiti, anche migliore utilizzazione degli impianti - e questo, di per sé, costituisce già elemento positivo - mentre dall'altro non é ancora dato cogliere, rimanendo molto sullo sfondo, quella flessibilità di prospettive che l'evoluzione tecnologica che ha investito il settore sembra voler assumere a criterio di base nel disegno dei sistemi informativi futuri e nel completamento di quelli esistenti.

I problemi gestionali sono stati illustrati nelle precedenti relazioni; problemi che, in gran parte, permangono irrisolti per obiettive difficoltà strutturali e funzionali, interne ed esterne alle singole Amministrazioni, le quali, puntualmente, li rappresentano ed altrettanto puntualmente sottolineano che non é possibile ottenere dalla adozione dell'informatica tutti gli effetti positivi che la

RIPARTIZIONE DELLE SPESE FRA LE SEZIONI OMOGENEE
(dati previsionali aggiornati (anno 1981) espressi in migliaia di lire)

SEZIONI OMOGENEE N.	DENOMINAZIONE	SPESE PERSONALE	%	SPESE ALTRE GESTIONI	%	TOTALE	%
1	Corrispondenza	2.132.276.996	59,42	390.327.781	45,73	2.522.604.777	56,78
2	Pacchi	226.792.168	6,32	87.744.798	10,28	314.536.966	7,12
3	Vaglia	116.984.568	3,26	16.473.489	1,93	133.458.057	3,02
4	Conti Correnti	320.810.440	8,94	51.895.756	6,08	372.706.196	8,43
5	Risparmi	132.056.199	3,68	20.143.747	2,36	152.199.946	3,44
6	Risc. Crediti	9.330.058	0,26	938.904	0,11	10.268.962	0,23
7	Pensioni Stato	53.109.558	1,48	5.462.711	0,64	58.572.269	1,33
8	I.N.P.S	102.271.785	2,85	16.558.843	1,94	118.830.628	2,69
9	S.P.C.T.	40.549.865	1,13	4.182.388	0,49	44.732.253	1,01
10	Telegrafo	335.882.071	9,36	89.961.023	10,54	425.846.094	9,63
11	Telex	86.841.305	2,42	124.959.517	14,64	211.800.822	4,79
12	Radio	31.578.656	0,88	44.896.657	5,26	76.475.313	1,73
		3.588.483.669	100,0	853.548.614	100,0	4.442.032.283	100,0

potenzialità dei sistemi pur consentirebbe di conseguire senza operare sulle disposizioni legislative vigenti nei vari settori. Tali disposizioni in alcuni casi dovrebbero semplificare e razionalizzare le procedure previste, in altri individuare più compiutamente le componenti delle medesime ed analizzare meglio le caratteristiche dei destinatari. Risulta, difatti, evidente che le applicazioni dell'informatica mentre razionalizzano e disarticolano qualsiasi operazione, attività o funzione analizzata, pongono anche in evidenza le insufficienze operative, di contenuto, di correlazione e terminologiche presenti nel procedimento da automatizzare.

Questa constatazione, peraltro ovvia, sollecita a prevedere meccanismi più rapidi nella revisione normativa ed un esame preliminare - che si riconosce di difficoltosa realizzazione - della adeguatezza delle norme sia terminologicamente e lessicalmente che nei contenuti, al trattamento automatico. In altri termini la risposta, almeno sul piano dell'efficienza, dei sistemi informativi non é di tipo unico, ma discende dalle soluzioni, date a monte, ai problemi giuridici, organizzatori e di professionalità tra loro intrecciate così strettamente da rendere difficile, nella realizzazione di detti sistemi, la individuazione dei relativi ambiti di esclusiva influenza.

Non pare dubbio, difatti, che la gestione di sistemi informativi non può non risentire - seppure in maniera differenziata a seconda dei settori - delle incertezze, dei tempi morti e delle contraddizioni derivanti da un processo così importante ed irreversibile quale quello in corso, rappresentato dal nuovo ordinamento del personale che non riguardando soltanto i singoli, ma anche - direttamente ed indirettamente - i moduli organizzatori entro i quali i singoli sono chiamati ad operare, portano elementi di lievitazione ma anche di attesa propri ad ogni disegno innovatore.

Rimane sul tappeto una serie di questioni riguardanti per un verso la reale professionalità posseduta dai singoli addetti ai sistemi informativi, più per un atto di volontariato e di pionerismo che per una specifica qualificazione personale e per l'altro verso la costruzione di profili professionali scientificamente correlati tra loro in una struttura articolata che trova la propria base ed una cornice invalicabile nel procedimento tecnologico.

La prospettiva di una dequalificazione di collocazione giuridica - che, per certe figure, ha molte probabilità di avverarsi - crea negli addetti ai lavori una ulteriore incertezza oltre quella propria alle situazioni di attesa di fronte all'incognita di nuovi moduli organizzatori.

Aggiungasi, poi, che i tempi lunghi di adeguamento delle procedure previste dalle norme rispetto a quelle poste in essere, in via di fatto, quali scorciatoie del tutto realistiche e spesso ai limiti della discrezionalità, rendono stabili, a livello inferiore, gli effetti positivi della automazione, col risultato di rendere anche meno penetrante l'attività dei sistemi informativi.

Ma tale rilevanza non sarà conseguibile finché le singole Amministrazioni non saranno poste in grado, sul piano generale, di lasciarsi alle spalle ogni incertezza organizzativa per potersi dedicare a progetti informativi finalizzati alla gestione globale dei singoli settori ed alla costituzione di raccolte di dati articolate in modo da servire alla decisione direzionale oltre che alla operatività dei servizi.

Si vanno, però, affermando, nonostante le difficoltà, presso le Amministrazioni - sia nella valutazione dottrinaria della gestione delle proprie attribuzioni che in una maggiore attenzione alle caratteristiche innovative dello sviluppo dell'informatica ed alle conseguenze operative - linee di aspirazioni più che di tendenza nuove, le quali, per essere valorizzate e sorrette, abbisognano di chiare scelte di pianificazione degli obiettivi.

Una esigenza questa posta già in luce con maggiore ampiezza nelle relazioni sulla attività dell'Amministrazione posteriori al 1977, nella quale ultima, però, già erano presentite le conseguenze che sulla organizzazione di questo settore delicato avrebbe creato l'affermarsi dell'informatica distribuita. Questa, quando adottata, crea un impatto tale sulle strutture che saranno in grado di reagire ed operare soltando disponendo di professionalità autentiche e di una flessibilità organizzativa che non può essere conseguita attraverso procedure e con i tempi tecnici tradizionali. Si pone, quindi, anche una esigenza di decentramento operativo e di accentramento informativo; dall'equilibrio tra queste due apparentemente opposte esigenze deriverà il successo di quella informatizzazione della Amministrazione dello Stato che costituisce l'obiettivo degli anni a venire per soddisfare, in tempi accettabili, sia le richieste del cittadino che lè esigenze operative di tutte le aree sociali del Paese; da questa, come é noto, ai ritardi delle Amministrazioni dello Stato - con maggiore o minore fondatezza - vengono imputati molti dei propri ritardi e delle proprie insufficienze.

Un disegno di tal fatto deve avere - per essere delineato concretamente e realizzato secondo una gradualità imposta dalle risorse e dal rapporto tra i vari obiettivi -

un centro di valutazione innovativo e funzionale.

La necessità di soddisfare tale esigenza si è via via maturata negli ultimi anni attraverso un dibattito che è uscito dall'ambito della P.A. per investire tutti i settori interessati che hanno proposto soluzioni organizzative in Parlamento.

Il dibattito sempre più articolato e propositivo ha finito con l'orientarsi - parallelamente alle indagini ed agli studi compiuti nel solco del "rapporto Giannini" del 1979 - verso la creazione di un organismo centrale che la legge quadro sul pubblico impiego individua nel Dipartimento per la Funzione Pubblica.

Si può affermare pertanto che in un futuro non lontano le richieste generalizzate - sia del settore pubblico che di quello privato - per un coordinamento dell'adozione della informatica da parte dell'Amministrazione dello Stato e pubblica in generale, saranno esaudite.

La conseguenza della nuova normativa sarà costituita dalla individuazione preliminare di obiettivi tra loro correlati in una visione strategica dell'attività della P.A.

Le considerazioni di massima sopra svolte sono riportate omettendo tutte le altre osservazioni formu-

late negli anni precedenti, delle quali si dovrebbe fare una pedissequa ripetizione.

Si ritiene che, in questo settore, il periodo di attesa per avviare un decisivo cambiamento di rotta, si estenderà a gran parte del biennio 1983 - 84, in relazione alla recente approvazione della legge quadro sul pubblico impiego.

A completamento di quanto esposto si riportano sommarie notizie sui servizi informativi di alcuni Ministeri che nel biennio 1980 - 81 presentano qualche elemento di novità rispetto agli anni precedenti. Un quadro generale relativo alla struttura dei sistemi, al personale addetto ed ai costi conclude la presente trattazione sintetica, da considerare introduttiva a quella del biennio prossimo.

3.2 - Sistemi informativi di alcuni Ministeri.

MINISTERO DELLA DIFESA

Le attività per la razionalizzazione delle strutture e di semplificazione delle procedure amministrative procedono di pari passo con quelle elaborative e di utilizzazione ai fini statistici dei flussi informativi.

Ad una analisi funzionale ed operativa che riconsidera criticamente le strutture e le procedure amministrative, corrisponde un approccio alle problematiche dell'automazione del lavoro di ufficio sì da avere per risultati la situazione degli impegni e disponibilità sui vari capitoli di bilancio, la gestione intera di fondi contanti (dalla programmazione della spesa alla rendicontazione) e la gestione di attrezzature, in una ottica globale di compensazione delle risorse e programmazione di nuovi acquisti.

Il processo di sviluppo dell'automazione nell'area tecnico-amministrativa segue l'impostazione di un sistema informativo integrato. A tale scopo sono state impostate nuove procedure di gestione del personale, aggiornate altre già esistenti e distribuite a stazioni differenziate alcune funzioni di ingresso.

Sempre nell'ambito di tali procedimenti s'inquadrano le attività a carattere statistico svolte: per il P P B S, per la costituzione di archivi sugli immobili, per analizzare i titoli di studi e i dati nosologici del personale di leva. Onde perseguire l'addestramento tecnico costante del personale e finalizzarlo ad una riqualificazione per la gestione dei sistemi informativi, si sono sistematicizzati i corsi ed il materiale didattico e di consultazione. Interessante é inoltre il criterio adottato di ruotare orizzontalmente e verticalmente all'interno dei gruppi software il personale, sì da consentire interscambió dei ruoli senza maggiori costi.

Infine, nella prospettiva - invero accorta e sensibile alla evoluzione tecnologica in atto sul mercato - di bilanciare il costante aumento del peso del software nella economia dei sistemi informativi, ORMEDIFE ha rivolto particolare attenzione alla produzione dei programmi applicativi, sviluppata con criteri di affidabilità del prodotto finito e di economicità in rapporto alle risorse umane impiegate per realizzarlo.

Si tende, quindi, alla standardizzazione e alla capi

talizzazione dei programmi applicativi, si adottano particolari tecniche allo scopo di ridurre i tempi di compilazione e documentazione dei programmi, si ricercano linguaggi di programmazione capaci di ridurre l'attuale tasso di incidenza della manutenzione dei programmi rispetto a quello del loro sviluppo.

Alcuni problemi che rientrano nel quadro generale introduttivo vengono segnalati con particolare enfasi. In particolare sono stati indicati:

- l'istituzione dei ruoli tecnici dell'informatica e, limitatamente al personale militare, di un ruolo unico interforze;
- specializzazione e aggiornamento del personale disponibile anche per abilitare all'impiego di strumenti operativi di altra qualificazione (è, però, da considerare che ancora non sono entrati in vigore gli specifici profili professionali);
- adeguato impiego degli specialisti nell'intento di mantenere durature permanenze negli incarichi che la specializzazione consente;
- richiesta di aumento di capacità elaborativa e proposta di

costituzione di un centro di elaborazione esclusivo per la gestione del personale aeronautico.

Da sottolineare che nei centri della Difesa si é sopperito alla carenza di specialisti nel settore della informatica intensificando le funzioni di controllo e coordinamento.

MINISTERO DELLE FINANZE

1 - Viene descritto il sistema di elaborazione dati della Guardia di Finanza e precisati gli obiettivi perseguiti: snellimento del lavoro nelle aree amministrative logistiche al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse sia di uomini che di mezzi; realizzazione di strumenti conoscitivi per gli organi di vertice ai fini decisionali e di indirizzo; conferimento ai reparti operativi di una possibilità di indagine più penetrante mediante strumenti di ausilio nelle varie aree di intervento.

2 - Viene segnalato il programma di meccanizzazione degli atti del Catasto Terreni che deve però tener conto degli obiettivi futuri dell'Istituto catastale e delle variazioni nel sistema di gestione delle Conservatorie dei registri immobiliari.

La Direzione del Catasto e dei Servizi tecnici erariali segnala anche la collaborazione con il Politecnico di Torino per

la realizzazione di rilievi automatizzati tratti direttamente dalle riprese aerofotogrammetriche, nonché le esperienze in corso per automatizzare completamente i rilievi topografici dal punto di vista della restituzione grafica plotterizzata.

In questo settore é stato potenziato il Centro digitalizzazione e disegno automatico dell'Ufficio calcolo aree nuovo catasto di Roma, con l'allestimento di una linea grafica interativa, così come il Centro di calcolo del catasto di Torino con l'acquisto di attrezzature di tipo integrato.

Quanto al Catasto Edilizio Urbano si é avviato un progetto pilota di gestione automatizzata.

3 - Per le Imposte Dirette, il sistema degli accertamenti ha avviato elaborazioni automatizzate di incrocio per evidenziare i casi di omissione di dichiarazione, nonché lo archivio anagrafico e contabile dei soggetti di imposta e la rilevazione degli accertamenti notificati dagli uffici.

Nell'anno 1980 é stata effettuata la procedura di liquidazione delle dichiarazioni presentate nell'anno precedente, resa possibile dal completamento della rete di terminali presso gli uffici.

Per un complesso di oltre 20 milioni di dichiarazioni é stata costituita una base informativa di riferimento e creati i presupposti tecnici per la gestione automatica della

liquidazione, effettuata direttamente dal Centro Informativo con la collaborazione tecnica di società di servizio, con miglioramento della qualità dei controlli, correzioni delle dichiarazioni e produzione diretta dei dati di ruoli e rimborsi; e infine miglioramento dell'organizzazione del lavoro.

Inoltre, attraverso la fornitura di supporti meccanografici da parte delle aziende di credito abilitate alla ricezione delle deleghe dei contribuenti, si verificano gli attestati e la loro tempestività.

Infine, é stata ottimizzata la procedura dei rimborsi per il "decumulo".

Presso la Direzione generale imposte dirette sono state rese disponibili informazioni che hanno permesso analisi, studi e modelli di previsione per il gettito fiscale, fornendo così aiuto agli uffici imposte che potranno dedicarsi a compiti di istituto, più tecnici e professionalmente qualificanti.

Inoltre, sono entrati in funzione due Centri Servizio (a Roma e Milano) la cui gestione tecnica per l'automazione del

le - attività di ricezione delle dichiarazioni, di liquidazione dei tributi, di esecuzione dei rimborsi e formazione ruoli é anch'essa affidata a società private come di fatto é tutto il parco informatico dell'area tributaria.

4- Quanto alla riscossione delle entrate, é stato completato lo studio per l'area di attività degli Uffici del Registro. Il centro informativo tasse ha effettuato le elaborazioni per i dati trasmessi dagli uffici IVA. La Direzione generale delle tasse e imposte indirette sugli affari ha perseguito in questi anni lo studio ed il perfezionamento delle procedure per la riscossione delle entrate ed i controlli incrociati dei dati.

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Si tende a dare particolare rilievo ai processi di automazione delle attività degli uffici giudiziari.

Sono stati già avviati, in quattro settori, altrettanti procedimenti ai automazione. Si tratta del centro elettronico-statistico di documentazione della Suprema Corte di Cassazione, del sistema elettronico-statistico dell'organizzazione giudiziaria; del centro elettronico dell'Amministrazione penintenziaria e del centro elettronico del Casellario Giudiziario.

Perticolare rilievo è conferito al Centro elettronico che opera nell'ambito della Direzione generale degli Affari Penali, il cui sistema è ben lungi dall'aver raggiunto le sue effettive potenzialità.

Qualora fosse possibile fare avanzare detto sistema verso il perseguimento di obiettivi già ben individuati (e certamente raggiungibili sotto il profilo tecnico-operativo), si otterrebbero finalmente una soddisfacente razionalizzazione delle procedure, lo snellimento delle medesime, un considerevole risparmio dei tempi operativi e del tempo-uomo, oltrechè un servizio informatico esteso, capillare e tempestivo, tale da consentire quindi decisioni rapide ed efficaci.

Se questa ben radicata aspirazione non si è potuta sin qui appagare ciò è dipeso principalmente da: a) insufficienza dei fondi a disposizione; b) inadeguatezza delle strutture edilizie; c) difficoltà di convertire la preparazione professionale del personale e di reclutare aliquote di soggetti in possesso delle necessarie specializzazioni; e) difficoltà di modificare norme (di legge e regolamenti) e prassi costituite; f) difficoltà di ottenere il necessario cambio culturale all'interno degli uffici anche in presenza di programmi di automazione già attuati.

Quando si esaminano nuove proposte di automazione che comportano l'impiego di grandi risorse finanziarie e presuppongono la piena soluzione dei gravi e intricati problemi sopra accennati, è doveroso anzitutto verificare la loro reale fattibilità anche in relazione a quanto è già in fase di sviluppo. Si deve, cioè, non commettere l'errore, il cui costo ricadrebbe sulla collettività, di coltivare l'illusione che le "alternative" siano più facili ad attuarsi rispetto alla prosecuzione delle realizzazio

ni in corso. Si deve evitare, cioè, di imbarcarsi in "nuove avventure" solo perchè non si è avuta la capacità di portare a compimento i processi di rinnovazione in atto, nascondendosi che tali "nuove avventure" presentano lo stesso se non maggiore grado di difficoltà.

Per poter automatizzare i casellari giudiziari circondariali e quello centrale si è dovuto attuare un potente impianto di informatica distribuita che ha comportato, fra l'altro, la messa in funzione di cinque centri elettronici interregionali (un sesto è in via di allestimento) e la dotazione agli uffici giudiziari di n. 113 terminali.

Il sistema ha una configurazione tale da consentire di acquisire i dati attinenti ai "carichi pendenti" senza l'aggiunta di nuovo "hardware". Infatti le medesime apparecchiature usate per i casellari sono, per potenzialità e per ubicazione, idonee a servire anche per la meccanizzazione dei carichi pendenti, mediante un marginale potenziamento dell'hardware.

Se il relativo programma non é ancora avviato ciò dipende esattamente dalle difficoltà sopra enunciate.

Deve sottolinearsi che l'acquisizione e la gestione dei "carichi pendenti", mentre concretizzerebbe un importante servizo per tutta la collettività, consentirebbe anche la costituzione di una banca di dati di grande interesse per l'esercizio della funzione giudiziaria penale.

E' interessante constatare che fra "carichi pendenti" e "precedenti penali" vi è un nesso di continuità logico-temporale per cui il "carico pendente" o si annulla (quando non segua con

danna) e viene conservato solo in un archivio storico (se si riterrà opportuno), o diviene precedente penale (quando segua condanna). Ciò vuol dire che il funzionamento contemporaneo dei due servizi serve anche al reciproco riscontro.

Le informazioni sui precedenti penali e sui carichi pendenti possono chiaramente essere usate per approfondire la conoscenza del sistema, per rilevarne carenze e concepire rimedi.

Tuttavia, sia pure accedendo ad una ripartizione grossolana, si può fare una demarcazione fra informatica e gestione degli uffici, tracciando il confine tra "precedenti" e "carichi" da un lato ed attività interna all'ufficio dall'altro.

La funzione di gestione presenta due aspetti che non vanno confusi e che in linea di principio potrebbero affrontarsi separatamente. Il primo aspetto é quello dei supporti tecnologici fra cui rientrano l'automazione degli archivi e degli schedari e la predisposizione di documenti contenenti atti giudiziari; il secondo aspetto attiene alla raccolta di dati informativi il più possibile dettagliati. I programmi di elaborazione di questi dati consentiranno indagini ed analisi e quindi individuazione di eventuali disfunzioni e di suggerimenti per un progressivo miglioramento quantitativo e qualitativo.

La gestione automatizzata può essere affidata alla responsabilità di ciascuna unità giudiziaria (per unità giudiziaria si può intendere sia un singolo ufficio sia un raggruppa-

mento di uffici che può giungere fino al livello distrettuale). Si deve però rimarcare che mentre per l'aspetto "raccolta ed analisi di dati informatici" é pensabile, e forse opportuno, operare sul penale in modo autonomo, ciò non sembra economico e logico per quanto attiene all'aspetto "supporti tecnologici", i quali riguardano quasi sempre la generalità delle operazioni di un ufficio nel suo complesso (penale, civile amministrativo e contabile).

Le ormai consolidate esperienze condotte in tutti i Paesi avanzati nel campo dell'analisi dei sistemi consentono di affrontare la duplica tematica "gestionale" degli uffici giudiziari usando conoscenze e procedure che hanno già dato buoni risultati altrove.

MINISTERO DELL'INTERNO.

Nel Ministero dell'Interno, le Direzioni generali di P. S., affari generali e personale e amministrazione civile dispongono ciascuna di un centro elaborazione dati che alla occorrenza é di supporto tecnico per il lavoro di altri uffici centrali.

Il sistema informativo della polizia é articolato su di un CED, un centro elettronico per la gestione delle comunicazioni e 450 terminali in uffici centrali e periferici. Le finalità operative sono perseguite da applicazioni su informazioni sintetiche connesse all'azione di prevenzione e repressione dei reati. Vi sono però anche applicazioni a informa-

zioni analitiche che permettono il reperimento di dati ed informazioni associate e correlati.

Infine vi sono applicazioni di tipo gestionale relative al trattamento del personale, alla contabilità patrimoniale ed alla gestione dei magazzini.

Il sistema e' caratterizzato da una notevole distribuzione sulla periferia della memorizzazione, utilizzazione ed elaborazione, tenendo conto però della necessaria compatibilità di specifiche, ai fini dell'integrazione.

In seno alla Direzione generale degli affari generali e del personale il sistema gestisce le competenze relative ad alcune categorie di personale, nonché rilevazioni ed elaborazioni statistiche su dati socio-economici.

A questo proposito viene segnalato come indispensabile l'utilizzo di strumenti informatici per l'aggiornamento nei confronti dell'evoluzione della fenomenologia sociale. La tempestiva disponibilità di dati sintomatici di certi fenomeni, ancora allo stato latente, può consentire di utilizzare adeguatamente gli strumenti operativi disponibili per prevenire effetti pregiudizievoli per il corpo sociale. In campo legislativo poi, il supporto documentale rappresenta una prima ed indispensabile fase per ogni iniziativa che voglia prendere le mosse da necessità concrete e che ritenga di dover simulare gli effetti prossimi o remoti per misurare la portata delle innovazioni.

Viene sottolineata la necessità di coordinare le iniziati

ve affinché si abbiano ad evitare attrezzature sproporzionate rispetto alle esigenze di servizio oppure parziali utilizzazioni.

La linea evolutiva impostata in precedenza é stata sviluppata da una commissione ad hoc: é stata potenziata la distribuzione del sistema informativo della Pubblica Sicurezza nel quale é da segnalare altrosì il progetto per la sicurezza ed il controllo degli accessi alle basi di dati; la attività di automazione di procedure della Direzione generale del personale e affari generali ha ampliato, oltre alle basi di dati relativi alla gestione del personale, le indagini socio-economiche, preventivando la possibilità di interrogazioni in tempo reale e predisponendo nel contempo la stampa periodica dei risultati; si sono attivati inoltre numerosi servizi nel campo della protezione civile e dei servizi antincendio; la Direzione generale dell'amministrazione civile segnala come applicazione innovativa il sistema di diramazione di risultati elettorali con diffusione anche fuori sede a mezzo terminali. E' in corso inoltre uno studio di fattibilità di un autonomo processo d'informatizzazione per la gestione e l'amministrazione di comandi provinciali vigili del fuoco, in prospettiva di sviluppo e potenziamento delle strutture.

Pur se talvolta compiuta con metodi pioneristici e sperimentali, l'iniziativa in tema di documentazione generale,

che attraverso appositi uffici e con un grosso sforzo di razionalizzazione delle rilevazioni analizza le funzionalità dei servizi pubblici di base, la situazione economico-sindacale nei vari settori produttivi, i problemi riguardanti i giovani ed il mondo della scuola, la situazione dell'edilizia abitativa e dell'applicazione di norme relative, rappresenta un indispensabile supporto alle attività di governo e di amministrazione.

Su argomenti di diverso ordine é da segnalare che il medesimo sistema gestisce vari flussi di dati nel procedimento per concorso di reclutamento di personale, abbattendo in modo massiccio i tempi di espletamento che - dato il numero dei candidati - sarebbero altrimenti un onere insostenibile.

Il centro elettronico presso la Direzione generale dell'amministrazione civile ha per applicazione principale la raccolta, elaborazione e diffusione dei dati inerenti alle consultazioni elettorali. Esso provvede, anche, alla gestione di anagrafi e matricole di amministratori locali e di computi circa i bilanci e la finanza locale. A richiesta di altre Direzioni, sono state automatizzate alcune procedure per l'erogazione di competenze fisse e variabili, la gestione di personale e l'elaborazione di dati statistici.

MINISTERO DEL LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE.

E' in corso la messa a punto di un programma relativo alla parte economica dei contratti collettivi nazionali di lavoro per tutti i settori; in tal modo si potranno utilizzare i dati sia per i rinnovi contrattuali e la trattazione delle vertenze che per condurre analisi comparate tra settori e categorie, sul costo del lavoro, la produttività e la incidenza economica delle rivendicazioni contrattuali in genere (manca però la parte relativa ai contratti integrativi aziendali e locali che non sono stati forniti dalle organizzazioni sindacali competenti).

Oltre ad interventi di tipo gestionale del personale, é proseguita l'attività per la meccanizzazione degli ispettorati provinciali e regionali del lavoro mirante a sostituire le macchine esistenti con un sistema integrato di tipo evoluto; sono inoltre proseguiti i progetti circa il collocamento.

Su tali realizzazioni (sia pure parziali), vengono fatte puntuali osservazioni circa la possibilità di costituire un valido supporto tecnico per la formulazione di politiche del lavoro, con una contemporanea produzione intermedia di elementi quantitativi e qualitativi sufficienti a snellire molte procedure ripetitive e meramente manuali nonché a costituire, a diversi livelli di aggregazione, situazioni riassuntive.

Si sottolinea, però, che per la parte economica dei contratti collettivi nazionali di lavoro sarebbe necessario disporre dei dati sul salario contrattuale distinto per attività economica, contratto e qualifica, i suoi elementi costitutivi e il costo del lavoro.

La procedura é tecnicamente a regime; peraltro sussistono difficoltà per l'acquisizione di qualche dato. Infatti alcune voci della retribuzione indiretta richiedono, per una quantificazione attendibile, conoscenza analitica delle strutture delle maestranze per singola azienda cui viene applicato il contratto. L'attuale struttura non é in grado di espletare queste analisi ed il metodo indiretto di richiesta ad esperti delle parti sociali presuppone tempi di applicazione insostenibilmente lunghi.

Il progetto collocamento é stato esteso ad altri tre uffici di grandi città ed é in corso di studio per le regioni terremotate: il modulo comprende una serie di sotto procedure che abbracciano la quasi totalità del lavoro svolto in un ufficio del collocamento di qualsiasi dimensione.

Quanto alle procedure automatizzate presso gli ispettorati del lavoro vengono sottolineate le esigenze emerse dopo un quinquennio di esperienza, soprattutto di ordine funzionale in quanto occorre ormai utilizzare completamente la gran

de mole di dati acquisiti mediante una gestione diretta che presuppone la disponibilità di memorie di massa e di capacità elaborativa adeguata, non presenti nelle attuali apparecchiature.

Si ipotizza dunque un nuovo sistema distribuito su tre livelli di automazione: provinciale, regionale e centrale, che utilizzino le branche di dati come supporto di attività a livello diverso.

Viene peraltro fatto rilevare che, pur senza innovazioni sulle procedure tradizionali e sulle disposizioni legislative in materia, chiaramente necessarie, si sono ottenuti positivi influssi sull'organizzazione interna degli uffici, senza provocare scompensi o disservizi.

E' comunque indispensabile, dato il ricorso sempre più accentuato ai sistemi elettronici per ottenere in tempi brevi le notizie che sono alla base dell'attività di iniziativa e coordinamento, oltreché di ricognizione, la disponibilità di un corpo di personale particolarmente qualificato inserito nelle linee operative dell'Amministrazione, per effettuare il progetto delle ricerche e l'analisi dei risultati oltre all'aggiornamento del personale addetto al sistema in relazione agli aggiornamenti delle procedure in atto e alla evoluzione tecnologica del sistema stesso.

In vista infine dell' attivazione di un sistema integrato articolato in sede locale, si rileva l'esigenza di strutturare ambienti adatti alle nuove situazioni, di garantire l'affidabilità dei dati raccolti e di ottenere manutenzione tecnica sufficiente a non interrompere i flussi operativi.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE.

L'obiettivo assegnato al sistema informativo é quello della automazione della gestione globale del fenomeno scolastico nelle sue componenti: istituzioni e personale addetto. Conseguenze di detta automazione sono stati sempre crescenti processi di semplificazione, razionalizzazione ed omogenizzazione, pur nel rispetto della normativa esistente. Donde: maggiore essenzialità, più coerente adeguamento e più effettiva incisività nella disciplina dell'amministrazione, vengono aggiunte a reale acquisizione di sicuri criteri di uniformità, certezza, completezza e tempestività degli atti amministrativi.

Le attività riguardano per le anagrafi, gli organici di diritto ed il reclutamento in modo complessivo, cui si aggiungono particolari procedure da integrare in futuro.

E' da segnalare l'attività dei centri di calcolo delle Università che, oltre alla gestione dei servizi amministrativi, forniscono supporto indispensabile alla ricerca scientifica.

MINISTERO DEL TESORO

1) La Direzione generale del Tesoro elabora la contabilità dei conti correnti di serie speciale per i pagamenti pensionistici (le partite di pensione sono circa 2.500.000), le spese fisse delle direzioni provinciali del tesoro, la gestione del personale, i dati relativi al conto del tesoro con classificazione funzionale ed economica. Viene sottolineato l'affannoso adeguamento delle procedure per far fronte alla dinamica legislativa riguardante i trattamenti economici di attività e di quiescenza del personale statale ,che richiede ovviamente l'applicazione immediata dei numerosi provvedimenti modificativi: si é reso indispensabile avviare un piano di meccanizzazione integrale e decentrato dei servizi periferici del Tesoro, portando in provincia un potenziale elaborativo ed istallando minielaboratori atti a provvedere autonomamente alle posizioni dei singoli amministrati.

2) La Direzione generale del debito pubblico ha in corso l'analisi di fattibilità per l'automazione del Gran Libro del Debito Pubblico e per i pagamenti circa le cartelle al portatore, ove il sistema tradizionale di riscontro e conteggio manuale dell'enorme massa di titoli, cedole e tagliandi di ricevute dovrà necessariamente essere abbandonato in favore di tipi leggibili magneticamente.

3) La meccanizzazione ha portato un notevole contributo allo snellimento delle attività amministrative, nonostante la struttura burocratica della Direzione generale degli Istituti di Previdenza, legata ad una eterogenea realtà periferica come quella dei 20.000 enti iscritti alle casse pensioni, delle Direzioni provinciali del tesoro e delle Intendenze di Finanza che amministrano trattamenti, contributi e patrimonio.

Sulle procedure già attive occorre calare il piano di graduale ristrutturazione dei processi di automazione onde realizzare la gestione di tutte le posizioni individuali degli iscritti alle casse pensioni,del settore della previdenza (contributi, sovvenzioni) e delle locazioni. Per una vera operatività e per la riduzione dei tempi di lavoro occorrono la configurazione di apparecchiature tali da consentire la gestione in linea e l'integrazione degli archivi, la disponibilità di risorse adeguate (ed in particolare di tecnici) e, non ultima, la riorganizzazione dei servizi amministrativi interessati (importante é per esempio il risultato della nuova modulistica e la possibilità di controlli incrociati).Vero é che limiti, definiti "invalicabili" al soddisfacimento delle esigenze individuate, si trovano nella struttura burocratica e centralizzata della Amministrazione (per cui manca lo stretto contatto in sede periferica tra iscritti ed enti datori di lavoro) e nella normativa vigente che dilata il tempo necessario per i

controlli e i pagamenti delle prestazioni o per ottenere i dati necessari alla gestione dell'erogazione.

4) Il Centro elettronico dipendente dal Provveditorato Generale dello Stato gestisce magazzini, dotazioni di macchine, vestiario, veicoli.

Per il Ministero dell'Industria gestisce parzialmente lo archivio dei brevetti, del servizio geologico, del credito agevolato al commercio e del Comitato interministeriale prezzi.

Punto debole di tutte queste applicazioni é l'indisponibilità del personale alla perforazione per l'acquisizione dei dati disponibilità, lamentata a più riprese; invero sembra che l'approccio al problema non sia completamente corretto. Poiché se tale modulo dell'elaborazione, avulso dal contesto procedimentale, si rivela insostenibile per brutalità e ripetitività di esecuzione, si dovrebbe risolvere il problema come già fatto in periferia ove non vengono lamentate le stesse carenze.

5) Nella Direzione generale delle pensioni di guerra si é installato un nuovo complesso di apparecchiature che successivamente dovrà gestire globalmente le singole pratiche. Allo stato attuale sono meccanizzati i ruoli di pagamento.

6) In seno alla Direzione Generale dei servizi speciali e del contenzioso sono allo studio le possibili aree nelle quali si riterrebbe produttivo il ricorso ad un sistema di elaborazione automatica dei dati.

7) Il quadro di riferimento indispensabile per consentire l'attività automatizzata della Ragioneria Generale dello Stato é la Legge 468/78 i cui tempi operativi vanno man mano maturando e proponendo nuovi obiettivi da realizzare. Detto processo evolutivo ha investito, sia pure in misura differenziata per grado di urgenza e per complessità d' interventi, tutte le diverse componenti strutturali, sia logiche che fisiche, del sistema informativo. Primo argomento da affrontare é la sostituzione delle apparecchiature periferiche in uso, obsolete e degradate, con altre compatibili anche con assetti futuri. Il piano di sostituzione dunque, pur perseguendo lo obiettivo dell'ammodernamento, ha dovuto tener conto della continuità operativa del sistema, limitando al massimo le operazioni di adeguamento dei programmi di gestione, prevedendo la massima riutilizzazione possibile dei supporti disponibili e progettando il dimensionamento del sistema centrale. Dal punto di vista logico i risultati conseguiti in analisi e stato di avanzamento delle soluzioni nuove vanno esaminati per aree di attività.

Nel settore entrate la integrabilità delle informazioni ha dato luogo ad un manuale operativo gestione delle stampe periferiche" e si é iniziata la procedura di controllo sui versamenti ricevuti dalle aziende di credito

per IRPEF e ILOR riguardanti il 1977, da incrociare con i dati posseduti dal Ministero delle Finanze.

In detto settore il sistema ha effettuato (per il 1980) 3,1 milioni di operazioni imput, di cui 1,9 milioni promosse da organismi esterni integrati; 2,6 milioni di stampe e 5,6 milioni di righe notizie sono il risultato delle operazioni output.

Nel settore della spesa l'attività di consolidamento delle procedure già automatizzate e di inserimento di nuove senza provocare alterazioni traumatiche alla correntezza e fluidità dei flussi informativi, ha creato molteplici problemi che interessano l'intero universo delle informazioni.

Quanto alla disponibilità di cassa, può essere controllata solo razionalizzando la gestione dei pagamenti per i ruoli di spesa fissa, i quali complicano notevolmente la precisione e tempestività dei controlli.

Sono quindi state predisposte procedure di "primo avviamento" - evidentemente perfettibili - per l'emissione e il trasporto dei titoli di spesa, l'assegnazione di fondi e la gestione di impegni, per un totale di 7,9 milioni di operazioni, che nel 1981 diventano 8,4 milioni.

Anche nell'area bilancio si ritrovano i problemi già esposti: tra i primi risultati dell'attività di analisi é la definizione della nuova struttura delle informazioni.

Ancora nell'area finanza pubblica, intensa é l'attività di analisi econometrica, della quale occorre aggiornare e modificare i modelli che costituiscono sia singoli sistemi autonomi, capaci di produrre previsioni indipendenti, sia sistema integrato che fornisce insieme coerenze di previsioni. Particolare rilievo assume la realizzazione, nell'area finanza pubblica, della gestione per il 1981 dei dati anagrafici e contabili delle istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica e degli enti pubblici disciplinati dalla legge 70/75.

Ciò ha comportato la creazione di nuove schede contabili il cui riscontro in tempo reale permette quel tipo di controllo su efficienza e buona gestione da più parti auspicato.

Altro settore interessato all'automazione é il trattamento economico del personale delle amministrazioni centrali da adeguare rispetto alla progressione giuridica, allo inquadramento giuridico-economico, all'acquisizione e aggiornamento delle anzianità ed alla ricostruzione delle situazioni sia giuridiche che economiche.

Da un punto di vista generale si può, pertanto, osservare che vengono evidenziate, dalla messa in opera della nuova configurazione del sistema, le necessità di attrezzature

più potenti (per esempio in sede di collegamenti o stampanti). Sul versante logico, speciale attenzione é da riservare ad inconvenienti all'attuazione del programma quali l'obsolescenza dell'architettura in atto (che si manifesta nella ridondanza e duplificazione di dati sulla base informativa), per effetto della stratificazione delle procedure instaurate via via per far fronte alle necessità operative e determinate da eventi interni ed esterni al sistema e/o non prevedibili all'epoca della sua primitiva progettazione.

Altro problema è quello della integrazione con il sistema gestito per la Corte dei Conti, che dovrà adeguare le proprie procedure ai criteri, alle strutture ed al contenuto di quello della Ragioneria Generale.

PAGINA BIANCA