2.1 - Programmazione dell'attività della pubblica Amministrazione

L'art. 3 del D.P.R. 30 giugno 1972, n.748, concernente il riordinamento della dirigenza statale, prevede, fra l'altro, che i dirigenti titolari d'ufficio adottino provvedimenti di rispettiva competenza in relazione alle direttive generali, ai programmi di massima ed alle eventuali priorità dell'azione da svolgere, stabilite dai rispettivi Ministri.

Tale normativa è chiaramente finalizzata, oltrechè a favorire il decentramento funzionale dell'azione amministrativa - per accrescerne la tempestività di attuazione nonchè l'efficacia - ad introdurre nella pubblica amministrazione con carattere di sistematicità il metodo della programmazione, quale condizione per superare la contingenza di un'attività generalmente svolta senza il supporto di obiettivi e strategie generali.

E' noto che la citata normativa non ha avuto larga applicazione presso le Amministrazioni, almeno nel primo decennio di vigenza del D.P.R. 748. Più recentemente, sembra evidenziarsi una inversione di tendenza, forse anche in ragione delle pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica che, comunque, costringono ad operare valutazioni e scelte e, quindi, a programmare selettivamente gli interventi.

Si riferisce di seguito sulla formulazione - nel 1983 - dei principali programmi di attività:

Ministero degli Affari Esteri

L'attività del Ministero degli Esteri, istituzionalmente volta a regolare e sviluppare i rapporti dell'Italia con gli altri Stati e le Organizzazioni Internazionali, non è programmabile in senso stretto e quindi non valutabile - se non limitatamente - alla luce di criteri di produttività.

A titolo esemplificativo, si elencano alcune attività programmabili almeno in senso generale:

a) l'attività del Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo è regolata da precise scadenze. L'Italia si è posta come obiettivo per il 1980 di contribuire allo sviluppo dei Paesi emergenti con un ammontare di stanziamenti pari a 0,70 % del PNL.

b) il piano di revisione del patrimonio immobiliare del Ministero Affari Esteri, ispirato nettamente a criteri di economicità. L'Amministrazione, che sinora per esigenze di servizio è stata costretta a locare centinaia di immobili e di appartamenti sulla rete estera, di fronte a crescenti e talvolta imprevedibili costi è giunta alla determinazione di procedere gradualmente, ove l'incidenza dei canoni d'affitto è maggiore, all'acquisto degli stessi.

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste

L'attività svolta nel settore dell'economia montana e delle foreste si è articolata secondo i programmi stabiliti in sede nazionale e di Comunità Europea.

In particolare, in applicazione del Piano Agricolo Nazionale sono state gestite le seguenti attività di competenza nazionale relative al settore forestazione:

Lotta agli incendi boschivi: - Il servizio antincendi boschivo del Corpo Forestale dello Stato ha operato con mezzi terrestri ed arei per la difesa dal fuoco del patrimonio boschivo nazionale. Funzionari del Ministero unitamente ad Ufficiali piloti dell'Aeronautica Militare hanno operato presso il Centro Operativo Aereo Unificato, costituito nel giugno del 1982 dal Ministro per la protezione civile, coordinando le richieste di intervento aereo pervenuta dai centri operativi regionali, con l'attività degli aeromobili antincendio.

Nel periodo estivo oltre ai due Canadair CL 215 hanno operato anche velivoli messi a disposizione delle forze armate: due C-130 Hercules e 3 G-222 dell'Aeronautica Militare, attrezzati per il lancio di miscela ritardante, nonche due elicotteri CH 47 dell'Esercito e un AB 212 della Marina con secchi appesi al gancio.

Il Centro Operativo aeromobili del Corpo Forestale dello Stato ha svolto la sua attività oltre che con i Canadair CL 215 con 10 elicotteri leggeri Breda Nardi NH 500, con base all'aeroporto di Roma Urbe, che svolgono principalmente servizi di prevenzione, di avvistamento e di coordinamento degli interventi.

Di particolare interesse per la prevenzione degli incendi è stata la sperimentazione, già iniziata nel 1982 e proseguita ed ampliata nel 1983, dell'indice meterologico di pericolo degli incendi, volta a verificare l'applicabilità in Italia del metodo spagnolo, attuata con la collaborazione del Servizio Meteorologico dell'Aeronautica Militare,che ha approntato un modello matematico per fornire l'indice attraverso l'elaborazione elettronica dei dati meteorologici relativi inseriti nel programma "Afrodite".

Carta forestale d'Italia e Inventario Forestale Nazionale: nel corso dell'anno sono iniziati i rilievi di campagna dei punti inventario ad opera di squadre composte da personale del Corpo Forestale dello Stato; inoltre, sono state definite le modalità di realizzazione della Carta Forestale d'Italia e della Carta delle Destinazioni Agro-Silvo-Pastorali che verranno realizzate contemporaneamente.

Parchi Nazionali e Riserve naturali: in tale campo è stata svolta un'azione di indirizzo e di coordinamento che si inquadra in quella più generale di protezione dell'ambiente naturale. La gestione diretta dei Parchi Nazionali e delle Riserve naturali è affidata (tranne che i Parchi Nazionali del Gran Paradiso e d'Abruzzo, gestiti da appositi Enti) alla gestione dell'ex Azienda di Stato Foreste Demaniali che, come è noto, opera con personale del Corpo Forestale dello Stato.

Altra importante fonte di attività è consistita nell'applicazione di Regolamenti e Direttive CEE.

In tale campo, è stata svolta opera di coordinamento degli interventi attuati dalle Regioni e il necessario tramite fra queste e i servizi della Commissione delle Comunità Europee.

I programmi la cui applicazione ha interessato il Ministero riguardano i Regolamenti Comunitari in materia di strutture agricole, le Direttive comunitarie sulla riforma socio-strutturale dell'agricoltura, le Direttive in materia di politica ambientale.

Il Ministero ha inoltre contribuito all'elaborazione di progetti ancora in corso di definizione in tema si strutture agrico

le, foreste ed ambiente; fra questi si ricordano:

- i programmi mediterranei integrati;
- la proposta di regolamento destinata ad incrementare la protezione della foresta nella Comunità contro gli incendi e le piogge acide;
- il programma di azioni comunitarie per il sistema legno;
- la proposta di direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale delle opere pubbliche e private;
- la proposta di regolamento relativo alle azioni comunitarie per l'ambiente e sulle riserve naturali della Comunità.

Circa l'adeguatezza dei piani, programmi e dell'attività svolta alle esigenze dell'utenza, va detto che la vasta problematica concernente la difesa e valorizzazione delle risorse naturali (acqua, aria, suolo), dell'ambiente e del patrimonio boschivo costituisce un'esigenza sempre più sentita da vasti strati della popolazione, che avverte quanto siano preziosi tali beni in una Società in cui questi cominciano a scarseggiare.

Ed è su questo terreno che si esplica l'attività del Corpo Forestale dello Stato e ancor più si dovrà sviluppare in futuro.

Di fronte a tali esigenze, è innegabile che gli strumenti normativi ed operativi attualmente vigenti non appaiono adeguati; è pertanto urgente che vengano approvati alcuni importanti provvedimenti di legge sui parchi nazionali e sulle riserve naturali, sulla difesa del suolo e che nel contempo si possa definire meglio e rendere più incisiva, con nuovi mezzi tecnici e normativi, l'azione del Corpo Forestale dello Stato; il quale, al servizio dello Stato e delle Regioni, dovrà sempre più costituire lo strumento a disposizione dell'intera collettività nazionale, per il conseguimento di tali obiettivi.

La programmazione dell'attività negli altri settori si è orientata come appresso specificato:

Settore zootecnico

I piani ed i programmi hanno riguardato - secondo le linee programmatiche delineate dal Piano Agricolo Nazionale - principalmente la selezione ed il miglioramento del bestiame, la

di moltiplicazione della vite derivante da selezione clonale.Per l'espletamento di detto programma ci si avvale della collaborazione dell'Istituto sperimentale per la viticoltura di Conegliano.

Per il comparto frutticolo è in fase di realizzazione un centro per la produzione, conservazione e diffusione di materiale di moltiplicazione virus esente, la cui responsabilità operativa viene affidata all'Istituto sperimentale per la frutticoltura di Roma.

Per quanto riguarda invece il comparto florovivaistico, è proseguita l'attività dell'apposito Comitato consultivo che consiste essenzialmente nell'acquisire elementi tecnico-scientifici ed economici sulla situazione e sulle esigenze del settore, onde pervenire alla promozione di interventi idonei per avviare a soluzione i problemi relativi e favorirne quindi l'evoluzione e lo sviluppo.

Settore acquacoltura

E' emersa la necessità di verificare lo stato di attuazione dei piani regionali predisposti in attuazione della legge 984/77 "Quadrifoglio". Per quanto riguarda la competenza nazionale,il Ministero si è proposto di proseguire la politica di incremento della produzione ittica anche attraverso la realizzazione di specifici impianti.

Per quanto riguarda i risultati conseguiti dalle regioni sulle attività finanziate con la legge 984/77,l'indagine conoscitiva promossa dal Ministero non ha ancora avuto esito in quanto soltanto un numero limitato di regioni ha provveduto a trasmettere i dati richiesti.

In campo nazionale si è provveduto a potenziare il Laboratorio di Idrobiologia con apposite attrezzature al fine di porlo in grado di svolgere più accurate ricerche nel settore.

Settore di attività,indagini. studi e ricerche

I piani ed i programmi prefissati perseguono tre direttrici fondamentali: il privilegio totale della domanda di ricerca anzichè dell'offerta; l'instaurazione di rapporti d'intesa; la collaborazione e l'armonizzazione tra i vari centri decisionali pubblici e privati, nonchè il tempestivo trasferimento dei risul

lotta contro l'ipofecondità del bestiame e la mortalità neo e post-natale dei vitelli.

Per quanto riguarda la selezione ed il miglioramento del bestiame, oltre al normale adempimento dei compiti istituzionali - relativi all'ordinamento e tenuta dei libri genealogici e relativi controlli funzionali del bestiame - nel corso dell'anno si è provveduto ad apportare aggiornamenti ai regolamenti dei libri genealogici istituiti presso le Associazioni Nazionali Allevatori per renderli più rispondenti alle nuove esigenze delle varie specie e razze ed ai progressi tecnici conseguiti. Inoltre, sono stati realizzati i centri genetici presso l'Associazione Nazionale Bovini da Carne, della razza Pezzata Rossa e Frisona, al fine di ottenere soggetti più rispondenti alle esigenze dei vari ambienti ed alle esigenze di mercato. Per quanto attiene invece la lotta contro l'ipofecondità del bestiame e la mortalità neo e post-natale dei vitelli, sono state poste in essere le iniziative per il proseguimento della fase operativa del programma allo scopo di portare nelle stalle un tasso di vivinatalità al 90%, che permetterebbe di disporre di un milione di vitelli in più ogni anno.

Detto programma si è estrinsecato, nel corso dell'anno, nello svolgimento di un ulteriore corso di preparazione per zootecnici e veterinari. Inoltre, hanno iniziato ad operare presso le APA e le ARA n. 390 tecnici sui 582 preparati negli anni precedenti.

Settore produzioni vegetali

I programmi, sempre in attuazione del P.A.N., si sono prefissati come obiettivo il potenziamento dei comparti viticolo, ortofrutticolo, agrumicolo e florovivaistico, nonchè la certificazione delle varietà vegetali.

Per quanto attiene il comparto viticolo, sono proseguiti gli interventi in materia di anagrafi vivaistiche ed archiviazione dati mediante elaborazione elettronica; potenziamento del servizio di certificazione, operazioni di controllo presso campi di colture, realizzazione di capi di conservazione dei vitigni iscritti al catalogo nazionale delle varietà. E' stato inoltre dato l'avvio ad un programma triennale per la produzione di materiale

tati e delle informazioni agli operatori agricoli.

Sulla base delle esigenze concrete espresse dal mondo agricolo e dal sistema economico, territoriale e nazionale, le iniziative svolte sono state inquadrate sia nell'ambito di appositi progetti finalizzati sia nel sistema di programmi comunitari, utilizzando e attivando notevolmente il potenziale tecnico-scientifico degli Istituti e Laboratori di sperimentazione del Ministero nonchè di altri organismi.

Parallelamente alla parte tecnico-scientifica i programmi svolti hanno riguardato anche iniziative di carattere economico, di mercato e sui flussi dei consumi, nonchè progetti di valorizzazione agrituristica; convegni, studi e ricerche in materia di zootecnia alternativa, di trasporti ecc.

Di particolare rilievo è stato l'apporto fornito alla ricerca e all'informazione di mercato a livello nazionale ed internazionale attraverso l'IRVAM - Istituto per le ricerche e le informazioni di mercato e la valorizzazione della produzione agricola- che ha consentito l'accertamento ed il trasferimento in tempi utili agli operatori agricoli ed ai vari centri decisionali pubblici e privati dei risultati della ricerca dei prezzi e degli andamenti di mercato delle produzioni agro-alimentari.

E' proseguita inotre l'attività relativa al trasferimento dei risultati della ricerca e sperimentazione agraria.

Settore sperimentazione

L'intento che il Ministero si è prefissato per il settore è stato quello di incanalare la parte considerevole dell'attività di ricerca verso forme di integrazione e finalizzazione nella consapevolezza che il più alto grado di produttività ed incisività può essere raggiunto unicamente nel coordinato convergere di tutte le competenze disponibili verso chiari obiettivi di politica economica.

Le ricerche espletate hanno costituito nel 1983 un'area di studio di tematiche spesso di base, nella quale gli Istituti, di concerto con il Ministero, hanno disposto di una apprezzabile libertà di scelta e di organizzazione; sono stati avviati anche otto programmi di ricerca integrati, che comportano cioè molte ricerche a carattere interdisciplinare e collaborativo tra i di-

versi istituti e che vertono su importanti obiettivi che vanno dalla viticoltura-enologia alla lotta integrata contro i parassiti delle piante, alla produzione forestale, ecc.

Nel campo della promozione per l'incremento dei consumi e dell'educazione alimentare, l'attività del Ministero si è concretizzata in due grandi linee d'intervento:

- il miglioramento dell'alimentazione sotto il profilo sociale ed economico;
- l'attività promozionale in Italia ed all'estero.

Per quanto concerne il primo punto, di maggior rilievo si segnala:

- la stampa e ristampa di opuscoli a carattere divulgativo, distribuiti gratuitamente a scolaresche, enti, organizzazioni e privati cittadini con lo scopo di diffondere i principi di una sana ed equilibrata alimentazione;
- l'utilizzazione dei mass-media per sollecitare l'attenzione dei consumatori sui recenti risultati di lunghi anni di studi ed osservazioni che hanno indicato nella dieta mediterranea quella più giusta per il mantenimento del migliore stato di salute.

All'estero l'ICE, in esecuzione di specifiche convenzioni stipulate, ha proseguito l'attività promozionale in quasi tutti i Paesi comunitari ed extracomunitari, negli USA, nel Canada, nel Giappone ed in alcuni Paesi del Medio Oriente, a favore dei prodotti rientranti nei quattro comparti merceologici contemplati dalla legge n. 984/77 (vitivinicolo-ortoflorofrutticolo-zootecnico e delle colture mediterranee).

Ministero di Grazia e Giustizia

Il Ministero rappresenta che ancora nel 1983 in vari settori dell'Amministrazione è mancata la predisposizione di una adeguata programmazione correlata alle effettive esigenze dell'utenza, da individuare e valutare attentamente secondo una precisa scala di priorità, nel dinamico contesto sociale che spesso esige risposte coraggiosamente innovatrici. Onde talvolta l'azione amministrativa si è sviluppata secondo linee meramente e forse pigramante consuetudinarie, poco attente all'efficacia complessiva, non senza interventi episodici ed occasionali, privi del necessario coordinamento.

Il Ministero ha, quindi, segnalato le iniziative programmatiche realizzate in alcuni settori.

Studi Legislativi

E' preliminarmente da osservare che non tutta l'attività di questo settore può essere opportunamente pianificata, innanzi tutto perchè essa è ampiamente condizionata dai tempi e dalla programmazione che si dà il Parlamento e, in secondo luogo, perchè le richieste in termini di legislazione sono diventate in questi ultimi anni di difficile controllo.

Pur con questi limiti estrinseci, il settore studi legislativi ha programmato la propria attività per l'intero anno su prospettive di largo respiro, individuando tematiche ove intensa è l'esigenza di riforma. In questo modo si è inteso conferire un'articolata organicità di azione, approntando in anticipo il prevedibile materiale di base e si è messo in condizione di ridurre i tempi di produzione dei propri elaborati allorchè è diventata attuale la relativa richiesta secondo le scelte di intervento del Ministero della Giustizia, del Governo e del Parlamento.

I settori presi in considerazione vanno dal campo commerciale e societario al campo finanziario, da quello della lotta contro la criminalità organizzata all'altro delle eventuali anticipazioni sulla grande riforma del processo penale, dal settore dello sveltimento delle procedure a quello concernente le riforme ordinamentali della magistratura.

In materia civile, il maggior impegno è stato riversato nel campo commerciale e societario dove la necessità di adeguare la disciplina alle nuove realtà nonchè alle direttive C.E.E. è maggiormente sentita (contratti di impresa, esercizio congiunto da parte delle imprese di alcune attività). Nello stesso campo hanno operato due commissioni di studio: una per l'elaborazione di uno schema di norme organiche sull'impresa e l'altra per la riforma della legge fallimentare.

Considerati tuttavia i tempi non brevi che si prevedono per il compimento dei lavori di quest'ultima ed a fronte dei pericolosi varchi apertisi, a seguito di ripetuti interventi della Corte Costituzionale, nella disciplina del settore, è stato predisposto un disegno di legge tendente da un lato a colmare i vuoti, dall'altro a risolvere contrasti giurisprudenziali, anticipando ulteriori pronunzie della Corte Costituzionale in

ordine ad altri aspetti sui quali molteplici uffici hanno chiesto un giudizio.

E' al lavoro altresì una Commissione sul diritto di famiglia con il compito di effettuare una ricognizione generale della materia e di studiare eventuali procedimenti integrativi della legge 19 maggio 1975, n.151.

Un apposito gruppo di lavoro, che si avvale essenzialmente del contributo di magistrati impegnati nel settore, ha proceduto all'esame della scottante disciplina delle locazioni al fine di indicare modifiche, integrazioni e interventi di tipo anche non normativo che consentano di superare gli inconvenienti che presenta l'attuale disciplina.

La disciplina delle"banche-dati" e la più generale esigenza di tutela della "privacy" hanno formato oggetto di un'apposita commissione e si è giunti alla redazione di uno schema di disegno di legge che, rivisto alla luce delle osservazioni nel frattempo intervenute, è stato ufficialmente diramato.

Di notevole rilievo, infine, sono i lavori della Commissione per la riforma del codice della navigazione.

Anche nell'ampio settore del processo civile, le iniziative si sono sviluppate secondo una duplice strategia di riforma:

1) approntando numerosi disegni diretti a snellire l'iter processuale e a rimuovere in tempi brevi tutti gli appesantimenti non necessari, cioè razionalizzando per ciò che è possibile l'attuale normativa; 2) approntando, con più ampio respiro, la riforma globale del processo.

Rientra nel primo gruppo il disegno già presentato al Senato sull'aumento dei limiti di competenza del conciliatore e del pretore. Il provvedimento non è in contrasto con altro disegno di legge presentato dal Governo e concernente l'istituzione del giudice di pace; infatti è da prevedersi che l'approvazione del secondo richiederà tempi più lunghi, trattandosi di riforma di maggiore portata, quindi si è ritenuto opportuno riequilibrare nel frattempo la distribuzione delle competenze.

Altro disegno di legge,relativo all'estinzione del processo per inattività delle parti, tende a rimuovere inutili appe-

santimenti dell'attuale procedura.

Rientrano nel secondo gruppo il disegno relativo alla istituzione del giudice di pace e il disegno di legge delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura civile.

Quanto al primo, fra la tesi di rinvedire con opportuni aggiustamenti il tradizionale giudice conciliatore e quella di creare una nuova figura di magistrato onorario per avvicinare la giusitizia agli interessi più diffusi ed allargare l'attività di conciliazione, la seconda ha trovato più credito anche sulla base dei contributi offerti dagli operatori del mondo giudiziario e dalla dottrina sul tema.

L'altra grossa riforma riguarda l'intero codice di procedura civile. E' stato messo a punto il disegno per la relativa delega al Governo, dopo una lunga e perspicua elaborazione che ha tenuto conto soprattutto dei risultati della Commissione Liebman.

In materia di codice penale e leggi speciali, l'impegno maggiore si è riversato nella ricerca di soluzioni per contrastare l'assalto della criminalità organizzata.

Per elevare la capacità di risposta dell'ordinamento, è stato predisposto un apposito disegno che prevede un aggravamento speciale per tutti i reati commessi per il perseguimento di finalità di tipo mafioso; ciò in parallelo con l'analoga disciplina riguardante i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento democratico.

Nel contempo è stato messo allo studio un ampio riesame della legge n. 646 del 1982, soprattutto nei punti in cui ancora lascia alla criminalità organizzata margini di infiltrazione nella spendita del denaro pubblico. Inoltre, proprio al fine di stringere le maglie del controllo sui contratti di appalto e di forniture di cui esso o gli uffici giudiziari siano stazioni appaltanti, è stata predisposta una circolare, poi diramata, che contiene per i contratti modalità di stipula molto rigorose ed allarga la tipologia contrattuale cui tali modalità debbono applicarsi.

Approfondimenti ed iniziative hanno poi riguardato, e non esclusivamente sotto il profilo penalistico, l'inquietante fenomeno della diffusione delle droghe.

Nell'ambito del settore è stata, infine, costituita una commissione per approfondire gli aspetti internazionali del diritto penale. Essa ha il compito di elaborare i principi e i criteri ai quali attenersi per introdurre nel sistema penale gli istituti del trasferimento all'estero dei procedimenti penali e dell'esecuzione di sentenze penali straniere, nonchè di predisporre gli schemi di disegni di legge contenenti le norme necessarie per dare attuazione nel nostro ordinamento ad alcune Convenzioni del Consiglio d'Europa concernenti il settore della cooperazione internazionale in materia penale.

In materia di procedura penale, l'impegno, essenzialmente indirizzato alla riforma del codice, si è riservato contestualmente sullo studio di iniziative anticipatrici della complessa riforma e razionalizzatrici della normativa urgente.

Ripresentato il disegno di legge delega nel testo già approvato dalla Commissione Giustizia della Camera, è stata costituita una dommissione con il compito di affiancare la struttura nel seguire i lavori parlamentari.

Quanto alle altre iniziative, riprendendo una via già chiaramente delineatasi, un primo disegno di legge aumenta la competenza del pretore attribuendo a questo giudice la cognizione dei furti aggravati, che hanno un'alta incidenza statistica, e degli omicidi colposi che, per oltre il 90%, sono connessi a violazioni delle norme sulla circolazione stradale.

Altra rilevante innovazione riguarda la modifica dell'istituto della comunicazione giudiziaria, al fine di evitare effetti anomali e perversi di una figura che, viceversa, avrebbe dovuto assolvere a finalità prettamente garantistiche.

Costituisce una più marcata anticipazione del nuovo codice di procedura penale - che concentra nella competenza dell'organo di giurisdizione in senso stretto il potere di emettere provvedimenti restrittivi della libertà, escludendo l'autonomo potere del pubblico ministero - il disegno contenente nuove norme in tema di cattura.

Il rilancio del tema riguardante la riforma globale dell'ordinamento giudiziario è stato affidato ai lavori di un'apposita Commissione,ampiamente rappresentativa, che ha il compito di predisporre gli opportuni interventi attraverso una bozza di articolato e tenendo in particolare considerazione gli effetti delle sentenze n. 86 e 87/1982 della Corte Costituzionale.

Il lavoro è a buon punto e coinvolge settori - come l'ammissione in magistratura, il profilo monocratico o collegiale degli organi giudiziari, la struttura dell'ufficio di accusa, la dirigenza degli uffici, i consigli giudiziari - cha hanno sempre destato il vivace interesse del Ministero come di altri organismi e che richiedono una disciplina adeguata al "servizio giustizia" modernamente inteso.

E' sembrato altresì opportuno ripresentare il disegno sulla responsabilità disciplinare dei magistrati, anticipando la stessa commissione ministeriale, sia per dimostrare quanta importanza si annetta al profilo della tipicizzazione degli illeciti disciplinari sia per rimarcare l'interesse al tema della responsabilità che completa in una indissolubile triade i caratteri dell'autonomia e dell'indipendenza.

Quanto al Consiglio Superiore, è allo studio la riforma del sistema elettorale (il relativo disegno sarà approntato a tempi brevi) : una riforma che, senza eccessivamente innovare in un settore tanto delicato e purtroppo già ripetutamente oggetto di modifiche, valga tuttavia ad adeguare la disciplina vigente alle ben note decisioni della Corte Costituzionale.

Attrezzature ed edilizia giudiziarie

Nel 1983, per la dotazione di attrezzature ed impianti agli uffici ministeriali e soprattutto giudiziari, ci si è proposti di intervenire nei seguenti settori:

- nel campo delle pubblicazioni giuridiche, con l'aggiornare le biblioteche con le pubblicazioni di maggiore interesse intervenute nel corso dell'anno ed estendere, altresì, le biblioteche stesse agli Uffici di Sorveglianza ed ai Tribunali per i minorenni;

- nel campo della microfilmatura, con il dotare gli uffici giudiziari di apparecchiature autonome che consentano la microfilmatura di atti o documenti di cui sia indispensabile garantire la conservazione e, nel contempo, realizzare la microfilmatura degli atti relativi a quegli uffici che ne avessero fatto richiesta;

- nel campo delle attrezzature e servizi, con il dotare gli uffici giudiziari di impianti fissi di amplificazione e registrazione in aule di udienza; con il dotare gli uffici di archivi mobili e fascicolatori, di apparecchiature di memorizzazione dati, di mobili e apparecchiature varie (telecopier, phonoprinter, fotoriproduttori, ecc.) ; con l'arredare aule di udienza e biblioteche; con il dotare gli uffici di apparecchiature di intercettazioni telefoniche e registratori di voce.

Si è inoltre avviato, come intervento straordinario, un programma relativo alla realizzazione di una rete telefonica riservata per tutti gli uffici giudiziari onde permettere la celerità e la riservatezza delle comunicazioni.

Ulteriori interventi hanno riguardato:

a) l'adeguamento del parco automezzi blindati, acquistati in tempi diversi,al livello di sicurezza raggiunto dalle innovazioni tecnologiche avvenute dopo l'acquisto, provvedendo altresì , ove necessario, alla loro sostituzione;

b) la prosecuzione per la realizzazione di impianti di sicurezza attiva e passiva degli edifici giudiziari, provvedendo, nel contempo, alla manutenzione degli impianti installati;

c) il potenziamento del servizio elettronico presso la Corte di Cassazione ed i Casellari Giudiziari, completando il programma già avviato, ampliando la procedura applicativa del sistema di automazione dei servizi con riferimento alla materia civile attualmente in fase avanzata di sviluppo ed iniziando la sperimentazione di analogo sistema di automazione dei servizi con riferimento alla materia penale;

d) l'estensione, a quegli uffici per i quali se ne avverte la esigenza, del sistema cosidetto della "banca dati", in precedenza fornito agli uffici giudiziari di Milano, la cui utilizzazione è stata ritenuta valida dagli operatori.

Per sopperire alle esigenze degli uffici giudiziari, la Amministrazione ha svolto intensa attività promozionale presso i Comuni, che sono tenuti a fornire locali da destinare ad uffici giudiziari.

Lo stato dell'edilizia giudiziaria presenta, come è noto, carenze dovute alla poca attenzione che in passato fu data al problema. Si è intervenuti per la prima volta con la legge del 1957 n.26 ma una vera svolta si è avuta con l'entrata in vigore dell'art. 18 della legge finanziaria n.119/81. I risultati concreti delle nuove strutture si avranno tra qualche anno quando i lavori relativi agli edifici che sono in costruzione o in riadattamento saranno completati.

Non si può, tuttavia, omettere di rilevare che molto c'è ancora da fare e che la mancata previsione di nuovi stanziamenti nel bilancio del 1984 rappresenta una battuta di arresto, anche se dovuta a contingenti esigenze di contenimento della spesa.

E' auspicabile che la previsione relativa all'anno finanziario 1985 sia favorevole ad una consistente ripresa dei finanziamenti per l'edilizia giudiziaria, anche al fine di non smorzare le iniziative che i Comuni hanno già avviato o intendono avviare.

Nella stessa materia va segnalato che l'Amministrazione, utilizzando l'istituto della delega, è intervenuta per la costruzione di aule giudiziarie prefabbricate da utilizzare per processi di particolare importanza sia per la durata prevista che per il rilevante numero di imputati e la natura dei reati perseguiti.

L'esigenza, sorta in relazione ai processi a carico della delinquenza eversiva, si è estesa ai processi a carico della delinquenza comune organizzata. Quest'ultimo fenomeno delinquenziale che investe l'Italia meridionale e presenta elementi di pericolo di maggiore diffusione, indurrebbe a immaginare soluzioni diverse da quelle sinora adottate, quale, ad es., la previsione legislativa della celebrazione di detti processi nelle sedi giudiziarie comprese nell'ambito del distretto, che di-

spongano già di strutture edilizie adatte.

Le leggi finanziarie del 1980 e 1981, nonchè le disposizioni sulla finanza locale del 1983, le quali hanno disposto cospicui stanziamenti per l'edilizia giudiziaria, hanno consentito di sviluppare un programma che per la completa attuazione impegnerà diversi esercizi finanziari e che richiede il massimo appoggio non solo degli organi ministeriali, ma anche degli enti locali che soprattutto in tale materia in base alla vigente legislazione operano direttamente.

Le citate disposizioni del 1981 e 1983 hanno dato un notevole impulso all'iniziativa dei Comuni in materia di edizia giudiziaria avendo svincolato dalla disponibilità finanziaria del bilancio comunale l'assunzione di mutui presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Questo fervore di iniziative conferma la validità del sistema vigente, che affida ai Comuni l'onere di fornire i locali da destinare agli uffici giudiziari e determina, in tal modo, il decentramento degli interventi. Tale sistema, ripristinato nel 1941 dopo un periodo di accentramento presso l'Amministrazione statale, permette di utilizzare nello stesso periodo di tempo risorse umane notevoli, laddove l'accentramento farebbe sorgere seri problemi logistici, tenuto presente che l'amministrazione dei Lavori Pubblici ha subito gravi mutilazioni di organici a seguito del trasferimento alla Regione delle attribuzioni in materia di edilizia.

Edilizia Penitenziaria

Il Ministero, in diretta collaborazione con il Ministero dei Lavori Pubblici, sta proseguendo nell'attuazione di un programma di interventi per l'ammodernamento delle strutture edilizie del sistema penitenziario italiano, formulato per la prima volta in maniera organica con legge n. 1133 del 12.12.1971.

Tale programma inizialmente prevedeva la costruzione ed il completamento di n.78 istituti.

Ad integrazione del succitato piano iniziale, l'Amministrazione ha predisposto un ulteriore programma che prevede (tenuto conto delle successive variazioni apportate) la costruzione di altri 49 nuovi istituti.

Si deve rilevare che il piano originario ha subito nel tempo necessarie modifiche, in quanto le spese a suo tempo preventivate sono risultate isufficienti per le seguenti cause:

- lentezza nei primi anni per l'avvio del primo programma della legge 1133/71 per ritardi nella compilazione dei progetti da parte dei liberi professionisti, per difficoltà di reperimento delle aree e per le procedure di aggiudicazione;
- evoluzione della tecnica penitenziaria sotto il profilo della sicurezza;
- incremento dei costi relativi ai materiali e alla manodopera, che hanno comportato aumenti di spesa sino al 600%.

Per assicurare per quanto possibile un organico sviluppo dei lavori, la disponibilità complessiva di 1.700 miliardi è stata da ultimo concentrata sugli interventi già in pieno sviluppo e in quelli recentemente affidati e di prossimo inizio, anche se con finanziamento parziale.

Si è dovuto così necessariamente procedere, in sede di Comitato paritetico, allo stralcio dal lato finanziario di vari istituti del più recente programma, in attesa di poter disporre di nuove integrazioni.

Atteso che tutti i fondi sono stati destinati, si corre il rischio, ove vengano a mancare regolari flussi finanziari nell'adempimento futuro, di fermare l'attività di cantieri relativi ad opere in fase avanzata di costruzione.

Si anticipa che per realizzare il programma a suo tempo impostato, comprese le opere stralciate, si prevede allo stato una spesa non inferiore a £. 2.000 miliardi.

Vero è che tale spesa va graduata nel tempo in relazione ai normali tempi di esecuzione (tre anni almeno),ma è certo che se non vi sarà un regolare flusso finanziario si corre il rischio di un fermo dei cantieri avviati,molti dei quali sono in fase avanzata.

Pertanto, solo se sarà possibile assicurare la piena ulteriore copertura finanziaria l'intero programma a suo tempo avviato potrà avere completa attuazione con il conseguente apporto al sistema penitenziario italiano di circa 24.000 nuovi posti adeguati alla vigente normativa, intendendosi per posto-detenuto non soltanto quello letto, ma tutti gli spazi e gli ambienti necessari per lo svolgimento della vita e delle attività relazionali del detenuto(lavoro,studio, tempo libero, attività culturali,ecc.).

In ordine ai tempi di realizzazione si prevede che tale complessiva disponibilità potrebbe aversi entro i prossimi 4 - 5 anni.

Case mandamentali

Relativamente al settore delle case mandamentali,si rappresenta che -al momento- dei 345 Istituti di cui al D.I. emesso ai sensi dell'art.1 legge 5/8/78, n.469, (come ridotti a seguito della soppressione delle Case mandamentali di Sanluri, Bisacquino,Cavalese,Montefiascone) ne risultano funzionanti N.145,con incremento di n.25 Istituti rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Nel corso del 1983 sono stati esaminati favorevolmente n.62 progetti relativi a ristrutturazioni o costruzione ex novo di Case mandamentali, mentre di n.24 progetti si è richiesta adeguata rielaborazione.

Si è,altresì, proceduto alla scelta di n.21 aree di sedime (di cui 14 approvate) per la costruzione di nuovi Istituti.

Per quanto attiene alla situazione nel suo complesso, vanno comunque richiamati i rallentamenti procedurali e le inerzie degli Enti locali per una sollecita attuazione degli adempimenti di competenza intesi soprattutto alla funzione dei mutui concessi dalla Cassa DD.PP. ai sensi della normativa vigente in materia,con particolare riferimento,da ultimo,alla legge 26/4/83, n.131 concernente,tra l'altro, la disponibilità di ulteriori 700 miliardi per il1983 per l'edilizia giudiziaria e mandamentale.

Va,tuttavia,segnalata la predisposizione di un apposito schema di disegno di legge riguardante "trasformazione delle case mandamentali e conseguenti modifiche della legge 26/7/75,n.354, concernente norme sull'ordinamento penitenziario-Acquisizione di nuovi Istituti penitenziari".

Tale disegno di legge tende ad acquisire allo Stato l'intero circuito delle Case mandamentali,ponendolo sotto la diretta gestione dell'Amministrazione penitenziaria,mediante il trasferimento allo Stato a titolo oneroso, dei beni mobili ed immobili destinati alle Case mandamentali e mediante acquisto di aree e fabbricati con particolare procedura(in deroga alle norme sulla contabilità di Stato).

A norma dell'art. 2 della legge 18/3/1982, n. 90, che autorizza per gli anni finanziari 1982, 1983 e 1984 la spesa complessiva di lire 440 miliardi per la realizzazione delle opere, delle infrastrutture e dei mezzi tecnici e logistici ritenuti necessari per il potenziamento, l'ammodernamento e l'adeguamento dei servizi delle forze di polizia, con appositi decreti del Ministro sono stati determinati i prescritti "piani" per l'anno 1983 che, formulati secondo una comune e coordinata programmazione finanziaria tra i Corpi di polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Corpo della Guardia di Finanza e Corpo degli Agenti di Custodia), prevedono spese per un totale di L. 145 miliardi, destinati agli specifici settori della motorizzazione, delle armi e munizioni, delle telecomunicazioni, delle infrastrutture ed altri.

Per la Protezione Civile i piani ed i programmi degli Ispettorati vengono costantemente aggiornati alle esigenze del servizio svolto dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonchè alle reali risorse finanziarie.

E' però da rappresentare che ogni programmazione di forniture, a causa della lentezza delle relative procedure, diviene talvolta frammentaria e meno incisiva di quanto dovrebbe essere. Tale situazione mal si concilia con la necessità di assicurare funzionalità ed efficienza al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, impegnato quotidianamento in un servizio di primaria importanza sociale.

Condizionata da programmi è altresì l'attività dei Centri Assistenziali di Pronto Intervento, i cui magazzini peraltro non riescono a diventare veri centri operativi, dati i limitati mezzi finanziari a disposizione, rimasti pressochè invariati dal 1975.

Di estrema rilevanza sono inoltre i piani di protezione civile, i quali devono essere considerati non come elencazione di risorse, bensì come elaborazione di modelli operativi. La revisione e l'aggiornamento dei piani provinciali di protezione civile è da considerare soddisfacente, come pure l'elaborazione di programmi "ad hoc" per particolari situazioni di rischio.

Degna di nota è l'attività che, in tale settore, viene svolta dalle Prefetture, cui compete la compilazione e l'aggiornamento dei piani provinciali.

E' stato inoltre avviato l'aggiornamento dei piani di emergenza per gli impianti nucleari, anche attraverso la programmazione di periodiche esercitazioni.

Notevole vivacità ha assunto la problematica relativa all'elaborazione dei piani di emergenza esterna per i porti nei quali è prevista la sosta di navi a propulsione nucleare.

Sono stati tenuti stretti contatti con le Prefetture al fine di dare uniformità alle pianificazioni e si è inoltre previsto che esse possono disporre di una efficiente rete di telecomunicazioni alternative, in caso di interruzioni, attraverso l'utilizzazione delle reti dei Vigili del Fuoco, della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, delle Guardie di Finanza e del Corpo Forestale dello Stato. In tale contesto si sono perfezionati accordi con i radioamatori, per assicurare una loro immediata partecipazione al momento dell'emergenza.

E' stata sviluppata, inoltre, l'attuazione del programma di informazione al pubblico diretta ad ottenere lo sviluppo di una coscienza di protezione civile e sono stati individuati gli obiettivi da raggiungere, i contenuti delle azioni da svolgere e le modalità di attuazione, valutando altresì il presumibile onere finanziario.

Nell'area di competenza dei Servizi Civili vanno segnalate le attività di studio, di documentazione e di cooperazione internazionale tendenti a qualificare sempre più il settore quale nodale punto di riferimento per le scelte normative e per le attività regionali e locali nel campo dei servizi sociali, e ciò alla luce delle sue importanti funzioni propositive, di indirizzo e di coordinamento.

Infatti nell'attività di concorso alla predetta funzione statale di indirizzo e coordinamento in materia di assistenza sociale, il piano di massima per il 1983 prevedeva studi, ricerche e raccolta di documentazione concernenti servizi sociali e problemi sociali connessi con temi prioritari, quali la programmazione e la organizzazione dei servizi sociali in genere ed in particolare i servizi relativi all'infanzia ed all'età evolutiva, agli anziani ed agli

handicappati, nonchè alla prevenzione e riabilitazione dei tossicodipendenti nel quadro complessivo della lotta contro la droga e della compagna di mobilitazione promossa dal Ministero.

Particolarmente significative devono ritenersi le conclusioni del Comitato interministeriale per i problemi dell'infanzia nel quadro generale della politica sociale e per la formulazione di linee di indirizzo per una politica globale ed unitaria dell'infanzia, nonchè della Commissione Nazionale di Studio per la definizione di profili professionali e dei requisiti di formazione degli operatori sociali.

Oltre alle correnti attività connesse agli affari giuridici, legislativi e parlamentari, la programmata funzione di indirizzo e coordinamento si è realizzata anche in studi, analisi comparative e rassegne legislative quali strumenti di conoscenza dei contenuti legislativi della politica nazionale e regionale nel campo dei servizi sociali.

Per quanto concerne la valutazione della rispondenza della attività svolta ai programmi, va detto preliminarmente che, poichè lo ordinamento giuridico ha recepito una nuova concezione dell'azione amministrativa, caratterizzata, oltre che dalla tradizionale legalità sostanziale e formale, anche dalla concreta attitudine a conseguire i fini istituzionali nel modo più proficuo per la collettività, si determina l'esigenza di prevedere sistemi che consentano la verifica dei risultati. Tale verifica, che può essere concomitante all'esecuzione del progetto o consecutiva, permette altresì di acquisire gli elementi indispensabili per una corretta impostazione del successivo ciclo dell'azione amministrativa.

Appare a questo punto doveroso riconoscere che raramente l'ordinamento ha previsto sistemi idonei a consentire la verifica dei risultati dell'azione amministrativa, avendo costantemente privilegiato il tradizionale controllo di legittimità dell'attività posta in essere dai pubblici poteri. E quando essi sono stati previsti - come nel D.P.R. 748- non hanno trovato puntuale applicazione.

In linea di massima, peraltro, si può affermare che in tutti i settori dell'Amministrazione dell'Interno vi è stata rispondenza tra attività programmate e attività svolte.

D'altra parte, è da rilevare che in molti settori del Ministero gra parte dell'attività svolta è vincolata da specifiche dispo-

sizioni di legge e si concreta in adempimenti amministrativi corrispondenti a competenze regolate dalla legge e dirette al soddisfacimento di vari interessi pubblici.

In ordine alla adeguatezza dei piani, programmi e dell'attività svolta alle esigenze dell'utenza, è da osservare che alcune delle attività programmate, data la natura delle attribuzioni di determinati uffici, come quelli che amministrano il personale in servizio, sono prevalentemente orientate verso l'Amministrazione ed hanno pertanto una utenza interna che è irrilevante ai fini della valutazione dell'adeguatezza del programma. Se infatti la Amministrazione si pone determinati obiettivi da raggiungere, la programmazione che ad essi si riferisce è da presumere in ogni caso adeguata alla esigenze.

Altri uffici, pur avendo funzioni operative, orientate verso una utenza esterna, svolgono un'attività prevalentemente "routinaria" che trova origine e impulso dalle domande presentate da persone ed enti interessati, cui segue una istruttoria ex lege e l'emissione di un documento finale. Per tali attività non è richiesta e non servirebbe una pianificazione all'inizio dell'anno.

Vi sono invece attività di rilievo per l'esterno per le quali è indispensabile una programmazione, anche con riguardo all'onere finanziario che esse comportano.

Circa i piani di potenziamento ed ammodernamento dei servizi delle forze di polizia, è da rilevare che, malgrado le consistenti realizzazioni conseguite nello specifico campo di attività, gli stessi si rivelano insufficienti in relazione alle esigenze, tanto che sono state già prese iniziative affinchè la legge n.90/1982 sia opportunamente rinnovata per almeno un altro triennio.

I piani, i programmi e l'attività svolta nel settore della protezione civile sono assolutamente inadeguati alle esigenze dell'utenza, per la mancanza di fondi e per la costante scarsità di personale. Ciò riguarda, oltre l'attività propria di Protezione Civile, anche quella del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco inerente al soccorso, alla prevenzione ed alla formazione del personale stesso.

La funzionalità e l'efficienza che si sarebbero dovute costantemente assicurare al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco sono state talvolta compromesse a causa di attività che non si sono potute svolgere in modo soddisfacente,come ad esempio l'acquisizione delle forniture allo stesso destinate; ciò ha comportato notevoli intralci nello svolgimento delle attribuzioni istituzionali del Corpo.

Tra i programmi portati a termine si rileva in particolare quello concernente le previste innovazioni riguardanti la realizzazione di reti radio sincronizzate per il miglioramento del sistema di telecomunicazioni del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Per quanto concerne l'attività operativa, oltre a numerosi interventi effettuati per alluvioni, nubifrafi, mareggiate, essudazioni di corsi d'acqua, incendi, nevicate, attività vulcanica, crolli, frane e smottamenti, inquinamenti e a quelli connessi al rientro nell'atmosfera del satellite COSMOS, si sottolinea l'attività posta in essere per l'eruzione dell'Etna, per le opere di soccorso agli speleologi rimasti bloccati in una grotta in provincia di Salerno, per le avversità atmosferiche che hanno colpito in particolare le regioni centro-meridionali, per le frane nelle province di Cuneo e Potenza, ed infine per i rilevanti interventi effettuati in relazione al fenomeno del bradisismo nel Comune di Pozzuoli.

E' opportuno segnalare poi che durante l'anno 1983, ai fini della progettazione della nuova rete nazionale di rilevamento della ricaduta della radioattività, si è proceduto alla individuazione, in modo pressochè completo, dei siti ove verranno installate le nuove stazioni di rilevamento della radioattività.

Nel campo dell'assistenza ai minorati civili sono stati seguiti i criteri già adottati negli anni precedenti, intesi a rendere, sulla base dell'esperienza maturata, più efficienti ed economici sia i procedimenti amministrativi che i servizi.

Gli obiettivi primari da raggiungere in modo ottimale nella materia restano infatti quelli volti a favorire la tempestiva concessione, a chi ne ha diritto, delle provvidenze di legge, negandole o revocandole a chi non abbia i prescritti requisiti. E' stata inoltre proseguita l'azione rivolta ad eliminare le sperequazioni tuttora esistenti, sul piano legislativo, nel trattamento previsto per le varie categorie di assistiti.

Va rilevata comunque una certa inadeguatezza dell'attività svolta ai programmi, dovuta non solo alle sperequazioni, alla frammentarietà ed alla scarsa chiarezza delle disposizioni legislative ma anche alle carenze nella fase degli accertamenti sanitari e nel successivo procedimento amministrativo e ciò per l'insufficienza del personale e delle strutture a fronte del crescente aumento delleistanze intese ad ottenere i relativi benefici economici. Infatti,il numero complessivo degli assistiti è salito da 479.537 unità alla fine del 1982 a 545.132 unità al 31/12/1983. Un ulteriore aumento si verificherà nel corso del 1984 con la definizione di numerose richieste arretrate pendenti presso le Commissioni sanitarie o presso le Prefetture e per effetto della prevista elevazione del limite di reddito dei ciechi.

Ministero dei Lavori Pubblici

L'azione amministrativa pubblica trova il proprio sostegno fondamentale nelle strutture adeguate e si concretizza attraverso il rapporto tra i fini prefissati ed i mezzi a disposizione.

In tale configurazione, assume rilevanza la programmazione intesa come ciclo della stessa azione amministrativa, ossia come attività che nel rispetto della tradizione di legalità consegue gli obiettivi prefissati dalle leggi nel modo più proficuo per la collettività. Si riportano di seguito le notizie relative ai diversi settori di competenza del Ministero.

Per quanto concerne le opere marittime, nel 1983 si è provveduto all'istruttoria tecnico-amministrativa dei 900 progetti presentati dagli Uffici Opere Marittime e dagli Enti portuali e alla conseguente attività gestionale, che ha comportato l'assunzione di impegni per oltre 178 miliardi.

Per l'attuazione del piano triennale di cui alla legge 843/78 si è avuto uno stanziamento di circa 872 miliardi, di cui 721 miliardi per opere portuali nei 22 scali nazionali più importanti, 100 miliardi per opere portuali minori, 40 miliardi per il S.E.P. e 10 miliardi per costruzioni intermodali.

Finora sono stati impiegati 475 miliardi di cui 141,3 nell'anno 1983.

Le progettazioni per le opere portuali sono del tutto completate mentre gli stanziamenti per opere portuali minori sono in fase di esaurimento.

La primitiva somma di 300 miliardi autorizzata con la citata legge 343/78 è stata aumentata dell'importo di 214,3 miliardi da destinare per gli anni 1981-1982 e 1983 al proseguimento della realizzazione del porto Genova - Voltri e per 22,6 miliardi alla esecuzione delle opere nei porti del Mezzogiorno, talchè l'importo totale ascende ad oltre 1.000 miliardi, di cui 721,6 miliardi per opere portuali nei 22 scali nazionali più importanti.

L'ufficio tecnico del Ministero ha esaminato 1.094 elaborati tecnici, di cui 320 progetti e 415 contabilità finali, n. 256 revisione prezzi e n. 109 elaborati vari.

Nel settore delle acque ed impianti elettrici, sulla base dell'autorizzazione di spesa recata dalla legge 25/2/1983 n. 53 è stato predisposto il piano biennale 1982-1983 per la realizzazione dei programmi di completamento di opere idrauliche già iniziate con precedenti stanziamenti, nonchè di esecuzione di nuove opere urgenti ed indiffiribili sulla base di esperienze acquisite sul piano tecnico e per studi precedentemente effettuati dagli organi tecnici dell'amministrazione.

In proposito, va sottolienato come, sulla base del predetto provvedimento legislativo, si sia potuto destinare parte dei fondi destinati a studi, ricerche, indagini, alla formazione dei piani di bacino a carattere interregionale.

Con l'appalto e la pressochè integrale ultimazione delle opere previste nel piano biennale sono stati indubbiamente conseguiti quegli obiettivi programmatici volti a garantire un più elevato grado di sicurezza idraulica dei corsi d'acqua. All'attività di pianificazione di bacino è stata dato un concreto avvio con la costituzione di appositi comitati misti Stato-Regioni aventi il compito di precisare gli obiettivi dei piani, di coordinare gli studi, le indagini e le ricerche e sovrintendere all'iter di formazione dei piani stessi.

Presso il Ministero è stato costituito un Comitato centrale tecnico per la formulazione di indirizzi unitari e metodologie tecnico-scientifiche omogenee, nonchè per il coordinamento dei piani di bacino.

Va infine evidenziato come il programma straordinario di opere igieniche sanitarie, previsto dall'art. 43 della legge 21.12.1978 n° 843, dopo i ritardi imputabili alla complessità delle procedure da attivare, nonché alle remore frapposte da diverse Regioni, sia ormai in fase di definitiva ultimazione.

Gli obiettivi finora conseguiti con l'attuazione del piano biennale 1982-1983 ed in precedenza con il piano biennale 1979-1980, con il programma straordinario di opere igienico sanitarie e con il contributo per la realizzazione di serbatoi per usi plurimi, opere acquedottistiche e per lo smaltimento delle acque reflue a carattere interregionale, non potevano che essere quelli prioritari perseguibili con le risorse finanziarie a disposizione, considerato che per assicurare funzionalità delle opere eseguite e sopperire alle esigenze indifferibili, è stato segnalato dagli istituti decentrati un fabbisogno complessivo di Lire 1.500 miliardi.

Nel settore dell'edilizia statale e servizi speciali, l'attività di carattere amministrativo prevista per l'edilizia popolare ed economica ha comportato l'accoglimento di 100 richieste.

Sono state inoltre intraprese iniziative presso il Ministero del Tesoro per il rifinanziamento della legge 52/1976 e la legge finanziaria 27.12.1983 n° 730 ha previsto lo stanziamento di 170 miliardi complessivi.

Per le cliniche universitarie ed ospedali clinicizzati nell'anno 1983 risultano approvati i progetti dei lavori previsti dal programma di ripartizione dei fondi ed impegnati i relativi stanziamenti.

Per quanto riguarda l'edilizia demaniale, la legge finanziaria n. 119/81 ha previsto un programma integrativo di 245 miliardi per il triennio 1981/1983.

In conseguenza, sono stati impostati nuovi programmi, dovendosi far riferimento all'iniziale.

Per la tutela del patrimonio artistico, con la legge di bilancio per il 1983 è stato autorizzato uno stanziamento di 12 miliardi. Il programma predisposto ed i fondi relativi sono stati assegnati ai vari Provveditorati alle OO.PP..

Per l'edilizia penitenziaria la costruzione dei complessi penitenziari fu impostata nel 1971 e con leggi susseguitesi nel tempo si è avuto un finanziamento complessivo di circa 1700 miliardi con proiezione fino al 1984. Posto che il programma varato d'intesa con il Ministero di Grazia e Giustizia prevede n. 141 interventi, si riporta lo stato di attuazione:

- Istituti consegnati all'Amministrazione di Grazia e Giustizia n. 31, per un importo di l. 279,7 miliardi, pari al 16,26% dell'intero finanziamento.
- Istituti per i quali i lavori sono in corso di esecuzione n. 59, per un importo di L. 1.307,9 miliardi, pari al 75,49% dell'intero finanziamento.
- Istituti per i quali i lavori sono in corso di affidamento n. 6, per un importo di L. 95,7 miliardi, pari al 7,60% dell'intero finanziamento.
- Istituti il cui finanziamento è stato parzialmente stralciato n. 7, per un importo residuo di Lire 5,1 miliardi, pari allo 0,29% dell'intero finanziamento.
- Istituti il cui finanziamento è stato interamente stralciato n. 20, senza alcun finanziamento.
- Istituto stralciati dal programma con un residuo finanziamento n. 14, per un importo di L. 6,2 miliardi, pari allo 0,36% dell'intero finanziamento.

Per l'edilizia antisismica, nell'anno 1983 si è completato un primo processo di revisione della classificazione sismica ed i lavori proseguono d'intesa con il Consiglio Superiore dei LL.PP..

Il Segretario Generale del C.E.R. ha direttamente seguito nell'anno 1983 oltre alle normali competenze derivanti dalla legge 457/78, due programmi di interventi straordinari per 2.400 miliardi interessanti 38 Comuni ed in attuazione dei quali si stanno realizzando oltre 45.000 alloggi ed un programma di interventi sperimentali di oltre 1.000 miliardi, in attuazione dei quali inizierà a breve termine la costruzione di oltre 10.000 alloggi, oltre a quelli previsti dalla legge 457 in base alla quale tra nuove costruzioni ed interventi di recupero si stanno realizzando oltre 1.400 alloggi.

In ordine alla adeguatezza dei piani, programmi e dell'attivtà svolta alle esigenze dell'utenza, va osservato che se per adeguatezza dei piani, programmi e attività ci si riferisce ai programmi deliberati in vari settori, può dirsi in via generale che la risposta è stata soddisfacente.

Se invece ci si riferisce all'accoglimento delle richieste avanzate dall'utenza, devesi precisare che le stesse sono state soddisfatte non totalmente.

La parzialità degli interventi è giustificata dalla circostanza che si è dovuto procedere per obiettivi prioritari in conseguenza delle limitate risorse finanziarie a disposizione.

A tal riguardo, valga la situazione determinatasi nel settore dell'edilizia demaniale, nel quale, dopo anni di iniziative ed interventi sporadici a causa di finanziamenti insufficienti, si è avuto un giusto riconoscimento per effetto della legge finanziaria n. 843/1978 relativa al piano biennale 1979/1980.

Il piano che ne è derivato ha rappresentato un primo notevole passo verso una programmazione completa di ampio respiro ma non ha risolto tutti i problemi del settore.

Analogamente, nel campo del patrimonio storico, artistico, monumentale la programmazione, sempre in relazione alla citata legge finanziaria, ha tenuto finalmente conto della necessità di porre mano in un settore di grande interesse per la cultura non soltanto nazionale, ma non ha risolto tutte le esigenze volte a sopperire all'incuria degli enti pubblici e privati proprietari.

Una indagine conoscitiva, condotta all'indomani del piano triennale 1979/1981 tramite i Provveditorati alle Opere Pubbliche per avere una visione globale delle necessità del settore, aveva evidenziato una situazione allarmante, sia sotto il profilo dell'entità della spesa (oltre L. 3.000 miliardi per l'edilizia demaniale e L. 500 miliardi per l'edilizia monumentale e artistica) sia sotto l'aspetto della quantità delle opere e della loro natura e importanza.

Ministero delle Partecipazioni Statali

Relativamente ai programmi complessivi del sistema delle partecipazioni (la cui procedura d'approvazione è fissata nell'art. 12 legge 675/77), si osserva che la chiusura del Parlamento per la consultazione elettorale anticipata non ha consentito il verificarsi della condizione preliminare (parere della Commissione Bicamerale) rispetto all'approvazione dei programmi 82/1986 da parte del CIPI. Detti programmi, pertanto, non hanno potuto essere sottoposti al vaglio del CIPI e sono stati superati dal successivo ciclo di programmazione relativo agli anni 83/86.

I programmi di tale ciclo sono serviti di base per la Relazione programmatica 1984, la cui trasmissione al Parlamento è stata autorizzata dal CIPE nella riunione del 29 dicembre 1983.

Oltre ad esaminare i programmi quadriennali nel loro complesso, si è provveduto a valutare ed a seguire programmi settoriali.

Per l'alluminio, nel corso del 1983 ha avuto inizio l'attuazione della prima fase del piano di riorganizzazione e risanamento del settore, che dovrebbe concludersi entro il 1984; l'approvazione e l'avvio della seconda fase restano subordinati alla verifica sulla sussistenza di tutte le ipotesi inserite tra i presupposti generali del suddetto piano.

Relativamente al settore siderurgico, si è provveduto a seguire l'elaborazione delle proposte di aggiornamento e di revisione del piano approvato dal CIPI il 27.10.81, che si sono rese necessarie per l'acuirsi della crisi e per i criteri sempre più restrittivi adottati in sede comunitaria in materia di assegnazione di quote produttive e di riduzioni di capacità.

La chiusura di impianti ed i tagli produttivi sulle quote a suo tempo assegnate alla siderurgia nazionale hanno creato complessi problemi, aggravando la situazione del comparto, sia sul piano economico sia su quello sociale. Ciò ha richiesto un impegno continuo nel seguire la elaborazione dei documenti tecnici di aggiornamento del piano CIPI, le trattative svolte in sede comunitaria e gli incontri con le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Per quanto riguarda il comparto chimico è stato elaborato - dopo una serie di riunioni con i rappresentanti degli Enti e dei gruppi interessati, delle OO.SS.LL. di settore, delle Regioni e di altri Enti locali - il documento programmatico denominato "proposte di intervento a sostegno dell'industria chimica".

Tale documento contiene, relativamente ai gruppi ENI e Montedison, una stesura dei programmi e degli assetti produttivi societari, nell'ambito dei vari settori della chimica primaria e secondaria.

Il CIPI, nella seduta del 26.5.1983, ha preso atto di tale documento che, nel corso del 1984, dovrebbe essere approvato come aggiornamento del programma finalizzato per l'industria chimica ai sensi della legge n. 675/1977, onde consentire l'erogazione degli incentivi di cui alla stessa legge.

In merito al settore delle telecomunicazioni, si è provveduto all'esame dell'aggiornamento delle previsioni economico-finanziarie relative al Piano 1984/86 elaborato dalla Società Concessionaria SIP e trasmesso al Ministero Poste e Telecomunicazioni a norma della Convenzione tra detto Dicastero e la SIP stessa. In particolare i programmi della Società hanno richiesto approfondite analisi di confronto anche per quanto concerne gli aspetti istituzionali ed i problemi concernenti le tariffe, il canone di concessione e la Cassa Conguaglio, nonché riguardo alla loro conformità rispetto alla delibera CIPE del 24.3.1982 ed a quella del 5.5.1983 con la quale è stato approvato il programma aggiuntivo della SIP per il Mezzogiorno.

Particolare attenzione è stata dedicata al settore agro-alimentare. In sede del gruppo di lavoro interministeriale istituito presso la Segreteria del CIPAA, è stato effettuato l'esame di varie proposte e di programmi quadro di cui ai regolamenti CEE e di quelli specifici in materia agricola ed alimentare ai fini della loro sottoposizione alle deliberazioni del CIPAA.

Si è, altresì, affrontato l'importante problema del coordinamento tra Enti di gestione delle Partecipazioni Statali operanti nel medesimo settore agro-alimentare, a seguito del documento conclusivo della Commissione Ferrari per la riorganizzazione delle attività industriali delle Partecipazioni statali nel comparto.

Oltre che in materia di programmi, l'Amministrazione ha provveduto, per quanto di competenza, in merito ai progetti di investimento che in base al D.L. n. 156/1976 devono essere autorizzati dal CIPI se comportanti investimenti superiori a 10 miliardi di lire.

Molto intensa è risultata, nel corso dell'anno 1983, l'attività concernente l'analisi e la valutazione dei documenti di lavoro all'esame di due organismi interministeriali, il CIPE ed il CIPI, le cui riunioni hanno registrato un numero crescente di argomenti all'ordine del giorno. Si segnalano, al riguardo, i principali argomenti di interesse del Dicastero:

CIPE:

- attuazione della prima fase del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno;
- determinazione dei tipi di navi da considerare prioritari ai fini della concessione dei contributi previsti dall'art. 5 della legge 10.6.1982, n. 361;
- individuazione delle aree suscettibili di insediamento di centrali elettronucleari nella regione Puglia;
- delimitazione degli oneri indiretti sostenuti dall'IRI nel corso degli esercizi finanziari 1981 e 1982;
- approvazione degli indirizzi e degli obiettivi del programma di investimenti aggiuntivi della SIP;
- ripartizione per settori delle somme conferite ai fondi di dotazione dell'IRI e dell'ENI;
- approvazione del programma di interventi per il triennio 1982/84 del Piano di rinascita economica e sociale della Sardegna;
- adozione di misure atte a contenere il consumo energetico (legge 29/5/1982 n. 308);
- approvazione di un programma di costruzione di case per lavoratori.

CIPI:

- concessione del finanziamento alla Società Samim dell'ENI per copertura di oneri di gestione connessi alla realizzazione dei programmi produttivi di cui alla delibera 17 gennaio 1980;
- fissazione delle modalità di intervento del fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (legge 17/2/1982 n. 46) ed esame di vari progetti da agevolare;
- concessione di tariffe elettriche agevolate per la produzione di alluminio primario;
- erogazione all'EFIM della somma destinata alla ricapitalizzazione della M.C.S. S.p.A.;
- ulteriore definizione delle modalità di intervento del fondo per l'innovazione tecnologica; nonché identificazione di una serie di progetti ritenuti ammissibili al godimento di incentivi;
- finanziamento di progetti di ricerca applicata sull'apposito fondo IMI;
- programmi nazionali di ricerca ai sensi dell'art. 8 della legge 46/82 nei seguenti settori: microelettronica, tecnologie biomediche, chimica, edilizia, siderurgia.

Nel settore della ricerca scientifica e tecnologica le principali attività (oltre a quelle in precedenza segnalate a proposito del CIPE e del CIPI) hanno riguardato:

- la relazione annuale sullo stato e sulle prospettive di sviluppo della ricerca nelle aziende a partecipazione statale ai fini dell'elaborazione della "Relazione generale sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia 1983";
- lo studio di fattibilità del Centro di Ricerche Aerospaziali nel Mezzogiorno;
- l'aggiornamento del Piano Spaziale Nazionale 1984/88 a partecipazione italiana ai nuovi programmi della Agenzia Spaziale Europea.

Per quanto concerne l'ambiente, la trattazione ha riguardato le seguenti materie:

- piano nazionale di ricerca per l'ambiente;
- proposte di direttiva CEE sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinate opere pubbliche e private;
- commissione mista italo-franco-monegasca, prevista dallo accordo per la protezione delle acque del litorale mediterraneo;
- accordo di cooperazione tra Italia e Grecia sulla protezione dell'ambiente marino del Mare Jonio e delle sue zone costiere;
- adeguamento della legislazione nazionale sull'imballaggio e la etichettatura di sostanze pericolose (Direttive comunitarie);
- OCSE - questioni ambientali.

Per quanto concerne la rispondenza dell'attività svolta ai programmi, va osservato che in materia di prodotti petroliferi è stata accentuata, con positivi risultati, l'opera di ristrutturazione del ciclo di approvvigionamento - che negli anni più recenti aveva generato margini negativi di redditività - attraverso il ristabilimento di condizioni di equilibrio sia sotto il profilo della economicità di gestione (con la risoluzione o la rinegoziazione dei contratti più onerosi) sia per quanto attiene alla sicurezza dei rifornimenti, attualmente assicurati per circa 1/3 della produzione del Gruppo ENI, per 1/3 da contratti di lungo termine a prezzi ufficiali - ancorché sovente legati a correttivi idonei a renderli più aderenti all'andamento cedente del mercato - e per 1/3 da acquisti sul mercato libero.

Relativamente al comparto nucleare, l'attività da tempo dispiegata dal Ministero, volta a favorire la ristrutturazione degli impegni dell'ENI in conformità alla ritardata e ridimensionata attuazione del programma di costruzioni di centrali elettronucleari, ha portato alla fusione per incorporazione nell'AGIP S.p.A. dell'Agip Nucleare, operazione che riflette l'intervenuto passaggio di quest'ultima società ad una gestione meramente liquidatoria delle scorte di uranio e delle capacità di arricchimento acquisite in eccedenza alle effettive esigenze di combustibile, in atto e in prospettiva, delle centrali italiane.

Nel settore chimico, tra la fine del 1982 e gli inizi del 1983 si sono concluse le trattative per il perfezionamento degli accordi ENI-Montedison che hanno dato avvio ad un profondo processo di ristrutturazione e razionalizzazione della industria chimica italiana.

Espressione di siffatto processo è stata la presentazione al CIPI, rispettivamente nel febbraio e nel maggio 1983, di due documenti, relativi uno ai programmi ed agli assetti occupazionali dei due Gruppi societari, l'altro ai provvedimenti di natura economica e finanziaria indispensabili per la razionalizzazione del settore in parola.

In nesso ai cennati programmi è stato dato avvio alla riorganizzazione societaria del comparto chimico dell'ENI, venuto a strutturarsi su gruppi di aziende omogenee.

Il Ministero ha inoltre provveduto a seguire con particolare attenzione altri importanti aspetti dell'attività degli Enti e delle società a partecipazione statale: relativamente alla struttura finanziaria estera del Gruppo ENI è stato completato nell'anno 1983 il processo di riorganizzazione avviato fin dal 1977, con le integrazioni rese necessarie dalla evoluzione nel frattempo intervenuta nelle attività e negli schemi operativi del Gruppo medesimo: i tempi prolungati necessari all'attuazione del programma originario - attuazione non scevra da pause di arresto e di riflessione - testimoniano della complessità e difficoltà delle azioni poste in essere dal Ministero per garantire la migliore efficienza e trasparenza della gestione finanziaria estera dell'ENI, in conformità agli indirizzi in proposito espressi in ogni sede, compresa quella parlamentare.

Per quanto riguarda la promozione di iniziative sostitutive di altre dismesse o ridimensionate da parte di società del gruppo ENI, è stata avviata un'opera di profonda revisione dell'attività della società INDENI, stanti i limitati risultati dalla stessa finora conseguiti, revisione resa necessaria dalla esigenza di garantire la disponibilità, da parte dell'Ente, di uno strumento funzionale ed efficace per il collocamento dei rilevanti esuberi occupazionali del Gruppo in parte già esistenti ed in parte maggiore destinati inevitabilmente a prodursi,

specialmente in alcuni settori in cronica crisi, in nesso con lo sviluppo dell'azione di recupero dell'economicità di gestione del Gruppo medesimo.

Altri comparti in perdurante difficoltà, quali quello elettromeccanico, meccano-tessile e cantieristico, sono stati seguiti con particolare attenzione per la ricerca di soluzioni atte a perseguire un riequilibrio gestionale o, nei limiti del possibile, un rilancio produttivo.

Nel settore aeronautico, di particolare interesse appare l'accordo di collaborazione italo-francese (Aerospatiale - Aeritalia) per l'industrializzazione e per la commercializzazione del programma ATR - 42, aereo da trasporto regionale biturbo a propulsione da 42 posti nonché l'iniziativa, rientrante nel quadro del Consorzio Airbus Industrie, per una eventuale partecipazione italiana al progetto A-320, velivolo civile a medio raggio da 150 posti.

Nel comparto del trasporto aereo ha trovato attuazione il programma Alitalia di rinnovamento della flotta a medio e breve raggio conclusosi, dopo una serie di contatti politici ed amministrativi, con l'acquisto da parte della Compagnia di bandiera di 30 aeromobili DC9 Super 80 dalla Mc Donnel Douglas.

Il 20 luglio 1983 ha chiuso i propri lavori la Commissione istituita per formulare proposte dirette a migliorare l'assetto organizzativo e funzionale della società Aeroporti di Roma al fine di rendere più regolari ed efficienti i servizi dell'aereoporto Leonardo da Vinci di Roma-Fiumicino.

In conformità alle proposte formulate dalla predetta Commissione si è dato corso ad un nuovo assetto della proprietà della "Aeroporti di Roma" (Alitalia 45%, Italstat 43%, IRI 10%, C.C.I.A. 2%), meglio rispondente alle esigenze operative della società di gestione aeroportuale in quanto prevede la presenza nel pacchetto azionario della stessa delle due aziende del gruppo IRI primariamente interessate allo svolgimento delle funzioni tipicamente aeroportuali: l'Alitalia nel settore dei servizi di assistenza passeggeri e l'Italstat in quello delle infrastrutture.

E' proseguito, nel corso dell'anno, l'esame dell'andamento delle aziende a pp.ss. del settore agro-alimentare, facenti capo, rispettivamente, all'IRI tramite la Finanziaria SME ed all'EFIM con la SOPAL.

Per quanto concerne la SME, sono state esaminate, fra l'altro, le iniziative intraprese dalla Finanziaria, anche mediante il riassetto della struttura societaria delle relative aziende, ai fini del graduale disimpegno dalla attività agricola primaria, ritenuta non stretegica e più idoneamente esercitabile da parte di organismi pubblici locali, strutture cooperative e/o operatori privati.

Ad approfondite valutazioni sono stati sottoposti il negativo andamento economico e le prospettive di risanamento della SOPAL e delle proprie controllate, con particolare riferimento alle situazioni (Alco, Frigodaunia, Sivalco e Trimarine Ass. Ltd.) che sono indicative di crisi strutturali, a fronte delle quali, peraltro, la Finanziaria non ha ancora formulato soddisfacenti ipotesi di risanamento.

In merito al settore telecomunicazioni, sono state sottoposte a dettagliati approfondimenti le problematiche connesse alla attuazione di due delibere del CIPE, relative al "Piano Nazionale di Sviluppo e Potenziamento dei servizi di Telecomunicazioni" ed ai "Programmi del Gruppo Stet".

Sono state, altresì, approfondite le tematiche concernenti la revisione della Convenzione tra la SIP, concessionaria del servizio telefonico ed il Ministero delle Poste; la gestione dei "nuovi servizi"; la creazione del 2° polo pubblico elettronico; l'aggiornamento del Piano decennale e la copertura finanziaria degli investimenti ivi previsti, da cui trae origine la proposta SIP di aumento delle tariffe telefoniche, avanzata al Dicastero delle Poste nel novembre 1983.

Nel corso dell'anno è stata esaminata la proposta dell'ENI relativa ad una nuova iniziativa nel settore dell'informatica, anche in relazione alla compatibilità di tale attività rispetto ai fini istituzionali dell'Ente medesimo. In tale occasione sono state approfondite le problematiche del comparto in rapporto anche alla presenza nello stesso settore di aziende a partecipazione statale facenti capo, distintamente, all'IRI e all'EFIM.

Inoltre, nell'ambito della Finsiel, Finanziaria che raggruppa le aziende di informatica dell'IRI, è stata autorizzata la costituzione di una nuova società, denominata "Tecsiel - Tecnologie e strumenti per i sistemi informativi Elettronici S.p.A.", nella quale sarà concentrata tutta l'attività di ricerca e di sviluppo nel settore delle tecnologie informatiche e del software di sistema da svolgere per conto del Gruppo.

Ai fini del riassetto del comparto cinematografico pubblico, l'attività dell'Ente Cinema è stata rivolta al concreto avvio degli interventi di risanamento economico e di rilancio produttivo delle proprie controllate Cinecittà ed Istituto Luce.

In merito, infine, al settore del vetro, l'andamento e le strategie delle relative aziende sono stati seguiti con riferimento alla direttiva trasmessa agli Enti di gestione il 12 novembre 1983, con la quale è stata confermata l'esigenza della creazione di un "polo del vetro" facente capo alla SIV, nella quale dovranno essere concentrate tutte le società operanti in tale comparto, attualmente facenti capo all'ENI ed all'IRI e, conseguentemente, l'EFIM è stato invitato a definire un programma di razionalizzazione, ammodernamento e sviluppo dell'intero settore.

Una valutazione della adeguatezza dell'attività del Ministero delle Partecipazioni Statali (attività intesa nella sua più vasta accezione, cioè quale azione sul mercato dei Gruppi economici controllati) alle esigenze dell'utenza, non può non muovere da una disamina delle aspettative del Paese nei confronti del sistema imprenditoriale pubblico.

Tali aspettative possono così schematizzarsi:

- occupazione;
- investimenti;
- sviluppo delle aree depresse;
- indispensabile presenza in settori essenziali;
- capacità di autofinanziamento del sistema;
- chiarezza di linee programmatiche e definizione di obiettivi di interesse comune;

- sostegno dell'indotto;
- attitudine a penetrare i mercati esteri.

Ebbene, alcuni di questi obiettivi, ancorchè tra molte difficoltà ed in maniera non sempre soddisfacente, sono stati costantemente perseguiti ed a volte conseguiti; altri non sono stati raggiunti, sia per difficoltà comuni a tutta l'attività produttiva nazionale sia per motivi endogeni al sistema delle partecipazioni statali.

Tra gli obiettivi parzialmente conseguiti sono da annoverare il mantenimento dei livelli occupazionali, ancorché attraverso provvedimenti onerosi quali il ricorso alla cassa integrazione e prepensionamenti, un concorso allo sviluppo del Mezzogiorno, seppure attraverso storture e vischiosità che non hanno consentito piena rispondenza alle aspettative riposte, una azione sufficientemente incisiva in settori essenziali, una presenza qualificata sui mercati economici esteri.

Tra gli obiettivi non realizzati sono primariamente da indicare quelli afferenti la capacità di autofinanziamento del sistema e il sostegno all'indotto.

Tra i fattori che più marcatamente hanno ostacolato il perseguimento delle finalità esposte si possono annoverare:

- la sottocapitalizzazione, che rende arduo un concreto recupero di produttività;
- gli oneri finanziari esorbitanti, dovuti al massiccio ricorso all'indebitamento;
- scelte di politica sociale ostative di una accettabile redditività;
- scarsa mobilità della manodopera;
- difficoltà degli operatori economici del Mezzogiorno di cogliere le occasioni offerte da iniziative pubbliche per motivi di origine storica, sociale, politica, etc..

Ministero della Pubblica Istruzione

L'evoluzione del sistema scolastico si qualifica anzitutto per due provvedimenti in corso di attuazione: la riforma della docenza universitaria e delle relative strutture ed il superamento del fenomeno del precariato nella scuola primaria e secondaria con la sistemazione dei docenti in servizio e con il contestuale avvio a regime di nuove procedure concorsuali. Un terzo provvedimento pure destinato ad incidere profondamente sulla struttura della scuola italiana - la riforma della scuola secondaria superiore - è tutt'ora all'esame del Parlamento.

Individuati questi momenti programmatici prioritari in fase attuativa o preparatoria, altri elementi si impongono alla attenzione: l'evoluzione qualitativa del servizio collegata ad un più basso rapporto tra docenti ed alunni e la conferma delle quattro direttrici di intervento già identificate nell'aggiornamento e qualificazione del personale, nella revisione dei programmi scolastici, specialmente a livello elementare, nel rilancio della partecipazione sociale, nella stimolazione delle attività di ricerca.

Gli obiettivi così evidenziati trovano una puntuale rispondenza a livello strumentale: in particolare nella sempre più pressante esigenza di una struttura adeguata alla realtà del fenomeno scolastico; nell'ampliamento della sfera di utilizzazione del sistema informativo; nel decentramento delle competenze attraverso la responsabilizzazione ai vari livelli del personale amministrativo.

Nel contesto di questa linea di ampio respiro si colloca l'attività corrente per il regolare funzionamento del servizio scolastico e cioè la programmazione degli adempimenti istituzionali definita strumentalmente con ordinanze, direttive, circolari. In questa sede ci si limiterà a segnalare alcuni elementi che non rientrano nel più ampio aspetto del puntuale svolgimento dell'attività di gestione. Si ricorda in particolare i progetti di riforma dei conservatori di musica, dei licei artistici e degli istituti d'arte ai quali hanno lavorato due commissioni; la tenace azione di recupero del deficit di attrezzature ed infrastrutture sportive; la programmazione dell'attività ispettiva e della formazione dei commissari governativi promossa nel settore dell'istruzione media non statale.

Comune a tutti gli ordini e gradi di scuola è il notevole spazio riservato all'attività ispettiva. Tale attività, acquisita ulteriore consistenza con l'avvio a regime della funzione ispettiva tecnica periferica nelle scuole di ogni ordine e grado,

è stata particolarmente rivolta a garantire il corretto svolgimento delle prove d'esame.

Anche l'attività di ricerca ha fatto registrare interessanti sviluppi. Nel corso dell'anno 1983, infatti, sono state condotte a termine 34 ricerche e ne sono state varate 43. Queste hanno investito i diversi ordini e gradi del sistema scolastico nei loro aspetti più problematici, tra cui si evidenziano le questioni relative a: la riforma della scuola secondaria superiore; la scolarizzazione dei bambini al 5° anno di età; i nuovi programmi della scuola elementare; la "mortalità" scolastica; l'orientamento degli studenti; le implicazioni dell'introduzione delle nuove tecnologie nella scuola; i rapporti scuola-lavoro anche in relazione al diffondersi delle nuove tecnologie; la costruzione di laboratori didattici per handicappati; la valutazione delle capacità di apprendimento. Il varo delle ricerche è avvenuto attraverso l'esame di progetti pervenuti su iniziative di enti specializzati o su autonome elaborazioni dell'Ufficio Studi. Sono stati conseguentemente predisposti, nel corso dell'anno, due articolati piani di ricerca, contenenti ciascuno un organico "pacchetto" di progetti. I piani sono stati predisposti con riferimento sia agli orientamenti generali di politica scolastica, sia ai contingenti fabbisogni conoscitivi.

Merita menzione anche il notevole impegno sul versante informativo-statistico sviluppatosi nel corso dell'anno attraverso la raccolta di dati e l'elaborazione di quadri statistici, indicatori sintetici di vari fenomeni scolastici e di proiezioni a medio e lungo termine.

Nel settore delle attività strumentali, mentre va segnalato lo sviluppo del sistema informativo, nessun progresso è stato compiuto negli altri settori per vincoli esterni all'Amministrazione della pubblica istruzione.

La riforma dell'Amministrazione centrale e periferica ed il collegato sviluppo del decentramento delle competenze attraverso la responsabilizzazione ai vari livelli del personale amministrativo non hanno infatti potuto compiere passi significativi in quanto il riordinamento del Ministero è strettamente collegato ad un intervento legislativo, mentre un più razionale impiego del personale è condizionato oltre che dal riassetto strutturale, dalla conclusione delle operazioni relative ai profili professionali e all'ordinamento per qualifiche funzionali che per l'anno 1983 sono rimaste sostanzialmente ibernate.

In merito alla adeguatezza dell'attività svolta rispetto ai programmi, si può senz'altro rilevare una sostanziale coerenza tra attività svolta e linee programmatiche. Il livello dei risultati è stato ovviamente vario in relazione ai fattori, interni o esterni, funzionali o normativi che li hanno condizionati. Sotto questo aspetto non è del tutto inutile ricordare le variabili indipendenti spesso costituite da impreviste evoluzioni normative autonomamente assunte dagli organi legislativi.

Pur con questi limiti oggettivi, il bilancio resta comunque positivo. Si è detto dell'impegno svolto per l'attuazione delle norme relative all'istruzione universitaria ed all'istruzione primaria e secondaria.

Per quest'ultimo settore si ricorda l'avvio a regime del sistema di reclutamento del personale docente disciplinato dalla legge 20 maggio 1982, n.270. Le semplici cifre esposte documentano meglio di ogni altra considerazione il volume delle operazioni svolte. Risultati anche più positivi avrebbero potuto conseguirsi senza talune incertezze normative che, anche per il gran numero di concorrenti, hanno dato luogo ad un ingente volume di contenzioso.

Circa l'evoluzione qualitativa del servizio scolastico, è ovvio il riferimento alle attività integrative e di tempo pieno nelle scuole dell'obbligo attraverso le quali, soddisfatta sotto il profilo quantitativo la domanda di scolarizzazione, anche per la contrazione demografica, si pongono nuovi obiettivi nell'arricchimento e nelle diversificazioni dell'apprendimento e dell'evoluzione della personalità dell'alunno.

Qunato infine alle altre direttrici di intervento, si richiama anzitutto il volume dell'attività svolta per la qualificazione e l'aggiornamento del personale. Si tratta, peraltro, di operazione estremamente complessa e dinamica da verificare e mettere a punto costantemente in relazione all'evolversi della richiesta di professionalità del docente. In questo senso è peraltro costante e in continuo sviluppo l'impegno dell'amministrazione.

Circa i programmi scolastici della scuola elementare, si ricorda che la speciale commissione preparatoria (commissione ministeriale) ha concluso i propri lavori e si è pertanto avviato l'iter per la definizione del provvedimento.

Per quanto riguarda la partecipazione sociale, si rileva un lieve incremento nell'affluenza per le elezioni degli organi collegiali della scuola, rispetto agli anni precedenti.

D'altra parte, va osservato che questo dato è solo uno degli aspetti indicativi sulla funzionalità degli organi suddetti; vale la pena ricordare che, nel corso della precedente legislatura, era stato presentato un disegno di legge per la revisione di tutte le materie, ancora non riproposto nella legislatura attuale.

S'intende che il problema rimane aperto e richiede adeguati e graduali approfondimenti, sotto l'aspetto contenutistico, nelle sedi opportune.

Circa la rispondenza dei programmi alle esigenze dell'utenza si ritiene esista una congruità sostanziale. Come si è visto, infatti, sia il D.P.R. 382/1980 sul riordinamento della docenza universitaria sia la legge 270/1980 sul reclutamento del personale della scuola e sulla sistemazione del precariato rispondono ad esigenze di fondo ed a situazioni oggettive.

Per quanto riguarda le linee direttrici dell'aggiornamento e qualificazione del personale, della revisione dei programmi scolastici, della partecipazione sociale e dell'attività di ricerca, si tratta anche in questo caso di motivi largamente presenti nel contesto sociale, ripetutamente evidenziati in istanza diversa e che obiettivamente costituiscono i motivi più significativi della evoluzione del servizio scolastico nel presente momento storico.

Tanto rappresentato sotto il profilo concettuale, non può peraltro ignorarsi la difficoltà di raccogliere e di canalizzare correttamente le esigenze dell'utenza ai diversi livelli.

L'intenso rapporto di informazione, profigurato in particolare dal D.P.R. 416/1974 a livello di istituti, distretto e consiglio scolastico provinciale, deve infatti trovare tuttora un valido raccordo e soprattutto la necessaria incisività nel momento della programmazione e della verifica.

Il problema è tuttora aperto: resta l'esigenza di elaborare criteri e strumenti che diano più ampio spazio ai destinatari principali del pubblico servizio, ai cittadini cioè che, sia come alunni che come genitori, sono fruitori del servizio scolastico.

Ragioneria Generale dello Stato

In relazione ai compiti istituzionali propri della Amministrazione, alcune attività non sono "programmabili" in quanto consistono in adempimenti entro precisi termini in forza di disposizioni legislative o regolamenti (formazione dei documenti di finanza pubblica) od attività di supporto (di studio, consulenza ecc.) connesse a situazioni contingenti ed alle iniziative assunte dal Parlamento e dal Governo.

La programmazione in tale ambito di attività è stata, quindi, finalizzata al miglioramento dei mezzi per una puntuale esecuzione delle incombenze.

L'attività concernente la materia di bilancio, estrinsecatasi nei settori "entrate" - nel quale sono compresi i compiti relativi all'attuazione delle normative comunitarie in tema di risorse proprie CEE -, "finanza pubblica" "opere pubbliche", "bilanci ministeriali e e conto patrimoniale" e "finanza regionale e locale", è stata dominata dal passaggio dal vecchio al nuovo sistema informativo.

Ciò ha comportato un notevole aggravio di lavoro sia per la necessità di una temporanea gestione in parallelo dei due sistemi, sia per rendere possibile il trasferimento sulla nuova base informativa dei dati già memorizzati nel vecchio sistema, i quali hanno dovuto subire un trattamento abbastanza complesso per essere recepiti nella nuova struttura logica.

Col 1984 ha inizio un nuovo programma di sviluppo il cui obiettivo sarà quello di migliorare ed intensificare l'utilizzo delle possibilità offerte dal sistema informativo, consentendone l'accesso anche al Parlamento, come previsto da apposita disposizione di legge.

Nel citato programma non sarà trascurata l'area relativa all'acquisizione dei dati di bilancio degli Enti del settore pubblico allargato, attesa la varietà dei temi che il settore presenta. Sarà, pertanto, necessario potenziare l'integrazione dei dati non soltanto degli Enti direttamente controllati dalla Ragioneria Generale dello Stato ma anche di tutti gli altri che confluiscono nel settore pubblico allargato.

Circa l'attività di supporto, si può affermare che la parte più importante del lavoro effettuato nel settore previdenziale, per

la rilevanza sul piano sociale, è rappresentata dall'elaborazione di una serie di proposte portate all'esame delle forze politiche e sociali.

Rientra nelle attività programmabili la funzione ispettiva che si avvale necessariamente della connessa attività di coordinamento.

Il programma consiste nella previsione di una serie di verifiche, suscettibile di successive integrazioni in relazione a sopravvenute particolari esigenze.

Il programma predisposto per il 1983 è stato in linea di massima, realizzato nonostante il ridotto numero degli Ispettori ed il prolungarsi di talune verifiche, in particolare quelle nei confronti delle U.S.L. e di vari Enti di rilevanza nazionale operanti nei settori della previdenza, della marina mercantile, dei lavori pubblici, ecc.

Sono state effettuate n. 104 verifiche amministrativo-contabili, nonchè n. 1.424 verifiche di cassa e scritture contabili di uffici statali.

Tuttavia, il piano operativo programmato, pure se realizzato, non può ritenersi adeguato se si tiene conto dell'elevato numero degli uffici che sono soggetti a verifica; peraltro, la possibilità di elaborare e di dare completa attuazione a piani ispettivi di portata più ampia è condizionata dal ridotto numero degli Ispettori in servizio.

Inoltre, l'azione di controllo e di vigilanza svolta è stata ispirata al principio di conferire all'azione amministrativa maggiore efficienza e prontezza mediante l'introduzione di opportune innovazioni procedurali ed adeguamenti strutturali.

In particolare, l'azione di controllo sulla gestione degli Enti interessanti la finanza pubblica è stata rivolta essenzialmente ad accertare la rispondenza della gestione stessa con le norme giuridiche che la disciplinano, la convenienza di essa per la collettività e l'esattezza della sua rilevazione ed esposizione contabile.

Ministero della Sanità

L'esigenza di assumere l'attività di programmazione come metodologia di lavoro, al fine di rendere ottimale il rapporto tra

obiettivi prefissati e mezzi disponibili e dare maggiore efficienza ed efficacia all'azione amministrativa, si è fatta più pressante per il Ministero della Sanità, cui sono stati affidati con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale anche compiti di impulso e programmazione.

Il quadro generale della situazione e le particolari condizioni delle strutture ministeriali non hanno permesso di ispirare a detta metodologia tutta l'attività.

Tuttavia, a prescindere da quanto detto per la programmazione sanitaria, già nella diversa impostazione data al bilancio del Ministero per il 1983 è possibile intravedere la tendenza ad una distribuzione delle risorse finalizzata al perseguimento di determinati obiettivi stabiliti dalla L. 833/78 e dal Piano Sanitario Nazionale, anche se non ancora approvato.

La diffusa esigenza di promuovere studi, indagini e rilevazioni, intesi all'acquisizione dei dati necessari per idonee soluzioni dei diversi problemi, sia ai fini del corretto svolgimento dell'attività tradizionale, sia come supporto per la predisposizione di schemi di disegni di legge, di regolamenti e di decreti ministeriali a contenuto normativo, nonchè per l'emanazione di direttive tecniche alle Regioni nella materie ad esse delegate, ha comportato in quasi tutti i settori la formulazione di piani e programmi.

Sono stati, infatti, formulati piani e programmi per la effettuazione di studi, indagini e rilevazioni in materia di malattie infettive, di inquinamento ambientale, di controlli sanitari sulla produzione, commercio ed impiego di sostanze radioattive, di tossicodipendenze, di malattie sociali, di motulesioni, di neurolesioni e di disadattamenti sociali, di assistenza sanitaria agli anziani, di igienicità e salubrità degli alimenti, di additivi, di coloranti e di materiali destinati a venire a contatto con sostanze alimentari, di fissazione negli alimenti di residui tossici, di prodotti usati in agricoltura per la protezione delle piante ed a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, di trapianti di organo ecc.

Vengono segnalate da diverse strutture altre iniziative di programmazione e di pianificazione nell'assolvimento dei compiti istituzionali, quali, ad esempio, la campagna di profilassi, che

ha per scopo l'eradicazione totale dagli allevamenti nazionali della tubercolosi bovina e della brucellosi bovina, ovina e caprina.

Tale piano si realizza mediante programmi annuali predisposti da competenti Organi regionali e che risultano dal coordinamento e dalla elaborazione dei programmi proposti da apposite Commissioni provinciali.

Le proposte programmatiche per l'anno 1983 sono state esaminate presso il Ministero della Sanità dalla Commissione di cui all'art. 2 della legge 29.1.1968, n. 33, e approvate con decreto ministeriale; è stato, quindi, predisposto il finanziamento per 28 programmi.

Per quanto concerne l'adeguatezza dei piani, programmi e dell'attività svolta alle esigenze dell'utenza, va detto che l'attività del Ministero della Sanità nell'ambito dei piani e programmi è soprattutto svolta allo scopo di adeguare l'attività alle nuove conoscenze tecniche nell'interesse dell'utenza; sotto questo aspetto, indubbiamente, la valutazione della rispondenza dei piani e programmi alle richieste dell'utenza non può che essere positiva, anche se quantificarne i benefici è possibile solo a distanza di tempo, attraverso l'analisi delle variazioni di opportuni indicatori, la cui definizione non è oltretutto agevole.

Per quel che riguarda la valutazione della rispondenza dell'attività svolta alle esigenze dell'utenza, pur se permangono le carenze di struttura, di personale e di organizzazione, alle quali si cerca di ovviare in attesa del riordinamento dei Ministero con il ricorso alle tecniche di autonomazione, con lo espletamento di concorsi e con la definizione di idonei profili professionali degli operatori, il giudizio è positivo quanto meno sul piano quantitativo, dal momento che le richieste di servizi provenienti dall'utenza diretta risultano in genere soddisfatte, anche se viene segnalato in alcuni settori l'aumento di pratiche in giacenza, cui si tenterà di ovviare anche con l'attuazione dei progetti finalizzati.

Ministero dei Trasporti

Motorizzazione Civile e Trasporti in Concessione

Le più significative realizzazioni corrispondenti ai piani formulati si sono avute nel miglioramento del servizio reso

all'utenza sia sotto il profilo di un allargamento del sistema informativo sia sotto quello della ristrutturazione e ammodernamento di molti uffici operativi.

Per quanto concerne il sistema informativo, oltre alla attività istituzionale in materia di amministrazione dei servizi meccanizzati nelle tre aree fondamentali, sono state poste allo studio ed in parte in fase di attivazione altre importanti procedure elaborative riguardanti settori operativi in via di rilevante sviluppo, quali l'omologazione delle macchine agricole e dei motori marini, l'immatricolazione dei rimorchi, le autorizzazioni comunitarie per il trasporto internazione di merci, cui seguità, entro breve termine, l'avvio della procedura meccanizzata sulla revisione degli autoveicoli.

Per il sistema informativo periferico,sono in corso di definizione le procedure negoziali per un diverso assetto sia qualitativo che dimensionale dell'attuale struttura impiantistica.

Siffatto potenziamento costituisce la premessa per un salto di qualità dei servizi da rendere all'utenza in quanto diretto a snellire ed accelerare il rilascio di numerosi atti autorizzatori, taluni dei quali saranno emessi in tempo reale.

Il piano di ristrutturazione degli uffici operativi della MCTC si è sviluppato con la costruzione di nuove stazioni di controllo per un migliore svolgimento dei compiti di istituto.

Tali stazioni di controllo consentono un salto qualitativo di notevole portata, passandosi da un sistema di controllo veicoli effettuato su aree pubbliche e basato su rilevazioni empiriche ad una verifica fatta in locali costruiti all'uopo e dotati di idonee strumentazioni.

Nel 1983 sono state inaugurate le stazioni di Lucca, di Livorno e di Parma mentre sono proseguiti i lavori di costruzione di Bergamo, Reggio Calabria, Cosenza, Trapani e Forlì.

Sempre nel 1983 sono stati firmati i contratti o avviate le progettazioni e le procedure con i Provveditorati alle Opere Pubbliche Regionali.per la costruzione dei Centri Operativi di Napoli, Trento, Belluno, Mantova, Brescia e Ferrara nonchè del Centro Prove Autoveicoli di Bologna, la cui consegna dei lavori è programmata per il 1984.

Sono state inoltre reperite le aree e sono in fase di perfezionamento gli atti di acquisizione per gli impianti di Udine, Arezzo, Pistoia, Cagliari e Pescara (stazione di controllo e Centro Prove Autoveicoli), Bari (stazione di controllo e Centro Prove Autoveicoli), Frosinone e Novara.

Per quanto concerne le attrezzature tecniche si è provveduto all'acquisto degli strumenti per le nuove stazioni di controllo (frenometri, pese a ponte, banchi prove organi di sterzo e banchi prove ciclomotori) oltre alla strumentazione corrente richiesta dagli Uffici Provinciali e dai C.P.A.

La maggiore o minore sollecitudine con la quale saranno portati avanti i programmi nei settori dell'informatica e della realizzazione di nuove stazioni di controllo dipenderà dagli stanziamenti annuali accordati.

Ritardi, inoltre, sono connessi ai farraginosi sistemi di aggiudicazione degli appalti nonchè ai pareri obbligatori e al controllo preventivo sugli atti.

Per quanto concerne la rispondenza dell'attività svolta ai programmi va detto che la quantità delle prestazioni rese all'utenza corrisponde all'incremento della domanda in tutti i settori e soprattutto è decisamente migliorata la qualità del servizio offerto nei centri ammodernati.

Se questo è vero per quanto concerne il settore della motorizzazione, il settore dei trasporti a impianti fissi risente pesantemente dell'inadeguata consistenza di personale specializzato.

L'adeguatezza dell'attività svolta alle esigenze dell'utenza è direttamente corrispondente al grado di ammodernamento delle strutture operative.

Pertanto, mentre si può parlare di un generale miglioramento dello standard operativo dovuto all'affermarsi della meccanizzazione, si può dire che, nel 1983, le prestazioni rese sono migliorate e si possono considerare adeguate a quanto richiesto, là dove le strutture sono state rinnovate.

Detto ciò per quanto attiene all'utenza indifferenziata che si avvale dei servizi della M.C.T.C. nel settore della motorizzazione, si può precisare che le aspettative dell'utenza specializzata, consistente soprattutto negli autotrasportatori e nei concessionari di ferrovie e di autoservizi pubblici di linea, risiedono soprattutto in provvedimenti di natura politica mentre si possono ritenere adeguati i servizi resi nel 1983 sul piano amministrativo.

Per quanto concerne in particolare i concessionari, le attese sono di natura prevalentemente economica, aspirandosi - da parte delle Società titolari di ferrovie - ad un allargamento degli interventi previsti dalla legge 8.6.1978, n.297 a tutta la area delle ferrovie concesse, da parte dei concessionari di autolinee di competenza statale a contributi finanziari da parte dello Stato, secondo forme analoghe a quelle previste dalla legge n. 151/81 per i trasporti pubblici locali.

Aviazione Civile

Nel settore dell'Aviazione Civile il programma di revisione della struttura tariffaria nazionale avviato anni or sono al fine di rendere questa più omogenea e rispondente alle esigenze dell'utenza, è stato sostanzialmente portato a compimento nel corso del 1983.

Inoltre, sono state introdotte le tariffe "dirette" anche sui percorsi effettuati via Roma, con sensibile utilità per l'utenza.

Per quanto attiene al settore tecnico, occorre rilevare che la linea d'azione sintetizzabile in un'unica frase "massima efficienza con la massima economia" non ha trovato completa attuazione in quanto l'azione è contrastata, o almeno ritardata, dai seguenti fattori:

a) ridotta dotazione organica;

b) ridotta disponibilità delle apparecchiature necessarie;

c) pesantezza delle procedure;

d) contrasti esterni da parte delle OO.SS. quando l'economia raggiungibile ha connessione diretta con i livelli occupazionali;

e) dissensi esterni da parte dei settori imprenditoriali certamente non favorevoli ad una linea di rigore da parte dell'Amministrazione, specie quando questa linea viene ad intaccare posizioni peraltro ampiamente giustificate al momento in cui furono costituite, ma oggi non ulteriormente procastinabili dal momento che i lavori che le avevano provocate sono stati

ultimati e in massima parte collaudati;

f) mancanza di idonei strumenti da parte dell'Amministrazione per intervenire al momento in cui l'intervento può avere effetto positivo diretto, specie nei confronti di Enti e società che, con l'esercizio della concessione, hanno assunto competenze dello Stato il quale mantiene intatta la responsabilità degli interventi delegati.

Per chiarire tale problema, è da evidenziare che la "generica sorveglianza"lasciata all'Amministrazione dello Stato su lavori o servizi concessi a terzi non garantisce l'interesse dello Stato che meglio potrebbe essere invece assicurato conservando potestà dirette quali, ad esempio, la funzione dell'Ingegnere Capo (per i lavori) e la verifica di piani economici-finanziari ed operativi, nonchè dei bilanci delle Società nel caso delle gestioni.

Ministero del Turismo e dello Spettacolo

Area del turismo

L'azione programmatica del Ministero si esplica attraverso l'assolvimento delle sue funzioni di indirizzo, coordinamento e propulsione del turismo e nell'azione di vigilanza dei vari enti a carattere nazionale.

Occorre infatti pensare al sistema turistico come una articolazione organizzativa, funzionale ed informativa strutturata a tre livelli:

- autorità centrale, con compiti di coordinamento, programmazione e controllo;
- regioni ed enti pubblici nazionali, interregionali e sub-regionali, con compiti di promozione, coordinamento ed incentivazione a livello territoriale e di supporto tecnico-operativo;
- operatori turistici, con compiti immediatamente operativi.

Tuttavia condizione essenziale del corretto funzionamento dell'intero sistema e quindi dell'assolvimento delle funzioni attribuite all'autorità centrale è l'attivazione di un sistema di verifica a posteriori della bontà degli obiettivi. Ciò richiederebbe la dotazione ad ogni livello gerarchico di una base informativa specializzata ma tale da garantire il principio di integrazione logica delle informazioni; al fine di assicurare uniformità ed omogeneità delle informazioni e rendere quindi possibili il controllo sui risultati ottenuti e la verifica sulla compati-

bilità dei vari progetti elaborati nel settore con il Piano turistico nazionale. Nel 1983 è stata concretamente definita sul piano legislativo la struttura portante (legge-quadro sul turismo) entro cui dovranno operare le varie componenti del sistema; la legge, infatti, definisce l'ambito della legislazione regionale, fissa i parametri indispensabili per la esplicazione del potere amministrativo di indirizzo e coordinamento e presenta a tutti gli operatori del settore un coerente schema istituzionale di riferimento.

Con il varo della legge sono quindi state gettate le fondamenta sulle quali costruire, in armonia con le varie componenti del sistema turistico nazionale, una concreta politica di pianificazione e controllo degli interventi.

Nell'ambito della programmazione, è stata privilegiata la strada della incentivazione della domanda estera mediante la concessione ai turisti di buoni per l'acquisto di benzina a prezzo ridotto, buoni pedaggio autostradale e soccorso stradale gratuito ai turisti stranieri.

La scelta è stata coronata da successo: infatti, nel corso del 1983 i turisti stranieri hanno acquistato, attraverso lo ENIT e l'ACI, ben 1.069.780 "pacchetti di agevolazioni" per un totale di 198 miliardi di lire, con un onere a carico del bilancio statale di oltre 14 miliardi.

Area dello spettacolo

Nell'area dello spettacolo è da sottolineare che l'intervento programmatico dello Stato si attua attraverso il sostegno finanziario alle iniziative che gli operatori sia pubblici che privati intraprendono nel campo della musica, cinematografia, prosa e arte varia. Il momento decisionale, tuttavia, pur risultando formalmente accentrate al vertice dell'Amministrazione, di fatto è esercitato dagli organi collegiali (n. 11 operanti nel settore cinema; n. 5 operanti nel settore prosa; n. 2 operanti nel settore musica; n. 1 per attività circensi e spettacoli viaggianti) la cui composizione articolata riflette interessi talvolta contrapposti. In particolare, per quanto riguarda il teatro (musica e prosa), è di rilevare che i pareri delle commissioni non rispondono sempre a scelte strategiche di fondi; tale comportamento sarebbe imputabile in parte alla carenza di informazioni sul rapporto domanda/offerta di spettacoli sia musicali che di prosa ripartito per regioni, in parte a carenze procedurali e di funzionamento della Commissione ed in parte al mancato coordinamento con gli enti locali per quanto concerne i finanziamenti elargiti alle stesse iniziative sovvenzionate dallo Stato.

Pertanto i rapporti con l'Amministrazione centrale sono risultati fortemente carenti sia sotto il profilo di una coordinata azione amministrativa che sotto quello più pratico della conoscenza dei rispettivi ambiti operativi.

Lo Stato spende ogni anno tra musica, prosa e cinema, circa 380 miliardi di lire. Quale sia la spesa degli Enti locali è difficile saperlo.

Per restare alle sole leggi di intervento regionale, poiché gli interventi comunali sono difficilmente censibili, nel solo 1983 sono stati assegnati dalle Regioni a varie attività dello spettacolo, in via ordinaria, oltre 25 miliardi di lire, cui vanno però aggiunte le sovvenzioni disposte con interventi straordinari, che sicuramente portano al raddoppio dell'intervento complessivo regionale.

Si rende quindi necessario arrivare ad un confronto fra tutti i protagonisti della vicenda spettacolo per costruire un ordinamento legislativo generale che consenta un programma di intervento coerente e coordinato tra le varie attività e soprattutto tra le istituzioni permanenti, attuando così la primaria finalità della cosiddetta politica del territorio, che è alla base della funzione decentrata, con interventi sulle strutture.

Ciò consentirà l'effettivo svolgimento di una politica generale di investimento culturale nel quadro di un rapporto concorrente, ma non in concorrenza, tra lo Stato e le autonomie locali.

Le carenze sopra accennate non consentono di determinare linee operative tendenti a rendere uniformemente diffusa la fruizione di spettacoli musicali e teatrali in genere nel Paese. Ciò nella considerazione del fatto che comunque l'azione governativa conferisce una impronta decisiva allo sviluppo della materia in esame e diviene in questo senso responsabile della più o meno razionale dislocazione dell'offerta; il sovvenzionamento generalizzato e indiscriminatamente diffuso rischia di accentuare le differenze già esistenti tra zone culturalmente attive e naturalmente catalizzatrici di proposte culturali e zone depresse che solo marginalmente vengono toccate da tali forme di spettacolo.

Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato

La legge 17/1981 fissa per il Programma Integrativo di 12.450 miliardi, autorizzato dalla stessa legge e per il futuro Piano Poliennale di sviluppo delle FF.SS. da elaborare nel contesto del redigendo Piano Generale dei trasporti, i seguenti obiettivi:

- assicurare il finanziamento integrativo occorrente per le opere e forniture già previste dai precedenti programmi di investimenti straordinari ferroviari in conseguenza degli intervenuti rincari nei costi, ivi compresa la revisione dei prezzi;

- avviare a soluzione i più impellenti problemi dell'esercizio ferroviario, con particolare riguardo al miglioramento del servizio ed all'aumento di capacità di trasporto nel settore merci e nel settore dei trasporti vicinali di massa, ad una maggiore regolarità della circolazione dei treni ed all'incremento della produttività;

- superare le insufficienze strutturali che limitano l'integrazione fra le linee meridionali ed insulari e quelle del centro nord, eliminando le strozzature dei trasporti ferroviari tra il continente e la Sardegna;

- assicurare gli interventi per la riqualificazione organica delle trasversali appenniniche e delle linee di collegamento di maggior rilievo delle zone interne del Mezzogiorno e delle isole, per la creazione di itinerari alternativi, nonché per un recupero di efficienza sulla rete complementare e secondaria;

- provvedere, in breve termine, alle opere necessarie per la tutela delle acque dall'inquinamento, secondo il dettato delle leggi 10 maggio 1976, n. 319 e 24 dicembre 1979, n. 650, in deroga al termine del 31.8.1982 fissato dalle leggi stesse;

- potenziare i collegamenti con i porti e migliorare il sistema delle linee relative ai valichi di confine anche allo scopo di adeguare le relazioni dell'intero bacino mediterraneo con il nord Italia e l'Europa;

- assicurare una adeguata razionalizzazione ed integrazione della rete ferroviaria italiana al sistema ferroviario europeo;

- adattare un adeguato numero di veicoli viaggiatori ed adeguare gli impianti delle stazioni, le navi traghetto e le relative rampe d'imbarco per consentirne l'utilizzazione anche da parte degli invalidi non deambulanti, come disposto dal D.P.R. 27 aprile 1978, n. 384;

- avviare gli interventi più urgenti per la protezione della rete ferroviaria nelle zone soggette a dissesto idrogeologico, per quanto di competenza dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, nonchè per il rinnovamento degli impianti o per la soppressione dei passaggi a livello o per il miglioramento delle relative condizioni di esercizio;

- realizzare l'elettrificazione della rete ferroviaria della Sardegna in corrente alternata monofase a 25 mila volts.

Da un esame dei suddetti obiettivi risulta chiaramente la duplicità dei compiti che il Parlamento ha inteso affidare alle FF.SS.:

- da un lato, il vero e proprio potenziamento di infrastrutture e mezzi finalizzato ad ampliare l'offerta di servizi ferroviari e a migliorarne la qualità in modo da soddisfare la domanda in atto non servita o servita in modo inadeguato, ampliando così la presenza della ferrovia sul mercato dei trasporti;

- dall'altro lato, lo svolgimento di un'azione di promozione socio-economica di aree depresse del territorio nazionale, rispetto alle quali si è ritenuto efficace un miglioramento o il ripristino dei collegamenti ferroviari.

Si tratta quindi di due obiettivi sostanzialmente diversi, rispondenti l'uno ad una logica, di ispirazione "aziendale", intesa a potenziare i servizi laddove già esiste una domanda in atto soddisfatta da altri modi di trasporto e l'altro da un criterio di ispirazione socio-politica volto al recupero ed allo sviluppo e, quindi, in atto generatrici di scarsa mobilità sia di persone che di merci.

Tale secondo compito, che in termini di pura economia aziendale risulta fortemente deficitario e caratterizzato da livelli di produttività assai bassi, viene di fatto subìto dalle FF.SS., alle quali compete peraltro il dovere di attuarlo e gestirlo con senso di imprenditorialità, onde ottenere, anche in

questo caso e per quanto possibile, il massimo rendimento delle risorse.

In applicazione dell'articolo 3 della legge 17/1981 è stato approvato il programma di utilizzo dell'importo di 12.450 miliardi stanziato dalla stessa legge, programma che, in sintesi, prevede interventi finalizzati:

- ad un aumento dell'ordine di 3÷4 miliardi di viaggiatori-chilometro annui della capacità di trasporto di viaggiatori a medio-lungo percorso;
- ad un aumento dell'ordine di 2÷2,5 miliardi di viaggiatori-chilometro annui della capacità di trasporto di pendolari;
- ad un aumento dell'ordine di 5÷6 miliardi di tonnellate-chilometro annue della capacità di trasporto di merci;
- al decongestionamento di alcuni itinerari e nodi principali, in atto fortemente impegnati;
- al potenziamento ed adeguamento dei principali collegamenti trasversali e al miglioramento dei collegamenti interni di maggior rilievo al Sud e nelle Isole;
- ad un recupero di efficienza delle linee secondarie;
- ad una prima consistente fase di interventi di protezione della sede ferroviaria nelle zone più esposte a dissesto idrogeologico;
- al miglioramento della qualità dell'offerta, particolarmente per quanto attiene la regolarità della circolazione dei treni sia viaggiatori che merci;
- ad un miglioramento dell'organizzazione del servizio e ad un aumento della produttività.

Il raggiungimento di tali obiettivi è peraltro legato alla completa realizzazione delle opere e forniture previste dal Programma Integrativo, completa realizzazione che sarà possibile solo se verranno stanziate, a carico delle leggi finanziarie degli anni interessati dallo stesso Programma, le integrazioni necessarie per far fronte all'aumento dei costi, come previsto dall'art. 3 della legge 17/1981.

In ottemperanza al disposto dell'art. 1 della legge 17/1981, nel corso del 1983 l'Azienda ha presentato al Ministro dei Trasporti la proposta di Piano Poliennale di sviluppo della rete FF.SS..

Detta proposta, che è stata trasmessa nel settembre 1983 dal Ministro agli Assessori Regionali ai trasporti, per le opportune valutazioni in vista della sua definitiva messa a punto e presentazione al Parlamento, si basa sui seguenti criteri:

- prosecuzione del disegno di riassetto e potenziamento della rete esistente, iniziato col Piano Integrativo sulla base del "quadro di riferimento per i trasporti" presentato dal Governo nel 1976, della risoluzione unitaria votata alla Camera dei Deputati il 1° giugno 1978 e del documento unitario elaborato dalle Regioni, e completamento delle opere iniziate per fasi funzionali col P.I. stesso;

- necessità "funzionali" aziendali di potenziamento per soddisfare con elevate standard di efficienza i traffici attuali e quelli prevedibili a medio-lungo termine;

- utilizzazione delle indicazioni scaturite in Parlamento, in occasione del dibattito per l'approvazione del Piano Integrativo (Legge 17/1981);

- utilizzazione delle indicazioni venute in varie riprese dalle Regioni (particolarmente con i piani regionali dei trasporti ove esistenti) e da altri Enti locali.

Il tutto è stato visto, anche nei limiti di una prima stesura, in un'ottica di collegamento e di spinta integrazione fra i modi di trasporto.

Il progetto si articola in due parti distinte:

1) - una proposta di piano regolatore finale della rete ("degli anni 2000") da raggiungere a piano poliennale completamente ultimato;

2) - una proposta di prima fase operativa prioritaria, da realizzarsi secondo le seguenti ipotesi:

   - con finanziamento, eventualmente con suddivisione in più piani, nell'arco temporale di 15 anni, dal 1986 al 2000, in prosecuzione del Programma Integrativo il cui ultimo stanziamento è previsto per l'anno 1985;

   - con flussi di finanziamento annuali di misura corrispondente (in valore reale) a quelli del Programma Integrativo.

Si riferisce, ora, in merito alla adeguatezza dei piani, programmi e dell'attività svolta alle esigenze dell'utenza.

Servizi prodotti e venduti

Nel 1983, in base ai risultati disponibili, sono stati prodotti 297,2 milioni di treni chilometro e 113,5 miliardi di tonnellate-chilometro lorde rimorchiate, con un calo rispettivamente dello 0,1 e dello 0,2% nei confronti del 1982.

Sempre in base ai risultati provvisori, il prodotto venduto è stato nel 1983 di 37,455 miliardi di viaggiatori chilometro e di 15,863 miliardi di tonnellate chilometro, con un calo rispettivamente del 5,3% e del 6,2% nei confronti del 1982.

Le cause dello sfavorevole andamento del traffico possono essere, per il settore viaggiatori, individuate:

- nel calo del prodotto interno lordo e dei consumi finali delle famiglie, con conseguente riduzione dei consumi non di prima necessità, tra i quali possono essere compresi una parte dei trasporti (turistici, culturali, di svago, ecc.);
- nella modifica delle abitudini di alcune particolari fasce di utenza, in passato utilizzatrici del treno quali i meridionali emigrati al nord, i cui spostamenti per periodici temporanei rientri nei paesi di origine si sono fortemente ridotti per la progressiva integrazione nell'ambiente di nuova residenza, integrazione che risulta in genere assai spinta per le nuove generazioni;
- negli effetti degli aumenti delle tariffe ferroviarie;
- nella concorrenza esercitata dall'aereo, che ha mantenuto le proprie quote di mercato nel biennio considerato e dagli autobus da noleggio, specie nel comparto dei viaggi turistici, culturali, sportivi ecc., dove sempre più ridotta risulta la presenza del treno;
- nel perdurare di situazioni negative circa la qualità del servizio ferroviario.

Per il settore merci va invece rilevato che, nell'alternanza dei periodi congiunturali dell'ultimo decennio, nel 1980 si è avuta la massima espansione della domanda di trasporto e, particolarmente per l'Italia, è stato l'anno in cui l'esigenza di ricostruzione delle scorte di materie prime ha riversato sulla ferrovia una grossa quota di domanda, che non poteva trovare soddisfa-

cimento da parte degli altri modi di trasporto, alla quale si è fatto fronte soltanto con estrema difficoltà, con ricorrenti punte di congestione degli scali e delle linee, col ricorso quasi sistematico alla dichiarazione di "traffico straordinario" (dalla quale consegue un prolungamento dei normali termini di resa), a sospensioni nell'accettazione dei trasporti e a decurtazioni del contingente dei trasporti in entrata dall'estero.

In conseguenza di tutto ciò, si è avuta una caduta generale di affidabilità del trasporto ferroviario, condizione che la utenza ha dovuto accettare solo per mancanza di alternative e perchè, come accennato, sono stati in larga parte coinvolti traffici per ricostituzione di scorte, rispetto ai quali la lentezza della resa ha spesso importanza molto relativa ovvero, al limite (come nel caso dei rottami), finisce col costituire un fattore di vantaggio per il destinatario, venendo utilizzati, di fatto, come magazzini di carri ferroviari.

Gli anni successivi hanno fatto registrare un progressivo calo della produzione e della domanda generale di trasporto merci su tutto l'orizzonte europeo e ciò non poteva non avere immediata e diretta ripercussione sul traffico ferroviario italiano, la cui componente internazionale, considerando anche il traffico dei porti, costituisce ormai i 2/3 del totale.

Parallelamente al calo della domanda si è acuita l'attività concorrenziale degli altri modi di trasporto ed in particolare di quello stradale che aveva nel frattempo incrementato notevolmente la propria offerta sul mercato per effetto del miglioramento tecnologico del parco automezzi e della politica di continuo aumento delle autorizzazioni.

E' importante rilevare che la combinazione dei due fattori negativi, costituiti dalla generale recessione e dall'aumento della pressione concorrenziale ha inciso anche sulle altre reti ferroviarie europee come risulta dal seguente confronto, tra gli anni 1981 e 1983.

	Tonn./Km. 1981	Tonn./Km. 1983	% 1983/1981
FS	17.115 milioni	15.863 milioni	- 7,3
SNCF	63.729 "	58.743 "	- 7,[illegible]
DB	61.037 "	55.064 "	- 9,[illegible]
FFS	7.137 "	6.405 "	- 10,3
OeBB	10.318 "	10.230 "	- 0,9
SNCB	7.561 "	6.896 "	- 8,[illegible]
RENFE	10.318 "	10.208 "	- 0,6

Occorre anche rilevare che la caduta del traffico FS sarebbe stata più accentuata ove non si fosse verificata una buona tenuta dei traffici a treno completo e un incremento nel settore del trasporto combinato.

Si tratta dei due settori ai quali l'Azienda ha rivolto da tempo particolare attenzione in quanto entrambi suscettibili di essere organizzati e prodotti col minore impegno di risorse e con una sufficiente affidabilità per l'utenza nonostante le difficoltà di esercizio, le quali hanno finora impedito di conseguire lo stesso obiettivo per il traffico cosiddetto "diffuso".

E' indubbiamente un risultato di tutto rilievo il fatto che il traffico a treni completi FS costituisca oggi un terzo circa di quello complessivo e che il comparto dei trasporti combinati abbia raggiunto, in termini di tonnellaggio, il 15% del traffico totale.

Va detto tuttavia che anche in questi due settori (treni completi e trasporto combinato) i risultati di traffico avrebbero potuto essere migliori se migliore fosse stata la affidabilità dei servizi, sia in termini di regolarità delle rese (è il caso dei treni per trasporto combinato, spesso soggetti a ritardi, mancati proseguimenti totali o parziali ecc.), sia in termini di mancanza di elasticità di risposta ad esigenze di nuovi treni completi non programmabili con largo anticipo, che i grandi utenti hanno spesso manifestato.

Per contro, nel settore del "traffico diffuso" si sono avute sensibili perdite, la cui entità è più grave di quanto i dati globali non facciano emergere, proprio perchè in parte compensate dalla tenuta o addirittura dall'incremento degli altri due settori.

E' dunque quest'ultimo il settore che abbisogna di cure radicali, perchè è fin troppo evidente che il "mix qualità:prezzo" della prestazione che l'Azienda FS è oggi in grado di offrire non è sufficientemente attrattivo per l'utenza rispetto a quanto può trovare oggi, in qualsiasi momento, presso una concorrenza che gioca tutte le sue carte per mantenere la sua quota di mercato.

Qualità dei servizi prodotti

L'immissione in servizio del nuovo materiale rotabile costruito con i piani di potenziamento ha permesso nel 1983 un

apprezzabile miglioramento del confort e della omogeneizzazione qualitativa dell'offerta per i treni viaggiatori, sia a lungo percorso che locali e la possibilità di meglio soddisfare le richieste dell'utenza nel settore merci, con la messa a disposizione di carri di maggiore capacità e portata o specializzati per specifici trasporti.

Per quanto riguarda l'andamento dei treni, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una sensibile irregolarità nella loro marcia e dal verificarsi di frequenti casi di ritardo.

Il fenomeno è dovuto ad una molteplicità di cause, tra le quali assumono rilevanza la situazione di congestione delle principali linee, le pesanti soggezioni imposte dall'esecuzione di una ingente mole di lavori sulle linee e negli impianti, il permanere di una situazione non del tutto soddisfacente per le avarie accidentali agli impianti e al materiale rotabile, i ritardi dovuti alle difficoltà di incarrozzamento per alcuni treni e gli effetti di perturbazioni esterne (segnalazione di attentati, occupazione di linee ed impianti, avverse condizioni atmosferiche, frane ecc).

Ancor maggiore risulta l'effetto dovuto all'addensamento in ristretti periodi di tempo dell'esecuzione di interventi per la eliminazione delle suddette carenze, consegeunte alla mancata concessione all'Azienda FS di congrui stanziamenti ordinari, che avrebbero consentito una diluizione degli interventi stessi, ora invece da concentrare sui fondi dei piani straordinari.

Infatti, il maturare di diffuse gravi situazioni di non affidabilità, ed anche di potenziale pericolo, ha assunto negli anni '70 dimensioni tali da portare ad un documento ("Esigenze di riclassamento del corpo stradale e degli impianti di armamento" del 1978) con il quale si è dettagliatamente esposta la necessità di un finanziamento dell'ordine di 6.000 miliardi, parzialmente recepita (per 2.000 miliardi) nel Piano Integrativo, solo con il quale si è quindi potuto dare inizio in misura massiccia ad una azione di recupero del pesante arretrato che, ovviamente, comporta quasi sempre prolungate e notevoli interferenze con l'esercizio (trattandosi di rinnovamenti di binario, di consolidamento o rifacimento di gallerie, di ponti ed altre opere del corpo stradale, di sistemazione di tratti di rilevato o di scarpate instabili,ecc.).

Vanno al riguardo sottolineate la vetustà della maggior parte delle linee FS, la cui costruzione risale al secolo scorso,

e le conseguenze dell'accentuazione del dissesto idrogeologico del territorio verificatasi su di un piano generale, la cui eliminazione richiederebbe spesso, oltre ad interventi sulle strutture della sede ferroviaria, anche provvedimenti di più vasta portata sull'ambiente esterno, esorbitanti dalla competenza aziendale.

Per rimuovere, o quanto meno attenuare, gli effetti delle diverse cause di perturbazione dell'esercizio, l'Azienda ha attuato un sistematico controllo dell'andamento della circolazione ed ha adottato una serie di misure migliorative e nell'anno 1983 si è ottenuta, nel complesso, una sensibile riduzione delle irregolarità nella marcia dei treni.

Per i treni viaggiatori a lungo percorso più rappresentativi, si sono infatti avute le seguenti percentuali per fasce di ritardo: il 52,6% dei convogli è giunto in orario o con ritardo non superiore ai 5'; il 20,3% con ritardo non superiore ai 15'; il 10,5% con ritardo non superiore ai 30'; il 9,6% con ritardo non superiore ai 60'; il 7% con ritardo superiore ai 60'.

Un più netto miglioramento nella marcia dei treni è stato ostacolato, oltre che dai condizionamenti imposti dai rallentamenti per lavori, anche dal permanere di un elevato numero di eventi accidentali; tra i quali sono da segnalare:

- le occupazioni della sede ferroviaria (153 casi nel 1983 contro i 53 del 1982);
- le segnalazioni anonime di presenza di ordigni esplosivi (134 casi nel 1983 contro i 118 nel 1982);
- i guasti ai mezzi di trazione (1025 nel 1983 contro i 676 del 1982);
- i guasti agli apparati elettrici di linea o di stazione (1006 casi nel 1983 contro i 735 del 1982);
- la microconflittualità sindacale, che si è accentuata nel mese di luglio (23 casi di proteste sindacali a carattere compartimentale) e le manifestazioni generali di protesta sindacale;
- le numerose anormalità per avverse condizioni metereologiche verificatesi sia al Nord, per abbondanti nevicate, che al Sud, per violenti mareggiate, che hanno provocato interruzioni della circolazione dei treni di lunga durata.

Per ricercare un sempre più spinto miglioramento dell'andamento treni, sarà data presto attuazione:

- alla messa a punto di una sorveglianza in tempo reale, della marcia dei principali treni viaggiatori e merci d'interesse nazionale ed internazione;
- all'individuazione dei nuove mansioni dei Centri Operativi Internazionali Merci di Milano e Roma per conseguire un più efficace coordinamento del traffico merci;
- all'intervento sistematico sulle situazioni che in qualche modo condizionano o limitano l'esercizio;
- all'inserimento di un gruppo di treni merci (circa 50), equiparati a treni viaggiatori, in appendice all'orario ufficiale dei treni viaggiatori;
- all'attenta programmazione degli intervalli di sospensione della circolazione, con particolare riguardo a quelli necessari per consentire l'attuazione degli interventi previsti dal Programma Integrativo.

Inoltre, già nell'impostazione dell'orario viaggiatori 1983-1985, entrato in vigore nel maggio 1983, si è ricercato un miglioramento della velocità commerciale dei treni più importanti, attraverso un contenimento delle aliquote addizionali di rallentamenti programmati, provvedimento che ha consentito un sensibile accorciamento delle percorrenze (per alcuni treni fino a circa un'ora) e, allo scopo di razionalizzare quanto più è possibile l'esercizio del traghettamento sullo stretto di Messina, causa di frequenti ritardi, quasi tutte le comunicazioni per e dalla Sicilia sono state programmate prevedendo una composizione massima uniforme tale da consentire la più ampia intercambiabilità delle navi traghetto di grande capacità.

Anche nel settore merci ,grazie ad una razionalizzazione nell'utilizzazione delle risorse disponibili, ad una più affinata programmazione dell'orario dei treni e al costante controllo della loro marcia è stata realizzata una maggiore fluidità di circolazione ed una contrazione dei termini di resa e la qualità del servizio può essere considerata, nel complesso, abbastanza soddisfacente e, in ogni caso, di gran lunga più accettabile di quella offerta negli ultimi anni.

Ciò, evidentemente,è da mettere in relazione al minore impegno richiesto all'esercizio ferroviario dai più bassi livelli di traffico ad esso affidati nel corso del 1983. Purtuttavia, va

evidenziato che, grazie ad una più razionale utilizzazione delle risorse disponibili è stato possibile far fronte a situazioni di traffico difficili che, anche in un anno, come quello in esame, contraddistinto da un andamento generalmente negativo, non sono mancate.

Grazie alle iniziative di razionalizzazione adottate, è stato possibile il potenziamento della rete dei treni completi monoclienti e pluriclienti, dei treni-containers, dei treni per semirimorchi e dei treni derrate e merci di qualità, verso cui si orienta sempre più l'interesse della clientela per la qualità e la regolarità del servizio offerto con quei treni; e seguire in tempo reale il controllo della marcia di oltre 90 treni merci più importanti, quali TEEM, TEC, TC e derrate e per tali treni, generalmente articolati su lunghi percorsi, molti dei quali istituiti per assolvere relazioni intermodali nonchè per collegare fra di loro stabilimenti della grande industria nazionale, si è ottenuto un significato miglioramento dell'andamento.

Inoltre, attraverso la conoscenza giornaliera della loro specifica utilizzazione, sono stati coordinati opportuni interventi per dirimere le difficoltà emergenti, facilitando la resa dei trasporti.

Oltre a tali immediati interventi diretti a garantire il rispetto dei termini di resa dei trasporti, per rispondere in termini di sempre maggiore affidabilità all'utenza, sono costantemente sottoposte ad attento esame i dati di andamento e di utilizzazione di tutti i treni merci circolanti sulla rete FS; ciò al fine specifico di adeguare il programma dei treni medesimi alle effettive esigenze di traffico.

Inoltre, dall'analisi degli stessi dati sono scaturiti tutti i provvedimenti di soppressione di treni merci scarsamente utilizzati al fine di recuperare, per una migliore utilizzazione, le risorse che si rendono disponibili.

E' stata altresì assicurata la collaborazione e la partecipazione in seno agli organismi ferroviari chiamati a realizzare la maggiore armonizzazione possibile delle norme che regolano il trasporto internazionale delle merci.

A tale proposito, meritano particolare menzione gli studi promossi ed avviati in sede internazionale sia per la razio-

nalizzazione del sistema di scambio delle palette in servizio internazionale, sia per assicurare il trasporto delle spedizioni in piccole partite, sempre in servizio internazionale, anche dopo la soppressione del relativo obbligo per le Reti, prevista per il 1° gennaio 1983.

Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato

L'azione programmatica dell'Amministrazione nettamente differenziata per i due principali settori di produzione (tabacco e sale), poichè sostanzialmente diverse sono sia le relative attività, sia le corrispondenti situazioni di mercato.

L'indicata distinzione, peraltro, non impedisce che la azione sia inquadrata in un solo contesto, prospettandosi quindi una visione unitaria delle sue attività ai fini della indicazione delle essenziali scelte strategiche.

Infatti, la problematica comunitaria ha investito la essenza medesima dei diritti esclusivi detenuti dall'Amministrazione, determinando la soppressione dei monopoli di importanza e commercializzazione all'ingrosso dei tabacchi lavorati, nonchè la stessa struttura dell'imposizione fiscale sui prodotti da fumo, con la limitazione della relativa manovra fiscale e tariffaria, ed infine il settore della materia prima sottraendolo al chiuso, al controllato regime del monopolio.

In tale quadro si è evidenziata l'esigenza di mantenere il settore nel comparto pubblico e, più in particolare, nell'ambito del Ministero delle Finanze, per la preminente funzione di monopolio fiscale affidata all'Organo pubblico che detiene l'esclusiva di fabbricazione nel settore del tabacco lavorato.

Di qui l'altra esigenza di impostare l'azione operativa dell'Amministrazione a rigorosi criteri di economicità, per assicurare il successo nella difficile competizione con i forti gruppi internazionali del settore, e quindi il mantenimento del notevole patrimonio in risorse umane e materiali costituito dall'attuale Amministrazione dei Monopoli, nonchè per massimizzare il gettito tributario ricavabile dalla tassazione dei tabacchi lavorati.

L'efficienza economica nella salvaguardia dei livelli occupazionali e la massimizzazione del gettito erariale nell'at-

tuazione di una equa politica fiscale del settore sono stati anche per il 1983 gli obiettivi di fondo del Monopolio.

Per quanto riguarda la rispondenza dell'attività svolta ai programmi, si osserva che nel campo degli approvvigionamenti delle materie prime sono stati acquistati complessivamente 47.377 tonnellate di tabacchi nazionali per una spesa totale di L. 168.409.130.166 , e 26.530 tonnellate di tabacchi greggi esteri per un importo complessivo di L. 179.252.830.000.-

L'aumento reale delle importazioni 1983 rispetto allo anno precedente è stato di Kg. 2.757.144 e questo aumento riflette gli incrementi di produzione e le necessità di adeguamento delle scorte.

L'incremento del prezzo medio in lire dei tabacchi esteri, dovuto al deterioramento del rapporto di cambio, è stato dell'ordine del 13,5%.

Nell'esercizio 1983 sono stati fabbricati i sottoelencati quantitati di prodotto che si pongono in raffronto con quelli riferito all'esercizio precedente:

	Esercizio 1983		Esercizio 1982	
Polveri da fiuto	Kg.	82.735	Kg.	61.071
Trinciati	"	536.442	"	607.373
Sigari e sigaretti	"	522.215	"	513.072
Sigarette di marca nazionale	"	74.658.381	"	71.406.914
Sigarette su licenza	"	9.014.028	"	9.143.391
TOTALE	Kg.	84.813.801	Kg.	81.736.821
di cui in prolungamento d'orario	Kg.	68.860	Kg.	28.550
e quindi in orario normale	Kg.	84.744.941	Kg.	81.708.271

In relazione alle produzioni conseguite negli esercizi in esame, si riportano i dati più significati inerenti alla forza, all'impiego ed alla produttività del personale:

	Esercizio 1983	Esercizio 1982	Differenza	Variazioni %
Forza media	9.912	9.923	- 11	- 0,11
Presenza media giornaliera	75,17%	75,19%	- 0,02	
Produttività (Kg/opera presente-giorno)	44,77	42,42	+ 2,35	+ 5,54
Produttività (Kg/opera in forza-giorno)	33,65	32,03	+ 1,62	+ 5,06

Dall'esame dei risultati sopra riportati si può rilevare che nell'esercizio 1983 sono stati fabbricati, in orario normale di lavoro, Kg. 3.035.670 in più rispetto all'esercizio precedente.

Tale incremento, essendo rimasti praticamente invariati gli indici di assenteismo e la forza media del personale ex-operaio, è dovuto in parte al processo in atto di rinnovamento tecnologico e in parte al fattivo contributo e all'operosità dei lavoratori, il che ha consentito, tra l'altro, una maggiore osservanza delle norme di lavoro.

La produzione complessiva di sale grezzo dell'anno 1983 è stata di q.li 3.142.818.

La produzione complessiva di chinino nell'anno 1983 è stata di Kg. 503,500 di bisolfato di chinino compresse.

Per quanto concerne i risultati dell'attività mercantile sul territorio nazionale, si segnala che:

- per i tabacchi, ad ulteriore conferma dei positivi risultati conseguiti negli anni 1980, 1981 e 1982, le vendite hanno fatto registrare , nel complesso, un incremento - a quantità - dello 0,40%, passando dai Kg. 103.516.591 del 1982 ai Kg.103.950.979 del 1983, e - a valore - del 18%, passando, al netto dell'aggio, da L. 5.406.421.071.429 a L. 6.354.735.552.570.

  L'incremento delle vendite a valore è dovuto prevalentemente alla maggiorazione della tariffa intervenuta il 12 luglio 1983.

In particolare, va rilevato che i tabacchi lavorati italiani hanno segnato un nuovo successo, incrementando le vendite del 2,27% a quantità e del 21,3% a valore;

- per i sali, nel 1983 il volume delle vendite ha segnato, a quantità, un decremento rispetto all'anno precedente (-16%), per effetto della privata concorrenza che si avvale di una pluralità di canali di vendita, nonchè di iniziative pubblicitarie non indifferenti.

Sempre per i sali, a causa della variazione tariffaria intervenuta nel corso dell'anno, si è invece verificato un incremento (+31%) delle vendite a valore.

Nel 1983, poichè sui mercati esteri tradizionali, quali ad es. la Germania e l'Inghilterra, si è verificata una contrazione dei consumi dei tabacchi lavorati e un acuirsi dell'azione della concorrenza, l'impegno è stato quello di mantenere i risultati già conseguiti negli anni passati, cercando, nel contempo, di attivare nuove iniziative tendenti ad acquisire nuove possibili aree di mercato.

L'esplorazione dei nuovi mercati del Medio Oriente, in precedenza intrapresa, ha portato ad interessanti approcci mercantili della linea "MS" (specie in Arabia Saudita e Kuwait), che incoraggiano a perseguire una espansione dell'area della "MS" non limitata al continente.

Un rilancio notevole ha registrato il settore dell'esportazioni del sale.

In merito alle importazioni, si è provveduto ad effettuare la iscrizione nella tariffa di vendita dei tabacchi lavorati di n. 42 nuove marche di prodotti e la radiazione di n.23 marche precedentemente distribuite.

Le vendite dei prodotti esteri (compresi quelli fabbricati su licenza) hanno subito un calo, rispetto al 1982, del 3,18% determinato dal decremento del 4,09% dei tabacchi lavorati importati.

In ordine all'adeguatezza dei piani, programmi e della attività svolta alle esigenze dell'utenza, si osserva che nel 1983 l'Amministrazione ha proseguito nell'attività tesa a mantenere un costante controllo dell'azione commerciale e distributiva degli organi periferici e ciò ha permesso di raggiungere nuovi positivi risultati.

Ad uno sviluppo quantitativo delle vendite dei prodotti nazionali è corrisposto un parallelo sviluppo della loro qua-

ta di mercato che ha raggiunto, nel 1983, il 56,95% del volume globale delle vendite.

Particolare cura è stata posta nel seguire i problemi distributivi al fine di consentire la migliore distribuzione dei generi e realizzare, così, un attento equilibrato flusso dei prodotto, ponendo analoga attenzione alle tendenze del mercato in modo da fornire al comparto produttivo tutte le possibile indicazioni per la programmazione delle fabbricazioni.

In questo quadro, nel corso dell'anno è stata immessa alla vendita una nuova sigaretta, la Futura, che nell'arco di pochi mesi ha raggiunto ottimi livelli di vendita.

Azienda Autonoma delle Poste e Telecomunicazioni

L'Amministrazione ha predisposto per il 1983 un programma di massima con il fine precipuo di attuare gli indirizzi programmmatici contenuti nel Piano Quinquennale 1979-1983.

Tale programma non assolve soltanto ad obblighi di legge ma costituisce la base ed il centro delle scelte di gestione necessaria per elevare il livello qualitativo dei servizi e conseguire, con razionalità e minor dispendio di energie gli obiettivi più utili per l'utenza.

Gli obiettivi cui esso tende possono ricondursi al potenziamento ed all'ammodernamento degli impianti e delle strutture tecniche, alla attivazione di nuovi servizi più aderenti alla moderna realtà sociale ed imprenditoriale, al contenimento dei costi unitari e recupero della produttività, nonchè al graduale adeguamento delle tariffe ai costi di gestione.

Settore meccanizzazione e automazione

- Meccanizzazione del servizio di corrispondenza e dei pacchi.

Nel 1983 è stata portata a compimento la quasi totalità degli interventi previsti nella prima fase di attuazione del programma di meccanizzazione postale.

Con l'entrata in esercizio del centro bivalente (corrispondenza e pacchi) di Lamezia Terme e l'ultimazione dei lavori del centro di corrispondenza di Cagliari, la rete primaria del movimento postale si può, infatti, considerare comple

tata ed attivata in tutta la sua estensione sul territorio nazionale con la sola eccezione di Napoli e Pescara, che andranno ad integrare il sistema nella seconda fase di attuazione del piano di meccanizzazione.

L'avvento di nuove tecniche elettroniche e di trasmissione delle corrispondenze, unitamente all'esperienza maturata in oltre un decennio di conduzione degli impianti di smistamento, hanno reso necessaria una revisione dei programmi originali.

Per fronteggiare tali nuove esigenze, l'Amministrazione ha predisposto un nuovo Piano Regolatore Nazionale che fissa in una scala prioritaria i nuovi obiettivi da prendere a riferimento nella stesura dei futuri programmi.

Questa nuova fase dei lavori è iniziata appunto nel 1983 con la predisposizione dei prodotti esecutivi degli impianti di meccanizzazione delle corrispondenze di Napoli e Pescara sui quali si sono già espressi favorevolmente gli Organi Collegiali.

In conformità a quanto previsto nel programma di massima per il 1983 sono state, infine, attivate le codificatrici autonome dei centri provinciali convergenti su Roma Fiumicino.

Per quanto attiene il settore pacchi si registra l'inizio delle operazioni di preesercizio dell'impianto di Lamezia Terme e la fine dei lavori attinenti agli impianti di Roma Tor Sapienza e Verona.

Inoltre sono stati iniziati e terminati i lavori dell'impianto di trasporto pacchi di Napoli Ferrovia.

- Sistema Nazionale elaborazione dati P.T.

Il Sistema nazionale di Elaborazione Dati è articolato su due settori:

- sistema informativo di gestione aziendale;
- sistema bancoposta,

che si avvalgono di mezzi e strutture comuni, in quanto gli elaborati possono indifferentemente operare per i due settori.

- Sistema informativo di gestione aziendale.

Le principali attività espletate in questo settore sono state:

- forniture di apparati per il sistema periferico di registrazione dati;
- classificazione degli Uffici Locali e Agenzie secondo la nuova normativa della legge 3/4/1979 n. 101;
- attivazione della matricola automatizzata;
- attivazione delle procedure per la consultazione sul video dell'archivio anagrafico degli Utenti Euromet e dei correntisti con conto corrente automatizzato;
- potenziamento degli adattatori tra il CNED e la Centrale EDS di Roma per la connessione alla rete telex;
- estensione agli organi periferici dell'Amministrazione P.T. ed al Ministero della Marina Mercantile e dell'Industria e Commercio della procedura di "Autocall";
- contabilizzazione del traffico svolto dall'utenza italiana tramite la rete EURONET.

Lo "sportello polivalente" sperimentato nel Compartimento Abruzzo e Molise e nel Compartimento Lazio, è in corso di attivazione negli uffici di Chieti V.R. e di Roma Prati.

- Automazione dei servizi bancoposta.

Sono entrati in esercizio 15 Centri Elaborazione Dati Compartimentali; rimane solo da attivare quello del Compartimento Friuli-Venezia Giulia, per il quale sono stati ultimati i lavori di installazione.

I servizi speciali resi agli utenti (vidimazione automatica; fornitura del nastro magnetico; accreditamento automatico in c/c delle pensioni di Stato; ecc.), sono ormai divenuti parte integrante del sistema e si prevede una loro espansione.

- Automazione dei Servizi Telegrafici.

Con l'acquisto della Centrale EDS di Brescia (7.891 linee complessive) è stata avviata la realizzazione della seconda parte del "PIANO DI SVILUPPO DELLA RETE TELEX-DATI in TECNICA ELETTRONICA-previsioni al 1980 e al 1985" che contem-

pla l'estensione della rete a commutazione di circuito in tecnica elettronica anche nelle sedi distrettuali di Parma, Como, Trieste e Pisa.

Una prima revisione del citato Piano, anche in considerazione degli sviluppi dei nuovi servizi di comunicazione dei testi con particolare riferimento al TELETEX, ha fatto emergere l'opportunità tecnico-economica di rivedere ed ampliare la realizzazione delle Centrali distrettuali e compartimentali in tecnica elettronica.

In questo quadro si è provveduto ad ordinare una centrale EDS per la sede di Catania, attualmente dotata di un impianto elettromeccanico obsoleto con gravi difficoltà per una corretta gestione ; e alla centrale di Parma sono state destinate le apparecchiature ordinate per la sede di Bologna in cui si sono verificati ritardi nell'acquisizione dei locali.

Nel 1983 la potenzialità della rete, con la disponibilità da parte delle Centrali acquistate nel 1981 e 1982, ha raggiunto circa 80 mila attacchi di utente.

Infine, si è provveduto ad ordinare un consistente ampliamento delle unità di centrale per utenti dati nelle Centrali EDS compartimentali per poter disporre entro breve termine di circa 2.000 linee di utente a 2.400 bit/s, che dovrebbero essere utilizzate per l'avvio dei servizio TELETEX su tutto il territorio nazionale.

E' proseguita l'attività sperimentale per la realizzazione di servizi alternativi o complementari alla commutazione di messaggio ad uso pubblico e privato quali il telefax, il videotel, il teletex ed il telemessaggio.

Per quanto concerne il Servizio Videotel è proseguito lo sviluppo del Centro di informazione per i servizi postali e di telecomunicazione mediante l'uso di collegamenti SIP e la messa in funzione di una "Gateway "che consentono l'accesso all'elaboratore P.T. del CNED di Roma.

Circa il servizio telemessaggio, dopo la realizzazione delle modifiche hardware e software del sistema DS 714 di Milano per attuare una prima fase della sperimentazione, è stato eseguito il programma di ampliamento dell'esperimento stesso, incrementando ulteriormente le funzioni operazionali, già previste nella seconda fase del piano di attuazione, che consentiranno tra l'altro anche la interconnessione telex-teletex mediante l'impiego degli idonei terminali teletex recentemente acquista-

ti dalle Società Olivetti (25) ed Italtel (25).

- Settore edifici e impianti.

Gli interventi attuati nel 1983 con l'utilizzazione dei fondi ordinari di bilancio o con i fondi straordinari autorizzati da leggi speciali hanno riguardato i seguenti settori di attività:

- costruzione dei centri di meccanizzazione postale;
- costruzione di edifici operativi del movimento postale;
- costruzione di edifici di settore nelle grandi città;
- costruzione di alloggi di servizio per il personale P.T.;
- costruzione di uffici P.T. in Comuni non capoluogo di provincia;
- costruzione di infrastrutture edilizie.

- Costruzione dei centri di meccanizzazione postale.

Nel corso del 1983 si è proseguito nell'attuazione del piano di meccanizzazione postale, portando a termine i centri per le corrispondenze di Lamezia Terme e Cagliari ed il centro pacchi di Roma Tor Sapienza.

Al 31 dicembre 1983 risultano realizzati 17 centri di meccanizzazione per la corrispondenza ed in corso di costruzione i centri di Roma-S. Lorenzo e Milano-Musocco.

E' stato inoltre perfezionato l'acquisto del suolo edificatorio sul quale verranno costruiti i centri di corrispondenza e dei pacchi di Napoli e sono stati approvati i progetti esecutivi per i centri di corrispondenza di Napoli e di Pescara.

- Costruzione di edifici operativi del movimento postale.

Per quanto riguarda la costruzione di edifici operativi e del movimento postale, autorizzati dalla legge 39/1982 ed affidati in concessione alla Società ELSAG, da una ricognizione delle esigenze operative delle località capoluogo di provincia e delle effettive possibilità di far fronte ad esse con la utilizzazione di immobili patrimoniali esistenti ovvero con la costruzione di nuovi edifici, è stata accertata la necessità di procedere con carattere prioritario alla realizzazione di 16 edifici da ubicarsi a Pesaro, Siracusa, Ravenna, Terni, La

Spezia, Rovigo, Salerno, Alessandria, Lecce, Palermo, Agrigento, Modena, Varese, Reggio Emilia, Ascoli Piceno e Aosta.

Nell'anno 1983 è stata approvata la costruzione di due edifici a Terni ed a Pesaro.

- Costruzione di edifici di settore nelle grandi città.

Nell'anno 1983 sono stati approvati i progetti per la costruzione degli edifici di Roma-Trullo e di Milano-Zona Ovest e sono stati inoltrati agli Organi Collegiali i progetti per la realizzazione di ulteriori n. 6 edifici localizzati a Bologna-Roveri, Firenze-S.Salvi, Roma-Fiumicino, Roma-Prima Porta, Roma-Acilia e Roma-Aurelio Gianicolense.

- Costruzione di alloggi di servizio per il personale P.T..

Esaurito il programma straordinario di edilizia abitativa di servizio finanziato dalla legge n. 227/1975 con la costruzione di n. 7 case-albergo per complessive 719 unità abitative e di n. 1.583 alloggi di servizio, l'Amministrazione ha conseguito con la legge n. 39/1982 un complessivo finanziamento straordinario di lire 450 miliardi che consentirà di realizzare un ulteriore contingente di n. 5.170 alloggi di servizio.

Nel corso dell'anno 1983 è stato dato inizio al piano di attuazione del nuovo programma straordinario con l'approvazione dei progetti per la costruzione di alloggi di servizio in Lodi (Milano), Mantova, Saronno (Varese), Cremona, Roma, Vercelli, Volpiano (Torino), Lamezia Terme e Belluno.

- Costruzione di uffici P.T. in Comuni non capoluogo di provincia.

Esaurito il programma finanziato dalla legge n. 15/74 con la costruzione di n. 358 uffici, l'Amministrazione ha dato inizio nel 1983 all'attuazione del programma finanziato dalla legge n. 39/1982 che, con lo stanziamento complessivo di lire 750 miliardi, prevede la costruzione di n. 893 nuove sedi.

Si avrà, pertanto, con i finanziamenti straordinari concessi con le due leggi sopra richiamate un contingente complessivo di n. 1.251 uffici che, inserendosi nella rete degli "uffici locali" in sostituzione di altrettanti sedi di scarsa funzionalità ed igienicità, daranno agli operatori la possibi-

lità di lavorare in ambienti idonei ad offrire anche all'utenza più periferica servizi efficienti in sedi patrimoniali più accoglienti e funzionali.

Nel corso dell'anno si è dato inizio alla costruzione di n. 129 uffici p.t. e sono state inoltrati all'esame degli Organi Collegiali i progetti relativi alla costruzione di ulteriori 64 uffici p.t.

- Acquisto e costruzione di infrastrutture P.T., ristrutturazione ed ampliamento di edifici esistenti, installazione e potenziamento di impianti tecnologici.

Nle corso del 1983 sono state definite numerose iniziative, fra le quali le più significative:

- Bologna: edificio CED e Telex;
- Cagliari e Pescara: sedi delle Direzioni Compartimentali;
- Treviglio (Bergamo), Vasto (Chieti) ed Edolo (Brescia): edifici per uffici p.t.;
- Forlì: ampliamento sede Direzione Provinciale;
- Benevento, Chieti e Messina: sedi subsidiarie delle Direzioni Provinciali;
- Milano: sede per uffici della Direzione Compartimentale e del C.C.T.T.;
- Ancona e Pescara: autocentri compartimentali;
- Napoli: edificio di settore in località Secondigliano;
- Roma: ristrutturazione ufficio principale p.t. in Piazza Dante;
- Ancona, Genova, Padova e Brescia: allestimento locali centrali telex.

Settore Telecomunicazioni

- Servizi radioelettrici.

Il programma di investimenti per il settore delle comunicazioni radiomarittime riguarda il potenziamento e l'ammodernamento degli impianti delle stazioni radio costiere p.t.

Per quanto concerne il"controllo emissioni", si è dato

inizio al potenziamento degli impianti e delle strutture per la disciplina delle emissioni radioelettriche, settore nel quale la necessità di intervento è resa sempre più pressante dal continuo incremento della richiesta di utilizzazione dello spettro che proviene dall'utenza pubblica e privata.

Le realizzazioni effettuate in tale campo sono state indirizzate verso la costituzione di unità mobili di controllo operanti in tutto il territorio nazionale mediante automezzi appositamente attrezzati e con caratteristiche idonee a diversi tipi di impiego.

- Servizio telex.

E' in fase di ultimazione l'installazione delle centrali elettroniche di Firenze, Padova e Genova, la cui attivazione è prevista per il 1984.

La potenzialità delle centrali telex ha raggiunto circa 77.457 attacchi d'utente di cui 55.746 impegnati; dall'inizio dell'anno sono stati effettuati 7.073 nuovi allacciamenti.

Si è provveduto all'acquisto presso la Società Olivetti di n. 6.220 telestampanti Olivetti elettroniche Te 530.

- Nuovi servizi e trasmissione dati.

In ambito europeo sono stati abilitati al servizio bureaufax tutti gli uffici attivi (Roma, Milano, Torino, Palermo, Bologna, Napoli, Firenze, Bari, Venezia e Genova) mentre per il traffico extraeuropeo sono stati abilitati anche gli uffici di Catania, Cagliari e Pisa in aggiunta ai 10 uffici principali suindicati.

Per quanto riguarda il servizio di trasmissione dati Euronet, è proseguito l'incremento di domande di allacciamento, a testimonianza del crescente interesse dell'utenza nei confronti delle prestazioni offerte dal servizio.

Azienda di Stato per i Servizi Telefonici

Il programma di attività per il 1983, contenente anche proiezioni per i prossimi esercizi, rappresenta una componente del piano generale di tutti i servizi di telecomunicazioni.

Gli obiettivi del piano si fondano sulla razionale previsione del traffico telefonico, sull'impiego di tecnologie avanzate, sul razionale dimensionamento della rete A.S.S.T. e sulla coerente interconnessione con le reti degli altri gestori di Telecomunicazioni (SIP - ITALCABLE - TELESPAZIO).

Come per il passato, gli obiettivi cui il programma tende possono ricondursi ad un adeguamento continuo degli impianti alle richieste del servizio, all'ottima qualità dello stesso, ad una sempre più spinta automazione, in ragione anche dell'incremento della teleselezione da utente a livello europeo.

Per quanto riguarda i criteri di sviluppo e potenziamento della rete A.S.S.T., si è accentrato il processo di numerizzazione della rete e l'impiego di nuovi mezzi trasmissivi a larga banda quali le fibre ottiche.

Il programma deve considerarsi anche uno strumento di trazione nei confronti dell'industria delle telecomunicazioni, nonch' elemento di stimolo nei riguardi della ricerca e sviluppo.

Lo stato di attuazione del programma di attività svolto nell'anno 1983 va considerato secondo le seguenti principali direttrici di programmazione e cioè:

Traffico interurbano statale.

Nell'anno 1983 sono state effettuate 544.858.456 conversazioni interurbane statali; il traffico automatico è risultato pari al 99,55%; il traffico tramite operatori pari allo 0,45%.

Nell'anno 1983 si è avuto un incremento rispetto al 1982 pari al 1,57% per le conversazioni ed al 4,01% per i minuti di conversazione.

Traffico internazionale uscente dall'Italia di competenza dell'A.S.S.T..

Nell'anno 1983 sono state effettuate 91.596.084 conversazioni internazionali statali; il traffico automatico è risultato pari al 97,59%; il traffico tramite operatori pari al 2,41%.

Nell'anno 1983, rispetto 1982, si è avuto un incremento pari al 9,13% per le conversazioni e pari al 5,31% per i minuti di conversazione.

Entrate.

Il conto delle principali entrate per le vendite di beni e servizi, e cioè per traffico nazionale o internazionale svolto dalla A.S.S.T., ovvero per la concessione di mezzi trasmissivi a terzi o canoni dovuti dalle società concessionarie, indica un importo di lire 860 miliardi, con un incremento di circa lire 300 miliardi rispetto al consuntivo del 1982.

Tali risultati sono da considerarsi positivi nonostante le riduzioni operate nel canone di concessione dovuto dalla SIP, in applicazione della legge n. 192 del 13 maggio 1983 e dei trasferimenti operati anche nell'anno 1983, alla Cassa Conguaglio fra i gestori del servizio telefonico.

Spese.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale che sono prevalentemente destinate agli interventi sulla rete telefonica nazionale, sia per ampliamento ed ammodernamento degli impianti esistenti, sia per attività di manutenzione, ovvero per costruzione di alloggi destinati al personale in servizio, l'importo degli investimenti è stato di circa lire 570 miliardi, con un incremento di lire 200 miliardi circa rispetto al consuntivo del 1982 nonostante la contrazione delle disponibilità a seguito di trasferimenti alla Cassa Conguaglio e di riduzione di stanziamenti in taluni capitoli.

Esercizio delle R.T.N..

Si segnalano le seguenti attività più significative:

- attivazione di circa 9.000 nuovi circuiti fino ad una consistenza di 151.995 circuiti, per uno sviluppo di circa 74 milioni di Km. c.t.o.;
- attivazione di 17 nuovi sistemi a 10.800 canali, 2 a 1.800 canali, 30 a 2.700 canali;
- costituzione di numerosi circuiti per "trasmissione a tempo", in occasione di eventi nazionali ed internazionali;
- aggiornamento ed ampliamento dei piani di aiuto reciproco ("mutual aid") tra l'Italia ed i Paesi della Zona europea e

del Bacino del Mediterraneo, per il ripristino del traffico telefonico in caso di lavori programmati o di interruzioni su mezzi trasmissivi;

- attivazione delle centrali CIMA di Roma, Milano e Bologna;
- attivazione della TSU internazionale verso la Cecoslovacchia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Iralanda, Norvegia, Ungheria, Emirati Arabi, Kenia, Columbia, Indonesia, Singapore, Hong Kong;
- attivazione del sistema ARDAC a Milano Turro per la registrazione contabile del traffico in TSU internazionale;
- preesercizio della prima centrale di commutazione numerica della rete automatica di servizio.

Manutenzione della R.T.N..

Per quanto concerne la manutenzione delle apparecchiature e impianti di telecomunicazioni della R.T.N., si è provveduto.

- a dotare le stazioni telefoniche di nuovi e più moderni mezzi di misura e di controllo;
- a ristrutturare numerose sale di energia sia di impianti in cavo che in ponte-radio;
- a realizzare impianti di protezione delle scariche atmosferiche in numerose stazioni di ponti-radio;
- ad effettuare i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria sugli impianti al fine di garantire le dovute qualità del servizio in termini di disponibilità e di affidabilità.

Nel settore degli impianti tecnologici sono state effettuate le opere richieste dalle norme vigenti, adeguando impianti di condizionamento e trasformando impianti termici, al fine di migliorare la funzionalità degli impianti industriali e la sicurezza di esercizio.

Nel settore manutenzione edile, sono stati effettuati numerosi lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria di edifici e strade di accesso.

Opere civili.

Sono stati realizzati: la nuova sede dgli Uffici dell'Ispettorato di Zona di Milano e del nuovo Centro TLC di Catania ed è stato ultimato il nuovo Centro TLC

di Bolzano.

Sono in corso di ultimazione i lavori per la costruzione del nuovo edificio TLC di Mestre.
Sono tuttora sospesi i lavori per il nuovo Centro TLC di Cagliari per motivi di contenzioso.

Sono stati ultimati gli edifici per le stazioni della rete in P.R. di Curto Maiuro, Francavilla e Poggio Ciliegio.

Sono in corso di esecuzione i lavori delle stazioni di Madonna delle Bozzole; sono tuttora sospesi, per opposizione degli enti locali, i lavori per le stazioni di S. Alosio, Monte Torale e Monte Pellecchia.

Apparecchiature multiplex.

Nel 1983 sono stati collaudati e consegnati all'esercizio nelle varie centrali della rete:

- 1545 modem 12 canali
- 2520 modem di gruppo primario
- 32 moduli di gruppo secondario
- 50 modem di gruppo quaternario per 1800 canali
- 22 " " " " " 2700 "
- 30 " " " " " 10800 "
- 23 oscillatori principali per 12 MHZ
- 18 " " " 60 "
- 490 filtri di gruppo primario
- 590 " " " secondario

Rete di transito e internazionale.

Nella Centrale di Milano Turro sono stati completati i lavori di adeguamento alle accresciute esigenze di traffico degli organi di comando all'autocommutatore ESK.

Sono stati ultimati i lavori di adeguamento dell'autocommutatore di Catania per la trasformazione in codice MFN dei fasci con Palermo per il traffico TSU/O nazionale.

Sono iniziati i lavori relativi alla fornitura in opere dei nuovi autocommutatori di tecnica numerica previsti nei centri di Genova, Napoli, Milano, Roma e Verona per il potenziamento della rete di transito e internazionale. La potenzialità degli impianti assomma globalmente a 20.520 connessioni.

2.2. La produttività dell'azione amministrativa -

Con carattere di sistematicità i nuovi contratti di lavoro stipulati nei diversi comparti del pubblico impiego prevedono specifiche norme concernenti la valutazione della produttività del lavoro.

Per i dipendenti statali, la normativa contrattuale in materia di produttività discende direttamente dal disposto dell'art. 22 della legge 11 luglio 1980, n. 312, concernente il nuovo assetto retributivo-funzionale del personale dello Stato, che rimanda a specifica normativa la determinazione di criteri di valutazione ai fini dell'accelerazione o del rallentamento nella progressione economica del personale per merito o demerito, legando il concetto di merito a quello di produttività e rendimento, che la stessa legge 312 disciplina disponendo l'emanazione di norme in materia di organizzazione del lavoro finalizzato al recupero della produttività ed al miglioramento della efficacia nelle prestazioni dei servizi, anche mediante l'introduzione di idonee metodologie di valutazione, che consentano l'individuazione e l'impiego di standards di esecuzione differenziati a seconda del tipo di attività individuale e di gruppo.

E' indubbiamente - quello della produttività - uno dei sentieri obbligati che la pubblica amministrazione deve percorrere per raggiungere l'obiettivo di accrescere significativamente l'efficacia e l'efficienza dei servizi resi.

Ma è altrettanto vero che il sentiero è irto di difficoltà ed ostacoli di ogni genere, in parte da ricondursi alla obiettiva difficoltà di racchiudere un'attività difficile, eclettica, solo parzialmente programmabile, entro prefissati schemi di misurazione o di valutazione, in parte ancora alle resistenze che s'incontrano quando s'intende far compiere una radicale inversione di tendenza ad un modo di lavorare tradizionalmente avulso dal rispetto di criteri di rendimento e di efficacia.

Il rischio è allora quello che, mentre si continua sulla strada - peraltro obbligata - delle sperimentazioni e della ricerca dei parametri di valutazione delle attività svolte, dei metodi di lavoro e dei livelli di personale utilizzati, l'applicazione dei concetti di produttività a livello contrattuale si

risolva in una elargizione di somme più o meno indiscriminatamente e, comunque, non legata al conseguimento di obiettivi prefissati dalle Amministrazioni, alla fissazione di carichi di lavoro, di tempi di attuazione e di standars di rendimento per ciascuna unità operativa.

Sempre in tema di produttività, il Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione, nell'adunanza generale del 31/1/1984, ha espresso "responsabilmente una certa incredulità sui problemi dell'incentivazione connessa alla produttività, non solo perchè le tecniche per queste innovazioni non hanno dato finora risultati altamente positivi in Italia, ma anche perchè tale misurazione risente di tutta una situazione pregressa. Il Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione ritiene che l'incentivazione crei sperequazione di trattamento e si rifletta negativamente sull'ingranaggio amministrativo; proprio per questo, anzichè puntare - come la moda del momento, resa cogente sul piano normativo, appare pretendere - sulla misurazione di una scontata improduttività, peraltro difficilmente eliminabile con incentivi pseudo retributivi, conviene piuttosto pensare ad un processo di recupero della produttività attraverso un piano di razionalizzazione di strutture e procedure, nonchè di riqualificazione e motivazione del personale. Il Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione rileva che tarda a farsi strada nella Pubblica Amministrazione una cultura orientata sui bisogni della collettività e, quindi, capace di esprimere modelli organizzativi dei quali la produttività costituisca elemento sostanziale e non accidentale, primario e non accessorio".

Rilievo - questo - di grande interesse, che introduce nuovi motivi di esame e di confronto su una tematica tanto attuale quanto complessa.

E intanto le Amministrazioni continuano - senza troppo entusiasmo, peraltro - in un'attività sperimentale di misurazione della produttività che non sembra superare, in generale, il ristretto ambito del coordinamento esercitato in materia dagli Uffici di Organizzazione per assumere carattere generale e qualificante di "politica" dell'Amministrazione.

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste -

Anche per il 1983 si è proceduto all'analisi ed alla misurazione del lavoro amministrativo per ciascuna unità organizzativa (divisione o ufficio speciale) mediante un modulo di rilevazione a scadenza mensile strutturato sull'analisi di nove attività fondamentali a) dattiloscrittura lettere; b) compilazione moduli; c) effettuazione fotocopie; d) movimento fascicoli; e) redazione decreti o atti amministrativi; f) protocollazione; g) fornitura informazioni; h) trattazione rilievi; i) categoria residuale (compiti di carattere intellettuale: relazioni, appunti, ecc.).

Il metodo utilizzato è stato quello della "stima", mediante il quale ciascun responsabile dell'ufficio ha determinato i tempi unitari occorrenti per ogni lavoro, sentito il parere di ciascun impiegato addetto alla singola attività.

Nell'ambito degli Uffici centrali della Direzione Generale per l'Economica Montana e per le Foreste è stata avviata un'indagine globale sulla produttività (presenza, carichi di lavoro, tempi di lavorazione), con periodicità mensile e per ciascuna unità organizzativa (Divisioni, Servizi, Uffici).

Questo lavoro, per difficoltà di adattamento del metodo di indagine a strutture di particolare produzione, non ha potuto raggiungere un livello qualitativo tale da consentire un'efficace elaborazione dei risultati.

Pertanto, l'auspicato risultato di una visione d'assieme dell'attività produttiva del complesso delle unità organizzative non è stato raggiunto e potrà essere perseguito con altri mezzi che tengano in maggiore considerazione le peculiari caratteristiche dell'attività svolta.

Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica

Un'apposita Commissione interna ha proceduto ad una identificazione delle funzioni esercitate nel Ministero.

Successivamente, attraverso interviste con i dirigenti, si è arrivati ad identificare alcune tipologie di attività sottostanti alle funzioni stesse, ciascuna delle quali dà luogo a prodotti diversi.

La verifica di efficienza sull'operato dell'Amministrazione non consentirebbe di applicare una metodologia di rilevazione mirante a quantificare e a temporizzare analiticamente tutti gli affari trattati anche in relazione ad una particolare realtà operativa di Uffici che, attraverso studi e ricerche, esercitano prevalentemente funzioni di coordinamento, con scarse attività di supporto.

Occorrono tempi adeguatamente lunghi per determinare, rispetto a cicli di lavoro e ad attività che non sono ripetitive nel contenuto e nel tempo (Piani triennali, Relazioni annuali al Parlamento), standards di rendimento ed indici di produttività affidabili. Sono allo studio i seguenti orientamenti:

1) Secondo la metodologia indicata dalla "circolare Giannini" (che considera come unità di misura il tempo), necessita la determinazione di un coefficiente di tempo standard (tempo medio unitario) occorrente per ciascun prodotto derivante dallo esercizio di ciascuna funzione e tale dato deve essere calcolato e stabilito dagli stessi operatori addetti alle divisioni, come peraltro fatto presente dalla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri con la predisposizione di appositi questionari.

2) Ove invece voglia farsi luogo ad una metodologia diversa, che non tenga solo conto della misura tempo ed in relazione ad una diversa realtà operativa valorizzi anche l'elemento professionalità, potrebbe darsi corso alla realizzazione del programma indicato dalla Commissione Consultiva interna.

Tale posizione è stata tra l'altro assunta come l'unica possibile e valida per le attività istituzionali del Ministero, in quanto consente di pervenire alla identificazione di

appositi coefficienti di omogeneizzazione e di confronto fra le diverse funzioni del Ministero.

Tali coefficienti possono essere determinati solo mediante un criterio discrezionale, che potrebbe scaturire da riunioni tra la dirigenza ed i sindacati (ad esempio in sede di Commissione paritetica).

Ministero Commercio Estero

Nel 1983 è stata incontrata qualche difficoltà nel reperimento dei dati necessari alla elaborazione sperimentale della produttività per taluni mesi, relativi alle funzioni per Divisione, al numero dei giorni effettivamente lavorati dal personale, nonchè all'elenco delle attività svolte, con le quantità prodotte ed il tempo medio unitario occorrente.

L'esperienza acquisita comunque è stata notevole e ha rappresentato una buona premessa per il proseguimento dei lavori nel prossimo futuro.

Sembra utile sottolineare che mentre talune Unità operative hanno seriamente collaborato nella ricerca e nella analisi dei dati, altri invece non hanno nascosto diffidenza e talvolta mancanza di consapevolezza dell'importanza del lavoro.

Tra le cinque Direzioni Generali del Ministero la Direzione Generale Import-Export e la Direzione Valute esplicano attività suscettibile di essere esaminata prevalentemente col metodo analitico; solo parzialmente invece questo metodo è applicabile all'esame delle attività delle altre Direzioni Generali.

Infatti, istituzionalmente la Direzione Generale Accordi Commerciali si occupa in modo prevalente della elaborazione della politica di commercio estero e delle relazioni commerciali che il Paese intrattiene con gli altri Stati.

Queste attribuzioni comportano un notevole impegno di ricerca, di studio, di negoziazione che solo parzialmente può essere considerato col metodo analitico.

Lo stesso dicasi della D.G. Sviluppo che si dedica pre-

valentemente alla impostazione ed alla realizzazione, tramite l'ICE, di un programma promozionale a favore delle imprese italiane; questo compito si traduce in pratica in una molteplice attività di studio, di ricerca e di contatti con Associazioni di categoria, esperti ed altri organismi; attività questa che non può essere esaminata analiticamente.

Ministero di Grazia e Giustizia

Nell'autunno del 1982 si è proceduto ad un primo esperimento di misurazione della produttività degli uffici centrali dell'Amministrazione. L'operazione è stata condotta con il coordinamento dell'Ufficio Organizzazione e Metodo sulla base delle disposizioni ed istruzioni emanate con la circolare in data 21/7/1980 del Dipartimento per la Funzione Pubblica. I risultati conseguiti possono ritenersi soltanto indicativi, attesa l'inevitabile approssimazione dei criteri e del metodo di rilevazione, praticamente improvvisati da personale in massima parte privo di idonea qualificazione: soltanto due erano, infatti, i funzionari all'uopo addestrati attraverso lo speciale corso svoltosi presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Il che agevolmente spiega errori ed approssimazioni che hanno condotto in genere a valutazioni palesemente troppo ottimistiche e pertanto non rispondenti alla realtà.

L'esperimento ha, tuttavia, consentito di acquisire una ricca messe di informazioni relativa alle specifiche funzioni, attività ed operazioni dei singoli uffici in cui si articola la complessa struttura del Dicastero. Nel corso del 1983 si è tentato a più riprese di sottoporre ad un accurato esame tale materiale per trarne utili indicazioni al fine di migliorare l'organizzazione delle attività e la produttività degli uffici; ma l'esiguo organico di cui si dispone ha praticamente impedito ogni serio approfondimento in un lavoro di mole e difficoltà veramente cospicue, tanto più in difetto di specifiche professionalità. Onde il materiale suddetto è rimasto pressocchè inutilizzato.

L'art. 11 D.P.R. 25/6/1983 n. 344, in relazione al disposto dell'art. 22 L. n. 312/80, propone di attivare compensi incentivanti la produttività. A tal fine dispone che si proceda "alla preliminare rilevazione delle medie temporali dei carichi di lavoro complessivi e per unità organiche, nonchè delle percentuali di copertura degli organici del personale addetto e della rilevazione del valore medio dei tempi di produzione dell'unità prodotta".

Quanto sopra, anche in relazione alle osservazioni formulate dal Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione, che sono condivise dal Ministero, conferma ed anzi rafforza l'esigenza di "un piano di razionalizzazione di strutture e di procedure", che ripropone con rinnovata attendibilità, quale imprescindibile presupposto, la necessità di una ricognizione diretta all'esatta individuazione delle funzioni, attività ed operazioni dei singoli uffici, al fine di un loro più corretto dimensionamento e di una più produttiva funzionalità.

All'uopo occorre l'acquisizione di specializzate professionalità, tra cui gli analisti di organizzazione. Ma la via della formazione di tale personale è inevitabilmente lunga, anche per la natura degli strumenti cui dovrà farsi ricorso. Nel tempo breve non resta che proporre, al di là di ogni vana esercitazione recriminatoria per le disattenzioni precorse ed in vista della non più ulteriormente procrastinabile razionalizzazione di strutture e procedure, che le limitate, ma sembra ben valide, professionalità specifiche al riguardo già acquisite in alcuni settori della Pubblica Amministrazione siano temporaneamente, mediante ricorso agli istituti previsti dal D.P.R. n. 3/57, messe a disposizione di quei Dicasteri che ne sono totalmente privi, come quello di Grazia e Giustizia. Qui esse, valendosi necessariamente della insostituibile collaborazione degli "addetti ai lavori" ed anzitutto dell'Ufficio Organizzazione, potrebbero mettere in moto sollecitamente quel processo di revisione delle strutture e delle procedure necessario al recupero della produttività, che a sua volta non resterebbe senza effetto sul recupero, altrettanto necessario, di "motivazioni" del personale.

Ma in tema di recupero della produttività non può omettersi di accennare anche all'esigenza di combattere con equa risolutezza quelle forme di cosiddetto "assenteismo occulto" che furono oggetto della nota indagine condotta dal FORMEZ negli anni 1980/81 fra il personale dipendente dalle Amministrazioni statali. Preoccupano, infatti, quei comportamenti di dipendenti, risultanti regolarmente presenti, che consistono: a) nel raggiungere il posto di lavoro con notevole ritardo sull'orario prescritto; b) nell'allontanarvisi con notevole anticipo sul medesimo; c) ma soprattutto nello allontanarvisi temporaneamente durante l'orario di servizio per il disbrigo di faccende personali della più varia natura.

S'intende agevolmente che talvolta siffatti comportamenti possono essere pienamente giustificati o addirittura necessitati da esigenze particolari, ma essi ingenerano legittima preoccupazione quando assumono le consistenti proporzioni che sono sotto gli occhi di chiunque frequenti i locali ministeriali. Si ricorderà che dalla citata indagine FORMEZ risultava che i mensionati comportanti di "assenteismo occulto" coprivano il 40% delle ore complessivamente "lavorabili" dal personale degli uffici centrali del Dicastero, a fronte di una media del 45,6% nel complesso delle amministrazioni centrali dello Stato. E' noto che avverso la metodologia seguita dal FORMEZ furono da più parti sollevate varie censure. Per quel che concerne il Dicastero di Grazia e Giustizia fu in particolare eccepito: a) che il campione esaminato era inadeguatamente rappresentativo, vuoi per la peculiarità delle sue procedure, ove s'intersecano competenze di amministrazioni diverse, vuoi per atipiche vicende-a quel tempo-del suo personale; b) che si era adottato un eccessivo rigore nel calcolo dei tempi delle singole "linee di attività", con ingiustificate esclusioni.

Ma quale che sia il grado di attendibilità che voglia conferirsi ai risultati della indagine FORMEZ, sulla base di dati di comune e generale esperienza non può ritenersi con coscienza serena che il fenomeno in esame abbia dimensioni trascurabili, o comunque fisiologiche, e pertanto accettabili.

Certamente, lo si è già accennato, un valido rimedio allo "assenteismo occulto" sarebbe costituito dal recupero di congrue motivazioni al lavoro del personale dipendente, vuoi attraverso la razionalizzazione di strutture e procedure che, restituendo piena efficienza all'azione amministrativa, [illegible] pendente la soddisfazione di un valido ed utile "prodotto finito", vuoi attraverso le gratificazioni di uno svolgimento di carriera e di un trattamento economico articolatamente adeguato, in contrasto con l'imperante appiattimento che, tutto scolorando, finisce, al di là delle migliori intenzioni che l'hanno ispirato, col privare il dipendente di idonei stimoli ad attivarsi.

Ma non può, d'altro canto, seriamente negarsi che per contrastare l'"assenteismo occulto" occorra in pari tempo dispiegare gli opportuni controlli sulla puntuale e regolare presenza in ufficio del dipendente. Come ha avvertito il Dipartimento per la Funzione Pubblica, tali controlli sono ormai resi cogenti dall'attuazione dell'art. 10 D.P.R. n. 344/83 che disciplina il compenso incentivante, ond'essi dovranno estendersi a tutti gli uffici, centrali e periferici. Meriterebbe approfondimento sotto ogni profilo la dibattuta questione dell'introduzione di apparecchiature elettroniche marcanti le entrate e le uscite dagli uffici, beninteso quando le dimensioni di questi - è il

caso degli edifici ministeriali - la giustifichino: verrebbe in tal modo assicurato un controllo certo ed obiettivo, d'altro canto già in uso da tempo in altre Amministrazioni. Andrebbe, altresì, sollecitata l'attenzione dei capi degli uffici sulle precise responsabilità a loro carico sancite sul tema in oggetto dal secondo comma dell'art. 22 L. n. 93/83.

E' prudente avviso del Ministero che soltanto il combinato ed equilibrato operare di tutti i fattori enunciati riuscirà a contrastare validamente ed efficacemente il lamentato "assenteismo occulto" del personale dipendente.

Archivi Notarili

Nel 1983 è proseguita, sia al centro che alla periferia, una indagine sul rapporto produttività-lavoro, in relazione anche a quanto richiesto con il D.P.R. 344 del 1983, al fine di poter formulare piani complessivi atti a migliorare l'attività dell'amministrazione sia al proprio interno che nei confronti dell'utenza.

Si è resa necessaria, in via preliminare, un'indagine sulle procedure, per individuare i tempi medi standards di ciascuna funzione ed eventualmente eliminare duplicazioni o sovrapposizioni che si dovessero riscontrare nelle suddette procedure.

Notevoli difficoltà sono sorte, innanzitutto, nell'approntare una metodologia idonea a condurre questa indagine conoscitiva, anche a causa della molteplicità delle funzioni svolte da ciascun ufficio. Presso ciascun Archivio infatti vengono espletate numerose mansioni, molto diverse tra loro, senza, però, quel carattere di ripetitività che consente (o facilita) una valida rilevazione della produttività.

I tempi medi standards per funzione individuati dai singoli uffici periferici differiscono notevolmente tra di loro e non sempre trovano piena giustificazione nelle diverse strutture organizzative e condizioni socio-ambientali.

L'indagine effettuata negli archivi notarili ha consentito comunque di acquisire i dati relativi alla quantità di tutte le funzioni svolte negli uffici periferici nel periodo da ottobre a dicembre 1983.

Ministero dell'Interno

La Direzione Generale per l'Amministrazione Generale e per gli Affari del Personale ha da tempo provveduto ad avviare indagini finalizzate alla misurazione della produttività secondo i criteri fissati nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nonostante le notevoli difficoltà incontrate nel corso della rilevazione, connesse prevalentemente alla determinazione dei tempi necessari all'espletamento delle varie attività, è stata portata a termine la laboriosa fase relativa alla individuazione delle attività svolte da ciascuna unità organizzativa e alla definizione dei tempi medi relativi a ciascuna attività; inoltre, nel corso del 1983, sono stati acquisiti i dati riguardanti i prodotti intermedi e finali ed il personale in servizio presso le singole unità organizzative.

Tali elementi potrebbero in seguito essere utilizzati per l'elaborazione di indicatori di produttività ed i risultati dell'indagine fornire validi elementi per interventi finalizzati all'incremento dell'efficienza ed economicità nei vari settori di attività.

Ministero dei Lavori Pubblici

Riesce non agevole, in assenza di precisi criteri, una valutazione dei livelli di produttività.

Sulla base, comunque, delle disposizioni ed istruzioni emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, si sta svolgendo da parte dell'Ufficio Organizzazione del Ministero la ricerca di parametri di valutazione e di misurazione della produttività delle strutture, attraverso una analisi sistematica delle attività procedurali.

L'iniziativa va assumendo progressivamente rilievo anche se l'analisi si mostra estremamente complessa in quanto riferita ad un sistema che non produce beni ma servizi, non tutti quantizzabili.

Ministero delle Partecipazioni Statali

Il Ministero non ha svolto indagini sulla produttività per diversi motivi: innanzitutto non risulta l'esistenza di parametri suscettibili di utilizzazione univoca da parte di tutte le Amministrazioni a seconda della tipologia delle procedure poste in essere ovvero della funzione istituzionale esercitata.

In particolare, l'esercizio dell'attività di guida e di vigilanza nei confronti del sistema imprenditoriale pubblico che a livello di società operative è costituito da aziende regolate unicamente dalle disposizioni del codice civile, fa sì che gli Uffici vengano essenzialmente attivati attraverso riunioni e contatti con i responsabili degli Enti di gestione, di pubbliche Amministrazioni e delle Organizzazioni Sindacali che, spesso, trovano, sovente, in documenti materialmente prodotti dalle altre parti interessate.

Ministero della Pubblica Istruzione

Nel 1983 sono state effettuate negli uffici centrali della P.I. rilevazioni mensili sulla produttività, o; per meglio dire, sui possibili parametri per definire gli standards di esecuzione ed i relativi indicatori.

Nell'ultimo quadrimestre, l'indagine è stata estesa ad alcuni uffici periferici scelti a campione. I risultati delle rilevazioni, compilate dagli stessi uffici interessati, sono stati oggetto di una prima analisi, sia sotto il profilo statistico che funzionale e di un confronto con gli uffici interessati.

Al riguardo, è emersa chiaramente la necessità di ulteriori ed approfonditi sviluppi, prima per aree, disaggregando le singole attività omogenee per singoli settori e procedendo poi ad una ricomposizione che consenta di adottare criteri comparativi validi per tutti gli uffici, o, quanto meno, per la massima parte degli stessi. L'operazione richiede perlatro un impegno notevole, coerente, e tempi non brevi. Si ritiene, comunque, di riprendenderla, in base ai criteri sopra esposti, in tempi successivi e contestualmente all'avvio a regime dei meccanismi definiti dal D.P.R. 344 del 25 giugno 1983

Peraltro, sarebbe stato necessario che nel corso delle rilevazioni fossero stati forniti elementi ed indicazioni precise, sia in ordine ai risultati che pervenivano dalle varie Amministrazioni, sia in ordine ai necessari adeguamenti metodologici, sia, infine, sui valori medi e sui possibili indicatori emergenti dalle serie che si andavano formando.

All'assenza di un efficace coordinamento, l'assenza di risultati tangibili ed utilizzabili ha indubbiamente inciso, in senso negativo, sull'operazione e, quel che è peggio, sulle prospettive di breve e medio periodo.

Concludendo, i dati fin qui rilevati, anche se di un certo interesse, appaiono eccessivamente disomogenei e di diversa lettura per costituire una base attendibile per un riscontro economico.

Gli elementi raccolti possono pertanto costituire solo una base di partenza per iniziative successive da calibrarsi con estrema attenzione e da inserirsi in modo organico nella disciplina fissata dal D.P.R. 344/1983 e, in particolare, dagli artt. 11 e 12, concernenti, rispettivamente, la rilevazione sulla produttività ed i progetti finalizzati.

Le esperienze condotte in tutto l'arco del 1983 hanno dimostrato l'esigenza di un costante raccordo sulle rilevazioni e di un'esperienza specifica che, a tutt'oggi, è presente solo in dimensioni sostanzialmente episodiche e, comunque, largamente insufficiente nella amministrazione, mentre la natura stessa dell'operazione e le intrinseche difficoltà oggettive richiedono un elevato livello di professionalità, metologie sperimentale, strutture adeguate. Si tratta di un programma in ogni caso di non breve respiro.

Ragioneria Generale dello Stato

L'Amministrazione ha predisposto una rilevazione di dati intesa a misurare la produttività per la individuazione di appositi indici di rendimento di tutti gli Ispettorati Generali e delle Ragionerie Centrali.

L'indagine, impostata in via sperimentale, ha interessato il quadrimestre marzo-giugno 1983 tramite rilevazione mensile dei dati richiesti, che ha evidenziato il rapporto intercorrente tra il numero degli atti prodotti, il tempo necessario ed il personale addetto.

Per superare le difficoltà di omogeneizzazione del materiale raccolto, si è preliminarmente effettuata una rilevazione diretta presso gli Uffici di una Ragioneria Centrale. La scelta è stata fatta nella considerazione che tutte le Ragionerie Centrali presentano analoga configurazione sia in termini di struttura che di compiti istituzionali svolti.

Tale indagine ha reso possibile estendere a tutti gli Uffici dell'Amministrazione la misurazione di produttività.

Dall'analisi dei dati raccolti è emerso che solo una quota parte dell'attività della Ragioneria Generale dello Stato è misurabile analiticamente. Infatti, ad esclusione di alcuni settori degli Ispettorati Generali (ad esempio l'I.G.A.G.) non si può giungere ad una quantificazione corretta del tempo unitario medio trattandosi di attività di notevole difficoltà e variabilità del lavoro. Ciò è dovuto anche alla atipicità della Ragioneria Generale dello Stato i cui compiti istituzionali sono prevalentemente di consulenza tecnica.

Più facilmente misurabili analiticamente e suscettibili di creazione di standars di rendimento sono risultate le attività delle Ragionerie Centrali, la cui omogeneità di funzioni

consente la comparabilità dei dati e, quindi, la possibilità di costituire indici di riferimento.

La metodologia utilizzata ha presentato alcune lacune che hanno reso non agevole la interpretazione dei dati. Come esplicitamente indicato dalla stessa circolare "Giannini", la rilevazione dovrebbe essere effettuata direttamente da analisti per evitare le riscontrate distorsioni nella compilazione dei modelli.

Ministero della Sanità

Sono state predisposte dal Ministero con decorrenza 1983 rilevazioni dei carichi annuali di lavoro delle singole strutture.

Da tali rilevazioni, e sulla base della consistenza media di personale nell'anno, sarà possibile non tanto ottenere dati qualificanti sulla produttività, ma delle basi per la costruzione di serie storiche e di indicatori di larga massima; va, infatti, tenuto presente che il lavoro svolto nei pubblici uffici si esplica, di solito, in attività molto diversificate sia sotto il profilo dell'impegno intellettuale richiesto che sotto l'aspetto della natura degli atti prodotti.

Detti indicatori potranno fornire elementi di giudizio, almeno in termini relativi, sulla tendenza della produttività nel tempo, anche se il dover valutare un complesso di strutture, ciascuna operante su un complesso eterogeneo di atti, può portare a distorsioni del risultato finale, la cui entità non deve essere sottovalutata.

I dati delle rilevazioni effettuate sono, al momento, oggetto di studio e, comunque, non potrebbero fornire validi parametri di riferimento, anche perchè incompleti e riferiti ad un solo anno.

La Direzione Generale dei Servizi Veterinari ha potuto già fornire un gruppo di elementi omogenei per la costituzione di una serie storica: si tratta dei dati relativi al numero di atti evasi ed al numero di dipendenti in servizio al 31 dicembre per gli anni dal 1980 al 1983; con tali dati è stato costruito un indice relativo al numero di atti evasi per dipendente, facendo uguale a 100 il valore per il 1980:

anno	1980	1981	1982	1983
n° atti	10.425	11.902	16.172	14.497
n° dipendenti	79	75	75	66
indice	100	120	163	166

Al notevole aumento dell'indice non è certamente estranea l'automazione, realizzata negli anni 1981 e 1982, di alcune procedure, quali quella per la registrazione degli integratori per mangimi e quella per i macelli esteri.

Istituto Superiore di Sanità

I settori amministrativi e la Biblioteca dell'Istituto sono stati oggetto di rilevazioni analitiche sulla produttività, compiute con cadenza mensile e per una durata complessiva di sei mesi consecutivi (a partire dall'ottobre 1982 sino al marzo 1983).

Tali rilevazioni sono state effettuate mediante la compilazione di modelli strutturati in modo da evidenziare le ore di lavoro effettivamente prestate, i prodotti ottenuti nel periodo considerato ed i tempi standard di lavorazione.

Dal confronto dei dati ricavati si ottiene l'indice di produttività-lavoro, secondo la formula riportata nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In tale contesto, l'Ufficio di Organizzazione ha rivolto la sua attenzione all'esame dei vari procedimenti di pertinenza degli Uffici amministrativi e della Biblioteca dell'Istituto, prestando, ove richiesto, adeguata assistenza tecnica e fornendo, nel contempo, i necessari chiarimenti.

Nel mese di aprile le rilevazioni mensili sulla produttività sono state temporaneamente sospese.

Si è, infatti, ritenuto che gli elementi raccolti in tale preliminare fase applicativa fossero sufficienti per consentire una prima analisi della rispondenza dei tempi base mediamente occorrenti per le attività rilevate e per procedere ad un riscontro dei connessi "standards" di rendimento.

Il perfezionamento delle tecniche adottate e la loro precisa applicazione consentiranno di rilevare le rilevazioni in modo più approfondito e puntuale, stante l'importanza rivestita nel presente contesto normativo dagli aspetti di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

E' opportuno inoltre precisare che alcune attività lavorative non sono suscettibili di misurazione analitica; pertanto, gli indici di produttività-lavoro ottenuti potrebbero, in alcuni casi, risultare non del tutto significativi.

Per quanto concerne, poi, la rilevazione della produttività per i settori tecnico-scientifici, è necessario svolgere alcune considerazioni legate alla particolarità della natura dei compiti loro attribuiti.

E' noto che tali settori espletano attività la cui valutazione comporta complesse indagini metodologiche, finalizzate all'individuazione di sistemi di misurazione.

L'Ufficio di Organizzazione ha sollecitato uno studio da parte del competente Servizio Elaborazione Dati, rivolto all'individuazione delle attività suscettibili di misurazione analitica, anche per i settori in questione.

Per le attività non misurabili analiticamente potranno essere effettuate valutazioni, individuando fattori significativi che consentano-attraverso il raffronto con i corrispondenti dati rilevati in periodi antecedenti - di fornire utili indicazioni al riguardo (ricorrendo, cioè, a metodologie di tipo aggregato, per delineare adeguate linee di analisi).

Venendo all'analisi dei dati che emergono dalle rilevazioni sulla produttività è da dire che - al di là della loro variabilità, in relazione alle diverse strutture cui inerisco no - vanno considerati nel complesso soddisfacenti.

Si deve infatti ritenere che gli indici di produttività elaborati in base ai dati forniti dall'Ufficio Organizzazione, come già in precedenza precisato, non comprendono tutte quelle rilevanti attività che, ai sensi della circolare P.C.M. n. 8893, non si prestano ad essere misurate analiticamente e che con riferimento ad alcune Divisioni e Servizi costituiscono parte preponderante delle attività complessive

loro istituzionalmente devolute.

Basti pensare al riguardo a quelle attività che si estrinsecano nella emissione di pareri, nella preparazione di relazioni o di disegni di legge, nella formulazione di quesiti.

Operazioni - tutte - che richiedono studi e valutazioni preliminari di durata varia, ma comunque largamente superiore al tempo necessario per la formale esternazione.

Ministero Trasporti

Motorizzazione civile e trasporti in concessione -

Mentre si rinnovano le perplessità già espresse sulla possibilità di procedere a misurazioni di produttività di attività a contenuto amministrativo o tecnico non ripetitivo quali sono quelle che in prevalenza si svolgono presso la Pubblica Amministrazione, si esprime il convincimento che le attività di tipo seriale, che per la Motorizzazione Civile si svolgono prevalentemente negli Uffici Provinciali, possano utilmente venir misurate per l'ulteriore definizione della produttività ottimale.

Circa la valutazione della produttività del 1983, non si è in grado di fornire dati generali necessari per una comprensione globale del fenomeno. Nel corso dell'anno sono, infatti, proseguite le rilevazioni nelle singole Divisioni e Uffici della Sede Centrale, in armonia con le disposizioni a suo tempo impartite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. I dati relativi sono nella fase di assemblaggio e di ulteriore comparazione preliminare alla definizione degli standard medi.

Per quanto riguarda le sedi periferiche, la rilevazione in questione è nello stadio di progettazione, strettamente legato a quanto richiesto dall'articolo 11 del D.P.R. n. 344/1983 per la definizione dei progetti finalizzati all'incentivazione della produttività.

All'uopo è stata anche predisposta un'apposita Commissione di studio.

Ministero del Turismo e dello Spettacolo

Premesso che al termine "produttività" è stato attribuito il significato di "produttività interna", ovvero di efficienza del lavoro amministrativo, si riferisce di seguito sui risultati dell'indagine concernente la rilevazione di alcune attività ritenute più significative.

L'obiettivo finale consisteva nella definizione di "standard di esecuzione" delle attività amministrative ritenute omogenee tra loro e caratterizzate da un sufficiente grado di ripetitività e stabilità nel tempo, allo scopo di procedere successivamente alla valutazione della produttività delle attività stesse, riferita all'intera unità organizzativa.

L'Amministrazione ha fatto precedere la fase di misurazione da una preparatoria, dedicata alla scelta delle funzioni da analizzare a campione del parametro ed alla predisposizione di modelli di rilevazione.

Le funzioni sono state quindi scomposte in attività ed operazioni misurabili e quindi riportate su apposite schede di rilevazione giornaliera. Il metodo di rilevazione consiste nell' "automisurazione" da effettuarsi da ciascun operatore per la parte di competenza. I dati raccolti, riferentesi al periodo ottobre 1982 - marzo 1983, hanno interessato . . 13 divisioni su un totale di . 22 del Ministero ed il 70% del lavoro svolto dalle stesse ed hanno evidenziato i dati sulla produzione e sui tempi di esecuzione delle sttività delle seguenti funzioni:

a) concessione e liquidazione di contributi;

b) vigilanza su Enti Pubblici.

Nella funzione sub a) sono stati raccolti i dati concernenti le seguenti attività:

1) Registrazione di atti;
2) esame istruttorio di istanza di contributo ed emissione provvedimento;
3) esame istruttorio per la liquidazione di contributo ed emissione provvedimento;
4) ricevimento ed informazione al pubblico;
5) aggiornamento scritture contabili;
6) lavori preparatori per le Commissioni.

Nella funzione sub b) sono state individuate le seguenti attività comuni:

1) Registrazione di atti o delibere Enti vigilati;
2) consultazione di testi;
3) controllo delibere;
4) controllo regolamenti organici;
5) controllo bilancio;
6) autorizzazione per acquisto immobili;
7) ricevimento e informazioni al pubblico.

I dati giornalieri sono stati riepilogati su prospetti mensili e successivamente elaborati da parte dell'Ufficio di Organizzazione. A conclusione dell'indagine l'Ufficio ha osservato che:

a) il metodo dell'automisurazione ha fornito dei dati raccolti a livelli differenziati di aggregazione in relazione alla parcellizzazione più o meno accentuata della procedura di lavoro adottata dalle singole divisioni. Inoltre si sono riscontrate diversità nella compilazione dei modelli;

b) la raccolta dei dati, prescindendo totalmente da un'analisi della procedura adottata, non ha reso possibile l'individuazione di parametri di riferimento per attività omogenee. Pertanto, dal confronto effettuato tra i dati forniti dalle varie divisioni non è stato possibile individuare uno "standard" di rendimento, ma solo il tempo medio di esecuzione. Inoltre, a causa della mancata preventiva analisi dell'organizzazione e delle strutture non è stato possibile individuare la presenza di elementi obiettivi indicatori ai quali ricondurre eventuali discrasie o differenziazioni dei tempi di esecuzione. Tuttavia, è emerso che la struttura degli archivi (accentrata o divisionale), la presenza di personale di copia, la consistenza di pratiche arretrate, il carico di lavoro non equamente distribuito nel tempo e nello spazio, il sottodimensionamento di personale influenzano direttamente i tempi di esecuzione del lavoro.

I risultati ottenuti, pertanto, non hanno consentito di esprimere un giudizio sulla "produttività" del lavoro stesso, ma una determinazione di tempi medi di esecuzione, ottenuta dalla media dei tempi di esecuzione delle stesse attività rilevate da più uffici e rapportate ai dati di produzione.

Alla luce di quanto su esposto, è da ritenere che non si possa validamente attivare un sistema "a regime" di misurazione della produttività, se prima non si ponga mano a rimuovere tutti gli ostacoli che sul piano strutturale ed organizzativo (ivi compresi le procedure ed i carichi di lavoro) intralciano la normale operatività dell'Ufficio.

Tuttavia i risultati dell'indagine, riferiti ai dati di

produzione del lavoro d'ufficio ed ai tempi medi di esecuzione delle connesse attività, potrebbero essere utilizzati per il calcolo dei carichi di lavoro imputabili a singole procedure e quindi all'individuazione del fabbisogno di risorse (personale e mezzi).

Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato

Sulla base di criteri adottati anche in ambito internazionale dall'Unione Internazionale delle Ferrovie (UIC), la Azienda FS 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 FS 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 (viaggiatori-Km più tonnellate-Km), sia la produttività tecnica (corrispondente alla "misurazione di efficienza") riferita al servizio offerto, espresso in tonnelate-Km lorde rimorchiate.

Dai dati provvisori relativi al 1983 si rileva che la Azienda FS ha trasportato 37.455 milioni di viaggiatori-Km con un calo del 5,3% rispetto all'anno precedente, il cui valore assoluto è stato di 39.542 milioni.

La percorrenza media del viaggiatore è rimasta pressochè stazionaria (103 Km) rispetto ai 104 Km del 1982.

Nel settore merci le tonnelate-Km (compreso il servizio) sono diminuite del 5,9%, passando da 17.736 milioni del 1982 a 16.695 milioni nel 1983.

La percorrenza media di una tonnellata- pari a 343 Km-è rimasta invariata rispetto al 1982.

Conseguentemente il prodotto venduto, espresso in UT (viagg.-Km + tonn.-Km) è diminuito del 5,5%, passando da 57.278 milioni a 54.150 milioni di UT nel 1983.

Il prodotto offerto espresso in tonnellate-chilometro lorde rimorchiate è risultato di 113.661 milioni con un calo dello 0,1% rispetto ai 113.814 milioni di TKBR dell'anno precedente.

La consistenza media annua del personale (compresi gli incaricati e i dipendenti da ditte) è lievemente diminuita, passando da 245.334 unità del 1982 a 244.905 unità del 1983.

I consumi per la trazione sono aumentati dell'1,4% passando da 4.018 milioni di thermies del 1982 a 4.075 milioni di thermies del 1983 (1 thermie= 10^6 calorie).

La produttività del fattore lavoro, calcolata come unità prodotte per addetto, ha fatto registrare il seguente andamento:

- la produttività economica (rapporto tra le unità di traffico ed il personale impiegato) è diminuita del 5,3% rispetto al 1982 passando da 233.469 a 221.106 UT per addetto;

- la produttività tecnica (rapporto tra le tonnellate-Km lorde rimorchiate ed il personale impiegato) è rimasta pressocchè stazionaria passando da 463.914 a 464.102 TKBR per addetto nel 1983.

Dei due indici di produttività (indice economico e indice tecnico) è l'indice tecnico quello che meglio rappresenta la produttività del fattore lavoro in quanto il numeratore di detto indice meno risente delle oscillazioni della domanda di trasporto.

La produttività dell'energia, calcolata come unità prodotte per thermie consumata, ha fatto registrare i seguenti risultati:

- la produttività economica (rapporto tra le unità di traffico e l'energia consumata) è stata nel 1983 di 13,3 UT per thermie con un calo del 6,3% rispetto al 1982 (14,2);

- la produttività tecnica (rapporto tra le tonnellate-Km lorde rimorchiate e l'energia consumata) ha subìto un calo dell'1,4% passando tra il 1982 e il 1983 da 28,3 a 27,9 TKBR per thermie.

A conclusione del discorso relativo alla produttività, si riportano in sintesi i dati relativi alla notevole attività svolta dall'Azienda in campo contrattuale.

Nel corso dell'esercizio 1983, sono stati infatti posti in essere dalle FS circa 55.000 contratti riguardanti appalti di lavori e servizi, forniture, nonchè concessioni attive di vario tipo.

Dei suddetti 55.000 atti contrattuali:

- n. 2.561 sono stati iscritti nei repertori "Atti pubblici";
- n. 1.509 " " " " " "Atti privati";
- n. 13.896 " " " a Rubrica.

Gli altri atti (circa 37.000) si riferiscono a strumenti contrattuali vari (ordinativi, ecc.) e sono, di regola, di modesto importo.

Per quanto riguarda le proposte di affidamento, approvate nella competenza del Ministro, sentito il Consiglio di Amministrazione, del Direttore Generale e dei Vice-Direttori Generali, queste, nel corso del 1983 sono state globalmente 260.

I contratti già stipulati inoltrati all'approvazione (Ministro, sentito il C.d.A., Direttore Generale e Vice-Direttori Generali) sono stati, sempre nell'esercizio 1983, 270.

Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato

L'Amministrazione ha un complesso sistema di rilevazioni di azienda sia per misurare i rendimenti e la produttività e sia per la determinazione dei costi di prodotto.

Tale sistema viene anche utilizzato:

- per le determinazioni del "Conto del Patrimonio" presentato al Parlamento assieme al "Conto del Bilancio" o "Consuntivo finanziario";

- per le analisi economico-aziendali attinenti l'impiego dei fattori di produzione (materia prima, materie sussidiarie, mano d'opera, altri);
- per le analisi di costo finalizzate alla politica dei prezzi di vendita dei prodotti (tabacchi e sali).

Sembra opportuno mettere in evidenza che l'Amministrazione dei Monopoli di Stato gestisce aziende produttrici di beni (tabacchi lavorati e sali) oltre che essere incaricata dell'esercizio di funzioni pubbliche (rilascio licenze ai tabaccai, riscossione e versamento delle imposte contenute nei prezzi di vendita dei generi commercializzati attraverso le rivendite generi di monopolio).

Il giudizio sulla sua attività va quindi articolato:

1) sui volumi di imposta versati allo Stato, al netto di qualsiasi spesa di accertamento, riscossione e versamento;

2) sulla economicità della gestione in termini patrimoniali.

Azienda Autonoma delle Poste e Telecomunicazioni

In attuazione dell'art. 2 della legge 9/2/1979, n. 49 e successive modificazioni, si è proceduto a determinare il rapporto tra unità di traffico e consistenza numerica del personale per l'anno 1982.

Tale quoziente, comparato con quello determinato per l'anno 1977 (57.638), ha registrato un aumento medio percentuale di produzione individuale pari al 5,74%.

In merito, poi, all'analisi del costo dei servizi, l'Amministrazione p.t., ha eseguito anche per il 1983 la consueta indagine, i risultati della quale sono riportati nel seguente prospetto.

Azienda di Stato per i Servizi telefonici

Nel settore d'interesse dell'A.S.S.T sono state svolte iniziative per ricercare parametri di valutazione della produttività delle strutture aziendali.

Occorre preliminarmente chiarire che l'individuazione di metodologie di misurazione è alquanto complessa, specie in un settore che produce pubblici servizi.

Il risultato cui si perviene attraverso un confronto tra gli elementi più significativi e cioè il numero dei circuiti messi in servizio e il personale dell'A.S.S.T. non evidenzia sufficientemente tutta la corretta attività svolta e i provvedimenti posti in essere. Ad ogni buon conto, rispetto ai risultati raggiunti nel 1982, confrontando, come sopra detto, il personale e il numero dei circuiti:

1982 (numero circuiti: numero unità = $\frac{143.148}{12.362}$ = 11,60)

1983 (numero circuiti: numero unità = $\frac{151.995}{12.116}$ = 12,55)

si evidenzia un apprezzabile risultato della gestione, risultando un incremento dell'indice dell'8,19%.

RIPARTIZIONE DELLE SPESE FRA LE SEZIONI OMOGENEE
(importi espressi in migliaia di lire)

SEZIONI OMOGENEE N.	DENOMINAZIONE	SPESE PERSONALE	%	SPESE ALTRE GESTIONI	%	TOTALE	%
1	Corrispondenza	2.744.214.597	59,42	536.393.668	43,64	3.280.608.265	56,10
2	Pacchi	291.878.766	6,32	112.588.588	9,16	404.467.354	6,92
3	Vaglia	150.557.718	3,26	28.515.887	2,32	179.073.605	3,06
4	Conti Correnti	412.879.140	8,94	87.391.361	7,11	500.270.501	8,56
5	Risparmi	169.954.724	3,68	31.834.546	2,59	201.789.270	3,45
6	Risc. Crediti	12.007.671	0,26	1.352.046	0,11	13.359.717	0,23
7	Pensioni di Stato	68.351.357	1,48	10.201.804	0,83	78.553.161	1,34
8	I.N.P.S.	131.622.545	2,85	19.911.956	1,62	151.534.501	2,59
9	Servizi per c/terzi	52.187.184	1,13	7.866.452	0,64	60.053.636	1,03
10	Telegrafo	432.276.147	9,36	181.051.300	14,73	613.327.447	10,49
11	Telex	111.763.704	2,42	149.585.494	12,17	261.349.198	4,47
12	Radio	40.641.347	0,88	62.439.960	5,08	103.081.307	1,76
		4.618.334.900		1.229.133.062		5.847.467.962	

2.3 - Analisi dei costi della Pubblica Amministrazione

Nella Tab.1 sono riportati i valori assoluti, unitamente alle variazioni percentuali rispetto al 1982, delle spese effettuate dalle Amministrazioni statali nel 1983, considerate al netto delle partite duplicative.

Al 31 dicembre dell'anno in esame, i pagamenti per operazioni finali hanno raggiunto 278.249 miliardi, con un incremento rispetto al 1982 del 20%. Di tali importi, 250.230 miliardi (+21,2 %) risultano di competenza dei Ministeri e 28.019 miliardi (+ 10,4 %) delle Aziende Autonome.

Le spese correnti incidono per 221.459 miliardi (+15,1%), quelle in conto capitale per 56.790 miliardi (+ 33,7 %). Rispetto al 1982, si rileva una riduzione del 3% delle spese correnti, cui corrisponde un analogo accrescimento di quelle in conto capitale.

- BILANCIO DELLO STATO-SPESE ANNO 1983-GESTIONE DI CASSA
(miliardi di lire)

SPESE	VALORI ASSOLUTI	VALORI %	VARIAZIONE % 1983/1982
Correnti			
a) Ministeri	198.477	71,3	+ 15,9
b) Aziende Autonome	22.982	8,3	+ 9,2
TOTALE	221.459	79,6	+ 15,1
Conto Capitale			
a) Ministeri	51.753	18,6	+ 47,2
b) Aziende Autonome	5.037	1,8	+ 16,5
TOTALE	56.790	20,4	+ 33,7
Complesso			
a) Ministeri	250.230	89,9	+ 21,2
b) Aziende Autonome	28.019	10,1	+ 10,4
TOTALE GENERALE	278.249	100,0	+ 20,0

- BILANCIO DI COMPETENZA - ANALISI DELLE SPESE -
Anno 1983

VOCI	VALORE ASSOLUTO (miliardi di lire)	VARIAZIONE % 1983/1982
Amministrazione generale.....	8.064	+ 46,6
Difesa nazionale	10.501	+ 19,5
Giustizia	2.693	+ 33,3
Sicurezza pubblica.....	5.290	+ 11,1
Relazioni internazionali.....	5.515	+ 21,4
Istruzione e cultura.....	26.589	+ 21,9
Azione ed interventi nel campo delle abitazioni.....	3.642	+114,9
Azioni ed interventi nel campo sociale.	56.502	+ 32,7
Trasporti e comunicazioni.....	21.249	+ 14,1
Azioni ed interventi nel campo economico.....	30.560	+ 6,3
Interventi a favore della finanza regionale e locale:.....	34.837	+ 20,3
Oneri non ripartibili.....	54.448	+ 33,5
TOTALE	259.890	+ 24,5

Per quanto attiene agli impegni per la parte di competenza, i dati provvisori del 1983 (259.890 miliardi) raffrontati con quelli definitivi dell'anno precedente (208.817 miliardi) fanno registrare un incremento complessivo di 51.073 miliardi (+ 24, 5 %) da ascriversi ad una generale lievitazione di spesa in tutti i comparti. (TAB. 2)

Quasi i due terzi di detto incremento è dovuto alla dilatazione dell'entità degli interventi nel campo sociale, degli oneri non ripartibili e di quelli inerenti alla finanza regionale e locale, che in termini percentuali sull'incremento complessivo hanno inciso rispettivamente per il 27,3 %, il 26,7 % e l'11,5%.

L'accrescimento che ciascun comparto funzionale ha fatto rilevare nei confronti del 1982, si imputa principalmente a taluni fattori comuni, quali le spese per il personale e gli oneri per acquisto di beni e servizi.

Come si evince, infatti, dal prospetto seguente, gli oneri per il personale ammontano a 57.231 miliardi (+ 19,3%),

di cui 44.302 (+ 18,2 %) riferiti ai Ministeri e 12.929 (+ 15,9%) alle Aziende Autonome. Gli oneri per l'acquisto di beni e servizi ammontano a 16.034 miliardi (+ 26,4%) di cui 11.175 (+ 28,3 %) di competenza dei Ministeri e 4.859 (+ 7,5%) delle Aziende Autonome.

SPESE CORRENTI (conto consolidato di cassa)

	Valore assoluto (in miliardi)	Variazioni % rispetto all'anno precedente
Spese per il personale		
MINISTERI	44.302	+ 18,2
1. Personale in servizio	34.982	+ 18,3
a) Amministrativo e tecnico (compresi Ministri, Magistrati)	8.887	+ 15,3
b) Insegnanti	18.580	+ 20,7
c) Militari	2.819	+ 7,8
d) Forze di polizia.....	4.696	+ 7,6
2. Personale in quiescenza	9.320	+ 25,8
AZIENDE AUTONOME	12.929	+ 15,9
TOTALE	57.231	+ 19,3
Acquisto di Beni e Servizi		
MINISTERI	11.175	+ 28,3
a) Acquisto beni durevoli	4.193	+ 22,5
b) Acquisto beni consumo	3.141	+ 28,2
c) Acquisto servizi	2.932	+ 45,3
d) Spese per locali ed opere immobiliari	390	+ 8,0
e) Spese per beni demaniali e patrimoniali dello Stato	69	+ 13,1
f) Servizi degli organi costituzionali dello Stato	450	+ 13,1
AZIENDE AUTONOME	4.859	+ 7,5
TOTALE	16.034	+ 26,4

La dilatazione degli oneri per il personale (+ 8.371 miliardi rispetto al 1982) va riferita:
- al personale in servizio per 6.339 miliardi (+ 16,3%) connessa essenzialmente alla dinamica dell'indennità integrativa speciale, ai nuovi livelli retributivi per effetto dei rinnovi contrattuali, alla maggiorazione degli assegni familiari ed all'incremento degli organici del personale della scuola materna ed elementare;
- al personale in quiescenza per 2.032 miliardi (+ 25,8%) per effetto della dinamica dell'indennità integrativa speciale e per il collegamento con la evoluzione retributiva dei dipendenti in servizio, soprattutto per i nuovi pensionati.

L'incremento delle spese per acquisto di beni e servizi (+ 2.689 miliardi rispetto al 1982) è riferibile in gran parte ai comparti dell"amministrazione generale" e della "difesa nazionale".

Le spese per investimenti pubblici, riferite ai pagamenti in conto competenza dell'anno 1983 ed in conto residui per gli anni precedenti,sono risultate le seguenti:

	Valori Assoluti	Variazioni percentuali rispetto al 1982
Ministeri	2.634	+ 5,2
Aziende Autonome	4.913	+ 18,5

L'incremento del 5,2 % rispetto al 1982 registrato per i Ministeri deve essere considerato esclusivamente in termini monetari, atteso che in termini reali nel corso del 1983 si è avuta una caduta degli investimenti che ha interessato tutti i settori ad eccezione degli interventi per pubbliche calamità, per le opere marittime e per le opere igienico-sanitarie. In merito, particolare rilievo assume la flessione degli investimenti nel campo dell'edilizia scolastica (- 43,8 % rispetto al 1982). Andamenti più soddisfacenti si evidenziano per gli investimenti nel settore dell'edilizia penitenziaria (Legge 404/77 e successivi rifinanziamenti) e per l'attuazione del programma edilizio relativo alla costruzione di alloggi per i militari.

Per quanto concerne gli investimenti effettuati dalle Aziende Autonome, si rileva quanto segue:

Azienda Nazionale Autonoma delle Strade

Nel 1983 i pagamenti per investimenti sono risultati pari a 1.368 miliardi, con un incremento del 7,3% rispetto al 1982. Circa il 42% dei pagamenti si riferiscono al "Piano triennale 1979/81"di cui alla legge 843/1978 e successive modifiche ed integrazioni.

Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato

I pagamenti per investimenti diretti effettuati nel corso del 1983 sono ammontati a 2.591 miliardi, con un incremento del 33,6% rispetto all'anno precedente ed hanno riguardato per il 57,6 % gli impianti fissi (42,2% al Centro-Nord e 15,4% al Centro-Sud) , per il 40,1% la fornitura di materiale rotabile e per il 2,3% le navi traghetto.

Azienda di Stato per i Servizi Telefonici

Nel corso del 1983 l'Azienda ha effettuato pagamenti per investimenti in vari settori per 315 miliardi, con una flessione dell'11,5% rispetto all'anno precedente.

Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni

Sono stati effettuati pagamenti per investimenti diretti per un ammontare di 564 miliardi, con un incremento rispetto al 1982 del 5,4%. I settori maggiormente interessati sono stati: edilizia operativa, edilizia abitativa di servizio, impianti tecnici, attrezzature tecniche e trasporti. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, gli investimenti nel Nord hanno rappresentato il 66% del totale, a fronte di quelli sostenuti nelle aree del Mezzogiorno, che hanno inciso per il 34%.

Nel prospetto che segue vengono infine riportati i rapporti percentuali delle spese del conto consolidato di cassa del settore statale rispetto al P.I.L. per gli anni 1981/82/83.

	ANNI		
	1981	1982	1983
Pagamenti correnti	36,3	42,4	44,5
-personale	10,2	10,4	10,8
-acquisto beni e servizi	2,4	2,5	2,9
-trasferimenti	15,9	20,0	20,9
-interessi	6,8	8,2	8,9

	ANNI		
	1981	1982	1983
Pagamenti in conto capitale	3,9	4,7	4,7
- costituzione capitali fissi	1,7	1,9	2,1
- trasferimenti	2,2	2,8	2,6

Nel 1983 i pagamenti di parte corrente sono risultati pari al 44,5% del P.I.L.,quelli in conto capitale al 4,7%. Mentre per la parte corrente il dato 1983 rappresenta la conferma di una tendenza crescente, per la parte in conto capitale, dopo un lieve incremento tra l'81 e l'82 (+ 0,8%), il valore si è stabilizzato al 4,7% .

In termini monetari, per la parte corrente la tendenza crescente è il risultato di un'evoluzione al rialzo in tutti i settori concorrenti, con una certa accentuazione per quelli dei trasferimenti e degli interessi.

Per la parte in conto capitale, si registra un leggero incremento per la voce relativa ai capitali fissi ed un regresso per i trasferimenti.

Conclusioni

Nel 1983, la Pubblica Amministrazione ha ancora una volta operato a costi crescenti, considerato l'aumento d'incidenza dei pagamenti correnti rispetto al Prodotto Interno Lordo, che ha raggiunto nel 1983 un valore pari al 44,5 %. Va, comunque, rilevata una tendenza al contenimento del saggio annuale d'incremento che, se confermata nel medio-periodo, potrebbe far concludere per una significativa inversione di tendenza rispetto ai consueti livelli di espansione della spesa pubblica.

D'altro canto, è forse possibile parlare anche dell'inizio di una fase di riqualificazione della spesa pubblica, derivata dalla constatazione, per ora riferita al solo 1983 salvo auspicabili conferme nei prossimi anni, di una flessione delle spese correnti e di un analogo accrescimento delle spese in conto capitale.

Note, infine, non positive per quanto riguarda gli investimenti pubblici, in regresso se considerati in termini reali.