P A R T E II°

Valutazioni tecnico-politiche e proposte

PAGINA BIANCA

La considerazione che emerge più esplicita dalla esposizione dei dati sull'attività svolta nel 1983 dalle Amministrazioni statali riguarda ancora una volta l'insufficienza della stessa -in termini soprattutto qualitativi- rispetto alle esigenze della Società nelle sue multiformi espressioni socio-economiche, l'inadeguatezza dell'organizzazione amministrativa, il modesto tasso decisionale degli operatori, soprattutto ai livelli più elevati, la farraginosa teoria di controlli e concerti, spesso formali se non inutili, che di fatto compromettono la sollecita definizione del processo di formazione dell'atto amministrativo.

Sono - questi - soltanto alcuni dei fattori incidenti negativamente sull'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa pubblica, che -comunque- eloquentemente testimoniano l'urgenza di un generale riordino quale presupposto - peraltro - di ogni altra riforma istituzionale.

Si sostiene, infatti, da più parti che se una pubblica Amministrazione ordinata ed efficiente non è forse l'unica condizione perchè si possa mettere mano alle altre riforme istituzionali, essa è certamente necessaria perchè l'Esecutivo possa sviluppare concretamente la propria azione di indirizzo delle politiche economiche e sociali.

Non è infrequente constatare, al riguardo, come atti normativi espressi dal Parlamento o dal Governo non abbiano raggiunto gli obiettivi prefissati proprio per la inidoneità degli apparati pubblici a dare attuazione alla volontà del legislatore.

Qualora, poi, il discorso si sposti sul piano economico-finanziario, è da rilevare che il settore pubblico allargato amministra una massa monetaria che si ragguaglia ad oltre 500 mila miliardi di lire, senza però - va detto con estrema franchezza - che sia dato conoscere, al pari di qualunque impresa di produzione, il tasso di redditività degli investimenti e quello della soddisfazione degli utenti dei servizi . E' quindi necessario operare per addivenire ad un congiunto ed efficiente sistema di "amministrazione" del pubblico denaro, incrementando la produttività degli interventi, con la conseguente liberazione di risorse da destinare ad investimenti produttivi.

Sarà forse il caso di valùtare con ponderazione, in ragione dei gravosi e complessi problemi che travagliano la pubblica Amministrazione,la percorribilità di una soluzione complessiva e globale ovvero la convenienza ed opportunità di procedere per gradi secondo un prefissato ordine di priorità che tenga conto della concreta fattibilità delle riforme e dei costi delle stesse, rapportati ai benefici per la collettività.

Comunque, l'esigenza di riformare la pubblica Amministrazione continuerà a porsi costantemente e con carattere di sistematicità in ragione della necessità di adeguare sollecitamente le strutture ad un processo di sviluppo non più incontrollato ed incontrollabile, che si autoalimenta per definizione, sibbene limitato alla effettiva disponibilità di risorse sempre più insufficienti a soddisfare adeguatamente la crescente domanda di benessere sociale.

Da quanto sopra deriva l'esigenza d'interventi della pubblica Amministrazione caratterizzati da elevati tassi di efficacia ed efficienza, operati da personale altamente qualificato e numericamente rapportato agli effettivi carichi di lavoro, che si avvalga delle più moderne tecniche di organizzazione e del razionale impiego delle sofisticate tecnologie dell'informatica.

Queste esigenze - è noto - furono particolarmente avvertite nel 1979 dal Ministro pro-tempore per la Funzione Pubblica ed esposte organicamente in un "Rapporto" al Parlamento, unitamente a tutta una serie di proposte sia di carattere organizzativo che riguardanti il rapporto di pubblico impiego dei dipendenti.

E' altresì noto che tale Rapporto ha formato oggetto di una risoluzione d'indirizzo del Senato della Repubblica, approvato all'unanimità, con il quale si confermavano come improrogabili i tempi della riforma della pubblica amministrazione, secondo alcune precise linee di marcia, quali:

- disegno di legge di attuazione dell'art. 95 della Costituzione (riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri);
- attuazione della parte seconda del terzo comma dell'art. 95 della Costituzione (riordino dei Ministeri);
- adeguamento e completamento dell'ordinamento regionale e riqualificazione della figura del Commissario di Governo;
- riordino delle Aziende Autonome dello Stato;
- individuazione di strumenti di rilevazione della produttività;
- piano decennale per l'edilizia statale;

- unificazione dei centri d'informazione ed estensione del diritto di accesso del cittadino agli atti della pubblica amministrazione;
- definizione della "qualifica funzionale";
- riconsiderazione del ruolo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione;
- ridefinizione del ruolo della dirigenza pubblica;
- snellimento dei procedimenti amministrativi;
- delegificazione;
- riforma della disciplina dei controlli;
- individuazione di strumenti di rilevazione del grado di attuabilità amministrativa delle leggi;
- riforma del processo amministrativo.

Nel merito di tale complessa problematica, che identifica sostanzialmente i contenuti della riforma generale della Pubblica Amministrazione e che, in quanto tale, si caratterizza come "pacchetto" organico, non sembra essersi prodotto, al di sopra degli apprezzamenti formali, un costruttivo e serrato confronto sia a livello tecnico che politico, talchè molte intuizioni contenute nel "Rapporto" non hanno superato la soglia della progettualità, mentre per altre materie è iniziato il difficile, spesso travagliato, "iter" di formazione del processo decisionale.

Ai fini di una obiettiva valutazione dello stato di attuazione del "Rapporto" e della "risoluzione d'indirizzo" approvata dal Senato si fornisce di seguito una breve informativa sui principali argomenti:

Disegno di legge di attuazione dell'art. 95 della Costituzione (riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Sulla materia, il Governo ha approvato nel giugno 1984 un disegno di legge concernente "disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", attraverso il quale si organizza razionalmente (titolo primo) la attività e le prerogative degli organi di Governo, vale a dire del Consiglio dei Ministri, del Presidente del Consiglio e degli stessi Ministri, all'uopo contemperando la collegialità del momento consiliare con i poteri di coordinamento e di indirizzo attribuiti al Presidente del Consiglio al fine di garantire l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo politico.

Il titolo secondo del provvedimento si occupa degli atti normativi adottati dal Governo, introducendo al riguardo importanti concetti sulla delegificazione, il titolo terzo dell'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, costituita da un Segretario Generale e da una serie di dipartimenti

ed uffici, il titolo quarto - infine - del personale da assegnare alla Presidenza per l'espletamento dei suoi compiti, all'uopo prevedendo l'istituzione di pròpri ruoli organici, oltre a mantenere i tradizionali istituti del "Comando"e del "Fuori Ruolo" da altre pubbliche amministrazioni.

Riordino dei Ministeri

Il riordino dei poteri centrali (Ministeri) è non da ora all'attenzione delle forze politiche e dell'opinione pubblica e costituisce uno dei punti qualificanti della riforma delle istituzioni.

E' opportuno ricordare che il Senato della Repubblica nel già richiamato ordine del giorno del 10 luglio 1980 ha indicato linee-gùida del processo di riordino dei Ministeri che possono così essere sintetizzate:

- definizione delle attribuzioni dei Ministeri come sedi di esercizio di poteri di direttiva, in coerenza con la politica di decentramento;
- razionale ridefinizione delle aeree funzionali omogenee;
- qualificazione come promozionali o programmatiche delle attribuzioni dei Ministeri maggiormente coinvolti dall'attuazione dell'ordinamento regionale.

Un'apposita Commissione che ha operato presso il Dipartimento per la Funzione Pubblica ha redatto una prima relazione che in sostanza:

- individua e delimita alcune "aree funzionali" che ricomprendono funzioni oggi frazionate fra diverse amministrazioni (ad esempio il territorio e l'ambiente, la sicurezza sociale, l'attività produttiva, ecc.);
- ritiene sufficienti a svolgere e sviluppare queste funzioni quindici unità centrali;
- prefigura per talune specifiche materie di una certa rilevanza la istituzione di apposite "Agenzie" (ad es. per l'energia e la alimentazione).

L'indagine condotta dal Formez su incarico della Presidenza del Consiglio dei Ministri (che fa la "radiografia" dell'organizzazione e dei più significativi costi e procedure di quasi tutti i Ministeri) individua nella lentezza e nella macchinosità delle procedure, nelle pause di lavoro e nella non razionale organizzazione

le principali cause dell'abnorme aumento dei costi dei servizi e della loro disfunzione.

Gli studi e le indagini fin qui effettuati portano a ritenere che:

- la riforma di ogni segmento centrale della Pubblica Amministrazione (Ministero) non può considerarsi un problema lasciato all'iniziativa di ciascuna Amministrazione ma involge la responsabilità dell'intero Governo;
- ogni provvedimento, compresi quelli già presentati, va attentamente "riconsiderato" in una visione complessiva che non ammette segmentazioni o "fughe in avanti";
- prima di procedere alla riforma delle singole Amministrazioni centrali, è necessario ricomporre i compiti oggi confusi, in "aree funzionali" di sufficiente compiutezza.

Alla luce di quanto precede, il Parlamento dovrebbe quindi suggerire al Governo gli indirizzi secondo i quali procedere.

In particolare dovrebbe esprimersi sui seguenti punti:

- seguito da dare alle iniziative settoriali di riforma;
- valutazione della idoneità del principio della netta distinzione delle funzioni svolte dalle Amministrazioni centrali (Ministeri) che debbono avere compiti di studio, programmazione, coordinamento e di impulso nei confronti delle proprie articolazioni periferiche (Uffici regionali, provinciali, comprensoriali, comunali),le quali invece debbono attendere alla fase più propriamente operativa di erogazione dei servizi ai cittadini;
- validità dell'individuazione per legge delle attribuzioni delle singole Amministrazioni;
- riconoscimento o meno del potere di "autoregolamentazione" dei Ministeri sul modello di quello delle Aziende autonome o degli Enti pubblici,nel rispetto delle funzioni e degli organici del personale, entrambi stabiliti con legge;
- contemporaneità o meno del riordino dei Ministeri con quello delle funzioni dirigenziali al fine di commisurare il numero dei dirigenti alle Unità amministrative di rilievo dirigenziale, nonchè per conferire ai dirigenti stessi la piena responsabilità della gestione dei singoli settori dell'apparato ministeriale;
- revisione delle procedure,come alternativa alla istituzione di nuovi uffici ed alla creazione di nuovi posti di organico.

Adeguamento e completamento dell'ordinamento regionale

Su questo tema, che comprende anche la ridefinizione dei raccordi con lo Stato e la riforma delle autonomie locali, una Commissione di studio costituita presso il Dipartimento per la Funzione Pubblica ha affrontato in particolare i seguenti punti;

- Rapporti Governo-Regioni;
- Rapporti finanziari;
- Riforma della disciplina dei controlli sugli atti delle Regioni;
- Rapporti Parlamento-Regioni;
- Funzioni e organizzazione dei Commissariati di Governo nelle Regioni.

Per i suddetti argomenti la Commissione ha elaborato documenti, alcuni dei quali hanno già trovato parziale accoglimento nel disegno di legge relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Riordino delle Aziende Autonome dello Stato

Anche su tale problema ha operato presso il Dipartimento per la Funzione Pubblica un'apposita Commissione che ha predisposto alla fine dei propri lavori uno schema di disegno di legge conformato alla necessità che la multiforme normativa che regola l'attività delle Aziende autonome dello Stato dovesse essere revisionata "secondo una logica che accentui la loro autonomia e responsabilizzazione ed eviti ogni irrazionale proliferazione", al fine di aumentarne la efficienza ed impedire le notevoli differenze relative alla gestione.

Lo schema elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica è fondato, sia pure in modo non dichiarato, sul riconoscimento della natura di "organi dello Stato" delle Aziende, amministrazioni ed istituti, ai quali non viene riconosciuta distinta personalità giuridica, sebbene venga loro conferita una accentuata autonomia sotto il profilo della snellezza operativa e gestionale. In tale previsione anche i dirigenti mantengono lo status di dipendenti statali ed il Governo può istituire nuove Aziende nell'ambito della normativa di cui alla legge quadro sul pubblico impiego.

Individuazione di strumenti di rilevazione della produttività

In altra parte della Relazione è ampiamente esaminato questo problema. Qui occorre solo ribadire la complessità di individuare strumenti di rilevazione della produttività da utilizzare proficua

mente nella vasta ed eclettica teoria di adempimenti ed interventi in cui si dispiega l'attività della pubblica amministrazione.

Come pure occorre rappresentare la validità della scelta operata in sede di rinnovo dei contratti di lavoro di correlare la erogazione di trattamenti economici accessori a determinati parametri.

Tale scelta ha motivazioni anzitutto di natura culturale, nel senso che occorre cambiare radicalmente una mentalità che, nal passato, tendeva a remunerare il solo tempo di lavoro, mentre attualmente si cerca di retribuire il risultato del lavoro, adeguatamente valutato e misurato.

Sulla linea, pertanto, degli indirizzi contenuti nell'art. 22 della legge 312/80 ci si è mossi in sede di rinnovi contrattuali, al fine di collegare il premio incentivante a determinati elementi obiettivi.

Per quanto concerne, in particolare, i dipendenti ministeriali, è indubbio che la misurazione della produttività del lavoro presenta rilevanti difficoltà.

Nell'accordo recepito nel D.P.R. 344/83, la materia è trattata come segue:

- istituzione di un premio incentivante;
- sperimentazione di produttività legata alla realizzazione di progetti-obiettivo;
- rigoroso e selettivo ricorso a prestazioni di lavoro straordinario.

Di particolare interesse l'istituzione del premio incentivante, formato da una parte "fissa" per singolo livello, ridotta in ragione delle assenze dal servizio, ed un'altra "variabile" in aumento in relazione a particolari condizioni di lavoro o a determinati rendimenti nell'attività svolta.

Si è molto discusso sulla validità di siffatti strumenti di verifica della produttività, peraltro - in molti casi - deformando la realtà dei fatti. Certo, trattasi d'istituto retributivo in qualche modo "rivoluzionario" nel settore del pubblico impiego e, quindi, da valutare compiutamente con un lungo periodo di sperimentazione. Ma è l'unica strada da seguire pér evitare l'appiatti

mentò generalizzato, per stimolare interessi e specifiche professionalità, per incentivare l'impegno nei lavori più faticosi o disagevoli.

Definizione della qualifica funzionale

I lavori della Commissione paritetica per la determinazione dei profili professionali dei dipendenti statali, previsti dall'art.3 della legge 312/80 ai fini dell'inquadramento nelle otto qualifiche funzionali contemplate dall'art.2 della stessa legge, non sono ancora ultimati, vuoi per ragioni procedurali di funzionamento della Commissione, vuoi soprattutto per la difficoltà della istruttoria, consistente in un'opera complessa di autoanalisi a livello di singole Amministrazioni e quindi nella definizione di un quadro di sintesi che comprenda il complesso delle strutture. Si tratta, ancora, di valutare l'attività della Pubblica Amministrazione sul piano concreto per conferire alle singole professionalità mansioni specifiche corrispondenti ad operazioni concrete nettamente individuabili.

Se quanto sopra esposto spiega in qualche modo il ritardo nella definizione dei profili professionali, non deve ridurre l'impegno per una sollecita definizione della questione, in guisa da offrire ai dipendenti statali, in forza di uno "status" più certo e razionale, più concreti motivi d'impegno lavorativo.

Riconsiderazione del ruolo della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

I compiti della Scuola dovrebbe essere estesi a tutto il settore pubblico allargato e le strutture conseguentemente potenziate, al fine di poter corrispondere con sufficiente caratterizzazione, direttamente o mediante un attento e penetrante coordinamento, alle necessità formative delle pubbliche Amministrazioni, in particolare per quanto riguarda i funzionari chiamati a svolgere compiti dirigenziali.

Ridefinizione del ruolo della dirigenza pubblica

Ribadito che le disfunzioni operative della Pubblica Amministrazione hanno origine nella mancata risposta delle strutture amministrative alle mutate condizioni sociali, non vi è dubbio che in tale ambito gran peso abbia la classe dirigente, che non sembra essere riuscita ad adeguare il proprio ruolo alle esigenze

della collettività e, quindi, dei compiti dello Stato.

Ne deriva che la riforma della dirigenza, con quanto ne dovrà conseguire in termini di esercizio reale ed effettivo di responsabilità decisionali, costituisce aspetto prioritario del disegno generale di riordino della Pubblica Amministrazione.

Si è molto discusso negli ultimi tempi se il riordino della dirigenza dovesse essere limitato a quella statale, ovvero comprendere anche la dirigenza degli altri settori del pubblico impiego.

Il Governo ha deciso per la seconda ipotesi, approvando recentemente uno schema di disegno di legge concernente -appunto- delega per il riordinamento della dirigenza statale e delle altre pubbliche amministrazioni territoriali ed istituzionali.

Trattasi, è evidente, di provvedimento che si colloca in un ambito istituzionale e politico di tutto rilievo, disponendo una disciplina generale ed uniforme della dirigenza di tutto il pubblico impiego, sia per quanto attiene i livelli dirigenziali (limitati a due, con l'unica eccezione di un livello superiore per talune funzioni statali), la disciplina dei procedimenti di nomina dei dirigenti di più elevato livello (con scelta anche fra persone estranee alla pubblica amministrazione), dei procedimenti di accesso alla qualifica dirigenziale di primo livello e della mobilità fra i diversi settori della Pubblica Amministrazione.

Naturalmente, il provvedimento varato dal Governo prevede esplicitamente che i decreti delegati individueranno poteri, attribuzioni ed ambiti di competenze autonome dei dirigenti in modo uniforme in tutte le Amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e la maggiore snellezza operativa per il raggiungimento degli obiettivi programmati, al servizio del cittadino e del pubblico interesse.

Di particolare significato la possibilità della messa a disposizione dei dirigenti pubblici per accertata non proficuità di gestione dell'azione amministrativa e tecnico-professionale.

Snellimento dei procedimenti amministrativi

Non è necessario dilungarsi sulla necessità da tempo avvertita di procedere ad una organica disciplina del procedimento amministrativo, su cui pure le forze politiche e sociali discutono e si confrontano da tempo. Se l'obiettivo, per la sua complessità e vastità, dovesse sembrare eccessivamente ambizioso, si potrebbe procedere in via sperimentale con la regolamentazione delle procedure da seguire in singoli settori dell'Amministrazione.

E' quest'ultima la strada che forse conviene intraprendere e sulla quale il Governo attende opportuni indirizzi e suggerimenti da parte del Parlamento.

Delegificazione

L'11 marzo 1981 il Consiglio dei Ministri, con propria deliberazione, ha dettato direttive per l'avvio di un controllato processo di delegificazione.

Le Amministrazioni sono state invitate a "riconsiderare" i corpi normativi dei singoli settori per verificare la permanenza della necessità di discipline legislative e conseguentemente esaminare la possibilità di sostituirle con fonti normative di maggiore elasticità.

L'esperienza ha dimostrato che, non essendo stata responsabilizzata alcuna autorità pubblica sulla prosecuzione di tale processo, l'attuazione dello stesso è risultata particolarmente opaca e quasi insignificante.

In merito a tale problema, il Governo, al fine di rendere più incisa l'iniziativa, ha in animo d'istituire una commissione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - che proceda ad un lavoro di ricognizione sulla possibilità di delegificare gruppi di materie e che suggerisca - quindi - anche tempi e modalità di attuazione.

Ciò ovviamente interessa il "versante" Governo, ma il tema della delegificazione riguarda anche il Parlamento che dovrà dedicare forse maggiore attenzione ai procedimenti di produzione legislativa.

A tal fine, utili contributi di idee e di proposte sono contenuti nella relazione presentata in Parlamento nel giugno 1981 dal Ministro della Funzione Pubblica che ha approfondito i temi della fattibilità amministrativa delle leggi avanzando adeguate proposte. Su di essi appare particolarmente opportuno che si soffermi l'attenzione del Parlamento, per "proprie determinazioni" di indirizzo che vorrà adottare e suggerire al Governo.

Riforma del sistema dei controlli

Gli obiettivi che si dovranno perseguire nella materia attraverso uno specifico disegno di legge, analogo ad altro decaduto per la fine anticipata dell'ottava legislatura, concernono la riduzione del controllo di legittimità della Corte dei Conti ai soli atti di Governo in senso stretto e la previsione non più del controllo preventivo di sola legittimità sugli atti, ma piuttosto del controllo successivo sulla gestione e sui risultati conseguiti, introducendo una forma di verifica generalizzata e successiva tendente prioritariamente a recuperare una maggiore e più incisiva responsabilità degli organi dell'amministrazione diretta.

Si dovrà procedere con gradualità e tempi differiti nel perseguimento di tale scopo, adeguando alle nuove funzioni le strutture della Corte dei Conti e prevedendo anche la istituzione di sezioni regionali di giurisdizione contabile in ogni capoluogo di regione per giudizi di conto e responsabilità dei pubblici funzionari regionali e locali, oggi non soggetti, nella sostanza, a qualsiasi forma di controllo.

Strumenti di rilevazione del grado di attuabilità amministrativa delle leggi

Tale analisi attiene prevalentemente alla verifica della "capacità di carico" delle strutture amministrative, ma è da ritenere debba essere estesa nel prosieguo anche alla tecnica di progettazione legislativa.

Dovranno, quindi, essere esaminate compiutamente le cause della mancata attuazione delle leggi, il problema della legge organica, dei testi unici, nonchè valutata la opportunità di costituire un apposito "ufficio" per la verifica preventiva dell'attuabilità amministrativa delle leggi. Particolare attenzione dovrà essere prestata all'attivazione di un sistema informativo integra

to quale rapporto per gli organi decisionali politici. Merita, infine, di essere citato il problema della definizione dei moduli organizzativi ed operativi di cui debbono essere dotati gli apparati amministrativi chiamati ad assicurare l'attuazione di un disegno di legge, ai fini della verifica della rispondenza delle strutture amministrative alle finalità che una determinata nuova legge intende ad esse affidare.

La riforma del processo amministrativo

Con un apposito disegno di legge delega, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, si è inteso dettare una nuova disciplina del processo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di Stato ed al Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana sulla base di precisi principi e criteri direttivi, tra i quali assumono particolare rilievo i seguenti:

- la riforma dovrà tener conto anche degli indirizzi della giurisprudenza e delle norme del codice di procedura civile;
- la revisione e la integrazione delle norme sulla giurisdizione del giudice amministrativo, prevedendo una sistemazione organica della giurisdizione esclusiva ed una specifica normativa sul regolamento preventivo di giurisdizione;
- la disciplina organica del riparto della competenza tra i tribunali amministrativi regionali;
- la protezione degli interessi di collettività e gruppi stabilmente organizzati;
- la disciplina sistematica degli atti di parte nel giudizio e dei provvedimenti del giudice;
- la realizzazione di uno svolgimento più rapido del processo;
- l'assicurazione, nel rispetto del principio del contraddittorio, di un efficace sistema probatorio;
- la disciplina compiuta della sospensione, interruzione ed estinzione del giudizio;
- la disciplina organica del sistema delle pronunce sul ricorso;
- la disciplina del giudizio in materia di pubblico impiego;
- la revisione della vigente normativa in materia di esecuzione della sentenza;

- la disciplina del sistema delle impugnazioni;
- la revisione della disciplina in materia di revocazione;
- la disciplina sistematica dell'appello al Consiglio di Stato ed al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana;
- l'adeguamento alla nuova disciplina delle norme sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e sugli altri ricorsi amministrativi.

Considerazioni finali

L'esposizione -ancorchè sommaria- dei principali temi connessi al riordino della pubblica amministrazione evidenzia la vastità e complessità dei problemi da affrontare e, quindi, la necessità di un disegno strategico all'interno del quale definire priorità e compatibilità politiche, tecniche e finanziarie.

Comunque, da una sollecita redifinizione del ruolo della pubblica amministrazione nel contesto socio-economico del Paese non è ulteriormente possibile prescindere, anche e soprattutto per il nesso sempre più stretto tra pubblica amministrazione e spesa corrente, atteso che il controllo del disavanzo pubblico costituisce obiettivo prioritario per seguire la dinamica della situazione economica -finanziaria nazionale.

La precedente disamina, peraltro, ha messo in luce come in tema di riforme della Pubblica Amministrazione non tutto sia ancora da fare, considerato che per alcune materie si dispone di abbondante materiale di studio, frutto di qualificate analisi e di serrato dibattito nelle più competenti sedi tecniche e culturali, per altri l'iter di formalizzazione dei provvedimenti risulta avviato, per altri, infine, si è vicini alla conclusione.

Occorre, allora, far rivivere, attraverso stimoli continui, volontà decisionali che spesso appaiono sopite per confermare l"emergenza" dei problemi della Pubblica Amministrazione e quindi la necessità di "corsie preferenziali" per addivenire a soluzioni rapide ed efficienti.

L'Italia è già entrata nella fase post-industriale, nella quale l'intervento delle strutture pubbliche assume spessore e dimensioni di enorme rilievo.

E' quindi il caso di non tradire speranze ed aspettative affiancando a questa nuova e per certi versi originale fase di sviluppo una pubblica amministrazione finalmente moderna,compresa dell'importanza del proprio ruolo, efficiente nelle strutture e nelle procedure, fornita di operatori qualificati, funzionale rispetto alle scelte ed agli obiettivi da raggiungere.

Si riportano di seguito le valutazioni tecnico-politiche formulate da alcune Amministrazioni sull'attività svolta nel 1983.

In tal modo, le considerazioni generali in precedenza espresse sulla problematica della Pubblica Amministrazione si saldano a concrete realtà operative ed organizzative, traendone ulteriore motivo di validazione.

Ministero degli Affari Esteri

Particolare cura è stata posta nel 1983 dal Dicastero nel favorire, intensificare e promuovere lo sviluppo delle relazioni politiche che l'Italia intrattiene - tanto in sede bilaterale quanto in ambito multilaterale - con tutti i Membri della comunità internazionale, come dimostrano i 79 accordi bilaterali (dei quali 60 entrati in vigore nello stesso anno) ed i 17 accordi multilaterali stipulati.

In sede multilaterale, un primo quadro entro cui si è articolata l'azione internazionale è quello offerto dal sistema universale delle Nazioni Unite, che costituisce ambito tradizionale di esplicitazione per tutti quei Paesi che mostrano consapevolezza della comprovata inadeguatezza delle strutture nazionali ad affrontare, con determinazione di risolverli, i grandi problemi politici, economici, sociali e culturali posti dalla realtà contemporanea.

Un secondo quadro di riferimento dell'azione internazionale dell'Italia è tradizionalmente quello europeo, nel quale l'attività svolta ha fornito un importante contributo alla promozione del consolidamento dell'unità europea.

Nel campo delle relazioni culturali, l'Italia ha continuato a fornire un significativo contributo al varo della "Fondazione Europea" che diventarà presto operativa nella prospettiva di accentuare la coscienza europea nell'opinione pubblica dei Paesi comunitari. In tale cornice, l'Italia si è già fatta promotrice di una agenda di varie priorità nei settori dell'audiovisivo, dei giovani, delle lingue ecc. Tali argomenti sono venuti in discussione sia in sede CEE che in Consiglio d'Europa al livello dei Ministri della cultura. Su un piano più generale, in ambito Unesco, l'Italia ha attivamente partecipato alla realizzazione dei programmi per tutelare il patrimonio artistico mondiale delle iniziative messe in opera per la lotta contro l'analfabetismo e per la più accentuata scolarizzazione dei Paesi in via di sviluppo.

Nel corso del 1983 il Ministero degli Esteri ha continuato a dare impulso ad importanti iniziative nei settori scientifico, artistico e degli scambi giovanili. In particolare, è

stata rafforzata la rete degli addetti scientifici nei Paesi industrializzati, al precipuo scopo di seguire i progressi della ricerca scientifica e tecnologica in alcuni settori chiave (elettronica, informatica, telecomunicazioni, sanità) e sono state allestite - per l'estero - importanti mostre, di cui alcune itineranti.

Per ciò che riguarda i rapporti economici e finanziari, l'azione di coordinamento del Ministero ha costituito uno dei punti di riferimento costante per l'azione delle rappresentanze all'estero.

Nel settore della cooperazione allo sviluppo, il Dicastero, che in passato si era soprattutto servito delle Organizzazioni multilaterali come veicolo per il prorpio contributo, sta ora privilegiando la parte bilaterale degli aiuti, realizzando una sempre maggiore complementarietà fra le due forme d'intervento. Tale attività costituisce, come rilevato dalla Corte dei Conti, un tratto qualificante oltre che moderno dell'azione del Ministero.

Nel settore dell'emigrazione è da ricordare la seconda Conferenza dei Ministri europei responsabili in materia, nella quale si è discusso della partecipazione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla vita dei Paesi d'origine, degli immigrati clandestini e delle loro condizioni di lavoro, dell'educazione e della formazione dei giovani migranti e della disoccupazione.

L'opera di assistenza e tutela alle collettività italiane all'estero si è sviluppata in una vasta gamma di settori: scolastico, economico, legale, sanitario, amministrativo e della sicurezza sociale, ed è stata condotta a mezzo della estesa rete delle Rappresentanze diplomatiche e consolari. L'opera dell'Amministrazione è stata rivolta, come per il passato, a qualificare al meglio i tipi di intervento onde renderli pienamente rispondenti alle esigenze nuove delle collettività all'estero. Di qui il rilievo dato, in particolare, all'azione nei settori dell'istruzione, della formazione professionale, dell'informazione e dell'attività culturale.

I problemi vecchi e nuovi delle collettività italiane all'estero hanno spinto il Ministero, di concerto con le altre Amministrazioni competenti, a predisporre un organico complesso di norme che viene definito come il "pacchetto emigrazione".

Per acquisire completa certezza su quanti fra gli emigranti siano tuttora cittadini italiani, è stato predisposto lo schema di disegno di legge "Nuove norme sulla cittadinanza" (destinato a completare la già avviata riforma della legge n.555/1912), mentre per conoscere i dati numerici e qualitativi dei connazionali all'estero è stato preparato, per la discussione in Consiglio dei Ministri, lo schema relativo ad "Anagrafi e rilevazione dei cittadini italiani all'estero". Per la tutela dei lavoratori che si trasferiscono temporaneamente nei paesi extra comunitari al seguito di imprese italiane (la cosidetta emigrazione tecnologica) è stato predisposto uno schema di disegno di legge che disciplina anche gli eventuali interventi in situazioni di emergenza. Infine l'esigenza delle collettività all'estero di disporre di organismi rappresentativi democraticamente eletti, ha portato alla presentazione al Parlamento del disegno di legge "Istituzione dei Comitati dell'emigrazione italiana" ed alla redazione di uno schema concernente il "Consiglio Generale degli Italiani all'Estero" in sostituzione del precedente Comitato Consultivo degli Italiani all'Estero.

Nell'anno in esame il Dicastero ha - infine - iniziato lo studio per la predisposizione di una legge quadro che determini le rispettive competenze dello Stato e delle Regioni in materia di emigrazioni ed ha affrontato la revisione delle norme attualmente in vigore in materia di assistenza scolastica e di formazione professionale a favore degli emigrati.

Nonostante le limitate disponibilità finanziarie e di personale, il Ministero degli Esteri ha svolto nel 1983, per l'essenziale, le proprie funzioni istituzionali. Certo è che lo sviluppo delle relazioni internazionali e dell'impegno italiano in tale contesto renderà necessario un rafforzamento, anche sul piano normativo, degli strumenti di cui attualmente dispone il Ministero.

Ministero dell'Agricoltura e Foreste

Occorre ancora una volta rilevare che - a distanza di sette anni dal D.P.R. 616/1977 - l'intera struttura amministrativa del Dicastero continua ad operare sostanzialmente nel vecchio quadro istituzionale.

Il D.P.R. 617/77, infatti, concernente la soppressione di uffici centrali e periferici delle Amministrazioni statali, non ha previsto per il Ministero dell'Agricoltura - a differenza di quanto è accaduto per altri Dicasteri - la possibilità di far luogo a riordinamenti interni dei servizi con decreto del Ministro di concerto con quello del Tesoro.

D'altra parte, nel corso di questi anni nuovi compiti di notevole rilevanza - sia in campo interno che internazionale- sono stati affidati al Ministero dell'Agricoltura con specifici provvedimenti legislativi. Basti ricordare in proposito la legge 27 dicembre 1977, n.984, comunemente conosciuta come legge "Quadrifoglio".

Da qui l'esigenza ormai indifferibile di adeguare, pur nell'ambito della più generale azione di riordinamento generale organico della pubblica amministrazione, le strutture ministeriali sia al disposto del D.P.R. n. 616 e 617, sia ai nuovi compiti venutisi affermando, al fine di consentire in maniera chiara lo svolgimento delle funzioni nel settore dell'agricoltura, dell'alimentazione e dell'ambiente agro-forestale che, secondo l'ordinamento vigente, sono da riconoscere di competenza dell'Amministrazione centrale.

E' chiaro che i compiti e l'organizzazione del Ministero vanno definiti nel rispetto delle competenze trasferite o delegate alle Regioni e delle attribuzioni delle altre Amministrazioni dello Stato, ma è altrettanto chiaro che il Ministero dell'Agricoltura deve poter essere messo in grado di svolgere le funzioni di studio, di programmazione, di ricerca, di indirizzo, di coordinamento e di mediazione dei diversi interessi statali e regionali.

Si procede ora ad una rapida sintesi valutativa della attività svolta riferita ai vari settori gestionali, premettendo

al riguardo che la difficile congiuntura economica in tutta la Comunità, sia pure con diversa gradazione, l'aumento continuo della disoccupazione, l'affievolirsi dello spirito comunitario, il rispuntare degli egoismi nazionali sono le cause principali delle difficoltà che si incontrano ad ogni passo nella gestione dell'attività comunitaria.

Il raggiungimento di accordi sui differenti problemi in discussione diventa, con il passare degli anni, più difficile, lungo e laborioso e si realizza sempre più raramente a livello tecnico. E' necessario comporre le vertenze con sempre maggior frequenza a livello politico, ove gli accordi si raggiungono - e non sempre - in virtù di compromessi su "pacchetti" che riguardano differenti settori e quindi interessi differenti e Stati membri differenti. Per tale ragione, pur di ottenere quanto interessa direttamente, ciascuno Stato membro è disposto a concedere ad altri quanto non concederebbe se potesse agire in piena libertà.

Pur con tutte queste difficoltà, alcuni problemi di non trascurabile portata sono stati risolti nel 1983; per altri -pur non risoltisi- sono stati fatti passi notevoli in vista di una loro soluzione. Tra i problemi risolti va menzionato anzitutto l'accordo sui prezzi agricoli da valere per la campagna 1983-1984.

Va ricordato ancora l'accordo perfezionato, dopo due anni di trattative estenuanti, in materia di modifica dell' "acquis communautaire" per i settori dell'olio di oliva e degli ortofrutticoli, in previsione dell'allargamento della Comunità a Spagna e Portogallo.

In materia monetaria si è realizzata una parziale smobilitazione degli importi compensansativi monetari positivi per i Paesi a moneta forte (particolarmente R.F. di Germania e Paesi Bassi) differenziata per i vari prodotti, compatibilmente con il diverso tasso di aumento dei prezzi adottato per gli stessi.

Si può concludere che l'Italia, pur in una situazione concorrenziale difficile, è riuscita a mantenere i mercati tradizionali.

Di non minore rilevanza appaiono i risultati ottenuti in campo nazionale, dove l'attività di prevenzione e di repressione delle frodi agro-alimentari si sviluppa attraverso l'azione di un servizio centrale e l'opera di enti pubblici specializzati nei

vari settori merceologici (Istituti di sperimentazione agraria, Istituti di industria e chimica agraria dell'Università, ecc.) appositamente delegati ai sensi dell'art. 87 del regolamento di esecuzione al R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 2033.

Al fine di potenziare e rendere più capillare l'azione di controllo, con D.M. 17 settembre 1982 è stato istituito un Reparto operativo centrale con compiti di coordinamento e di collegamento con gli Istituti incaricati della vigilanza per la repressione delle frodi riguardanti la preparazione e il commercio delle sostanze di uso agrario e dei prodotti agrari.

Gli accertamenti sono diretti sia alla verificazione della regolarità intrinseca dei prodotti, cioè della rispondenza qualitativa alle disposizioni di legge, sia alla verifica della loro regolarità formale, per quanto attiene alle indicazioni prescritte, ai documenti di accompagnamento obbligatori ecc..

Particolare cura viene posta nei controlli delle merci in arrivo ed in partenza, sia nelle banchine che sulle navi.

La disciplina per la repressione delle frodi nel settore vinicolo di cui al D.P.R. 12.2.1965, n.162, mentre ha sensibilmente accresciuto i compiti degli organi di vigilanza dell'Amministrazione, gliene ha attribuiti altri di natura preventiva come, ad esmpio, la vigilanza durante la lavorazione dei vini spumanti e dei liquorosi negli stabilimenti in cui si lavorano e detengono vini comuni.

A ciò si aggiungano gli adempimenti derivanti dall'obbligo di far distillare i sottoprodotti della vinificazione, al fine di eliminare dal mercato la materia prima (vinacce, fecce) per le sofistificazioni (legge 3.12.1983, n.1604) e D.M. 3.3.73 contenente norme in materia di documenti di accompagnamento e di registri dei prodotti vinosi.

Nè sono da sottacere i numerosi adempimenti derivanti dai regolamenti comunitari.

In particolare, l'applicazione dei Regolamenti C.E.E. 262/79 della Commissione, 2989/82 del Consiglio e 2997/82 della Commissione, sulla vendita di burro a prezzo agevolato, destinato sia all'industria dolciaria sia al consumo diretto nella Comunità, è affidata al S.R.F., che ha l'incarico di accertare che il

prodotto venga impiegato per gli usi consentiti.

Ciò significa dover esercitare un controllo presso le numerose ditte assegnatarie ai fini di accertare l'avvenuta destinazione conforme alle prescrizioni di legge.

Inoltre, la legge 13.5.1983, n.202 sulla difesa della genuinità del burro, aggiunge a quelli esistenti nuovi compiti di verifica per il controllo del "burro" e "burro di qualità".

Altri gravosi impegni affidati al S.R.F. dalla normativa comunitaria sono quelli derivanti dall'applicazione di regolamenti sugli aiuti al consumo dell'olio di oliva, alla produzione di succhi di frutta, alla carne assoggettata a stoccaggio, al burro destinato alle Forze Armate ed a determinate Comunità.

In attuazione dei compiti suddescritti, nel corso del 1983 è stata svolta una notevole attività che si concretizza nei seguenti dati:

Sopralluoghi	Prelievi	Rapporti all'Autorità Giudiziaria e Amministrativa
59.160	6.939	3.972

Non può, perltro, non farsi ancora una volta cenno sulla necessità, che si manifesta ogni giorno più urgente, di procedere ad una ristrutturazione e ad un potenziamento del Servizio medesimo.

L'organizzazione attuale risale, infatti, ad una normativa di oltre 50 anni (R.D.L. 15.10.1925, n. 2033) del tutto superata rispetto all'attuale situazione agro-alimentare ed ai controlli richiesti dalla normativa C.E.E.

Sempre sul piano delle proposte di riforma strutturali, non può sottacersi la necessità di provvedere al rinnovamento del Consiglio Superiore dell'Agricoltura e delle Foreste, in quanto che necessita di una nuova normativa più aderente alle profonde mutazioni tecniche, scientifiche, sociali, istituzionali, intervenute dall'epoca della sua istituzione.

Per il momento ed anche per il futuro più prossimo restano invariate le condizioni per dare continuità ed efficienza al

lavoro normale nonchè a quello che il Ministro ha facoltà di richiedere ed affidare al Consiglio su argomenti diversi da quelli previsti dalla normativa.

L'evoluzione dei rapporti istituzionali e le modificazioni strutturali del comparto agricolo-forestale postulano,invece,la assoluta necessaità ed urgenza di una revisione dei campi operativi ed il riordinamento sostanziale dell'organo di consulenza tecnica del Ministero dell'Agricoltura e Foreste,anche per consentire una più armonica ed articolata partecipazione al CSAF sia di persone altamente qualificate nelle varie discipline attribuite alle attuali quattro sezioni,sia di rappresentanti delle regioni e delle principali organizzazioni di categoria.

Nel quadro generale delle esigenze di riordinamento delle attività ministeriali si pone anche il problema della definizione funzionale per quel che concerne la materia di supporto tecnico ad atti programmatici nel settore agro-alimentare, in connessione con le funzioni statali di indirizzo e coordinamento degli interventi pubblici.

Altro problema che attende soluzione è la ristrutturazione dei Commissariati agli usi civici. Infatti,tali uffici,costituiti da 60 magistrati in 14 sedi,sono privi di personale amministrativo dello Stato poichè dal 1° gennaio 1978,entrata in vigore del D.P.R.24 Luglio1977, n. 616, esso è stato messo a disposizione delle Regioni.

Il problema difondo, già delibato nella sua vastità e complessità, concerne la dotazione di personale alle dirette dipendenze funzionali dei magistrati ordinari addetti a ciascun Commissariato agli usi civici per assicurare ad essi la collaborazione necessaria all'esercizio delle funzioni di giurisdizione speciale ed amministrative previste dalla vigente legislazione.

La Corte Costituzionale, nella sentenza 10 ottobre 1979,n.121, afferma testualmente la "inesistenza di un obbligo (od anche di un onere) a carico delle regioni di apprestare, per l'esercizio di competenze statali residue, strumenti organizzativi in sostituzione di quelli ad esse trasferiti dallo Stato".Data la esclusione di tale obbligo a carico delle Regioni,l'onere di provvedere alla dotazione di personale amministrativo degli uffici dei Commissari agli usi civici non può che incombere sul Ministero.

Permane,infine, il problema relativo alla riorganizzazione dell'attività di ricerca e sperimentazione di competenza statale nonchè il coordinamento con quelle di ricerca di competenza regionale e con la politica agraria regionale e con la politica agraria regionale e comunitaria.

Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica

Le attuali condizioni della situazione economico-finanziaria nazionale richiedono il costante impegno degli organi preposti istituzionalmente al Governe dell'economia. Di fronte agli accresciuti compiti, l'Amministrazione deve far leva su una dotazione di personale estremamente ridotta, che tende ulteriormente ad assottigliarsi a causa di dimissioni volontarie e di pensionamenti.

L'esodo verificatosi con l'applicazione dei benefici derivanti dal provvedimento per la dirigenza e dalla legge per gli ex-combattenti ha determinato una contrazione dei ruoli di oltre il 20 per cento.

Un aggravio della situazione è stata l'attribuzione di nuove competenze con il D.L. 19/3/1981, n. 75 convertito in legge 14/5/1981, n.219, per gli interventi urgenti nelle zone colpite dal terremoto, nonchè l'avvio dell'operatività del nucleo di valutazione recentemente costituito ai sensi dell'art. 4 della legge 26 aprile 1982, n. 181.

Oltre all'organico, devesi guardare anche alle strutture:

- è assolutamente indispensabile, per una efficiente ed efficace attività del Ministero, disporre del supporto di un sistema informativo idoneo ad elaborare sotto l'aspetto sia informatico che econometrico le informazioni attinenti la programmazione economica nazionale;
- la disponibilità del predetto supporto, oltre che indispensabile, è altresì indilazionabile a motivo della sempre più animata dinamica dell'economia nazionale ed internazionale, la cui evoluzione non è più seguibile con gli attuali metodi di lavoro.

Per far fronte all'esigenza, peraltro già riconosciuta della stessa Commissione parlamentare per il riordinamento dell'Amministrazione Centrale dello Stato, di procedere al riassetto organizzativo-funzionale delle strutture del Ministero per adeguarle ad una nuova e più incisiva politica di programmazione, è necessario un intervento legislativo.

La revisione degli apparati amministrativi facenti capo al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica

investiti di funzioni di ricerca e analisi in materia di politica economica, di programmazione e di manovra della finanza pubblica, si lega peraltro al processo di consolidamento dei centri decisionali ed operativi dello Stato e deve procedere di pari passo con l'attuazione della legge sui poteri e sulla organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ministero del Commercio con l'Estero

Mentre gli scambi commerciali dell'Italia con il resto del mondo hanno ormai raggiunto una importanza fondamentale per l'economia del Paese, la struttura organizzativa del Ministero del Commercio con l'Estero è rimasta ferma a schemi tradizionali non più aderenti alla attuale realtà internazionale in continua evoluzione.

La sua articolazione presenta, infatti, carenze che non consentono spesso al Ministero di superare situazioni inadeguate, nonchè di evitare sprechi di energia individuali e disfunzioni delle unità operative.

Sulla base degli elementi raccolti dall'Ufficio Organizzazione sembra possa concludersi che una eventuale ristrutturazione del Ministero, al fine di ottenere una maggiore efficienza ed un aumento della produttività, dovrebbe comportare:

1) una migliore determinazione delle competenze nei confronti di altri Ministeri, al fine di evitare duplicazioni di attività e situazioni di incertezza;

2) la revisione dei poteri decisionali del Ministero e parallelo riordinamento dei procedimenti vigenti in materia di formazione dell'azione amministrativa, per rendere più agevoli le procedure;

3) l'aumento degli organici che non possono più affrontare gli attuali carichi di lavoro in continuo aumento;

4) la istituzione di nuove unità operative con compiti di studio e ricerca, di controllo, organizzativi e di contabilità e per svolgere attività statistica e di traduzione;

5) lo sviluppo della meccanizzazione per la raccolta, elaborazione, conservazione e diffusione di atti informativi;

6) il potenziamento dei programmi di formazione e riqualificazione del personale;

7) una maggiore specializzazione del personale soprattutto al momento del reclutamento;

8) l'istituzione di servizi assistenziali (mense, asili nido e ambulatorio);

9) il potenziamento dell'Ufficio organizzazione con assegnazione di analisti di organizzazione e personale a tempo pieno;

10) una più intensa attività di programmazione, tramite l'inserimento nei ruoli di altro personale specializzato;

11) la dotazione di apparecchiature elettroniche.

Questi sembrano gli obiettivi più urgenti da conseguire in tempi brevi come premessa per la trasformazione del Ministero del Commercio Estero in un organismo, sul piano operativo, più dinamico e capace di comprendere con maggiore sollecitudine le necessità dell'operatore nonchè di pianificare e condurre gli scambi commerciali con l'estero in modo più aderente alla complessa realtà internazionale.

Ministero dell'Interno

Nel corso dell'anno 1983 sono state adottate varie iniziative volte a dare attuazione al nuovo ordinamento del personale dell'Amministrazione Civile dell'Interno emanato con D.P.R. 24 aprile 1982, n. 340. Mentre è continuata la ristrutturazione delle Prefetture secondo gli orientamenti stabiliti con apposita circolare nell'anno precedente, una serie di provvedimenti amministrativi e normativi hanno tradotto in realtà concreta talune previsioni innovative contenute nel predetto decreto presidenziale.

E' stata portata a compimento, ad esempio, la complessa ed impegnativa operazione di inquadramento di tutto il personale dell'Amministrazione Civile dell'Interno, compresi i dirigenti, nelle nuove qualifiche professionali introdotte dall'ordinamento speciale. I relativi provvedimenti hanno consentito a ciascun dipendente di assumere la collocazione che gli compete nel nuovo disegno generale delle funzioni e dei compiti, in rispondenza ad una visione più moderna e progredita dell'organizzazione del lavoro.

E' stato, inoltre, dato inizio al lavoro di ristrutturazione degli uffici centrali del Ministero attraverso la costituzione di apposito grauppo di lavoro interdirezionale.

Dal complesso delle iniziative realizzate è emersa la volontà dell'Amministrazione di affermare la propria immagine ed il proprio ruolo al servizio della collettività e di darsi un volto nuovo nel momento in cui essa è chiamata ad impegnare le proprie risorse di uomini e di mezzi sui diversi fronti delle attività istituzionali, dalla lotta alla criminalità organizzata alla presenza costruttiva nella gestione del territorio.

I punti cardini della svolta determinatasi nell'Amministrazione sembrano essere l'istituzione della Direzione Centrale della Documentazione, quella, parimenti di grande rilievo, della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno e il rilancio della funzione prefettizia in una visione più puntuale e concreta del ruolo delle Prefetture quali organi periferici di Governo.

Il Ministero, quindi, superata la fase di incertezze con-

seguente al trasferimento di importanti funzioni alle Regioni, sta oggi compiendo uno sforzo per riaffermare la propria identità, che è quella di amministrazione a competenza generale negli affari interni, con compiti di alta consulenza per il Governo.

Di rilievo si appalesa l'attività di studio e di ricerca svolta per la predisposizione di importanti iniziative legislative in materia di riforma dei poteri locali, di finanza locale e di ordinamento dei Segretari Comunali e Provinciali.

Si tende per questa via ad un rilancio sempre maggiore del ruolo "di servizio" della apposita Direzione Generale del Ministero rispetto alle comunità locali, non senza la consapevolezza della esigenza di assicurare una sempre maggiore funzionalità di servizi e di ricorrere ad ogni forma di promozione culturale in termini non meramente professionali ma con un'apertura più ampia verso ogni tipo di problematica.

La riforma dei poteri locali, che nasce dall'esigenza di adeguare la legislazione dei testi unici delle leggi comunali e provinciali del 1915 e 1934 ai principi costituzionali e agli sviluppi verificatisi negli ultimi anni in campo sociale, economico e tecnologico, va ben oltre i limiti di una comune riforma "di amministrazione" e coinvolge profili istituzionali che riflettono le prospettive stesse di sviluppo della collettività nazionale, legate alle tradizioni culturali, economiche e sociali delle realtà locali.

Con l'avvento delle Regioni, le esigenze di rinnovamento si sono vieppiù accentuate, e ciò rende indispensabile tener conto, nella nuova legislazione comunale e provinciale, della presenza e del ruolo delle Regioni, onde definire i necessari raccordi tra esse, i comuni e le province. Di tali esigenze si fa interprete il disegno di legge di riforma delle autonomie locali approvato dal Consiglio dei Ministri nel novembre 1983, il quale potrà svolgere un'efficace azione mediatrice tra le posizioni ancora divergenti che esistono tra le forze politiche su alcuni punti e potrà costituire senz'altro un testo base per l'esame delle proposte di riforma provenienti da varie parti.

Al di là delle previsioni specifiche del disegno di legge, che ne fanno un testo moderno ed innovatore della realtà degli en

ti locali, il motivo fondamentale del provvedimento è l'insopprimibile bisogno di una presenza unificante nel complesso quadro del pluralismo istituzionale, la presenza cioè dello Stato per motivi di conoscenza, di intesa, di collaborazione reciproca, al fine di non vanificare lo stesso sviluppo autonomistico e di rendere, per converso, sempre più vivo ed interessante il colloquio con i protagonisti di questa nuova realtà. In tale spirito il Ministero dell'Interno assume il ruolo di organo responsabile della coerenza dell'azione amministrativa statale rispetto alle esigenze delle autonomie locali, anche attraverso il rinvigorimento delle funzioni del Prefetto quale organo di controllo ma soprattutto di collegamento tra le autonomie locali e il Governo, cui spetta la responsabilità della direzione politica del Paese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Un altro aspetto della riforma dei poteri locali riguarda lo snellimento del procedimento di controllo delle leggi regionali, che appare impellente nella misura in cui la produzione legislativa regionale aumenta in volume ed incisività. Il controllo inoltre potrà essere facilitato con l'emanazione delle leggi-quadro, di cui si avverte la mancanza e che potranno assicurare alle Regioni la determinazione dei principi per comportamenti ed iniziative non discordanti.

L'esigenza di maggiore efficienza dell'azione amministrativa, che ha ispirato la riforma delle autonomie locali, si riflette in altri importanti aspetti dell'attività del Ministero dello Interno e segnatamente nel campo della predisposizione degli interventi di protezione civile.

La Direzione Generale della Protezione Civile e dei Servizi Antincendi si è impegnata in una difficile corsa attraverso traguardi di qualificazione professionale, di pieno adeguamento agli importanti compiti ed alle delicate funzioni che è chiamata a svolgere e di maggiore rispondenza alle esigenze crescenti della collettività.

Al riguardo, è da rappresentare che il tentativo di dare maggiore incisività agli interventi operativi ed una immagine più precisa alla protezione civile con il conferimento dell'incarico di ministro senza Portafoglio per la Protezione Civile nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri non sembra abbia

raggiunto tutti gli obiettivi sperati. Infatti, la creazione dell'Ufficio del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile ha portato nel 1983 ad una duplicazione di attività e di iniziative che hanno provocato serie perplessità ed incertezze sia presso gli organi centrali che presso i responsabili degli uffici periferici, con conseguenze estremamente negative sull'efficacia e sulla rapidità dell'azione.

Per quanto concerne la necessità di modificare il quadro normativo attualmente vigente in materia, avvertita con molta sensibilità dagli operatori del settore, essa è stata recepita dal Governo, che nella seduta del 3.11.1983 ha approvato il nuovo disegno di legge sulla istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile, il cui testo riesce finalmente a dare una risposta precisa alla sempre più diffusa e sentita esigenza di una struttura organica pronta a prevenire, a prevedere, a soccorrere ed ad assistere nei casi di catastrofi, calamità naturali o altri eventi della stessa gravità.

Il nuovo disegno di legge disciplina e valorizza le strutture esistenti, riconosce ad un unico centro la responsabilità politica, la direzione ed il coordinamento delle attività tecniche relative agli interventi operativi e puntualizza poteri e responsabilità in altre strutture e sedi periferiche.

Nei settori di competenza della Direzione Generale dei Servizi Civili il tema fondamentale che ha caratterizzato l'anno 1983 è stato quello della riforma dell'assistenza, da lungo tempo attesa.

Anche la Corte Costituzionale, con sentenza N.173 del 17.7.1981, nel dichiarare la illeggitimità dell'art. 25, 5° e 6° comma ed in parte 7° e 9° comma, del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616, per violazione dei limiti della delega concessa al Governo con legge 22 luglio 1975, n. 382, ha evidenziato le gravi conseguenze provocate dal vuoto dell'ordinamento nell'importante settore.

La definizione di tale normativa trova movente nella necessità di tener conto delle acquisizioni raggiunte nel Paese sugli aspetti organizzativi, operativi e metodologici dell'assistenza e dei relativi servizi e di determinare i principi fondamentali ed aggiornati dell'ordinamento cui dovrebbe necessariamente ispirarsi l'esercizio della potestà legislativa regionale ai sen

si dell'art.117 della Costituzione e quello delle concrete attività operative da parte degli enti locali a termini degli art. dal 22 al 26 del D.P.R. 24.7.1977, n. 616.

D'altronde, è fuor di dubbio che una legge-quadro costituisce lo strumento normativo fondamentale non soltanto per definire ed adeguare alla mutata situazione economico-sociale i principi cui deve ispirarsi l'attività di assistenza sociale e per stabilire le linee ed i limiti entro cui può e deve essere esercitata l'azione di indirizzo e di coordinamento, ma anche per dare soluzione a complessi problemi operativi che si pongono a livello della competenza regionale e degli enti locali. Vanno ricordati al riguardo: il problema della gestione dei servizi sociali da parte dei Comuni associati, dei rapporti tra Comuni ed UU.SS. LL.; della formazione degli operatori sociali e del relativo ordinamento; del riconoscimento dei titoli professionali e dell'inquadramento degli operatori sociali; dell'organizzazione dei servizi a livello decentrato; del finanziamento delle attività assistenziali.

Anche in assenza della legge-quadro, sussiste l'esigenza di promuovere nei casi congrui l'esercizio effettivo dell'azione governativa di indirizzo e coordinamento nel settore dei servizi sociali rispetto all'attività amministrativa delle Regioni e di conseguenza degli enti locali.

Le proposte formulate in sede di Comitato interministeriale per i problemi dell'infanzia e di Commissione nazionale per la definizione dei profili professionali e dei requisiti di formazione degli operatori sociali consentono di avviare detta azione almeno in due settori: quello della politica dell'infanzia e quello della formazione degli operatori sociali.

In attesa dell'apporvazione della citata legge - cornice, è auspicabile la costituzione di una Consulta rappresentativa del settore socio-assistenziale, attraverso la quale garantire una sede dove le esigenze del settore trovino rappresentazna ed espressione e dove potrebbe essere impostata una specifica programmazione dello sviluppo dei servizi sociali, da coordinare con le più generali linee di politica economico-sociale.

Per quanto concerne l'aspetto prettamente operativo, si ritiene di dover esprimere la più positiva valutazione dal punto di vista tecnico-politico in merito all'attività del Comitato Interministeriale per i problemi dell'Infanzia e della Commissione

Nazionale per la definizione dei profili professionali e dei requisiti di formazione degli operatori sociali, che ahnno entrambi esaurito i loro lavori, fornendo alle sedi competenti conclusioni, proposte, raccomandazioni.

Nel settore della prevenzione delle tossicodipendenze va segnalata l'intensa azione di mobilitiazione delle strutture pubbliche, delle forze sociali e delle iniziative di volontariato, realizzata con l'organizzazione del Convegno Nazionale su "Stato e società per una strategia di prevenzione delle tossidipendenze" i cui atti saranno oggetto di capillare divulgazione a Ministeri, Enti locali, Organismi pubblici e privati interessati al problema.

E' stata portata a conclusione altresì una rilevazione nazionale sulla diffusione delle tossicodipendenze e sullo stato dei servizi di prevenzione e riabilitazione realizzata d'intesa con il Ministerò della Sanità e con la collaborazione tecnica del Censis. I risultati della rilevazione offrono una serie significativa di dati e di conoscenze sulla dinamica del fenomeno e sulla situazione degli interventi, tali da far emergere con tutta evidenza la necessità che il problema delle tossicodipendenze venga considerato di primaria importanza nel quadro dell'azione governativa e che lo stesso sia affrontato ricorrendo ad opportuni strumenti di coordinamento ed impulso. In particolare è auspibile la ricostituzione, con opportune integrazioni, del Comitato Interministeriale per il coordinamento dell'azione governativa in materia di lotta alla droga, promosso a suo tempo dal Ministero e formalmente istituito con D.P.C. del 7.1.1983, venuto meno per la conclusione della legislatura.

Di particolare rilevanza risulta essere stata la problematica relativa al riordinamento delle provvidenze economiche in favore di tutte le categorie dei minorati civili. Infatti, perdurando la situazione legislativa settoriale, che comporta sperequazioni di trattamento tra le varie categorie e complesse operazioni e procedure per la gestione del servizio, la Direzione Generale dei Servizi Civili ha in fase di studio avanzato un proprio contributo normativo che potrebbe essere acquisito nell'ambito degli attuali lavori parlamentari (nel quadro di iniziative parlamentari riguardanti questo settore) ovvero rappresentare la base per la emanazione di un decreto delegato di applicazione dei principi

contenuti nella delega al Governo, cosiccome previsto dal noto testo unificato redatto dall'apposito Comitato parlamentare. Nel frattempo in tale settore sono state intraprese, in via amministrativa, iniziative con il Ministero della Sanità volte ad ottenere che gli accertamenti sanitari siano effettuati con criteri rigorosi ed uniformi, con opportuni controlli sul funzionamento delle apposite commissioni operanti presso le U.S.L. per ovviare, tra l'altro, all'accertata notevole lievitazione del numero degli assistiti.

In relazione poi al problema della regolamentazione del diritto d'asilo, la Direzione Generale dei Servizi Civili ha allo studio una regolamentazione complessiva del problema con particolare riferimento ai limiti di accoglimento dei rifugiati, al loro riconoscimento, alla loro assistenza, alla loro espulsione dal territorio nazionale nel caso risultino ineleggibili, ecc.

Nel settore degli Affari dei Culti, si ritiene di dover porre l'accento sulla importanza che rivestono le questioni relative al trattamento economico del clero, in quanto questo è collegato strettamente con quello della revisione degli accordi concordatari, nel cui ambito non è da escludere una modifica dell'attuale normativa per ciò che concerne gli impegni finanziari a favore del clero e gli interventi dello Stato nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici.

Anche nella previsione che in tempi non necessariamente lunghi tutto il sistema vigente, basato da un lato sulla tutela degli enti beneficiari e dall'altro sull'istituto della congrua quale mezzo di integrazione dei redditi del beneficio, debba poter trovare un assetto legislativo più consono alla realtà contemporanea, non sarebbe giusto sottovalutare la portata dei provvedimenti legislativi intervenuti nell'anno decorso in questa importante materia.

Invero, sotto il profilo più spiccatamente politico, è doveroso riconoscere come la sollecita emanazione della legge 25.3.1982, n.107 abbia evitato che, a partire dal 1° gennaio 1982, la revisione generale dei patrimoni beneficiari causasse gravi danni al clero.

Tuttavia, nella valutazione di natura tecnica dello stesso provvedimento non può non rilevarsi che l'attuazione delle cennate disposizioni ha dato luogo ad una serie di inconvenienti e

principalmente alla disparità di trattamento tra appartenenti alla medesima categoria di ecclesiastici.

Ed invero, poichè l'ammontare degli assegni di congrua deve conglobare la indennità integrativa spettante ai singoli titolari al momento della emissione del provvedimento di revisione o di prima liquidazione, e dato che la predetta indennità varia trimestralmente, si verifica che benefici di uguale natura e pari rendita hanno limiti differenziati in relazione al semestre in cui la revisione è stata effettuata e nei casi di prima liquidazione i limiti variano a seconda del trimestre da cui decorre la corresponsione dell'assegno.

Detta disparità di trattamento potrebbe essere ulteriormente acuita in sede di rivalutazione biennale.

La cennata legge, inoltre, nella sua formulazione letterale, non estende anche agli economi spirituali, reggenti le parrocchie vacanti, l'adeguamento dei limiti di congrua, previsto per i titolari degli enti, cosicchè nei confronti di questa categoria di ecclesiastici continua a trovare applicazione la precedente normativa, chiaramente meno favorevole. L'inconveniente, peraltro, è stato provvisoriamente superato in via amministrativa, attraverso l'estensione analogica alla categoria degli economi delle disposizioni della legge n. 107, previo parere favorevole del Consiglio di Stato.

Da quanto precede emerge la necessità di un ulteriore intervento legislativo sulla materia che, interpretando ed integrando il vigente testo, consenta di assicurare una più larga parità di trattamento tra i vari componenti del clero. In vista di ciò sono in corso da parte della Direzione Generale degli Affari dei Culti i necessari studi preparatori.

Con riguardo alla nuova legge di decentramento, cui più avanti è stato fatto cenno, l'impegno del Ministero per la migliore applicazione della normativa ha trovato piena corrispondenza sul piano organizzativo da parte degli organi periferici a tutto vantaggio della speditezza delle procedure. Tuttavia, i benefici effetti sugli interessi che la norma intendeva tùtelare sono stati in parte frustrati in quanto, incrementandosi il processo inflazionistico, i limiti di valore, che discriminavano la competenza ministeriale rispetto a quella prefettizia, hanno concretamen

te perso gran parte della loro efficacia, essendosi correlativamente elevati i valori dei negozi giuridici.

Sarebbe quindi opportuno, anche in questo caso, un nuovo intervento legislativo per l'adeguamento dei valori, allo scopo di restituire al provvedimento le originarie potenzialità.

Ministero delle Partecipazioni Statàli

L'apprezzamento a valenza tecnico-politica dell'attività del Ministero delle Partecipazioni Statali risulta complesso, in quanto l'attività di indirizzo e di controllo esercitata nei confronti degli Enti di gestione può essere valutata prevalentemente attraverso i risultati dell'impegno economico-produttivo delle imprese a partecipazione statale; risultati che a loro volta subiscono l'influenza ed il condizionamento di innumerevoli fattori soprattutto macroeconomici.

Peraltro impegni prioritari - quali lo sviluppo industriale di aree depresse o l'esigenza di non incidere negativamente sui livelli occupazionali - hanno vincolato nel tempo la programmazione degli Enti di gestione, ai quali è venuta a far capo una struttura produttiva assai rigida che oggi costituisce una realtà operativa talora condizionante degli ulteriori piani di sviluppo.

L'impresa a partecipazione statale si è sviluppata, di massima, nella forma di impresa medio-grande sia a livello di aziende sia, molto spesso, a livello di singole unità operative. Ciò in quanto i settori prevalenti di intervento erano tali da richiedere dimensioni imponenti (siderurgia, chimica, ecc.) mentre la figura della "Stato imprenditore" (ancorchè indiretto, attraverso gli Enti) difficilmente avrebbe potuto realizzarsi in maniera diversa.

Oggi queste strutture si rivelano spesso prive di flessibilità e carenti della necessaria snellezza operativa.

Questa insufficiente duttilità, accentuata da un sistema di rapporti sindacali estremamente rigidi, si riflette negativamente sulla capacità di adeguare con la dovuta prontezza la produzione alle esigenze di mercato: si generano così situazioni di diseconomicità, dispersive delle limitate risorse disponibili che, conseguentemente, vengono sottratte alle necessità di nuovi investimenti, indispensabili per perseguire l'evoluzione tecnologica.

Le descritte difficoltà risultano accentuate dalle ricorrenti crisi dell'economia mondiale per fenomeni quali ampie oscillazioni valutarie, crisi energetiche, continua diversificazione delle materie prime, etc.

Ciò premesso, si deve sottolineare come, tra i motivi che certamente influiscono sulle possibilità di adattamento alle situazioni di mercato, sia da annoverare il timore, presente soprattutto a livello di Enti pubblici territoriali e di forze sindacali, che qualsiasi iniziativa diretta al ridimensionamento o alla trasformazione di realtà produttive eccedentarie possa tradursi in un indebolimento delle strutture operative locali con riflessi negativi sui livelli occupazionali. Problemi siffatti, certamente rilevanti ed a volte con connotazioni particolarmente esasperate per le realtà socio-economiche gravemente degradate in cui si inscrivono, dovrebbero tuttavia essere affrontati piuttosto con l'impegno alla ricerca di proposte alternative accettabili che non con la determinazione di mantenere inalterate situazioni irreversibilmente fuori mercato.

Anche il ricorso alla Cassa integrazione guadagni di rivela sempre più uno strumento volto ad allentare tensioni sociali ma inidoneo ad assicurare il superamento di situazioni di crisi che, in quanto strutturali, richiedono soluzioni più stabili ed articolate: si impone pertanto uno sforzo di tutte le parti sociali, amministrative, produttive e politiche per un tentativo comune di superare le tante situazioni di stallo in cui si dibatte il sistema produttivo pubblico.

Per quanto di stretta competenza del Ministero, un primo passo essenziale per consentire alle aziende a partecipazione statale non solo una permanenza vitale sul mercato interno ed internazionale bensì una funzione di stimolo dell'economia, appare quello di favorire l'assunzione, da parte delle aziende medesime, di un impegno prioritario nei settori dell'elettronica, dell'informatica nonchè di tutte le produzioni ad elevato contenuto tecnologico: la grande trasformazione in atto nell'apparato produttivo mondiale deve essere tempestivamente recepita anche nel Paese onde evitare remore e ritardi nel processo di sviluppo economico-sociale.

La rivoluzione tecnologica di questi anni ha infatti dimensioni che largamente trascendono gli aspetti di superficie: probabilmente si tratta del punto di partenza di un fenomeno che darà l'impronta ad un intero ciclo economico proiettato verso il 2000. Non cè dubbio che l'Italia, ancorchè stabilmente inserita tra i Paesi più industrializzati, stenti a seguire il passo delle Nazioni autenticamente d'avanguardia. Pertanto, sul terreno delle produzioni ad elevatissimo contenuto innovativo, le partecipazio

ni statali dovranno impegnarsi a tutti i livelli ed il Parlamento dovrà garantire l'indispensabile supporto finanziario affinchè i risultati siani adeguati alle aspettative.

L'elettronica e l'informatica, nelle loro svariate applicazioni, sono destinate a rinnovare l'organizzazione economica mondiale; le telecomunicazioni e l'industria aerospaziale, comparti nei quali le imprese a partecipazione statale vantano una presenza qualificata, rappresentano altri settori di sicuro avvenire. La ricerca scientifica, a livello sia universitario che industriale, dovrà essere costantemente privilegiata.

Un'altra gamma di possibili campi di attività che richiede una partecipazione non marginale di capitale pubblico discende dalla "robottizzazione" dei processi produttivi che caratterizzerà l'organizzazione industriale dei prossimi decenni: è essenziale scongiurare la dipendenza dall'estero per la trasformazione tecnologica degli opifici nazionali.

Un'impegnativa azione di sostegno in queste direzioni è compito precipuo del Ministero delle Partecipazioni Statali.

Controlli più efficaci e scelta di "managers" con vincolanti criteri di selezione dovranno essere le condizioni per assicurare maggiore funzionalità alle partecipazioni statali; contemporaneamente, però, dovranno essere consentiti importanti trasformazioni e adattamenti produttivi: senza elasticità operativa, infatti, il tentativo di ripresa appare velleitario.

Naturalmente la scelta di privilegiare i settori produttivi più sofisticati e la crescente automazione dell'industria manifatturiera, in quanto postula un enorme costo per addetto, potrà avere riflessi negativi sui livelli occupazionali per cui ogni aggiustamento dovrà avvenire con la necessaria gradualità tenendo conto dell'aspetto sociale.

Va da sè che un duraturo recupero di produttività è strettamente connesso con la capacità di autofinanziamento delle aziende e, quindi, con il livello del costo del denaro, ovvero, in ultima analisi, con l'andamento del tasso inflattivo.

Fenomeni interdipendenti, quindi, che per la loro complessità non consentono valutazioni facili o quanto meno univoche; tut

tavia alcune direttrici portanti appaiono chiaramente individuabili: il sistema industriale facente capo al Ministero delle Partecipazioni Statali, se non vuole restare fuori da una tendenziale ipotesi di ripresa, dovrà assumere una dimensione aziendale confacente alle esigenze di mercato; impegnarsi nei settori economici che si proiettano nell'avvenire; scegliere "managers" capaci e responsabili; ottenere finanziamenti sufficienti. Dovrà poi, come tutte le imprese pubbliche e private, godere di condizioni oggettive accettabili per fronteggiare la concorrenza internazionale, primariamente di un calo sensibile del tasso di inflazione e di una tregua sociale recepita con autentica convinzione.

Ministero della Pubblica Istruzione

Tematiche ed aree di intervento

Nel valutare l'attività svolta dall'Amministrazione della P.I. sotto l'aspetto tecnico-politico, emergono nella sostanza gli elementi significativi già individuati sia a livello istituzionale che strumentale.

La struttura funzionale dell'Amministrazione centrale e periferica; l'ordinamento centrale e periferico, il reclutamento e la qualificazione del personale docente; l'ordinamento della scuola e dell'università ; i rapporti con l'estero.

Un particolare ed autonomo rilievo viene ad assumere, nell'anno in riferimento, la legge-quadro sul pubblico impiego.

In relazione alle tematiche di base si presenta un quadro evolutivo differenziato: la struttura amministrativa ripropone le problematiche già presenti negli anni scorsi, in termini ovviamenti deteriorati; il reclutamento del personale docente ha avuto importanti sviluppi operativi; l'ordinamento del sistema scolastico presenta elementi di evoluzione accanto ad altri di sostanziale immobilismo. Saranno messi di seguito in luce i motivi di maggior spicco emergenti dall'esame delle singole aree di intervento partendo dagli aspetti più immediatamente strumentali.

La struttura funzionale

L'agibilità degli uffici centrali e periferici ed i criteri d'impiego del relativo personale esercitano un condizionamento determinante sull'efficienza di qualsiasi struttura amministrativa. Sotto questo profilo il permanere di una struttura obsoleta ed i problemi tuttora irrisolti sull'ordinamento del personale e sulla sua collocazione funzionale rappresentano un limite oggettivo difficilmente superabile. Una sia pur sintetica analisi sarà sufficiente ad illustrare la problematicità delle situazioni esistenti.

L'ordinamento centrale e periferico

Nonostante le reiterate dimostrazioni di inidoneità dell'attuale struttura a gestire il sistema scolastico così come si è andato configurando nell'ultimo ventennio, nessuna

innovazione o iniziativa è interventua a livello legislativo. S'intende che il riordinamento funzionale dell'Amministrazione della P.I. non può essere isolato dal più generale problema della riforma della pubblica amministrazione a partire dalla legge sulla Presidenza del Consiglio. Va tuttavia rilevato che, tenuto conto dei tempi necessari ad un riordinamento globale, non si puo disconoscere la necessità d'interventi parziali purchè inseriti in una comune linea strategica. Le alternative sono, d'altra parte, o un immobilismo sostanziale o un riformismo settoriale "selvaggio" del tutto disancorato da un quadro di riferimento di ampio respiro e di cui sembrano avvertirsi evidenti segnali. Resta quindi il prioritario problema di dare all'amministrazione centrale e periferica strumenti operativi congrui al fenomeno da gestire ed agli obiettivi da conseguire. Non può essere infatti ignorato il salto qualitativo verificatosi con l'unificazione dello stato giuridico del personale della scuola conseguente al D.P.R. 417 del 1974, che ha reso del tutto anacronistica ed impraticabile la suddivisione dello stesso personale per ordine e gradi di scuola, in particolare per l'istruzione superiore. D'altra parte, a quel decisivo momento unificante altri ne sono via via succeduti con l'evolversi degli accordi sindacali di settore nei quali è sempre più accentuata la sostanziale unitarietà della funzione dei tempi sotto il profilo sia concettuale che operativo. Nè, sempre sul piano del personale della scuola, può essere ignorata l'unificazione a tutti gli effetti del personale non docente ordinato su unici ruoli provinciali, a prescindere dall'istituzione scolastica ove si trova contingentemente impiegato.

Il sistema scolastico non può essere peraltro limitato alla gestione di personale, pur costituendo quest'ultima l'aspetto più massivo e di immediata e concreta evidenza. Il sistema scolastico è anzitutto organizzazione di un pubblico servizio d'importanza fondamentale in un Paese civile, che ha per obiettivo principale l'utente: l'alunno, la sua formazione culturale, i collegamenti con la società civile. La struttura che lo amministra non può sottrarsi, anche nel suo ordinamento, alle profonde e radicali evoluzioni, quantitative e qualitative, verificatesi nel fenomeno: dall'esplosione della scolarità alle diversificazioni degli esiti; dall'ingresso nella scuola di strati sociali in precedenza solo marginalmente coinvolte ai possibili sbocchi professionali; dalla capillare diffusione delle istitu-

zioni al sempre più stretto contatto con gli enti locali; dalla gestione, formazione, selezione di masse considerevoli di personale all'evoluzione dei contenuti, sempre più sollecitata alla contestuale evoluzione culturale e tecnologica; dalla diversificazione della domanda alla partecipazione sociale fino al presentarsi di nuove e gravissime situazioni, quali la diffusione della droga. Si tratta di una massa enorme di fatti, problemi, prospettive che vanno correttamente analizzati e gestiti razionalmente da strutture adeguate.

In tema di razionalizzazione e di struttura gestionale non va infine ignorata la centralità assunta dalle procedure di gestione informatica, le uniche d'altra parte in grado di assicurare un minimo di governabilità strumentale ad un sistema di macrodimensioni.

Tutti questi elementi - ed altri ancora - dovranno trovare una collocazione funzionale nella struttura di governo del sistema. Si evidenzia,quindi, ancora una volta, la necessità di una decisa iniziativa a livello legislativo che adegui l'ordinamento alle situazioni mutate senza di che la struttura formale rischia di diventare sostanzialmente obsoleta ed inutilizzabile.

A questa pressante esigenza, d'altra parte, non si può evitare di dare in qualche modo risposta. Si spiega così la costituzione di organismi o strutture-ombre che, pur necessitate dalle urgenze contingenti, non possono certo ritenersi una soluzione idonea ed assicurare nel medio-lungo periodo la necessaria funzionalità dell'Amministrazione centrale e periferica ed un'equilibrata e corretta utilizzazione delle risorse.

E' significativa al riguardo quanto segnalato in materia di contenzioso.

Infatti,l'attuale strutturazione impostata per ordini e gradi di scuola risulta adeguata e comporta una pluralità di interpretazione e di conseguenti eventuali differenti decisioni tra i vari uffici centrali, l'inevitabile disorientamento tra gli organi periferici, contradditorietà di comportamenti rispetto agli utenti del servizio.

Il mancato coordinamento rende infine impossibile un proficuo scambio di esperienze e di informazioni. Si rende, per

tanto, sempre più evidente la necessità di un'adeguata soluzione operativa.

Il personale

Una razionale utilizzazione del personale si fonda su alcuni presupposti elementari e difficilmente controvertibili: una consistenza numerica adeguata, una sufficiente qualificazione, una distribuzione omogenea ed una funzionale organizzazione. Al riguardo, non si può dire che la situazione sia soddisfacente ma vanno anzi rilevate talune preoccupanti carenze strutturali.

Quanto alla consistenza numerica, si rileva che i ruoli del personale amministrativo risultano ancora quelli fissati dal D.P.R. 283 del 1971 in base a rilevazioni relative all'anno scolastico 1969/70. Da quell'epoca, solo in termini strettamente quantitativi i due indici significativi costituiti dal numero delle scuole e da quello del personale amministrato hanno registrato un incremento medio di circa il 65%. A ciò si aggiunga la crescita qualitativa. E' pertanto evidente la necessità di un incremento dell'organico quanto meno proporzionato all'aumento dell'impegno. Circa la qualificazione, mentre si rinvia alle considerazioni di carattere generale già espresse trattando del problema specifico, basterà osservare che l'attuale ordinamento a tutt'oggi non ha saputo produrre che una massa sostanzialmente indistinta di operatori generici scarsamente motivati e di difficile utilizzazione.

Per quanto concerne la distribuzione territoriale si è sostanzialmente aggravato lo squilibrio nord-sud e periferia-centro, in flagrante contraddizione con la tendenza al decentramento amministrativo e funzionale e ad ogni razionale criterio di utilizzazione delle risorse umane. Tale squilibrio è, d'altra parte, inevitabilmente destinato ad aggravarsi in assenza di una coerente ed incisiva linea politico-amministrativa; è esemplare al riguardo il provvedimento per la sistemazione dei precari assunti in attuazione della legge 285/1977, che doveva peraltro poggiare su adeguati incentivi ed infrastrutture attualmente del tutto carenti. Dovrebbe essere, infatti, ormai acquisito che, considerata anche la prevalente estrazione centro-meridionale dei pubblici dipendenti, la residenza in sedi disagiate e con organico carente dovrebbe in qualche modo trovare una contropartita economica ed

un sostegno in adeguati interventi sociali, in particolare nel settore dell'abitazione.

Per quanto riguarda, infine, l'organizzazione del lavoro va rilevato che la pubblica amministrazione non sembra aver ancora fatto passi di rilievo verso il superamento del livello "artiginale" che, sicuramente funzionale ad una dimensione ristretta e"domestica" , si rivela del tutto inadeguato nella gestione dei grandi numeri e nella soluzione dei problemi tipici di una Società avanzata. Manca, in altri termini, un qualsiasi criterio sistematico di valorizzazione della professionalità e di utilizzazione funzionale all'evolversi dell'impegno lavorativo; si assiste, anzi, ad un costante appiattimento su posizioni formali che costituiscono la netta antitesi di un'organizzazione efficiente e flessibile basata sui compiti da svolgere e sui risultati conseguiti. L'argomento si sposta quindi sulla "professionalizzazione" del pubblico dipendente e, conseguentemente, sulla ormai annosa questione dei profili professionali.

Il reclutamento e la qualificazione del personale docente

Tra gli aspetti di maggior rilievo politico dell'attività amministrativa si collocano le operazioni di reclutamento del personale docente. E',infatti, innegabile che la funzionalità del sistema scolastico sia prevalentemente condizionata dalla qualità degli operatori diretti e quindi dalla validità del sistema di selezione.

Va al riguardo sottolineato che carenze e incertezze normative hanno ingenerato notevoli difficoltà sia in sede centrale che periferica e che le problematiche non risolte hanno indotto il legislatore ad un ulteriore intervento normativo, che reca modifiche ed integrazioni alla legge 20 maggio 1982, n.270.

Basterà qui aggiungere, in attesa di tirare le somme a concorsi espletati, che la riattivazione di una verifica selettiva va considerata momento di grande significato sia politico che strutturale e che il sistema concorsuale, nonostante le inevitabili lacune, ha dimostrato una validità di fondo che va responsabilmente sostenuta e sviluppata.

D'altra parte, solo l'attivazione di una regolare procedura di reclutamento selettivo può ovviare alle immissioni in ruolo "a pioggia" che hanno costituito una ricorrente caratteristica nell'assunzione del personale docente. Non vi è infatti altro modo di uscire dal circolo vizioso: -assenza di procedure concorsuali- assunzione di personale precario - immissioni in ruolo. Le vicende della legge 270 e della successiva c.d. "270 bis" costituiscono solo l'ultimo passo di questo processo sviluppatosi senza soluzione di continuità e rappresentano più e meglio di ogni considerazione, la prova "visiva" di un fenomeno patologico autoalimentato da aspettative e da pressioni politiche e sindacali. Ciò a conferma che, a tutt'oggi, la procedura concorsuale non ha alternative valide nè sotto il profilo della legittimità nè sotto quello sostanziale dell'accertamento della preparazione professionale. Il problema è tanto più delicato in quanto non si può tutt'ora affermare che gli obiettivi primari della legge 270, l'eliminazione del ricorso alle supplenze annuali e alla contrazione delle supplenze brevi, siano stati pienamente raggiunti specialmente nelle province dell'Italia settentrionale. Va detto che il fenomeno è, entro certi limiti, incomprensibile. Tanto più è fondamentale mantenerlo sotto controllo evitando che la situazione contingente si trasformi in precariato istituzionale.

La recente esperienza ha dimostrato peraltro che se il concorso è possibile è anche vero che la conduzione di un'operazione di tale complessità necessita di più consistenti strutture, di procedure più agili, di norme e contenuti concreti ed inequivocabili . In questo senso sarà necessario lavorare, ed in parte si sta già lavorando, se si vuole che il sistema selettivo per il personale docente torni ad essere la norma e non l'eccezione.

Strettamente collegati all'accertamento sistematico della professionalità dei docenti da assumere sono l'aggiornamento e la qualificazione del personale in servizio. Ciò tanto più in considerazione dell'evoluzione metodologica e didattica e nella prospettiva di riforma degli ordinamenti scolastici. Nella consapevolezza dell'importanza vitale di questo fattore, è stata avviata una sistematica rilevazione che dovrà costituire la base di una pianificazione organica dell'aggiornamento professionale del personale docente.

Gli ordinamenti scolastici

Sotto il profilo più direttamente istituzionale dell'organizzazione e della gestione dell'istruzione pubblica, alcune

tematiche si segnalano in particolare all'attenzione: lo sviluppo qualitativo della scuola dell'obbligo, le prospettive di riforma della scuola secondaria, il processo di rinnovamento dell'università. In ognuno di questi settori emergono elementi significativi e motivi di riflessione che verranno esposti sinteticamente.

L'istruzione subuniversitaria

La scuola dell'obbligo si qualifica per il rinnovamento dei programmi della scuola elementare, ormai prossimo, che, a conclusione di un approfondito dibattito che ha coinvolto le componenti e gli orientamenti più significativi del settore, dovrà adeguare i contenuti dell'istruzione primaria alla realtà sociale contemporanea. Altro elemento qualitativo di rilievo è costituito dalla c.d. "attività integrative" attualmente in via di sviluppo. Nell'istruzione secondaria di 1° grado si segnala in particolare il documento costituito dall'ordinanza dell 22.7.1983 inteso a dare nuovo assetto al discusso istituto del doposcuola. Tale documento elimina in radice il lamentato carattere di "sovrastruttura" che nel tempo è venuto ad assumere l'istituto stesso, affidando al medesimo docente lo svolgimento sia delle attività di insegnamento curricolare che di quelle integrative e di sostegno, secondo un piano organico d'interventi affidati alla programmazione del collegio dei docenti, in piena sintonia, quindi, con le indicazioni contenute nei nuovi programmi di insegnamento.

Nel settore dell'istruzione secondaria di II° grado è tuttora oggetto di dibattito parlamentare la riforma della scuola secondaria superiore. Al riguardo, è opportuno rilevare lo stato di precarietà che potrebbe ingenerarsi da un'eccessiva dilatazione dei tempi per una soluzione organica e in assenza di un preciso quadro di riferimento che produce a sua volta il rinvio anche di necessari e possibili interventi parziali.

Collegata alle prospettive di riforma è la sperimentazione che viene in particolare attuata negli istituti di istruzione secondaria.In proposito , si osserva che nel settore dell'istruzione tecnica la sperimentazione educativa, nell'anno in esame, ha particolarmente accentuato i seguenti aspetti:

1) - Consolidamento, nelle sperimentazioni globali, dell'ipotesi strutturale indicata nel testo di riforma dell'istruzione secondaria superiore all'esame del Parlamento: biennio orientativo con successivi trienni professionalizzanti.
Si è verificato, inoltre, un "irrigidimento" nelle offerte degli insegnamenti opzionali, a livello di biennio, per difficoltà didattico-organizzative conseguenti alla carenza di una sufficiente programmazione dell'attività scolastica ed educativa; a livello di triennio, si è verificata una riconsiderazione del peso dell'area comune a vantaggio di quella tecnico-professionale;

2) - Rafforzamento delle sperimentazioni limitate ad una parziale revisione degli attuali indirizzi formativi, per lo più ricomposti in ampie fasce di professionalizzazione di base e fortemente innovati nei programmi di insegnamento in relazione all'avanzamento scientifico -tecnologico del mondo del lavoro;

3) - Potenziamento delle iniziative scuola-lavoro. In questa ottica assume particolare rilievo l'attuazione presso l'Istituto Tecnico Industriale di Gubbio della prima sperimentazione in Italia dei rientri scolastici previsti per la formazione professionale. In questo primo tentativo sono stati riconosciuti ai lavoratori-studenti, come"crediti scolastici", i "crediti formativi" maturati attraverso esperienze professionali. L'iniziativa si è conclusa con eccellenti risultati, accertati in sede di esami di maturità.

Il lavoro dei docenti sperimentatori è stato supportato, come nel decorso anno, dall'assistenza di numerosi gruppi di studio, composti prevalentemente da ispettori centrali e periferici, che si sono avvalsi anche della collaborazione di esperti del mondo produttivo.

Il lavoro dei gruppi si è consolidato ed articolato anche mediante la programmazione e l'attuazione di una serie di iniziative di aggiornamento rivolte ai docenti medesimi.

Nei seminari e negli incontri organizzati i partecipanti hanno manifestato una grande disponibilità al cambiamento ed

all'innovazione, offrendo anche un contributo attivo all'approfondimento delle problematiche trattate.

Alcune considerazioni critiche vengono dal settore dell'istruzione classica. Si sottolinea al riguardo l'esigenza di un quadro preciso sui risultati delle iniziative sperimentali, soprattutto per quanto attiene alle maxi-sperimentazioni, che si rifanno ai principi ed all'assetto previsti nella riforma della scuola secondaria: solo su tale presupposto si rende infatti possibile una verifica meditata. Come contributo ad un'utile riflessione è opportuno evidenziare alcuni inconvenienti che possono compromettere la positiva riuscita di talune sperimentazioni:

1) - mancanza o insufficienza di locali idonei o attrezzature adeguate;
2) - mancanza di continuità didattica: spesso i docenti sperimentatori cambiano ed il loro posto viene assunto da docenti sforniti di esperienza nel settore specifico;
3) - mancanza in taluni indirizzi di un giusto equilibrio fra materie formative e professionalizzanti, per cui l'indirizzo attuato non può caratterizzarsi come scuola professionale, ma non presenta nemmeno i connotati di scuola pre-universitaria;
4) - I piani orari settimanali risultano pesanti, così da non offrire agli alunni la possibilità di svolgere i compiti a casa e quindi di avere uno spazio sufficiente per il momento della riflessione e della concentrazione;
5) - mancanza, in alcuni casi, di una verifica seria e condotta scientificamente dell'ipotesi sperimentale,

L'Università

L'università italiana si trova in una fase assai delicata di profonda trasformazione in un momento evolutivo che richiede, da parte di tutti coloro che hanno responsabilità politica od amministrativa nel settore, particolare attenzione e cura affinchè il processo avviato con l'approvazione da parte del Parlamento di testi legislativi, di indubbia novità e rilievo, non rimanga paralizzato da ritardi decisionali sulle prospettive da perseguire o non sia stravolto da novità incoerenti con le finalità che hanno finora dominato l'intervento politico e parlamentare in questo settore di studio e di ricerca. La strategia gradualista, che concordemente si è individuata utile e che alla prova dei fatti è risultata efficace, non significa certo che si possa restare ancorati al primo risultato raggiunto, quand'anche esso

forse da valutare positivamente; nè che si possa perfezionare indefinitamente il lavoro già svolto, restando invischiati in una sorta di continua rincorsa all'uno o all'altro aspetto di dettaglio di un quadro complessivo che è delineato, ma che pure deve essere reso concreto. Altrimenti è forte la preoccupazione di restare, ancora una volta ingabbiati, come è già avvenuto in passato, in una situazione di stallo che potrebbe rischiare di compromettere i risultati fin qui conseguiti.

Si vedrà nel prosieguo del discorso quanto è stato puntualmente realizzato e ci si renderà conto che l'impegno di tutti è stato grande e che situazioni annose di incertezza e di precarietà hanno avuto una loro definizione soddisfacente così come incisive trasformazioni strutturali possono potenziare la funzionalità degli atenei e rideterminarli, come è sancito nella legge: "sedi primarie della ricerca scientifica".

Ma tutto quanto è stato fatto è solo un presupposto del traguardo. La sistemazione dei docenti, le nuove potenzialità offerte in termini organizzativi e didattici, il finanziamento diretto della ricerca scientifica non possono considerarsi fini a se stessi, ma sempre strumentali rispetto ai fini tradizionali delle università, che debbono sì rinnovarsi nelle modalità con cui vanno perseguiti, ma che non possono essere alterati per privilegiare una diversa configurazione dell'università . Didattica e ricerca scientifica, la seconda perchè sia di valido supporto alla prima, costituiscono i caratteri tipici che debbono contrassegnare l'università: l'organizzazione- e tra essa è da comprendere anche l'assetto del personale -non può porsi come momento propedeutico e correlato con quell'obiettivo. Questo primo difficile passagio è stato realizzato; ma,se non si procede decisamente oltre, si sarà operato soltanto nell'interesse forse della collettività accademica nelle sue pur variegate ed a volte contrastanti caratterizzazioni, ma non nell'interesse della collettività nazionale. E,perciò, il compito è ben lungi dal concludersi. Sono stati dati strumenti nuovi all'università italiana; ma ora si deve far sì che con questi strumenti e con gli altri eventualmente necessari si realizzi l'università che la società richiede, congeniale con i tempi e le esigenze. Un'università che possa coniugare sapere scientifico e preparazione professionale in misura tale da determinare l'arricchimento culturale progressivo e complessivo del Paese, ma che soprattutto sappia offrirgli professionisti adeguatamente addestrati, persone formate per assolvere con dedizione e fermezza il compito, quale che sia, che il futuro

sviluppo della civiltà potrà loro consentire.

L'Università è chiamata oggi ad educare coloro che saranno protagonisti negli anni 2000, quando probabilmente le professionalità e le concorrenze saranno tanto variate ed in così rapida evoluzione da determinare una specializzazione sempre più progressiva ed una parcellazione culturale che può presentare rischi assai gravi di spersonalizzazione degli individui, favorendo l'immesirirsi delle capacità di dialogo, di scambio di idee ed esperienze, di semplice comprensione che, invece, proprio in una evenienza di questo tipo debbono essere quanto mai esaltate e poste a base di un essenziale compenetrazione di apporti di diversa provenienza. Per questo è necessario che l'università compia un deciso salto di qualità. Dal migliore assetto dell'esistente è indispensabile proiettarsi verso il futuro ed organizzarsi convenientemente. I problemi non sono pochi nè agevoli; soprattutto in un momento congiunturale in cui tutti, cittadini ed enti pubblici, sono chiamati a sacrificare parte delle loro risorse per risanare l'economia e promuovere un'inversione di tendenza nello sviluppo economico. Anche per questo risultato, pur nelle ristrettezze finanziarie, l'università deve aver ben chiaro quanto possa essere determinante il suo apporto per il contributo che attraverso le capacità dei propri ricercatori e le potenzialità dei suoi mezzi, può arrecare all'innovazione tecnologica del Paese, ponendole in condizione di mantenere il collegamento e la concorrenzialità con gli altri di pari livello industriale. Di qui il rammarico per aver dovuto assoggettare anche le università alle restrizioni di liquidità finanziaria che il Governo ha ritenuto di imporre a tutti gli enti ed allo stesso tempo l'auspicio che tali misure siano limitate quanto più possibile nel tempo e comunque siano studiate idonee forme di applicazione che non contraddicano alle esigenze di autonomia e di agile funzionamento degli apparati amministrativi e scientifici delle università.

Soprattutto in simile contingenza è indifferibile procedere contestualmente su due diversi versanti che appaiono entrambi essenziali per perseguire gli obiettivi che ci si propone. Da un lato lo sviluppo programmato delle Università, secondo i piani quadriennali previsti dal D.P.R. 382/1980 ed il completamento dell'attuazione di tutte le previsioni di quella normativa, dall'altro i successivi interventi legislativi che si rendono necessari perchè il ruolo di vari protagonisti degli stu

denti, una diversa qualità dell'insegnamento e della loro formazione possano realizzarsi secondo le prospettive sopra evidenziate.

Programmazione delle risorse, riforma dei processi curriculari, delle modalità di studio e di frequenza, adeguamento dei titoli accademici alle nuove realtà economiche del Paese sono tutti interventi che possono consentire di realizzare i migliori risultati con il minimo dispiego di mezzi economici. Sono anche tentativi volti a ricondurre a sviluppo fisiologico la grave patologia della "mortalità studentesca" e dei fuori corso, che oggi costituisce uno dei più gravi problemi di affaticamento delle strutture universitarie e di dispersione di energie da parte della leva giovanile.

E' noto che un terzo circa degli studenti iscritti all'università cede il passo e, pur restando formalmente inserito nelle facoltà e negli istituti, abbandona di fatto gli studi con danno per loro e per la struttura universitaria che deve essere comunque dimensionata per un numero di studenti molto spesso non reale. D'altronde, non si può non preoccuparsi di agevolare quanto più è possibile la frequenza effettiva nell'università e, quindi, trascurare le peculiari necessità di coloro che ne sono impediti per motivi diversi, soprattutto per quelli che sono degni di considerazione, derivando l'impossibilità della frequenza assidua da cause di lavoro o di distanza dal comune di residenza dei centri universitari. I mezzi tecnici a disposizione consentono, peraltro, forme ormai già positivamente sperimentate di costanza assidua negli studi anche a distanza e dunque si può ben porre in essere forme diverse di studio e di frequenza calibrata appropriata alle particolari tipologie di studenti universitari. Con ciò, però, verrebbe meno qualsiasi giusitificazione per un prolungarsi indeterminato degli studi e, quindi, ben potrebbe porsi un limite al periodo necessario per completare i vari processi curriculari prevedendosi la decadenza dalla posizione di studente al termine di quel periodo. Il numero dei docenti è ormai sufficiente per operare queste diverse articolazioni didattiche.

La ripartizione dei posti per i concorsi di professore ordinario e di associato secondo criteri di programmazione dello sviluppo universitario ha recentemente suscitato polemiche vivaci, in qualche caso eccessive, perchè con questo atto pur destinato ad avere un seguito coerente nella programmazione quadrien

nale non si è mai inteso sacrificare settori scientifici o disciplinari per dar vita ad una sorta di gerarchia culturale pilotata dall'alto. Ne è riprova che con i decreti integrativi si è operato un opportuno riequilibrio di alcune situazioni che si erano rivelate oltremodo sperequate garantendo in talo modo, pur senza stravolgere criteri di programmazione, uno sviluppo equilibrato anche se differenziato di tutti i settori disciplinari con una giusta attenzione anche alle opportunità di progressione di carriera per tutti i docenti e ricercatori interessati.

Indubbiamente il problema e le prospettive future delle più giovani leve della ricerca e della docenza universitaria è quanto mai degno di considerazione approfondita perchè risulterebbe esiziale demotivare i giovani studiosi capaci togliendo loro concrete possibilità di progressione di carriera e di stato giuridico. D'altronde non è neppure pensabile ad un processo di automatico avanzamento, anche se attraverso procedure concorsuali di tutti nel ruolo docenti. E' necessario rinvenire soluzioni che siano in grado di contemperare le due esigenze senza mortificare alcuna delle potenzialità che tutti coloro che siano motivati al lavoro nell'università sono in grado di esprimere.

In tema di giovani ricercatori o aspiranti tali è da considerare che il 1983 è stato l'anno dell'effettivo inizio dei corsi di dottorato. Apparentemente semplice, il nuovo istituto si è dimostrato alla prova dei fatti difficile da fare decollare per una serie di ragioni fra le quali va soprattutto sottolineata la procedura di attivazione macchinosa, complessa ed estremamente lunga nei tempi tecnici necessari. Ciononostante, sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale 450 bandi di concorso per la ammissione ad altrettanti corsi di dottorato. Di tali dottorati la metà ha avuto inizio effettivo, per il restante l'avvio è avvenuto nei primi mesi '84. I ritardi maggiori sono stati determinati dalla costituzione dei consorzi universitari per la gestione del dottorato e delle defatiganti procedure necessarie per la formazione delle commissioni per l'accesso dei candidati. Emblematico è il caso di un dottorato che vede coinvolte ben 13 università con ciò che ne deriva in termini organizzativi e di accordi necessari, per preparare tre allievi . In tutti i casi di concorso in più università per l'istituzione di un dottorato si sono purtroppo riscontrati incinvenienti burocratici che hanno

di gran lunga ritardato le procedure di attuazione dei corsi derivanti dall'impossibilità di rapido coordinamento e dalle enorme difficoltà di concludere intese operative dal punto di vista strutturale e finanziario. E' ancora da aggiungere che per comporre una commissione formata da tre professori il D.P.R. 382/1980 prevede le seguenti operazioni:

a) - L'intervento del CUN che per ogni dottorato deve indicare un certo numero di gruppi di discipline i cui titolari costituiranno poi l'elettorato passivo;

b) - Le votazioni con la scelta di sei docenti che hanno avuto maggiori suffragi;

c) - La designazione di tre docenti da parte del CUN;

d) - Il sorteggio di tre nomi (due tra i sei più votati ed uno tra i tre designati dal CUN);

Infine, per il dottorato rimane ancora non sciolto il nodo della partecipazione dei professori di scuola secondaria e dei dipendenti degli enti pubblici di ricerca nonostante l'apposito disegno di legge in discussione al Parlamento.

Anche il capitolo delle borse di studio per l'attività di perfezionamento all'estero e per la frequenza delle scuole di specializzazione è ormai in corso di svolgimento e preme sottolineare che con tali atti dopo lunghi anni di attesa si favorisce di nuovo l'inserimento delle università dei giovani laureati attraverso provvidenze che possono consentire il perfezionamento dei loro studi. La prima applicazione della normativa ha comportato infatti un gravoso impegno di studio e di approfondimento della materia per determinare i criteri generali dell'attribuzione delle borse di studio e di approfondimento della materia per determinare i criteri generali dell'attribuzione delle borse di studio, l'analisi dell'aspetto finanziario e della programmazione della spesa nel triennio 1983/85 e per la predisposizione del decreto interministeriale di ripartizione delle borse stesse.

In avanzata fase di attuazione è anche l'istituzione dell'anagrafe nazionale delle ricerche; altro punto assai qualificante delle innovazioni introdotte con il D.P.R. 382/1980. All'anagrafe nazionale delle ricerche dovranno affluire tutte le notizie relative alle ricerche comunque finanziate, in tutto o in parte, con fondi a carico del bilancio statale e di enti pubblici.

Un altro capitolo assai delicato per lo sviluppo universitario è quello dell'edilizia, soprattutto se correlato con la sperimentazione delle nuove strutture dipartimentali che richiederebbero notevoli ristrutturazioni edilizie per accorporare anche fisicamente oltre che scientificamente strutture allo stato attuale separate, a volte tra loro distanti e quindi depotenziate di funzionalità. La legge 6 marzo 1976, n.50 aveva stanziato per il sessennio 1976/81 la somma di 550 miliardi per la realizzazione di un programma poliennale di interventi di opere di edilizia universitaria (generale e dipartimentale, residenziale e sportiva) a favore delle università statali. I predetti fondi sono stati a suo tempo ripartiti su proposta del Comitato centrale per l'edilizia universitaria sulla base di parametri tecnici predeterminati dal comitato stesso. In linea generale le università stanno ultimando la realizzazione delle opere previste nei rispettivi programmi. Il Ministero si è adoperato fattivamente per una più sollecita attuazione dei programmi. E' ancora da sottolineare che allo scopo di fornire al Comitato centrale per l'edilizia universitaria utili elementi per la predisposizione dei futuri parametri di ripartizione dei fondi destinati all'edilizia universitaria è in corso un'approfondita indagine intesa ad individuare una appropriata metodologia per la definizione di "standards" dimensionali.

Per quanto riguarda la sperimentazione si sottolinea che in tutte le università il dipartimento è ormai diventato una realtà operante. Sono stati infatti istituiti 400 dipartimenti tipici e 66 dipartimenti atipici.

Si è provveduto, inoltre, a richiedere a tutte le università una dettagliata relazione sulle iniziative adottate in materia di dipartimenti. Segnali assai deboli provengono, invece, dalle università nel campo dell'innovazione didattica. Fenomeno, questo ultimo, preoccupante, cui occorre provvedere adeguatamente, in quanto rappresenta il sintomo di una incapacità dell'università a porsi come strumento di innovazione nell'ambito delle strutture della formazione.

Ragioneria Generale dello Stato

Le considerazioni che vengono di seguito svolte sugli specifici compiti istituzionali cui si è atteso nel corso dell'anno 1983 evidenziano lo sforzo operativo sostenuto da una struttura organica e funzionale carente a fronte di accresciute incombenze sepre più onerose e complesse.

Le prestazioni rese dal Sistema informativo hanno pienamente corrisposto all'aspettativa di fornire informazioni certe e tempestive utilizzabili da parte dei centri decisionali le cui scelte hanno materiali riflessi di natura economico-politica.

Si può senz'altro affermare che l'attività del Sistema è largamente finalizzata a fornire dati di base da utilizzare nei processi decisionali a livello parlamentare.

E' per questo che è diventato di attualità e, quindi, forma oggetto di attento esame la realizzazione, prevista dalla legge n.526 del 1982, di un accesso al Sistema da parte degli Organi delle due Camere onde consentire alle stesse idonee conoscenze nello svolgimento della loro azione a livello sia decisionale che di controllo sull'azione dell'esecutivo.

Nel settore del bilancio l'attività è stata dominata dagli adempimenti connessi in prima istanza con l'approntamento dei relativi documenti e, in seconda battuta, con l'impegno volto a seguirne l'iter parlamentare, al fine di una sollecita predisposizione delle "note di variazione".

La vicenda dell'esame presso le Assemblee Legislative del bilancio 1984 e correlativo disegno di legge finanziaria - per la prima volta organizzata in una vera e propria "sessione di bilancio", con tempi delimitati per le varie fasi dell'esame e blocco totale di ogni deliberazione di spesa - se da un lato ha rappresentato un indubbio successo, dall'altro ha costretto l'Istituto in margini operativi estremamente esigui.

Appare importante sottolineare quest'ultimo aspetto, in quanto le recenti modifiche introdotte nel Regolamento della Camera dei Deputati non sembrano avere sufficientemente valutato i

tempi occorrenti al Governo (nel caso, la Ragioneria generale dello Stato) per la predisposizione dell'apposita "nota di variazione" con la quale trasferire in bilancio le implicazioni finanziarie e contabili recate dalla legge finanziaria. Nella temporizzazione della procedura di approvazione dei documenti, il margine riservato all'Istituto per l'approntamento della "Nota" - che, tra l'altro, deve essere previamente sottoposta alla delibera del Consiglio dei Ministri - risulta "schiacciato" in spazi operativi assolutamente inadeguati che si riducono in ore.

Se è vero che la definizione della "Nota" si giova del lasso di tempo occorrente fra l'approvazione del disegno di legge finanziaria in Commissione bilancio e quella definitiva in Assemblea, è pur vero che in Assemblea possono essere decise modificazioni significative con rilevanti problemi di aggiornamento dell'intero quadro numerico di competenza, di cassa e del bilancio pluriennale. E' ciò che è accaduto nel 1983 e verosilmente accadrà in prosieguo. Al riguardo, una soluzione potrebbe essere ricercata per tramite del Rappresentante del Governo, all'atto della "Conferenza dei Capi dei Gruppi parlamentari", per una congrua considerazione e presentazione della "Nota".

Altra notazione che non si può trascurare attiene alla ineliminabile incertezza contenutistica della legge finanziaria, che appare in larga misura funzionale agli stessi obiettivi che il legislatore ha inteso conseguire introducendo questo nuovo strumento di decisione. E' un terreno sul quale puntualmente ogni anno si addensano tensioni nel rapporto tra Governo e Parlamento, atteso che l'impiego della legge finanziaria si colloca sovente su un terreno squisitamente politico.

In merito, si osserva che le tensioni e le spinte che si esercitano in Parlamento in presenza di un disegno di legge finanziaria affollato di norme ad alto contenuto politico, possono essere adeguatamente controllate ove si decida per un ambito contenutistico di questo strumento ridotto a poche ed essenziali disposizioni che facciano da quadro alla manovra di politica fiscale dell'anno. In questa ipotesi, dovrebbe essere lasciata ad altri disegni di legge, funzionalmente collegati alla legge finanziaria, il compito di regolare quelle materie oggetto di riconsiderazione la cui discussione nella sede della decisione di bilancio non appare conciliabile con le modalità ed i tempi di esame dei due documenti finanziari.

Un cenno merita, infine, la proposta formulata dall'Istituto in sede di aggiornamento del regolamento di contabilità generale dello Stato - in atto ancora all'esame della Corte dei Conti - con la quale si è inteso prefigurare una metodologia tecnica di riscontro delle coperture finanziarie per il rispetto sostanziale dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, che dovrebbe consentire il passaggio da modalità di riscontro delle coperture di tipo meramente formale a indicazioni più concrete con le quali aprire gli spazi per una vera politica di bilancio e della spesa in particolare. Con questo non si vuole affermare l'infallibilità delle soluzioni proposte: attraverso un'elaborazione concettuale, anche sofisticata, si è voluto fornire un contributo sostanziale per la individualizzazione di una metodologia di riscontro della copertura finanziaria che, opportunamente approfondita nell'ambito del Parlamento - chiamato ad applicarle - può contribuire in maniera determinante al risanamento della finanza pubblica.

Quanto realizzato nel corso dell'anno 1983 nell'intero comparto economico nazionale rappresenta solo un primo passo verso un auspicabile risanamento. Si è costantemente avvertita la necessità di manifestare a tutti i livelli le preoccupazioni che derivano dai crescenti disavanzi di gestione. Infatti, il rilevante contenuto sociale della maggior parte dei provvedimenti esaminati non sempre ha permesso all'azione amministrativa di mantenere le provvidenze in un ambito di compatibilità con le risorse disponibili nelle singole gestioni.

Da sottolineare a questo riguardo l'estrema lentezza con cui molto spesso, soprattutto per le questioni relative ad investimenti, si passa dalla fase dell'assenso a quella dell'attuazione legislativa.

Da tale lentezza scaturisce sovente la necessità di rifinanziare gli investimenti con conseguente notevole aggravio di oneri a carico dell'Erario.

Si segnala la constatazione dello spostamento di gran parte delle trattazioni esaminate dall'Istituto dalla sede nazionale a quella regionale, comunitaria ed internazionale.

Ciò ha comportato una più efficace azione di riflessione critica in quanto, oltre ad effettuare una puntuale verifica della congruità degli stanziamenti necessari per poter fare fronte agli oneri derivanti dalle singole iniziative, si è potuto fornire la

propria collaborazione anche nell'indicare i settori verso i quali indirizzare le risorse finanziarie via via disponibili.

In merito all'attività di controllo si può affermare che i risultati conseguiti non sempre appaiono soddisfacenti. Infatti, frequentemente rimangono sterili di effetti gli interventi operati nei casi in cui difetti un vero e proprio potere del Tesoro e, in specie, nelle ipotesi di parere, anche se obbligatorio. Le cause sono da ricercare nel fatto che le disposizioni legislative, regolamentari e statutarie concernenti la vigilanza e il riscontro sulla gestione degli enti cui lo Stato contribuisce direttamente o indirettamente non realizzano una normativa completa, organica e pienamente valida.

Ne consegue l'esigenza di una profonda revisione delle strutture di questi controlli volta, da un lato, ad eliminare quelli che non abbiano un valido supporto giuridico, atteso che gli stessi finiscono in realtà solo con il rendere più lenta l'azione amministrativa degli enti; dall'altro, ad accentuare la presenza del Tesoro nell'ambito gestionale (e non solo sotto il profilo della legittimità, ma anche e soprattutto sotto quello della proficuità dell'azione amministrativa, come del resto previsto dall'art. 22, ultimo comma, della legge n. 468/78) presso quegli enti od organizzazioni che, o per le dimensioni strutturali o per contributi finanziari dello Stato, intervengono in delicati settori dell'economia nazionale.

Detta situazione implica, innanzitutto , l'esigenza di rendere omogenei gli interventi istituzionali nei riguardi di enti facenti parte di un determinato comparto (quale, ad esempio, quello degli enti pubblici di cui alla legge n. 70/75) e, in particolare, di quelli che svolgono compiti nell'ambito della ricerca scientifica e tecnologica. E' ben noto, infatti, che l'ultimo comma dell'art. 30 della su ricordata legge contempla solo l'obbligo della trasmissione dei bilanci al Tesoro, lasciando però immutato il rapporto preesistente con l'autorità vigilante.

Anche nel settore degli enti economici dovrebbe pervenirsi ad un diverso assetto istituzionale dei controlli, atteso che la semplice approvazione dei bilanci d'esercizio concretizza in realtà soltanto una presa d'atto dei risultati conseguiti, mentre manca di massima una specifica normativa che consenta di esaminare

criticamente lo svolgersi dell'attività sotto un profilo strettamente economico-finanziario.

In tale contesto andrebbe, inoltre, riconsiderata, in via generale, la questione delle funzioni dei Collegi sindacali o dei revisori, posto che questi talvolta trovano un non adeguato supporto nella legislazione civilistica, mentre in altri casi le loro funzioni sono individuate in modo frammentario in norme inserite nei rispettivi ordinamenti.

Si auspica che, nella prospettiva di una riforma legislativa della materia, diretta essenzialmente alla realizzazione di una normativa omogenea ed idonea a consentire l'esecuzione di un controllo ordinato, tempestivo ed efficiente delle predette gestioni, siano rafforzati i poteri del Tesoro almeno nei confronti degli enti di maggiori dimensioni.

Anche per quanto attiene il controllo sulla spesa da parte delle Ragionerie centrali e regionali, sarebbe opportuno estendere le verifiche di cassa a tutti gli Uffici periferici delle varie Amministrazioni dello Stato. Ciò al fine di perseguire, oltre una uniformità di scritture e di comportamento, un più agevole riscontro sui rendiconti.

In ordine al controllo successivo, poi, sarebbe auspicabile completare il decentramento di tale controllo estendendo le disposizioni del D.P.R.30 giugno 1955, n. 1544 anche ai Ministeri della Difesa e dell'Interno.

Sembra opportuno, altresì, richiamare l'atteggiamento omissivo delle Regioni circa la concessione dell'intesa sugli schemi di decreto di trasferimento dei beni di cui si è accennato sopra. Tale atteggiamento, da considerare del tutto arbitrario e che si riconnette alla pretesa di acquisire al patrimonio dei Comuni anche i beni spettanti invece all'Ufficio liquidazioni del Tesoro, impedisce l'ulteriore corso dei provvedimenti di trasferimento già da tempo predisposti e non è venuto meno neanche a seguito di appositi incontri con i rappresentanti delle Regioni Lazio, Emilia-Romagna e Piemonte.

In merito alla riforma dell'Amministrazione statale si

è segnalata la mancanza di concreti apporti normativi alla riforma stessa, intesa non come serie di aggiunte o modifiche imposte da necessità di questo o quel settore, ma come interventi organici sugli apparati.

Le cause di tale situazione vanno ricercate principalmente nella scadenza anticipata della legislatura e nell'esistenza di numerosi progetti legislativi per il riordinamento di singole Amministrazioni.

Nella materia si sono inoltre evidenziati i pericoli dello scorporo di parti di strutture ministeriali e delle relative funzioni ed il confinamento del corpo burocratico a compiti di "routine" con affidamento di compiti di "staff" ad esperti esterni e conseguente insorgere dei conflitti.

Per quanto riguarda, poi, il personale, bisogna ricordare le recenti trasformazioni che sono state codificate nella legge quadro 29 marzo 1983, numero 93 che ha cercato di dare soluzione organica ai non facili problemi relativi al governo del pubblico impiego.

Il tratto caratteristico della suddetta legge consiste nel fatto che la disciplina dell'organizzazione degli uffici e del rapporto d'impiego viene ripartita tra la legge e l'accordo sindacale nel senso che viene lasciata all'atto normativo la disciplina dei livelli meno elevati o di aspetti specifici.

Particolare cura dovrà essere dedicata per evitare che il meccanismo contrattuale comporti uno scostamento dalle esigenze del personale e venga utilizzato per la continua creazione di situazioni transitorie con difficoltà crescenti nel governo degli uffici e nel controllo della spesa.

Sono state rappresentate le perplessità che possono nascere dalla mancata articolazione per comparti del fondo per i rinnovi contrattuali e la mancata precisazione di criteri per la sua ripartizione che potrebbe essere fatta in relazione alla sola forza contrattuale con il pericolo che la chiusura dei contratti delle categorie più forti produca effetti di trascinamento nelle altre categorie e sfondamenti dei limiti di stanziamento.

In merito all'attività liquidatoria svolta dal Tesoro,

si può affermare che la stessa, rapportata alle strutture organizzative disponibili ed in particolare alle unità di personale utilizzate, nonchè alla varietà e complessità degli adempimenti procedurali, può considerarsi ragguardevole; se rapportata all'efficacia e alla tempestività dei risultati conseguiti è da ritenersi insoddisfacente.

Le ragioni di tale situazione sono da ricercarsi nelle difficoltà operative connesse non solo a carenze funzionali-organizzative, ma anche a carenze normative, in quanto la legge 4 dicembre 1956, n.1404 appare inadeguata alle esigenze di carattere amministrativo, giuridico e sociale messe in evidenza ad esempio dalle liquidazioni degli enti mutualistici e degli enti di cui alla legge n. 641/78, specie per ciò che attiene all'incidenza di taluni termini decadenziali.

Affinchè i compiti assegnati all'Ufficio liquidazioni possano essere perseguiti in maniera non soltanto corretta e regolare ma efficace e sollecita, si rendono indispensabili, quindi, decisivi interventi atti ad accelerarne l'azione ed a migliorarne le procedure. Qualora tali interventi dovessero tardare, il rischio sarà l'ulteriore allargamento della forbice costi-benefici ed in ultima analisi il progressivo rallentamento della attività liquidatoria.

Ministero della Sanità

Nel 1983 l'attività del Ministero si è svolta all'interno di rilevanti difficoltà logistiche e funzionali, che costituiscono un costante, pesante condizionamento per le singole strutture che, nonostante qualsiasi sforzo organizzativo, si trovano ad operare in situazioni estremamente difficili, spesso drammatiche al punto che qualche Ufficio denuncia "di andare completamente alla deriva".

Le stesse considerazioni valgono per gli uffici periferici, a proposito dei quali l'esperienza ha suggerito l'opportunità di una modificazione del D.P.R. 614/1980, al fine di assicurare alla utenza la dovuta completezza e tempestività nella erogazione dei servizi, anche in considerazione degli adempimenti previsti dal D.P.R. 620/80 in materia di assistenza sanitaria al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile.

Tra le attività svolte dal Ministero è possibile individuarne alcune che possono ricollegarsi ai compiti tradizionali dell'ordinamento statale ed altre che invece si riferiscono a funzioni completamente diverse.

Le attività riconducibili a quelle tradizionali non si esauriscono nel rilascio di autorizzazioni e licenze e nell'esplicazione di attività di vigilanza, ma comportano la predisposizione e l'emanazione di numerosi provvedimenti per la salvaguardia di aspetti igienico-sanitari nei vari settori di competenza. Queste attività, che spesso presuppongono la preventiva acquisizione, attraverso studi, ricerche, sperimentazioni ed indagini, degli elementi conoscitivi necessari per l'idonea soluzione dei vari problemi o richiedono anche un coordinamento con interessi diversi da quello igienico-sanitario rappresentati da altre amministrazioni statali e da vari settori economici, vengono svolte tenendo anche conto da una parte dei vincoli e degli obblighi che derivano da impegni internazionali e soprattutto dall'inserimento del Paese nella Comunità economica europea e dall'altra dalla necessità di impartire opportune istruzioni agli Uffici periferici ed alle Regioni.

In particolare, nel settore della ricerca biomedica si nota da una parte l'allargamento dell'area degli Istituti di ri-

covero e cura a carattere scientifico, la cui vigilanza sia pure parziale da parte del Ministero della Sanità determina un sovraccarico di lavoro tradizionale e, nello stesso tempo, impone un approfondimento valutativo degli indirizzi e delle proposte per il quale sia numericamente sia come possibilità di aggiornamento e collegamento gli Uffici si trovano in condizioni di notevole difficoltà.

Con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, al Ministero della Sanità e agli Organi centrali del Servizio sanitario nazionale sono stati affidati anche e prevalentemente compiti del tutto diversi da quelli tradizionali dell'ordinamento statale: si tratta di funzioni d'impulso e programmazione, di studio e ricerca, di indirizzo e coordinamento, di controllo delle attività regionali che diventano preminenti rispetto allo esercizio delle residue funzioni tradizionali.

Il Ministero della Sanità deve costituire il centro propulsore ed un sicuro punto di riferimento di tutto il Servizio Sanitario Nazionale per una ordinata attuazione della riforma sanitaria che, dopo quella del decentramento regionale, è senz'altro la più complessa e radicale riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato.

Se l'attività correlata ai compiti tradizionali richiede, per essere adeguatamente svolta, oltre a studi, ricerche e indagini intese all'acquisizione dei dati necessari per idonee soluzioni dei diversi problemi, una complessa rete di rapporti con organismi internazionali, con altre amministrazioni dello Stato, con le Regioni e i diversi settori economici, i nuovi compiti - e la programmazione e la pianificazione in particolare - richiedono anche una complessa rete di flusso e riflusso di informazioni, per avere una visione generale dei problemi, ai fini d'individuare gli opportuni interventi; una struttura indispensabile per guidare il già costoso sistema che la riforma sanitaria ha instaurato.

A tale riguardo, viene evidenziato che l'insieme degli aspetti applicativi della sempre più numerosa legislazione volta al contenimento della spesa sanitaria obbliga alla predisposizione di atti che, a loro volta, parzialmente modificano leggi-quadro fondamentali. Ma, soprattutto, le carenze di personale e di

minime attrezzature di ufficio non consentono la preparazione di quegli atti di indirizzo e coordinamento attraverso i quali il Ministero della Sanità dovrebbe svolgere un ruolo di "garante" per l'uniformizzazione dell'assistenza nel pieno rispetto delle autonomie locali.

Gli stessi interventi di prevenzione e di educazione sanitaria non possono modularsi con sequenze coerenti ed efficaci a causa di quelle carenze che, se pur comuni a diverse amministrazioni statali, risultano spesso negative da parte della pubblica opinione.

Opportunamente il legislatore ha previsto all'art. 59 della legge 833/1978 il riordinamento del Ministero della Sanità, non ancora attuato, per cui occorre procedere ad un potenziamento di tutte le strutture in un'ottica nuova e globale di superamento delle visioni settoriali.

Sulla base di una distribuzione razionale dei compiti, occorre creare servizi dotati di personale qualificato e di mezzi tecnici adeguati che, pur operando in diversi settori dell'igiene e della sanità, siano strettamente collegati tra loro attraverso comuni punti di riferimento, in modo da poter operare utilmente nel modo più agile e con l'utilizzazione più proficua delle risorse disponibili, come sicuro supporto tecnico per l'individuazione degli obiettivi della politica sanitaria e come validi strumenti per il perseguimento degli stessi.

Istituto Superiore di Sanità

L'anno 1983, pur non essendo caratterizzato da interventi innovativi, deve essere considerato di pari importanza del precedente per l'attenzione e la riflessione critica che è stata rivolta dall'Istituo all'esame del vigente quadro normativo.

Una tale analisi appariva necessaria alla luce delle profonde modificazioni intervenute nel corso del 1982, tendenti ad adeguare la struttura dell'Istituto Superiore di Sanità alle esigenze della salute pubblica in continua evoluzione.

Come è noto l'Istituo Superiore di Sanità - organo tecnico scientifico del Servizio Sanitario Nazionale - è un'amministrazione diretta dello Stato cui sono affidati preponderanti compiti di ricerca.

Tale posizione del tutto particolare - che trova sporadici e sommari riscontri in pochissime istituzioni - comporta aspetti che a volte assumono toni contradditori.

La connotazione di amministrazione dello Stato determina infatti per l'Istituo, al pari dei Ministeri, la sottoposizione alle norme di contabilità generale dello Stato.

Da ciò derivano procedure e controlli per lo più farraginosi e formali, soprattutto preventivi, che vengono ad ampliare a dismisura l'iter di formazione del procedimento amministrativo, creando ostacolo alla prontezza d'azione necessaria per l'efficiente operatività di un organismo, quale l'Istituto, che agisce nel campo della ricerca.

Tutto ciò assume maggior rilievo se si pone attenzione al delicato settore in cui l'Istituto viene a svolgere la propria opera ed alla rilevanza degli interessi coinvolti.

Per ovviare agli inconvenienti rappresentati, si rende necessario un intervento normativo che partendo dalle proposte già formulate per migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, tenga conto della particolare struttura e dei compiti demandati all'Istituto.

La stessa Corte dei Conti, al riguardo, nella adunanza delle Sezioni riunite dal 15 novembre 1978, in occasione delle modificazioni al disegno di legge sulla semplificazione dei control

li, nonchè in sede di relazione al Parlamento per l'esercizio 1977, si esprimeva in modo favorevole alla limitazione del controllo preventivo ed alla introduzione di controlli successivi tendenti a valutare i risultati dell'attività amministrativa nel suo complesso e ad accertare l'efficienza, la rispondenza ai fini istituzionali, il buon andamento, oltre, naturalmente, la regolarità gestionale.

La possibilità di agire con speditezza, pur nel rispetto della necessaria legittimità di azione, porrebbe l'Istituto Superiore di Sanità in condizione di competere in posizione paritaria con le innumerevoli istituzioni nazionali ed internazionali operanti nel campo della ricerca e attualmente non gravate dalle complesse e dafatiganti procedure, cui, invece, l'Istituo stesso deve sottostare quale amministrazione dello Stato.

Nella ricerca di una maggiore efficienza amministrativa, oltre a richiedersi un intervento atto a rimuovere quei meccanismi che inevitabilmente rallentano le attività, non si potrà prescindere dalla razionalizzazione interna delle procedure.

A tale proposito va rilevato che l'Istituo ha sempre dedicato attenzione a tali aspetti, cercando di pervenire, nel tempo, ad una maggiore funzionalità.

Nel contempo si è dovuto, però, assistere a momenti di scarsa collaborazione di alcuni organismi esterni, che hanno in parte vanificato l'azione intrapresa.

Altro aspetto su cui è necessario soffermarsi è costituito dall'attuale situazione del personale dipendente, che comporta - in relazione alle singole carriere di appartenenza - diversi assetti contrattuali da cui si origina una situazione estremamente disomogenea.

Infatti, gran parte del personale dell'Istituto rientra nell'ambito applicativo della legge 312 del 1980, per cui segue la sorte contrattuale del personale ministeriale; altre parte (la carriera direttiva tecnica dei ricercatori), trova disciplinato il proprio trattamento in una norma specifica (D.P.R. 3/11/1982, n. 905 che recepisce l'apposito accordo sindacale); per la carriera dei dirigenti di ricerca è fatto, invece, rinvio al trattamento dei docenti universitari, mentre i dirigenti amministrativi

trovano regolamentazione nel D.P.R. 748/1972, con le modifiche nel tempo intervenute.

La coesistenza di un così articolato coacervo di trattamenti eterogenei non può non provocare tensioni e difficoltà, originate in larga misura dalle disparità da questi determinate.

Una siffatta situazione non giova neppure alla coesione del personale, che trova nelle spinte settoriali sostegno alle diverse e spesso contrastanti rivendicazioni.

Uno sforzo, pertanto, deve essere necessariamente compiuto nel pervenire a criteri di omogeneizzazione del trattamento del personale dipendente, al fine di ricostituire armonia e unità di intenti che, oltre a consentire un ottimale rendimento, determinerà nuovi incentivi e nuovi stimoli per il raggiungimento dei fini istituzionali.

Inoltre, siffatto intervento dovrà comunque tener conto di quanto previsto dalle recenti disposizioni di cui alla Legge n. 93 del 1983 che hanno determinato vari comparti di contrattazione collettiva nel settore pubblico, tra i quali verranno ad assumere autonomo rilievo quello della ricerca e quello della sanità.

Nel comparto ricerca dovrebbero collocarsi quegli enti operanti in tale settore che, in precedenza, avevano trovato sistemazione nell'ambito del parastato - e di conseguenza ne avevano seguito le sorti contrattuali - mentre in quello della sanità, invece, è stato collocato il personale delle strutture operative del Servizio Sanitario Nazionale.

Non può, quindi, sottacersi la necessità di disporre di nuove normative che sappiano attagliarsi alla specifica situazione dell'Istituto e configurino una innovativa disciplina dello stato del personale da questo dipendente.

Nell'ambito di tale finalità possono distinguersi diverse vie da percorrere, che vanno dalla completa revisione strutturale dell'Istituo Superiore di Sanità all'inserimento dello stesso nel comparto della ricerca con immutata veste istituzionale, alla emanazione di normative che introducano semplici correttivi alla situazione vigente.

Ministero dei Trasporti

Negli ultimi anni l'ordinamento del Ministero dei Trasporti è stato sottoposto a numerose critiche intese a mettere in rilievo la inadeguatezza della struttura organizzativa rispetto alla necessità di armonizzare iniziative e decisioni attualmente rimesse ad una pluralità di centri decisionali e operativi facenti capo, spesso, a Ministeri diversi.

Alla luce di tali considerazioni emerge chiara l'esigenza di una riorganizzazione complessiva del "sistema" trasporti.

Il trasporto, infatti, è un settore che assorbe risorse cospicue della finanza pubblica ed è perciò urgente realizzare una gestione nella produzione dei servizi che sia capace di aumentare notevolmente la produttività attraverso un più razionale ed efficace utilizzo delle risorse.

Dai dati del C.N.T. relativi al 1982 si rileva che per il settore trasporti sono state sostenute spese per circa 150.000 miliardi. A questa spesa il settore pubblico allargato (Stato ed Aziende Autonome, Regioni, Provincie, Comuni ed altri Enti pubblici non territoriali) partecipa per 22.000 miliardi circa, dei quali le spese in conto capitale rappresentano il 25%, contro il 75% delle spese correnti.

Sulla base di questi elementi complessivi di valutazione emerge con chiarezza che l'Amministrazione Centrale dello Stato ha bisogno di svolgere, nel settore dei trasporti, una politica di programmazione che individui gli obiettivi da perseguire e che realizzi soprattutto un intenso coordinamento nella pianificazione degli investimenti e nella produzione dei servizi per dare efficienza alla spesa pubblica e produttività al sistema.

Uno dei nodi fondamentali per mettere ordine nel settore dei trasporti appare essere quello dell'esercizio unitario della funzione pubblica, che presenta oggi una serie di problemi irrisolvibili poichè non si sono adeguati gli strumenti alla realtà esistente.

Giova anzitutto ricordare che, sotto il profilo legislativo, la disciplina dei trasporti ha tre diverse fonti normative che si richiamano nella loro scadenza gerarchica:

1) la CEE, che attraverso lo strumento del "regolamento" - che ha forza di legge per tutti i cittadini degli Stati membri - detta norme cogenti soprattutto nel settore dell'autotrasporto;

2) il Parlamento nazionale;

3) le assemblee legislative regionali per le materie che la Costituzione assegna ad esse in via primaria e per quelle ad esse delegate.

Questa diversa situazione sollecita un riordinamento dell'assetto per l'esercizio della funzione pubblica non certamente soltanto sotto il profilo legislativo, ma anche sotto quello della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda l'Amministrazione Centrale dello Stato resta il noto problema della ripartizione fra più Ministeri delle funzioni in materia di trasporto, per cui il nodo politico da sciogliere è quello di decidere se deve individuarsi uno strumento ministeriale unitario per l'esercizio della funzione pubblica da parte dell'Amministrazione Centrale dello Stato.

Se sul piano politico invece si ritenesse di mantenere l'attuale disseminazione di competenze, occorrerebbe individuare una struttura di coordinamento fra Ministeri per assicurare l'esercizio unitario della funzione pubblica soprattutto per quanto riguarda i poteri di indirizzo, coordinamento e programmazione nella politica degli investimenti.

Peraltro, se si imboccasse questa seconda strada resterebbe il problema egualmente di affrontare la ristrutturazione del Ministero dei Trasporti che oggi rappresenta una struttura anomala nel contesto dei Ministeri, soprattutto nel momento in cui si assumono iniziative che riguardano la riforma dell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato, la riforma del settore dell'Aviazione Civile e quella della Motorizzazione Civile.

Occorre trovare una risposta unitaria ai problemi di "entificazione" delle attività dello Stato volta alla produzione dei servizi, ma occorre soprattutto definire una struttura unitaria del Ministero che abbia un solo Consiglio di Amministrazione, una sola struttura per l'amministrazione del bilancio.

Un altro aspetto, non meno rilevante per l'esercizio della funzione pubblica in materia di trasporto, si collega alla proliferazione della legislazione regionale in un quadro disomogeneo e disarticolato che sottolinea l'urgenza di definire una "legge-quadro" per i trasporti, che stabilisca la cornice costituzionale nell'ambito della quale deve operare la legislazione regionale.

A completamento ed a supporto delle linee generali dianzi esposte si sintetizzano le specifiche esigenze delle Direzioni operative.

Motorizzazione Civile e Trasporti in Concessione

Il ruolo che la Direzione Generale M.C.T.C. è chiamata a svolgere nel settore pubblico della vita dello Stato ed, in particolare, i servizi che essa rende alla utenza quale erogatrice di servizi, la fanno avvicinare maggiormente ad un'Azienda di tipo industriale anzichè ad un'organizzazione burocratica tradizionale. L'attività descritta per il 1983 evidenzia uno sforzo di adeguamento delle strutture e delle tecnologie alla realtà industriale avanzata del Paese.

Nuovi Centri Prova, nuove stazioni di controllo, allargamento dell'informatica sono i più significativi traguardi in questa fase evolutiva della Direzione Generale M.C.T.C. e sono tappe non solo di prestigio, ma di essenziale servizio, in quanto la loro mancanza condizionerebbe in senso negativo lo sviluppo dei trasporti che sono uno dei settori tuttora portanti dell'economia nazionale.

Anche i compiti espletati vanno evolvendosi di pari passo con le tecnologie e richiedono prestazioni sempre più qualificate e responsabilizzanti.

Nel campo della sicurezza, ad esempio, la creazione di veicoli sia su strada che su rotaia nonchè di impianti a fune sempre più sofisticati impone un aggiornamento e un affinamento continuo delle norme poste a garanzia della loro sicurezza nonchè dei funzionari chiamati a verificarne il rispetto, sia in fase di costruzione che di esercizio. Non bisogna dimenticare in proposito che la legge 24.3.1980, n.85 "sul controllo di conformità" consente ai funzionari della Direzione Generale M.C.T.C.

di accedere presso le case costruttici ed i punti di vendita per accertare l'esatta rispondenza del prodotto (veicoli, suoi componenti, suoi accessori e dispositivi) al tipo omologato. Nel settore dei trasporti su strada, si avverte sempre più l'esigenza della creazione di uffici frontalieri professionalmente qualificati ed in grado di arginare le distorsioni che si verificano nel traffico merci internazionale per atti di concorrenza non ortodossa da parte di trasportatori stranieri, quali il mancato rispetto delle norme C.E.E.

A questo rinnovamento di strutture e di compiti, che fanno guardare con maggiore interesse alla Direzione Generale M.C.T.C., non corrisponde tuttora alcuna modifica in senso istituzionale, che ponga tale organismo in grado di assolvere con maggiore tempestività alle mutate esigenze, liberandola dai vincoli della contabilità generale dello Stato e del controllo preventivo onde far sì che la sua immagine corrisponda di più a quella di un'azienda di tipo industriale, a cui i compiti in gran parte l'avvicinano.

Aviazione Civile

In linea generale si ritiene di poter valutare soddisfacenti alcuni risultati funzionali conseguiti.

Infatti, nel 1983 è risultato possibile effettuare un recupero degli indirizzi di azione, configurando precisi profili delle funzioni fondamentali di:

- regolamentazione della attività aeronautiche;
- programmazione, con riferimento particolare agli investimenti nelle infrastrutture aeroportuali, alla funzionalità aeroportuale, alle reti aeree;
- controllo delle attività inerenti al comparto ed in particolare di quelle affidate in concessione;
- gestione aeroportuale diretta in particolare per quanto riguarda la riqualificazione della spesa pubblica e, per contro, degli introiti erariali;
- coordinamento dei rapporti internazionali relativi al trasporto aereo.

Per tali aspetti operativi, si riportano di seguito ulteriori chiarimenti in termini di obiettivi conseguiti e conseguibili.

Regolamentazione delle attività aeronautiche

a) L'attuazione della legge 13 maggio 1983, n.213 (che recepisce, tra l'altro, gli annessi alla Convenzione di Chicago dell'OACI) determinerà un rilevante punto di passaggio qualitativo .

b) La standardizzazione per istruttori di volo delle scuole degli aero clubs ha reso possibile l'organizzazione di un corso di tre mesi a Pescara, in collaborazione con l'Ae.C.I. con esito molto positivo; nel 1984 sarà ripetuto.

c) La revisione dei criteri relativi ai disciplinari delle attività aeronautiche, quasi completata, renderà possibile un forte recupero nella disciplina di questa attività, sia per quanto riguarda la sicurezza (in particolare per le scuole e per il TPP) sia per quanto attiene alla tutela del lavoro aereo contro abusi ed estemporaneità.

d) L'elaborazione di procedure in materia di concessioni aeroportuali e determinazione dei relativi canoni, le nuove impostazioni circa le gestioni aeroportuali totali e parziali, i criteri di valutazione tecnico-economica degli investimenti, la definizione dei parametri logici per la revisione dei piani regolatori aeroportuali sono strumenti già disponibili per una riqualificazione complessiva dell'attività di CIVILAVIA in buona misura iniziata.

Programmazione

a) Sanata la situazione debitoria accumulata per i lavori realizzati (leggi speciali 825/73 e 299/79) con l'acquisizione di nuovi finanziamenti sul bilancio ordinario, si presenta ora finalmente la possibilità di programmare investimenti nelle infrastrutture aeroportuali sul bilancio ordinario, lasciando alla legge speciale di finanziamento straordinario il completamento degli aeroporti intercontinentali di Fiumicino e di Milano Malpensa ed all'accesso al FIO (fondo investimento occupazione) gli interventi negli aeroporti intermedi in concessione totale.

Tutti questi investimenti saranno ora regolati sulla base di una attenta valutazione dei costi/benefici secondo criteri già definiti e, per quelli relativi al bilancio ordinario direttamente gestito da CIVILAVIA, con una programmazione/pianificazione triennale, da aggiornare annualmente (per il triennio 1984/1986 con un plafond intorno a 200 miliardi).

In questo senso assume ulteriore rilievo la prima parte ricognitoria delle analisi per il piano generale degli aeroporti nel contesto di rete e nella allocazione territoriale, ricerca che, con il parere favorevole del Consiglio di Stato, sta per essere avviata anche con apporti di collaborazione esterna.

b) Per la funzionalità aeroportuale l'ulteriore estensione dei compiti della Commissione di "clearance" e funzionalità ha reso positivi effetti in tutti gli aeroporti controllati; tali si son potuti constatare con evidenza, per esempio, sull'aeroporto di Palermo, inserito nel controllo solo nel 1983, con una regolamentazione degli orari che ha decongestionato lo scalo, pur nei limiti delle infrastrutture tuttora insufficienti. Dalla nuova condizione gestionale dell'aeroporto di Fiumicino ci si attendono grossi risultati per i quali comunque è previsto il controllo attivo di CIVILAVIA. In collaborazione con le Società di Navigazione Aerea saranno rilevati i flussi di aerovia, consentendone la pianificazione più opportuna. Contatti con esperti IATA, già attivati, consentiranno ulteriori affinamenti della determinazione dei parametri di capacità aeroportuale. In sostanza,ci si attende che l'osservatorio funzionale entro il 1985 possa compiutamente razionalizzare l'efficienza operativa negli scali, valorizzando in senso organizzativo gli sforzi di completamento infrastrutturale.

c) Per i servizi di trasporto aereo si sono proseguite le valutazioni di approfondimento delle reali esigenze del servizio pubblico sia interno sia sulle rotte internazionali, trovando soluzioni accettate dai vettori nazionali di linea per la razionalizzazione del sistema anche in vista dell'utilizzo delle flotte rinnovate.
In questa ottica trae rilievo l'inizio dei servizi di terzo livello (Aligiulia, Cadabo, Transavio) che si pongono in termini di complementarietà rispetto a quelli di primo e secondo livello,non solo per il possibile apporto verso questi ultimi ma anche per scelta di alternativa là dove risulti opportuno per un migliore utilizzo delle risorse; naturalmente,occorrerà estrema cautela per evitare che insorgano nuove spinte all'esercizio di questi servizi non basate sulle realtà obiettive di domanda propria di trasporto aereo. Si ritiene

comunque che l'integrazione dei servizi di trasporto aereo nel senso sopra precisato diverrà presto consistente anche per iniziative nuove in atto; d'altronde, sarebbe oltremodo grave che l'imprenditoria nazionale non si rendesse disponibile al momento dell'attivazione dei servizi interregionali previsti dalla normativa CEE in ambito comunitario, lasciando libero il mercato da e verso l'Italia ai vettori stranieri di terzo livello.
In questo campo di attività programmatoria del trasporto aereo rientra anche l'analisi, non ancora conclusa, relativa alle demarcazioni di competenze per l'assistenza al volo, intendendo che a CIVILAVIA resta devoluto il compito dell'individuazione dei livelli cui l'Azienda autonoma di nuova istituzione e l'Itav per la parte residuale di appoggio al traffico civile dovranno far corrispondere i servizi resi, soprattutto per quanto riguarda le aree terminali di tutti gli aeroporti, minori compresi.

Controllo delle attività aeronautiche

a) Occorre qui accennare ad uno degli obiettivi principali assunti da CIVILAVIA, anche in aderenza a precisi indirizzi ministeriali, e cioè al controllo delle gestioni aeroportuali affidate in concessione totale o parziale. In sostanza, si ritiene che tale controllo, da definire già nelle convenzioni concessorie, debba estrinsecarsi attraverso una valutazione corretta del pubblico interesse connesso alla concessione delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali e quindi con l'obbligo del concessionario di fornire piani finanziari, economici, organizzativi ed operativi nonchè di gestire con strumenti contabili di massima trasparenza, a modello industriale.
E' ovvio che, basando l'opportunità di attivare la concessione sullo scopo di conseguire una gestione economicamente vantaggiosa ed un servizio migliore, il controllo debba riguardare l'accertamento che queste condizioni permangano nel corso della concessione stessa nei termini di valutazione di:
- qualità e quantità dei servizi resi;
- organizzazione e costo delle risorse impegnate per la produzione dei servizi;
- introiti realizzati per ogni attività.

Naturalmente tali controlli non hanno scopi di verifica amministrativo-fiscale e cioè non tendono ad intaccare l'autonomia della gestione bensì ad imputare correttamente i rischi (oltre che i doveri) del concessionario, assicurando che il reddito realizzato venga trasferito anche a favore dell'utenza in ter

mini di servizi resi e di contenimento delle relative tariffe, queste ultime poi strettamente correlate ai costi verificabili, talchè non accada che l'onere di eventuali errori gestionali venga automaticamente trasferito sull'utenza o, addirittura, sullo Stato.
Questo obiettivo, già configurato nei propri profili, si traduce in adeguamenti delle convenzioni in atto ed è il presupposto per il conferimento di nuove concessioni.

b) Obiettivo analogo di controllo attivo si riferisce alle concessioni di sola costruzione di infrastrutture con finanziamento dello Stato. Anche qui, laddove si intravveda l'opportunità di una tal forma di gestione degli investimenti, poichè la responsabilità dei risultati rimane all'Amministrazione, a questa deve essere mantenuta la potestà di vigilanza e controllo durante il corso esecutivo delle opere, potestà che può estrinsecarsi in maniera piena e corretta soltanto attraverso la funzione dell'ingegnere capo che deve essere ministeriale (CIVILAVIA) pur delegando al concessionario progettazioni, strumenti contrattuali, direzione dei lavori.
Con ciò si vuole evitare la necessità di sanzione postuma di certe varianti, scorpori ecc. che non trovano giustificazione nella logica privatistica bensì troppo spesso in forme arbitrarie di interpretazione dell'autonomia e si vuole anche assicurare tempestività di verifica attuativa delle infrastrutture essenziali, nella sequenza di priorità dovuta.

c) L'uno e l'altro obiettivo trovano difficoltà di esteso recepimento quasi che siano elementi di affermazione autoritaria là dove invece si tratta di riaffermare il compito primario di tutelare l'interesse pubblico, rispondendo, ovviamente, in via diretta dell'operato di controllo.

Gestione aeroportuale diretta

a) Si tratta delle attività di CIVILAVIA per gli aeroporti statali la cui gestione è tenuta in via diretta. A conferma degli stimoli sopra richiamati per quanto riguarda la tutela del pubblico interesse, gli obiettivi definiti in questo settore sono sostanzialmente:

- la riqualificazione della spesa;
- la riqualificazione degli introiti.

b) Il primo obiettivo - riqualificazione della spesa - si riferisce non solo agli investimenti per nuove infrastrutture, ma anche al problema della manutenzione e gestione degli impianti ed infrastrutture degli aeroporti in gestione diretta dello

Stato. Per tali aeroporti le iniziative già adottate, che presto potranno trovare piena esplicazione puntano ad una profonda revisione delle condizioni tecnico-organizzative di esecuzione dei servizi di conduzione e manutenzione degli aeroporti, da svolgersi tramite ditte appaltatrici.
Attuando criteri di mobilità del personale, di flessibilità di impiego e di integrazione dei servizi, si otterrà un notevole recupero di spesa, senza intaccare i livelli di efficienza e sicurezza, ma anzi innalzandoli, attraverso l'istituzione di un servizio di raccolta e di elaborazione dei dati relativi alla manutenzione, distinti per centri di costi, che consentirà di adottare misure per ottimizzare la gestione e la manutenzione degli impianti aeroportuali.
La spesa corrispondente su base annua potrà ridursi sostanzialmente a metà degli attuali oneri che ammontano a circa 20 miliardi. Peraltro già nel 1983, sulla base di un nuovo capitolato che assicura prestazioni di notevole livello funzionale, i servizi di manutenzione e di gestione di impianti e di infrastrutture sono stati affidati alle Società concessionarie delle gestioni parziali di alcuni aeroporti od a ditte in rapporto diretto anzichè indiretto di subappalto, il che ha già consentito forti risparmi, eliminando alcune situazioni di impropria lievitazione di spesa per trascinamenti incongrui delle revisioni dei prezzi in funzione di riferimenti contrattuali inadeguati.
Allo stesso obiettivo - riqualificazione della spesa - si riferisce il problema dei servizi di pulizia e di giardinaggio la cui soluzione dovrà portare ad una sostanziale riduzione dei costi finora sostenuti (in situazioni contrattuali oramai inattendibili) ,fermo restando il livello qualitativo delle prestazioni.
Il nuovo capitolato - tipo è già stato formulato e potrà essere presto adottato recuperando un altro settore di efficienza gestionale.

c) Il secondo obiettivo - riqualificazione degli introiti - si riferisce ai cespiti che si traggono, a favore dell'erario, negli aeroporti direttamente gestiti dall'Aviazione Civile e che sono costituiti dai diritti di approdo e partenza, dalle tasse di imbarco e dai canoni commerciali. Soprattutto per questi ultimi si è constatata l'esistenza di livelli estremamente bassi che non sono raffrontabili con i prezzi di mercato e che comportano una pura e semplice traslazione di ric-

chezze dall'Erario a favore di concessionari aeroportuali. Per rimuovere tali posizioni di rendita, è stata concordata con il Ministero delle Finanze la rivalutazione dei canoni secondo criteri commerciali che debbono consentire il recupero dei costi di costruzione ed esercizio degli aeroporti, contribuendo a ridurre la pressione fiscale per il rinvenimento di nuovi capitali.
Naturalmente nelle valutazioni rientrano anche le necessarie graduazioni dei livelli impositivi rispetto alle attività connesse: così per gli Aero clubs si stanno concordando con il Ministero delle Finanze particolari agevolazioni relativamente alla utilizzazione di infrastrutture per l'assolvimento delle attività istituzionali ed in tal senso, in accordo con l'Aero Club d'Italia e con gli stessi Aero clubs federati, è stato completato un accurato censimento su base nazionale.

d) Anche la riqualificazione di spese ed introiti ha suscitato e sta suscitando resistenze, del resto attendibili per le ovvie contrapposizioni di interessi particolari.
Si ritiene peraltro che il recupero rientri nel dovere della pubblica amministrazione di contenere la spesa dello Stato in limiti strettamente connessi con le prestazioni fruite e di valorizzare le entrate secondo livelli di mercato, con ciò riducendo il divario negativo.

e) La riqualificazione degli introiti renderà, tra l'altro, possibile la costituzione di un fondo speciale (F.I.T.A. - fondo investimenti aeroportuali.

Coordinamento dei rapporti internazionali

a) Nel 1983 si è avviata una stretta collaborazione con il Dipartimento della cooperazione internazionale del Ministero degli Esteri per il comparto aeronautico. Esperti dell'Aviazione Civile si sono recati in Somalia, su richiesta di quel Governo, per i problemi dell'aeroporto di Mogadiscio: i relativi progetti di intervento sono in corso di ultimazione. Analoga richiesta è in atto da parte del Governo dell'Ecuador e con il Ministero degli Esteri sono in corso di definizione i particolari operativi.

b) A livello CEE e CEAC gli interventi nei vari settori normativi stanno diventando normali per CIVILAVIA ritenendosi queste

presenze necessarie e qualificanti: così per gli studi di omogeneizzazione delle misure di sicurezza negli aeroporti internazionali; per la messa a punto di procedure anti-volatili; per le regolamentazioni sulle tariffe aeree, limitazione emissioni sonore, concorrenza, gestioni aeroportuali, accordi commerciali vettori aerei "duty free shop ", tariffe aeroportuali, ecc.

c) Merita un rilievo particolare l'apporto dell'Aviazione Civile in senso correttivo per la tutela degli interessi nazionali nella delineazione della direttiva adottata dal Consiglio dei Ministri della CEE nel luglio 1983 per i servizi aerei interregionali nell'ambito comunitario: tale disciplina, come si è già ricordato, richiede l'attenzione più incisiva onde evitare intrusioni estese di vettori stranieri nei servizi del settore da e per l'Italia.

d) Altro obiettivo ormai quasi completamente raggiunto si riferisce alla liberalizzazione dei voli taxi, ambulanza, umanitari e di emergenza con intese bilaterali già concluse con Olanda, Gran Bretagna, Lussemburgo; in via di formalizzazione con Austria, Danimarca, Spagna; in corso di avanzata istruttoria con Belgio, Grecia, Norvegia, Portogallo, Svezia, Germania Federale.
Nel settore sta finalmente avviandosi alla definizione l'adeguamento del sistema normativo italiano agli obblighi internazionali sulla liberalizzazione dei sorvoli e scali tecnici di servizi aerei non di linea.
Infine è in corso la messa a punto di iniziative per appoggiare operatori italiani nel settore trasporti di piccoli pacchi in tempi ristretti, attività già molto diffusa in campo internazionale e, più in generale, nel settore charter.

Ministero del Turismo e Spettacolo

Turismo

Si deve innanzitutto sottolineare che, in campo internazionale, si è registrato nel 1983 un leggero incremento (+ 0,5%) negli arrivi nei vari mercati, di contro ad una flessione dell'1,4% verificatasi nel 1982; il volume di spesa del Turismo mondiale ha superato i 100 miliardi di dollari e l'Italia ne ha tratto il maggior beneficio,avendo conseguito il saldo valutario attivo più alto del mondo.

Complessivamente il fatturato realizzato dalle varie componenti del movimento turistico registrato in Italia nel 1983 è stimabile intorno ai 50 mila miliardi: tale cifra colloca il Paese al secondo posto, dopo gli Stati Uniti, nel mercato turistico mondiale.

In conclusione, può ritenersi l'andamento della stagione turistica 1983 sostanzialmente positivo, tenendo presente che tutti i dati sono stati posti a confronto con un anno eccezionalmente positivo, quale era stato il 1982 e che la crisi economica internazionale riduce le disponibilità per il turismo medio, spingendo nel contempo i governi nazionali ad adottare provvedimenti restrittivi che ostacolano il libero movimento dei flussi turistici.

Tale sostanziale tenuta del settore è stata resa possibile anche dai concreti traguardi che sono stati conseguiti sul piano politico, legislativo ed amministrativo nel campo del turismo. Nel 1983 è stata introdotta innanzitutto la legge - quadro sul turismo (legge n.217 del 17/5/1983), che rappresenta la conclusione di un lungo e sofferto processo evolutivo nei rapporti Stato-Regioni, stabilendo i principi fondamentali entro i quali dovrà esercitarsi il potere legislativo regionale in materia di turismo e industria alberghiera, i parametri indispensabili per la esplicazione del potere amministrativo di indirizzo e coordinamento e offrendo, quindi, complessivamente, un coerente quadro istituzionale di riferimento per tutti gli operatori privati.

Il Ministero del turismo, dal canto suo, nell'ambito del processo di adeguamento delle strutture alla nuova realtà

turistica italiana, mediante la costituzione dell'Osservatorio statistico permanente, sarà in grado di recepire in tempo "reale" i dati sull'andamento del fenomeno turistico, estrapolando nel contempo le tendenze evolutive che si riscontrano sul mercato.

A tale impegno di riqualificazione delle strutture "centrali" corrisponde poi, a livello regionale e locale, lo sforzo ordinato alla rifondazione dell'"organizzazione turistica regionale" secondo le linee delineate dall'art. 4 della legge-quadro, nel quale le aziende di promozione turistica" (APT) sono configurate come agili organismi tecnico-operativi dotati di autonomia amministrativa e di gestione.

Si può dire, pertanto, già avviato nel 1983 quel riordinamento delle istituzioni per il turismo che costituisce la base essenziale per la esplicazione di una strategia di politica turistica adeguata alla sfida della concorrenza internazionale e alle gravi difficoltà che incontrano i sistemi economici nazionali.

Se quindi il turismo si è ormai affermato come una industria trainante l'economia nazionale, occorre intensificare l'impegno delle istituzioni operanti ai diversi livelli nel settore al fine di salvaguardare e consolidare la posizione conquistata dall'Italia sul mercato internazionale; in questa direzione si inserisca la compiuta attuazione delle linee disegnate dalla legge-quadro, imperniate su una più feconda dialettica tra lo Stato, le Regioni, gli Enti locali ed il complesso delle forze sociali ed imprenditoriali impegnate a dischiudere nuovi orizzonti al comparto.

Spettacolo

Le attività dello spettacolo in Italia continuano a far registrare processi di sviluppo contrastanti i cui connotati, pur nella loro contradditorietà, sono tuttavia collegati alla evoluzione della società civile sia nazionale che internazionale.

Lo spettacolo, in tutte le sue manifestazioni, si è ormai saldamente ancorato nel costume sociale assumendo un ruolo complessivo di informazione e formazione collettiva con vaste e penetranti implicazioni d'ordine culturale, politico ed economico.

La collettività, che è sempre più aperta ed attenta alla informazione in generale ed allo spettacolo in particolare, si indirizza tuttavia in modo singolare verso consumi che sembrerebbero a volte contraddire alla pur obiettiva maturazione intellettuale registrata nel presente ed in proiezione nel futuro.

I problemi irrisolti sono molteplici e di varia natura, dai rapporti fra l'industria pubblica e privata alla esigenza di una disciplina giuridica su scala nazionale ed internazionale per la tutela della libertà di informazione e della riservatezza della sfera individuale, ed infine per la salvaguardia della libertà espressiva dei moduli standard di informazione e spettacolo.

Ma qualsiasi progetto di sviluppo non può prescindere da una analisi concreta ed obiettiva delle realtà, da un giudizio critico sulle cause e le tendenze delle mutazioni in atto nei principali settori dello spettacolo italiano ed infine da un esame delle risorse finanziarie pubbliche e private che vi sono destinate.

Da un esame dei dati statistici relativi al settore, si registra nel 1983 il seguente andamento:

Lo Stato ha stanziato complessivamente nei vari settori dello spettacolo 378.812 milioni dei quali:
240.993 milioni per la musica (L. 192 milioni per gli Enti lirici, inclusi i contributi integrativi e per attività all'estero);
49.703 milioni per le attività teatrali in Italia ed all'estero;
84.616 milioni per il cinema (dei quali 41.616 milioni per interventi creditizi);
3.500 milioni per lo spettacolo viaggiante e circense.

Cinema

L'attività di produzione italiana ha fatto registrare anche per il 1983 il perdurare della recessione già in atto da alcuni anni; nè può dedursi un'inversione di tendenza dall'aumento degli interventi, in quanto tale accrescimento è dovuto essenzialmente all'incremento dei costi.

E' opportuno per il futuro che l'intervento dello Stato a sostegno del cinema sia indirizzato verso due obiettivi

prioritari: l'uno tendente ad incentivare la produzione, attraverso un sistema congiunto di finanziamento e detassazione e l'altro tendente alla promozione di contenuti artistici e culturali dei film attraverso una più stretta collaborazione anche con gli Enti pubblici preposti alla produzione e distribuzione dei films stessi.

Prosa

Il Teatro di Prosa ha registrato una preoccupante flessione del numero degli spettacoli e dell'affluenza del pubblico.

E' questo un andamento che si evidenzia negativo per la prima volta da oltre 20 anni ed i cui segni premonitori si erano già avvertiti nel 1982.

Le iniziative sovvenzionate sono risultate oltre 700, suddivise tra i Teatri Stabili, le Cooperative, i privati, i teatri sperimentali e i teatri di produzione.

E' da sottolineare al riguardo che la proliferazione delle iniziative si correla ad una distribuzione "a pioggia" degli interventi finanziari dello Stato.

Una corretta politica del settore,peraltro, non può prescindere dalle iniziative che parallelamente gli Enti locali promuovono nel settore culturale; la tematica, allora, andrebbe ricondotta ad un quadro unitario, pur nel rispetto delle autonomie territoriali al fine di rimuovere squilibri settoriali conseguenti al diverso modo di porsi di fronte al problema da parte delle Regioni e dei Comuni.

La necessità di coordinare sul territorio nazionale le molteplici iniziative comporta anche un più stretto collegamento con le strutture dell'ETI che in maniera diretta ed efficace interviene nella programmazione delle manifestazioni.

Permangono, inoltre, le consuete difficoltà in ordine alla disponibilità della necessaria liquidità di cassa ed in ordine alla tempestiva disponibilità dei fondi di bilancio. Una legge organica con uno stanziamento adeguato e sicuro non è pertanto dilazionabile, per comporre positivamente conflittualità e concorrenzialità fra pubblico e privato e fra Stato ed Enti locali dando chiara fisionomia alle strutture che partecipano alla crescita culturale del Paese.

Musica

Anche nel settore musicale si è registrato un decremento della presenza di pubblico, più marcato nel settore della concertistica che in quello lirico e del balletto.

All'intervento finanziario erogato dallo Stato a livello centrale occorre aggiungere il contributo degli Enti locali i quali concorrono alla promozione delle manifestazioni, beneficiando a loro volta del sostegno governativo. Occorre ancora sottolineare la carenza di uno scambio di informazioni sulla reale portata della spesa che complessivamente lo Stato eroga a favore di iniziative musicali e la conseguente dispersione e talvolta duplicazione degli investimenti pubblici nel settore. Infatti, attraverso il sovvenzionamento governativo si è creata, nel tempo, una base per l'offerta musicale ad alto potenziale produttivo; occorre ora modellarla togliendo l'inutile ed incoraggiando il valido, in modo da soddisfare le esigenze di qualità e quantità provenienti da un pubblico sempre più numeroso, più critico, più esigente.

Tuttavia le strutture dell'apparato pubblico risultano allo stato inadeguate, sia in termini di mezzi che di procedure, per procedere prima ad una scelta oculata degli investimenti, per effettuare poi controlli anche a"campione" sulla rispondenza della validità artistica delle esecuzioni.

Anche nel settore del balletto si avverte l'esigenza di coordinare le molteplici iniziative che vanno sorgendo al di fuori di un piano organico di sviluppo.

E' indispensabile, al riguardo, che lo Stato dedichi parte dei suoi interventi al potenziamento delle qualificazioni professionali, attraverso il sostegno all'attività didattica e di sperimentazione.

Dall'analisi delle suesposte risultanze statistiche si possono trarre indicazioni sicuramente importanti anche ai fini di una razionale programmazione dell'intervento pubblico nel settore.

E' innanzitutto da registrare il perdurare di una grave recessione del cinema cui si aggiunge per la prima volta anche il teatro lirico e di prosa.

Siffatta tendenza trova d'altronde conferma anche in settori non assistiti dal sovvenzionamento statale, quali la musica leggera e l'arte varia (- 38,5 % di spettatori).

La prima deduzione che un tale generalizzato quadro può offrire è il cambiamento profondo che si è forse irreversibilmente innescato nel panorama dei mezzi di comunicazione e quindi di offerta della informazione-spettacolo.

Va inoltre tenuto conto che, a fronte di una tale accelerata mutazione del mondo dei mass-media, l'intervento pubblico si cadenza nella sola direzione dei costi di produzione, inseguendo, spesso in ritardo, la spirale del tasso inflattivo senza aprire a vari processi di sviluppo.

Gli incrementi annuali delle sovvenzioni ai settori dello spettacolo, per la loro frammentarietà ed inadeguatezza, finiscono per caratterizzarsi come meri trasferimenti di sussidi e non attivando organici e pluriennali investimenti produttivi.

Gli Enti pubblici, le Associazioni culturali, le Imprese di spettacolo amministrano sempre più ridotti margini di sopravvivenza inseguendo solo un improbabile pareggio fra le sovvenzioni-Stato e l'aumento dei costi di gestione.

Infine la struttura e gli stessi meccanismi delle leggi di intervento vigenti, che pur positivamente operavano nel passato, denunciano ormai una sclerosi sia endemica che di rapporto con la accelerata realtà del tempo presente.

Quindi solo una legge organica che offra risorse idonee per lo sviluppo e non solo sufficienti alla sopravvivenza, può invertire le tendenze negative che stanno assumendo le strutture organizzative ed imprenditaoriali dello spettacolo in Italia.

In conclusione, l'intero settore dello spettacolo italiano soffre di una cronica carenza di coordinamento e programmazione, nonostante le varie forme nelle quali lo stesso si articola presentino tra loro legami ed intrecci di carattere culturale e storico che richiederebbero, pur nella consapevolezza delle diverse probleamtiche di ognuna, univocità di interventi.

Sport

E' ormai da alcuni anni che lo sport italiano vive momenti particolarmente felici per le numerose e talora prestigiose affermazioni conseguite. Tali affermazioni testimoniano la rilevanza che vanno assumendo l'attività agonistica e la pratica sportiva e come lo sport debba essere considerato componente essenziale per la formazione dei giovani sotto l'aspetto fisico e culturale e per una sana occupazione del tempo libero.

I successi in campo mondiale ed europeo rappresentano il frutto dell'impegno dell'organizzazione sportiva italiana, che conta alcuni milioni di praticanti che operano nell'ambito di decine di migliaia di società sportive che fanno capo al C.O.N.I. ed alle Federazioni Nazionali. A questa va aggiunto il lavoro, spesso di base o di contorno, dell'associazionismo sportivo facente capo agli Enti di promozione sportiva, ai movimenti educativi e ad altri gruppi in forme più o meno organizzate.

L'anno 1983 va ricordato anche come il periodo in cui tutte le componenti legate al mondo dello sport hanno mosso i primi passi nel perseguimento degli obiettivi proposti dalla Conferenza Nazionale dello Sport tenutasi nel novembre 1982.

In un aperto confronto ed in una costruttiva discussione che hanno assunto eccezionale rilievo per la qualificazione degli interventi e la generale partecipazione, la Conferenza ha avuto lo scopo di favorire da un lato una maggiore coscienza sportiva e, dall'altro, di raccogliere esperienze, necessità, indicazioni, dati che consentissero di formulare una proposta di legge-quadro sullo sport e di perseguire una politica di ampia diffusione della pratica sportiva.

Nel corso dell'anno sono stati approfonditi alcuni problemi, evidenziati ritardi rispetto ai bisogni della società italiana, si è tentata una ricognizione dei vuoti da colmare, delle competenze da definire, dei coordinamenti da realizzare. A tale proposito va ricordata l'ormai indilazionabile esigenza di sviluppare l'impiantistica sportiva. Un passo positivo è rappresentato dalla recente legge 18.2.1983, n.50, che ha ampliato la sfera dei potenziali destinatari dei mutui dell'Istituto per il Credito Sportivo.

Infatti le prospettive di credito del citato Istituto, fino a oggi vincolate per legge alle sole richieste di costruzione e di ammoderanmento di impianti sportivi avanzate da Enti pubblici e da Enti locali, potranno essere estese anche alle Federazioni sportive nazionali, alle società sportive ed agli Enti morali, con finalità ricreative e sportive senza fini di lucro. L'iniziativa, cha ha consentito nel corso del 1983 di erogare oltre duecento miliardi per circa cinquecento mutui per nuovi impianti, strutture di base e completamenti di impianti collegati nel Mezzogiorno soprattutto o in zone depresse o marginali del Centro-Nord, sta assumendo un ruolo incisivo nella promozione e nella espansione dell'impiantistica sportiva in tutto il territorio nazionale.

In conclusione può dirsi che il 1983 deve essere considerato, a parte l'espletata attività di vigilanza e di ordinaria amministrazione nonchè l'attività legislativa portata a buon fine nel presupposto di una riconosciuta attribuzione di piena autonomia alla attività del CONI, come un anno di riflessione sui traguardi da raggiungere attraverso lo sport e nello sport. Problematiche sempre più complesse si sono affacciate all'attenzione di coloro che hanno responsabilità a livello parlamentare e di governo. Soluzioni ancora in parte da verificare sono state proposte per una futura legislazione che contemperi la libertà dei singoli e delle associazioni con le esigenze collettive dello sport - spettacolo, sancisca l'inesistenza di contrasti fra sport agonistico e sport praticato, risolva i problemi delle strutture promuovendone una rete che sia in grado di rispondere al bisogno di attività sportiva che sta crescendo nel Paese, elimini la violenza e la clandestinità, evitando di creare pericolose fratture tra lo Stato ed i cittadini e garantisca unità ed autonomia al mondo dello sport secondo un ideale olimpico che esalti la natura dell'uomo e le sue libertà.

Conclusioni

Il 1983 è stato un anno di riflessioni e di progetti e anche di sofferta ricerca di connotazioni che potessero dare risposta alla crisi d'identità del Ministero.

Sul piano interno è stato avviato il dibattito su un progetto di adeguamento delle strutture ai servizi del Ministero ivi compresi il disegno del sistema informativo gestionale e lo studio di fattibilità sull'automazione di talune procedure più

ricorrenti.

Sono stati altresì insediati gli organi collegiali previsti dalla legge- quadro sul turismo, la cui operatività è stata concretamente avviata nel novembre del 1983. S no state potenziate l'attività di studio e di ricerca e gettate le basi per la ricostituzione del Servizio Ispettivo, che dovrà anche adeguatamente essere potenziato.

I rapporti Stato/Autonomie locali dovranno trovare all'interno della struttura ministeriale una collocazione organica che consenta l'assolvimento da parte degli uffici delle funzioni di coordinamento e indirizzo, convenientemente supportate da una base informativa aggiornata sui finanziamenti erogati a livello locale e dalla istituzionalizzazione dei contatti informali con gli Assessorati e le rappresentanze territoriali.

Nel settore dello spettacolo in particolare, stante la totale assenza anche di rapporti informali, dovranno essere avviati contatti preliminari al fine di instaurare una rete di informazioni reciproche.

Per altro, l'acquisizione di una base informativa sui flussi finanziari erogati unitamente ad una rilevazione di dati sull'affluenza del pubblico alle varie forme di spettacolo presuppone l'attivazione di un complesso "sistema informativo" direzionale tale da consentire oltre al coordinamento anche la pianificazione, la programmazione ed il controllo sulla globalità degli interventi nel settore.

Sul piano esterno dovranno essere portati a compimento gli iter legislativi di qualificanti iniziative, quali la legge di abolizione della censura cinematografica, la legge di riforma organica dello spettacolo, la proroga delle agevolazioni ai turisti stranieri motorizzati, la legge quadro in materia di sport.

Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato

Considerazioni di ordine generale sull'organizzazione della produzione dei servizi dell'Azienda FS

Alla produzione dei servizi ferroviari concorre un complesso di fattori, schematicamente suddivisibili in risorse di infrastrutture, di materiale rotabile e di personale.

La capacità di trasporto conseguibile dipende dalla effettiva disponibilità di detti fattori e può essere massimizzata con una adeguata organizzazione che ne razionalizzi e ne ottimizzi la combinazione.

La capacità di trasporto è influenzata anche dalla tipologia dei servizi che si intende produrre, in quanto i diversi servizi (treni viaggiatori dei vari tipi e con le diverse frequentazioni, treni merci serventi traffici più o meno concentrati ed equilibrati, con conseguenti diverse composizioni e diversa incidenza delle operazioni terminali e di raccolta e distribuzione e dei viaggi a vuoto) presentano impegni specifici di risorse e livelli di produttività assai diversificati.

Secondo una stretta logica d'impresa, l'Azienda FS dovrebbe orientarsi verso la produzione dei soli servizi aventi maggiore produttività e redditività, vale a dire trasporto di massa su distanze medio-lunghe, il più possibile equilibrati nei due sensi, o altri servizi aggiuntivi producibili a costi marginali, ma motivi di ordine politico e sociale impongono la effettuazione anche di servizi di altro tipo, spesso caratterizzati da bassi livelli di utilizzazione e di produttività e con risultati economici fortemente passivi.

In relazione alla rigidità dei legami e delle interdipendenze tra i diversi fattori, le carenze anche di uno solo di essi si traducono in una riduzione della capacità complessiva di produzione dei servizi.

Alle carenze di un fattore si può, in taluni casi ed in una limitata misura, sopperire con un maggior impego degli altri fattori (ad esempio, alle carenze di manutenzione si può ovviare con una maggiore dotazione di infrastrutture e mezzi;

alla insufficiente potenzialità di una linea si può, fino ad un certo limite, far fronte con un maggior impiego di mezzi e personale, ecc.), peraltro, in linea generale, con un aggravio dei costi di produzione e un non ottimale impiego dell'insieme delle risorse.

L'organizzazione di una azienda ferroviaria deve quindi costantemente ricercare l'ottimale soluzione di una complessa serie di problemi legati all'esigenza di:

- ottenere, attraverso una razionale programmazione ed una puntuale esecuzione delle manutenzioni, la massima disponibilità per l'esercizio delle infrastrutture e dei mezzi in dotazione;

- provvedere ad un continuo adeguamento dei criteri di utilizzazione del personale e delle norme regolamentari dell'esercizio in modo da realizzare elevati livelli di produttività, sia individuali che complessivi, ed ottenere la massima utilizzazione dei due restanti fattori (infrastrutture e mezzi);

- programmare e tempestivamente attuare interventi per l'adeguamento delle infrastrutture e dei mezzi e, ove occorra, del personale, onde eliminare i punti critici che condizionano la piena utilizzazione dei fattori e che ostacolano l'incremento della produzione e il miglioramento della produttività.

Nell'impostazione dei piani di potenziamento e delle iniziative di razionalizzazione organizzativa, l'Azienda FS ha sempre perseguito detti obiettivi, che peraltro non sempre è risultato possibile interamente raggiungere, spesso per difficoltà indipendenti dalla volontà dell'Azienda stessa, quali:

- la necessità di impostare i programmi di esercizio e i piani di potenziamento tenendo conto degli indirizzi politici e delle sollecitazioni delle Regioni, degli enti locali e delle parti sociali, non sempre coerenti con la ricerca del massimo di produttività ed economicità;

- l'insufficienza degli stanziamenti concessi per i piani di potenziamento, larga parte dei quali sono stati assorbiti dal recupero dell'arretrato di manutenzioni e rinnovamenti maturato per l'inadeguatezza dei fondi ordinari di bilancio, e la destinazione della residua parte, sempre per motivazioni politico-sociali, ad interventi diffusi su tutta la rete, spesso eseguiti solo per fasi parziali, nonchè al miglioramento delle condizioni igienico-

ambientali dei posti di lavoro, provvedimenti che, nel loro insieme, hanno consentito solo un limitato aumento della capacità di produzione dei servizi ferroviari;

- i ritardi che spesso intervengono nell'attuazione degli interventi nel settore degli impianti fissi per il mancato ottenimento di benestare urbanistici e gli effetti del processo inflazionistico, con riduzione del valore reale degli stanziamenti concessi e conseguente impossibilità di completare la realizzazione degli interventi programmati;

- la necessità di adattare la progettazione di taluni interventi alle richieste avanzate dalle Regioni e dai Comuni per fini urbanistici ed ambientali, con un aumento dei costi e problemi per il reperimento dei maggiori finanziamenti occorrenti;

- i negativi effetti sulla possibilità di utilizzazione delle linee e degli impianti e sulla regolarità della circolazione che derivano dal concentramento in ristretto periodo di tempo degli interventi di rinnovamento, e spesso anche di manutenzione, essendo gli stessi in gran parte finanziati con i piani straordinari; ove detti interventi potessero essere eseguiti con i fondi ordinari di bilancio, da adeguatamente rivalutare, sarebbe possibile una loro più uniforme distribuzione nel tempo e nello spazio, con diluizione delle soggezioni d'esercizio;

- le sempre maggiori difficoltà nella utilizzazione delle risorse di personale, con connessi problemi per l'ottimale sfruttamento dei fattori infrastrutture e mezzi, dovute alle pressioni esercitate dalle organizzazioni sindacali per il miglioramento delle condizioni e degli orari di lavoro, per la riduzione degli obblighi di reperibilità, ecc.;

- i negativi effetti sul rendimento e sulla produttività del personale dovuti alle continue innovazioni, spesso conseguenti ad analoghi processi attuati in settori esterni, in materia di trattamento economico e normativo, che hanno dato luogo a laboriosi periodi di applicazione caratterizzati da incertezza e disorientamento, a un esasperato appiattimento delle retribuzioni e alla pratica soppressione dei fattori incentivanti e di riconoscimento della professionalità e del merito nel lavoro, con conseguenti diffusi fenomeni di disimpegno e di disaffezione nel lavoro e perdita di prestigio e credibilità per l'Azienda;

- il verificarsi di uno stillicidio di manifestazioni di micro conflittualità sindacale che nel loro insieme - oltre ad impegnare a defatiganti trattative i quadri dirigenti e ad esautorare i quadri intermedi, con compromissione dello svolgimento delle loro funzioni d'istituto - incidono pesantemente sulla regolarità dell'esercizio e sulla piena utilizzazione delle risorse;

- la riduzione delle giornate lavorate a seguito dei numerosi benefici concessi per motivi sociali (libertà sindacali, trattamento di puerperio, assistenza nella prima infanzia, tutela della salute, aumento dei giorni di congedo ecc.) e dell'aumento di altre forme di assenteismo (malattie, infortuni, congedi straordinari, ecc.);

- gli intralci arrecati all'esercizio da segnalazioni di attentati lungo le linee e sui treni e da occupazioni di stazioni ed impianti per proteste dovute ai più vari motivi.

In merito all'ampiezza delle conseguenze dei suddetti fattori va rilevato che, per la particolare organizzazione dell'esercizio ferroviario, le difficoltà anche di uno specifico limitato settore incidono nei settori collegati, sicchè anche deficienze singolamrmente poco rilevanti producono spesso effetti negativi nel loro complesso consistenti.

In particolare le perturbazioni che intervengono per qualsiasi motivo, nella marcia o nella regolare effettuazione anche di un solo treno si ripercuotono sovente, con meccanismo a catena, sugli altri treni della linea interessata e delle linee a monte e a valle con effetti che possono protrarsi, nel caso di completa prolungata interruzione della circolazione, anche per giorni.

La limitata entità dei fondi messi a disposizione per l'adeguamento e il potenziamento della rete ferroviaria (conseguente anche alla loro massiccia perdita di valore per effetto del processo inflazionistico) e la necessità di dare la precedenza al recupero dell'arretrato di manutenzioni e rinnovamenti, hanno consentito di affrontare in misura ridotta il problema del potenziamento infrastrutturale, al quale solo con il Programma Integrativo approvato con la legge 17/1981 si sono potute destinare risorse di una certa consistenza.

Essendo risultato nel complesso limitato l'aumento delle dotazioni infrastrutturali e dei mezzi (nel settore del materiale rotabile larga parte delle nuove costruzioni è servita

alla sostituzione di mezzi ormai largamente obsoleti), gli incrementi del traffico - cha dal 1960 al 1982 sono risultati, in termini di unità di traffico, di circa il 30% - sono stati ottenuti attraverso una più spinta utilizzazione delle infrastrutture esistenti,che ha richiesto l'installazione di attrezzature tecnologicamente più avanzate, peraltro con riduzione dei margini di comporto e aumento delle probabilità di perturbazione.

La capacità di produzione dei servizi ferroviari consentita dalle attuali dotazioni di infrastrutture, merci e personale e dell'attuale organizzazione può essere valutata in circa 300 milioni di treni chilometro annui con limitata possibilità di incremento (dell'ordine del 5% rispetto alla media giornaliera) solo per alcuni periodi dell'anno, caratterizzati da punte di traffico, essendo tali incrementi ottenibili solo mediante riduzione dei congedi, rinvio delle manutenzioni non indilazionabili ecc; gli stessi vengono peraltro scontati con una perdita di capacità nei restanti periodi.

Nei tempi brevi è difficile ipotizzare un consistente aumento dell'offerta di servizi nel suo complesso, essendo tale aumento ostacolato da una serie di difficoltà obiettive, quali l'estrema concentrazione del traffico su una limitata estesa di linee ormai sature, la penuria di mezzi di trazione di caratteristiche adeguate, la notevole incidenza di materiale rotabile mediamente indisponibile perchè riparando e, da ultimo, ma estremamente importante, il complesso di vincoli nell'utilizzazione del personale che provoca una produttività di tale fattore decisamente insoddisfacente.

Solo con l'attuazione degli interventi previsti nel Programma Integrativo approvato con la legge 17/1981 - ed in particolare con quelli finalizzati all'aumento della capacità degli itinerari maggiormente utilizzati, al potenziamento del parco del materiale rotabile e all'eliminazione delle soggezioni d'esercizio derivanti dai dissesti idrogeologici e dalla inadeguatezza degli impianti di servizio e degli ambienti di lavoro interessati alla riparazione del materiale rotabile - potrà risultare possibile nel medio periodo un apprezzabile aumento della capacità di trasporto delle FS e un miglioramento della regolarità della marcia dei treni, suscettibile, quest'ultimo, di promuovere una maggiore utilizzazione del mezzo ferroviario.

A breve scadenza un aumento di produttività ed una più adeguata risposta alle esigenze del trasporto - e, in particolare di quello merci il cui volume risulta del tutto inadeguato al ruolo che la ferrovia deve svolgere in un Paese industrializzato, può essere ottenuto solo attraverso provvedimenti di razionalizzazione di carattere contingente.

Si tratta in buona sostanza di operare opportune scelte nel settore dell'offerta viaggiatori, ovviamente tra quei servizi che appaiono ad un tempo scarsamente produttivi e funzionalmente non del tutto indispensabili e di programmarne la soppressione in modo da poter destinare le risorse, così rese indisponibili, al servizio merci.

Non appare peraltro possibile, operando solo su una più attenta programmazione della produzione dei servizi, risolvere i problemi che si sono andati creando, per cui occorre intervenire in modo incisivo anche nella direzione di un consistente recupero di forze lavoro da destinare a quei servizi, quali quelli merci, che, sino ad ora, sono stati sacrificati in favore di altri, in quanto le carenze conseguenti provocano guasti che anche se meno appariscenti, minano più profondamente l'intero sistema dei trasporti e, sul piano economico generale, ingenerano danni assai gravi.

In tale ottica occorre che anche sul piano della utilizzazione del personale si pongano in essere provvedimenti atti a incrementare la capacità di produzione di prestazioni pregiate e indispensabili, quali la condotta delle locomotive, la scorta dei convogli e la dirigenza del movimento.

In questa direzione ci si sta già muovendo sia attraverso l'adozione di sistemi di esercizio (CTC), l'installazione di apparati (ACEI) e l'estensione di meccanizzazioni in grado di ridurre l'impegno di personale, sia mediante la sperimentazione della graduale estensione della condotta con unico agente e, ove ciò non sia ritenuto possibile ed opportuno, mediante la utilizzazione in funzione di secondo agente di macchina vuoi di personale di scorta con mansioni banalizzate, vuoi con pari livello provenienti anche da altri servizi da utilizzare per periodi limitati concomitanti con punte di traffico.

E' bene mettere in evidenza che i provvedimenti sopra delineati potranno produrre effetti limitati ove si consideri che i recuperi di personale che essi consentiranno serviranno in parte a compensare le maggiori fasi della nuova organizzazione del lavoro.

Bisogna, peraltro, dare per scontate resistenze in ambito sindacale ma è da ipotizzare con ragionevolezza che se l'Azienda si presenterà alle parti sociali con un programma di provvedimenti complessivo ed organico, le resistenze dovranno necessariamente attenuarsi, tenuto anche conto della maturità dei vertici sindacali, particolarmente sensibili a quelle problematiche che consentono un rilancio del trasporto per ferrovia.

Ovviamente le azioni intese a creare le necessarie premesse per una maggiore offerta di servizi vanno affiancate da azioni promozionali nel settore della vendita dei servizi stessi. Se è vero, infatti, che un'azione di recupero che permetterà di offrire servizi qualitativamente e quantitativamente adeguati alle richieste della clientela dovrebbe di per sé ingenerare un ritorno della clientela stessa verso la ferrovia, è anche vero che una pubblicizzazione degli sforzi intrapresi e un'azione di orientamento appaiono fattori indispensabili affinchè ad una maggiore offerta corrisponda una maggiore domanda.

Non si ritiene invece che, nel breve periodo, possano dare risultati di rilievo le iniziative poste in essere per il perseguimento di un riassetto istituzionale ed organizzativo dell'Azienda finalizzato al miglioramento della sua efficienza e dei livelli di produttività.

E ben vero infatti che nel 1983 sono stati affidati a due Uffici dell'Azienda - in relazione anche alle iniziative che potranno essere assunte ove venga approvata la Riforma FS - compiti espressamente finalizzati al recupero della produttività e che gli studi all'uopo avviati hanno consentito di individuare una serie di misure suscettibili di eliminare talune disfunzioni oggi esistenti, ma è altrettanto vero che appare necessario pervenire all'attuazione di dette misure solo dopo una fase di sperimentazione circoscritta e che pertanto effetti sensibili della loro introduzione potranno essere attesi solo a scadenze non troppo ravvicinate.

Avanzamento dei piani d'investimento

Nel 1983 l'Azienda FS ha attivamente proseguito la realizzazione degli interventi di potenziamento, ammodernamento e adeguamento delle linee, impianti e installazioni e del parco di materiali rotabili previsti dai piani straordinari approvati.

Nell'anno, a carico di detti piani, sono state nel complesso approvate proposte di spesa per 4.525 miliardi di lire e sono stati eseguiti lavori e forniture per 2.386 miliardi.

Essendo i precedenti piani di investimento ormai in via di completamento, la maggior parte degli interventi ha riguardato il Programma Integrativo approvato con la legge 17/1981, nell'ambito del quale nel corso del 1983 sono state approvate proposte di spesa per 4.396 miliardi ed eseguiti lavori per 1.977 miliardi.

Nel complesso, al 31 dicembre 1983 a carico di detto Programma risultavano approvate proposte di spesa per 12.234 miliardi, assunti impegni contrattuali per 5.509 miliardi ed eseguiti lavori per 2.795 miliardi.

Va anche rilevato che per tale Programma,dopo la messa a punto degli strumenti operativi previsti dalla citata legge (costituzione delle cinque Unità Speciali preposte alla realizzazione delle principali opere, determinazione dei criteri generali di affidamento di concessione di prestazioni integrate riguardanti unitariamente la progettazione e la costruzione di complessi di opere ovvero di concessioni di sola costruzione, determinazione degli speciali requisiti richiesti alle ditte per l'affidamento dei lavori comportanti specific competenza in campo ferroviario o riguardanti opere da realizzare prevalentemente in presenza dell'esercizio ferroviario), nell'autunno 1982 sarebbe stato possibile dare corso agli adempimenti per l'affidamento delle maggiori opere se non fosse intervenuta la necessità di disponibilità di fondi legate all'intervenuta svalutazione dell'importo di 12.450 miliardi di auttorizzato, riferito ai prezzi 1979 (anno di elaborazione della Programmazione).

Solo con l'emanazione della legge n.130/83, che ha autorizzato una maggiore spesa di 6.400 miliardi per tener conto delle conseguenze del processo inflattivo, si è potuto riprendere l'opera di attuazione del programma, alla quale è stato dato il massimo impulso, raggiungendo nella residua parte dell'anno i cospicui risultati sopra accennati.

Onde consentire la completa e tempestiva realizzazione delle opere e forniture previste, appare peraltro necessario che a partire dal 1985, a carico delle leggi finanziarie siano autorizzati, come previsto dall'art. 3 della legge 17/81, gli ulteriori stanziamenti occorrenti per far fronte ai maggiori costi che si presenteranno nel corso dell'attuazione del ripetuto Programma, che costituisce lo strumento attraverso il quale potrà concretizzarsi l'auspicato rilancio del trasporto ferroviario e un miglioramento dei livelli di efficienza e produttività.

Considerazioni sul ruolo svolto dalle FS nel mercato dei trasporti

Anche nel 1983 è proseguita la tendenza, instauratasi fin dal dopoguerra, di una sempre maggiore prevalenza sulla rete FS del traffico viaggiatori rispetto a quello merci (in termini di unita-chilometro, dal rapporto 1,9 : 1 del 1950 si è passati al rapporto 2,5 : 1 del 1983).

Tale situazione risulta del tutto anomala rispetto a quella di Paesi per estensione, popolazione e sviluppo economico-industriale abbastanza simili all'Italia, quali Francia e Germania Federale, sulle cui reti ferroviarie il traffico merci risulta invece largamente predominante nei confronti del traffico viaggiatori (rapporto tra unità-chilometro viaggiatori e unità-chilometro merci di 0,8 :1 per la Francia e di 0,65 : 1 per la Germania).

Tale circostanza è confermata dall'esame della partecipazione delle ferrovie al totale del traffico nazionale, dove si hanno aliquote dell'8,5% per l'Italia, dell'11% per la Francia e del 7,2% per la Germania nel settore viaggiatori e dell'11% per l'Italia, del 43% per la Francia e del 31% per la Germania nel settore merci (percentuali riferite ai soli trasporti merci per ferrovia, strada e vie navigabili interne).

Si può quindi affermare che la presenza delle ferrovie italiane sia non del tutto soddisfacente nel settore viaggiatori e ridotta in maniera abnorme nel settore merci.

La modesta partecipazione dell'Azienda FS al complesso del traffico merci nazionale è conseguenza di una serie di fattori che possono essere raggruppati in due categorie:

- i fattori più strettamente correlati alla struttura geofisica del nostro Paese ed alla particolare connotazione del suo sviluppo economico e industriale, fattori che per essere esterni al sistema di trasporti producono effetti sui quali è per le FS impossibile o quanto meno assai difficile influire;

- i fattori correlati alla struttura del sistema ferroviario italiano ed al suo sviluppo nel periodo posteriore al secondo conflitto mondiale, nel quale si è sostanzialmente concentrata la trasformazione dell'economia nazionale da economia prevalentemente agricolo-artigianale ad economia industriale.

Nel primo gruppo di fattori rientrano, in primo luogo, il notevolissimo sviluppo delle coste e l'ubicazione nelle fasce costiere di grandi insediamenti urbani ed industriali in contrapposizione a zone interne prevalentemente montagnose con concentrazione abitativa relativamente modesta e nel contempo meno industrializzate e, in secondo luogo, uno sviluppo industriale che per essere stato avviato negli anni cinquanta e completato negli anni sessanta, periodo durante il quale il trasporto su ferro veniva considerato perdente, ha trovato ubicazioni sovente non servite o quanto meno mal servite dalla ferrovia.

Nel secondo gruppo di fattori si può comprendere la strutturazione della rete ferroviaria italiana caratterizzata da un ridotto numero di linee serventi aeree a forte sviluppo economico, linee caratterizzate da andamento planometrico abbastanza favorevole ed adeguatamente attrezzate, e da numerose altre linee serventi aree con situazioni economiche poco congeniali al trasporto ferroviario, linee che, in genere, sono penalizzate da caratteristiche di tracciato assai sfavorevoli che mal si attagliano al traffico merci.

Non va poi sottaciuto che almeno per un ventennio (dal 1945 al 1965) la ferrovia è stata la grande negletta del nostro sistema di trasporto, accumulando un arretrato tecnologico e strutturale di cui ancor oggi il Paese sta pagando le conseguenze.

La rete FS lamenta oggi una carenza infrastrutturale che si concreta, oltre che in una bassa densità di linee sia in rapporto al numero degli abitanti, soprattutto in una ridotta e

estesa di linee a doppio binario e di caratteristiche plano-volumetriche adeguate, in grado di assicurare elevati volumi di traffico e standard di servizio qualitativamente validi.

Quanto sopra dovrebbe indurre ad una seria riflessione allorchè ci si interroga sulle cause reali della modesta partecipazione della ferrovia al trasporto merci in Italia, cause che possono essere così sintetizzate:

- la rete è decisamente inadeguata per consistenza infrastrutturale alle necessità di un Paese intensamente industrializzato;

- la rete, sviluppatasi per soddisfare le esigenze interne di un certo numero di Stati prima dell'unità nazionale, in quadri economici prevalentemente agricolo-artigianali, risente di vizi di origine che mai sono stati seriamente affrontati per correggere le distorsioni esistenti;

- terminata la fase di ricostruzione, subito dopo il secondo conflitto mondiale, una volta assicurato un minimo di infrastrutture necessario per consentire la ripresa dell' economia e per scongiurare l'emarginazione di talune zone del Paese, sarebbe stato necessario non abbondanore un patrimonio infrastrutturale, pur sempre prezioso, assicurandone la sopravvivenza e una crescita coerente con la nuova realtà socio-economica della Nazione, assegnando alla ferrovia ed ai modi di trasporto emergenti la funzione che a ciascuno di essi compete per meglio e a minor prezzo soddisfare le esigenze di mobilità di persone e di cose;

- la resipescenza che ha condotto a varare i diversi piani straordinari di intervento è stata tardiva ed è servita a malapena a colmare le lacune frattanto createsi;

- gli stessi piani di intervento hanno sovente risentito di prese di posizione irrazionalmente demagogiche che conducevano a condannare gli sforzi per impostare i piani medesimi su concrete basi di funzionalità ed a disperdere le risorse reperite in una molteplicità di provvedimenti, spesso, se non inutili, quanto meno scarsamente produttivi.

Si può ben osservare che malgrado dal 1968 ad oggi siano stati varati diversi piani straordinari, con stanziamenti che attualizzati ammontano ad oltre 20.000 miliardi di lire, il divario quantitativo con le restanti reti europee non è stato colmato; si è solo sanata una parte del divario tecnologico ma ciò è stato sufficiente soltanto a creare le premesse per un rilancio del trasporto su ferro, e se non si vogliono vanificare queste premesse, occorre continuare sulla strada imboccata e soprattutto impostare nuovi piani di investimento sulla base di esigenze certe e con un'ottica rigidamente funzionale, onde non disperdere le risorse che il Paese può mettere a disposizione.

In attesa di tali interventi un incremento della capacità di trasporto potrà essere ottenuta con opportuni accorgimenti organizzativi e gestionali che facciano leva su un più razionale e spinto sfruttamento delle risorse disponibili.

A tanto si può pervenire recuperando al traffico di grande rete talune linee per le quali ancora sussistono sensibili margini di potenzialità inutilizzata ed esaltando la produttività del parco di trazione e rimorchiato mediante l'aumento della percorrenza media giornaliera, da perseguire attraverso la riduzione del numero di mezzi riparandi, l'aumento di disponibilità del personale di condotta e la riduzione delle soggezioni di esercizio che comportano perturbazioni nella circolazione dei treni.

Trattasi di aspetti che coinvolgono ovviamente la razionalizzazione dell'impiego delle risorse umane, obiettivo che può essere raggiunto solo con una realistica presa di coscienza delle parti sociali che, in uno con innovazioni normative di un certo rilievo, può determinare una maggiore produzione anche con le forze di lavoro e le dotazioni di mezzi e infrastrutture in atto disponibili o disponibili a breve termine con la realizzazione del Programma Integrativo

Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato

Una completa valutazione dell'attività svolta nel corso del 1983 alla luce dei risultati conseguiti nelle varie branche operative deve necessariamente tenere conto della realtà nella quale i Monopoli di Stato istituzionalmente operano.

La fondamentale "missione fiscale" rappresenta, infatti, l'aspetto peculiare dell'attività dell'Amministrazione dei Monopoli, la differenzia dalle altre Aziende autonome e motiva la riserva dello Stato nel settore del tabacco.

L'obiettivo della massimizzazione del gettito fiscale, quale presupposto delle scelte che hanno orientato nel corso dell'anno l'attività del Monopolio, è infatti in perfetta armonia con la gestione diretta del settore da parte dello Stato e con il sistema di tassazione "ad valorem" del prezzo finale dei tabacchi lavorati; ma, ovviamente, non può prescindere da un rigoroso esame dei reali vincoli che spesso si frappongono all'azione operativa e mercantile dell'Amministrazione, pur nella salvaguardia del vigente contesto normativo e istituzionale, che offre sicure garanzie e comprovati risultati.

Il Monopolio presenta, ora, un assetto diverso: ciò in virtù del rafforzamento del quadro operativo, introdotto con due importanti leggi che ne hanno confermato il fondamentale carattere fiscale, con l'affidamento del servizio automatizzato del gioco del lotto (art. 1 legge 2 agosto 1982, n.528), nonchè il trasferimento dell'Azienda Tabacchi Italiani - A.T.I. S.p.A. - dal comparto delle partecipazioni statali -(EFIM)alla diretta appartenenza al Monopolio stesso (legge 22 luglio 1982, n. 467), così realizzando l'integrazione verticale tra questi due organismi nelle produzioni strategiche per l'esercizio del monopolio fiscale (tabacco greggio e carta).

In prospettiva, si appalesa utile provvedere, insieme ad una diversa articolazione del bilancio di previsione, alla istituzione di appositi fondi di ammortamento mediante ricorso a un economico autofinanziamento, nonchè alla rimozione dei residui vincoli in ordine alle modalità di scelta dei contraenti.

Si evidenzia, infine, la profonda modifica nell'azione di indirizzo introdotta con la predisposizione del primo "piano programmatico per il triennio 1982/84", concordato anche con le forze sindacali, che pone l'Amministrazione fra i comparti pubblici che abbiano adottato,e in buona parte attuato una concreta politica di programmazione.

Alcuni accadimenti di notevole rilievo per l'Amministrazione hanno caratterizzato il 1983 in ordine non strettamente cronologico:

- promulgazione della legge 13 maggio 1983, n.198 e pronuncia della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 7 giugno dello stesso anno;
- promulgazione della legge 22 febbraio 1983, n.52, che ha convertito con modificazioni il D.L. 10 gennaio 1983, n.4;
- intesa del 15 novembre 1983 con la Federazione sindacale unitaria.

Con la legge 198/83 (che estende ai cittadini degli altri Paesi Comunitari la facoltà di esercizio delle attività di vendita dei tabacchi lavorati e dei fiammiferi; sopprime, in linea di diritto, le "Rivendite di Stato", in effetti da tempo dismesse dall'Amministrazione; stabilisce il principio del pagamento dell'imposta di consumo sui prodotti importati all'atto stesso dell'importazione; istituisce un Comitato ministeriale al hoc per la determinazione dei prezzi di vendita dei fiammiferi ed estende a questi ultimi il regime previsto per l'importazione e la commercializzazione dei tabacchi di provenienza comunitaria) si è potuto dirimere il complesso contenzioso in essere con la Commissione delle Comunità Europee; infatti, quest'Organo comunitario aveva, nel novembre 1980, con "parere motivato" ex articolo 169 del Trattato di Roma, accusato l'Italia di violazione degli obblighi derivanti dall'art. 37 dello stesso trattato che le imponevano il "riordinamento" dei vigenti monopoli commerciali per i tabacchi lavorati ed i fiammiferi, nonchè dall'art. 90 relativo al rispetto delle regole della concorrenza. Una defatigante trattativa con la Commissione C.E.E. ha consentito di puntualizzare le possibili soluzioni per attuare il "riordinamento" che si frammentava in diverse questioni, soluzioni sulle quali venne infine raggiunto un accordo sul piano politico, da cui è

discesa la norma prima ricordata. Un unico focolaio rimasto acceso nella controversia e sul quale la Commissione ritenne di adire la Corte di Giustizia, quello concernente il margine fisso per la vendita al dettaglio dei generi di monopolio, che sarebbe stato limitativo della concorrenza fra i diversi fabbricanti, è stato superato dalla pronuncia della Corte stessa. Questa, infatti, accogliendo pienamente il punto di vista del Governo italiano, ha respinto il ricorso della Commissione delle Comunità Europee, negando la natura discriminatoria ed anticoncorrenziale del margine fisso e, ciò che è più importante, ha dato indirettamente la dimostrazione che il regime vigente in Italia per i tabacchi lavorati è un "monopolio fiscale" compatibile con la regolamentazione comunitaria.

La legge 52/83, invece, oltre a regolare il trattamento tributario degli apparecchi d'accensione, ha sensibilmente inasprito le penalità applicabili in caso di violazione di una altra legge, quella 65/62,concernente il divieto di pubblicità dei prodotti da fumo, norma quest'ultima che per la misura ormai irrisoria della sanzione, per di più depenalizzata, veniva costantemente violata dai produttori esteri. Con le sanzioni adeguatamente incrementate, si è assistito ad un notevole ridimensionamento delle iniziative pubblicitarie che, nell'intento di sgusciare fra le maglie della norma, si sono più che altro concretate in forme surrettizie, peraltro puntualemnte contrastate dall'efficace e costante azione della Guardia di Finanza.

L'intesa con i Sindacati, invece, investe la nuova organizzazione del lavoro, della quale preme sottolineare che si tratta di un accordo di notevole rilevanza per i principi posti ed accettati e per le indicazioni programmatiche ed operative che ne scaturiscono e che consentiranno di pervenire ad una migliore utilizzazione delle risorse umane, anche attraverso la mobilità e ad un più adeguato sfruttamento di quelle industriali che la moderna tecnologia pone a disposizione dell'azienda.

Si deve aggiungere, inoltre, la costituzione dell'A.I.S. - Azienda Italiana Sali - Società cui partecipano l'Azienda Tabacchi Italiani e l'altra impresa a prevalente capitale pubblico del settore (E.M.S.A.M.S.), che curando l'attuazione della convenzione stipulata tra l'Amministrazione e l'A.T.I., assumerà

la commercializzazione del sale con la prospettiva di migliorare le quote di mercato.

Naturalmente gli effetti positivi della acquisizione dell'A.T.I. non si arrestano alla commercializzazione del sale ma si riverberano su molti aspetti gestionali in quanto i Monopoli possono direttamente acquisire da tale Azienda una quota del loro fabbisogno di greggio e la maggior parte delle materie sussidiarie realizzando un'integrazione verticale fra due elementi fondamentali della produzione, tabacco greggio e carta.

Azienda Autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni

Il momento economico particolarmente difficile e la conseguente necessità di assunzione di azioni dirette al contenimento della spesa pubblica hanno colto l'Amministrazione in una fase delicata di adeguamento alle nuove strutture organizzative e gestionali.

I vincoli ed i rigori connessi con lo "status" di organo pubblico, che disciplinano la erogazione delle spese e la impossibilità di far gravare sugli utenti gli aumenti di costo a motivo delle modalità di formazione delle tariffe p.t. - attraverso le quali si realizzano gli obiettivi statuali -comprimono gli aspetti imprenditoriali che pure caratterizzano la Azienda.

Un sistema di servizi postali, ancorchè non efficientissimo, è nella società odierna un fatto irrinunciabile.

In presenza dei numerosi condizionamenti enunciati, le direttive di politica amministrativa, al di là dell'incremento degli investimenti previsto dalla legge di finanziamento straordinario, perseguono l'obiettivo di superare questo periodo di emergenza con azioni rivolte contestualmente all'aumento del gettito dei proventi e alla riduzione delle spese entro i limiti di compatibilità con il funzionamento dei servizi.

Nell'Amministrazione p.t. il problema degli investimenti è divenuto ormai punto qualificante della attività gestionale.

L'aumento delle risorse destinato agli investimenti testimonia questa svolta programmatica: si è passati dai 369,6 miliardi stanziati nel 1977 agli 825,1 miliardi del 1983.

Ciò è stato reso possibile dall'adozione di una politica di pianificazione che ha sostituito ad un'attività limitata quasi esclusivamente ad interventi settoriali-imposta di volta in volta da situazioni di emergenza-, un nuovo tipo di gestione secondo una visione globale di interventi organicamente coordinati e diretti al conseguimento di fini generali.

L'automazione e la meccanizzazione dei servizi p.t., perno dei piani programmatici formaulati nel tempo, costituiscono ormai una realtà aziendale avviata a far risentire quanto prima i benefici effetti come conseguenza della sinergia del sistema.

L'efficienza nei procedimenti produttivi, pure essendo fenomeno proprio delle aziende private, non solo in termini qualitativi ma anche economici, estende la sua validità in tutti i settori di attività organizzata anche se non finalizzata al lucro, come quelle che gestiscono pubblici servizi.

Il continuo lievitare del costo del lavoro e dei beni strumentali, nonchè il ricorso a procedimenti e impianti necessariamente complessi producono la dilatazione dei costi totali.

Soltanto un recupero effettivo della efficienza nella attività gestoria può consentire un contenimento dei costi unitari.

Il perseguimento del sostanziale equilibrio tra costi e ricavi è l'obiettivo al quale l'attività di una Azienda anche pubblica deve tendere.

Tale equilibrio si consegue sia attraverso una continua revisione delle modalità tecniche di produzione sia con un costante adeguamento dei prezzi di vendita ai costi reali.

Nel settore del contenimento dei costi si è già delineato l'orientamento dell'Amministrazione nel definire una politica tariffaria che consenta di ottenere un volume di proventi tali da coprire l'ammontare dei costi.

E' noto che l'Amministrazione p.t. svolge attualmente tutta una serie di servizi ai quali, in rapporto alla loro natura, alla loro finalità, ai sottostanti interessi collettivi ed al loro intimo connettersi alle più svariate forme di attività della vita sociale, economica e culturale del Paese, viene applicata una tariffa agevolata. Particolare rilievo negativo assume la riduzione tariffaria accordata alla stampa periodica. Le basse tariffe inducono gli utenti ad utilizzare in misura massiccia il vettore p.t. per il loro trasporto, tanto che spesso gli uffici di posta ferrovia sono sovraccarichi di lavoro, con

un onere aggiuntivo per l'Amministrazione.

Purtroppo l'attuale momento storico-culturale caratterizzato da una vasta area di socializzazione dei servizi pubblici non consente azioni immediate tese al completo recupero dello squilibrio esistente fra costi e tariffe, anche perchè queste ultime dovrebbero subire un aumento tale che in realtà appare impossibile.

Per quanto concerne la riduzione dei costi per effetto di recupero di produttività non vi è dubbio che la partecipazione del lavoro al processo di produzione dei servizi, intesa come consapevolezza di essere parte attiva riconosciuta e determinante, potrà ripristinare il senso di adesione del lavoratore all'Azienda p.t. con sicuro vantaggio per l'utenza.

In una Azienda come l'Amministrazione p.t. in cui il ersonale, sia numericamente che in riferimento all'ammontare ella spesa, rappresenta un aspetto essenziale della gestione, articolare attenzione va attribuita sia alla organizzazione del avoro che alla produttività del medesimo.

Ad entrambe le suddette condizioni è praticamente su ordinato l'andamento dei servizi e l'immagine dell'Amministrazione nei confronti della utenza.

Un costante adeguamento del fattore in discussione le variazioni di traffico appare elemento essenziale per evita flessioni nella qualità dei servizi; pur tuttavia l'obbligo ricondurre la spesa pubblica in termini accettabili costringe graduare le assunzioni tentando una combinazione degli elemen interessati - livello di servizio, unità di personale, costo lativo - che non comprometta il perseguimento di quegli obiet vi di recupero di traffico che sono alla base degli attuali egni di rinnovamento.

Il recupero dell'affezione al lavoro, attraverso il onoscimento del determinante contributo del personale al per uimento di più alti livelli di efficienza, rappresenta uno punti essenziali che condiziona la ripresa aziendale.

Il raggiungimento di un elevato grado di preparazione professionale e l'introduzione di meccanismi automatici di adeguamento degli organici costituiscono elementi primari per il rilancio dei servizi p.t..

Il miglioramento della qualità dei servizi passa anche attraverso lo snellimento e le semplificazioni delle procedure.

Il processo è legato all'adozione generalizzata dei sistemi automatizzati e, in particolare, all'estensione dei sistemi informativi di gestione aziendale, concepiti per incidere profondamente sull'assetto delle strutture e dell'attività aziendale.

Indipendentemente dai programmi di automazione, la politica aziendale tiene comunque in considerazione, ai fini del miglioramento e dello sviluppo dei servizi, l'esigenza di eliminare adempimenti e documentazioni superflui che risultino onerosi e defatiganti sia per l'utenza che per gli operatori p.t.

zienda di Stato per i Servizi Telefonici

Il settore delle telecomunicazioni, nel quale opera, me Organo dello Stato, l'Azienda di Stato per i Servizi Telefo ci, si presenta suscettibile di un'ampia ristrutturazione al ne di stabilire una più precisa definizione delle competenze ettanti ai vari gestori.

Quanto sopra ha formato oggetto della delibera CIPE 24.3.1982, dalla quale si trae una linea di tendenza verso liminazione di qualsiasi duplicazione di impianti e interven

Dall'attuazione della suindicata delibera, via via saranno adottati i necessari provvedimenti di natura ammini tiva e legislativa, seguirà la ristrutturazione dei servizi iti dalla stessa A.S.S.T..

Nello spirito di tali indirizzi e nella consapevolez i essere in prossimità di grandi riforme strutturali, è pro ta nell'anno 1983, sia pur in presenza di notevoli difficol ganizzative, l'esecuzione del programma di intervento della .T. , nel quadro di un coordinamento generale con i pro- i delle società concessionarie (SIP - ITALCABLE - RAI - TE ZIO - SIRM - TELEMAR).

Tale coordinamento è stato svolto dall'Ispettorato le delle Telecomunicazioni nel rispetto della vigente nor

La ristrutturazione del sistema italiano delle tele cazioni deve rappresentare uno degli obiettivi prioritari ltanto come strumento di ripresa economica, ma anche per are il distacco tecnologico nei confronti dei Paesi più liti.

Un più razionale assetto del sistema industriale del comunicazioni che potesse involgere tutte le società ma- riere sia pubbliche che private, interessando possibil- iche le organizzazioni, enti, società che in qualche modo nel settore TLC, dovrebbe attuarsi attraverso un coordi generale delle iniziative.

Nell'anno 1983, pur in presenza di un fervore di proposte; quali ad esempio lo studio sulla modifica delle convenzioni con la società SIP, i risultati della gestione possono considerarsi positivi, nonostante il ripercuotersi degli effetti negativi sul bilancio della cassa conguaglio tra gestori del servizio telefonico e la diversa determinazione della misura del canone di concessione dovuto dalla SIP

Tenendo conto dei favorevoli risultati raggiunti e allo scopo di affrontare con adeguata capacità il futuro tecnologico del Paese, vanno assicurati all'ASST i mezzi finanziari e gli strumenti per portare avanti un vasto piano di riforme.

La politica del personale, in primo luogo, deve essere indirizzata in modo da superare le presenti difficoltà.

Gli orientamenti da proporre per una disciplina legislativa appropriata possono così sintetizzarsi:

- incremento degli organici del personale, sia dirigenziale e direttivo che dell'esercizio, da adibire, quest'ultimo, ai servizi della rete telefonica nazionale;
- riqualificazione del personale soprattutto di commutazione, per trasferirlo a servizi di maggiore necessità;
- aggiornamento e specializzazione del personale sia amministrativo che tecnico per un maggior livello di professionalità.

In una politica di potenziamento e ammodernamento della rete telefonica nazionale, soprattutto in vista dell'introduzione di tecnologie avanzate, il problema della ricerca di opportune risorse finanziarie deve costituire un preciso riferimento nel programma governativo, allo scopo di assicurare nuovo slancio e accentuato vigore del settore delle telecomunicazioni.

Gli obiettivi che nel futuro si porranno i principali Paesi industrializzati saranno quelli di sviluppare, in termini reali, la propria attività offrendo all'utenza servizi sempre più sofisticati e che consentano di fornire in modo sistematico e globale informazioni e comunicazioni di grande ampiezza conoscitiva.

Lo sviluppo dei servizi telefonici propriamente detti,

di quelli non telefonici su rete telefonica (ad es. fac-simile, telex, teletax, telefax e videotel ecc.) come i servizi commerciali e amministrativi (ad es. pubbliche relazioni, marketing ecc.) rappresentano già una realtà tecnica attuale ed attendono per la loro diffusione maggiori collegamenti e nuove potenzialità della rete telefonica.

Le problematiche nel mercato nazionale, per le quali si auspicano soluzioni a breve scadenza, sono ad esempio quelle della regolamentazione delle reti T.V. private e di conseguenza di un uso corretto delle frequenze.

Sulla scia di una tendenza a liberalizzare il settore TLC, si affacciano nuove proposte di reti telefoniche private, in contrapposizione agli indirizzi unitari che finora hanno animato la gestione globale del settore.

L'orientamento in materia espresso dalle Amministrazioni dell'Europa Occidentale verso un indirizzo ottimale relativamente al riassetto del settore dei servizi, è indirizzato verso una combinazione ragionevole di monopolio e liberalizzazione dei mezzi e dei servizi di telecomunicazione, nel quadro di una pianificazione delle esigenze di un utenza sempre più qualificata e vivace.

In sede internazionale, è auspicabile che la partecipazione dell'A.S.S.T. all'attività dei vari organismi internazionali in sede europea (CEE e CEPT) nonchè in campo mondiale (UIT) sia sempre più sviluppata, allargando gli interventi verso relazioni commerciali aventi per oggetto collegamenti e impianti con Paesi estranei all'organizzazione comunitaria europea.

Obiettivo futuro sarà quello di garantire all'A.S.S.T. non soltanto la continuità degli investimenti per il mantenimento di un elevato livello di qualità del servizio telefonico, ma anche assicurare un'ampia capacità di scelte nell'utilizzazione delle risorse finanziarie e nella destinazione degli investimenti.