

**Capitolo 3**

**ATTIVITA' E PROBLEMATICHE DELLE AMMINISTRAZIONI**

PAGINA BIANCA

**Avvocatura Generale dello Stato**

L'attività consultiva e contenziosa dell'Avvocatura dello Stato, già notevole, è ulteriormente aumentata nel più recente periodo. Infatti, gli affari trattati nel corso del 1986 sono stati 80.641, con un incremento dell'11,8% rispetto all'anno precedente; di essi 57.479 (+ 16,9% rispetto al 1985) sono contenziosi e 23.162 (+ 1,0% rispetto al 1985) sono consultivi.

Poichè l'attività dell'Avvocatura è strettamente correlata all'attività della pubblica amministrazione ed essendo quest'ultima in evoluzione, vi è da pensare che tale incremento è destinato a dilatarsi ulteriormente nei prossimi anni. Tra l'altro, basti pensare, in proposito, come da un lato il concreto sviluppo del funzionamento degli organi di giurisdizione amministrativa di primo grado e, dall'altro, l'evoluzione continua dell'attività legislativa regionale, abbiano dato e continueranno a dare un forte impulso nel settore della giurisdizione amministrativa e del contenzioso davanti alla Corte Costituzionale.

Occorre poi considerare l'enorme carico di lavoro che è derivato dall'estendersi del fenomeno della criminalità organizzata, sia di quella con scopi terroristici ed eversivi, sia di quella delle potenziate organizzazioni della mafia e della camorra e simili che ha comportato l'impegno particolarmente gravoso delle costituzioni di parte civile, nell'interesse delle amministrazioni nei grandi e complessi processi che si sono tenuti nelle Corti giudiziarie del nostro Paese.

Ulteriori compiti derivano dall'attribuzione della rappresentanza e difesa delle amministrazioni dello Stato nei procedimenti davanti a collegi comunitari e internazionali e dalle attività delle regioni, provincie, dei comuni e degli altri enti locali per le controversie relative alle funzioni delegate.

Essendo alla data del 31 dicembre 1986 in servizio, oltre l'Avvocato generale, 248 avvocati e procuratori, con una diminuzione

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di 7 unità rispetto all'anno precedente, ed escludendo quelli addetti alla amministrazione interna, è possibile stimare individualmente un carico medio di lavoro di circa 114 consultivi e 281 contenziosi.

Ogni affare contenzioso comporta, inoltre, la necessità della redazione di almeno due difese scritte, per cui ogni avvocato e procuratore ha dovuto rendere, per effetto del solo carico di lavoro relativo al 1986, circa 114 pareri e provvedere alla stesura di circa 562 scritti defensionali.

Tali dati appaiono sufficienti per dimostrare l'inadeguatezza degli organici del ruolo degli avvocati e procuratori dello Stato di fronte al continuo e rilevante estendersi del contenzioso dello Stato e delle amministrazioni patrocinate.

Il normale funzionamento dell'Avvocatura dello Stato è reso problematico anche dalla carenza di personale amministrativo, carenza alla quale si spera di ovviare mediante l'applicazione della legge 15.10.1986, n.664, avente per oggetto la ristrutturazione dei servizi amministrativi dell'Avvocatura dello Stato. Tale legge ha fissato, infatti, i contingenti delle qualifiche funzionali di cui alla L. n.312/1980 nella seguente misura:

- II	qualifica	n. 100
- III	"	" 100
- IV	"	" 300
- V	"	" 250
- VI	"	" 150
- VII	"	" 35
- VIII	"	" 16

Una ulteriore spinta al superamento delle attuali difficoltà operative può venire altresì dall'innovazione tecnologica, per mezzo della quale, nel corso dell'anno, è stato portato a compimento l'avvio delle procedure per l'automatizzazione di alcuni servizi

dell'Avvocatura dello Stato (archivio, impianto, ecc.). Ciò dovrebbe consentire un migliore e più efficiente coordinamento tra le avvocature distrettuali e l'Avvocatura generale, con un decentramento operativo verso gli uffici distrettuali che saranno in grado di promuovere direttamente, nei rispettivi ambiti di competenza, le procedure di "input" e di "output", mentre resterà assicurata la necessaria funzione di coordinamento e di indirizzo da parte dell'Ufficio centrale.

### Corte dei conti

Nel corso del 1986, la struttura organizzativa, strettamente connessa al funzionamento dei vari organi collegiali attraverso i quali la Corte esercita le sue attribuzioni di controllo, giurisdizionali, referenti e consultive, è rimasta pressochè invariata.

Da tempo, comunque, sono state presentate in Parlamento numerose iniziative legislative che prevedono, tra l'altro, una maggiore rispondenza delle funzioni, della struttura organizzativa e della dotazione organica del personale ai bisogni della amministrazione pubblica e del cittadino.

L'organico attuale della Corte dei conti è composto da 2.813 unità di cui 590 (21%) sono magistrati e 2.223 amministrativi; sebbene con la legge n. 428 del 7.8.1985 sia stato incrementato di 500 unità, esso risulta del tutto insufficiente alle necessità, tanto che per espletare le sue funzioni istituzionali la Corte si avvale anche di 665 unità provenienti da altre amministrazioni statali, in posizione di fuori ruolo o di comando.

In materia di innovazioni tecnologiche, nell'anno 1986, presso la Corte è stato installato un sistema automatizzato per la rilevazione elettronica delle presenze del personale in servizio e si è proceduto anche all'integrazione del materiale informativo esistente con lo scopo di realizzare una banca dati del personale.

E' altresì in fase di completamento il collegamento tra la sede centrale e tutti gli uffici periferici mediante una rete che consenta lo scambio di documenti in fac-simile.

Innovazioni tecnologiche sono state realizzate anche in altri settori della Corte tra i quali il servizio di biblioteca, il servizio di economato, l'ufficio statistiche e l'ufficio concorsi. Per migliorare l'attività di controllo, previa sperimentazione e sulla base delle esperienze acquisite, si è proceduto, poi, alla ottimizzazione della procedura real-time per l'interrogazione dei dati di bilancio esistenti nel sistema informativo a diversi livelli di aggregazione (totali di

bilancio, di amministrazione, di categoria, di sezione, etc.).

E' stata, inoltre, sperimentata e resa operativa la procedura per l'interrogazione dei dati sui consuntivi di spesa di tutti i ministeri, estratti oltre che dal sistema informativo della Corte, anche dai sistemi della Ragioneria generale dello Stato e della Banca d'Italia.

Mentre si sta procedendo al collegamento del Segretariato generale e di tutte le sezioni e delegazioni regionali all'archivio elettronico della Cassazione, si è avviata un'intensa attività di studio avente per oggetto l'automazione dell'attività della Sezione di controllo, degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; dei servizi di archivio della delegazione Lazio e Lombardia; dei servizi della I<sup>a</sup> e II<sup>a</sup> Sezione giurisdizionale e del servizio del Ruolo generale; dei dati relativi ai conti giudiziali presso la Sezione giurisdizionale siciliana.

Circa i rapporti con l'utenza, nel corso dell'anno, notevole è stata la mole del lavoro svolto dall'ufficio competente.

Infatti dall'Ufficio informazioni e passi, sono state fornite 55.465 notizie all'utenza, di cui 20.358 direttamente agli interessati e 35.107 ad avvocati, parlamentari, patronati etc., sono stati altresì rilasciati 15.646 passi.

A parte i collegamenti con le amministrazioni e gli enti che, per dovere d'ufficio, sono curati dalle sezioni e dagli uffici di controllo, nel corso del 1986 è stata attivata anche un'intensa e fattiva collaborazione fra l'Ufficio relazioni al Parlamento e l'Istituto poligrafico dello Stato per la redazione dei volumi della "Relazione al Parlamento sull'esercizio finanziario 1985".

Nel campo dei rapporti con enti ed organismi internazionali, particolarmente intensi e fattivi sono stati i rapporti di collaborazione, previsti dall'art. 205 bis del Trattato di Roma, con la Corte dei conti delle Comunità europee, col fondo europeo di orientamento e garanzia agricola (sezione orientamento e sezione garanzia), col Fondo sociale europeo e col Fondo europeo di sviluppo regionale. In detto anno, poi, l'attività di collaborazione si è estesa anche al settore del controllo delle "risorse proprie" del bilancio comunitario e di particolari finanziamenti concessi dalla Banca europea per gli investimenti a favore

di organismi nazionali interessati alla ricostruzione di strutture e infrastrutture nelle zone terremotate della Campania e Basilicata.

L'Amministrazione, nel corso del 1986, ha concordato con le rappresentanze sindacali, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia, le proposte, inoltrate poi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero del tesoro, relative all'attuazione, per il 1987, dei progetti finalizzati, rispettivamente, alla eliminazione dell'arretrato ancora esistente in alcune articolazioni della Corte dei conti, ed alla incentivazione della produttività presso alcuni uffici della Corte stessa.

In materia di piani e programmi, nel corso del 1986, si è portato a compimento quanto era stato previsto nel 1983, quando, avvalendosi della facoltà contenuta nell'art. 12, 1° comma, del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 344, l'Amministrazione della Corte dei Conti predispose progetti finalizzati all'eliminazione del lavoro arretrato esistente da diversi anni presso varie articolazioni della Corte stessa. Si è inoltre avviata la sperimentazione della incentivazione della produttività di cui all'art. 11 del citato D.P.R..

A parte ciò, in considerazione delle peculiari caratteristiche della Corte dei Conti, appare di difficile attuazione la predisposizione di piani e programmi relativi all'attività delle varie articolazioni funzionali dell'Istituto.

Rimane, peraltro, ancora viva l'esigenza di procedere ad un riordino complessivo degli uffici della Corte.

A tal fine, con ord. 177/86 in data 18 aprile 1986 è stata costituita una commissione avente il compito di rilevare i carichi di lavoro, la dotazione ottimale del personale nei singoli uffici e la produttività. Sono stati, pertanto, predisposti nuovi modelli statistici per la rilevazione periodica e sistematica della consistenza numerica del personale, nonché nuovi modelli per la rilevazione periodica della situazione logistica degli uffici.



**Amministrazione degli Archivi notarili**

Gli Archivi notarili forniscono principalmente i seguenti servizi: rilascio di copie ed estratti di atti notarili, nonché apertura, pubblicazione e registrazione di testamenti conservati in archivio.

Le copie e gli estratti normalmente vengono rilasciati entro qualche giorno e parimenti in tempi brevi vengono svolti gli altri adempimenti richiesti. Al fine di rendere più rapida ed efficiente la ricerca e la lettura degli atti ed il rilascio delle copie, è proseguita nell'Archivio notarile di Roma ed è iniziata nell'Archivio notarile di Firenze la microfilmatura degli atti notarili.

Problemi sono sorti, invece, anche nel 1986, per una efficace e tempestiva funzione di controllo sull'attività notarile; la carenza di personale direttivo connessa all'aumento dei notai in esercizio (da ultimo D.P.R. 4 agosto 1986, n. 651) ed all'incremento dell'attività contrattuale, rende impossibile l'espletamento, nei tempi prescritti, delle ispezioni ordinarie, con la conseguenza che gli atti che i notai depositano in archivio per l'ispezione restano sottratti per mesi alla disponibilità di tali professionisti. Inoltre, poichè ai sensi dell'art. 146 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, l'azione disciplinare contro i notai si prescrive nel termine di quattro anni, ancorchè vi siano stati atti di procedura, il ritardo nelle ispezioni rende vana, talvolta, la funzione ispettiva.

**Ministero degli affari esteri**

L'organizzazione strutturale e funzionale dell'amministrazione è rimasta pressochè invariata. Tuttavia non si può sottacere come le nuove esigenze internazionali, la peculiarità dei compiti istituzionalmente attribuiti al Dicastero ed i delicati problemi di coordinamento della propria attività con quella svolta da altri ministeri od enti, rendono urgente e necessario l'aggiornamento dell'ordinamento.

Numerosi avvenimenti internazionali hanno caratterizzato il 1986 e conseguentemente influito sull'attività del Ministero degli affari esteri.

Essa si è sviluppata lungo le linee programmatiche fissate dal Governo ed approvate dal Parlamento: costante della politica estera italiana è stata infatti la ricerca della pace, di un autentico processo di distensione e di più ampia solidarietà degli Stati e conseguentemente di rapporti internazionali più stabili. A questa "sfida" internazionale ha fatto riscontro un sempre maggiore impegno delle strutture del Ministero degli affari esteri, impegno che rispecchia altresì la crescita civile ed economica del Paese, la volontà delle forze politiche e le attese dei membri della comunità internazionale circa il ruolo dell'Italia.

I risultati sono riscontrabili, nel campo bilaterale, negli ottimi rapporti con i Paesi confinanti ed in un'accresciuta presenza italiana negli Organismi internazionali, con significativa riprova offerta dallo svolgimento dell'ultima sessione 1986 dell'Assemblea generale dell'ONU che ha visto il ritorno plebiscitario del nostro Paese nel Consiglio di sicurezza.

Da parte italiana ci si è adoperati fattivamente affinché la cooperazione multilaterale venga estesa anche a campi nuovi, in cui sempre più chiara appare l'inadeguatezza dell'azione svolta da singoli Stati. Il primo di tali nuovi settori è stato quello della collaborazione scientifica, in cui la necessità di un'intensificazione del dialogo e della collaborazione è stata confermata dalla

tragedia di Chernobyl. Altro campo essenziale è stato quello della lotta al terrorismo; gli strumenti necessari per una risposta collettiva, comune ed organica, da parte di tutti i membri della collettività internazionale, a ciò effettivamente disposti, sono stati sviluppati (sia sul piano bilaterale, sia sul piano multilaterale) nel quadro sia dei Dodici che dei Sette Paesi più industrializzati del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite.

Altro settore in cui una crescente collaborazione internazionale si è chiaramente imposta è stato quello della lotta alla droga.

Centrale, per il mantenimento degli squilibri mondiali, permane il rapporto Est-Ovest e, quindi, il rilievo che esso ha nella politica estera italiana. Ci si è quindi impegnati, con coerenza e costanza, a favore di ogni utile iniziativa atta a favorire, in tale quadro, il rilancio delle relazioni tra tutti i paesi interessati.

Altrettanto impegnativa l'azione dell'Italia nell'ambito della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa (CSCE), nel Negoziato sulla riduzione Mutua e Bilanciata delle Forze (MBFR) di Vienna, nella Conferenza sul disarmo di Ginevra, oltre che nella tradizionale sede di cooperazione politica europea.

Altro tema prioritario ha continuato ad essere il Mediterraneo. L'obiettivo della politica italiana è quello di incrementare i fattori di pace e di stabilità in una zona strategicamente essenziale, ed a cui il nostro Paese è legato da così rilevanti legami politici, economici, culturali, oltrechè di sicurezza. Emblematico dello spirito che anima l'azione politica italiana in tale area - e che ha portato ad un ulteriore sviluppo delle relazioni con quasi tutti i paesi della regione (dall'Egitto, all'Algeria, dalla Giordania al Marocco) - il "Protocollo di assistenza" firmato a La Valletta il 20.11.1986.

Nell'Africa sub-sahariana è continuata l'azione mirante a favorire la risoluzione della controversia che contrappone l'Etiopia e la Somalia e, per quanto riguarda la sempre più allarmante

situazione in Africa australe, per favorire in Sud Africa l'avvio del dialogo tra le autorità governative ed i rappresentanti della comunità nera e per sostenere i paesi della "Linea del Fronte".

Di rilievo, inoltre, l'azione politica in direzione dei paesi dell'America latina, con specifico riguardo al consolidamento democratico in Argentina, Brasile, Uruguay, ed agli sviluppi della situazione in Cile, e quella di sostegno al gruppo di Contadora, con fini di pacificazione e di sviluppo dell'area dell'America centrale.

Sono migliorate ulteriormente le relazioni dell'Italia con i paesi del continente asiatico, come è stato sottolineato dagli incontri ad alto livello con i massimi dirigenti del Giappone, dell'India, della Cina, della Thailandia.

In sede comunitaria il formale ingresso di Spagna e Portogallo nella Comunità e la firma e ratifica dell'Atto unico europeo hanno rappresentato gli eventi salienti nel corso del 1986.

L'atto unico europeo rappresenta un parziale progresso e non costituisce quella risposta alle esigenze di rilancio della costruzione europea che il Governo italiano aveva sottolineato in sede di Conferenza intergovernativa. Tuttavia, al fine di evitare una paralizzante contrapposizione fra paesi membri disposti a procedere sulla via di una più stretta integrazione e paesi meno disponibili a questa prospettiva, l'Italia ha firmato e ratificato l'Atto unico europeo.

La politica agricola comune ha costituito, anche per il 1986, uno dei principali settori di attività dei dodici. In un contesto interno ed internazionale, caratterizzato da crescenti difficoltà, il compromesso raggiunto al Consiglio agricolo nel dicembre 1986 su latte e carne bovina deve essere considerato come un significativo successo.

Una particolare attenzione è stata anche riservata ai problemi relativi alla coesione economico-sociale della Comunità, alla cooperazione monetaria, al rafforzamento della base tecnologica della Comunità ed all'attività del Parlamento europeo.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In tale prospettiva si colloca anche l'azione svolta a favore del "Secondo programma quadro" per la ricerca (1987-1991), che dovrà predisporre il terreno favorevole per la futura realizzazione della Comunità tecnologica. In proposito l'Italia, sostenendo il principio che la Comunità europea deve assicurarsi i mezzi sufficienti per una efficace azione di coordinamento e promozione della ricerca in Europa nei settori più strategici, si è battuta a favore della mobilitazione di un livello di risorse che renda significativo e incisivo lo sforzo comunitario. Per questa ragione da parte italiana si è finora ritenuto irrinunciabile il plafond proposto dalla Commissione (7735 MECU in 5 anni), contro le tendenze riduttive di britannici, francesi e tedeschi.

La consapevolezza della necessità di un crescente coordinamento delle politiche economiche, da attuare soprattutto attraverso la ricerca di una stabilità valutaria che tenga conto dell'andamento reale delle economie dei vari paesi, ha permesso l'accoglimento della legittima e coerente richiesta del nostro Governo al vertice di Tokyo - 4/6 maggio 1986 - di far parte, assieme al Canada, al preesistente gruppo dei cinque (USA, Giappone, Francia, Germania Federale e Gran Bretagna).

Per quanto concerne gli aiuti ai paesi del Terzo e Quarto mondo è proseguito in maniera crescente l'impegno umano e finanziario del nostro Paese, come viene evidenziato dai dati di seguito riportati, tanto che si può pensare non lontano il giorno in cui sarà raggiunto l'obiettivo che ha fissato allo 0,7% del P.I.L. la somma da destinare a tale scopo.

## Somme stanziare dall'Italia

Anno	V. A. (miliardi)	N. Indice
1981	1.200	100
1982	1.500	125
1983	2.100	175
1984	2.500	208
1985	3.600	300
1986	3.750	312

---

---

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

---

Gli aiuti, finalizzati a favorire lo sviluppo economico e sociale, sono stati indirizzati verso settori prioritari quali: l'agricoltura e produzione alimentare, l'energia e materie prime, la formazione, le infrastrutture, la sanità e l'industria.

Va infine ricordato l'impegno profuso per realizzare la partecipazione del nostro Paese all'attività di ricerca e sviluppo connesse con l'iniziativa americana di Difesa strategica (SDI).

L'accordo, firmato il 19 settembre 1986 a Washington, costituisce un quadro di riferimento di massima importanza per la tutela degli interessi delle nostre imprese e dei centri di ricerca.

Esso infatti garantisce una simmetria di diritti e doveri delle amministrazioni competenti per quanto attiene alla partecipazione delle imprese e degli enti italiani alla fase di ricerca, garantendo, tra l'altro, parità di condizioni con le società americane e degli altri paesi partecipanti.

Per quanto concerne in particolare le ricadute dell'iniziativa, e questo lato merita particolare attenzione, l'accordo prevede che venga favorita, in ogni possibile applicazione, l'utilizzazione civile dei risultati delle ricerche.

**Ministero dell'agricoltura e foreste**

Mentre permane viva la necessità di una riorganizzazione strutturale del Ministero, per adeguamento, dopo il decentramento regionale di cui al D.P.R. 27.7.1977, n.616, alle esigenze poste dagli sviluppi della politica comunitaria, nonché dei mercati interni ed internazionali, nel corso del 1986 è proseguita l'attività del Gruppo di supporto tecnico prevista dall'art.14 della legge 4 giugno 1984, N.194.

Sotto l'aspetto organizzativo essa si è sviluppata soprattutto attraverso prestazioni di sottogruppi e per mezzo di consulenze dirette al Ministro da parte di singoli membri. In altri termini il sistema organizzativo adottato ha consentito la massima valorizzazione ed utilizzazione delle diverse specializzazioni e ciò sia come apporto diretto al Ministro sia, ed in modo particolare, come integrazione interdisciplinare.

Per quanto riguarda, le prestazioni date, la varietà di composizione del Gruppo e la integrazione operativa tra i singoli membri ha consentito all'Amministrazione di acquisire contributi di lavoro, pareri e documenti che di fatto, in modo più o meno accentuato, hanno interessato una parte consistente della vasta materia di competenza ministeriale.

In particolare, nell'ambito dell'attività svolta dal Ministero ai fini della predisposizione degli atti e dei documenti concernenti la programmazione agricola nazionale, il Gruppo, dopo aver collaborato attivamente alla redazione del Programma quadro del nuovo piano agricolo nazionale, ha fornito ulteriori supporti per la messa a punto degli strumenti programmatici derivanti, quali i piani verticali (vitivinicoltura, olivicoltura, forestazione, ecc.) e quelli orizzonta-

li (ricerca, informazione, mercato, ecc.). La suddetta attività di supporto alla programmazione si è inoltre sviluppata in sede di messa a punto degli atti relativi alla predisposizione della delibera CIPE del dicembre 1986, che ha ripartito i fondi della legge 752/86 ed ha definito i presupposti programmatici per la loro utilizzazione.

Peraltro, oltre alle citate attività di vasto respiro il Gruppo ha collaborato anche alla formulazione di una politica energetica legata ai prodotti agricoli, di una strategia agroalimentare nazionale legata alla qualità, di una politica di controllo delle frodi e delle sofisticazioni alimentari.

Infine specifico supporto è stato fornito dal Gruppo in materia di provvedimenti normativi concernenti diverse materie d'interesse dell'agricoltura.

Sono stati esaminati inoltre i bilanci preventivi e le relative variazioni, nonché i conti consuntivi dei 35 Enti vigilati.

Circa i finanziamenti, sono stati erogati: a favore dell'Istituto nazionale di economia agraria (I.N.E.A.) fondi per un totale di L.3.850.000.000; a favore dell'Istituto nazionale della nutrizione (I.N.N.) un finanziamento per un importo di L.6.100.000.000. Inoltre, sono state impegnate a carico dell'esercizio 1986 a favore della cassa per la formazione della proprietà contadina L.99.500.000.000 e a favore dell'Istituto nazionale di economia agraria (I.N.E.A.) L.2.380.000.000, ai sensi della legge 8.11.1986, n.752.

Nel settore zootecnico, l'inadeguatezza dei fondi stanziati, rivelatasi nel 1986 particolarmente accentuata, non ha reso possibile l'erogazione degli usuali contributi alle regioni e province autonome per il finanziamento delle associazioni provinciali allevatori, relati-



vamente all'attività di tenuta dei Libri genealogici di effettuazione dei controlli funzionali.

Anche nel 1986 l'Amministrazione ha portato avanti la sua azione di programmazione e di coordinamento della attività di ricerca e sperimentazione agraria che si è esplicitata attraverso i programmi ordinari e coordinati svolti dagli istituti sperimentali e da istituti universitari, dal C.N.R. e da altri organismi specializzati.

Si può però affermare che l'azione politica del Ministero dell'agricoltura e delle foreste nel settore della ricerca, basata prevalentemente su programmi finalizzati, coordinati, interdisciplinari, intorno ai quali sono state aggregate istituzioni di ricerca di diversa collocazione, che affrontano problemi che costituiscono "colli di bottiglia" per lo sviluppo del settore primario, ha avuto ulteriori motivi, anche nel 1986, di svilupparsi ed affermarsi.

Tuttavia la politica di programmi fin qui svolta, pur rimanendo valida sul piano metodologico, potrebbe rivelarsi inadeguata qualora non evolvesse positivamente la attuale situazione degli istituti sperimentali e del Ministero stesso.

Nell'ambito della gestione del "Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura", di cui alle leggi 27.10.1966, n.910 e 16.10.1975, n.493, sono state anticipate alle regioni somme per complessivi 163.901 milioni, e sono stati concessi mutui agli operatori agricoli per 6.099 milioni, come da prospetti allegati

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Decreto legge 13 agosto 1975, n.377 - convertito con modificazioni  
in legge 16 ottobre 1975, n.493.

"Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura"

Mutui concessi agli operatori agricoli

Anno 1986

(Importi in milioni di Lire)

R E G I O N I	ANTICIPAZIONI ATTRIBUITE	MUTUI CONCESSI	
		N.	Importo
- PIEMONTE	-	-	-
- VALLE D'AOSTA	-	-	-
- LIGURIA	300	-	-
- LOMBARDIA	-	1	51
- PROV.AUT.DI BOLZANO	270	16	129
- PROV.AUT.DI TRENTO	-	-	-
- VENETO	3.810	-	-
- FRIULI VENEZIA GIULIA	239	2	74
- EMILIA ROMAGNA	-	-	-
- MARCHE	250	15	316
- TOSCANA	-	-	-
- UMBRIA	370	1	33
- LAZIO	-	20	353
- CAMPANIA	-	-	-
- ABRUZZO	-	-	-
- MOLISE	-	-	-
- PUGLIA	850	14	205
- BASILICATA	-	-	-
- CALABRIA	-	-	-
- SICILIA	-	1	10
- SARDEGNA	-	8	68
<b>TOTALE</b>	<b>6.099</b>	<b>78</b>	<b>1.239</b>

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Legge 27.10.1966, n.910 - articolo 12 e successive modificazioni ed integrazioni - "Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura".

Anticipazioni attribuite alle regioni

Prestiti concessi ad operatori agricoli

Anno 1986 (1)

(Importi in milioni di Lire)

R E G I O N I	ANTICIPAZIONI ATTRIBUITE	OPERAZIONI EFFETTUATE	
		N.	Importo
- PIEMONTE	10.040	117	1.661
- VALLE D'AOSTA	475	1	18
- LIGURIA	1.440	25	297
- LOMBARDIA	8.840	362	5.129
- PROV.AUT.DI BOLZANO	2.467	219	2.882
- PROV.AUT.DI TRENTO	2.423	140	1.880
- VENETO	5.715	534	7.600
- FRIULI V. GIULIA	2.151	39	738
- EMILIA ROMAGNA	10.310	511	7.353
- MARCHE	4.130	187	3.106
- TOSCANA	7.390	330	4.865
- UMBRIA	2.400	5	68
- LAZIO	9.955	252	4.135
- CAMPANIA	14.200	319	5.769
- ABRUZZO	9.205	500	6.342
- MOLISE	3.305	274	2.747
- PUGLIA	20.110	679	14.363
- BASILICATA	5.900	104	2.278
- CALABRIA	9.270	316	4.146
- SICILIA	21.875	815	15.392
- SARDEGNA	12.300	156	3.675
TOTALE	163.901	5.885	94.445

(1) I dati si riferiscono al periodo 1/1 - 31.10.1986

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Particolarmente intensa è stata poi l'attività del Servizio repressione frodi, chiamato ad affrontare una situazione di grave emergenza a seguito della sofisticazione di alcuni vini con aggiunta di alcool metilico.

Le indagini per individuare e bloccare tutte le partite di vino avvelenate, o sospette di essere inquinate, si sono rivelate subito complesse e difficili, in quanto è stato necessario accertare tutti i passaggi del prodotto, impegnando al massimo su tutto il territorio nazionale il personale degli uffici.

I risultati conseguiti nel 1986 si concretizzano nei seguenti dati riepilogativi:

Sopralluoghi	Prelievi	Rapporti all'Autorità Giudiziaria e Amministrativa
51.545	9.751	3.830

Articolata secondo le linee programmatiche stabilite è stata anche l'attività nei settori di intervento relativi alla forestazione, alle aree protette e in generale alla protezione della natura e dell'ambiente agro forestale.

In materia di lotta agli incendi boschivi si è potenziato il dispositivo di difesa attiva contro il fuoco, con la consegna di 3 nuovi elicotteri NH 500 D, autobotti, attrezzature modulari antincendio, n.300 apparati radio per le comunicazioni terra-bordo.

Infine nel settore dei parchi nazionali e riserve naturali dello Stato a seguito dell'istituzione del Ministero dell'ambiente, con legge n.439/1986, parte delle competenze esercitate dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste in tale materia sono state trasferite a quel Ministero.

Resta comunque affidata alla ex Azienda di Stato per le foreste demaniali (che opera con personale del Corpo forestale dello Stato) la gestione diretta dei parchi nazionali della Calabria, del Circeo e dello Stelvio, nonché delle riserve naturali dello Stato.

In termini propositivi si ritiene che il quadro complessivamente positivo dell'attività del Corpo forestale dello Stato nel 1986 potrà essere ulteriormente migliorato nel 1987, mediante la progressiva soluzione di alcuni problemi che ancora ne condizionano l'attività e precisamente:

- l'entrata in servizio di 900 nuove guardie forestali provenienti dal concorso speciale per "cassaintegrati", nelle regioni nord occidentali dove più grave è la scarsità di personale;
- la definizione dei rapporti col neocostituito Ministero dell'ambiente che valorizzi il ruolo del C.F.S. nella gestione dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato;
- la stipula delle convenzioni con tutte le rimanenti regioni per l'impiego del Corpo forestale dello Stato;
- l'attuazione dei provvedimenti previsti dal Piano forestale nazionale, la cui presentazione è prevista nei primi mesi del 1987.

**Ministero per i beni culturali e ambientali**

Nell'attività che il Ministero per i beni culturali e ambientali ha svolto nel corso del 1986 emergono, per novità e rilevanza, tre aspetti particolari::

- l'applicazione della legge n. 431/1985, concernente la tutela delle zone di particolare interesse ambientale;
- l'applicazione dell'art. 15 della legge n. 41 del 28 febbraio 1986 (legge finanziaria), concernente i c.d. "giacimenti culturali";
- l'autorizzazione, di cui al D.P.C.M. 24 ottobre 1986 per l'assunzione trimestrale di n. 2.500 unità di personale con qualifica di custode e guardia notturna negli Istituti di antichità ed arte.

Per quanto concerne la legge n. 431 del 1985, è da evidenziare che il Ministero per i beni culturali e ambientali è chiamato a svolgere nuovi e rilevanti compiti.

Sono state infatti ridisegnate le competenze in materia di autorizzazioni e di vigilanza delle aree di rilevante interesse ambientale, competenze che coinvolgono il Ministero nell'azione di tutela del paesaggio in collaborazione con le regioni.

L'applicazione dell'art. 15 della legge finanziaria 1986 ha impegnato l'Amministrazione nell'esame dei numerosi progetti (650) presentati dagli interessati. Dopo la selezione ad opera del CIPE, è stato necessario organizzare l'avvio dell'esecuzione dei 39 progetti approvati, che hanno assorbito i 600 miliardi stanziati dalla predetta norma.

L'Amministrazione ha impostato la propria attività sulla base di programmi che hanno tenuto conto dei problemi da affrontare e degli obiettivi da raggiungere nei settori di intervento del Ministero.

Per quanto riguarda i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici è proseguita la ricognizione delle esigenze nei distinti settori del patrimonio oggetto di tutela, per la definizione di una razionale ed organica programmazione, per mezzo di rilevazioni statistiche onde determinare la consistenza, la localiz-

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zazione e l'utilizzo dei beni demaniali. Sono state inoltre puntualizzate, in collaborazione con l'Istituto geografico militare, le esigenze dell'Amministrazione nel campo geotopocartografico.

L'attività di tutela e conservazione ha operato con il ricorso, in massima parte, agli strumenti vincolistici (475 vincoli architettonici, 124 riferiti a beni o complessi archeologici, 141 storico-artistici).

L'attività di acquisizione si è esplicata in 39 provvedimenti in campo storico-artistico e 24 nel settore archeologico, mentre il settore della prevenzione ha visto l'installazione o l'ammodernamento di 150 impianti di sicurezza.

Intensa è stata, inoltre, l'attività di valorizzazione dei musei e degli immobili destinati a sede di uffici.

In merito agli interventi straordinari, originati da eventi sismici, da particolari fatti commemorativi (Celebrazioni per il V centenario della scoperta dell'America), o da un più generale piano di interventi (progetti finalizzati), si rileva come essi abbiano consentito l'avvio di programmi organici destinati al recupero, anche in termini di potenziamento strutturale e di promozione culturale, di numerosi beni o complessi di beni.

In fase di attuazione sono i progetti FIO 1983 (Palazzo Massimo e Progetto Pompei) e i progetti FIO 1985.

Tra gli stanziamenti straordinari per l'anno 1986 sono da ricordare:

- il rifinanziamento della legge 363/1984 per il triennio 86-88 in tema di interventi urgenti a favore delle popolazioni dell'Umbria, Molise, Abruzzi, Lazio e Campania colpite da eventi sismici;
- il finanziamento di alcuni progetti finalizzati.

Molto intensa è stata anche l'attività di promozione culturale operata dall'Ufficio centrale, tramite la sede del S.Michele, ove si sono svolte n.40 tra mostre e conferenze tra le quali sono da

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segnalare quelle su: "Protezione sismica dei monumenti", "XIV Sessione assemblea generale ICCROM", "La valle del Tevere", "Problemi di restauro in Italia", "Il progetto di restauro", "Capogrossi e Tevere-Senna", "Un'antica via per il Mediterraneo".

Accanto all'attività di coordinamento della programmazione si è istituito il programma di previsione per il triennio 1986-88 e si sta istituendo quello per il triennio 1987-89. La Soprintendenza di collegamento ha inoltre collaborato alla preparazione di alcuni progetti di grosso impegno sui beni culturali in aree terremotate, da sottoporre all'esame del CIPE per il finanziamento sui fondi FIO.

Il settore degli archivi di Stato ha incontrato difficoltà in ordine all'attuazione del programma del 1986 per l'insufficiente finanziamento. Gli stanziamenti di bilancio, infatti, anche per il 1986, hanno previsto solo modesti aumenti percentuali rispetto all'anno precedente e, per tale motivo, i programmi di massima, condizionati dallo stato di previsione della spesa, necessariamente non si attengono all'originaria programmazione che viene così ad essere vanificata dalla esiguità degli stanziamenti. Esiguità, d'altra parte, che si rivela con un'autentica costante in tutti i settori di intervento, di cui, per altro, si auspica una maggiore incisività in tutte le sedi istituzionali e culturali.

In merito agli acquisti di materiale archivistico si è proceduto a 26 acquisti tra i quali vanno ricordati gli archivi privati Colonna di Paliano, Contarini, Dominici, Pasqualigo e Serristori.

Particolare risalto si è dato all'attività promozionale, nel quadro di un'interpretazione dinamica del concetto di "conservazione", organizzando tra l'altro numerose manifestazioni divulgative e promozionali (72 tra mostre, seminari e convegni, oltre a 30 cicli di visite guidate ai fondi archivistici e 11 presentazioni di volumi).

Di rilevante importanza è stata l'attività della Scuola di archivistica, paleografia e diplomatica, frequentate nell'anno accademico 1985-86 da 1200 allievi, di cui 1106 estranei all'Ammini-



## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

strazione. E' stata inoltre fornita collaborazione tecnica ai numerosi corsi promossi dagli enti locali.

Nell'ambito dell'attività editoriale le pubblicazioni realizzate nel corso dell'anno sono le seguenti:

- Guida generale degli archivi di Stato italiani - vol.III
- Bibliografia dell'archivio centrale dello Stato
- Guida agli archivi lauretani - vol.II
- Rassegna degli archivi di Stato - fasc. 1/2, fasc. 3 del 1985 ed estratto del fascicolo 1/2 1985.

La scarsità delle somme previste in bilancio ha influito negativamente anche sull'acquisizione bibliografica, sui contributi erogati ad enti e istituti benemeriti per la loro attività in campo archivistico e sulla vigilanza esercitata sugli archivi non statali.

In quest'ultimo settore sono state eseguite 1805 ispezioni e sono state emesse 68 dichiarazioni di notevole interesse storico.

Inoltre, nel corso del 1986 sono stati concessi contributi a 9 archivi per complessive L.397.336.680, ai sensi della legge 5 giugno 1986, n.259.

Si registra, poi, la conclusione di 21 convenzioni di deposito volontario negli archivi di Stato di materiale documentario non statale, mentre è stato disposto il deposito coatto dall'archivio privato Altieri presso l'archivio di Stato di Roma, a seguito della ripetuta inosservanza degli obblighi di legge da parte dei proprietari.

E' inoltre in corso la procedura per l'espropriazione di una quota dell'archivio privato Montalto di Fragnito, insostituibile fonte per la storia del Regno delle Due Sicilie, la cui integrità è minacciata dal rifiuto di uno dei comproprietari di alienare allo Stato la propria quota, come hanno invece fatto gli altri.

E' stato inoltre ultimato l'ordinamento di 128 archivi storici di Enti pubblici e si è provveduto al deposito dei relativi inventari presso l'Archivio centrale dello Stato.

---

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Per quanto attiene ai problemi di edilizia archivistica (la maggior parte delle sedi è di proprietà privata) è stato proposto all'ufficio legislativo uno schema di d.d.l. che prevede stanziamenti straordinari per l'acquisizione di idonei edifici.

Si segnala, infine, che l'assoluta insufficienza dei fondi accreditati ha consentito di effettuare soltanto la manutenzione ordinaria delle oltre 200 sedi degli istituti archivistici, di eseguire alcuni interventi improcrastinabili e di acquistare beni strumentali in via assolutamente prioritaria.

E' da sottolineare che numerosi Istituti saranno costretti a chiudere per mancanza del certificato di prevenzione ottenibile solo in base a costosi sistemi di sicurezza e protezione.

Infine l'Amministrazione archivistica ha messo a punto i seguenti programmi speciali di intervento: programma speciale per la salvaguardia del patrimonio archivistico, in attuazione della legge sulla ricostruzione delle zone terremotate nel novembre 1980 e febbraio 1981; proseguimento del progetto FIO per la valorizzazione dell'Archivio di Stato di Torino.

Per il settore di competenza dell'ufficio centrale per i beni librari e gli Istituti culturali, la programmazione dell'attività, annuale e pluriennale, è modulata in relazione ai servizi in cui si articola l'Ufficio stesso. In particolare si ricorda che, con D.P.R. 6.11.1984, n.834, è stata emanata la tabella delle istituzioni culturali ammesse al contributo ordinario annuale dello Stato, valida per il triennio 1984-86, per un importo complessivo di L.12.300.000.000. A questo proposito è stata presentata la relazione triennale alle Commissioni parlamentari, come previsto dall'art.2 della legge 2.4.1980, n.123.

In materia di personale, la necessità di contenimento delle dotazioni organiche dei profili nei limiti della dotazione organica generale preesistente, da contemperare con l'individuazione di profili "emergenti", ha reso particolarmente difficoltoso il compito

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dell'apposita Commissione, che ha approfondito il problema nel corso del 1986 e sarà comunque in grado di esprimersi all'inizio del 1987.

Ogni pianificazione o programmazione amministrativa nel settore del reclutamento, intesa al miglioramento della funzionalità e della efficienza, è stata attuata da vari interventi legislativi miranti allo snellimento di procedure (di nomina, di attribuzione di stipendi, di concorso) succedutesi dal 1985 a tutto il 1986.

Un contributo in tal senso è stato certamente dato dal D.P.C.M. 24 ottobre 1986 che ha recepito l'esigenza, da più parti manifestata, di prevedere la possibilità di assumere personale di custodia per limitati periodi di tempo nelle aree di maggiore necessità.

Ciò consente di rispondere alla domanda di fruizione dei musei e degli altri istituti espositivi, particolarmente avvertita in alcuni periodi dell'anno.

A tal fine, nel corso del 1986, l'Amministrazione è stata impegnata ad attivare tutte le procedure necessarie per consentire l'utilizzazione del predetto personale già dall'inizio del 1987.

In esecuzione della programmazione deliberata in ordine a progetti di formazione, qualificazione, specializzazione e aggiornamento del personale sono state attivate iniziative sia direttamente, sia in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, in ottemperanza a quanto prescritto dal D.P.R. 21.4.1972, n.472, sia con istituti professionali o culturali che nazionali ed internazionali.

E' stata inoltre eseguita una prima elaborazione dei dati per la misurazione della produttività.

Particolarmente intensa è stata l'attività promozionale nel campo dell'editoria libraria, realizzata attraverso la diffusione del libro e del periodico culturale (nel 1986 sono stati inviati libri a 244 centri di cultura), mostre del libro italiano all'estero e del libro straniero in Italia (una manifestazione italo francese è stata tenuta nel febbraio 1986 presso la Biblioteca nazionale di Roma),

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

premi agli esportatori (152 proposte al Comitato per complessivi 500.000.000 di lire).

Sono stati concessi, in proposito, anche contributi a pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale e mutui agevolati a favore dell'editoria libraria.

Relativamente al progetto "Funzionalità ed efficienza della pubblica amministrazione", nel ricordare che l'Amministrazione ha aderito a 4 dei 5 sottoprogetti in cui si articola il progetto stesso, si dà notizia dei risultati ai quali si è pervenuti dopo la conclusione della fase sperimentale.

Per il I sottoprogetto (semplificazione delle procedure), è stata presentata "una proposta per una nuova normativa sulle procedure di automazione dei servizi di protocollo e di archivio", la cui area di sperimentazione è stata individuata presso una divisione dell'ufficio centrale per i beni archivistici.

Per il II sottoprogetto (normalizzazione ed individuazione dei fabbisogni di personale), gli Istituti interessati alla sperimentazione (un archivio di Stato, una biblioteca, una soprintendenza archeologica, un museo, una divisione della DAG) hanno consegnato i risultati del lavoro della prima fase, mentre per la seconda fase di sperimentazione saranno interessate più strutture di diversa tipologia e dimensioni (4 biblioteche, 4 soprintendenze archeologiche e la divisione corrispondente) al fine di individuare tutte le macroattività attivate in ogni struttura e di predisporre un prototipo di scheda per la rilevazione dell'impiego delle diverse professionalità nelle singole attività lavorative.

Per il III sottoprogetto, (controllo dell'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa - indicatori di produttività) era stato predisposto un progetto riguardante un "servizio automatizzato nelle Biblioteche dell'area fiorentina", ma l'impossibilità di avere il finanziamento richiesto ha impedito l'avvio della sperimentazione relativa.

Infine per quanto riguarda il V sottoprogetto (aggiornamento professionale) e specificatamente la linea di intervento relativa all'aggiornamento degli impiegati di VII e VI livello e del personale esecutivo e ausiliario sono stati elaborati, sulla base dei seminari svoltisi presso la Scuola di Formazione F.O.A.P./I.N.P.S., dei pacchetti didattici che potranno essere sperimentati nel 1987.

**Ministero del bilancio e della programmazione economica**

Permangono le carenze organizzative evidenziate nelle relazioni che hanno preceduto la presente: anzi si sono ulteriormente aggravati i problemi dell'insufficienza di organico e di inadeguatezza delle strutture, soprattutto di fronte alla necessità di disporre di adeguati collegamenti con le banche dati e del supporto informatico per seguire la dinamica dell'economia nazionale ed internazionale.

La recente approvazione della legge n. 878 del 17.12.1986, che entra in vigore e deve essere applicata nel corso del 1987, ed i cui effetti, non ancora dispiegati, formeranno oggetto di successive valutazioni, mette in evidenza un metodo che, fornendo soluzioni parziali, per la funzionalità del Nucleo di valutazione ed ispettivo nonchè per il Servizio centrale del personale, non affronta il problema del nuovo assetto del Ministero in modo globale.

E' necessario che la commissione di studio appositamente costituita per la ristrutturazione del Ministero possa raccogliere e vagliare tutti gli studi finora effettuati sulle carenze dell'Amministrazione e proporre le soluzioni più idonee per ovviare ad esse.

Occorre altresì che contestualmente alla collocazione e valorizzazione delle nuove strutture, riorganizzate dalla citata legge n. 878/1986, si proceda anche ad una radicale trasformazione delle vecchie strutture esistenti, rispondenti ad una logica ormai superata, completando il definitivo assetto organizzativo-funzionale del Ministero. In base alla nuova configurazione che deriverà dalla ricomposizione delle strutture vecchie e nuove e dalla valorizzazione della professionalità del personale, potrà essere finalmente attuata una nuova ed incisiva politica di programmazione ed il consolidamento di un importante centro decisionale dello Stato.

Circa l'attività dei Comitati interministeriali, si impone, in termini di urgenza, una revisione della legislazione che disciplini le loro competenze, allo scopo di pervenire ad una chiara ripartizione dei singoli livelli di gestione della politica economica generale e settoriale: ai ministeri dovrebbe essere lasciata la competenza dei

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

provvedimenti attuativi, ai comitati, per contro, andrebbero riservati i compiti per le scelte programmatiche e per l'attività di coordinamento.

Per quanto riguarda l'attività svolta dal Nucleo di valutazione nel 1986, essa ha riguardato tutti gli adempimenti concernenti il FIO '86, di cui all'art. 14 della legge 28 febbraio 1986, n. 41. A tale riguardo il Nucleo:

- a) ha predisposto lo schema di delibera, approvata poi dal CIPE l'8 maggio 1986, per la definizione, come richiesto dalla legge, dei criteri di ripartizione delle risorse FIO (fondo investimenti occupazione) e BEI (Banca europea investimenti) per un totale di 2.770 miliardi di lire, per settori e per amministrazioni centrali e regionali, nonché per la definizione dei parametri di valutazione;
- b) ha elaborato una scheda progettuale intesa ad evidenziare gli elementi atti a consentire la verifica delle scelte e delle valutazioni effettuate dalle amministrazioni proponenti circa i singoli interventi ed a stimare il loro impatto sul valore aggiunto, l'occupazione, il Mezzogiorno e la bilancia dei pagamenti;
- c) ha elaborato una nota informativa tendente a fornire alle amministrazioni interessate i chiarimenti necessari per una corretta compilazione delle schede progettuali;
- d) ha concordato con la Banca europea per gli investimenti (BEI) le modalità ed i criteri per un suo cofinanziamento dei progetti presentati ai sensi del citato art. 14, entro i limiti di legge (1.250 miliardi di lire);
- e) ha svolto un'attività di consulenza metodologica nei confronti delle amministrazioni statali e regionali che si sono rivolte al Ministero per essere coadiuvate nella compilazione delle schede progetto.

L'attività istruttoria sui progetti presentati, data la preclusione contenuta nello stesso art. 14 di cui sopra (secondo il quale l'istruttoria medesima non poteva avere inizio prima che fosse

approvata la nuova disciplina legislativa sul Nucleo), si è limitata agli atti preliminari di raccolta e catalogazione delle schede progetto.

Il Nucleo, attraverso i suoi componenti, ha esplicitato, poi, azioni di divulgazione, informazione e formazione, partecipando a convegni di studio organizzati da ministeri e regioni, e conducendo un corso sperimentale sulla valutazione degli investimenti pubblici, con particolare riferimento all'analisi dei costi-benefici, presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.



**Ministero del commercio con l'estero**

Il 1986 è da considerare un anno di attese, in quanto la nuova disciplina in materia valutaria, che ha anche importanti riflessi sugli scambi di merci e servizi considerati in termini reali, comporterà progressivamente un'accentuata modifica dei compiti del Ministero.

Correlativamente sono state prese in considerazione le modifiche strutturali che via via dovranno essere adottate.

Nell'attesa, buona parte dell'attività dell'Amministrazione è stata volta ad effettuare un inventario dei problemi ed un'elencazione di provvedimenti che riguardano, in generale, gli scambi con l'estero, sia di merci che di servizi.

Sulla base anche di studi effettuati nell'ambito dell'Amministrazione e fruendo della consulenza di esperti in materia, soprattutto di economia internazionale, sono state tracciate alcune linee d'azione.

Il processo di internazionalizzazione delle economie, soprattutto dei paesi industrializzati, pone sempre di più l'attenzione sull'attuale assetto istituzionale e sulle competenze degli scambi con l'estero.

Tenuto anche conto di un esame comparativo di tale assetto, rispetto a quello di altri paesi industrializzati, ne è stata rilevata la carenza funzionale, a motivo soprattutto del frazionamento dei poteri decisionali ed attuativi.

Questa situazione ha determinato un rallentamento nella formulazione e nell'esecuzione dei piani, nonché dei progetti finalizzati, che, per il momento, hanno riguardato soltanto taluni aspetti dell'azione ministeriale.

Al fine di snellire le procedure inerenti la gestione dei divieti economici all'importazione e all'esportazione, i servizi competenti hanno proceduto secondo le direttrici seguenti:

a) snellimento normativo:

con D.M. del 31.7.1986 è stato riportato nell'alveo della piena legittimità il sistema di modifica della regolamentazione interna delle operazioni merceologiche con l'estero - sia di importazione, sia di esportazione - in considerazione della "forza" che l'art.189 del Trattato di Roma del 1957 ha attribuito a talune tipologie (regolamenti, decisioni) della normazione comunitaria.

In applicazione del citato D.M. del 31.7.1986, nuove normative comunitarie hanno formato oggetto di semplici circolari ricognitive.

b) graduale eliminazione della sorveglianza all'importazione prevista per taluni prodotti:

il collegamento diretto con la banca dati ISTAT ha dato la possibilità di eliminare la procedura della "dichiarazione d'importazione" con la quale viene attuata la sorveglianza - da un punto di vista statistico per eventuali provvedimenti restrittivi - nei riguardi di diversi prodotti originari dei paesi terzi. La suddetta procedura è stata già abolita per taluni prodotti tessili (Circ. Mincomes n. 28 del 27.9.86) e si sta vagliando l'opportunità di abolirla anche nei confronti di altri prodotti.

c) uniformazione delle procedure:

si è proceduto ad uniformare, man mano che sono stati adottati i vari provvedimenti, i termini, le modalità, le condizioni e i requisiti richiesti, al fine di ricondurre l'azione del Ministero in un quadro il più unitario possibile; si è provveduto anche ad uniformare le richieste degli operatori, allegando a tal fine ai vari provvedimenti uno schema di domanda.

d) approntamento di un modulo per richiesta di autorizzazione all'esportazione:

con lo scopo di poter corrispondere alle esigenze di maggiore rapidità nel rilascio delle autorizzazioni all'esportazione, è stato predisposto un apposito modulo, nel quale figurano tutti gli elementi richiesti per una completa istruttoria dell'istanza, evitando così i

---

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

tempi morti per eventuali richieste di chiarimenti da parte dell'Amministrazione. L'uso di tale modulo comporta anche ulteriore celerità in quanto ingloba, nel primo esemplare, l'autorizzazione da rilasciare sulla quale l'Amministrazione si limita ad apporre il numero di protocollo, la data e la firma, nonché le eventuali clausole condizionali.

Sono stati inoltre formulati speciali progetti finalizzati tendenti a migliorare l'organizzazione del lavoro ed a recuperare i ritardi dell'Amministrazione nel rilascio dei provvedimenti.

E' stato anche posto allo studio del competente ufficio un piano operativo di automazione che, attraverso l'analisi delle attribuzioni e dei compiti del Ministero, dovrà indicare quali sono le funzioni da automatizzare e quali le modalità più adeguate.

Infine, anche per il 1986, il Ministero ha continuato ad essere impegnato nel progetto F.E.P.A. (Funzionalità ed Efficienza della P.A.), tramite l'apposita Commissione decentrata.

In concreto, si è provveduto ad effettuare la prima fase di sperimentazione in materia di semplificazione delle procedure e di determinazione del fabbisogno di personale.

Per quanto riguarda quest'ultimo sottoprogetto, il Ministero del commercio con l'estero è stato prescelto dalla Funzione Pubblica per l'attuazione della seconda fase della sperimentazione, concernente la metodologia da applicare ai fini della raccolta degli elementi informativi relativi alla informatizzazione del problema.

Il Ministero ha partecipato, tra l'altro, a riunioni interministeriali, ai fini dell'elaborazione di schede per rendere operativa la rilevazione stessa.

**Ministero della difesa**

La quasi totalità delle attività degli organi centrali dell'area tecnico-amministrativa della Difesa si svolge in attuazione di piani e programmi definiti dagli Stati maggiori di forza armata e da Segredifesa e/o in esecuzione di leggi e regolamenti.

In tale contesto va evidenziato che:

- per le direzioni generali del personale deve essere fatta una distinzione tra quelle competenti per:
  - . il personale militare, per le quali la programmazione dell'attività concernente l'impiego e il reclutamento si è realizzata in aderenza sia alla pianificazione dell'impiego degli ufficiali e sottufficiali in relazione alle esigenze operative, sia ai fabbisogni qualitativi e quantitativi di forza armata;
  - . il personale civile, per le quali la programmazione si esplica limitatamente ad alcune incombenze proprie dell'attività concorsuale e ad alcuni settori specifici ove sussistono modesti casi di programmazione (quali, ad esempio, il piano d'impiego dei fondi di missione, quello per le spese dei corsi e per l'assegnazione di lavoro straordinario), mentre nel settore dell'impiego del personale la programmazione si sta delineando attraverso una visione più organica delle esigenze con l'attività della apposita Commissione composta da rappresentanti dell'Amministrazione e delle organizzazioni sindacali prevista dal regolamento sui trasferimenti;
- l'attività pensionistica, che non sembra possa efficacemente pianificarsi, condizionata com'è da un pesante sistema di procedure;
- la programmazione dell'attività risulta diffusa presso le direzioni generali tecniche in aderenza al loro compito istituzionale, che è quello volto a tradurre in corretti impegni amministrativi ed in compiute esecuzioni tecniche, amministrative e contabili, la pianificazione operativa e finanziaria sulla base delle assegnazioni di fondi ricevute;

---

**X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

- l'attività ispettiva nella sfera amministrativo-contabile, è stata oggetto di un'accurata pianificazione e programmazione da parte dell'Ufficio centrale per le ispezioni amministrative;  
La perdurante carenza di personale adeguatamente preparato alla funzione non ha permesso, in alcuni casi, la perfetta aderenza al disposto dell'art.524 del RAU (Regolamento di amministrazione unificato) che prescrive una ispezione diretta o decentrata almeno una volta all'anno per ogni ente o distaccamento dotato di autonomia amministrativa;
- l'attività informatica è oggetto di piani quinquennali e, nell'ambito di questi, di una programmazione annuale sulla base degli indirizzi di politica informatica fissati da Stamadifesa e Segredifesa;
- il contenzioso dell'Amministrazione, correlato a variabili imprevedibili, come l'iniziativa dei privati, l'attività di organi giurisdizionali e consultivi, nonché al tipo di rapporto sostanziale dedotto nei vari giudizi, non si presta ad una preventiva pianificazione verificabile ex-post con consuntivi, comunque nel corso del 1986 per nessuna controversia l'Amministrazione è rimasta assente, contumace o priva di difesa;
- la consulenza legislativa al Ministro ed ai Sottosegretari di Stato, è anch'essa non programmabile in quanto correlata alle esigenze del Parlamento, degli organi centrali del Ministero e delle pubbliche amministrazioni.

La verifica della rispondenza dell'attività svolta ai piani ed ai programmi non è spesso agevole, stante l'insorgere e l'intrecciarsi di un complesso di fattori contingenti. La direttrice principale verso la quale si muove l'azione di revisione e di ammodernamento è

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

costituita dalla sempre maggiore assimilazione dei concetti informativi a supporto dell'azione amministrativa. In particolare si evidenzia quanto segue:

- l'impostazione e l'attuazione di piani e programmi finanziari a medio e lungo termine potrebbero consentire una migliore razionalizzazione delle attività dei vari enti ed un miglior impiego delle limitate risorse disponibili ai fini dell'ottimizzazione del rapporto costo-efficacia;
- è avvertita l'esigenza dell'adeguamento degli organici in modo che con la relativa programmazione e con quella inerente la qualificazione, l'aggiornamento ed il trasferimento del personale civile possano progressivamente essere ridotte e colmate le carenze di organici e di professionalità presso i vari enti. Naturalmente tutta la problematica relativa alla mobilità rimarrà irrisolta finchè non si sarà provveduto ad eliminare la carenza di personale nonché tutte le altre condizioni oggettive che non la agevolano (abitazioni, trattamento economico, trasporti, ecc.);
- allo scopo di sfruttare in maniera ottimale la potenzialità produttiva dello Stabilimento grafico militare di Gaeta, è avvertita l'esigenza di affidare a detto stabilimento, mediante apposito provvedimento legislativo che esoneri l'Amministrazione dalla preventiva autorizzazione del Provveditorato generale dello Stato, l'approvvigionamento e la produzione di cartà, stampati e modellistica militare e quanto altro sia necessario per il funzionamento degli uffici della Difesa;
- per le problematiche del pensionamento normale e privilegiato ordinario l'apposito gruppo di studio istituito presso lo Stato maggiore della Difesa ha predisposto uno schema di disegno di legge concernente il miglioramento e lo snellimento delle procedure

pensionistiche, ivi comprese le preliminari procedure di stato giuridico. Si tratta in particolare, tenuto conto delle decisioni e pareri espressi dal Consiglio di Stato e dai T.A.R., di definire le pratiche relative alle pensioni ordinarie privilegiate e di equo indennizzo senza il preliminare parere del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie, che comporta un ritardo medio di due o tre anni. Inoltre con lo stesso provvedimento si propone, in attesa della liquidazione della pensione definitiva, che a cura del competente ufficio amministrativo dell'Amministrazione, venga erogato un trattamento provvisorio per la durata di sei anni della cessazione del servizio;

- le attività svolte dall'Amministrazione della difesa nel 1986 per acquisire, ammodernare, sostituire i sistemi d'arma e i materiali di scarsa efficienza o di tecnologia superata con altri rispondenti alle attuali esigenze operative, hanno reso possibile la continuazione del processo di rinnovamento dello strumento militare, avviato con le leggi promozionali per l'Esercito, la Marina e l'Aeronautica.

Gli obiettivi prefissati sono stati in linea generale raggiunti con positivi riflessi sulla vita economica e sociale del Paese. Tali riflessi sono stati particolarmente sensibili nel settore navale e aerospaziale, ove si sono avuti rilevanti benefici non solo per l'industria della difesa, che ha visto aumentare le proprie capacità di aggiornamento tecnologico e in definitiva di competitività sul mercato estero, ma anche per l'industria nazionale che, grazie soprattutto alla partecipazione a programmi di collaborazione internazionale, si è avvantaggiata della ricaduta di altre tecnologie sviluppate per applicazioni militari con conseguenti effetti positivi sulla bilancia commerciale.

Non mancano tuttavia in alcuni settori situazioni da correggere o migliorare per rendere l'azione amministrativa della Difesa più

rispondente in termini di efficienza ed efficacia alle aspettative della collettività.

In tema di proposta normativa i punti principali sono i seguenti:

per il personale:

- riformare la dirigenza per introdurre, con l'approvazione del disegno di legge presentato al Parlamento, più incisivi criteri di autonomia e responsabilità, anche manageriali, con adeguata distribuzione delle competenze e perequazioni di trattamento retributivo, potenziando le funzioni operative e riconoscendo quindi come preminenti funzioni dirigenziali quelle cui sono ascritti poteri dirigenziali e decisionali, con connesse responsabilità, piuttosto che funzioni di mero studio e consulenza;
- affrontare il problema del trattamento economico del personale civile della Difesa in una cornice in cui si deve tener conto della particolare natura delle prestazioni richieste a tale personale, generalmente impegnato in attività di supporto alle Forze Armate;
- ripianare ed adeguare gli organici del personale militare e civile dei ruoli e specialità necessari per l'assolvimento dei compiti istitutivi previsti dalla legislazione vigente per le direzioni generali e per gli uffici centrali dell'Amministrazione della difesa;
- provvedere all'inquadramento definitivo del personale civile sulla scorta dei profili professionali del pubblico impiego previsti dal D.P.R. 29.12.1984 - n.1219;



---

**X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

- dare attuazione alle nuove norme concernenti le procedure per il reclutamento, abbreviando di conseguenza i tempi medi di svolgimento dei concorsi, anche con l'assunzione degli idonei di precedenti concorsi, ai sensi della vigente normativa.

per le procedure amministrative:

- snellire le norme concernenti l'emissione di pareri degli organi consultivi interni ed esterni all'Amministrazione, al fine di abbreviare gli attuali tempi tecnici e pervenire ad un più rapido impegno delle assegnazioni di bilancio;
- elevare i limiti di spesa per i quali è richiesto l'esame ed il parere degli organi consultivi;
- allargare i casi previsti dall'art.41 del R.D. 23.5.1924, n.827, onde consentire una maggiore celerità per l'acquisizione di beni e servizi occorrenti all'attività dell'Amministrazione, conformemente a quanto previsto dalla legge 11.11.1986, n.770, relativa alle procedure contrattuali dello Stato per l'esecuzione di programmi di ricerca e per acquisizione e manutenzione di prodotti ad alta tecnologia;
- svolgere trattative private anche per acquisti di beni e servizi presso Governi esteri, in armonia con le disposizioni di cui all'art.1 del D.P.R. 30.6.1972, n.627;
- applicare agli atti di riconoscimento debito la medesima procedura stabilita per le transazioni;
- estendere le attribuzioni dei dirigenti di cui all'art.7, lettera a), 8, lettera b) e 9, lettera b) del D.P.R. 30.6.1972, n.748, anche ai contratti attivi;

---

---

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

---

- agganciare gli attuali limiti di spesa ad appropriati indici ISTAT da disciplinare annualmente con decreto del Ministro del tesoro;
- estendere alle pubbliche forniture il disposto dell'art.5 della legge 8 ottobre 1984, n.687, che prevede l'esonero dalla presentazione del deposito provvisorio nelle pubbliche competizioni;
- estendere alle pubbliche forniture l'ultimo paragrafo dell'art.6 della legge 10 dicembre 1981, n.741, che non prevede alcuna riduzione sul prezzo contrattuale nel caso di costituzione della cauzione definitiva mediante fideiussione bancaria o assicurativa;
- promuovere azioni intese ad istituire procedure più celeri per ottenere dalle competenti Prefetture, la prescritta certificazione ai fini dell'applicazione della normativa antimafia.

per il rifornimento idrico alle isole minori:

alla luce dell'esperienza acquisita, con riguardo alle preoccupazioni a suo tempo espresse dal Ministro del tesoro in merito al pesante onere finanziario che comporta tale servizio, ma soprattutto per considerazioni connesse all'attuale ordinamento degli enti locali che affida la politica del territorio alle Regioni, si ritiene che le competenze amministrative ed i procedimenti di ordine finanziario e contabile dovrebbero essere trasferiti alle regioni interessate, sia pure con opportuno coordinamento a livello statale.

Al riguardo, giova osservare che tale compito, per sua natura permanente e intimamente connesso agli interessi vitali e immediati delle comunità interessate, non sembra possa rientrare tra quelli istituzionalmente devoluti alle FF.AA. (vedasi legge 22.7.1975, - n.382).

per i servizi informatici:

E' indispensabile continuare lo sviluppo progressivo dei servizi informatici per l'automazione integrale delle procedure amministrative e della gestione del personale, eliminando vecchie procedure che non trovano più giustificazione nell'attuale situazione, riducendo al minimo i tempi di acquisizione delle apparecchiature elettroniche, per sottrarle ai maggiori oneri ed alla obsolescenza cui sono andate finora spesso soggette.

**Ministero Industria**

Nel settore energetico il Ministero, dopo la definitiva approvazione del CIPE, con delibera del 20 marzo 1986, del Piano energetico nazionale, ha completato gli impegni relativi agli stanziamenti degli esercizi finanziari 1982-1983.

Sempre nel quadro del suddetto piano, le regioni hanno operato sugli incentivi previsti, 590 miliardi per l'utilizzo delle fonti rinnovabili e 300 miliardi per il contenimento dei consumi nei settori agricolo ed industriale.

Per quanto riguarda il settore petrolifero, nel corso del 1986 è stata data attuazione alla legge 10.3.1986, n.61, che ha modificato la legge 731/83, introducendo il principio di ripartizione dell'onere della scorta tra importatori e raffinatori che immettono i prodotti petroliferi al consumo. Per provvedere poi al controllo di tali scorte, l'ufficio competente è stato collegato con il centro elaborazione dati della competente Direzione, attraverso un terminale che consentirà di accelerare e snellire le procedure.

Per il Gas Propano Liquido è stata data attuazione alla legge 539/85 che stabilisce l'obbligo di cauzione per le bombole e di adeguamento delle disponibilità dei serbatoi fissi al 20% del volume complessivo di proprietà.

Anche in questo settore, si è provveduto ad avviare e gestire una procedura automatizzata per la rilevazione ed il controllo di tutti gli adempimenti previsti dalla normativa quali: registrazione sulle cauzioni delle bombole, investimenti in titoli, interessi maturati, ecc..

Sono continuate inoltre le attività inerenti all'attuazione anticipata della direttiva CEE 85/210, concernente l'omogeneizzazione delle legislazioni degli Stati membri circa la percentuale di piombo nelle benzine.

Per accrescere le condizioni di libertà di mercato, è stato inoltre trasformato da "amministrato" in "sorvegliato" il prezzo di alcuni carburanti.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto riguarda il gas naturale si è definita la seconda fase di metanizzazione del Mezzogiorno, di cui alla delibera CIPE dell'84. Per la realizzazione di tale programma, con delibera del 18.12.1986, il CIPE ha individuato 201 bacini da metanizzare, così ripartiti:

MARCHE	3	LAZIO	13
ABRUZZO	15	MOLISE	6
CAMPANIA	59	PUGLIA	34
BASILICATA	13	CALABRIA	25
SICILIA	33		

Per quanto riguarda il settore elettrico, è stato richiesto alle Regioni Liguria, Friuli-Venezia Giulia e Toscana di esperire le procedure per la localizzazione delle centrali termoelettriche a carbone, previste prioritariamente dall'aggiornamento 1985/87 del Piano Energetico Nazionale; sono stati prorogati i termini per l'ultimazione dei lavori relativi alla realizzazione delle centrali termoelettriche ad olio combustibile di Torre Valdaligia Nord (località del Comune di Civitavecchia) e di Piombino.

Relativamente alla costruenda centrale a carbone di Brindisi Sud, della potenza di 2.560 MW, è stato dato incarico all'Avvocatura dello Stato di difendere la posizione dell'Amministrazione nel contenzioso instaurato presso il TAR della Puglia da privati cittadini espropriati dei loro terreni e dal Sindaco di Brindisi, che, con propria ordinanza, ha sospeso l'esecuzione dei lavori dell'ENEL. E' stata, altresì, curata l'organizzazione e lo svolgimento dell'attività dell'apposito Gruppo di lavoro, nominato il 5 settembre 1986 dal Ministro, incaricato di approfondire gli aspetti di sicurezza della centrale e di tutela ambientale, nonché di ricercare le migliori soluzioni per la polifunzionalità del porto di Brindisi.

Sono stati inoltre prorogati i termini per le espropriazioni dei terreni ed i lavori preliminari per la realizzazione della centrale a carbone di Gioia Tauro.

Si è inoltre provveduto a curare l'applicazione delle norme per la riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis (legge 27 giugno 1985, n.351); in particolare per la stipula della convenzione che dovrà regolare i rapporti tra l'ENI e l'ENEL per la fornitura del carbone del suddetto bacino.

Il Ministero ha anche assolto ai compiti di vigilanza sull'attività dell'ENEL; in particolare ha proceduto all'esame del bilancio consuntivo dell'ENEL relativo all'esercizio 1985.

Nel settore nucleare, l'incidente avvenuto a Chernobyl nell'aprile del 1986 ha indotto ad una attenta riflessione sui programmi di costruzione delle centrali stabilite con l'aggiornamento 1985-87 del PEN. Sono state consultate tutte le forze scientifiche, politiche ed istituzionali del Paese; tale consultazione si è conclusa in occasione della Conferenza nazionale dell'energia che si è tenuta a Roma dal 24 al 27 febbraio 1987.

Per quanto riguarda la siderurgia, il Ministero continua ad occuparsi delle misure da adottare in sede comunitaria in favore della siderurgia, delle questioni connesse alla politica industriale e commerciale delle comunità europee, dell'attuazione della normativa comunitaria concernente i prezzi minimi per alcuni prodotti siderurgici, del controllo degli scambi intercomunitari.

Gli stanziamenti totali previsti in applicazione della legge 12.8.1977, n.675, in materia di fondi destinati alla ristrutturazione e riconversione industriale, sono i seguenti:

- stanziamento iniziale	4.550 miliardi
- rifinanziamento (legge 130/82)	5.300 miliardi
<b>TOTALE</b>	<b>9.850 miliardi</b>

Si tratta di stanziamenti poliennali fino al 1997.

---

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Le disponibilità del fondo sono state utilizzate anche per altre finalità; per gli utilizzi diversi dalla ristrutturazione e riconversione sono stati destinati 2.795 miliardi (compresi quelli per provvedimenti legislativi in corso di approvazione).

Le domande di ristrutturazione e riconversione approvate comportano impegni che in totale ammontano a 7.000 miliardi (valutazione globale degli oneri dei vari anni).

Per il settore commerciale, l'ufficio studi ha portato a termine le fasi di predisposizione dell'indagine conoscitiva sulla rete distributiva; l'iniziativa è stata poi sospesa e verrà gradualmente sostituita da un sistema informativo permanente, in grado di cogliere, annualmente, le principali informazioni concernenti il settore distributivo.

Nel corso del primo trimestre del 1986 è stata, inoltre, messa a punto un'indagine sulla consistenza e sulla struttura dei Centri commerciali all'ingrosso e al dettaglio, i cui risultati sono attualmente in corso di elaborazione e pubblicazione.

E' proseguita l'azione di controllo nel settore delle manifestazioni fieristiche internazionali anche attraverso una azione più incisiva della Commissione consultiva fiere.

Si è intensificata l'azione di coordinamento tra manifestazioni internazionali e nazionali inerenti allo stesso settore merceologico, con interventi presso i vari organizzatori ed Enti regionali, di volta in volta interessati.

Nel settore delle società fiduciarie, l'inadeguatezza delle strutture ministeriali e l'impossibilità di azioni più incisive, a causa della carenza della normativa vigente, ha portato alla predisposizione di un disegno di legge sull'intera materia, diramato in data 26 gennaio 1986.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si è provveduto inoltre:

- a) all'intensificazione dell'attività di vigilanza per fronteggiare gravi situazioni patologiche verificatesi in tempi recenti nel settore, applicando le nuove disposizioni di cui alla legge 1.8.1986, n.430, utilizzando anche esperti esterni all'Amministrazione per effettuare ispezioni straordinarie;
- b) all'esame approfondito dei bilanci ed al riordino di tutti i fascicoli relativi alle società, nonché alla informatizzazione di ogni elemento utile di conoscenza delle stesse;
- c) alla formazione, attraverso corsi addestrativi appositamente istituiti, di un corpo ispettivo autonomo.

Nel settore del credito agevolato al commercio, si è avuta una sensibile riduzione dei tempi di erogazione dei contributi, grazie alla fattiva collaborazione di alcuni istituti di credito, per la riduzione dei tempi di registrazione dei provvedimenti presso la Corte dei conti e per la maggiore mole di lavoro che l'Ufficio è stato in grado di smaltire.

Per quel che concerne il Servizio centrale delle Camere di commercio è da segnalare che è stato completato l'esame, per la parte di propria competenza, delle delibere concernenti la determinazione delle nuove piante organiche per altrettanti enti camerali, ai sensi dell'art.18 del D.P.R. 31.5.1984, n.665.

Nell'ambito della tutela dei consumatori nel 1986, in attuazione della decisione 86/138 CEE e con la stipula dei contratti tra questo Ministero ed il Ministero della Sanità da una parte, ed alcune unità socio-sanitarie dall'altra, è iniziata e sta proseguendo la rilevazione sugli incidenti domestici e del tempo libero.

Sono stati predisposti, poi, schemi di disegni di legge per il recepimento nel nostro ordinamento di direttive comunitarie in materia.

Per quel che concerne il settore assicurativo, l'ufficio preposto alla tenuta ed al funzionamento dell'Albo dei mediatori di



assicurazione e riassicurazione ha proceduto ai numerosi adempimenti previsti dalla normativa.

Intensa è stata anche l'attività della Commissione r.c. auto e della Commissione consultiva per le assicurazioni private.

La Commissione r.c. auto, di cui alla legge 990/1969 ha esaminato anche le tariffe r.c. autoveicoli presentate dalle imprese di assicurazione, da valere per il periodo 1° marzo 1986 - 28 febbraio 1987. La Commissione, inoltre, si è espressa in merito ai seguenti argomenti:

- determinazione per il periodo 1° marzo 1986 - 28 febbraio 1987 dei limiti minimo e massimo dell'importo complessivo dei caricamenti sui premi di assicurazione r.c. autoveicoli;
- fissazione dell'importo complessivo dei caricamenti sui premi delle assicurazioni per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore.

Si è pronunciata pure in merito ai numerosi rischi tariffari, ai sensi dell'art.26 del D.P.R. 24.11.1970, n.973.

Il Ministero ha partecipato alla prima fase di sperimentazione del Progetto FEPA, che si è conclusa il 30 aprile 1986, aderendo a quattro dei sottoprogetti previsti e precisamente al:

- 1° - Semplificazione delle procedure amministrative;
- 2° - normalizzazione ed individuazione dei fabbisogni di personale della P.A.;
- 3° - controllo sull'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa - indicatori di produttività;
- 5° - aggiornamento professionale.

Tale fase, cui hanno partecipato 55 dipendenti (5 dirigenti, 17 funzionari direttivi di VIII e VII livello, 22 impiegati appartenenti alla ex carriera di concetto ed esecutiva), si è svolta senza problemi, con elevato livello di motivazione e grado di coinvolgimento dei responsabili e degli sperimentatori di ciascun sottoprogetto.

Qualche difficoltà si è avuta per effettuare le necessarie

rilevazioni, ma è stato possibile condurre a termine la sperimentazione nei tempi previsti.

In merito a ciascun sottoprogetto si riferisce quanto segue:

#### 1. Semplificazione delle procedure amministrative

La linea prescelta è stata la 1.1 - Modifica alla normativa delle attuali procedure. In tale ambito è stata esaminata la procedura relativa all'ammissione di nuovi modelli di strumenti di misura alla verifica ed alla legalizzazione metrica.

Tale procedura è stata presa in considerazione, sia perchè regolamentata da una normativa emanata in epoca remota (R.D. 12 giugno 1902, n.226), e perciò presumibilmente obsoleta, sia perchè attualmente il tempo medio per l'emissione del decreto di approvazione è di circa due anni.

Si è ritenuto, in particolare, di analizzare se esistano e quali siano gli adempimenti su cui intervenire e verificare la possibilità di introdurre correttivi normativi e non.

Complessivamente l'analisi della procedura scelta ha evidenziato una sostanziale validità della norma principale, poichè i passaggi sono risultati pochi e le fasi piuttosto semplici.

Tuttavia sono state proposte modifiche all'articolo 7 del R.D. del 1902, con lo scopo principalmente di assicurare il parere del Comitato tecnico solo per strumenti che abbiano subito cambiamenti rilevanti e rivestano una certa importanza metrologica.

#### 2. Verifica dei fabbisogni organici

L'analisi ha riguardato la divisione VI della Direzione generale affari generali, che effettua il controllo di legittimità sugli atti riguardanti il personale, emanati dagli enti vigilati dal Ministero. Tale settore è stato scelto dalla Commissione decentrata per il tipo di atti erogati, significativi per quantità e ripetitività.

La metodologia proposta dalla Commissione centrale ha comportato qualche problema per la compilazione della scheda anagrafica, ma si è rivelata complessivamente corretta e valida ai fini dell'individua-

zione dell'effettivo fabbisogno di personale.

3. Controllo sull'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa - indicatori di produttività -

Per la linea di intervento 3.4 - indicatori di produttività - sono state prescelte, per l'attività ripetitiva che svolgono, due divisioni: la divisione VI della Direzione generale affari generali, e la divisione VII della Direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali, preposta all'erogazione del credito agevolato al commercio, ai sensi della legge 517/1975.

La sperimentazione di tale linea d'intervento non ha comportato problemi di sorta e ha consentito la costruzione di una serie di indici di produzione, relativamente ai due prodotti prescelti per la sperimentazione.

5. Aggiornamento professionale

Tale sottoprogetto è ancora in fase di sperimentazione.

Nei mesi di maggio, giugno e ottobre sono stati effettuati i seminari di preparazione dei docenti interni alla P.A., incaricati di occuparsi dei corsi di formazione per i funzionari di VII e VIII livello e per gli impiegati dei livelli più bassi.

Sono stati, quindi, organizzati 3 corsi sperimentali di tipo modulare, con l'obiettivo di fornire il quadro generale di riferimento dell'organizzazione del lavoro all'interno della P.A. e di avviare un processo finalizzato all'aggiornamento professionale, con particolare riguardo alle questioni organizzative connesse all'introduzione delle tecnologie informatiche.

I programmi dei corsi sono stati fissati in coerenza con i pacchetti didattici predisposti dal gruppo di lavoro della Commissione centrale incaricato del coordinamento tecnico del sottoprogetto.

**Ministero dell'interno**

Nel corso del 1986 sono state attuate o avviate le iniziative previste nei programmi di massima predisposti all'inizio dell'anno e approvati dal Ministro, ai sensi dell'art.3 del D.P.R. 30.6.1972, n.748.

In materia di pubblica sicurezza, si è provveduto a pianificare i finanziamenti per la realizzazione di opere ed infrastrutture e per l'acquisizione di mezzi tecnico-logistici necessari al potenziamento e all'ammodernamento dei servizi delle forze di polizia. La somma complessivamente stanziata per il triennio 1985-1987 ammonta a 600 miliardi, di cui 200 miliardi sono stati destinati a spese effettuate durante l'esercizio finanziario 1986. I settori interessati sono quelli dell'informatica e delle telecomunicazioni, delle infrastrutture, della motorizzazione, delle armi e munizioni, dell'equipaggiamento e della polizia criminale.

Particolare impegno è stato dedicato alla programmazione e pianificazione delle attività per la lotta contro il terrorismo, la delinquenza comune e organizzata e la diffusione della droga. Obiettivo perseguito con insistenza è stato quello di intensificare il coordinamento interforze e la cooperazione tra il centro e la periferia, sollecitando l'adozione di ogni utile accorgimento per migliorare, nel loro complesso, i servizi, anche attraverso la verifica degli sviluppi di indagini già avviate nelle varie province.

Al fine di migliorare la professionalità degli operatori di polizia, sono stati organizzati quattro corsi di addestramento per operazioni contro i sequestri di persona, della durata di un mese ciascuno, destinati ai componenti delle squadre mobili e dei centri interprovinciali Criminalpol, nonché un corso di prevenzione del crimine riservato a personale in servizio presso il nucleo di prevenzione della Calabria.

La tutela della sicurezza dei cittadini e dell'ordine pubblico è stata attuata anche attraverso un'intensa attività di coordinamento

delle questure tra loro e con il Dipartimento della pubblica sicurezza. Le misure preventive adottate hanno consentito di tenere sotto costante osservazione tutti quei fenomeni, avvenimenti e situazioni di rilevanza sociale che avrebbero potuto turbare la convivenza civile.

Altra problematica di rilievo, su cui si è concentrata l'attività del Dipartimento della pubblica sicurezza, è stata quella relativa alla crescente presenza di stranieri in Italia, con riflessi non soltanto sotto il profilo sociale ed occupazionale, ma anche dal punto di vista dell'ordine e della sicurezza pubblica. Tali presenze, infatti, sono talvolta collegate al terrorismo internazionale ed alla criminalità organizzata.

Il Servizio centrale antidroga ha coordinato e diretto numerose operazioni, per la prevenzione di traffici illeciti di droga, che hanno portato a notevoli risultati nel sequestro di cospicue quantità di sostanze stupefacenti.

In relazione a situazioni di tensione internazionale è stato programmato un tempestivo ed efficace servizio di vigilanza delle sedi diplomatico-consolari e dei rappresentanti degli Stati esteri, nonché di personalità straniere in visita nel nostro Paese.

Particolarmente intensa è stata anche l'attività della polizia stradale, ferroviaria, di frontiera e postale per garantire la sicurezza sulle strade, sui treni, ai posti di frontiera terrestre, aerea e marittima e per le scorte ai servizi postali.

Sotto l'aspetto normativo, anche nel 1986, l'attività programmata ha riguardato principalmente l'emanazione di provvedimenti per il completamento della riforma della pubblica sicurezza, delineata con la legge 1.4.1981, n.121.

Per quanto riguarda l'Amministrazione generale, nel settore della documentazione sono state completate e pubblicate rilevazioni su alcuni aspetti della vita sociale ed economica del Paese,

costituenti motivi di tensione sociale. Nell'ambito dell'"Osservatorio permanente sul fenomeno droga", vanno menzionati un rapporto su due anni di attività, con dati e valutazioni riferiti al periodo giugno 1984-giugno 1986, e rilevazioni trimestrali sui tossicodipendenti in trattamento presso le strutture sanitarie pubbliche e le comunità terapeutiche residenziali. Degne di rilievo sono altresì le seguenti iniziative: la messa a regime di un'indagine, con cadenza annuale, volta ad acquisire informazioni sull'evoluzione demografica degli anziani; un rapporto triennale e rilevazioni trimestrali sull'andamento delle procedure di sfratto in corso su tutto il territorio nazionale; una ricognizione effettuata in ambito nazionale, su richiesta del Ministero dei Lavori Pubblici, sull'entità dei nuclei familiari che i comuni hanno provveduto ad alloggiare in strutture provvisorie; una rilevazione sull'entità e la tipologia dei lavori pubblici, realizzati in tutto il territorio nazionale.

La Direzione generale dell'amministrazione civile è stata impegnata nell'attuazione del programma di massima elaborato all'inizio dell'anno e nell'approfondimento di alcuni temi istituzionali, da tempo allo studio.

Costante attenzione è stata dedicata ai lavori parlamentari relativi al disegno di legge sull'ordinamento della autonomie locali.

Sempre con riferimento alle realtà locali, vanno segnalati due provvedimenti legislativi, di cui è stato seguito l'"iter" parlamentare: la legge 15 gennaio 1986, n.4, che, in attesa della riforma delle unità sanitarie locali, ne ha modificato gli organi, sopprimendo l'assemblea generale, e la legge 11 novembre 1986, n.765, che ha esteso la normativa prevista dalla legge 1.6.1977, n.286, sulla sospensione e la decadenza degli amministratori degli enti locali in dipendenza di procedimenti penali, ai presidenti ed ai componenti degli organi esecutivi di enti, aziende ed organismi dipendenti o comunque derivati da enti territoriali.

La consistente produzione legislativa regionale evidenzia sempre

più la necessità di uno snellimento del procedimento di controllo, già previsto in un apposito disegno di legge di riforma costituzionale.

Per la finanza locale, anche nel 1986 si è provveduto ad adottare provvedimenti con i quali si è mirato essenzialmente a determinare la perequazione delle risorse finanziarie tra gli enti locali. L'adozione di tali provvedimenti è il risultato di studi che hanno confermato la scelta positiva, operata già negli anni 1984 e 1985, di utilizzare, ai fini della suddetta perequazione, accanto al metodo della spesa storica, criteri oggettivi basati principalmente sulla popolazione e sull'inverso del reddito medio pro-capite. Per la regolamentazione a regime della materia, è stato presentato al Senato un disegno di legge, d'iniziativa del Ministero degli interni e di quello del tesoro (atto Senato 1580). Intanto, per disciplinare i bilanci degli enti locali relativi al 1986, è stato emanato il D.L. 1° luglio 1986, n.318, convertito nella legge 9 agosto 1986, n.488, in cui sono stati trasfusi alcuni principi fondamentali contenuti nel suddetto disegno di legge.

I piani ed i programmi riguardanti l'attività della Direzione generale degli affari dei culti sono stati predisposti ed attuati in relazione alla nuova disciplina introdotta dalla legge 20.5.1985, n.222, sugli enti e beni ecclesiastici e sul sostentamento del clero, nonchè in riferimento ai rapporti con confessioni religiose diverse dalla religione cattolica.

Nel corso dell'anno è stata seguita la conclusione dell'accordo internazionale, che sarà ratificato al più presto, tra Governo italiano ed UNICEF, per l'istituzione di un Centro internazionale per lo studio dei problemi dei minori a Firenze.

E' proseguita inoltre l'attività assistenziale a favore dei rifugiati ospitati nei Centri di assistenza profughi stranieri di Capua e Latina; si avverte, comunque, sempre di più la necessità di norme che disciplinino compiutamente l'ingresso ed il soggiorno in Italia degli stranieri che richiedono asilo politico e l'eventuale

assistenza fino alla definitiva sistemazione nel nostro Paese o all'estero.

La Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi ha portato a compimento le attività programmate riguardanti l'organizzazione, il funzionamento e l'attivazione delle sale operative di protezione civile operanti in sede periferica presso le prefetture; la gestione, direzione e promozione del volontariato individuale e di quello associato; l'informazione al pubblico sui principali temi della protezione civile; l'organizzazione e l'attuazione delle esercitazioni in vista di interventi; la gestione dei piani provinciali di protezione civile e dei piani di emergenza connessi con determinate ipotesi calamitose (incidenti industriali, nucleari ecc.); la gestione del progetto "Mercurio", di automazione degli anzidetti piani provinciali; l'attivazione ed il funzionamento delle strutture operative connesse alla difesa civile; l'organizzazione, la gestione e l'attivazione dei centri assistenziali di pronto intervento.

L'incidente di "Chernobyl" ha portato ad una seria riflessione sui problemi relativi alla sicurezza degli impianti nucleari e ad un attento e approfondito studio e controllo dei piani di emergenza esterna. La situazione è stata affrontata con efficienza dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che durante il periodo di "attenzione nucleare" ha svolto una intensa attività, nonostante l'insufficienza dell'organico e la inadeguatezza dei mezzi.

Di rilevante impegno è risultato l'allestimento e lo svolgimento, nella Sicilia orientale, dell'esercitazione "Efesto 86", che ha avuto luogo nel mese di marzo. L'esercitazione, che partiva dal presupposto del verificarsi di un terremoto di notevole intensità, ha permesso di acquisire utili dati e provare mezzi e uomini di fronte a situazioni di emergenza immediata.

Grosse difficoltà si sono incontrate e si incontrano nel dare



applicazione alla legge n.444/1985, relativa alle assunzioni di personale in cassa-integrazione, in quanto nei bandi di concorso, emanati dal Ministero del Lavoro, non sono state pubblicate le qualifiche di mestiere. Ciò ha consentito l'invio di domande di partecipazione da parte di numerosi candidati che non sono in possesso dei requisiti necessari per essere impiegati nelle officine meccaniche regionali di prossima istituzione.

Notevole è stata l'attività svolta dall'Ufficio centrale per gli affari legislativi e le relazioni internazionali, anche in rapporto all'andamento dei lavori parlamentari.

Per conseguire una maggiore speditezza nello svolgimento delle procedure, sarebbe necessario ottenere un collegamento, a mezzo terminale, per l'accesso all'archivio automatizzato dei due rami del Parlamento, ai fini di una conoscenza in tempo reale delle iniziative legislative in corso, nonchè con il centro elettronico di informatica giuridica della Corte di Cassazione. Ciò consentirebbe una immediata conoscenza di tutte le iniziative legislative, del loro iter parlamentare, della giurisprudenza civile, penale ed amministrativa, nonchè della legislazione statale e locale.

Per quanto attiene all'attività dell'Ispettorato generale di amministrazione, vanno segnalate visite ispettive effettuate presso uffici periferici dell'Amministrazione dell'interno.

Da uno sguardo di sintesi alle attività svolte dai diversi settori del Ministero nel decorso anno, si rileva il costante impegno dell'Amministrazione nel perseguire obiettivi di ammodernamento delle proprie strutture e di miglioramento dell'organizzazione dei servizi. Gli sforzi compiuti, peraltro, per conseguire risultati di indubbio interesse, sono stati in parte vanificati da ostacoli "in itinere", che ancora una volta rivelano l'immagine di una pubblica amministrazione invischiata in una serie di anacronistiche pastoie.

Per quanto attiene alla legislazione, si rileva una insoddisfacciente intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli altri ministeri in ordine alla predisposizione dei testi normativi da

sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri.

Accade infatti frequentemente di venire a conoscenza dei testi normativi quando mancano solo pochi giorni alla loro presentazione in Consiglio dei Ministri oppure nello stesso giorno del Consiglio; ciò impedisce da un lato la necessaria meditazione e ponderazione delle implicazioni che il testo proposto comporta e dall'altro vanifica ogni possibile soddisfacente concertazione tra le singole amministrazioni interessate. Tale discutibile modo di operare può dar luogo a testi tecnicamente inadeguati, che spesso aprono larghi spazi a sostanziali ed ampi rifacimenti in sede parlamentare, talvolta a scapito della fattibilità della normativa proposta.

Il proliferare degli organi di controllo e di coordinamento ed il perdurare di una normativa che condiziona ad una serie di pareri preventivi i provvedimenti da adottare determinano spesso, per eccessive preoccupazioni di garantismo, intralci alla volontà di rinnovamento e di aggiornamento della Pubblica Amministrazione, ponendo in secondo piano la regola del decentramento della responsabilità, che da sempre è ritenuta lo strumento migliore per lo snellimento dei processi decisionali.

Analoghi effetti di rallentamento dell'azione amministrativa producono a volte - a detta del Ministero - i rapporti con le organizzazioni sindacali, che spesso si pongono nei confronti dell'Amministrazione in posizione di critica preconcetta e non di collaborazione. Inoltre, le innovazioni introdotte dai recenti accordi conclusi a livello intercompartimentale e di comparto prevedono un coinvolgimento generalizzato e continuo delle organizzazioni predette, che comporta, a parere del ministero, vischiosità nell'azione amministrativa e rallentamenti nell'adozione delle decisioni, con riflessi negativi sulle attribuzioni e sulle responsabilità dei dirigenti.

Estremamente difficoltose si sono rivelate le trattative condotte per l'adeguamento delle qualifiche del personale dell'amministrazione civile dell'interno ai profili generali del pubblico

impiego.

Nella consueta attività amministrativa è sempre più avvertita la necessità di snellire le procedure. Di notevole interesse è stato, al riguardo, il progetto "Funzionalità ed efficienza della Pubblica Amministrazione", in attuazione del quale si è provveduto a formulare proposte di semplificazione di procedure al Dipartimento della Funzione Pubblica, sulla base di uno studio accurato che ha richiesto il concorso di tutti i comparti del Ministero. Le proposte medesime, approvate dall'apposita "Commissione decentrata", formalmente costituita con compiti di indirizzo e coordinamento, sono ora in attesa di essere vagliate dalla "Commissione centrale" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' auspicabile che esso possa produrre effettivamente i concreti risultati di miglioramento dell'azione amministrativa che si prefigge e non resti, come già accaduto in passato, un mero fatto teorico che poi genera scetticismo e frustrazioni negli operatori della pubblica amministrazione e nella pubblica opinione.

E' da sottolineare, infatti, che l'apparato amministrativo dello Stato ha obiettivamente bisogno di radicali riforme di struttura e di un personale culturalmente e professionalmente adeguato ai compiti sempre più incisivi e delicati che è chiamato a svolgere. Inoltre qualsiasi miglioramento in termini di qualità e di efficienza dei servizi non può conseguirsi senza adeguati incentivi che, allo stato delle cose, sono da ritenere, a giudizio del Ministero, del tutto inesistenti, sì da rendere necessaria una profonda revisione del sistema di norme che dalla legge n.312 del 1980 in poi ha portato ad un appiattimento delle funzioni e delle retribuzioni, in evidente contraddizione con le conclamate esigenze di produttività e di professionalità che dovrebbero invece caratterizzare il pubblico impiego, rendendolo competitivo con il settore privato.

**Ministero dei Lavori Pubblici**

Il metodo della programmazione dell'attività da svolgere costituisce, ormai, una prassi consolidata in tutti i settori dell'Amministrazione.

Tuttavia, si verificano spesso gravi ritardi rispetto alle previsioni dei programmi predisposti, causando, tra l'altro, la conseguente formazione di residui passivi, per una serie di fattori che si analizzeranno sinteticamente nel seguito.

La lentezza dell'azione amministrativa, sia in fase precontrattuale, sia in quella contrattuale (che comporta conseguentemente oneri finanziari principalmente in materia di revisione dei prezzi), fonda le sue radici essenzialmente nella tortuosità dell'iter burocratico, che accompagna la realizzazione degli interventi a partire dalla fase programmatica, per continuare nelle fasi di progettazione delle opere, di esame dei progetti da parte degli organi consultivi, di approvazione del progetto, di controllo dell'atto approvativo, prima da parte della ragioneria centrale e poi da parte della Corte dei conti, per finire nelle fasi di appalto e di esecuzione.

Si ritiene, pertanto, che occorranza provvedimenti legislativi che incidano in maniera significativa nel settore delle procedure e dei controlli fino alla ridefinizione di alcuni punti della contabilità generale dello Stato e del Regolamento del 1895 per la direzione, contabilità e collaudo dei lavori pubblici.

A questo problema, la cui soluzione impone un impegno serio e responsabile della classe politica, se ne aggiunge un altro non meno importante: quello della gestione contabile e della elaborazione dei dati e delle notizie.

L'incremento continuo dei programmi delle opere, il susseguirsi di leggi speciali di finanziamento determinano un crescente accavallarsi e incrociarsi di registrazioni e di partite contabili in termini di competenza e di residui per l'assunzione degli impegni di spesa e per i pagamenti.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'attuale sistema di tenuta contabile, molto laborioso e non supportato da strumenti informatici, si è ulteriormente appesantito per gli adempimenti previsti dall'art. 18 della legge 5.8.1978, n. 468 (quantificazione annuale della spesa) e dell'art. 17, 1° comma, della stessa legge (variazioni delle dotazioni di competenza e di cassa dell'anno).

Pertanto, sarebbe necessario poter usufruire di un sistema informativo integrato tra Direzioni generali, istituti decentrati e uffici periferici, in modo da poter gestire tutti i lavori pubblici (di competenza) in tempo reale, ottenendo anche una maggiore facilità nelle funzioni di programmazione, coordinamento e controllo.

Altro grave problema che assilla l'Amministrazione è quello della mancanza di una ridefinizione legislativa delle competenze istituzionali a seguito del riordino dell'apparato esecutivo statale, anche in funzione dell'istituzione degli ordinamenti regionali, sia ordinari che a statuto speciale.

In mancanza della promulgazione di una legge organica di ristrutturazione del Ministero, nonostante alcuni schemi di disegni di legge predisposti in proposito dall'Amministrazione negli anni scorsi, nell'anno 1986 si sono consolidate - anche se non perfezionate - alcune iniziative legislative in ordine ad un'organica politica nazionale per la difesa del suolo.

Sull'argomento un apposito schema di provvedimento legislativo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri e presentato alla Camera dei Deputati il 4.10.1986 (A.C. n. 3188): su di esso si era pronunciata favorevolmente la Commissione bilancio.

E' questo un primo segnale positivo della volontà politica di ristrutturazione del Ministero, con l'intendimento di procedere per fasi e per settori omogenei, anzichè con un disegno onnicomprensivo, che nell'attuale realtà socio-politica sarebbe destinato a probabile fallimento.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un ultimo problema riguarda la consistenza del personale e in particolare la riduzione dei relativi quadri organici, stravolti da una miriade di leggi emanate con scarsa connessione tra loro.

Con il D.P.R. 1077 del 28.12.1970 si dette la possibilità a gran parte del personale di progredire nella carriera, in quanto con l'art. 132 si provvide ad aumentare le dotazioni organiche delle qualifiche apicali dei vari ruoli.

Nel frattempo, però, altre disposizioni di legge (in particolare il D.P.R. n. 748 del 30.6.1972 e la legge n. 336 del 24.5.1970), nell'ottica di una politica di carattere generale di sfoltimento dei quadri del pubblico impiego, hanno favorito l'esodo di personale, che di norma era nelle qualifiche medio-alte, provocando il congelamento di altrettanti posti nelle qualifiche iniziali.

Tale fenomeno ha causato il blocco dei concorsi pubblici e l'impossibilità di un ricambio generazionale con il conseguente mancato trasferimento di esperienze e cognizioni della complessa macchina burocratica.

Su tale problematica è molto significativo il fatto che la dotazione organica complessiva delle qualifiche funzionali, stabilita ai sensi del 2° comma dell'art. 5 della legge 312/1980 (riferentesi alla data dell'1.1.1978, ma di entità numerica quasi uguale alla dotazione organica attuale), ammonta a 7.163 unità, mentre il personale presente in servizio, escluso quello dirigente e del ruolo ad esaurimento, è al 31/12 scorso di 4.186 unità.

In proposito, si confida che, una volta stabilita con sollecitudine la dotazione organica complessiva per ogni qualifica funzionale sulla base delle esigenze di questa Amministrazione (comma 1°, art. 5, legge 312/1980), si possa poi procedere alle relative, indispensabili assunzioni di personale.

Altro grave problema da portare a soluzione è costituito dall'impellente necessità di procedere alla formazione del personale (e all'addestramento degli operai) su vasta scala e in maniera ricorrente, predisponendo un piano di formazione, che preveda la

preparazione di formatori interni all'amministrazione e responsabilizzando ciascun dirigente nel partecipare attivamente al raggiungimento dell'obiettivo della formazione professionale del dipendente personale.

Nel 1986, infine, è proseguita l'attività dell'Amministrazione nel progetto F.E.P.A. (Funzionalità ed efficienza della P.A.), secondo le previste linee, descritte nella relazione dell'anno scorso.

Oltre ad aver coinvolto nel progetto un sempre maggior numero di persone, nel campo della semplificazione delle procedure, questa Amministrazione ha già dato applicazione ad una delle proposte formulate dalla Commissione decentrata F.E.P.A., costituendo nel corso del 1986 il Comitato di presidenza (art. 6 - legge n. 1460/1942) della terza Sezione del Consiglio superiore dei LL.PP., con l'obiettivo di esprimere più celermente pareri su progetti, mediante un organismo più snello e spedito rispetto a quello della Sezione nel suo insieme.

**Ministero del lavoro e della previdenza sociale**

L'attività svolta dall'amministrazione, nel corso del 1986 ha riguardato in modo particolare le problematiche su:

**1. I RAPPORTI DI LAVORO**

In questo settore si rende necessaria una riformulazione di talune norme e qualche sistematica revisione di altre, soprattutto in materia di:

Condizione della donna lavoratrice (Legge 903 del 1977).

La legge 903 ha indubbiamente determinato una presa di coscienza del principio di parità nel lavoro tra uomo e donna, tuttavia permangono ancora alcune rigidità, che ne impediscono la piena operatività delle norme in essa contenute.

Per rimuovere, appunto, gli ostacoli che si frappongono ad una reale parità, nel lavoro, fra uomo e donna è stata indetta la 2<sup>a</sup> Conferenza nazionale sull'occupazione femminile, a seguito della quale è stato predisposto uno schema di legge sulle azioni positive e cioè di proposte concrete che mirano:

- a) alla istituzione di strutture amministrative competenti in materia di pari opportunità;
- b) all'adozione di misure di perfezionamento delle disposizioni antidiscriminatorie;
- c) alla disciplina delle "azioni positive" quali: sensibilizzazione degli enti ed amministrazioni competenti, informazioni alle donne e alle loro organizzazioni, ecc..

Sono stati altresì emanati provvedimenti in materia di:

- a) disciplina del lavoro a tempo parziale;
- b) disciplina dei libri paga e matricola;
- c) consulenti del lavoro;
- d) mediazione nelle controversie di lavoro;
- e) tutela della famiglia;
- f) tutela dei diritti sindacali;
- g) sicurezza e igiene del lavoro.

**2. LA FORMAZIONE PROFESSIONALE**

L'azione ministeriale, in materia di formazione professionale,



## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

secondo le direttive desumibili dai documenti programmatici del Ministero presentati al Parlamento nel 1986, è stata finalizzata alla creazione di un valido e concreto collegamento tra formazione e sistema scolastico e politiche del lavoro. Emerge in proposito l'esigenza di procedere sulla strada di una radicale riforma del sistema formativo e di affrontare risolutamente il problema della disoccupazione giovanile mediante una vasta azione di orientamento professionale e di sperimentazione di nuovi profili e nuovi metodi idonei alle nuove professionalità emergenti, le cui linee principali potrebbero essere:

- 1) Formazione base in tre livelli:
  - a) per giovani che hanno assolto l'obbligo scolastico;
  - b) per giovani che hanno conseguito un diploma di scuola secondaria superiore;
  - c) per giovani laureati.
- 2) Apprendistato e forme specifiche di contratti di formazione lavoro;
- 3) Riqualficazione professionale per lavoratori occupati, disoccupati o svantaggiati in genere;
- 4) Formazione aziendale che si può articolare:
  - in contratti di formazione lavoro;
  - in formazione permanente sul lavoro;
  - in investimento in attività formative.

Sempre in tema di formazione, il Ministero sta curando apposite ricerche che hanno la finalità di mettere in luce possibili azioni per un intervento positivo nei confronti degli handicappati al fine di metterli in condizioni di maggiore uguaglianza, di opportunità e di utilizzabilità, da parte dei datori di lavoro, rispetto ai lavoratori normali.

### 3. PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

#### a) Settore contributivo:

nel periodo in esame è proseguita l'attività tesa alla predisposizione di misure atte a contenere il disavanzo che si registra nel

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

settore della previdenza sociale, ed in tal senso, per facilitare il recupero dei crediti verso le aziende sono stati adottati due provvedimenti legislativi - D.L. 30.12.85, n.787, convertito nella legge 28.2.86, n.45, e D.L. 3.7.86, n.328, convertito nella legge 31.7.86, n.440 - che prevedono agevolazioni fiscali a coloro che si metteranno in regola con il pagamento agli Enti previdenziali dei contributi arretrati dovuti.

b) Vigilanza nel settore contributivo:

l'azione svolta dagli Ispettorati del lavoro, in materia di entrate contributive, ha conseguito risultati estremamente apprezzabili.

Dalla serie dell'ultimo quinquennio, si rileva, in generale, aumento dei recuperi effettuati per omissioni contributive:

anno	ammontare contributi omessi (miliardi di lire)	variazioni %
1982	124.596.610.000	---
1983	117.066.288.000	- 6,0
1984	143.336.866.000	+ 15,04
1985	151.684.788.000	+ 21,74
1986	177.175.931.000	+ 42,20

Anche il recupero dei contributi e premi per ritardati versamenti, ha avuto un rilevante aumento: l'ammontare delle somme recuperate è passato da L. 160.603.376.000 del 1985 a L. 239.324.755.000 dell'anno 1986, con una variazione tra i due anni del + 49,01%.

In materia di prevenzione e di repressione delle indebite erogazioni di prestazioni previdenziali ed assistenziali, gli interventi degli ispettorati del lavoro hanno consentito di far rientrare nelle casse degli istituti ed enti, per l'anno 1986, la

somma di L. 2.672.697.000 per prestazioni erogate e non dovute.

Le violazioni amministrative accertate nel campo delle evasioni contributive depenalizzate, nel 1986, ammontano a n. 95.157 per un totale di sanzioni amministrative pagate di L. 3.275.907.000.

Le ordinanze-ingiunzione emesse dagli Ispettorati del lavoro in materia di violazioni amministrative previdenziali sono state nell'anno 1986 n. 12.482 per un corrispettivo di sanzioni erogate ammontate a L. 3.080.526.000.

c) Settore internazionale:

nel 1986 l'attività si è svolta, come per il passato, perseguendo il duplice obiettivo dell'ampliamento della rete degli accordi internazionali in materia di sicurezza sociale e della revisione di quelli già in vigore.

d) Settore pensionistico:

numerose e significative le nuove disposizioni emanate nel corso dell'anno; oltre le disposizioni contenute in materia dalla legge n.41/1986 (legge finanziaria) sono da ricordare:

- il decreto-legge 30 dicembre 1985, n.790 "misure urgenti per il contenimento del fabbisogno del settore pubblico".
- il decreto-legge 30 dicembre 1985, n.790 "misure urgenti per il contenimento del fabbisogno del settore pubblico".

Per quanto riguarda la Cassa Integrazione Guadagni, viene evidenziato che:

- 1) l'ampiezza del fenomeno determina il ricorso alla Cassa Integrazione in luogo del licenziamento, snaturando così le finalità per le quali l'istituto era stato introdotto;
- 2) permangono le lungaggini determinate dalle procedure e soprattutto le difficoltà causate dal ritardo con cui si viene a conoscenza dei termini ultimativi di concessione da parte del CIPI;
- 3) è necessario stabilire una limitazione sia pure elastica alla durata degli interventi, con la previsione di adeguate motivazioni e garanzie;

4) occorre semplificare l'acquisizione dei pareri.

e) enti vigilati:

la frammentazione di decisioni, finisce spesso con il provocare situazioni di squilibrio tra diversi Enti pubblici, sia in rapporto ai fini istituzionali che gli stessi debbono perseguire, sia in materia di politica generale del personale.

Altrettanto si può dire in materia di provvidenze previdenziali che, specie nel settore dei liberi professionisti, hanno creato - come rilevato anche dalla Corte dei Conti - ingiustificate situazioni di privilegio in favore di talune categorie, per cui si reputa urgente un generale ed organico riesame della previdenza professionale onde eliminare la disorganicità della legislazione vigente e degli squilibri esistenti tra i diversi settori.

f) Patronati:

L'Amministrazione ha predisposto, di concerto con il Ministero del Tesoro, uno schema di decreto del presidente della Repubblica, attualmente in fase di perfezionamento, concernente la determinazione di criteri concreti e puntuali ai fini della valutazione dei requisiti di cui all'art.2 del decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n 804, così come previsto dall'art.2 della legge 27 marzo 1980, n.112.

Considerata, poi, la situazione finanziaria di alcuni Istituti, è stata varata, in deroga alla disciplina vigente, la normativa speciale di cui al comma 2 dell'art.1 ter del D.L. 2 dicembre 1985, n.688, n.11, con la quale si è proceduto, in tempi più rapidi, alla ripartizione definitiva relativa agli anni 1982 e 1983, e ad una anticipazione in conto anno 1985.

#### 4. SERVIZI DELL'IMPIEGO

Nel settore dell'occupazione, il 1986 ha offerto ancora dati di segno negativo riguardo al numero degli iscritti nelle liste di collocamento.

Alla fine del mese di dicembre i disoccupati appartenenti alla 1^

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e 2<sup>a</sup> classe (persone disoccupate in cerca di occupazione e giovani con o senza precedenti lavorativi in cerca di occupazione) sono aumentati del 5,1% (in particolare l'incidenza per gli uomini è del 6,1%) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Dal seguente prospetto si può rilevare in particolare che il numero dei disoccupati è cresciuto malgrado vi sia stato un decremento (e quindi una maggiore occupazione) nelle classi dei giovani di età inferiore ai 21 anni.

## ISCRITTI AL COLLOCAMENTO ALLA FINE DI DICEMBRE 1986

(migliaia)

Classi	Dicembre 86		Dicembre 85		Diff.za valore assoluto		Differenza in % 1986/85	
	M	M+F	M	M+F	M	M+F	M	M+F
1	891,5	1.567,2	840,0	1.487,6	+ 51,5	+ 79,5	+ 6,1	+ 5,3
2 A	120,6	231,5	122,6	254,2	- 2,0	- 2,8	- 1,6	- 1,2
2 B	671,5	1.433,6	424,1	1.354,2	+ 47,5	+ 79,4	+ 7,6	+ 5,1
TOTALE	1.683,6	3.232,3	1.586,7	3.076,0	+ 96,9	+156,2	+ 6,1	+ 5,1

Quanto alla creazione di occupazione a livello locale, si segnalano:

- la legge n.44 del 27 febbraio 1986 (misure straordinarie per la creazione e lo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel mezzogiorno);
- la legge n.49 del 27 febbraio 1986 (procedimenti per il credito alla cooperazione e misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione).

Una notazione particolare merita, poi, la legge n.863 del 1984 che con l'introduzione dei contratti di formazione-lavoro si è dimostrata come una delle forme di intervento di politica occupazionale più utili che ha indubbiamente restituito al mercato del lavoro dinamicità stimolando l'occupazione dei giovani. Alcuni dati, al riguardo, possono offrire una valutazione più completa di quanto affermato sopra.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel corso del 1986, su un totale di n.98.409 progetti di formazione lavoro presentati, ne sono stati approvati 88.032; i giovani interessati sono stati 319.253; di cui 229.235 (71,30%), avviati al lavoro.

Quanto ai contratti di lavoro a tempo parziale, nell'anno considerato, i giovani interessati sono stati 108.867, in prevalenza donne (75,85%); il settore maggiormente coinvolto è stato quello dei servizi, nel cui ambito 43.895 sono stati gli operai e 34.671 gli impiegati.

Infine i contratti trasformati da tempo pieno a tempo parziale sono stati 27.690, di questi 23.076 (83,34%) riguardano donne.

## 5. COOPERAZIONE

L'archivio generale anagrafico delle società cooperative alla data del 31.12.1985 annoverava ben 146.377 cooperative, di cui 99.704 iscritte nello Schedario generale della cooperazione.

Nell'ultimo periodo, il ritmo di accrescimento del numero di cooperative esistenti è stato molto sostenuto. Alle nuove costituzioni è corrisposto un aumento del numero di cancellazioni, circostanza questa che non ha fatto variare di molto il segnale di crescita.

Tuttavia l'analisi della situazione territoriale ha consentito di rilevare che la maggior parte delle cooperative di nuova istituzione appartiene alle regioni meridionali e insulari, nel passato notoriamente poco ricettive a tale movimento.

Dal punto di vista territoriale la distribuzione appare equamente divisa, infatti:

- nell'Italia settentrionale risultano insediate 1/3 delle cooperative esistenti, con indici di presenza notevoli per le attività imprenditoriali;
- l'Italia centrale ne raccoglie 1/3; la maggior parte è inquadrata nel settore edilizio-abitativo e pertanto non è direttamente produttiva;

- nell'Italia meridionale ed insulare ne è localizzato 1/3; in tale territorio però il settore edilizio-abitativo che in passato ricopriva un ruolo di rilievo (oltre il 50%) incide sempre meno.

La vigilanza sulle società cooperative viene esercitata attraverso ispezioni straordinarie ed ordinarie - nel corso del 1986 le prime sono state 161 e le seconde 35.173 - finalizzate: all'accertamento dell'osservanza delle norme legislative, regolamentari, statutarie e mutualistiche; alla sussistenza dei requisiti previsti dalle leggi in vigore per le agevolazioni tributarie o di altra natura; al corretto funzionamento contabile ed amministrativo; all'impostazione tecnica ed allo svolgimento delle attività; alla consistenza patrimoniale ed allo stato delle attività e/o passività.

Quanto all'attività di sviluppo e di impulso al movimento cooperativo sono stati finanziati n.150 seminari e corsi di qualificazione e di aggiornamento per dirigenti di cooperative, n.41 convegni e conferenze, n.50 borse di studio, a cui provvedono le Associazioni di categoria.

**Ministero delle partecipazioni statali**

Una valutazione di sintesi dell'attività del Ministero delle partecipazioni statali non può che riflettere i risultati dell'attività degli enti di gestione che, attraverso le società operative, svolgono un importante ruolo produttivo nel Paese.

Il sistema delle partecipazioni statali è andato assumendo nel tempo le seguenti funzioni essenziali:

- determinante presenza in settori che difficilmente avrebbero potuto svilupparsi o sostenersi unicamente attraverso la imprenditoria privata (infrastrutture, industria di base, trasporti aerei e marittimi, ecc.);
- approvvigionamento energetico (in particolare petrolio e metano);
- sostegno dell'occupazione;
- concorso allo sviluppo del Mezzogiorno;
- ruolo di avanguardia nelle industrie ad elevata tecnologia (aeronautica, spaziale, componentistica, telecomunicazioni, ecc.).

Naturalmente queste funzioni sarebbero state tanto più proficuamente realizzate quanto minore ne fosse stato il costo sopportato dalla collettività.

Da questo punto di vista si deve sottolineare che le caratteristiche estremamente negative della seconda metà degli anni settanta e dei primi ottanta (costo sociale eccessivamente elevato) hanno subito, negli ultimi due esercizi, un'apprezzabile inversione di tendenza; certo permangono settori in forte perdita (acciaio, industria chimica di base), ma, nel complesso, si è manifestato un incoraggiante recupero di produttività.

E' appena il caso di aggiungere, peraltro, che il sistema imprenditoriale pubblico, con tutti i propri pregi e difetti, è inserito in un contesto più ampio, nazionale ed internazionale, in armonia con il quale si è mosso e si muove; pertanto gli anni più acuti della crisi sono stati determinati parzialmente da inefficienza, interventi antieconomici di puri salvataggi aziendali,



sottocapitalizzazione strutturale ma anche, se non soprattutto, da fattori ciclici e dalle componenti comuni dell'economia mondiale (prezzo delle materie prime, corso del dollaro, ecc.) che influenzano e condizionano tutto il sistema produttivo. Così l'attuale ripresa, in parte, può ascrivarsi a più oculati criteri di gestione, ma in parte, forse preponderante, al positivo andamento dei fattori esterni: compito del sistema è certamente quello di consolidare i risultati positivi, così da renderli strutturali, e di adottare tutte le iniziative volte ad attenuare le conseguenze negative dei fattori di crisi.

Per quanto riguarda le funzioni essenziali del sistema delle partecipazioni statali, come sopra evidenziato, si può affermare che la presenza pubblica, sia nei settori produttivi di base sia in quelli ad elevata tecnologia, è spesso determinante; così l'approvvigionamento energetico è assicurato conformemente alle aspettative.

Relativamente all'occupazione, il concorso del complesso delle aziende controllate appare costante, anche in presenza di un'innovazione tecnologica sempre più accentuata, mentre una grossa parte dei nuovi investimenti viene destinata al Mezzogiorno, ancorché con effetti modesti se confrontati alle aspettative, e senza tuttavia dimenticare che il ruolo delle partecipazioni statali per il meridione è accessorio rispetto a quello fondamentale di altri organismi pubblici.

Si fa infine presente che, data l'esiguità della dotazione organica, non sono in corso presso l'Amministrazione sperimentazioni od altre iniziative finalizzate al miglioramento della funzionalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa che, peraltro, sono da ritenersi soddisfacenti, attesa la mole di impegni adeguatamente fronteggiati.

**Ministero della pubblica istruzione**

Nel quadro generale delle iniziative di programmazione e sperimentazione svolte, nel corso del 1986, dall'amministrazione, si evidenziano alcuni elementi di carattere settoriale che vengono di seguito riportati brevemente come concreta indicazione di fenomeni degni di particolare attenzione in materia di pubblica istruzione.

**Istruzione elementare**

Nel 1986 si è avviata la seconda fase del vasto programma di aggiornamento del personale insegnante nella scuola elementare, in vista dell'ormai imminente introduzione dei nuovi programmi.

Conclusa, nel corso del 1985, la fase destinata all'aggiornamento del personale ispettivo, direttivo ed alla preliminare analisi del testo dei nuovi programmi da parte dei docenti, con la circolare n.132 del 5.5.1986 sono state stabilite le linee strategiche generali e sono stati forniti alcuni criteri guida per l'impostazione di un piano pluriennale di interventi destinati a tutti gli insegnanti. Il piano pluriennale si connota per due essenziali aspetti:

- a) si rivolge a tutti i docenti in servizio (circa 270.000);
- b) investe tutte le discipline d'insegnamento, raggruppate per cinque ambiti disciplinari.

Detto piano, impostato su base regionale secondo una progettazione elaborata dagli IRRSAE, tenendo conto delle effettive esigenze e delle risorse locali, non manca, tuttavia, di ostacoli alla sua completa attuazione quali: la difficoltà di concedere l'esonero dal servizio al personale docente per la partecipazione alle iniziative di aggiornamento.

Pertanto si reputa quanto mai urgente, l'approvazione della normativa, contenuta nella legge di riforma degli ordinamenti che consente, nelle ipotesi in cui non si possa risolvere diversamente, la possibilità di ricorrere alla nomina di supplenti per il tempo

strettamente necessario.

Sono state emanate inoltre, con D.P.R. 23.1.1986, n.300, nuove norme e avvertenze per la compilazione dei libri di testo per le classi prima e seconda della scuola elementare - entreranno in vigore a partire dall'anno scolastico 1987/88, contestualmente alla graduale applicazione dei nuovi programmi didattici approvati con D.P.R. 12.2.1985, n.104 -.

Per quanto riguarda i corsi per adulti, preordinati al conseguimento della licenza elementare, dai dati definitivi forniti dai Provveditorati agli Studi risulta che, nell'anno scolastico 1985/86, hanno funzionato complessivamente n.547 corsi, con n.6009 frequentanti, di cui 3200 promossi.

Da ultimo si precisa che nell'anno 1986 non è stato autorizzato lo svolgimento di corsi di formazione e aggiornamento per i docenti dei corsi per adulti.

#### Istruzione secondaria di primo grado

Il settore rileva una particolare attenzione per i problemi riguardanti gli alunni che, d'altra parte, costituiscono il momento fondamentale di verifica dell'efficacia del servizio fornito all'utenza, segnalando nel contempo, l'adozione di provvedimenti destinati a semplificare i rapporti tra scuola ed alunni, a ridurre l'incidenza dei tempi burocratici e ad assicurare una gestione efficiente mediante una intensa attività di consulenza nei confronti della periferia.

Sono stati, in proposito, adottati comportamenti volti ad intervenire in modo attivo nelle varie fasi delle suddette operazioni evitando, il recepimento passivo di istanze e dati sulla disorganicità delle decisioni.

Per quanto concerne l'aspetto relativo alla sperimentazione, a norma del D.M. 3.8.1979, è stata avviata l'attuazione della sperimentazione in 95 scuole medie ad indirizzo musicale, distribuite

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

in 35 provincie. Da un raffronto tra i dati relativi ai due anni scolastici nei quali si è avviata della sperimentazione, è risultato per l'anno scolastico in corso un incremento di classi a tempo prolungato in ragione di n.3.202 unità.

E' stata, inoltre, autorizzata la prosecuzione di 44 progetti già avviati nei decorsi anni.

In tema di tempo prolungato, si riportano di seguito i dati relativi alle classi che negli anni scolastici 1985/86 e 1986/87 hanno adottato tale ordinamento, superando le precedenti esperienze di integrazione scolastica a tempo pieno e del doposcuola:

Anno Scolastico				Anno Scolastico			
1985/86	Classi	I <sup>^</sup>	7.903	1986/87	Classi	I <sup>^</sup>	7.566
	"	II <sup>^</sup>	7.032		"	II <sup>^</sup>	7.740
	"	III <sup>^</sup>	4.079		"	III <sup>^</sup>	6.910
			-----				-----
	Totale		19.014		Totale		22.216

In materia di corsi di aggiornamento, per il personale direttivo e docente, in servizio nella scuola media, sono stati effettuati durante l'a.s. 86/87, i seguenti corsi:

- 1) - N. 15 corsi di aggiornamento per Presidi di scuola media, destinati, in particolare, a quelli di nuova nomina;
- 2) - N. 5 corsi di aggiornamento per il personale insegnante di scuola media in servizio presso Istituti di Rieducazione Minorile.  
Detti corsi sono stati effettuati di concerto con il Ministero di Grazia e Giustizia e si sono svolti presso le sedi di Bari, Mantova, Napoli, Messina e Roma; ad essi hanno preso parte anche insegnanti provenienti da altre provincie;
- 3) - N.166 corsi di formazione dei docenti vincitori di concorso a cattedra, in servizio nella scuola media.

**Istruzione media non statale**

La programmazione dell'attività amministrativa in questo senso si è concentrata essenzialmente nella considerazione dell'istituzione scolastica privata sotto i seguenti profili:

- 1) l'idoneità dell'impianto organizzativo complessivo per locali, attrezzature e personale, a perseguire la finalità della istruzione secondo il tipo di scuola;
- 2) le modalità di svolgimento dell'azione didattica e di valutazione dell'alunno, la proficuità degli insegnamenti svolti in correlazione ai programmi ufficiali e il grado di partecipazione attiva degli allievi alla vita della scuola;
- 3) la funzione svolta nel territorio e la dimostrata efficienza per l'andamento funzionale-didattico, come organizzazione idonea a perseguire l'obiettivo dell'istruzione, nella piena tutela dell'affidamento dei destinatari del servizio scolastico.

**Istruzione secondaria di secondo grado**

Nell'anno scolastico 1986/87 sono state autorizzate sperimentazioni presso n.226 sedi scolastiche di istruzione professionale.

E' stato, inoltre, programmato un indispensabile lavoro di rilevazione e razionalizzazione della multiforme attività didattica attuata negli istituti professionali in vista del riordinamento e dell'aggiornamento delle numerose qualifiche professionali.

Per quanto riguarda il settore dell'istruzione tecnica - in attesa della riforma dell'istruzione secondaria superiore molti istituti hanno proposto negli ultimi anni progetti sperimentali. Nel corrente anno, sono impegnati nella sperimentazione di nuovi ordinamenti e strutture (art.3 del D.P.R. 31.5.1974, n.419) n.490 istituti tecnici, avviando così quel periodo di transizione tra il

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vecchio ed il nuovo ordinamento di studi, auspicato dallo stesso testo di riforma della scuola secondaria superiore, ed i cui obiettivi sono:

- la ricomposizione in filoni unitari delle molteplici specializzazioni attualmente previste;
- una più ampia cultura di base;
- il superamento della divisione tra discipline teoriche e pratiche;
- l'uso di nuove metodologie didattiche attraverso l'analisi tecnica e la progettazione per potenziare l'autonoma iniziativa degli allievi;
- l'introduzione delle tecnologie avanzate sui piani di studio e nella didattica;
- un diverso rapporto tra scuola e mondo del lavoro.

Analoga direzione si è di recente presa per la istruzione professionale, al fine di formare degli operatori di 1° livello, con l'introduzione di nuove sezioni di qualifica nei settori dell'informatica e della robotica.

Nel settore dell'istruzione artistica, i progetti sperimentali sono orientati, per lo più, verso i due indirizzi previsti dal precedente testo di riforma (indirizzo delle arti visive, figurative anche applicate e dello spettacolo; indirizzo musicale).

In tema di riforma degli ordinamenti scolastici, si segnalano due importanti iniziative; destinate a promuovere la revisione dei programmi di insegnamento delle lingue straniere negli istituti di istruzione secondaria di 2° grado.

Un apposito comitato nazionale ha portato a conclusione tale compito, formulando una proposta che sostanzialmente prevede:

- 1) il prolungamento dello studio delle lingue straniere fino alla classe terminale, laddove attualmente non si perviene;
- 2) l'introduzione delle lingue straniere in tutti gli istituti in cui l'attuale ordinamento non ne prevede lo studio;
- 3) la revisione dei contenuti dei programmi in questione, secondo le

esperienze dei vari ordini di studi, assicurando nel contempo una più ampia base culturale;

- 4) la revisione delle metodologie didattiche, tenendo presente lo studio della ricerca scientifica, l'evoluzione delle tecnologie didattiche derivanti dai più validi progetti di sperimentazione in atto.

#### Educazione fisica

L'attività relativa al settore dell'Educazione fisica si sviluppa su tre direttrici fondamentali:

- a) promuovere ed assecondare lo sviluppo dell'Educazione fisica e dello sport nella scuola anche attraverso progetti di sperimentazione e di aggiornamento dei docenti in servizio. In tale quadro il Ministero si è anche adoperato per preconstituire condizioni volte a garantire la sicurezza degli alunni sotto il profilo dell'assicurazione contro gli infortuni e della tutela sanitaria dell'attività sportiva scolastica; d'intesa, per quest'ultimo aspetto, con il C.O.N.I. (Federazione medici sportivi) e i competenti organi istituzionali (Ministero sanità e U.S.L.).

Anche nell'anno 1986 sono state programmate e realizzate iniziative per l'estensione della partecipazione studentesca alle attività sportive in collaborazione con il C.O.N.I. e gli Enti locali; è proseguita, inoltre, la collaborazione con il Ministero della difesa, attraverso il Concorso Esercito-Scuola.

E' stata assicurata infine, con la collaborazione del C.O.N.I., la presenza di rappresentative italiane alle attività sportive scolastiche internazionali ed in particolare alla Gimnasiade di Nizza nel giugno 1986.

#### Università

La conclusione della fase di sperimentazione avviata dal

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

D.P.R. n.382/1980, ha fatto emergere l'esigenza di un nuovo progetto fondato sull'autonomia universitaria, nella quale siano evidenziati i vari aspetti della problematica universitaria che esigono un efficace intervento di riassetto e riequilibrio del sistema e i cui punti più salienti si possono così riassumere:

- 1) valutazione della sperimentazione e conseguente ordinamento dell'Università;
- 2) definizione dello stato giuridico dei compiti dei "ricercatori";
- 3) nuova tipologia dei titoli; revisione dei piani di studio e conseguente revisione dei raggruppamenti delle discipline;
- 4) diritto allo studio e discipline degli studi;
- 5) pianta organica delle singole sedi universitarie;
- 6) sviluppo dell'Anagrafe Nazionale della Ricerca, valorizzazione e valutazione della Ricerca Scientifica Universitaria;
- 7) criteri per il riequilibrio e lo sviluppo del sistema universitario.

Tra i problemi più pressanti da sottolineare vi è anche quello di un rinnovamento della didattica: rinnovamento curricolare, innanzitutto, che adegui i contenuti alle richieste formative, in funzione non solo di un aggiornamento scientifico, ma anche di un nuovo rapporto di interconnessione tra università e società.

Altri interventi necessari sono quelli orientati a ricondurre nell'ambito di un normale sviluppo fisiologico la grave patologia della "mortalità studentesca" e dei "fuori corso"; causa di appesantimento delle strutture universitarie.

Si reputa necessario, a conclusione, sottolineare la validità di un nuovo metodo di didattica a distanza. Il Consorzio per la Università a Distanza (CUD) - che raggruppa le Università di Roma, della Calabria, di Sassari e altri enti - offre un esempio significativo di impiego di mezzi informatici allo scopo di allargare l'accesso ai corsi universitari. Gli studenti del CUD non frequentano le lezioni, ma utilizzano presso i centri locali di studio gli



strumenti necessari per un migliore apprendimento attraverso l'uso di calcolatori e relativi programmi di software didattico, di mezzi audiovisivi e di una biblioteca di base. Si avvalgono inoltre di un sistema di orientamento tutoriale, messo a disposizione dei centri locali, che stabilisce una relazione diretta tra lo studente ed esperti delle discipline, non solo per chiarire gli aspetti contenutistici, ma anche per attuare interventi sul piano metodologico e delle scelte culturali, eventualmente anche attraverso l'intervento dei docenti universitari titolari dei corsi.

#### Gli scambi culturali con l'estero

In applicazione della risoluzione comunitaria del 12.7.1982, nel corso del 1986 sono stati avviati quattro progetti pilota per facilitare il passaggio dei giovani dallo studio al lavoro nei settori del terziario-turismo, dell'organizzazione e gestione amministrativa, dell'agricoltura-alimentazione e delle tecnologie avanzate.

Nel settore aggiornamento culturale e professionale del personale ispettivo, direttivo e docente della Scuola, si è dato luogo, nel corso dell'anno ad una articolata serie di interventi di formazione per il raggiungimento di obiettivi di politica scolastica anche previsti da provvedimenti normativi, che hanno comportato una spesa complessiva di 63,6 miliardi.

In tema di aggiornamento del personale sono stati tenuti, inoltre, circa 120 corsi per il personale non docente.

L'amministrazione ha concluso le sperimentazioni relative al progetto F.E.P.A. del Dipartimento della funzione pubblica, per il sottoprogetto n.1, presso i Provveditorati agli Studi di Rieti e Viterbo, sono state analizzate le seguenti aree "critiche":

- 1) riscatto e ricongiunzione di servizi;
- 2) ricostruzione di carriera;
- 3) liquidazione dei trattamenti pensionistici.

A seguito delle predette sperimentazioni l'amministrazione ha sottoposto all'attenzione del Dipartimento della Funzione Pubblica

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

un'apposita relazione con le proposte di modifica alle procedure considerate, ritenute necessarie al fine di favorirne lo snellimento; l'amministrazione ha anche predisposto un articolato di legge recante opportune modifiche al T.U. 1092/73.

Per il sottoprogetto n.3 questa amministrazione ha aderito alle seguenti linee di intervento:

3.1: Controlli interni sul raggiungimento degli obiettivi prefissati.

3.2: Controllo statistico di qualità.

3.4: Indicatori di produttività.

Per la linea di intervento 3.1, si è proceduto nel corso del 1986, alla individuazione di un settore interno dell'amministrazione caratterizzato dalla resa di prodotti esattamente quantificabili e da una organizzazione del lavoro abbastanza efficiente e ben funzionante.

In relazione ai compiti svolti dal predetto settore, sono stati individuati una serie di obiettivi a breve termine, il cui raggiungimento va periodicamente controllato nell'arco dell'anno durante il quale si svilupperà la sperimentazione (1.3.87 - 29.2.88); per ottimizzare i risultati da conseguire i controlli sullo stato di avanzamento dei lavori sono stati scaglionati ogni tre mesi.

Per la linea di intervento 3.2, dopo opportuna sperimentazione effettuata presso il Provveditorato agli studi di Viterbo, si è predisposto un questionario per indagare sul grado di soddisfacimento del personale docente rispetto al servizio "ricostruzione di carriera" erogato dagli Uffici Scolastici provinciali; tale questionario, nel corrente anno, verrà distribuito presso i docenti delle scuole di ogni ordine e grado di Viterbo e provincia.

Infine, per la linea di intervento 3.4, volta alla individuazione di indicatori di produttività, si è proceduto ad analizzare alcuni prodotti sufficientemente misurabili, aventi effetti diretti sull'utenza.

I prodotti prescelti, inerenti il personale docente, sono stati i seguenti: a) decreti di liquidazione pensione definitiva; b) decreti di ricostruzione di carriera; c) decreti di ricongiunzione (L. n.29/1979) e riscatto ai fini pensionistici.

Per il sottoprogetto n.5 (Aggiornamento professionale): dopo una serie di seminari svolti ad opera del Dipartimento della Funzione Pubblica, cui hanno partecipato dirigenti e funzionari (quali formatori e docenti), sono stati programmati dei corsi di aggiornamento a carattere sperimentale, destinati al personale dipendente, relativamente alle qualifiche funzionali dalla III<sup>a</sup> all'VIII<sup>a</sup>.

L'intento è quello di diffondere nella Pubblica Amministrazione una nuova cultura organizzativa, aperta alle innovazioni, sia in campo informatico che sistemico, in linea con le nuove tendenze della Scienza dell'organizzazione.

**Ministero della Sanità**

L'esigenza della programmazione come metodologia di lavoro, al fine di rendere ottimale il rapporto tra obiettivi e mezzi disponibili e dare maggiore efficienza ed efficacia all'azione amministrativa, si è fatta più pressante per il Ministero della sanità, in relazione al ruolo che allo stesso ha riservato la legge nell'ambito del Servizio sanitario nazionale.

Tuttavia le carenze di personale e di mezzi, oltre a precludere spesso la possibilità di adeguati e programmati interventi preventivi nei diversi settori di competenza, rende sempre più difficile anche l'adempimento dei compiti istituzionali, a fronte delle continue emergenti evenienze, le quali, per le tante problematiche connesse con il settore sanitario, si presentano ormai ricorrentemente, tanto da essere oggetto di quotidiana attenzione da parte della pubblica opinione e del Parlamento. Appare, pertanto, necessaria l'adozione di misure adeguate per evitare altri disservizi e/o per promuovere nuovi interventi a difesa della salute pubblica (si pensi all'AIDS, alle tossicodipendenze, ai focolai di afta epizootica, all'incidente di Chernobyl, alle sofisticazioni alimentari, ecc.).

Anche se il quadro generale della situazione e le particolari condizioni delle strutture ministeriali non hanno permesso di svolgere sempre l'attività secondo piani e programmi prestabiliti, tuttavia anche nel corso del 1986 sono stati conseguiti risultati positivi in tutti i settori.

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, cioè compiti di impulso e programmazione, di studio e ricerca, di indirizzo e coordinamento, di controllo delle attività regionali, compiti che diventano preminenti rispetto all'esercizio delle residue funzioni tradizionali.

L'attività amministrativa tradizionale, non meno intensa degli anni precedenti, non si è esaurita nel rilascio di autorizzazioni e licenze e nell'esplicazione di attività di vigilanza, ma ha comportato la prediposizione e/o l'emanazione di numerosi provvedimenti per la salvaguardia di aspetti igienico-sanitari nei vari settori di competenza. Questa attività, che quasi sempre presuppone la preventiva acquisizione, attraverso piani programmatici di studi, ricerche, sperimentazioni e indagini, degli elementi conoscitivi necessari per l'idonea soluzione dei vari problemi, richiede anche un coordinamento con interessi diversi da quello igienico-sanitario, pur preminente, rappresentati da altre amministrazioni statali, dai vari settori economici e dalle forze sociali, ed è stata svolta, tenendo costantemente conto dei vincoli e degli obblighi che derivano dagli impegni internazionali del nostro Paese.

Intensa è stata anche l'attività per l'assolvimento dei nuovi compiti (governo del Servizio sanitario nazionale e, in particolare, della relativa spesa, programmazione, pianificazione, ecc.).

Questi compiti richiedono una struttura di avanguardia sul piano tecnologico, che, attraverso la complessa rete di flusso e riflusso di informazioni tra le componenti del Servizio sanitario nazionale, possa avere una visione il più possibile completa della realtà sanitaria del Paese al fine di individuare, proporre e/o operare tempestivamente gli interventi più opportuni.

Per far fronte a tali esigenze il Ministero può disporre di una situazione organizzativa e funzionale, i cui aspetti generali sono:

I - la situazione logistica che condiziona in negativo l'attività e rende difficile la soluzione dei problemi più importanti, quali,

ad esempio, quello dei servizi sociali, intesi come fattori indispensabili dell'organizzazione del lavoro, e non come momenti assistenziali, e la cui istituzione influirebbe sicuramente in senso positivo sulla produttività.

II - La situazione del personale che resta caratterizzata da notevole carenza, se si considera che alla fine dell'anno risultavano in servizio complessivamente 2.338 unità su 3.538, cioè appena 2/3 delle dotazioni organiche complessive; e non è possibile prevedere consistenti variazioni a breve scadenza in quanto i procedimenti concorsuali, anche se snelliti, si presentano pur sempre complessi e con tempi oggettivamente non brevi (si pensi alle decine di migliaia di concorrenti e alle connesse difficoltà di sedi idonee all'espletamento delle prove).

III - La consistenza delle unità operanti nelle diverse strutture che resta assolutamente inadeguata per l'assolvimento dei compiti di istituto: oltre agli uffici del Ministro e dei sottosegretari, il Ministero conta 12 uffici centrali a livello di direzione generale e oltre 60 uffici periferici con ampie circoscrizioni territoriali che debbono assicurare, tra l'altro, i servizi di profilassi internazionale umana e veterinaria anche 24 ore su 24, oltre che provvedere all'assistenza al personale navigante già assistito dalle casse marittime.

Ciò fa registrare ritardi, talvolta notevoli, in quasi tutti i settori: decine di migliaia di domande di ammissione ai concorsi restano da esaminare per l'ulteriore seguito delle procedure concorsuali; centinaia di migliaia di partite creditorie e debitorie sono da definire nel settore dell'assistenza sanitaria degli italiani all'estero e degli stranieri in Italia; migliaia di pratiche sono da trattare nei delicati settori del contenzioso e dell'Ufficio medico-legale.

IV - La migliore qualificazione del personale attualmente in servizio, anche in relazione alle nuove particolari funzioni

attribuite al Ministero della sanità, è esigenza spesso ostacolata dalla impossibilità di distogliere dai compiti di istituto unità indispensabili per assicurare il servizio.

V - Un fenomeno preoccupante, acuitosi nel corso del 1986, concerne i funzionari tecnici del Ministero della sanità (medici e veterinari in particolare), i quali rivendicano trattamento economico e previdenziale e possibilità professionali in linea con quelli goduti anzitutto dal personale del Servizio sanitario nazionale. Si sono registrate in proposito ripetute agitazioni sindacali e "fughe" consistenti verso occupazioni meglio retribuite e professionalmente più gratificanti, con il risultato che gli uffici sono costretti a fare esclusivo affidamento sulle capacità e l'esperienza dei funzionari anziani senza il fisiologico ricambio generazionale, che è indispensabile alla continuità dell'Amministrazione.

VI - Si deve, purtroppo, confermare che, anche nel corso del 1986, tale precaria situazione ha impedito l'effettuazione di una sistematica ed approfondita analisi dell'organizzazione del lavoro, intesa ad individuare vincoli interni ed esterni sui quali incidere per lo snellimento delle procedure e per il potenziamento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Nella consapevolezza dell'indispensabilità di tale analisi non sono mancati i tentativi; ma le iniziative, comportando un ulteriore aggravio sul piano dell'impegno richiesto alle strutture, si sono spesso arenate a causa delle emergenze da fronteggiare quotidianamente.

Un contributo alla soluzione di parte dei problemi potrà venire dalla partecipazione del Ministero della sanità alla prima fase della sperimentazione del Progetto F.E.P.A. (Funzionalità ed efficienza della pubblica amministrazione). Nell'ambito di esso sono stati realizzati alcuni significativi interventi in materia di semplificazione delle procedure, di pubblicizzazione dell'attività ministeria-

le, di costi dell'assistenza sanitaria e di aggiornamento professionale del personale.

Gli interventi sono stati operati da funzionari di diversi settori, che, pur continuando a svolgere i loro compiti d'ufficio, hanno ritenuto, spontaneamente e senza alcun compenso, di contribuire al buon esito dell'iniziativa.

E' auspicabile comunque un miglioramento delle attuali condizioni perchè venga assicurato un effettivo contributo di crescita nella fase di graduale attuazione delle nuove tecniche gestionali utilmente sperimentate.



**Istituto superiore di sanità**

Una compiuta analisi delle linee di evoluzione strutturali ed organizzative di questa Amministrazione è stata effettuata nel corso della relazione concernente l'anno 1985, il quale può, infatti, considerarsi il momento conclusivo di un processo di revisione critica condotto sulle principali tematiche organizzative.

In tale occasione, venivano delineati con estrema chiarezza gli interventi migliorativi disponibili; si constatava come, allo stato, compiti che richiedono agilità e tempestività di azione quali la ricerca scientifica e gli interventi per le emergenze ambientali, vengano rimessi ad una struttura che, sia pure evoluta organizzativamente, deve tuttora far ricorso a strumenti di gestione amministrativo-contabile che appaiono obsoleti per gli stessi apparati burocratici tradizionali.

L'Istituto, difatti, si avvale per lo più delle stesse procedure in uso presso i ministeri e beneficia di taluni strumenti più agili solo attraverso gli usuali quanto inadeguati meccanismi derogatori, quali ad esempio quello rappresentato dalle gestioni fuori bilancio (cfr. art. 2 della legge n. 519 del 1973 per gli accordi di collaborazione).

A conclusione, quindi, di una complessa disamina, si formulavano precise indicazioni volte ad incidere sulle norme giuridiche che hanno introdotto il vigente sistema di vincoli.

In attesa che tali impegnative tematiche giungano ad un maggior grado di maturazione e si determinino le condizioni esterne favorevoli a recepire le indicazioni formulate, si ritiene opportuno soffermare l'attenzione sui settori contrattuali, individuando dei correttivi che, pur rappresentando interventi di minor rilievo, potrebbero comunque risultare proficui per garantire maggiore snellezza d'azione.

Avendo la legge fondamentale di Istituto (legge 7 agosto 1973, n. 519), come quadro normativo di riferimento, sembrano, infatti,

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

opportuni alcuni aggiustamenti alla citata legge per ciò che riguarda, in primo luogo, la elevazione dei limiti previsti dall'art. 19, ai fini dell'acquisizione dei pareri del Comitato amministrativo e del Consiglio di Stato.

Tenendo conto semplicemente degli indici di svalutazione intervenuti dal 1973 ad oggi appare necessario, quanto meno, sostituire gli importi vigenti, con dei nuovi, che siano superiori agli attuali di almeno quattro volte.

La medesima esigenza si ripresenta anche a proposito del limite di somma, sancito dal penultimo comma dell'art. 23, per la partecipazione alle gare e per gli interventi relativi alla fase della stipulazione dei contratti di vendita degli animali, del funzionario designato dalla Ragioneria generale dello Stato; tale importo dovrebbe essere elevato almeno a L. 5.000.000, soprattutto se si considera che l'art. 98 del Regolamento di contabilità generale, a seguito della variazione apportata nel 1972 dal D.P.R. n. 422, prevede un limite di L. 2.400.000.

Del pari necessaria sembra essere la riformulazione degli articoli riguardanti la stipulazione e l'approvazione dei contratti, al fine di addivenire ad un parziale raccordo con quanto in proposito stabilito dal D.P.R. n. 748/1972 sulla dirigenza.

A tal fine, tenuto conto delle specifiche esigenze dell'Istituto, appare opportuno riservare la competenza ad approvare i contratti al solo direttore dei servizi amministrativi e del personale, fatto salvo naturalmente il caso in cui debba essere sentito il Consiglio di Stato.

Ciò al fine di evitare il frazionamento di attribuzioni in capo alle diverse figure dirigenziali - che conseguirebbe al recepimento delle disposizioni in proposito formulate dal D.P.R. 748/1972- che inevitabilmente si tradurrebbe in un inutile motivo di complicazione e, forse, di ritardo. Per quanto attiene invece alla fase della stipula, questa dovrebbe essere devoluta ai dirigenti degli uffici

amministrativi, a seconda dei rispettivi settori funzionali, prevedendo, tuttavia, una competenza del direttore dei servizi amministrativi e del personale nei casi in cui debba essere acquisito il parere del Consiglio di Stato.

E' opportuno, altresì, accennare alla necessità di una parziale revisione del regolamento che disciplina i servizi e le spese da farsi in economia (D.P.R. 18 luglio 1975, n. 520), la cui articolazione, troppo analitica, mal si concilia con le frequenti necessità di acquisizione di nuove attrezzature e strumentazioni per i laboratori e servizi dell'Istituto; tale inadeguatezza si è potuta riscontrare, anche di recente, in occasione dell'acquisto delle apparecchiature di videoregistrazione.

Anche per il regolamento si ripropone il problema della inadeguatezza del limite, originariamente fissato a L. 50 milioni, previsto per provvedere in economia; tale somma ha perso ormai di attualità a causa della svalutazione monetaria ed è stata di gran lunga superata dalle previsioni di analoghe fonti che hanno disciplinato la materia nell'ambito di diversi dicasteri.

Anche il settore concernente le forniture, si caratterizza per la presenza di normative in contrasto con gli auspicati principi di produttività ed efficienza nella pubblica amministrazione. Si pensi alla duplicazione di controlli tra l'ufficio del consegnatario ed i laboratori, che dichiarano entrambi l'avvenuta esecuzione delle forniture all'amministrazione; si pensi soprattutto all'inadeguatezza del limite di L. 120.000 - fissato con legge 10 dicembre 1953, n. 936 - oltre il quale le spese per i servizi amministrativi e del personale devono essere dichiarate indispensabili e congrue dal Provveditorato generale dello Stato.

Anche la normativa più recente non appare rivolta a favorire rapidità d'azione. Si pensi alle norme in materia di importazioni di animali in base alla quale l'Istituto, organo tecnico del servizio sanitario nazionale, deve richiedere - al pari di un qualsiasi

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

organismo privato - un'autorizzazione al Ministero della sanità, direzione generale dei servizi veterinari, che a sua volta sollecita l'intervento della U.S.L. R.M. 3, nonchè l'autorizzazione del Ministero dell'agricoltura e foreste.

Ancora, in materia di acquisizioni di beni all'estero, si richiama l'attenzione sulla opportunità di modificare, a livello normativo, la procedura relativa ai pagamenti a ditte estere. Si consideri che in tale materia i pagamenti affluiscono due volte alla Corte dei conti, una prima come atto materiale, ed una seconda volta come rendiconto.

Si consideri, altresì, che i principali interlocutori, a livello tecnologico e scientifico, dell'Istituto appartengono all'area anglo-sassone, area tradizionalmente estranea ai meccanismi giuridici tipici del nostro diritto amministrativo, cui riesce difficile comprendere i ritardi burocratici nei pagamenti, conseguenti alla legislazione da noi vigente.

Sempre in tema di normativa, sulla base del D.P.R. n. 633, del 26 ottobre 1972 (e successive numerose modificazioni) l'Istituto deve chiedere al CNR l'autorizzazione alla riduzione dell'aliquota IVA, disposta per il materiale di destinazione scientifica.

In proposito, a prescindere dal fatto che l'organo tecnico-scientifico del servizio sanitario nazionale si trova nella necessità di doversi rivolgere ad un Ente circa la decisione relativa al carattere scientifico o meno di determinare apparecchiature, si pone in evidenza come la procedura instauratasi risulta, al presente, completamente al di fuori degli usuali canoni d'azione amministrativa.

Tale procedura, difatti, consta attualmente di una richiesta - compilata su apposito modulo - che l'ente utilizzatore inoltra al CNR; il CNR accoglie o respinge la richiesta limitandosi, poi, ad una semplice comunicazione sintetica.

In particolare le denegate autorizzazioni, investendo direttamente le disponibilità di spesa della amministrazione ed essendo

basate su valutazioni discrezionali e tecniche, dovrebbero essere motivate, e la motivazione dovrebbe essere congrua.

Attualmente, invece, i rifiuti di autorizzazione non vengono motivati, ma viene semplicemente data comunicazione che la richiesta è stata presentata "non conformemente a quanto indicato nell'apposito manuale di istruzione".

Tale procedura impedisce all'Istituto di controdedurre; ove si consideri poi che la stessa non prevede la possibilità di riproporre le istanze ad altre autorità sopraordinate, ne deriva che all'Amministrazione viene sottratta ogni possibilità di curare e tutelare i propri interessi.

**Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro**

Per quanto concerne il sistema organizzativo, strutturale e funzionale dell'Istituto va rilevato che nel 1986 è stato possibile raggiungere un sensibile miglioramento dell'assetto degli uffici della sede centrale, con la realizzazione di un progetto di redistribuzione più funzionale ed ordinata delle attuali esigenze lavorative delle varie unità operative dell'Istituto.

Tale sforzo organizzativo che ha comportato, fra l'altro, un notevole movimento di personale, ha contribuito alla diminuzione di alcune diseconomie interne con la semplificazione di alcune procedure di lavoro nonché alla realizzazione di rapporti interorganici.

Va evidenziato, ancora, il particolare impegno congiunto di tecnici ed amministrativi teso all'ammodernamento dell'esistente ed all'acquisizione di nuove tecnologie per far fronte ai compiti istituzionali. In tale contesto è da ricondurre l'attività svolta per il ripristino ed il potenziamento dei laboratori sperimentali dei Centri di Via Casilina e di Monteporzio Catone attraverso interventi di ammodernamento degli impianti con innovazioni tecnologiche in grado di soddisfare le esigenze di studio e di ricerca tipiche dell'Istituto.

Per quanto concerne l'attività propriamente istituzionale si ritiene utile menzionare succintamente alcune iniziative di lavoro che pur rappresentando ovviamente limitati aspetti dell'attività svolta sono di particolare significato, in quanto meglio di altre fanno cogliere gli aspetti più immediati di una partecipazione essenziale ed insostituibile dell'Istituto ai progetti del Legislatore sulla sicurezza e tutela dell'uomo e dell'ambiente nel territorio nazionale.

L'Istituto, nell'intento di sperimentare le tecnologie più sofisticate esistenti nel campo scientifico nazionale, ai fini della valutazione degli effetti degli inquinanti fisici e chimici di origine antropica sul territorio nazionale, ha attivato degli studi e ricerche (con finanziamenti propri e da parte del Fondo Sanitario Nazionale) sull'impiego del Telerilevamento mediante satelliti.

Detti satelliti, com'è noto, in orbita polare o geostazionaria forniscono una serie di informazioni digitali su varie bande spettrali che, attraverso un'opportuna elaborazione su calcolatori elettronici opportunamente dedicati, consentono di classificare e rilevare le variazioni dell'ecosistema (aria, acqua, suolo). I risultati delle citate sperimentazioni e ricerche potranno essere utilizzati, sia a livello nazionale che locale, per meglio pianificare il territorio e per ottimizzare i programmi di controllo, prevenzione e protezione dell'ambiente.

Altra attività svolta dall'Istituto, di estremo interesse per la sicurezza delle popolazioni e del patrimonio ambientale su tutto il territorio nazionale, riguarda i progetti di intervento per la prevenzione nel campo delle attività industriali a rischio di incidente rilevante, ai sensi della direttiva CEE n. 82501, più nota come direttiva "Seveso".

A tal fine, in base all'ordinanza del Ministro della Sanità del 21 febbraio 1985 - emessa nelle more del recepimento della direttiva predetta - l'ISPESL ha elaborato, con procedimento informatico, i dati scaturiti da un censimento compiuto sulle aziende ad alto rischio, predisponendo appositi elenchi per la realizzazione di una mappa di rischio interessante l'intero territorio nazionale.

Un passo successivo, nell'ambito del suddetto progetto è stato poi compiuto predisponendo una guida tecnica per la compilazione di dettagliati rapporti di sicurezza da parte delle aziende ad alto rischio, in base ai quali definire interventi e provvedimenti di carattere prevenzionistico nonché la predisposizione di piani di emergenza esterni.

Tali valutazioni comportano attività di ricerca specifica sulle metodologie di analisi del rischio mediante procedimenti computerizzati.

Particolarmente qualificante è stata poi la consulenza svolta ai sensi dell'art. 2 della legge 12.6.1984, n. 231, relativa agli impianti speciali di sicurezza da progettare e mettere in opera da parte dell'Istituto di Fisica Nucleare per la costruzione del Laboratorio nella Galleria del Gran Sasso.

Per tale consulenza opera all'interno dell'Istituto un'apposita Commissione polidisciplinare, con il compito di vigilare sui criteri di costruzione degli impianti e di particolari strutture di supporto, nelle scelte dei materiali da impiegare, al relativo grado di tossicità e radioattività e sulla disposizione degli ambienti, in relazione alla: ventilazione, movimentazione del personale, nonché alle valutazioni sulla pericolosità delle sostanze e dei materiali usati per le sperimentazioni.

Per quanto riguarda l'apparato organizzativo va detto, infine, che a fronte di una notevole vitalità operativa interna, nel 1986, non si è verificato l'atteso completamento della normativa riguardante l'Istituto per quanto attiene aspetti di particolare importanza quali la definizione delle tabelle di equiparazione, l'inquadramento del personale, la situazione contrattuale, le dotazioni organiche, il rinnovo delle cariche del Comitato Amministrativo Tecnico Scientifico, l'assegnazione definitiva delle sedi e strutture dell'ISPESL, il conseguente svincolo dell'Istituto dalle gestioni di liquidazione dei soppressi Enti ENPI ed ANCC del Ministero del Tesoro, per citarne solo alcuni.

Permangono pertanto tutti quei problemi, di cui si è fatto cenno nelle relazioni precedenti, riguardanti il personale e la struttura dovuti alla mancata attuazione di previsioni normative di cui al D.P.R. 619/80, alla legge 597/82 e al Decreto del Ministro della Sanità del 1° febbraio 1984.

Il ritardo del consolidamento strutturale, tende ad ostacolare l'attività operativa del personale, ed impedisce il raggiungimento dei risultati e lo sviluppo dei programmi dell'Istituto.

Va rilevato ancora che, alla luce della esperienza maturata al fine di ottenere pienamente la realizzazione delle finalità che la legge 833/79 ha previsto per l'Istituto, risulta necessaria ed indispensabile una modifica istituzionale dell'ISPESL che preveda almeno:



- una revisione del Comitato Amministrativo e del Comitato Esecutivo sia nel numero che nella composizione;
- una modifica delle attuali norme che regolano le procedure amministrative ed i relativi controlli per ottenere una maggiore snellezza ed operatività, tenuto anche conto di quanto previsto dal 2° comma dell'art. 1 del D.P.R. 619/80;
- l'attribuzione all'Istituto della facoltà di commissionare all'esterno delle proprie strutture ricerche concernenti il campo di attività dell'Istituto medesimo;
- il superamento del limite numerico delle dotazioni organiche complessive del personale, attualmente previsto dall'art. 20 del D.P.R. 619/80.

Si ritiene altresì opportuno che venga prevista per l'ISPESL una integrazione alle proprie funzioni riguardante in particolare:

- attribuzione del potere di controllo sui laboratori pubblici e privati che saranno autorizzati al rilascio delle certificazioni omologative;
- inserimento dell'ISPESL in sede di recepimento della direttiva CEE in materia di grandi rischi, nelle relative procedure di attuazione.

Si ritiene infine, per la sistemazione del personale attualmente in servizio, che le tabelle di equiparazione e le relative proposte siano formulate in analogia e secondo la medesima ratio che ha ispirato l'ordinamento dell'Istituto Superiore di Sanità.