

Capitolo III

A T T I V I T A ' E C O S T I

PAGINA BIANCA

### La Presidenza del Consiglio dei Ministri

Con la recente approvazione della legge 23.8.1988, n.400, recante le norme "sulla disciplina dell'attività di Governo e riordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", si potrà finalmente muovere il primo passo sulla via delle riforme istituzionali.

Il fatto che sia stata la prima, tra le proposte fatte a suo tempo dalla "Commissione Bozzi" ad essere realizzata, non è da considerarsi cosa del tutto casuale; infatti la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri rappresenta lo snodo più importante attraverso il quale si dipartiscono tutte le direttive politiche e di coordinamento amministrativo per l'esercizio dell'attività di Governo.

Se oggi possiamo intravedere prospettive più concrete per il riordino di tutta l'attività amministrativa, lo si deve, appunto all'approvazione di tale legge.

La sua entrata in vigore permetterà, tra l'altro, di organizzare su nuove basi gli uffici e le attività della Presidenza attraverso la costituzione di un apparato organizzativo-funzionale snello, in grado di coordinare nel modo migliore l'azione del Governo nel suo divenire quotidiano.

Lo sviluppo del Paese e l'ampliarsi continuo dei problemi rendono ogni giorno più difficoltosa la gestione dell'attività governativa, senza un adeguato supporto strumentale organizzativo e funzionale.

L'attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri costituisce per sua natura, infatti, lo sviluppo logico degli indirizzi emergenti del Consiglio dei Ministri e serve ad assicurare e garantire unità di linea alle decisioni di programma maggiormente rilevanti sul piano politico e su quello amministrativo, attraverso il superamento preventivo delle difficoltà, diminuendo contrapposizioni e conflitti.

Da quanto sopra premesso deriva che, anche nel corso del 1987 l'attività della Presidenza del Consiglio si sia svolta con difficoltà, vuoi per la persistente labilità strutturale, vuoi perchè il personale impegnato nella sua quasi totalità proviene da amministrazioni diverse e quindi con trattamento giuridico ed economico differente, con inevitabili ripercussioni a livello produttivo.

L'Ufficio di Gabinetto, quale organo di supporto tecnico-giuridico all'azione del Presidente del Consiglio e dello stesso Consiglio dei Ministri, ha svolto una incisiva azione di coordinamento di tutte le iniziative legislative proposte dalle varie Amministrazioni.

In tal senso considerevoli e penetranti sono stati gli interventi presso i singoli Ministeri allo scopo di raggiungere, per quanto attiene alla predisposizione delle norme di iniziativa governativa, le più ampie convergenze a livello ministeriale ed un'identità di vedute nell'adozione dei provvedimenti di legge.

Per l'adeguamento organizzativo e strutturale alle nuove esigenze operative sono state apportate alcune modifiche all'assetto interno, per cui: l'"Ufficio per gli affari economici e sociali" è stato trasformato in "Ufficio per l'analisi e la verifica del programma"; tutte le attribuzioni dell'"Ufficio affari amministrativi contabili e patrimoniali" sono state demandate ad un apposito "Servizio Tecnico", mentre con D.P.C.M. 23 febbraio 1987 è stato istituito formalmente l'"Ufficio per l'informatica e la telematica" con il compito di:

- gestire lo sviluppo del sistema informativo centrale e della rete telematica della Presidenza;
- predisporre le basi informative automatizzate sull'attività dell'esecutivo per la verifica ed il coordinamento dell'iniziativa;
- coordinare i processi di introduzione della informatica presso i Dipartimenti e gli Uffici della Presidenza e le conseguenti attività di acquisizione di apparecchiature e sistemi.

Il Dipartimento per gli Affari Speciali - istituito con D.P.C.M. 10.11.1987 con il compito di curare la promozione ed il coordinamento

delle iniziative inerenti alle problematiche sociali emergenti - handicappati, minori, terza età, famiglia, tossicodipendenze, obiettori di coscienza ed associazioni di volontariato - ha avviato una serie di indagini per individuare ed esaminare in modo diretto le situazioni di gravità, nei settori dell'emarginazione e del degrado sociale, esistenti nelle varie regioni del Paese.

Il Dipartimento della Protezione Civile, cui spetta l'espletamento di tutte quelle attività operative, amministrative e di studio necessarie alla prevenzione di eventi calamitosi, nonché all'intervento nel caso che gli stessi si verificano, ha avuto nell'emergenza Valtellina la parte più onerosa delle sue incombenze, senza, tuttavia, trascurare le altre emergenze succedutesi nel corso del 1987.

L'Ufficio per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, in attesa della piena operatività del Dipartimento, istituito con il D.P.R. 19 gennaio 1987, n.12, ha caratterizzato la sua attività con l'avvio del piano annuale di attuazione degli interventi nelle aree del Mezzogiorno previsto dal programma triennale 1987-89 di cui alla delibera del CIPE del 29 dicembre 1986.

L'impegno del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento è stato costante per garantire il mantenimento degli indirizzi programmatici collegialmente assunti dal Governo rispetto alla trattazione dei disegni e delle proposte di legge nelle sedi parlamentari.

Per quanto riguarda il Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione, è da evidenziare soprattutto la necessità di una riconsiderazione del ruolo e delle funzioni che tale organo riveste nell'ambito delle iniziative che il Governo dovrebbe assumere per il rinnovamento dell'azione amministrativa, mentre particolarmente intensa è stata l'attività di consulenza e proposta nelle materie di competenza fornita dalle tre Sezioni, di cui tale organo si compone, in materia di pubblico impiego.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha caratterizzato la sua attività anzitutto nel rinnovo degli accordi di lavoro per i

dipendenti pubblici per il triennio 1985-87 - di cui si riferisce a parte -; contemporaneamente il Dipartimento ha intrapreso le più opportune iniziative riguardo ad alcune problematiche di rilievo tra le quali il sostegno alla politica del Governo in tema di occupazione e la semplificazione delle procedure di reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni.

Al suo interno merita un cenno particolare anche l'attività della Commissione per il coordinamento normativo e funzionale dell'informatica nella p.a. e dell'Osservatorio del pubblico impiego.

Per l'attività della Commissione sull'informatica si riferirà in un'altra parte, di seguito si riportano in sintesi le principali problematiche affrontate dalla Commissione sui flussi di spesa che opera al suo interno, che costituisce organo ausiliario del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Nel corso del 1987 la Commissione ha affrontato alcune peculiari problematiche relative al pubblico impiego attraverso lo studio e l'analisi di alcuni rilevanti fenomeni.

L'attenzione, in particolare, è stata posta sul tema della produttività nella Pubblica Amministrazione ed in proposito un primo approccio è stato quello concernente il disegno di legge sui provvedimenti per incrementare l'efficienza della Pubblica Amministrazione.

Al riguardo la Commissione, sulla base di un approfondito esame del testo, ha ritenuto di dover proporre un emendamento in relazione all'ultimo comma dell'articolo 5 riguardante le modalità di finanziamento dei progetti.

Si è trattato, in particolare, di individuare un metodo di finanziamento più celere ed efficiente rispetto a quello previsto nel testo originario; tale emendamento è stato oggetto di una specifica proposta trasmessa al Ministro pro-tempore per la Funzione Pubblica per le conseguenti determinazioni.

Peraltro l'iter del disegno di legge è stato condizionato dalla fine anticipata della legislatura.

Nel corso del 1987 è stato anche affrontato il problema della individuazione di modelli di organizzazione più efficienti anche attraverso la ricerca di strumenti per la misurazione dei carichi funzionali di lavoro.

L'approccio si è concretato nella formulazione di una nuova e più puntuale proposta rispetto a quella del 1986 concernente - in attuazione dell'Accordo Intercompartimentale recepito nel D.P.R. 13/1986 - l'attivazione dei progetti pilota di sperimentazione della produttività in alcuni specifici settori della P.A. (sanità, previdenza, catasto), nei quali appaiono più urgenti interventi atti a migliorare i servizi erogati alla collettività.

Al riguardo è stata rielaborata la precedente proposta, al fine di definire, in maniera più dettagliata, il percorso metodologico sulla base del quale dovrebbero essere avviate le sperimentazioni-pilota nelle aree individuate.

Scopo della sperimentazione dovrebbe essere quello di realizzare una modulistica di intervento riorganizzativo esportabile in settori di attività omogenei.

Le linee principali della proposta in parola si concretano nel ribadire la centralità programmatica degli studi precedenti e nel sostenere che una sperimentazione vincolata dalle risorse disponibili (circa 260 milioni nel 1987) debba essere innanzitutto effettuata nell'area romana e ciò al fine di evitare oneri di spostamento e comunicazione.

Fra le amministrazioni centrali e periferiche sono state individuate le seguenti aree di intervento:

- a) sede provinciale dell'INPS di Roma;
- b) sede del catasto di Roma;
- c) una USL.

Nel programma si prevede, inoltre, che la realizzazione dei progetti dovrebbe essere affidata a società di ricerca specializzate operanti sotto la vigilanza di un apposito comitato Tecnico Scientifico.

co del quale dovrebbero far parte rappresentanti del Dipartimento della Funzione Pubblica e dell'Osservatorio del pubblico Impiego.

Tale organismo dovrebbe sostanzialmente svolgere compiti di verifica e di monitoraggio attraverso una costante attenzione sull'iter di intervento, al fine di individuare i necessari aggiustamenti procedurali in corso di realizzazione.

Si tratta in concreto, di una vera e propria "sfida" che l'Osservatorio del Pubblico Impiego ha posto con tale iniziativa in materia di produttività; iniziativa che, se in vero ancora inattuata, ha avuto peraltro il merito di sensibilizzare maggiormente il legislatore che con la legge finanziaria per il 1988 ha adottato un più organico provvedimento, finanziando progetti finalizzati all'ampliamento ed al miglioramento dei servizi, progetti sperimentali e progetti pilota finalizzati al recupero di produttività previsti rispettivamente dagli articoli 3, 12 e 13 del D.P.R. 1° febbraio 1986, n.13.

Strettamente legato al tema della produttività è quello della definizione territoriale delle dotazioni organiche, dei processi di mobilità e delle assunzioni; anche tale tema è stato oggetto di approfondimenti da parte dell'Osservatorio del Pubblico Impiego che, in sede plenaria, è pervenuto alla formulazione di concrete proposte operative.

L'argomento in questione è, peraltro, collegato all'attuazione dell'articolo 11 della legge 22 agosto 1985, n.444, che affida alla Commissione per il Controllo dei Flussi di Spesa il compito di fornire le necessarie indicazioni ed informazioni al Ministero per la Funzione Pubblica al fine di pubblicare, ogni due anni "il quadro delle carenze degli organici delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, degli Enti di diritto pubblico, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle USL, recante anche le previsioni di cessazione dall'impiego per il successivo triennio".

Il documento del Ministro per la Funzione Pubblica dovrà anche

contenere "i contingenti numerici distinti per qualifica e per sedi di lavoro eccedenti rispetto agli organici".

In relazione a tale adempimento l'Osservatorio del Pubblico Impiego ha già disponibili alcune delle informazioni occorrenti, perchè contenute nella banca dati relativa all'albo dei dipendenti civili dello Stato e nelle indagini per il 1984-1985 e 1986 effettuate dall'Osservatorio del Pubblico Impiego sui dipendenti delle Amministrazioni pubbliche.

Nel 1987 è stata anche ripresa la comparazione fra i rapporti di lavoro pubblico e privato partendo dall'impostazione metodologica già definita dal gruppo di lavoro incaricato e continuando gli studi ed i confronti fra le retribuzioni corrisposte nel settore privato ed in quello pubblico accanto agli ordinari controlli dei flussi di spesa.

L'Osservatorio del Pubblico Impiego, in virtù del Decreto del Ministro per la Funzione Pubblica del 15 luglio 1986, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 6 marzo 1987, è stato integrato a partire dalla riunione plenaria del 16 marzo 1987 con componenti femminili, esperte delle problematiche concernenti la Pubblica amministrazione e ciò per lo svolgimento di particolari competenze in tema di parità uomo-donna che possono così sintetizzarsi:

- a) acquisizione dei dati qualitativi e quantitativi sulla presenza femminile nella Pubblica Amministrazione anche ai fini della predisposizione della relazione al Parlamento di cui all'art.16 della legge 29 marzo 1983, n.93;
- b) studio delle tematiche inerenti la questione femminile nel Pubblico Impiego nei vari aspetti concernenti, in particolare, i meccanismi di accesso, l'organizzazione del lavoro, l'ambiente e la condizione di lavoro, la promozione, la qualificazione professionale e la progressione di carriera;
- c) formulazione di proposte ed elaborazione di "azioni positive" per la migliore gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione, con particolare riguardo al personale femminile.

Per affrontare con particolare impegno ed attenzione tali nuove attribuzioni, l'Osservatorio del Pubblico Impiego ha provveduto alla costituzione di un apposito gruppo intersezionale, che, nel ridefinire il proprio piano di lavoro, ha evidenziato la necessità che i nuovi compiti dovessero essere svolti dalla Commissione con carattere "pervasivo" di tutta l'attività dell'Osservatorio e non come un insieme di tematiche da affrontare in maniera separata dal resto dell'attività, salvo l'opportunità di particolari approfondimenti relativi a specifici progetti e/o indagini da realizzare.

Per quanto riguarda l'acquisizione dei dati si è posto l'accento sulla necessità di procedere a rilevazioni, sia generali che settoriali o territoriali, ovvero anche di tipo campionario.

E' stato anche sottolineato che la mancanza di risorse dell'Osservatorio, umane e strumentali, e la iniziale difficoltà delle Amministrazioni a fornire i dati implica l'opportunità di un approccio con due diversi obiettivi:

- a) il primo, di breve periodo, nel quale procedere all'acquisizione degli elementi utili attraverso un'analisi della normativa vigente al fine di individuare quelle disposizioni che presentano ostacoli alla realizzazione delle pari opportunità fra uomo e donna nella Pubblica Amministrazione. In tale periodo potrà iniziare anche la verifica circa l'esistenza di comportamenti che, in applicazione di norme di legge, abbiano effetti discriminatori.  
Inoltre il gruppo di lavoro ritiene che sia necessario vigilare sull'applicazione di quelle norme dei singoli accordi dei comparti del Pubblico Impiego che prevedono l'istituzione di appositi comitati per la pari opportunità e ciò al fine di valorizzare, diffondere e sostenere le azioni che tali comitati sono chiamati a realizzare presso le singole Amministrazioni;
- b) nel medio-lungo periodo gli obiettivi da perseguire sono ovviamente quelli di cui al Decreto di integrazione del 25 luglio 1986 e

rispetto ad essi si ritiene necessario dover individuare, da un lato, le risorse necessarie e, dall'altro, sensibilizzare, attraverso opportuni contatti, le Amministrazioni ed adeguare i propri sistemi di rilevazione, anche informatici, al fine di garantire la trasmissione dei dati che, di volta in volta, saranno richiesti.

Infine giova segnalare che sul piano più propriamente operativo l'Osservatorio del Pubblico Impiego ha approvato un modello di indagine, che ha costituito un impegno precipuo del gruppo intersezionale per la parità con il compito di rilevare gli incarichi attribuiti ai pubblici dipendenti e ciò in quanto si ritiene utile accertare se vi sono disparità di trattamento basate sul sesso nell'affidamento di incarichi con effetti cospicui sia sotto il profilo economico che nella progressione di carriera.

L'attività del Dipartimento per gli Affari regionali ha riguardato principalmente:

- l'esame ed il controllo dei provvedimenti legislativi delle Regioni;
- il completamento della normativa generale e statutaria delle Regioni;
- la razionalizzazione ed il miglioramento dei rapporti Stato-Regioni.

In tale contesto particolarmente significativa è stata l'attività di controllo, in cui sono stati esaminati n.1.269 proposte di Leggi regionali, di cui 353 hanno formato oggetto di rinvio, mentre per 6 è stato proposto ricorso alla Corte Costituzionale.

Nel settore dei rapporti con i Paesi della C.E.E., dopo l'istituzione avvenuta con la legge 16 aprile 1987, n.183, particolarmente avvertita è l'esigenza di una rapida approvazione del D.P.R. costitutivo del Dipartimento per il coordinamento delle Politiche Comunitarie.

Ciò al fine di consentire: una migliore opera di coordinamento del mercato interno e delle attività intese a liberalizzare il mercato dei capitali, il recepimento delle direttive comunitarie nell'ordinamento giuridico italiano, l'attuazione dei programmi integrati

mediterranei, lo sviluppo della integrazione europea nel campo dei diritti civili, nonché l'attivazione di iniziative volte ad una migliore e più razionale utilizzazione dei fondi strutturali.

Nel campo della ricerca scientifica e tecnologica, si rileva come la mancanza di un quadro normativo unitario di riferimento ed in particolare la stratificazione temporale delle funzioni assegnate hanno condizionato pesantemente tanto l'organizzazione strutturale quanto l'attività dell'apposito Ufficio.

La peculiarità dei compiti cui esso deve assolvere, necessita di una struttura le cui connotazioni non tradizionali abbiano a garantire un elevato grado di flessibilità gestionale.

In tale senso si auspica una sollecita approvazione del d.d.l. n.413 per la istituzione del Ministero dell'università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica.

Non ancora entrato nel piano delle sue funzioni, il Dipartimento per i problemi delle aree urbane - istituito con il D.P.C.M. 10.11.1987 - ha tuttavia messo in atto alcune iniziative in ordine alle problematiche più urgenti di alcune aree urbane del paese.

Si segnala in proposito il D.L. n.380 del 16.9.1987, convertito nella legge 29.10.1987, n.453, relativo ad alcuni interventi urgenti per Roma, capitale della Repubblica; altre iniziative riguardano le città di Napoli, Venezia, Bari, Bologna, i cui problemi, si pensa, possano trovare soluzioni attraverso il ricorso a provvedimenti normativi "speciali" - qualora non esistano già - o a provvedimenti di natura amministrativa.

Particolarmente sentita è poi l'esigenza di approvare in tempi brevi il d.d.l. atto Senato n.646, relativo alla costruzione di parcheggi pubblici nelle grandi aree urbane al fine di decongestionare il traffico automobilistico.

### Corte dei Conti

La Corte dei Conti ha esplicitato la rituale attività di controllo sia in sede centrale che periferica.

Sull'attività dell'istituto, come si sa, grava ancora l'accumulo considerevole di lavoro arretrato, che tende a far divenire poco tempestiva l'azione del controllo sugli atti amministrativi.

Per ovviare a ciò, d'accordo con le OO.SS., si sono approntati speciali progetti finalizzati al recupero dell'arretrato; progetti che hanno potuto beneficiare del fondo di incentivazione la produttività di cui all'art. 14 del D.P.R. 1.9.1986, n. 13.

Tale attività attuata a livello sperimentale presso alcuni uffici ha dato, nel corso del 1987, risultati ottimi, ai quali ha certamente contribuito anche l'incremento delle unità presenti in servizio, e già si pensa all'applicazione in tutti gli uffici e servizi che svolgono mansioni di natura prevalentemente amministrativo-contabile.

Inoltre, là dove è stata attuata la sperimentazione si è potuto constatare che la maggiore produttività, oltre ad essere stimolata dalla prospettiva di un maggior guadagno economico, è stata incentivata anche dalla possibilità di svolgere, attraverso una organizzazione diversa dell'attività lavorativa, un lavoro finalizzato al raggiungimento di un obiettivo in comune fra un gruppo di operatori con differenti professionalità.

Ciò significa che in termini di produttività dell'ufficio si è conseguito un risultato che va al di là del valore economico del compenso corrisposto.

**Avvocatura Generale dello Stato**

Le attribuzioni istituzionali pongono l'Avvocatura dello Stato in rapporto con le pubbliche amministrazioni che sono rappresentate e difese in giudizio ed assistite in sede consultiva.

Tali rapporti si sono sempre svolti nel quadro della massima collaborazione e correttezza e così pure quelli con enti internazionali.

Le attribuzioni particolari dell'Avvocatura non consentono alcun rapporto con l'utenza privata e la sua attività, tipicamente professionale, viene improntata a criteri programmatici che si risolvono in un migliore assetto organizzativo per la fornitura di un servizio sempre più efficiente e funzionale.

Va evidenziato, tuttavia, che il continuo incremento dell'attività consultiva e contenziosa negli ultimi anni - nel 1987 gli affari trattati sono passati complessivamente a 117.004 (di cui 87.482 contenziosi, 25.179 consultivi e 4.343 pignoramenti) con un incremento del 45% rispetto al 1986) - rende sempre più difficile lo svolgimento dell'attività di istituto nelle condizioni attuali.

Occorre, pertanto, una piena attuazione della legge 3 aprile 1979, n. 103, che, pur avendo affrontato alcuni dei principali problemi organizzativi, disponendo, tra l'altro, l'aumento degli organici degli avvocati e procuratori, non ha inciso sul riordinamento delle carriere amministrative.

E' da ritenere inoltre che una volta completamente attuata la ristrutturazione dei servizi, ai sensi della legge 664/1986, l'Istituto potrà avvalersi di un maggior numero di unità di

personale amministrativo per la necessaria collaborazione con gli avvocati e procuratori.

Al fine di migliorare l'efficienza operativa dovranno essere avviati a soluzione anche i problemi relativi all'adeguamento dei mezzi tecnologici al loro uso da parte del personale nonché alle esigenze emergenti dall'assunzione di personale bilingue per l'Avvocatura di Trento.

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

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Personale in servizio proveniente da altre Amministrazioni. Anno 1987

Dipartimento/Ufficio	Fuori ruolo	Comando	Altri	Totale
Gabinetto (1)	151	872	59	1082
D.G. Inf. e P. Letteraria	10	4	-	14
Dip. Funzione Pubblica	84	110	30	224
Dip. Affari Regionali	18	49	8	75
Dip. Affari Speciali	-	25	-	25
Dip. Problemi Aree Urbane	-	14	7	21
Dip. Protezione Civile	34	214	96	344
Ricerca Scientifica	14	191	53	258
Politiche Comunitarie *	1	58	20	79
Interventi nel Mezzogiorno	33	99	-	132
Rapporti con il Parlamento	-	-	-	0
Scuola Superiore P.A.	18	181	2	221
Consiglio Superiore P.A.	4	17	-	21
C.I.P.	1	111	-	112
Consiglio di Stato	-	22	-	22
Corte dei Conti	-	15	-	15
Avvocatura G. dello Stato	-	4	-	4
C.N.E.L. *	-	-	4	4
<b>T O T A L E</b>	<b>368</b>	<b>1986</b>	<b>299</b>	<b>2653</b>

\* - Anno 1986

(1) - Escluso il personale in servizio presso i Commissariati di Governo: composto da 391 unità fuori ruolo e da 52 unità in posizione di comando.

**Ministero del Bilancio**

L'attuale assetto organizzativo del Ministero si rivela non più consono alle esigenze operative e funzionali e ciò anche per l'emergere di una linea tendenziale che porta allo "scollamento" dei suoi stessi organi interni e fra questi e gli enti strumentali che ne affiancano l'azione (ISPE e ISCO).

Non sembra più sostenibile il mantenimento dell'attuale impostazione organizzativa e funzionale, con la quale si conferisce tanto alla Segreteria generale della programmazione economica (CIPE) quanto alla Direzione generale per l'attuazione la stessa competenza, sia pure presa sotto una diversa angolazione, nelle medesime aree dell'intervento finanziario pubblico.

La non rispondenza del ruolo che l'Amministrazione bilancio è chiamata a svolgere nel contesto amministrativo pubblico, soprattutto dopo che alle tradizionali competenze - identificabili nell'elaborazione degli indirizzi delle politiche economiche (nazionali e di settore) e nella conseguente opera di verifica delle compatibilità dei piani e dei programmi settoriali agli stessi indirizzi - si sono aggiunte quelle della legge n. 878/86 in materia di investimenti pubblici, impone la ricerca di un nuovo modello organizzativo.

Tale legge, infatti, sembra aver spostato il concetto di programmazione verso la componente investimenti, lasciando, peraltro, inalterati i problemi degli equilibri con le competenze delle varie amministrazioni e dei rapporti fra valutazioni politiche e tecniche in materia di spesa pubblica.

Le attività del Nucleo di valutazione ed ispettivo impongono del resto il superamento del tradizionale ruolo di coordinamento della programmazione economica per rendere più armoniche le attività di

conoscenza e controllo della spesa pubblica al fine di meglio guidare la politica degli investimenti pubblici del Paese.

Tutto questo non è possibile, se non previo superamento dell'attuale impostazione, per attivare una struttura che raccordi al meglio le competenze diffuse fra le varie amministrazioni con lo scopo di dare un'impostazione unitaria al disegno di politica economica governativa, nel quadro di una compatibilità generale più estesa possibile.

### Beni Culturali e Ambientali

Nel settore della tutela dei beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici si è proceduto ad una verifica dell'attualità degli istituti normativi, dalla quale è emersa l'esigenza di revisione del concetto di bene culturale, strettamente correlata alle esigenze di tutela dell'intero territorio nazionale.

E' precisa volontà dell'Amministrazione procedere anche ad una disamina puntuale delle esigenze di intervento e recupero del patrimonio, per poi estrapolare, dalla massa dei dati e delle informazioni acquisiti, alcuni esempi maggiormente rappresentativi ed emblematici di una particolare realtà su cui indirizzare gli interventi.

Una proposta in tal senso è quella di ricorrere per il finanziamento di certe iniziative alla sponsorizzazione vista come una occasione unica per intervenire, con tempestività e mezzi adeguati, per il recupero del patrimonio culturale, senza che ciò comporti la sostituzione del privato allo Stato.

Il ricorso alla sponsorizzazione, per la cui formalizzazione si rende necessaria ed urgente l'emanazione di un apposito regolamento di attuazione, rappresenta la naturale conseguenza rispetto alle limitate risorse di bilancio a fronte delle molteplici esigenze di tutela.

Si ricerca comunque un insieme di interventi finalizzati non solo alla difesa in senso stretto, ma anche alla valorizzazione e diffusione del patrimonio culturale.

La sponsorizzazione, però, è soprattutto l'espressione di una nuova consapevolezza da parte della collettività che i beni culturali rappresentano un patrimonio comune che, in quanto tale, necessita per la tutela anche dell'apporto dei singoli cittadini.

Nel settore dei beni archivistici resta tutt'ora aperta la problematica relativa alla precarietà delle strutture degli istituti, che molto spesso sono costituiti da locali di proprietà privata insufficienti o inadeguati ad assicurare la razionale conservazione dei fondi archivistici.

In materia di snellimento dell'attività dell'Amministrazione si evidenzia la necessità di un adeguamento di alcune normative, tra cui quella inerente la legge n. 363 del 1909 sulla tutela dei beni artistici e quella della legge n. 2359/1865 circa gli espropri per pubblica utilità.

Tali procedure, pur conservando una loro validità, appaiono del tutto inadeguate all'esigenze di un'Amministrazione moderna e funzionale, per cui un ammodernamento dell'intero corpo normativo degli specifici settori, unitamente al riordino dell'apparato amministrativo rappresenta una necessità non più procrastinabile per dare maggiore incisività all'azione di tutela.

## Difesa

Le problematiche emerse nel corso dell'anno sono da ricollegare in parte a fattori tradizionali, con riferimento a tutta la pubblica amministrazione, ed in parte a fattori specifici dell'amministrazione difesa che concorrono a rendere sempre più difficoltosa la gestione dell'attività amministrativa.

Tra i primi si evidenziano:

- La vetustà e la inadeguatezza della normativa vigente in materia contrattualistica tuttora disciplinata dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato datata 1923;
- la complessità di alcune procedure amministrative che, soprattutto per la pleora di pareri e concetti che a volte comportano, o per la necessità di acquisire specifiche certificazioni, ritardano il processo decisionale burocratico.

Tra i secondi meritano un cenno particolare:

- la non sempre agevole lettura della recente normativa primaria in tema di stato, avanzamento e trattamento economico o pensionistico del personale militare che comporta ritardi in materia e incertezze nell'azione amministrativa, con il risultato di alimentare il contenzioso e di generare ulteriori insoddisfazioni o aspettative nel personale, quando, invece, occorre una normativa organica, certa, equa ed attenta alle diverse posizioni originarie ed acquisite;
- l'applicazione delle norme sul trattamento economico del personale civile: la quantità di norme succedutesi negli ultimi anni, spesso non perfettamente coordinate fra loro ha creato a volte problemi interpretativi e quindi applicativi, anche per gli orientamenti emersi negli organi di controllo.

Sarebbe auspicabile, quindi, l'avvio di un'azione semplificatrice della normativa vigente in materia, al fine di meglio garantire in concreto l'effettività dei principi costituzionali che sovrintendono

all'azione amministrativa;

- la mancanza di collaborazione dei privati in quelle attività che incidono nella loro sfera di diritti soggettivi in materia di espropri, di locazione immobili e di determinazione nei canoni per le concessioni di sfalcio erba e sfruttamento agricolo dei terreni demaniali;

- la mancata definizione del decreto che, in attuazione della legge n. 958/86, stabilisca la corrispondenza delle qualifiche e specializzazioni acquisite durante il servizio militare con le qualifiche funzionali ed i profili professionali previsti dall'ordinamento del personale civile dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, che non sempre hanno ottemperato all'obbligo fatto dall'art. 19 della legge medesima, di consentire una riserva di posti nei bandi di concorso e nelle assunzioni dirette a favore del personale in ferma di leva prolungata;

- la mancanza di un provvedimento legislativo più volte auspicato inteso a valorizzare la massima potenziabilità produttiva del dipendente Stabilimento Grafico Militare di Gaeta, oggi compressa dall'ancora crescente obbligo di rivolgersi preventivamente al Provveditorato Generale dello Stato per lavori di stampa di qualsiasi genere necessari al funzionamento degli uffici.

Non va trascurata, infine, la problematica inerente il rifornimento idrico delle isole minori, che a causa del sempre crescente fabbisogno di acqua determina la insufficienza dell'intervento effettuato dalla Marina Militare. A ciò si aggiunga la difficoltà di reperire fondi di approvvigionamento prossime alle utenze. Sarebbe auspicabile pertanto che a tale servizio provvedessero le Regioni interessate.

**Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato**

L'intento dell'amministrazione di migliorare il rapporto con l'utenza attraverso l'introduzione di correttivi e miglioramenti all'organizzazione e all'attività dei servizi e per favorire l'accesso al pubblico anche nelle ore pomeridiane trova i maggiori ostacoli nell'attuale assetto organizzativo, nella inadeguatezza delle procedure e nell'esistenza di alcune problematiche che tendono a ritardare l'azione amministrativa.

Circa l'organizzazione, la presenza di molte sedi distaccate a livello centrale comporta, infatti, disagi di vario genere alle persone e ritardi nella trasmissione della documentazione da un ufficio all'altro; le carenze di strutture periferiche costringe molti uffici provinciali alla dipendenza delle locali Camere di Commercio, alle quali sono costretti a chiedere spesso ospitalità.

Difficoltà esistono anche nell'esercizio dell'attività ispettiva e di controllo sull'attività degli enti vigilati, delle aziende commerciali e delle società finanziarie di revisione, per la mancanza di personale qualificato.

Un impegno particolare viene rivolto all'analisi procedurale per la revisione di alcune di esse, attraverso la loro semplificazione e/o automatizzazione in modo da rendere più snella e più coerente con le esigenze dei cittadini utenti, l'azione operativa.

Per quanto riguarda, infine, le problematiche principali meritano di essere citate:

il nuovo Piano Energetico Nazionale, per il quale, a seguito degli orientamenti emersi dalla Conferenza Nazionale sull'energia del febbraio 1987, è stata necessaria una rielaborazione, per limitare al massimo l'uso dell'energia nucleare, garantendo comunque le risorse energetiche necessarie allo sviluppo del Paese, tutelando al massimo la salute e l'ambiente;

- . l'estensione della normativa comunitaria sull'uso della benzina senza piombo;
- . il settore della siderurgia, in attuazione delle norme CEE sul rispetto delle quote di produzione e degli scambi intercomunitari di alcuni prodotti siderurgici;
- . il ruolo che ha assunto la finanziaria pubblica GEPI, rispetto alle finalità per la quale era stata istituita;
- . le difficoltà esistenti nella delimitazione dei ruoli tra l'amministrazione ed il Ministero dell'Ambiente in materia di ricerca ed estrazione di minerali sul territorio nazionale;
- . il contenzioso con le regioni in materia di riassetto delle cave e delle torbiere, nonché sul rispetto del vincolo idrogeografico e sulla ricerca di sostanze geotermiche.;
- . la lotta all'abusivismo alimentare e la tutela del consumatore, per la mancanza di un preciso punto di riferimento normativo disciplinante l'attività dell'Osservatorio dei prezzi operante presso l'Unione Nazionale delle Camere di Commercio;
- . i rapporti fra banche e assicurazioni nel settore assicurativo.

**Ministero del Commercio con l'Estero**

Numerosi e non tutti recenti sono i problemi che travagliano il regolare svolgimento dell'attività amministrativa.

Quasi tutti sono riconducibili alla cronicità di carenze strutturali, strumentali ed organizzative tipica di questa amministrazione, carenze che non consentono agli uffici del Ministero di esercitare in modo adeguato quelle funzioni di studio, programmazione, coordinamento ed impulso, indispensabili affinché l'attività amministrativa nel settore dell'import-export risulti strettamente correlata ai tempi ed alle necessità del Paese.

La staticità del modello organizzativo-funzionale, l'eccessiva burocratizzazione e rigidità del rapporto gerarchico, la mancanza di un proprio sistema informativo e di figure professionali specializzate costituiscono vincoli pesanti che tendono a far divenire poco incisiva e scarsamente tempestiva l'azione amministrativa.

Le conseguenti lungaggini dell'iter procedurale per il rilascio delle autorizzazioni commerciali con i paesi esteri, oltre a rappresentare un ostacolo alla normale gestione dell'attività amministrativa, provocano gravi ripercussioni nei rapporti con l'utenza esterna.

Il dinamismo che attualmente caratterizza il settore degli scambi internazionali, il ruolo che l'Italia occupa nella graduatoria dei principali paesi esportatori hanno avuto come effetto l'aumento dei carichi di lavoro che, non potendo essere smaltiti in tempi brevi, hanno provocato un incremento delle pratiche arretrate.

Per ovviare a tale situazione di notevole disagio, in attesa di una ristrutturazione di tutto l'apparato amministrativo, che comunque richiede tempi lunghi, si sta provvedendo, attraverso una apposita commissione, alla revisione di talune competenze ed all'attuazione di un programma di informatizzazione delle attività, con l'obiettivo più immediato di snellire le attuali procedure amministrative.

**Ministero dell'Interno**

Le problematiche emerse nel corso del 1987 riguardano le competenze e quindi le attività di tutte le direzioni generali dell'Amministrazione, ivi compreso il Dipartimento della pubblica sicurezza.

L'intento di corrispondere in maniera più soddisfacente alle esigenze dei singoli cittadini-utenti e di meglio tutelare gli interessi del Paese ha portato l'Amministrazione a porre l'attenzione in modo particolare su certi problemi per la ricerca di soluzioni e/o proposte capaci di rendere più funzionale ed efficiente la gestione delle proprie attività.

Tra di essi si evidenziano in particolare:

- le sempre difficili condizioni generali in cui si trova ad operare la P.S. a causa degli effetti deleteri della recrudescenza della criminalità organizzata e non.

Hanno creato motivi di serio allarme: l'espandersi dei traffici e del consumo della droga; l'incremento del numero di omicidi in certe zone del Paese; il moltiplicarsi di gravi rapine con il più frequente ricorso alle armi; l'aumento del fenomeno estorsivo nel Mezzogiorno ed il perdurare dei sequestri di persona a scopo di estorsione; il terrorismo interno ed internazionale;

- la presenza crescente di stranieri dimoranti in Italia ed il loro possibile coinvolgimento in azioni criminose spinge sempre di più all'esercizio di una continua azione di controllo alle frontiere, onde anche prevenire e reprimere l'utilizzo illegale di mano d'opera straniera.

Circa la consistenza numerica, quelli regolarmente censiti alla fine del 1987 risultavano essere 572.103 unità, cui vanno aggiunti quelli che vivono in uno stato di clandestinità, dei quali soltanto 91.103 hanno approfittato dei benefici concessi dalla legge 30/12/1986, n.

In proposito si è provveduto alla elaborazione di una proposta di legge per meglio regolarizzare il soggiorno degli stranieri in Italia.

Le lungaggini procedurali in tema di contratti di locazione obbligano l'amministrazione a far ricorso, in deroga alle norme vigenti, alle leggi di contabilità speciali, per provvedere ai pagamenti dei canoni di affitto delle caserme di P.S. e dell'Arma dei Carabinieri.

E' presente altresì l'esigenza di affrontare, in tempi brevi ed in modo organico, le questioni relative alla regolamentazione della raccolta e dell'uso delle informazioni, alla definizione del loro valore giuridico, nonché alla individuazione delle interconnessioni tra le varie banche dati che emerge dalla diffusione delle moderne tecnologie informatiche;

- la definizione delle problematiche concernenti lo statuto-tipo di alcune istituzioni non soppresse della norma ed i limiti di applicabilità delle imposte I.R.PE.G. ed I.LO.R. al Fondo di culto, dopo l'entrata in vigore della legge 20/5/85, n. 222, nei rapporti fra Stato e Chiesa. In proposito è stato interessato il Ministero delle finanze;
- le modalità ed i criteri di elargizione delle prestazioni economiche alle categorie protette e per l'assistenza ai profughi stranieri nel nostro paese. Riguardo al primo punto - premesso che il numero degli assistiti ammonta nel 1987 a 898.345 unità, con un incremento del 10,36% rispetto all'anno precedente, mentre altre 457.125 pratiche giacciono presso le prefetture - si evidenzia la necessità di un rioridino di tutta la materia in un unico corpo normativo che permetta sia la introduzione di appositi correttivi indispensabili ad una migliore distribuzione delle risorse alle categorie protette, sia di derimere quelle incertezze interpretative dovute, in buona parte, all'accavallarsi di leggi non sempre coordinate fra loro, che rallentano l'aderente, uniforme, puntuale ed efficace applicazione.

Al riguardo è stato predisposto uno schema di disegno di legge attualmente sottoposto al preliminare parere dei Ministri interessati.

Nel settore dell'assistenza ai profughi stranieri si denota un continuo aumento di rifugiati in assistenza, il cui numero a fine anno ammontava a 10.205 unità. Tale situazione ha suscitato una serie di problemi che richiedono una risposta in tempi brevi, tra cui:

La necessità di una più idonea regolamentazione delle procedure e dei criteri che debbono presiedere alla identificazione e al riconoscimento dello "status" di rifugiato;

- la ridefinizione dei criteri finora adottati per l'assistenza;
- un ampliamento delle possibilità di emigrazione.

Le diverse caratteristiche che sta assumendo l'esodo di gruppi consistenti di popolazioni nel nostro Paese, ripropone altresì la necessità di un approfondimento del fenomeno nelle sedi internazionali, per la ricerca di forme di cooperazione che risultano peraltro compatibili con le esigenze dei paesi ospitanti.

- I problemi inerenti le minoranze etniche, per la cui soluzione sono state predisposte numerose proposte di legge, già presentate nella decorsa Legislatura, con le quali vengono promosse varie forme di tutela per le minoranze e per i patrimoni linguistici regionali;
- La mancanza di razionalità e di speditezza che si riscontra nelle procedure di spesa a causa delle difficoltà che si riscontrano nella gestione della contabilità dell'amministrazione della P.S. In proposito è stato redatto un progetto di revisione, attualmente all'esame del Ministero del tesoro;
- I problemi sollevati dalla sentenza n. 233 del luglio 1983 della Corte Costituzionale sulla procedura di espropriazione per pubblica utilità che obbligano a rivedere i criteri di determinazione dell'indennità di esproprio;

- la lentezza di alcune procedure come motivo di freno all'attività amministrativa. Gli sforzi che da tempo l'Amministrazione sta facendo per la loro semplificazione hanno trovato un valido aiuto nel progetto FEPA del Dipartimento della funzione pubblica, grazie al quale sono state individuate molte procedure abbisognevole di modifiche legislative; un'apposita commissione ne sta valutando la portata allo scopo di predisporre in merito un disegno di legge.

**Ministero dei Lavori Pubblici**

Con l'entrata in vigore della legge 47/85, recante norme sulla regolamentazione dell'abusivismo edilizio nelle aree urbane, si è potuto avviare un'opera di razionalizzazione del fenomeno che diventerà completa nel momento in cui i Comuni avranno completato l'iter necessario alla regolarizzazione di tutte le costruzioni abusive.

Trattasi di un fenomeno che al momento appare di difficile soluzione nei tempi brevi, al quale hanno certamente contribuito da una parte la scarsa vigilanza degli Enti preposti e dall'altra l'assenza, a volte, di precise norme di regolamentazione dei nuovi assetti urbanistici territoriali.

Un contributo al miglioramento potrà avvenire dalla istituzione in sede centrale di un apposito Servizio, presso il quale affluiscono con cadenza mensile tutti i dati inerenti il fenomeno inviati dai vari Comuni (60.000 circa nel corso del 1987), mentre costante è l'attività di consulenza e assistenza svolta dall'Ufficio Tecnico su quesiti e chiarimenti degli Enti territoriali.

Non meno rilevante risulta, poi, l'attività svolta in materia di politica del territorio, dell'ambiente ed in materia di sicurezza stradale, con particolare riguardo alle iniziative necessarie alla prevenzione degli incidenti stradali.

L'attività del Comitato per l'Edilizia Residenziale (CER) - punto di fondamentale raccordo tra le Regioni e il C.I.P.E. - è stata continua e finalizzata all'approvazione del piano di riparto fra le varie Regioni dei fondi previsti dal programma edilizio decennale del Governo.

Recentemente sono stati sbloccati parte dei fondi disponibili per i programmi di edilizia abitativa, programmando la costruzione, nel prossimo biennio, di circa 70 mila nuovi alloggi popolari e facilitando, inoltre, l'accesso ai centri agevolati.

Presso l'amministrazione proseguono, infine, tutte le attività gestionali e di vigilanza finalizzate alla esecuzione di opere pubbliche finanziate da leggi speciali, nonchè per l'attuazione del progetto "anagrafe della utenza e del patrimonio pubblico".

**Marina Mercantile**

Viene rappresentata dall'Amministrazione l'esigenza di una rapida attuazione delle disposizioni contenute nella legge sulla difesa del mare, per assicurare nel contempo il previsto potenziamento degli organici e delle infrastrutture centrali e periferiche.

Il crescere degli impegni, soprattutto in materia di difesa del mare, comporta infatti, nelle diverse sedi nazionali ed estere, altre assunzioni di responsabilità ed un maggiore afflusso di attività alla quale non è possibile far fronte nelle attuali condizioni.

Parimenti sentita è l'inadeguatezza di fondi necessari per la realizzazione delle indicazioni programmatiche.

Per il settore armatoriale si rileva la necessità di una revisione della normativa in vigore, dopo il recepimento delle disposizioni internazionali in materia, modificando gli artt. 16 e 17 della legge 979/82, per eliminare la situazione di svantaggio in cui si sono venuti a trovare gli armatori nazionali, chiamati a fronteggiare una vivace e agguerrita concorrenza.

Si pone anche la necessità di uno snellimento delle procedure per l'istituzione delle riserve marine ed una migliore definizione delle competenze dell'Ispettorato centrale per la difesa del mare sull'attività costiera e sugli insediamenti nella fascia costiera, direttamente connessi alla salute delle acque marine.

Nel settore dell'acquacoltura, infine, si incontrano notevoli ostacoli sull'uso di zone del demanio marittimo o di zone di mare per la maricoltura, che spesso vanificano gli sforzi delle imprese e delle cooperative di pescatori finalizzati all'incremento di tale attività.

**Ministero della pubblica istruzione**

Il prodotto finale del Ministero della pubblica istruzione si concreta nell'erogazione del servizio scolastico effettuata presso le scuole e tutte le attività svolte dalle strutture amministrative, considerate strumentali al raggiungimento di tale obiettivo primario secondo procedure e fasi tra loro connesse e coordinate. In questo contesto acquistano particolare rilevanza le attività dirette alla gestione del personale (organici, reclutamento mobilità, stato giuridico) ed alla gestione delle risorse finanziarie. Si riferisce, di seguito, sugli aspetti che vengono segnalati con particolare rilievo nei diversi settori.

In materia di reclutamento del personale docente e sulla indizione di sessioni riservate di esami di abilitazione all'insegnamento, nel corso dell'anno 1987 è proseguito il lavoro della Commissione insediata nel 1986 con i compiti di:

- formulare organiche proposte relative alla revisione, agli accorpamenti ed alle integrazioni o modifiche delle classi di abilitazione e di concorso a cattedre e a posti in relazione ai titoli di studio, nonché alle relative tabelle e tavole di corrispondenza;
- rielaborare i programmi e prove di esame dei concorsi a cattedre per l'insegnamento nelle scuole aventi particolari finalità, i programmi e le relative prove di esami dei concorsi stessi, nonché la tabella di ripartizione del punteggio dei titoli valutabili.

Per quanto riguarda la gestione delle problematiche di natura disciplinare e contenziosa relativa al personale appartenente ai ruoli dell'amministrazione scolastica, la sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale degli articoli 35 e 76 della legge 20 maggio 1972, n. 270. La sentenza ha

infatti originato un considerevolissimo contenzioso avverso le modalità con cui il Ministero della pubblica istruzione ha inteso dare concreta applicazione al contenuto della decisione della Corte. La principale causa di tale fenomeno è da ascrivere peraltro non ad un'errata impostazione del comportamento amministrativo, conformato anche dall'autorevole parere del Consiglio di Stato, bensì dalla mancata tempestiva adozione di provvedimenti legislativi atti a ristabilire l'equilibrio turbato. Tutto il contenzioso in atto appare di dubbio esito soprattutto in quanto appaiono piuttosto labili i punti di riferimento normativi. Sul piano delle procedure occorre rilevare come sempre imperiosa si imponga la necessità di raccordare in modo meno episodico e volontaristico l'attività degli uffici operativi e quelli di contenzioso, onde consentire ai primi di sfruttare il patrimonio giurisprudenziale acquisito ed agli altri di meglio comprendere, per una più efficace azione di difesa dell'Amministrazione, le ragioni di logica operativa che sono sottese alle determinazioni esplicantesi nelle ordinanze e nelle circolari.

Circa i trattamenti di quiescenza le pensioni provvisorie del personale dell'Amministrazione Centrale sono state liquidate pressoché in concomitanza con la cessazione dal servizio, in quanto tutti gli elementi necessari sono stati acquisiti con il dovuto anticipo, mentre tempi di liquidazione della pensione definitiva sono stimabili in otto mesi un anno dalla cessazione. Per ovviare a tali inconvenienti e per soddisfare il più possibile le attese degli utenti è in corso di attuazione un piano di informatizzazione delle procedure amministrative.

Con l'informatizzazione si sono inoltre ottenuti più sicuri criteri di uniformità, certezza e tempestività degli atti amministrativi. Bisogna tuttavia evidenziare che il ritmo delle variazioni della normativa primaria e secondaria che disciplina le operazioni

amministrative comporta, nella gestione del sistema, una consistente e complessa attività di analisi e di variazione delle procedure automatiche.

Nel settore dell'edilizia scolastica non si può omettere di far notare quanto sia complessa e varia la competenza e quale sia la vastità delle esigenze, soprattutto nelle regioni meridionali.

La ricerca delle soluzioni comporta una sempre maggiore intesa fra gli uffici di questo Ministero, i Dicasteri dei Lavori Pubblici, del Tesoro, la Cassa Depositi e Prestiti e gli Enti locali, per consentire una rapida attuazione dei programmi e soddisfare, nel modo più ampio possibile le esigenze dell'utenza.

Sono stati modificati, con ripetuti decreti legge (D.L. n. 215 del 3 giugno 1987 D.L. n. 321 del 31 luglio 1987 D.L. n. 405 del 1° ottobre 1987 D.L. n. 491 del 3 dicembre 1987) i criteri per la formazione delle classi prime e di quelle iniziali di cicli conclusivi di corsi di studio che non devono normalmente essere costituite con più di 25 alunni e non con meno di 15 con l'O.M.N. 197 del 7.7.87 si è provveduto ad impartire le necessarie direttive. Incidendo sull'organico di fatto questi provvedimenti hanno creato una certa discrasia con l'organico di diritto con conseguente allungamento dei tempi tecnici necessari per le operazioni di avvio dell'anno scolastico 1987/88.

Per ridurre detti tempi è stata diramata la C.M. n. 242 dell'8 agosto 1987 con lo scopo dichiarato di consentire un regolare avvio del nuovo anno scolastico.

Quanto al reclutamento del personale docente il problema dell'eliminazione del precariato, ha impegnato molto, nell'ultimo periodo, l'azione amministrativa, tesa a dare attuazione alla complessità delle disposizioni contenute nelle leggi 270/1982, 604/1982 e 326/1984.

Allo scopo di dare soluzione concrete alla massa dei problemi, anche contraddittori nei quali l'Amministrazione si è imbattuta, era

stata emanata la C.M. n. 224 del 16.7.1985, con carattere permanente e di generalità, ai fini delle nomine e delle assegnazioni di sede agli aventi diritto. Nel coordinamento delle problematiche relative ai movimenti del personale docente, è stata adottata una linea di tendenza volta ad omogeneizzare la complessa normativa, sicché tutte le disposizioni settoriali di ogni ordine e grado di scuola, sin dal 1984/85 sono state accorpate in un'unica O.M. permanente, al fine non solo di garantire certezza e parità di trattamento nei confronti del personale amministrato ma anche di consentire un concreto e progressivo abbreviamento dei tempi di tutte le operazioni (presentazione domande, istruttorie, pubblicazioni movimenti, presentazione e definizione dei ricorsi) con conseguenti, positivi riflessi sull'inizio dell'anno scolastico.

Di recente è stata, poi, emanata la C.M. applicativa dell'articolo 1 del D.L. 3 giugno 1987, n. 215, contenente istruzioni circa il mantenimento in servizio nel limite dei posti disponibili, dei supplenti annuali nominati dal Provveditore.

Si rende peraltro opportuno un intervento legislativo organico sullo stato giuridico ed economico del personale non di ruolo specie per quanto concerne le assenze dei supplenti temporanei. Al riguardo gran parte dei problemi vengono ora affrontati in sede amministrativa senza alcuna copertura legislativa.

Altra questione da risolvere è quella connessa con gli impegni politici assunti relativamente allo stato giuridico degli insegnanti di religione, nel quadro dell'organica disciplina dell'insegnamento di recente approvata con decreto presidenziale, nonché delle norme concernenti il reclutamento del relativo personale docente.

Nel settore dell'istruzione universitaria esaurita la prima fase, legata ad una esperienza di programmazione incentrata sui criteri di ripartizione dei posti di docente universitario, si è passati ad elaborare nuove proposte per realizzare un progetto di

sviluppo del sistema universitario, nel quale siano evidenziati i vari aspetti della problematica universitaria richiedenti 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 della Università;
- 2) definizione dello stato giuridico e 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 scientifica e universitaria;
- 7) criteri per il riequilibrio e lo sviluppo del sistema universitario.

Tra i più pressanti problemi, per i quali si avverte maggiormente l'urgenza e la necessità di soluzioni innovative, vi è quello di un rinnovamento della didattica, per stabilire un nuovo rapporto di interconnessione tra Università e società, che permetta scelte più articolate e consapevoli da parte degli studenti e che tenga conto delle nuove figure professionali.

Proprio in questa ottica di adeguamento si è lavorato intensamente per una ristrutturazione dei corsi di laurea attraverso commissioni ministeriali che hanno potuto valersi anche dei risultati di precedenti convegni cui avevano aderito, oltre ad eminenti personalità del mondo accademico, anche esperti e tecnici del mondo scientifico e produttivo.

**Ministero della Sanità**

Le problematiche connesse al settore sanitario si presentano ormai ricorrentemente, tanto da essere oggetto di una quotidiana attenzione da parte della pubblica opinione e degli organismi istituzionali.

Ciò rende indifferibile l'avvio di opportune azioni per evitare il ripetersi di certi disservizi e per promuovere nuovi interventi a difesa della salute pubblica (si pensi all'A.I.D.S., alle tossicodipendenze, ai focolai di afta epizootica, alle sofisticazioni alimentari, ecc.).

Si avverte innanzitutto la necessità di programmare l'attività lavorativa secondo nuove metodologie che abbiano lo scopo di garantire un rapporto ottimale fra obiettivi prefissati e risorse impiegate nel processo produttivo, in modo da poter governare l'azione amministrativa secondo criteri di efficienza e di efficacia.

Il sorgere continuo di nuove evenienze rende sempre più difficile lo svolgimento di quel ruolo di coordinamento, indirizzo e vigilanza della politica sanitaria nazionale che la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale ha riservato al Ministero.

Limiti obiettivi si trovano oltre che nelle carenze organizzative dell'attività lavorativa, già evidenziate, anche nelle limitate risorse strumentali ed umane su cui attualmente l'Amministrazione può contare.

Sul fronte dei rapporti internazionali, la progressiva internazionalizzazione di tematiche sempre più numerose (ad es. A.I.D.S., contaminazione radioattiva, lotta contro il cancro, igiene pubblica ed ambientale, ecc.) fa avvertire l'esigenza dell'istituzione di un'apposita Direzione Generale per i rapporti internazionali alla quale affidare la gestione ed il governo dei rapporti con le Organizzazioni internazionali.

Non meno sentita sul fronte interno è l'esigenza di meglio disciplinare i rapporti di collaborazione tra l'Amministrazione, le Regioni e gli altri Enti locali in materia di prevenzione e repressione delle frodi alimentari.

Gravi carenze si riscontrano, poi, in materia di strutture, mezzi e risorse umane, nella gestione dei servizi veterinari delle UU.SS.LL. e delle regioni determinando una scarsa efficienza nel servizio di vigilanza veterinaria permanente.

A tale riguardo viene proposta una modifica dell'organizzazione degli stessi servizi veterinari creando, accanto alle attuali aree funzionali, un'area veterinaria con specifici compiti di vigilanza, nonché sulla produzione ed immissione in commercio delle specialità medicinali ad uso veterinario, recependo così le direttive comunitarie in materia, nonché sulla somministrazione degli stessi da parte degli allevatori.

### Istituto Superiore di Sanità

La flessibilità organizzativa su cui l'Istituto da tempo può contare, non ha permesso comunque di esprimere tutte le sue potenzialità operative.

La presenza di numerosi vincoli di natura gerarchica tutt'oggi esistenti tra direttori dei progetti e responsabili di struttura costituisce un freno all'azione progettuale che non sempre si rivela in sintonia con le linee programmatiche prestabilite.

La struttura dinamica per progetti disegnata dall'organizzazione, rimane ancora legata ad un sistema tradizionale, che non permette ai responsabili dei progetti la gestione diretta delle risorse umane e finanziarie secondo i fini prefissati.

Ciò provoca disfunzioni nell'attività operativa che non sempre permettono di seguire una linea di costante e puntuale adeguamento delle strutture operative al continuo mutare delle condizioni esterne.

L'Istituto, infatti, nella sua qualità di organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale, intrattiene rapporti di collegamento e collaborazione con i molteplici enti operanti nel settore della Sanità.

In tale ambito assumono rilievo:

- l'attività di riqualificazione, aggiornamento e perfezionamento degli operatori sanitari, a cui hanno partecipato, nel 1987, 1.030 allievi suddivisi in 44 corsi della durata complessiva di 928 ore;

- le convenzioni esterne con altri organismi nazionali ed internazionali che rappresentano, ai sensi dell'art. 2 della legge 7 agosto 1973, n. 519, una forma di finanziamento per l'Istituto.

NEL corso del 1987, l'ufficio competente ha gestito una somma di circa 20 miliardi di lire derivanti da n. 176 accordi, somma che nel complessivo supera gli stanziamenti di previsione per il funzionamento e la ricerca scientifica.

Per quanto attiene infine ai servizi a pagamento sono stati fatti: n. 1.091 controlli e/o analisi su prodotti medicinali, alimentari, dietetici e per la prima infanzia; n. 1.488 revisioni di analisi di prodotti alimentari e bevande; n. 71 collegamenti al sistema MEDLARS richiesti da Università e da Enti sanitari.

**Ministero del Tesoro**

Nel corso del 1987, particolarmente critica si è rivelata la gestione dell'attività previdenziale e pensionistica della Direzione generale degli istituti di previdenza, con la conseguenza che si sono registrati forti ritardi nella definizione delle domande di pensione, riscatto e ricongiunzione.

Infatti, nonostante l'incremento del 50,0% rispetto all'anno precedente (42.000 nel 1987 contro le 28.000 del 1986) nel numero delle pensioni liquidate, si è dovuto registrare anche un notevole incremento dell'arretrato; in particolare, nel settore dei trattamenti pensionistici e delle riliquidazioni ed in quello dei riscatti l'arretrato, alla fine dell'anno, ammonta rispettivamente a 120.000 e 108.000 pratiche.

Le cause, molteplici e non tutte recenti, vanno ricercate: nella inadeguatezza degli organici, nella periodica sovrapposizione di nuove normative, nei ritardi e nelle lacune nei rinnovi dei contratti nazionali di lavoro, ma soprattutto nella complessità gestionale che presentano i rapporti con gli enti datori di lavoro, i quali, per la diversità tipica del settore, non sono sempre in grado di fornire con tempestività tutti gli elementi necessari per la liquidazione del trattamento di quiescenza.

Per ovviare a tali disfunzioni, recuperando concretamente efficienza e con l'ulteriore obiettivo di migliorare il rapporto con il cittadino-utente, sono state intraprese, da parte dell'ufficio O.M., alcune iniziative a livello sperimentale inerenti il miglioramento dell'organizzazione dell'attività lavorativa, l'introduzione di nuove tecnologie per l'automatizzazione parziale o totale dei processi produttivi e soprattutto una nuova politica del personale attraverso una diffusa attività formativa.

Problemi di recupero di efficienza e di efficacia si presentano anche nella attività della Direzione generale delle pensioni di guerra, dove, nonostante l'entrata in vigore della legge 6 ottobre 1986, n. 656, che, modificando la normativa vigente in materia, ha semplificato le precedenti e alleggerito i carichi di lavoro del personale, il rapporto fra le pratiche definite e quelle giacenti si è attestato nel 77,5%, restando sugli stessi livelli del 1986 (77,7%).

Non pochi interrogativi suscita, inoltre, l'applicazione della legge 26 settembre 1986, n. 599, in materia di riordino e razionalizzazione della vigente legislazione valutaria.

L'art. 31 del D.P.R. 454/86, attuativo della legge stessa, ha cambiato, infatti, il regime del contenzioso sul provvedimento sanzionatorio (decreto-ingiunzione) di competenza della corrispondente direzione generale, introducendo il rimedio dell'opposizione al pretore secondo le regole fissate dall'art. 23 della già citata legge.

Sul piano operativo, ciò che maggiormente preoccupa è il fatto che nel giudizio in questione non sia prevista l'obbligatorietà del patrocinio, con la conseguenza che l'Amministrazione potrebbe trovarsi nella condizione di dover provvedere, essa stessa, direttamente alla difesa.

Anche se l'automatizzazione del sistema informativo, la semplificazione e razionalizzazione di alcune procedure e l'impegno del personale hanno permesso la riduzione del 32,5% dell'arretrato complessivo di lavoro, non vanno dimenticati, infine, i problemi inerenti le direzioni provinciali del tesoro che, molto spesso, sono allocate in strutture non adatte e fatiscenti, cause di serie ripercussioni nell'espletamento delle attività lavorative.

**Turismo e Spettacolo**

Nell'anno 1987 l'attività del Ministero del turismo e dello spettacolo è stata caratterizzata da iniziative di grande rilievo, sia in campo legislativo che amministrativo.

A sostegno, infatti, di queste iniziative sono state adottate alcune forme di finanziamenti finalizzati al potenziamento di strutture necessarie alla realizzazione di vari progetti. Ciò allo scopo di incrementare e rendere più efficienti le varie attività del turismo, dello spettacolo e dello sport, sia in campo nazionale che in quello internazionale.

Innovazioni sono state fatte anche nel settore organizzativo del Ministero, per consentire una più razionale ripartizione delle competenze dei singoli uffici.

Per quanto riguarda il turismo, nell'anno 1987, è stato dato maggior peso all'attività di coordinamento degli enti pubblici territoriali al fine di poter risolvere alcune problematiche riguardanti la legislazione turistica. Sono state interessate tutte le amministrazioni che potessero avere attinenza con problematiche relative al turismo. In linea con le disposizioni della legge quadro n.217/1983, sono stati effettuati controlli su tutti gli atti normativi predisposti dalle regioni e dalle province autonome.

Da un esame delle normative analizzate si riscontra che l'ordinamento regionale si sta adeguando, sia pur con ritardo, ai principi della predetta legge, anche se ancora non tutte le regioni (solo 11) possono considerarsi "in regola" nei confronti della stessa.

Nel settore dello sport il Ministero esercita la vigilanza sul C.O.N.I. attraverso l'esame delle deliberazioni del Consiglio nazionale e della Giunta esecutiva. Impegnativa è stata la formulazione di pareri in ordine alle numerose proposte legislative, prevalentemente di iniziativa regionale. Di non trascurabile importanza è stata, inoltre, nell'anno 1987, la legge n.65 concernente "misure urgenti per la costruzione o l'ammodernamento di impianti sportivi, per la realizzazione o completamento di strutture sportive di base e per l'utilizzazione dei finanziamenti aggiuntivi a favore delle attività di interesse turistico".

Infine tra le molteplici iniziative del Ministero merita di essere ricordata la particolare attenzione che è stata dedicata ai problemi del Campionato del mondo di atletica leggera, svoltosi a Roma dal 29 agosto al 6 settembre 1987. Questo importante avvenimento, oltre al rilievo agonistico, ha costituito un veicolo di promozione turistica dell'immagine dell'Italia nel mondo.

Nel settore dello spettacolo, si è concluso il primo triennio di attuazione della legge 30 aprile 1985, n.163 istitutiva del Fondo Unico per lo Spettacolo (F.U.S.).

Questo Fondo serve a finanziare le varie attività e a dare copertura di spesa alle leggi di riforma.

Inoltre, l'istituzione del Fondo unico insieme all'Osservatorio e al Consiglio nazionale dello spettacolo sono stati creati con lo scopo di coordinare tutte le attività del settore in un quadro generale di promozione culturale e di interventi collegati alle

reali esigenze dell'utenza.

L'applicazione di tale fondo ha dato risultati positivi per quanto concerne il rafforzamento delle strutture esistenti, ma non ha dato esiti altrettanto positivi sull'espansione qualitativa e quantitativa sia in Italia che all'estero.

Ciò è dovuto anche alla carenza di organiche leggi di riforma dei singoli settori.

**Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (A.N.A.S.)**

I problemi inerenti la gestione della attività dell'Amministrazione sono strettamente correlati ai ritardi che caratterizzano l'azione amministrativa; ritardi che, in buona parte, trovano la logica corrispondenza in alcune caratteristiche comuni alle altre realtà della pubblica amministrazione quali: la lentezza e la farraginosità delle procedure; i controlli a volte esasperati; le norme sulla contabilità generale dello Stato, l'organizzazione degli uffici e dell'attività lavorativa, ecc..

Ad esse ne vanno, tuttavia, aggiunte altre, tipiche dell'amministrazione in quanto strettamente connesse alle proprie attività istituzionali.

In proposito basta citare:

- le difficoltà che, a volte, si incontrano nel reperire in modo tempestivo i mutui necessari al finanziamento delle opere da costruire;
- la laboriosità e la complessità delle procedure per ottenere i nulla osta di altri organismi ed enti pubblici, ai sensi del D.P.R. n. 616/1977 e delle altre norme vigenti. Si ricorda, in merito, che per ogni singolo progetto è necessario ottenere almeno 10 nulla osta o autorizzazioni;
- il rispetto dei beni ambientali nell'esecuzione delle opere e la tutela delle riserve e dei parchi naturali;

- il vuoto legislativo che è derivato in materia di espropri, a seguito della sentenza n. 223 del luglio 1983 della Corte Costituzionale..

Va da sé che nell'insieme sono tutti problemi sui quali occorre al più presto intervenire se veramente si vuole dare una svolta all'attività dell'Azienda al fine di agevolare l'impiego delle risorse che di volta in volta le vengono attribuite in relazione al piano di rinnovamento della rete viaria nazionale.

**Azienda di stato per i servizi telefonici (A.S.S.T.)****1) Organizzazione e Personale**

Nel 1987 non sono state apportate modifiche alla struttura dell'A.S.S.T. (Azienda autonoma del Ministero P.T.) il cui compito è quello di gestire il servizio telefonico interurbano e quello internazionale europeo e del bacino del Mediterraneo.

**2) Attività ed Investimenti**

E' proseguito nel 1987 il programma di estensione e di attivazione del servizio telefonico automatico internazionale con l'obiettivo di rendere possibile a tutti gli utenti italiani l'accesso diretto ai 37 Paesi dell'Europa e del Bacino del Mediterraneo.

In particolare, è stato attivato il servizio in TSU verso la Bulgaria, la Cecoslovacchia, Cipro, la Danimarca, la Repubblica Democratica Tedesca, l'Irlanda, l'Islanda, il Portogallo, la Findandia, la Polonia, la Tunisia, la Turchia, l'Ungheria e l'Egitto.

Nel quadro dell'ammodernamento e del potenziamento della rete telefonica statale l'A.S.S.T. ha provveduto alla attivazione delle nuove centrali di commutazione a comando registrato (centrali CIMA) negli uffici interurbani di Genova e Catania, mentre sono in corso i lavori di installazione per la centrale di Palermo. Tali centrali si aggiungono a quelle già esistenti negli uffici Interurbani di Roma, Milano, Bologna, Torino, Bari e Napoli.

Inoltre l'A.S.S.T. ha istituito propri posti telefonici pubblici permanenti, alcuni dei quali nelle stazioni ferroviarie e marittime e negli aeroporti delle più importanti città italiane.

Va anche segnalato che nel corso del 1987 l'A.S.S.T. ha ordinato le seguenti opere:

- a) impianti di centrale per un totale di 139 miliardi di lire (apparati multiplex numerici e impianti vari di trasmissione; centrali interurbane di tipo automatizzato per i centri di Ancona e Verona; centrale automatica numerica per la sede ministeriale P.T.);
  
- b) impianti di linea per un totale di 858 miliardi di lire (sistemi in ponte radio numerici per uno sviluppo di circa 5240 chilometri di fascio e nuovo ponte radio Italia-Iugoslavia; arterie in cavo terrestre a fibre ottiche per uno sviluppo di circa 1650 chilometri; sistemi di linea numerici per cavi coassiali per uno sviluppo di 8900 chilometri; sistemi di linea numerici per cavi ottici per uno sviluppo di circa 670 chilometri; partecipazioni della A.S.S.T. ai sistemi internazionali in cavo ottico sottomarino MAT-2 per il Mediterraneo occidentale e TAT-9 per il Nord Atlantico; stazioni terrene sperimentali per i satelliti OLIMPUS e ITALSAT);
  
- c) opere edili per un totale di 38 miliardi di lire (ampliamenti degli edifici delle stazioni in ponte radio, ristrutturazione del centro di telecomunicazioni di Trieste);
  
- d) opere di varia natura per un totale di 135 miliardi di lire (collegamenti telefonici di 246 frazioni di comune).

Va anche osservato che l'A.S.S.T. nel corso del 1987 ha accelerato i propri programmi di spesa portando l'ammontare globale degli ordini dagli 810 miliardi inizialmente previsti

ad un totale di 1170 miliardi di lire. Le ragioni di tale incremento programmatico risiedono nella esigenza di dare impulso al processo di rinnovamento della rete con l'introduzione delle nuove tecnologie in vista dell'attuazione, agli inizi degli anni 90, della cosiddetta "rete numerica integrata nei servizi", di quella rete, cioè, destinata ad offrire un unico valido supporto sia ai servizi tradizionali di telecomunicazioni, sia ai nuovi servizi di telematica di cui si prevede un grande sviluppo nei prossimi anni.

3) Consistenza della rete telefonica statale.

Alla fine del 1987 la consistenza della rete dell'A.S.S.T. risulta complessivamente di 221077 circuiti telefonici con un aumento rispetto al 1986 di 20140 circuiti.

L'A.S.S.T. ha attivato nel corso del 1987, in collaborazione con la società concessionaria TELESPAZIO, anche numerosi circuiti via satellite per le comunicazioni telefoniche in Europa.

Alla fine del 1987 la A.S.S.T. aveva in servizio sui satelliti dell'EUTELSAT, l'organizzazione che gestisce i satelliti europei, 502 circuiti.

4) dati di traffico.

Per quanto concerne il traffico telefonico interurbano ed internazionale (in Europa e nel bacino del Mediterraneo) si riportano di seguito i dati relativi al 1987, confrontati con gli analoghi dati relativi al 1986.

a) traffico interurbano.

Sono stati effettuati 6187 milioni di conversazioni per una durata complessiva di 19.293 milioni di minuti di conversazioni,

ai quali corrisponde rispettivamente, un incremento pari all'8,5 per cento per le conversazioni e pari all'8,5 per cento per i minuti di conversazione. L'indice di automazione è risultato del 99,9 per cento;

b) traffico internazionale uscente.

Sono stati effettuati 141 milioni di conversazioni per una durata complessiva di 571 milioni di minuti di conversazione ai quali corrisponde, rispettivamente, un incremento pari al 14,6 per cento per le conversazioni e pari al 13,9 per cento per i minuti di conversazione. L'indice di automazione è risultato del 97,5 per cento;

c) Traffico internazionale entrante.

Sono stati effettuati 170 milioni di conversazioni per una durata complessiva di 685 milioni di minuti di conversazione ai quali corrisponde, rispettivamente, un incremento pari al 8,6 per cento per le conversazioni e pari all'8,8 per cento per i minuti di conversazione.

Dai dati sopraindicati appare chiara la tendenza allo sviluppo telefonico tradizionale malgrado la presenza sempre più massiccia sul mercato dei servizi telematici che si affiancheranno nel futuro alla telefonia nel trasporto delle informazioni.

5) Gestione finanziaria.

La gestione finanziaria dell'A.S.S.T. per l'esercizio 1987 ha dato risultati fortemente positivi con un avanzo di gestione, da versare interamente al Tesoro, di circa 344 miliardi di lire.

## 6) Attività internazionale.

Nel corso del 1987 l'A.S.S.T. ha svolto una vasta ed intensa attività internazionale sia in ambito europeo che sul piano mondiale partecipando ad importanti riunioni di commissioni di studio degli organismi internazionali che si occupano dei problemi tecnici, normativi, tariffari e di gestione dei servizi di telecomunicazioni con particolare riferimento all'UIT (Unione internazionale delle telecomunicazioni) ed alla CEPT (Conferenza europea delle amministrazioni P.T.). L'A.S.S.T. ha partecipato anche a numerosi riunioni indette dalla CEE per trattare problemi relativi agli orientamenti comunitari in materia di telecomunicazioni in vista della realizzazione del mercato unico europeo del 1992.

Tali orientamenti sono delineati nel cosiddetto "Libro Verde", che rappresenta un vero e proprio programma di azione.

I principali indirizzi di tale programma riguardano:

- la liberalizzazione del mercato delle apparecchiature terminali di telecomunicazioni;
- il riconoscimento reciproco dell'omologazione delle predette apparecchiature terminali;
- la liberalizzazione dei servizi e la separazione delle funzioni di regolamentazione da quelle di gestione; l'apertura su scala comunitaria degli approvvigionamenti delle apparecchiature delle telecomunicazioni da parte dei gestori dei relativi servizi.

L'A.S.S.T. ha anche partecipato con propri stands ad importanti Esposizioni Internazionali di TLC quali TELECOM 87 (Ginevra), India COMM 87 (Nuova Delhi) e TELECOMP CHINA 87 (Pechino).

**Monopoli di Stato**

Nel 1987 sono state effettuate 170 assunzioni e sono stati emanati bandi di concorso per 137 posti.

Le procedure riguardanti il reclutamento continuano ad essere complesse e lente, nonostante le semplificazioni apportate alle procedure concorsuali. A questo proposito il Consiglio di amministrazione ha evidenziato la patologica carenza degli organici dirigenziali, mettendo in risalto l'inadeguatezza dell'organico rispetto alle incombenze gestionali. Il Consiglio di amministrazione segnala, inoltre, l'opportunità di attivare al più presto corsi di formazione ed aggiornamento professionale, sia nel settore tecnico che in quello amministrativo e gestionale, avvalendosi anche di risorse esterne, allo scopo di concretizzare gli obiettivi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Nel corso del 1987, l'Amministrazione ha continuato a curare l'attività di ricerca, con la collaborazione dell'Istituto superiore di sanità, per offrire ai consumatori prodotti che presentino caratteristiche di massima sicurezza.

Sono state informatizzate nuove aree e aggiornate quelle esistenti. Il sistema on-line, attuato nel corso del 1987, consente di eliminare le doppie scritturazioni e di avere subito dati aggiornati. Questo sistema, inoltre, collega gli enti periferici con la Direzione generale e permette, trasmettendo più velocemente, una maggiore affidabilità e sicurezza dei flussi d'informazione.

Anche nel 1987, si è riscontrata una contrazione nella produzione di sigarette, dovuta alle campagne anti-fumo nazionali ed internazionali. Questa flessione ha comportato una modificazione dei programmi produttivi: infatti, c'è stato un incremento nella fabbricazione di sigarette di tipo leggero e ultraleggero.

Nel 1987, le vendite di sali alimentari sono aumentate del 16,5% grazie all'ingresso sul mercato di due nuovi marchi.

Anche nella vendita di sali industriali si è rilevato un incremento del 14,9%.

**Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni****1) Organizzazione**

Nel 1987 nessuna modifica sostanziale è intervenuta nell'organizzazione centrale e periferica dell'Amministrazione P.T. Gli uffici postali, posti alle dipendenze della Direzione Provinciale, raggiungono al 31 dicembre 1987 il numero di 14.353.

Essi vengono suddivisi, in base all'entità del lavoro e ai servizi resi, in: uffici principali (n.670), uffici di rilevante entità (n.869), di media entità (n.5.217) e di minore entità (n.7.597).

Rispetto al precedente esercizio si è avuto un incremento notevole soprattutto per gli uffici di minore entità (8,58%).

**2) Personale****a) Ruoli ordinari**

Al 31 dicembre 1987 la consistenza del personale dei ruoli ordinari, esclusi i posti dirigenziali e ad esaurimento, risultava di 127.701 unità (90.692 maschi, 37.009 femmine).

**b) Ruoli uffici locali**

Al 31 dicembre 1987 risultavano presenti n.105.088 unità di cui 58.233 maschi e 46.855 femmine.

Assenze dal servizio

Ai fini dell'indagine i tassi di assenza sono stati calcolati rapportando le giornate di assenza complessive a quelle lavorative. Queste ultime sono state determinate moltiplicando il numero dei dipendenti di ruolo mediamente presenti nell'anno in cui l'analisi si riferisce per 270 pari alle giornate annue di lavoro per dipendente.

Nel corso del 1987 su 63.641.700 giornate lavorative sono state registrate 6.067.905 giornate di assenze, escluse quelle per

congedo ordinario, con una percentuale pari al 9,53% contro l'8,99% dell'anno precedente.

Sulle assenze dal servizio, corrispondenti in media a 26 giornate lavorative annue pro-capite, hanno inciso in misura determinante il congedo straordinario e l'aspettativa per malattia che rappresentano il 66,18% del totale.

### 3) Attività

Nel corso del 1987 l'Amministrazione P.T., oltre a migliorare i servizi tradizionali, si è impegnata nell'offerta di nuovi servizi più spiccatamente commerciali aventi caratteristiche tali da soddisfare le richieste più esigenti.

Il servizio del "CAI-POST" (corriere accelerato internazionale) già attivato dal 1983 è stato potenziato ed esteso a molti Paesi europei ed extraeuropei.

Il riscontro sui dati di traffico registrati nel 1987 conferma il largo consenso ottenuto dal "CAI-POST" nel mercato del trasporto aereo di corrispondenza e piccole quantità di merci. Dai 105.000 oggetti spediti nel 1986 a mezzo di tale nuovo servizio si è passati a 152.000 oggetti del 1987.

Nel 1987 sono stati affidati altri due servizi di natura commerciale, all'interno del territorio nazionale, denominati "Servizio di posta celere interna" e "Servizio di posta celere urbana".

Il servizio di "Posta celere interna" ha registrato un progressivo ampliamento verso le principali città con l'apertura di 43 sportelli abilitati alla ricezione e al recapito coprendo il territorio di oltre 120 Comuni.

L'obiettivo di tale servizio è quello di garantire il recapito degli oggetti di corrispondenza entro il giorno successivo a quello della impostazione.

Il servizio di "Posta celere urbano" per la raccolta e l'accettazione di oggetti di corrispondenza diretti a destinatari residenti nel Comune con garanzia di recapito in giornata per plichi impostati entro le ore 12 ed entro il mattino seguente per quelli impostati successivamente, attivato inizialmente nelle città di Milano, Roma e Napoli, ha già fornito dati positivi.

Un'altra importante iniziativa adottata dall'Amministrazione P.T. nel corso del 1987 per migliorare il servizio postale di natura commerciale è rappresentato dal Posta elettronica (P.T.POSTEL).

Essa si prefigge l'acquisizione di corrispondenze generate da elaboratori, che attualmente le aziende provvedono ad allestire per poi affidarle alla posta per l'inoltro a disposizione.

Per conseguire tale obiettivo, le aziende utenti dovranno collegare, mediante una linea di telecomunicazione, i propri elaboratori al Centro di Meccanizzazione Postale, che a sua volta provvederà in maniera totalmente automatica e, nel pieno rispetto del segreto epistolare, all'espletamento di tutte le fasi di stampa, imbustamento, contabilizzazione e avviamento al recapito.

Con l'eliminazione delle fasi di accettazione e trasporto si possono infatti conseguire riduzioni globali dei tempi tra impostazione e recapito anche in maniera sensibile.

#### **4) Risultati rispetto agli obiettivi**

Nel decorso 1987 uno degli obiettivi di fondo dell'Amministrazione P.T. è stato lo sviluppo dei servizi, sia con gli interventi di rafforzamento, di razionalizzazione e miglioramento di quelli esistenti per recuperare spazi sottratti dalla concorrenza, sia con l'individuazione di nuovi servizi tali da rendere percorribili vie del tutto nuove.

Infatti, particolare attenzione è stata posta nel proseguire

l'opera di adeguamento e di rilancio che, iniziata qualche anno fa, ha certamente dato risultati positivi.

L'ufficio postale elettronico con le sue possibilità tecniche di tempi più celeri di esecuzione e di continua distribuzione dell'utenza agli sportelli riducendone i tempi di attesa, rappresenta il punto di forza nella razionalizzazione dei servizi al pubblico.

Nel corso del 1987 sono stati attivati altri 220 uffici elettronici.

La prosecuzione dei programmi di meccanizzazione nei settori dell'accettazione e delle lavorazioni sia per i pacchi sia per le corrispondenze ha certamente resi più qualificanti e quindi più umana l'attività degli operatori.

Gli impianti sono stati allocati in nuovi edifici realizzati con i criteri della più moderna edilizia operativa.

I principali valori delle attività postali, di banco posta e di telecomunicazioni espletate dall'Amministrazione P.T. nel corso del 1987 delineano in modo chiaro i risultati conseguiti.

In sintesi, il traffico dei principali servizi resi nel 1987, rispetto all'anno precedente, ha registrato il seguente andamento:

Settore postale

- le corrispondenze sono aumentate del 2,8% circa;
- il movimento generale dei pacchi ha avuto un incremento del 16% circa.

Settore del banco posta

- buono l'andamento dei conti correnti;
- il servizio dei vaglia ha avuto un andamento soddisfacente;
- in leggera flessione il numero di operazioni nel servizio dei risparmi largamente compensato dall'incremento registrato sul volume dei valori.

Settore telecomunicazioni

- Stazionaria la situazione nel servizio dei telegrammi;
- positivo il trend ascenzionale del servizio telex che ha registrato un incremento di oltre il 5%;
- notevole sviluppo dei servizi teletex e bureaufax sia in ambito nazionale che sul piano europeo.

## Scuola

Il personale della scuola statale, compreso quello dell'Università, ammontava alla fine del 1987 a 1.126.128 unità di cui 919.898 unità (81,7%) rappresentavano il corpo docente e 206.230 unità quello non docente.

Rispetto al 1986 si è avuto un incremento dell'1,3% nei docenti e dell'1,5% dei non docenti.

Il riferimento alla posizione giuridica evidenziava tra i docenti la presenza di 839.562 (91,3%) insegnanti di ruolo e 80.336 (8,7%) non di ruolo e tra i non docenti 188.452 (90,6%) dipendenti di ruolo e 17.714 (9,4%) non di ruolo. - Tavv. 1, 3 e 5

La crescita, se pur limitata, del personale della scuola conferma il trend positivo in atto da diversi anni nel settore, nettamente contrastante con l'andamento, decrescente, dello sviluppo demografico del Paese e quindi della popolazione scolastica.

Una conferma in tal senso viene data dal raffronto fra i dati sulla consistenza della popolazione scolastica e quelli dei docenti nel periodo 1982-1987; la prima passa da 10.278.465 a 9.846.961 unità, un calo quindi del 4,2%, i secondi da 851.165 a 919.898 unità, con una crescita dell'8,1%.

Da notare che nello stesso periodo il rapporto docenti/alunni passa da 12,1 a 10,7. - Tav. 2

Spostando l'analisi al tipo di istruzione si identificano nella scuola elementare (-16,2%) e nella scuola media di primo grado (-5,1%) i due settori dove l'abbassamento della leva demografica ha inciso più profondamente, cui fanno riscontro gli incrementi nei settori della scuola materna (+5,6%), della scuola secondaria superiore (+9,7%) e dell'università (+11,6%).

Questi ultimi, apparentemente contraddittori con l'andamento

generale del fenomeno si giustificano, per la scuola materna, da un più che probabile travaso di iscrizioni dal settore privato a quello pubblico e per gli altri due ordini scolastici dal naturale ritardo generazionale degli effetti negativi della denatalità.

Il quadro che ne emerge evidenzia per la scuola statale una situazione anomala e nettamente contrastante con le attuali esigenze del Paese, aggravata dal fatto che le eccedenze del personale docente rispetto alle effettive necessità sono maggiori proprio nei settori della scuola elementare e della scuola media di primo grado, la cui incidenza sul complesso del corpo docente è più elevata. -  
Tav. 4 -

Ne consegue, da ciò, la necessità per tutti - Governo, forze politiche e sindacali - di considerare, nel quadro della riqualificazione del settore con l'obiettivo di fornire un servizio istruzione più qualificato, oltre ai nuovi programmi ed alla sua riorganizzazione strutturale e funzionale, anche il modo di utilizzare tutto il personale docente.

I problemi più urgenti della scuola restano, comunque, la legge quadro sul diritto allo studio e le autonomie degli istituti, che hanno già formato oggetto di impegno da parte del Governo in sede di contrattazione con le OO.SS., finalizzate a consentire maggiori rapporti con le aziende, maggiore libertà didattica e autonomia gestionale. Non secondaria è poi la questione della scuola privata e la riforma delle superiori.

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

Tav. I - Personale direttivo e docente, di ruolo e non di ruolo. Scuola Statale. (1)

Tipo di Istruzione	Personale di ruolo				Personale non di ruolo				T O T A L E			Variazioni:	
	1982-83	1985-86	1986-87	1987-88	1982-83	1985-86	1986-87	1987-88	1982-83	1985-86	1986-87	1987/86	1987/82
SCUOLA MATERNA	59938	65961	67951	1911	320	459	61849	66281	61849	66281	68410	3,2	10,6
SCUOLA ELEMENTARE	267805	281710	278988	12982	2477	3483	280787	284187	280787	284187	282471	-0,6	0,6
SCUOLA MEDIA I° GRADO	208128	252930	254768	53022	37055	36247	261150	289985	261150	289985	291015	0,4	11,4
SCUOLA S. SUPERIORE	169308	190799	192861	39171	31602	35052	208479	221901	208479	221901	227913	2,7	9,3
- Istr. Professionale		43080	41072		12273	14364		55353		55353	55436	0,1	
- Istr. Tecnica		85430	91321		9286	7668		94716		94716	98989	4,5	
- Istr. Class. Scient. e Mag.		48099	47018		7680	9933		55779		55779	56951	2,1	
- Istr. Artistica *		13690	13450		2363	3087		16053		16053	16537	,0	
UNIVERSITA'	37472	42019	44994	1428	4150	5095	38900	46169	38900	46169	50089	8,5	28,8
T O T A L E	742651	832919	839562	108514	75604	80336	851165	908523	851165	908523	919898	1,3	8,1

Fonte: Rag. Generale dello Stato.

(1) - Escluse le scuole speciali.

\* - Istituti d'Arte, Licei Artistici, Accademie Naz. di Danza, Accademie di Belle Arti, Accademie Naz. D'Arte Drammatica, Conservatori di Musica.

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

Tav. 2 - Scuola Statale personale docente di ruolo e non di ruolo e alunni.

Tipo di Istruzione	D o c e n t i				A l u n n i				Rapporto alunni docente		V a r . 2 A l u n n i V a r . 2 D o c e n t i	
	1982-83	1985-86	1986-87	1982-83	1985-86	1986-87	1982-83	1985-86	1986-87	1987/82	1987/82	1987/82
SCUOLA MATERNA	61849	66281	68410	769813	797913	812877	12,4	12,0	11,9	5,6	10,6	
SCUOLA ELEMENTARE	280787	284187	282471	3885366	3427768	3255161	13,8	12,1	11,5	-16,2	0,6	
SCUOLA MEDIA I° GRADO	261150	289985	291015	2729686	2639536	2591797	10,5	9,1	8,9	-5,1	11,4	
SCUOLA S. SUPERIORE	208479	221901	227913	2188511	2349955	2400092	10,5	10,6	10,5	9,7	9,3	
- Istr. Professionale		53353	55436		498922	500064		9,0	9,0			
- Istr. Tecnica		94716	98989		1113929	1144812		11,8	11,6			
- Istr. Class. Scient. e Mag.		55779	56951		668415	681185		12,0	12,0			
- Istr. Artistica *		16053	16537		68689	74031		4,3	4,5			
UNIVERSITA'	38900	46169	50089	705089	763159	787034	18,1	16,5	15,7	11,6	28,8	
I O I A L E	851165	908523	919898	10278465	9978331	9846961	12,1	11,0	10,7	-4,2	8,1	

Fonte: Elaborazioni D.F.P. su dati della Rag. Gen. Stato.

(1) - Escluse le scuole speciali.

\* - Istituti d'Arte, Licei Artistici, Accademie Naz. di Danza, Accademie di Belle Arti, Accademie Naz. D'Arte Drammatica, Conservatori di Musica.

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

Tav. 3 - Personale direttivo e docente, di ruolo e non di ruolo. Scuola Statale. (1)

Tipo di Istruzione	Valori %									
	Personale di ruolo					Personale non di ruolo				
	1982-83	1985-86	1986-87	1982-83	1985-86	1986-87	1982-83	1985-86	1986-87	T O T A L E
SCUOLA MATERNA	96,9	99,5	99,3	3,1	0,5	0,7	100,0	100,0	100,0	100,0
SCUOLA ELEMENTARE	95,4	99,1	98,8	4,6	0,9	1,2	100,0	100,0	100,0	100,0
SCUOLA MEDIA I° GRADO	79,7	87,2	87,5	20,3	12,8	12,5	100,0	100,0	100,0	100,0
SCUOLA S. SUPERIORE	81,2	85,8	84,6	18,8	14,2	15,4	100,0	100,0	100,0	100,0
- Istr. Professionale		77,8	74,1		22,2	25,9				100,0
- Istr. Tecnica		90,2	92,3		9,8	7,7				100,0
- Istr. Class.Scient. e Mag.		86,2	82,6		13,8	17,4				100,0
- Istr. Artistica *		85,3	81,3		14,7	18,7				100,0
UNIVERSITA'	96,3	91,0	89,8	3,7	9,0	10,2	100,0	100,0	100,0	100,0
T O T A L E	87,3	91,7	91,3	12,7	8,3	8,7	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni D.F.P. su dati della Rag. Gen. Stato.

(1) - Escluse le scuole speciali.

\* - Istituti d'Arte, Licei Artistici, Accademie Naz. di Danza, Accademie di Belle Arti, Accademie Naz. D'Arte Drammatica, Conservatori di Musica.

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

Tav. 4 - Personale direttivo e docente, di ruolo e non di ruolo. Scuola Statale (1). Anno 1987  
Valori %

Tipo di Istruzione	Per tipo di Istruzione		Totale	Per sesso		M+F
	Ruolo	Non Ruolo		M	F	
SCUOLA MATERNA	8,1	0,6	7,4	0,2	99,8	100,0
SCUOLA ELEMENTARE	33,2	4,3	30,7	11,6	88,4	100,0
SCUOLA MEDIA I° GRADO	30,3	45,1	31,6	28,8	71,2	100,0
SCUOLA S. SUPERIORE	23,0	43,6	24,8	49,8	50,2	100,0
- Istr. Professionale	4,9	17,9	6,0	56,3	43,7	100,0
- Istr. Tecnica	10,9	9,5	10,8	52,3	47,7	100,0
- Istr. Class. Scient. e Mag.	5,6	12,4	6,2	36,5	63,5	100,0
- Istr. Artistica *	1,6	3,8	1,8	63,2	36,8	100,0
UNIVERSITA'	5,4	6,3	5,4	75,4	24,6	100,0
T O T A L E	100,0	100,0	100,0	28,9	71,1	100,0

Fonte: Elaborazioni D.F.P. su dati della Rag. Gen. Stato.

(1) - Escluse le scuole speciali.

\* - Istituti d'Arte, Licei Artistici, Accademie Naz. di Danza, Accademie di Belle Arti, Accademie Naz. D'Arte Drammatica, Conservatori di Musica.

Tav. 5 - Personale non docente della scuola statale. Anno 1987

Livello	Ruolo	1987/86		Totale
		Var %	Non ruolo	
VIII	45	12,50%	—	45
VII	10	-23,08%	—	10
VI	707	53,70%	41	748
V	11706	-13,65%	2118	13824
IV	51801	-7,23%	4346	56147
III	79051	-10,19%	11209	90260
II	1142	-60,26%	—	1142
<b>Totale</b>	<b>144462</b>	<b>-10,16%</b>	<b>17714</b>	<b>162176</b>

-----  
Fonte: Ragioneria Gen. Stato.

Tav. 6 - Università : Personale non docente. Anno 1987

Livello	Ruolo	1987/86		Totale
		Var %	Non ruolo	
VIII	3045	-11,51%	—	3045
VII	6783	-4,40%	—	6783
VI	12705	10,82%	—	12705
V	5654	-3,99%	—	5654
IV	11531	16,70%	—	11531
III	2799	-6,92%	—	2799
II	1473	-11,85%	—	1473
<b>Totale</b>	<b>43990</b>	<b>3,63%</b>	<b>—</b>	<b>43990</b>

-----  
Fonte: Ragioneria Gen. Stato.

**Automobile Club d'Italia (A.C.I.)**

Le attività dell'ACI riguardano essenzialmente tre filoni: il Pubblico Registro Automobilistico (P.R.A.), la riscossione delle tasse automobilistiche, il settore istituzionale, in cui sono inserite tutte le problematiche inerenti l'attività amministrativa e gestionale dell'Ente.

In presenza di una struttura organizzativo-funzionale non più al passo con i tempi, il continuo aumento dei flussi di attività non compensato del resto da adeguati incrementi delle risorse umane e strumentali non ha permesso all'Ente, nel corso del 1987, di fornire all'utenza un servizio tempestivo e qualitativamente accettabile.

In particolare:

nel settore del P.R.A. le limitazioni alle assunzioni disposte dalla legge finanziaria non hanno consentito di ovviare all'incremento delle attività - + 6.7% rispetto all'anno precedente -. La parziale automatizzazione delle procedure e l'impegno del personale hanno tuttavia consentito di limitare l'accumulo del carico di lavoro arretrato presso molti uffici, infatti sono state completamente ridisegnate nel corso del 1987 le procedure per la gestione automatizzata delle attività presso 68 uffici provinciali.

Nel settore tasse automobilistiche, il 1987 ha visto l'ACI operare con crescente impegno ai fini della graduale attuazione della nuova convenzione con il Ministero delle Finanze per l'affidamento del servizio di riscossione e riscontro. In conseguenza di ciò l'Ente cesserà l'attività esattoriale e si è provveduto ad automatizzare le procedure per il rilascio a vista del libretto fiscale.

Nel corso del 1987, gli uffici esattori dell'ACI hanno rilasciato 13.943.273 bollette, con una flessione del 5,16% rispetto

all'anno precedente, mentre il gettito complessivo delle tasse automobilistiche ha raggiunto l'importo di circa 3.022 miliardi (+ 10,5% rispetto al 1986). Di essi 1308 miliardi (43,3%) sono stati riscossi dagli uffici esattori dell'Ente e 1.715 dagli uffici postali. In termini monetari si è avuto, rispetto al 1986, un incremento del 6,33% negli introiti dell'ACI e del 13,91% in quelli degli uffici postali.

Nel settore istituzionale le problematiche inerenti l'azione amministrativa dell'ACI passano attraverso due fondamentali aspetti: quello dei finanziamenti dell'intero settore e quello della qualificazione e del potenziamento dell'attività svolta o da svolgere.

Sotto il primo aspetto si segnala da un lato la scarsa disponibilità dei finanziamenti da parte dello Stato, mentre sotto il secondo, l'incremento dei soci (+ 2,5% rispetto all'anno precedente), ed in particolare di quelli trasportatori (+ 11,7%), e dall'altro i profondi cambiamenti che hanno caratterizzato il mercato in materia di prestazioni e servizi destinati agli automobilisti. Da qui la necessità e l'urgenza per l'Ente di rivedere il proprio assetto organizzativo per utilizzare al meglio le risorse di cui dispone convogliandole in una visione più moderna e concreta per il raggiungimento di più vasti obiettivi nel settore della promozione associativa e dell'erogazione di servizi.

**Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)**

L'aspetto organizzativo dell'Ente è basato su: 5 Direzioni Centrali di cui 2 segreterie di federazioni sportive nazionali; 30 Servizi di cui 12 federazioni sportive nazionali; 74 Divisioni di cui 21 segreterie di federazioni sportive nazionali.

Completano, inoltre, l'organigramma: l'Ufficio Stampa, l'Ufficio Studi e Legislazione, l'Istituto di Medicina dello Sport, l'Ufficio Coordinamento Responsabili Impianti Sportivi, l'Ufficio Progettazione e Lavori ed il Centro Studi Impianti Sportivi.

Massimo organo sportivo del Paese, il CONI esercita, tramite le Federazioni Sportive Nazionali e le loro strutture periferiche - molto diffuse a livello regionale, provinciale e, per alcune realtà particolari, anche comunale - un'continua azione di coordinamento e di sostegno alle iniziative di tutte le organizzazioni che si dedicano allo sport, approntando atleti e mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali ed internazionali.

Rientra fra le competenze istituzionali del CONI l'opera di consulenza tecnica alle Regioni ed agli Enti Locali in materia di impianti sportivi e per lo sviluppo degli interventi delle strutture sportive del Paese.

Non meno importante, infine, è l'attività gestionale dei Concorsi Pronostici Totocalcio ed Enalotto dalla quale l'Ente ricava i propri finanziamenti e lo Stato cospicui introiti.

L'evoluzione in atto nella società italiana e la trasformazione dei processi produttivi fanno emergere sempre di più all'attenzione delle autorità governative i problemi del tempo libero e non

è esagerato dire che lo sviluppo sociale del Paese dipenderà anche dal modo in cui si affronteranno tali problemi.

In tale contesto un ruolo di primaria importanza, sempre più consistente, tende ad assumerlo la pratica a livello agonistico e/o amatoriale delle attività sportive che hanno cessato di essere una cosa per pochi appassionati, come era in passato, ed è diventata una componente del nostro stile di vita.

Tendenza del resto confermata dai dati del prospetto che segue, dai quali si evidenzia che in Italia, nel 1985, il numero delle persone che hanno praticato uno o più sport sono oltre 11,7 milioni di unità, pari a circa il 22,2% della popolazione compresa nella fascia di età che va dai sei anni e oltre.

Rispetto al 1982 il numero degli sportivi praticanti si è accresciuto di circa 4 milioni di individui, con incremento relativo del 45,8%.

Persone che praticano sport per sesso

Anni 1982 - 1985

	1982		1985		Variazioni % 1985-'82
	N.unità	%	N.unità	%	
Uomini	5.528.000	21,5	7.850.000	30,4	+42,0
Donne	2.561.000	9,5	3.942.000	14,4	+53,9
<b>Totale</b>	<b>8.089.000</b>	<b>15,4</b>	<b>11.792.000</b>	<b>22,2</b>	<b>+45,8</b>

Fonte: ISTAT

Dati più recenti non sono disponibili, ma tutto lascia presumere che la crescita sia continuata.

Per far fronte a queste necessità crescenti l'Ente disponeva, nel 1987, di 1.860 dipendenti - più altre 14 unità legate da rapporto di lavoro di natura privatistica - pari al 75,9% dei posti disponibili in organico (2.452) che, visto il notevole incremento dei flussi lavorativi, appaiono del tutto insufficienti, soprattutto se riferiti al saldo negativo (-53 unità) tra nuovi assunti e cessati nel corso dell'anno ed al blocco delle assunzioni disposto dalle leggi finanziarie negli ultimi anni.

Sul totale dei presenti in servizio, 87 unità appartenevano alla carriera dirigenziale, di cui: 5 dirigenti generali; 19 dirigenti superiori e 63 primi dirigenti.

Il rapporto dirigenti/restante personale era di 1 a 20, mentre quello tra i due sessi evidenziava una presenza femminile del 37,8%, con una punta minima nell'area dirigenziale (4,6%) e massima nella VI qualifica funzionale (51,8%).

Il fenomeno dell'assenteismo evidenzia un tasso medio del 16,71% con punte del 13,80% per gli uomini e del 20,95% per le donne.

Nel corso del 1987 hanno lasciato il servizio attivo 59 dipendenti, mentre i nuovi ingressi sono stati 6; irrilevante è stata l'attività di formazione e aggiornamento del personale - in totale sono stati interessati 26 dipendenti, pari all'1,4% del totale complessivo per una spesa di 13,0 milioni -.

In materia di semplificazione dei processi amministrativi si continua ad operare secondo il disposto della normativa di cui al D.P.R. 696/79, e nessun progetto pilota-sperimentale è stato messo in atto, inoltre esistono difficoltà, in assenza dei profili professio-

nali, per mettere in atto metodologie di misurazione dei carichi funzionali di lavoro.

Per ciò che concerne la materia contrattuale a livello decentrato sono state attuate, previa intesa con le OO.SS., le nuove disposizioni in materia di orario ed istituti collegati di cui al D.P.R. 8.5.1987, n. 267.

**Ente nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti statali  
(E.N.P.A.S)**

L'approvazione del nuovo assetto organizzativo-funzionale e della relativa pianta organica, avvenuta nel dicembre 1986, da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale in qualità di Amministrazione vigilante, se da un lato ha determinato la fine dello stato di precarietà, determinatosi con la cessione al S.S.N. della gestione sanitaria, dall'altro ha permesso all'Ente di avviare un'azione di rinnovamento dei propri Servizi.

Tale azione, che tra l'altro, prevede, una redistribuzione delle risorse umane e strumentali da allocare in funzione delle effettive esigenze dell'utenza e di una gestione amministrativa efficiente, incontra tuttavia ostacoli nella complessità delle procedure e nei limiti imposti dalle leggi finanziarie alle assunzioni di personale e pertanto non può che essere applicata con gradualità.

In tale contesto, nel corso del 1987, si è proceduto alla formale costituzione, a livello centrale, di nuove unità organiche e dei servizi.

Per quanto riguarda, invece, le strutture periferiche si è provveduto, sulla base di scelte strettamente correlate al bacino di utenza ed alle caratteristiche territoriali e demografiche dei singoli bacini regionali, alla individuazione delle sedi di direzione dei Servizi ed alla conseguente assegnazione alle stesse dei dirigenti responsabili; non riuscendo comunque, vista la ridotta presenza delle figure dirigenziali preposte (31) a coprire tutte le unità organiche previste (38).

A tale carenza si è fatto fronte provvedendo alla nomina di reggenti nelle sedi non coperte.

La carenza di personale è per l'E.N.P.A.S. una caratteristica che va al di là delle qualifiche dirigenziali interessando tutto il personale nel complesso; infatti a fronte di una dotazione organica di 2250 unità, risultano presenti alla fine del 1987, 1470 unità, con una riduzione di 60 unità rispetto all'anno precedente (-4,0%).

Tale incremento è pari alla differenza tra il numero di dipendenti che ha lasciato il servizio nel corso dell'anno (67 unità) ed il numero dei nuovi ingressi nello stesso periodo (5 unità).

Per ovviare ai disagi dello squilibrio organico l'Ente ha fatto ricorso a personale non di ruolo con rapporto di lavoro a termine (trimestrale) per complessive 153 unità, nel corso dell'anno.

Circa la distribuzione per qualifica, rispetto al 1986, si denota la presenza di 75 dirigenti, con un calo di 5 unità: di essi 4 erano dirigenti; il numero degli appartenenti ai ruoli professionali, rimasto invariato rispetto all'anno 1986, era di 17 unità, mentre si è registrato un calo di 55 unità fra il restante personale il cui totale alla fine del 1987, ammontava a 1378 unità.

Rispetto al sesso si evidenzia un incremento delle donne sul totale il cui rapporto percentuale (41,5%) è aumentato di 1,2%, rispetto all'anno precedente, che rappresenta la risultante di un'incidenza femminile in calo per le qualifiche dirigenziali ed in crescita per le altre qualifiche; infatti rispetto al 1986, nelle prime il rapporto percentuale è passato da 11,9% al 9,4% e nelle seconde da 40,3% a 43,3%.

Pressocchè fermo sui livelli dell'anno precedente, si è mantenuto il fenomeno del personale nel corso del 1987; infatti il tasso complessivo (19,02%) evidenzia una leggera flessione (- 0,33 punti percentuale), con una incidenza delle donne (16,97%) superiore a quella degli uomini (10,09%).

Sempre in tema di personale, è interessante notare come fino al momento il processo di riordinamento organizzativo non incida sui programmi di aggiornamento del personale; non risulta, infatti, che alcun dipendente dell'Ente abbia frequentato nel corso del 1987, corsi di perfezionamento e/o aggiornamento.

Per definire, poi, l'inserimento del personale nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali, si è in attesa, come per gli altri Enti, della registrazione del D.P.R. 9 luglio 1986, n. 935 da parte della Corte dei Conti.

La conclusione della contrattualità decentrata di cui al D.P.R. 267/1987, ha portato accordi con le OO.SS. sul raggiungimento di obiettivi, mirati al miglioramento, qualitativo e quantitativo dei servizi all'utenza.

**Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL)**

Il 1987 ha visto per l'Istituto la realizzazione del processo di ristrutturazione organizzativa delle unità periferiche avviato nel 1980, mentre resta ancora da completare la riorganizzazione delle strutture regionali e centrali.

Si è venuta così a creare un sistema organizzativo a decentramento controllato i cui perni principali sono costituiti da:

- un sistema centrale molto compatto;
- una ripartizione delle attività non più per materia, ma per funzioni (di pianificazione, organizzazione e gestione);
- strutture periferiche standardizzate strettamente correlate ai carichi di lavoro, impostate in modo da garantire, in condizioni di normale gestibilità, una diversa e più articolata presenza sul territorio.

Tale attività di decentramento, se dal punto di vista territoriale presenta delle lacune, causa la mancanza di sedi appropriate per la cui acquisizione si richiedono tempi più lunghi, dal punto di vista funzionale ha avuto un ulteriore impulso nelle attività, grazie soprattutto alla meccanizzazione di gran parte delle procedure.

Ciò consente alle Direzioni delle unità periferiche di espletare le proprie funzioni sul territorio attraverso l'indirizzo, la pianificazione, il coordinamento ed il controllo delle attività, avendo cura di perseguire il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa dell'Istituto.

Per l'espletamento delle proprie attività l'INAIL può contare su 12.466 dipendenti a fronte di una disponibilità in organico di 15.357 unità.

Dei presenti in servizio 338 sono dirigenti, il che determina

un rapporto con il restante personale di 1 a 37.

Rispetto alla qualifica, il personale dirigente è rappresentato da 16 dirigenti generali, 85 dirigenti superiori e 237 primi dirigenti; complessivamente le donne dirigenti sono 32 (9,5%), con una distribuzione nelle tre qualifiche, partendo dall'alto, pari rispettivamente al 6,7%, al 6,3% ed al 12,3%.

Molto più consistente è la presenza femminile nel restante personale dove l'incidenza tocca il 42% circa; da notare come l'incidenza delle donne sul totale tenda a crescere man mano che si passa dalle qualifiche più elevate a quelle più basse. Infatti ad una presenza femminile del 17,2% nella X<sup>a</sup> qualifica si contrappone un rapporto del 55,8% nella IV<sup>a</sup>, per citare soltanto quella dove si concentra la maggiore consistenza dei presenti in servizio.

Il tasso di assenteismo del personale (12,33%) denota una maggiore consistenza del fenomeno negli uffici centrali (13,08%) rispetto a quelli periferici (12,18%), con valori più accentuati in entrambe le ripartizioni; per le donne (17,11% e 15,49%) rispetto ai corrispondenti valori per gli uomini (9,60% e 9,80%); tuttavia se si considera a parte l'incidenza delle assenze per maternità (24%) sul totale delle assenze del personale femminile, la differenza fra il tasso di assenza femminile e quello maschile scende a 2,3 punti percentuale.

L'attività di formazione del personale - sia per entità che per carattere sistematico dei relativi interventi - evidenzia nel 10% della forza presente la consistenza dei dipendenti direttamente interessati ai relativi corsi, per un impegno complessivo di oltre 82.000 ore di attività didattica distribuiti in 78 corsi ed una spesa totale di 177 milioni di lire.

Tale attività, in stretta sintonia con l'organizzazione del lavoro, presuppone una qualificazione continua sul piano professionale e rappresenta una scelta di fondo dell'Istituto che di recente

ha formulato piani triennali di formazione, avvalendosi in parte, per la docenza di personale di strutture proprie, il che giustifica la spesa relativamente contenuta.

Per quanto concerne lo stato di attuazione dei "profili professionali" è stata realizzata la rilevazione delle mansioni e delle funzioni svolte dal personale e si è in attesa della emanazione del D.P.R. integrativo del D.P.R. n.935/1986, prima di definire i provvedimenti di inquadramento nelle nuove qualifiche funzionali del personale in servizio.

Presso l'INAIL prestano inoltre servizio 134 dipendenti legati da contratti collettivi di lavoro di natura privatistica addetti al funzionamento della tipografia dell'Istituto di Milano e del centro protesi di Vigoroso di Budrio, i cui oneri complessivi (diretti e riflessi) ammontano, per il 1987, a circa 3.366 milioni di lire.

L'attività dell'Istituto diretta a soddisfare le esigenze dell'utenza ha raggiunto nel corso del 1987 un discreto grado di soddisfacimento sia in termini quantitativi che qualitativi, con il riferimento per questi ultimi al grado di completezza e di tempestività di intervento.

A ciò hanno contribuito diversi fattori tra cui meritano di essere citati quelli di carattere organizzativo con il suddetto decentramento territoriale e funzionale; di carattere metodologico, con l'introduzione di nuove tecniche gestionali mirate al raggiungimento di risultato-obiettivi mediante la pianificazione, la programmazione ed il controllo delle attività; quelli di carattere tecnologico mediante forti investimenti nel settore informatico per l'automazione gestionale delle diverse linee di prodotto (elaborazione premi, rilevazione tariffaria, rendite, contabilità finanziaria, flussi di cassa, conti correnti, gestione immobili, etc.).

La misura degli scostamenti dei risultati rispetto agli obiettivi, laddove si è verificata, è dipesa in parte dal fatto che non

tutte le strutture dell'Ente si sono potute riorganizzare in modo simultaneo e non hanno quindi potuto utilizzare le interrelazioni e le sinergie con gli altri uffici, ed in parte dalla proliferazione di decreti legge, non convertiti, che si sono susseguiti in materia di pagamento dei premi di assicurazione e di sanzioni civili per i datori di lavoro inadempienti.

Il miglioramento dell'attività gestionale, pur in presenza di effetti distorsivi, non ha comunque risolto i problemi connessi alla difficile situazione finanziaria in cui versa l'Istituto, contrassegnata da un pesante disavanzo al quale hanno soprattutto concorso:

- il deficit del settore agricolo, dovuto all'insufficienza del gettito contributivo a fronte della crescita della spesa per prestazioni istituzionali;
- il mancato adeguamento dei premi della gestione industria la cui tariffa, ferma da dieci anni, è inidonea ad assicurare l'equilibrio finanziario della gestione;
- i perduranti vincoli posti dall'art.24 della legge n.843/1978 e successive modificazioni ed integrazioni, di versamento infruttifero delle somme disponibili alla tesoreria centrale dello Stato.

**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (I.N.P.S.)**

Con l'approvazione di apposita delibera del Consiglio di Amministrazione, approvata dagli Organi Ministeriali competenti, nel corso del 1987 è stato reso operativo il piano di ristrutturazione dell'Ente, le cui linee strategiche fondamentali sono:

- quella del decentramento organizzativo-funzionale;
- quella di meccanismi di adeguamento dell'assetto organizzativo alle "variabili" esterne (modifica e ampliamento dei compiti istituzionali) ed interne (evoluzione del processo produttivo e dei fattori di produzione).

Sotto il primo aspetto è prevista la ristrutturazione organizzativa e funzionale delle 20 sedi regionali; l'adeguamento delle risorse umane e strumentali; il riequilibrio del livello periferico, attraverso l'ampliamento dei modelli organizzativi.

Allo scopo di dare, poi, una risposta più efficace alla domanda di servizio espressa dall'utenza, sono entrate in funzione, di recente tre nuove sedi autonome di produzione e sei centri operativi, mentre è prevista l'istituzione formale di altri sei centri produttivi.

Il nuovo assetto della Sede Centrale, i cui compiti principali vanno individuati nell'azione di vigilanza, coordinamento ed indirizzo affinché i livelli produttivi globali dei centri di produzione risultino correlati ai livelli di domanda dell'utenza, completerà, infine, l'opera di ristrutturazione.

Sotto il secondo aspetto gli interventi organizzativi si sono concretati in progetti di investimento diretti a risolvere i problemi strutturali connessi tanto all'area delle attività istituzionali quanto a quella delle risorse strumentali.

In attesa, poi, dell'automatizzazione di tutti i processi produttivi, restano comunque da attuare gli interventi mirati alla revisione delle posizioni di lavoro, dei fabbisogni organici e delle metodologie di lavoro.

Alla fine del 1987, la consistenza del personale dell'INPS era di 39.030 unità, con una contrazione 330 unità (0,9%), pari alla differenza fra il numero degli usciti (1901) e quello dei nuovi entrati (761).

Rispetto alla dotazione organica (43.089 posti) - comprensiva di 2.300 posti di assistente tecnico, temporanei - si evidenzia una carenza di 4.059 unità, pari al 9,5%.

I dirigenti sono in tutto 1.129 (2,9% del totale), mentre la distribuzione nelle qualifiche dei presenti in servizio evidenzia una forte concentrazione nelle qualifiche VI e VII (68,3% circa), con percentuali contenute nei limiti massimi dell'8,5% per tutte le altre.

Immutata rispetto all'anno precedente è la distribuzione per sesso; i maschi rappresentano il 56,5% e le femmine il 43,5%. È interessante rilevare in proposito, come tali percentuali si differenziano notevolmente nelle qualifiche dirigenziali - 90,4% uomini e 9,6% donne) -, nelle qualifiche professionali - 79,0% uomini e 21,0% donne - e tra gli esperti di gestione (IX<sup>qf.</sup>) - 82,7% uomini e 17,3% donne - ed i collaboratori (VIII qf.) - 76,3% uomini e 23,7% donne .

Meno consistente è il divario negli altri livelli, in cui la presenza femminile raggiunge il 46,9%. Sempre con riferimento al sesso, vi è da notare infine che il decremento del 1987 non ha riguardato il personale femminile, che è cresciuto di 33 unità rispetto al 1986 (16.970 unità contro 16.937).

L'attività di reclutamento si è concretata in 761 nuove

assunzioni, di cui 242 vincitori di concorso e 519 idonei di concorsi precedenti - assunti in deroga al blocco della legge finanziaria 1987 -; sono stati banditi inoltre n. 4 concorsi per complessivi 1905 posti, mentre sono in corso di espletamento altri 9 concorsi per un totale di 461 posti.

Molto complesso si presenta il problema della mobilità all'interno dell'Istituto. Circa 2.000 dipendenti hanno, infatti, da tempo inoltrato domanda di trasferimento per altre sedi, quasi tutte nelle aree del Centro-Sud, ove peraltro non esistono vacanze organiche. Si viene così a creare una situazione che rende estremamente difficoltosa la soluzione dei problemi gestionali nelle sedi di attuale destinazione.

Per quanto concerne le assenze fatte dal personale nel corso del 1987, si osserva che le stesse risultano quantificate in 1.104.117 giornate lavorative, di cui 93.362 (8,45%) presso gli uffici centrali, in cui vi è concentrato il 9,50% dei dipendenti, e 1.010.755 (91,55%) presso gli uffici periferici, dove i dipendenti sono il 90,5% del totale.

Nel complesso si sono avute 28,3 giornate di assenza media pro-capite - 25,14 negli uffici centrali e 28,6 negli uffici periferici - e un tasso di assenteismo del 10,48%. Le assenze delle donne, tanto al centro quanto in periferia, sono superiori a quelle degli uomini.

Le differenze fra i due tassi al centro - 8,50% per gli uomini e 10,41% per le donne - ed in periferia - 10,40% uomini contro 10,86% donne - non sono tuttavia così rilevanti come in altri settori del pubblico impiego, denotando con ciò una equa distribuzione del fenomeno fra i due sessi.

Rispetto al territorio il numero medio di giorni di assenza pro-capite evidenzia al Nord 29,5 giorni, al Centro 27,3, al Sud 27,7 e nelle Isole 29,6. Da notare in proposito come i dati del

Nord e delle Isole sono superiori e dato medio nazionale - 28,3 -.

Dall'analisi per causa del fenomeno, un posto rilevante è da attribuire alla malattia, a cui è da imputare il 54,1% del totale complessivo, fanno seguito le assenze per cure termali (18,9%) e quelle per maternità (14,4%); tutte le altre cause presentano un'incidenza compresa fra l'1,9% ed il 5,9%.

Circa lo stato di attuazione dell'ordinamento del personale per qualifiche funzionali e profili professionali, in attesa del nuovo D.P.R. sostitutivo del D.P.R. n. 935/86, contenente le disposizioni per l'attuazione, l'amministrazione ha provveduto alla "inventariazione" di tutte le posizioni di lavoro ricoperte dai singoli dipendenti, con la individuazione degli adempimenti cui ciascun dipendente è effettivamente adibito. D'intesa con le OO.SS. si sta provvedendo, poi, alla valutazione analitica dei requisiti occorrenti per la collocazione nelle qualifiche funzionali del personale.

Un ruolo fondamentale nella politica gestionale del personale svolta dall'Istituto spetta all'attività formativa che ha visto impegnati, nel corso del 1987, 7.676 dipendenti, per un totale di 424.048 ore di formazione ed un impegno di spesa di oltre 1.880 milioni.

L'attività, per il cui svolgimento sono state utilizzate prevalentemente strutture e mezzi dell'Istituto è stata impostata secondo le seguenti linee generali:

- è stata avviata una politica organica di formazione e aggiornamento professionale della dirigenza al fine di meglio inquadrare il ruolo e le responsabilità del dirigente nelle diverse ottiche dell'evoluzione giuridica, organizzativa e tecnologica;

- è stato coinvolto il personale dei ruoli professionali tecnici, legali e sanitari in corsi di aggiornamento per l'uso delle nuove tecnologie informatiche nell'esercizio delle professionalità;
- sono stati fatti corsi di aggiornamento professionale, finalizzati all'adeguamento delle dinamiche organizzative e procedurali delle varie attività d'istituto, per il personale inquadrato nei livelli funzionali comunque inserito in posti di lavoro od in centri di responsabilità chiave negli attuali assetti organizzativi e produttivi.

Dal lato delle attività il 1987 ha visto il consolidamento e lo sviluppo ulteriore dei processi di automatizzazione in materia di liquidazione delle pensioni e di acquisizione dati.

In tale contesto assume particolare rilievo la sperimentazione dei sistemi di lettura ottica dei dati nell'area della riscossione contributi, delle denunce retributive e dei lavoratori dipendenti.

I risultati più che positivi hanno indotto ad una progressiva estensione di tali sistemi ad altre aree e nel territorio nazionale.

Nei settori non pensionistici lo sviluppo delle procedure automatizzate ha interessato il settore della disoccupazione agricola, quello delle prestazioni tbc e quello dell'indennità di malattia.

Inoltre, sempre in materia di malattia, nel corso del 1987, è stata avviata la gestione automatizzata della procedura inerente le visite mediche di controllo, ai sensi del D.M. 15 luglio 1986.

Il costante impegno dell'Istituto finalizzato al miglioramento dei servizi resi all'utenza trova il suo naturale supporto da un lato nella ristrutturazione organizzativa e funzionale e dall'altro nel recupero dei livelli di efficienza produttiva attraverso

l'adozione di opportuni indicatori di produttività.

Sotto il primo aspetto meritano di essere citati alcuni progetti triennali che per la loro valenza tendono a meglio definire dal punto di vista funzionale gli assetti dei punti critici del sistema produttivo dell'Istituto tra cui:

- un progetto "archivio regionale delle posizioni assicurative", con il quale si tende al riordino generale degli archivi assicurativi delle varie sedi attraverso l'uso di archivi automatizzati;
- un progetto "ristrutturazione a medio termine dell'area pensioni", per la sperimentazione di procedimento standard, attraverso l'uso di tecnologie informatiche, per la definizione in tempo ottimale delle domande di pensione e di ricostituzione;
- un progetto mirato alla "revisione delle procedure e ristrutturazione dell'area riscossione contributi" allo scopo di assicurare un'effettiva conoscenza dei comportamenti aziendali e una più incisiva attività di vigilanza e di recupero crediti;
- un progetto "revisione della funzione contabile" per la ridefinizione della funzione contabile dell'Istituto al fine di riportare una corretta e puntuale rappresentazione dei dati contabili in termini finanziari, patrimoniali e analitici.

Sotto il secondo aspetto, assume particolare importanza, l'operazione, avviata nel 1987, in accordo con le OO.SS., finalizzata alla introduzione di standards di rendimento sulla base delle indicazioni contenute nel contratto di categoria, con parametri di rendimento uniformi tra centri di produzione con caratteristiche organizzative e funzionali analoghe.

Gli standards di riferimento individuati, poiché erano rapportati ai livelli medio-alti di produttività, hanno consentito la crescita complessiva delle potenzialità produttive delle unità funzionali.

Ne sono testimonianza la sostanziale conferma dei valori di giacenza conseguiti nel 1987 (333.807 pratiche contro 340.012 nel 1986) per quanto riguarda le prime liquidazioni dei trattamenti pensionistici, nonché la riduzione da oltre 7 a poco più di 5 mesi dei tempi necessari per la liquidazione delle stesse.

Un ulteriore incremento produttivo si è avuto anche nel campo della riscossione contributi, il cui numero dei modelli acquisiti è passato dai 10 milioni del 1986 ai circa 15 milioni del 1987.

Ancora complessa rimane invece la situazione in materia di ricostituzione delle pensioni, infatti nonostante il numero delle pratiche definite sia stato di 1,5 milioni, con un incremento del 25% rispetto all'anno precedente, il valore di quelle in giacenza rimane elevato.

Va precisato, tuttavia, che su tale attività ha inciso profondamente la sentenza n. 314 della Corte Costituzionale che ha determinato un eccezionale flusso di domande di revisione degli importi pensionistici che si pensa di portare alla normalizzazione nel corso del 1988.

### Attività delle Regioni

Dalle scarse informazioni pervenute, (infatti soltanto 13 Regioni hanno provveduto ad inviare, in modo più o meno completo, gli elementi loro richiesti) emerge una realtà abbastanza variegata, anche se in continuo movimento, tra le diverse aree geografiche.

Dappertutto è avvertita l'esigenza di una reale prospettiva di cambiamento che conduca alla configurazione di un Ente Regione nel quale vengano esaltati in particolar modo i ruoli legislativo, programmatico e di governo dell'economia, con una delega massiccia delle proprie competenze amministrative verso strutture più agili, con la consapevolezza che ciò si può raggiungere soltanto attraverso un incremento dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività amministrativa.

La convinzione che si tratti di un fatto non solamente tecnico ma anche di comportamento dei singoli, che risponda ad esigenze ed aspettative più generali che condizionano l'intero sistema, è parimenti diffusa.

In tale ottica si sono avviate da parte di alcune regioni (Abruzzi, Basilicata, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Lazio, Molise, Piemonte, Valle D'Aosta, Trentino Alto Adige, Veneto, Umbria) iniziative in materia di organizzazione degli uffici secondo criteri di specializzazione, efficienza ed agilità di funzionamento, non perdendo di vista, comunque, l'indispensabile coordinamento complessivo a livello centrale. Tuttavia, appare sempre più evidente anche nelle regioni, come a livello centrale, che le sole leggi, per quanto buone, non siano sufficienti per attuare progetti di riforma. E' necessario uno sforzo da parte di tutti, amministratori e operatori, volto ad acquisire una nuova mentalità che si sostanzia da parte dei primi, in una maggiore trasparenza della loro azione e da parte dei secondi, nella volontà di acquisire nuove conoscenze, rendendosi nel contempo partecipi del ruolo che ciascuno è chiamato a svolgere nella più ampia prospettiva di un reale

cambiamento.

Obiettivi come la preparazione e l'aggiornamento del personale, la valorizzazione delle professionalità e delle specializzazioni, l'adozione di nuovi strumenti di informazione e gestione, lo snellimento e la razionalizzazione delle procedure sono comuni a tutti gli enti e vanno perseguiti con eguale interesse e fermezza tanto dalla parte politica che da quella burocratica, in quanto "conditio sine qua non" per il raggiungimento dell'obiettivo comune di migliorare la gestione e l'immagine dell'Ente Regione.

Tutto questo deve essere reso possibile in un momento in cui il gioco delle parti con le organizzazioni sindacali non appare più antitetico e contraddittorio come in passato.

Un altro dato caratterizzante l'attività regionale è rappresentato dall'irrigidimento della spesa regionale sulla quale pesano la mancanza di un'effettiva autonomia finanziaria ed i vincoli imposti dal governo centrale in materia di finanza pubblica, nonché l'assenza di una politica gestionale basata sulla contabilità sistematica dei costi per tutti i fattori di produzione.

In conclusione il quadro complessivo che ne compare, ancorché incompleto e caratterizzato da forti squilibri fra le diverse aree geografiche del paese, evidenzia una situazione in continuo movimento che, pur avendo il crisma dell'omogeneità con riguardo agli obiettivi da perseguire, si rivela priva di quella opera di coordinamento generale indispensabile per meglio utilizzare le forze sinergiche che il sistema regioni è in grado di sviluppare, e che soltanto una diversa organizzazione della Presidenza del Consiglio e la presenza di leggi quadro che offrano allo Stato ed alle Regioni principi in grado di assicurare uniformità di trattamento, sono in grado di garantire.

A ciò si aggiunga la necessità di snellire il procedimento di controllo delle leggi regionali, che potrà essere fatto nel contesto del più ampio programma di riforme istituzionali.

Per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali complessivamente, alla fine del 1987, le Regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano potevano contare su 58.918 dipendenti di ruolo, la cui distribuzione percentuale a seconda della qualifica era così composta:

Livelli	%
X	-
IX	1,1
VIII	3,0
VII	7,8
VI	19,9
V	25,7
IV	24,9
III	8,0
II	9,0
I	0,2

i dati evidenziano una forte concentrazione fra il VI e IV livello, dove si trova collocato circa il 70% del personale in attività di servizio.

L'età media dei dipendenti, di 37,7 anni, risultava di poco inferiore a quella del personale ministeriale, mentre il rapporto fra i sessi denota una presenza femminile del 39,0%.

Nel corso dell'anno le uscite hanno toccato il 4,3%, del totale presenti mentre i nuovi ingressi sono stati il 2,4%, con una perdita di quasi due punti percentuali, compensata, peraltro, dall'assunzione di personale non di ruolo. L'attività di aggiornamento e formazione del personale ha coinvolto il 6,8% del totale dei presenti in servizio, per complessive 77.452 ore di formazione, poco più di 31 ore pro-capite; la spesa sostenuta dalle regioni per tale attività si è aggirata sui 2,1 miliardi.

L'indagine sull'assenteismo, che ha interessato il 93,4% dei

presenti. ha evidenziato un tasso medio di assenza del 10,12%, con punte del 7,95% per gli uomini e del 13,12% per le donne.

Tra le regioni che hanno partecipato all'indagine è il Lazio quella dove ci si assenta di più (17,81%), seguono la Liguria (12,42%), l'Umbria (12,6%) ed il Trentino Alto Adige. Tutte le altre regioni presentano tassi di assenza inferiori al 10,0%.

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

Tav. 1 -Regioni:personale dipendente per sesso. Anno 1987

Regione	Organico di legge 1	Presenti in servizio			Differenza (1 - 4)	Non di ruolo
		M 2	F 3	M+F 4		
Piemonte	3520	1467	1405	2872	648	48
Valle D'Aosta	1965	890	898	1788	177	223
Lombardia	5010	2380	2140	4520	490	102
T. Alto Adige	850	359	236	595	255	65
Veneto	3573	1901	1265	3166	407	172
Friuli V. Giulia	3399	1944	1142	3086	313	52
Emilia Romagna	4820	2086	1917	4003	817	167
Liguria	2061	953	663	1516	545	86
Toscana	-	-	-	0	0	-
Marche	-	-	-	0	0	-
Umbria	1788	961	619	1580	208	45
Lazio	5082	2692	1335	4027	1055	79
Abruzzo	2525	1598	777	2375	150	7
Molise	1296	648	275	923	373	-
Puglia	4965	2917	1583	4500	465	1021
Campania	-	-	-	0	0	-
Basilicata	1746	1034	395	1429	317	74
Calabria	-	-	-	0	0	-
Sicilia	-	-	-	0	0	-
Sardegna	-	-	-	0	0	-
Totale	42600	21730	14650	36380	6220	2141

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

Tav.2 - Regioni: Cessazioni e nuovi ingressi in servizio. Anno 1987

Regioni	Totale		Nuove immissioni in servizio			
	Uscite		In ruolo		Non di ruolo	
	M+F	M	F	M+F	M+F	
Piemonte	70	16	9	25	208	
Valle D'Aosta	39	84	38	122	188	
Lombardia	715	25	66	91	475	
T. Alto Adige	13	14	-	14	17	
Veneto	98	97	89	186	416	
Friuli V. Giulia	130	84	48	132	77	
Emilia Romagna	117	61	56	117	470	
Liguria	59	70	42	112	-	
Toscana	-	-	-	0	-	
Marche	-	-	-	0	-	
Umbria	36	9	15	24	-	
Lazio	106	24	-	24	45	
Abruzzo	56	5	1	6	7	
Molise	13	16	8	24	-	
Puglia	117	5	4	9	-	
Campania	-	-	-	0	-	
Basilicata	22	-	-	0	74	
Calabria	-	-	-	0	-	
Sicilia	-	-	-	0	-	
Sardegna	-	-	-	0	-	
Totale	1590	510	376	886	1977	0.00

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

Tav. 3 - Regioni: Formazione e aggiornamento del personale .Anno 1987

Regioni	Numero di part.nti	Numero di corsi	Durata in ore	Costo 000 lire
Piemonte	-	-	-	-
Valle D'Aosta	72	99	-	114330
Lombardia	-	-	-	-
T.Alto Adige	306	51	8074	159988
Veneto	765	159	12328	612866
Friuli V.Giulia	287	-	7148	29217
Emilia Romagna	302	-	8554	194311
Liguria	79	1	138	95833
Toscana	-	-	-	-
Marche	-	-	-	-
Umbria	69	-	2236	40855
Lazio	311	-	24651	155968
Abruzzo	103	16	4976	71211
Molise	87	-	8236	124460
Puglia	24	-	1011	46657
Campania	-	-	-	-
Basilicata	83	1	100	417000
Calabria	-	-	-	-
Sicilia	-	-	-	-
Sardegna	-	-	-	-
Totale	2488	327	77452	2062736

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

Tav. 4 - Regioni: Personale per classi di età'. Anno 1987

Regioni	meno di 20	20 - 25	25 - 30	30 - 35	35 - 40	40 - 45	45 - 50	50 - 55	55 - 60	oltre 60	Totale
Piemonte	-	17	370	730	700	350	254	128	102	74	2725
Valle D'Aosta (*)	5	334	398	354	272	208	185	116	58	25	2011
Lombardia	1	83	574	877	1016	687	537	353	290	204	4622
T. Alto Adige (*)	-	75	136	130	92	72	61	45	36	13	660
Veneto	11	291	624	640	447	397	399	233	180	116	3338
Friuli V. Giulia	3	166	499	533	514	478	428	256	204	116	3197
Emilia Romagna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Liguria	3	100	222	348	275	202	124	105	109	114	1602
Toscana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Marche	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Umbria	-	30	127	279	308	214	190	148	104	82	1482
Lazio	1	18	266	539	523	630	704	592	493	359	4106
Abruzzo	-	15	259	495	425	306	326	231	204	121	2382
Molise	-	12	87	172	174	126	130	91	79	52	923
Puglia	1	5	697	1218	1016	668	666	470	404	376	5521
Campania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Basilicata	-	11	135	243	284	201	195	160	124	76	1429
Calabria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Totale	71	1157	4394	6558	6046	4539	4199	2929	2397	1708	33998

(\*) - Compreso il personale non di ruolo.

## Tav. 5 - Regioni: Indagine sull'assenteismo. Anno 1987

Numero di persone a cui e' riferita l'indagine.

Regioni	M	F	M+F
Piemonte	1467	1405	2872
Valle D'Aosta	910	1101	2011
Lombardia	2661	2491	5152
T. Alto Adige	392	268	660
Veneto	1738	1141	2879
Friuli V. Giulia	-	-	0
Emilia Romagna	1813	1727	3540
Liguria	879	762	1641
Toscana	-	-	0
Marche	-	-	0
Umbria	963	581	1544
Lazio	2374	1241	3615
Abruzzo	1570	770	2340
Molise	509	253	762
Puglia	3654	1867	5521
Campania	-	-	0
Basilicata	1034	395	1429
Calabria	-	-	0
Sicilia	-	-	0
Sardegna	-	-	0
Totale	19964	14002	33966

Tav. 6 - Regioni: Indagine sull'assenteismo. Anno 1987

Regioni	Numero di giorni di assenza		
	M	F	M+F
Piemontè	19524	47212	66736
Valle D'Aosta	12955	32950	45905
Lombardia	32805	73559	106364
T. Alto Adige	6384	12659	19043
Veneto	26920	29757	56677
Friuli V. Giulia	-	-	0
Emilia Romagna	46279	63910	110189
Liguria	22743	32291	55034
Toscana	-	-	0
Marche	-	-	0
Umbria	27686	22593	50279
Lazio	98250	75544	173794
Abruzzo	33589	29561	63150
Molise	4967	3676	8643
Puglia	80388	61611	141999
Campania	-	-	0
Basilicata	16075	14173	30248
Calabria	-	-	0
Sicilia	-	-	0
Sardegna	-	-	0
Totale	428565	499496	928061

Tav. 7 - Regioni: Indagine sull'assenteismo. Anno 1987

Regioni	Tassi di assenteismo %		
	M	F	M+F
Piemonte	4.93%	12.45%	8.61%
Valle D'Aosta	5.27%	11.08%	8.45%
Lombardia	4.57%	10.94%	7.65%
T. Alto Adige	6.03%	17.49%	10.69%
Veneto	5.74%	9.66%	7.29%
Friuli V. Giulia	-	-	-
Emilia Romagna	9.45%	13.71%	11.53%
Liguria	9.58%	15.70%	12.42%
Toscana	-	-	-
Marche	-	-	-
Umbria	10.65%	14.40%	12.06%
Lazio	15.33%	22.55%	17.81%
Abruzzo	7.92%	14.22%	10.00%
Molise	3.61%	5.38%	4.20%
Puglia	8.15%	12.22%	9.53%
Campania	-	-	-
Basilicata	5.76%	13.29%	7.84%
Calabria	-	-	-
Sicilia	-	-	-
Sardegna	-	-	-
Totale	7.95%	13.21%	10.12%

**I costi della Pubblica Amministrazione**

Il riferimento alla situazione di cassa evidenzia in 421.987 miliardi l'ammontare provvisorio dei pagamenti effettuati dallo Stato nel corso del 1987, con un incremento di 25.231 miliardi rispetto all'anno precedente, pari al 6,4%. - Tav. 1

La crescita, seppure inferiore a quella registratasi tra il 1986-'85, è frutto di una lievitazione generalizzata della spesa sia corrente (+6,6%) che in conto capitale (+5,4%).

Nel confronto con l'anno precedente la dinamica espansiva ha denotato una incidenza più consistente (7,4%) nel settore delle Aziende Autonome rispetto a quello dei Ministeri, dove il tasso di crescita si è attestato sul 6,3%.

L'analisi della spesa corrente dei ministeri - Tav. 2 - evidenzia al primo posto i trasferimenti, con il 48,3% del totale, seguiti dagli interessi, con il 21,5% e dalla spesa per il personale, con il 20,6%.

Complessivamente queste tre voci di spesa assommano al 90,4% del totale, mentre la spesa per acquisto di beni e servizi rappresenta soltanto il 5,4%.

Per la parte in conto capitale la voce trasferimenti rappresenta da sola l'85,8% del totale, mentre modesta è la quota (4,8%) riservata agli investimenti diretti.

Sebbene l'incremento dei trasferimenti rispetto al 1986 sia stato inferiore a quello di altre voci, si conferma anche per il 1987 come il trend crescente della spesa statale debba essere ricollegato anche alla dilatazione di quella degli altri settori della Pubblica Amministrazione che evidenziano una crescita: per le regioni e provincie autonome dell'10,5%, per le province e i comuni dell'11,1%, per il Servizio Sanitario Nazionale del 12,9% e per gli Enti pubblici non economici del 4,7%. - Tavv. 4 e 5

Il confronto della spesa statale con il prodotto interno lordo (P.I.L.) denota per il 1987 un tasso del 42,9% - Tav.1 -, inferiore di 1,1 punti percentuali a quella del 1986.

Circa le categorie di spesa, si conferma come per il passato la notevole incidenza della voce trasferimenti, tanto per la parte corrente che per quella in conto capitale il cui rapporto al P.I.L. ammonta complessivamente al 22,3% - Tav.2 -, mentre per le voci personale ed interessi gli analoghi rapporti sono rispettivamente il 7,0% ed il 7,3%.

Il rapporto della spesa per il personale scende al 5,4% se si considera solamente quello in attività di servizio.

La flessione dell'incidenza della spesa statale sul prodotto interno lordo è la conseguenza di un calo generalizzato seppure contenuto, di tutte le categorie di spesa.

Sempre in tema di spesa per il personale statale, nel corso del 1987, gli incrementi più consistenti si sono avuti tra i militari (+22,6%), le forze di polizia (+21,6%) e gli insegnanti (+14,3%); queste tre categorie assorbono da sole oltre il 51% del totale. - Tav.6 -

Da notare che nei Ministeri la spesa sostenuta per il personale in attività di servizio e quella per il personale in quiescenza, che assorbono rispettivamente quasi un quinto del totale per questa voce, si sono incrementate rispettivamente del 10,2% e del 3,1%, rispetto all'anno precedente, dovuti agli incrementi contrattuali dell'ultima tornata 1985-'87.

Pari al 2,9% è stato, invece, l'incremento della spesa per l'acquisto di beni e servizi, inferiore comunque di circa 32 punti percentuale all'incremento registratosi nel 1986 rispetto all'anno precedente (+35,1%); nelle aziende autonome l'incremento per questa voce è stato del 9,3%. - Tav.6 -

Nel settore degli enti locali territoriali l'ammontare dei

pagamenti effettuati nel corso del 1987 è stato: di 80.620 miliardi, nelle regioni e nelle provincie autonome di Trento e Bolzano, di 58.590 miliardi nelle provincie e comuni. - Tav.4 -

Gli incrementi rispetto all'anno precedente sono stati rispettivamente del 10,5% e dell'11,1% e sono frutto di una lievitazione di quasi tutte le voci di parte corrente, con particolare riferimento alle spese del personale ed ai trasferimenti.

Contrariamente a quanto avvenuto nella amministrazione centrale, in questo settore si evidenzia, nel 1987, una crescita della spesa in conto capitale superiore a quella di parte corrente - Tav. 4 -

Nel settore sanitario l'ammontare dei pagamenti è stato di 43.660 miliardi, con una crescita del 12,9% rispetto al 1986.

La crescita, da ascrivere per lo più alle voci di parte corrente, è stata originata dalla forte lievitazione delle spese per il personale (+15,1%), di quelle per beni e servizi (+10,4%) e soprattutto dei trasferimenti (+25,0%). - Tav.4 -

Modeste per entità (1.040 miliardi) sono state le spese in conto capitale, anche se hanno registrato un incremento del 10,6% rispetto all'anno precedente. - Tav. 4 -

Per quanto riguarda gli enti pubblici non economici, nel 1987, si sono avuti pagamenti per 154.108 miliardi con un incremento del 4,7% rispetto all'anno precedente. - Tav. 5 -

La crescita inferiore in termini percentuali a quella registrata negli altri settori del pubblico impiego è stata originata dalla lievitazione delle spese correnti e delle spese in conto capitale negli enti di previdenza e da quella delle spese correnti negli altri enti.

L'analisi delle spese correnti evidenzia poi, una crescita del 16,5% delle spese per il personale, del 12,0% per quelle destinate all'acquisto di beni e servizi e del 6,0% in quelle relative alle

prestazioni istituzionali.

Un cenno a parte merita la spesa per interessi che, al contrario delle altre voci, ha subito una contrazione del 79,2% rispetto al 1986.

Circa gli impegni di competenza dei Ministeri è stato di 441.383 miliardi il loro ammontare complessivo, con un incremento dell'8,6% rispetto al 1986.

L'analisi per settori evidenzia al primo posto la spesa relativa agli interventi nel campo sociale con il 27,5% del totale, un terzo della quale è assorbita dal Servizio Sanitario Nazionale; segue la spesa per l'istruzione e la cultura, con il 9,4%; quella relativa agli interventi nel campo economico, con il 7,9%; quella dei trasporti, con il 7,4%. - Tav. 7 -

Per quanto riguarda le altre spese quella per l'amministrazione generale incide per il 3,1%, quella per le relazioni internazionali per il 2,7% e quella per la sicurezza pubblica per il 2,1%. E' da rilevare, infine, come soltanto l'1,0% degli impegni di spesa complessivi hanno riguardato il settore della giustizia e l'1,4% quelli nel campo delle abitazioni.

Le spese per investimento effettuate dalla pubblica amministrazione nel corso del 1987 hanno raggiunto la cifra di 36.495 miliardi, con un incremento rispetto all'anno precedente dell'8,4%. - Tav. 8 -

La crescita rappresenta il risultato di un andamento contrastante tra l'incremento della spesa in alcuni comparti tra i quali le Regioni (+ 31,7%), gli Enti di previdenza (+ 26,6%), le UU.SS.LL. (+ 12,6%), i Comuni (+ 10,3%), ed il calo degli investimenti nel Mezzogiorno (- 13,0%) - a causa del mancato decollo della legge 64/1986 - e nelle amministrazioni centrali (- 9,3%).

L'espansione della spesa negli enti locali territoriali che da soli assorbono circa i 2/3 del totale è da ricollegare soprattutto all'accelerazione dei programmi d'investimento nei Comuni e nelle

Regioni precedentemente avviati ovvero dei progetti finanziati dal Fondo Investimenti ed Occupazione.

La forte crescita degli Enti di Previdenza è dovuta principalmente all'incremento della spesa dell'I.N.A.D.E.L. che è passato dai 50 miliardi del 1986 ai 600 del 1987.

Nel settore delle amministrazioni centrali dello Stato si sono avute, nel 1987, spese per investimenti per un totale di 3.945 miliardi, con un incremento rispetto al 1986 dell'11,4%. - Tavv.8 e 9

-

L'analisi dettagliata con riferimento alle amministrazioni evidenzia che:

- il Ministero dei Lavori Pubblici ha effettuato spese per circa 1.680 miliardi, con una crescita del 6,7% rispetto all'anno precedente;
- il Ministero delle Finanze ha speso circa 146 miliardi per acquisto, costruzione o adeguamento nuove sedi di uffici finanziari;
- il Ministero di Grazia e Giustizia ha devoluto 108 miliardi per ristrutturazione e manutenzione immobili e 48 miliardi per l'automatizzazione del proprio sistema informativo;
- il Ministero dei Trasporti ha effettuato pagamenti per complessivi 241 miliardi, dei quali 165 destinati al rinnovo degli impianti fissi e rotabili delle società a regime di concessione governativa e circa 76 miliardi per il sistema aeroportuale nazionale;
- il Ministero della Difesa ha contribuito per la propria parte con 132 miliardi, dei quali circa la metà per spese immobiliari e 66 miliardi per spese di ricerca scientifica ed apparecchiature di assistenza al volo;
- il Ministero della Marina Mercantile ha speso, per finanziare interventi per la difesa dell'ambiente marino (legge 979/1982), 76 miliardi;
- il Ministero dei Beni Culturali ha effettuato pagamenti per complessivi 456 miliardi, per interventi, nei settori di competenza,

nelle diverse regioni italiane;

- un calo hanno registrato invece gli interventi della Presidenza del Consiglio in relazione ai pagamenti disposti per progetti interessanti la protezione civile, mentre stazionarie sono state le spese effettuate dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.

Nel 1987 gli investimenti del comparto Aziende Autonome assommano a 3.633 miliardi, con un incremento rispetto all'anno precedente del 2,2%. - Tav.8 -

Il suddetto tasso incrementale testimonia la quasi stazionarietà della spesa per investimenti nelle aziende del comparto, che in dettaglio si evidenzia così:

- l'A.N.A.S. nel corso del 1987 ha speso per investimenti nel settore della viabilità 1.812 miliardi, con un incremento del 7,1% rispetto all'anno precedenti;
- ammontanti in 987 miliardi sono stati i pagamenti per investimenti effettuati dall'Amministrazione delle Poste.

Tale somma, oltre a testimoniare una stazionamento in termini monetari rispetto al 1986, è stata impiegata per la costruzione di alloggi di servizio e per l'acquisto di beni strumentali connessi all'innovazione tecnologica;

- l'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici ha speso per investimenti circa 725 miliardi, con un incremento del 31,1% rispetto al 1986. Gli interventi per lo più localizzati nelle aree del Mezzogiorno, hanno riguardato lo sviluppo ed il potenziamento degli impianti e della rete telefonica nazionale e della interconnessione con gli altri gestori dei servizi di telecomunicazioni (SIP, ITALCABLE, TELESPAZIO).

Gli investimenti delle Regioni ammontanti a 3.686 miliardi, di cui il 62% circa ha riguardato la spesa delle Regioni a statuto speciale, hanno interessato i diversi settori di intervento con particolare riguardo le opere pubbliche (23%), la forestazione (12%),

l'agricoltura (10%) e le spese igienico-sanitarie (9%).

Dal punto di vista geografico territoriale si precisa che il 65% della spesa totale ha interessato le regioni meridionali.

I pagamenti per investimenti degli enti locali hanno toccato, nel corso del 1987, i 14.543 miliardi, di cui il 93% ha riguardato le amministrazioni comunali ed il restante 7% le province.

Circa la destinazione si evidenzia che il 10,6% della spesa nel comparto è stata destinata all'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche, mentre il restante 89,4% ha riguardato gli investimenti immobiliari.

Nel comparto della sanità gli investimenti effettuati nel corso del 1987 dalle Unità Sanitarie Locali hanno assommato a 1.214 miliardi, impegnati per interventi di trasformazione ed innovazione, in opere di manutenzione ed interventi specifici in alcune aree geografiche.

Per gli Enti di previdenza, infine, si evidenzia una spesa complessiva per investimenti pari al 2.109 miliardi.

Sempre in tema di spese per investimenti particolare interesse assume l'attività della pubblica amministrazione nel campo dell'edilizia pubblica.

Nella tavola 10 sono riportati i dati relativi agli stanziamenti nel decennio 1978-1987, dai quali si rileva che:

- nel complesso il rapporto di utilizzazione fra risorse impegnate e somme utilizzate ammonta al 65,7%, con punte più elevate nel campo dell'edilizia agevolata (134,8%) ed in quello dei programmi straordinari dei comuni (70,8%);
- le somme stanziare per i programmi ordinari dei comuni e dell'Istituto Autonomo Case Popolari (IACP) sono state utilizzate per il 64,3%; quelle per acquisto prima casa al 55,1% e quelle per le opere di urbanizzazione di nuove aree al 32,1%.

Del tutto trascurabili sono state le utilizzazioni dei fondi

destinati alla edilizia sperimentale.

I dati della tavola 11 evidenziano l'andamento dei residui nei ministeri e negli enti locali, dai quali emerge una costante lentezza della pubblica amministrazione nell'impiego delle risorse destinate in bilancio alla spesa nei vari settori d'intervento, anche se a livello di province e comuni si denota una minore vischiosità.

In conclusione si può affermare che il quadro generale degli investimenti nei diversi settori della pubblica amministrazione, evidenzia ancora una volta sintomatologie non del tutto positive che sono indici di freno ed ostacoli vari nell'erogazione dei fondi in bilancio.

Un contributo non trascurabile all'accumulo dei residui deriva dalla legge di assestamento del bilancio, che, a causa della sua ricorrente tardiva approvazione, finisce per essere un'involontaria fonte di accumulo delle maggiori assegnazioni che andranno così ad incidere sulla disponibilità di cassa del nuovo esercizio finanziario.

Da quanto precede, se ne deduce che il miglioramento dell'immagine della pubblica amministrazione passa anche attraverso la rivisitazione della normativa sulla contabilità generale dello Stato, oltre che attraverso la razionalizzazione e l'automatizzazione delle procedure a carattere contabile e programmatorio.

TAV. 1 - BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI ANNO 1987.  
( dati provvisori )

Spese	V.A. (miliardi)	%	Var.% 1987/86	Rapporto P.I.L. %
<b>Correnti</b>				
- Ministeri	334782	79,3	6,5	34,1
- Aziende Autonome *	16196	3,8	8,7	1,6
<b>Totale</b>	<b>350978</b>	<b>83,2</b>	<b>6,6</b>	<b>35,7</b>
<b>Conto Capitale (1)</b>				
- Ministeri	67252	15,9	6,1	6,8
- Aziende Autonome *	3757	0,9	2,3	0,4
<b>Totale</b>	<b>71009</b>	<b>16,8</b>	<b>5,4</b>	<b>7,2</b>
<b>Spese totali</b>				
- Ministeri	402034	95,3	6,3	40,9
- Aziende Autonome *	19953	4,7	7,4	2,0
<b>Totale generale</b>	<b>421987</b>	<b>100,0</b>	<b>6,4</b>	<b>42,9</b>

-----

Fonte: Elaborazioni Dipartimento F.P. su dati ISTAT.

\* - solo: Anas, Monopoli, Poste, Asst, Asfd.

(1) - Compresa le somme per le partite finanziarie.

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

Tav.2 -BILANCIO DELLO STATO - MINISTRI:ANALISI DELLE SPESE.ANNO 1987  
(gestione di cassa)

	V. A. (miliardi)	%	Var. % 1987/86	Rapporto P.I.L. %
<b>Spese correnti:</b>				
-Organi Costituzionali	906	0,3	21,3	-
-Personale in servizio	53515	16,0	14,8	5,4
-Personale in quiescenza	15473	4,6	3,1	1,6
-Acquisto di beni e servizi	18033	5,4	7,4	1,8
-Trasferimenti correnti	161587	48,3	6,5	16,4
-Interessi	71861	21,5	0,3	7,3
-Poste correttive e com- pensative delle entrate	13155	3,9	11,7	1,3
-Ammortamenti	185	0,1	20,9	-
-Somme non attribuibili	67	0,0	86,1	-
<b>TOTALE</b>	<b>334782</b>	<b>100,0</b>	<b>6,5</b>	<b>34,1</b>
<b>Spese in conto capitale:</b>				
-Costituzione capitali fissi	3232	4,8	11,7	0,3
-Trasferimenti di capitali	57686	85,8	8,5	5,9
-Partecipazioni o conferi- menti	1377	2,0	-50,9	0,1
-Anticipazioni produttive	2374	3,5	34,5	0,2
-Anticipazioni non produttive	2583	3,8	-15,2	0,3
-Somme non attribuibili	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>67252</b>	<b>100,0</b>	<b>5,6</b>	<b>6,8</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>402034</b>	<b>100,0</b>	<b>6,3</b>	<b>40,9</b>

-----  
Fonte:Elaborazioni Dipartimento F.P. su dati ISTAT.

Tav. 3 - AZIENDE AUTONOME: ANALISI DELLE SPESE. ANNO 1987  
(gestione di cassa)

	V. A. (miliardi)	%	Var. % 1987/86
<b>Spese correnti:</b>			
-Personale	8677	53,6	14,0
-Acquisto beni e servizi	4222	26,1	9,3
-Trasferimenti	471	2,9	-50,3
-Interessi	743	4,6	-0,9
-Poste correttive e compensative delle entrate	386	2,4	12,5
-Ammortamenti	1697	10,5	8,6
<b>TOTALE</b>	<b>16196</b>	<b>100,0</b>	<b>7,4</b>
<b>Spese in conto capitale</b>			
-Costituzione di capitali fissi	3692	98,3	3,2
-Trasferimenti	59	1,6	-48,7
-Partecipazioni e conferimenti			
-Altre partite finanziarie	6	0,2	500,0
<b>TOTALE</b>	<b>3757</b>	<b>100,0</b>	<b>1,7</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>19953</b>	<b>100,0</b>	<b>6,3</b>

-----  
Fonte: Elaborazioni Dipartimento F.P. su dati ISTAT.

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

Tav. 4 PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE: ANALISI DELLE SPESE ANNO 1987. (gestione di cacassa)  
( miliardi di lire )

	Regioni Prov. Aut.		Province e Comuni		UU. SS. LL.		TOTALE	
	V. A.	Var. % 1987/86	V. A.	Var. % 1987/86	V. A.	Var. % 1987/86	V. A.	Var. % 1987/86
Spese correnti								
- Personale	2800	13,9	17800	13,0	19980	15,1	40580	14,1
- Beni e Servizi	2170	4,8	13420	10,5	21390	10,4	36980	10,1
- Trasferimenti	59130	10,4	5080	10,9	650	25,0	64860	10,5
- Interessi	380	-	5910	2,6	80	-11,1	6370	4,1
- Ammortamenti	100	-	100	-	-	-	200	0,0
- Altri pagamenti	1060	-	2150	6,4	52	33,3	3730	9,4
TOTALE	65640	10,3	44460	10,2	42620	13,0	152720	11,0
Spese in conto capitale								
- Cost. capitali fissi	3290	38,8	13000	10,5	1040	10,6	17330	14,9
- Trasferimenti	11390	8,0	830	137,1	-	-	12220	12,1
- Altri pagamenti	300	-44,4	300	25,0	-	-	600	-23,1
TOTALE	14980	11,3	14130	14,3	1040	10,6	30150	12,7
TOTALE GENERALE	80620	10,5	58590	11,1	43660	12,9	182870	11,3

-----  
Fonte: Elaborazioni Dipartimento F.P. su dati ISTAT.

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

Tav. 5 ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI: ANALISI DELLE SPESE ANNO 1987. (gestione di cassa)  
( miliardi di lire )

	Enti di previdenza		Enti non economici		T O T A L E	
	V. A.	Var. % 1987/86	V. A.	Var. % 1987/86	V. A.	Var. % 1987/86
<b>Spese correnti</b>						
- Personale	2646	14,9	897	21,5	3543	16,5
- Beni e Servizi	1524	12,8	1201	11,1	2725	12,0
- Trasferimenti	36413	8,1	668	28,0	37081	8,4
- Prestazioni istituzionali	108518	6,0	440	16,4	108958	6,0
- Interessi	182	-79,2			182	-79,2
- Altri pagamenti	816	28,7	1200	1,1	2016	10,7
<b>TOTALE</b>	<b>150099</b>	<b>6,3</b>	<b>4406</b>	<b>12,8</b>	<b>154505</b>	<b>6,5</b>
<b>Spese in conto capitale</b>						
- Cost. capitali fissi	1938	55,7	684	5,6	2622	38,5
- Altri pagamenti	96	5,5	91	-36,4	187	-20,1
<b>TOTALE</b>	<b>2034</b>	<b>52,2</b>	<b>775</b>	<b>-2,0</b>	<b>2809</b>	<b>32,1</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>152133</b>	<b>6,7</b>	<b>1975</b>	<b>-58,0</b>	<b>154108</b>	<b>4,7</b>

-----  
Fonte: Elaborazioni Dipartimento F.P. su dati ISTAT.

Tav.6 - MINISTERI E AZIENDE AUTONOME: SPESA PER IL PERSONALE  
E PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI. ANNO 1987

	(gestione di cassa)		
	V.A. (miliardi)	%	Var % 1987/86
<b>SPESE PER IL PERSONALE</b>			
MINISTERI	68988	88,8	12,0
1) Personale in servizio	53515	68,9	14,8
- amministrativo e tecnico *	13735	17,7	10,2
- insegnanti	27498	35,4	14,3
- militari	4604	5,9	22,6
- forze di polizia	7678	9,9	21,6
2) Personale in quiescenza	15473	19,9	3,1
<b>AZIENDE AUTONOME</b>			
1) Personale in servizio	-	-	-
2) Personale in quiescenza	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>77665</b>	<b>100,0</b>	<b>12,2</b>
<b>SPESE PER BENI E SERVIZI</b>			
MINISTERI	18033	81,0	2,9
AZIENDE AUTONOME	4222	19,0	9,3
<b>TOTALE</b>	<b>22255</b>	<b>100,0</b>	<b>4,0</b>

Fonte: Elaborazioni Dipartimento F.P. su dati Istat.

\* - Compresi: ministri, magistrati e operai.

Tav. 7 -MINISTERI:INPEGNI DI COMPETENZA.ANNO 1987  
(dati provvisori)

Settori di spesa	V.A. (miliardi)	Impegni %	Var. % 1987/86
Amministrazione generale	13891	3,1	15,1
Difesa nazionale	16758	3,8	7,8
Giustizia	4502	1,0	14,8
Sicurezza pubblica	9253	2,1	19,8
Relazioni internazionali	11927	2,7	19,8
Istruzione e cultura	41439	9,4	18,0
Azione e interventi nel campo delle abitazioni	6083	1,4	33,1
Azione e interventi nel campo sociale	121486	27,5	17,1
Azione e interventi nel campo economico	34799	7,9	-8,2
Trasporti	32726	7,4	8,8
Interventi a favore della finanza regionale e locale	56880	12,9	-1,9
Oneri non ripartibili	91639	20,8	4,2
<b>TOTALE</b>	<b>441383</b>	<b>100,0</b>	<b>8,6</b>

-----  
Fonte:Elaborazioni Dipartimento F.P. su dati ISTAT.

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

Tav. 8 -PUBBLICA AMMINISTRAZIONE:SPESE PER INVESTIMENTI.ANNO 1987

( dati provvisori )			
	V.A.	%	Var. %
	(miliardi)		1987/86
Stato	3945	10,8	11,4
Agenzia Mezzogiorno	2635	7,2	-13,0
Aziende Autonome *	3633	10,0	2,2
Altri Enti Amm.ne centrale	979	2,7	-9,3
Regioni	3686	10,1	31,7
Province e Comuni	14543	39,8	10,3
Ospedali e U.S.L.	1214	3,3	12,6
Altri Enti Amm.ne locale	3751	10,3	0,7
Enti di Previdenza	2109	5,8	26,6
T O T A L E	36495	100,0	8,4

-----

Fonte:Elaborazioni Dipartimento F.P. su dati ISTAT

\* - Solo:Anas,Monopoli,Asst,Poste e Asfd.

Tav. 9 -SPESE DELLO STATO PER INVESTIMENTI PUBBLICI.Anno 1987

( dati provvisori )			
	V. A.	%	Var %
			1987/86
Agricoltura	230	5,8	-1,3
Trasporti e comunicazioni	522	13,2	-6,3
Edilizia	1301	33,0	10,2
-pubblica	1218	30,9	12,6
-scolastica	14	0,4	-54,8
-abitativa	69	1,7	1,5
Opere igienico-sanitarie	33	0,8	-21,4
Opere idrauliche	386	9,8	8,4
Danni bellici o pubbliche calamità	222	5,6	-25,8
Altre	1251	31,7	43,1
T O T A L E	3945	100,0	11,4

-----

Fonte:Elaborazioni Dipartimento F.P. su dati ISTAT.

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

Tav.10 - SETTORE EDILIZIA PUBBLICA: STANZIAMENTI DI LEGGE ED EROGAZIONI ANNI 1978 - 1987  
( miliardi di lire )

	Somme stanziolate	Annualità cumulate	Somme utilizzate	Differenza	Rapporto di utilizzazione %
EDILIZIA SOVVENZIONATA:					
- Programmi ordinari ( comuni e IACP )	14440		9278,4	5161,6	64,3
- Programmi straordinari ( comuni )	4200		2973,4	1226,6	70,8
EDILIZIA AGEVOLATA	1265	6073,5	1704,9	4368,6	134,8
BUONI CASA	1040		572,9	467,1	55,1
EDILIZIA SPERIMENTALE	565		2,5	562,5	0,4
AREE E URBANIZZAZIONI	1180		379	801	32,1
<b>T O T A L E</b>	<b>22690</b>	<b>6073,5</b>	<b>14911,1</b>	<b>12587,4</b>	<b>65,7</b>

-----  
Fonte:Elaborazioni Dipartimento F.P. su dati ISTAT.

Tav.11 - SITUAZIONE RESIDUI: MINISTERI ED ENTI LOCALI  
( miliardi di lire)

Anno	MINISTERI		REGIONI e PROV.AUT.		PROVINCE e COMUNI	
	Totale	Pagati	Totale	Pagati	Totale	Pagati
1984	67998	48130	21937	9977	48934	15341
1985	82048	42646	27814	9186	57039	19986
1986	101968	53001	33718	12667	64996	23383

Variazione % rispetto all'anno precedente

1984	-	-	-	-	-	-
1985	20,7	-11,4	26,8	-7,9	16,6	30,3
1986	24,3	24,3	21,2	37,9	14,0	17,0

-----  
Fonte:Elaborazioni Dipartimento F.P. su dati ISTAT.

**Servizi e attività appaltate**

Dalle informazioni pervenute non è possibile definire un quadro tipologico completo e la stima degli oneri complessivi che annualmente la pubblica amministrazione sostiene per le attività ed i servizi dati in appalto a privati.

La scarsa omogeneità ed il differente livello di aggregazione non consentono, infatti, di considerare rappresentativi i pochi dati sul fenomeno che sono pervenuti, inoltre una seria analisi necessiterebbe, tra l'altro, di una classificazione preventiva di tutti i servizi pubblici, al fine di escludere quelle attività non compatibili con tale definizione.

Qualche considerazione si può fare, invece, sui motivi che inducano i pubblici uffici a ricorrere a tale istituto quasi sempre riconducibili a carenze organizzative e strumentali e di personale dotato di specifiche professionalità.

Quanto sopra premesso e senza alcuna pretesa induttiva e generalizzante sulla consistenza del fenomeno in tutta la pubblica amministrazione, si riportano di seguito tutte le informazioni che le amministrazioni hanno comunicato in proposito:

**a) Ministero per i Beni Culturali e  
Ambientali**

sono state stipulate n.39 convenzioni con società private per la fornitura di servizi nel quadro dei finanziamenti destinati alla valorizzazione dei beni culturali ed all'incremento della occupazione - art. 15 L. 28.2.86, n.41;

- . appaltati i lavori di restauro nel Palazzo Massimo - Venezia e degli scavi archeologici di Pompei rispettivamente alla Società BOMIM e Società INFRASUD S.p.a. F.I.O. 1983 -;
- . appalto servizio fotoriproduzione nel settore dei beni archivistici;
- . appalto servizio di pulizia nel settore delle Arti;
- . appalto incarichi di progettazione ed esecuzione opere e lavori per il ripristino dei beni archivistici nelle zone terremotate - D.P.R. 17.3.78, n. 509.

**b) Ministero della Difesa:**

- . appalto servizi generali con ditte varie per:
  - trasporti nazionali (Società ed Enti vari)
  - trasporti internazionali (Società ed Enti vari)
  - trasporto aereo truppe
  - rifornimento idrico isole minori (Soc. Vemar e Marnavi)
  - Istituto Geografico Militare
  - propaganda arruolamento, ect.
  - cartografici
  - lavori infrastrutture demanio militare
  - aggiornamento codifica materiali NATO
  - munizionamento terrestre
  - costruzioni armamenti navali
  - settori finalizzati alla realizzazione in coproduzione di velivoli, missili e sistemi di difesa.

**c) Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato:**

- . è stato appaltato il servizio di digitazione di dati per l'aggiornamento dell'archivio magnetico dell'Ufficio Centrale Brevetti. - Ditta Syntay.

**d) Ministero della Marina Mercantile:**

- . sono stati appaltati:
  - in via sperimentale e temporanea il servizio di disinquinamento del mare, soprattutto in situazioni di emergenza per alcune zone costiere;
  - l'attività di studio, di ricerca e di sperimentazione, per la protezione e tutele delle coste e dei fondali marini.

**e) Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni:**

- . sono stati appaltati servizi per:
  - trasporti non motorizzati
  - trasporti motorizzati
  - pulizia
  - vigilanza
  - smistamento pacchi in alcuni centri direzionali (Milano, Torino, Cremona).

**f) Azienda di Stato per i Servizi Telefonici:**

- . sono appaltati:
  - il servizio installazione e l'esercizio degli impianti di telecomunicazioni in ambito nazionale Soc. SIP;
  - i servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico con i Paesi extra-europei (Soc. Italcable);
  - impianto ed esercizio dei sistemi atti a realizzare collegamenti di telecomunicazioni a mezzo di satelliti artificiali - Soc. Telespazio.