MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

Si premette che il consuntivo di spesa 1983 per servizi, programmi e progetti riporta l'analisi economica delle spese impegnate e pagate dal Ministero nel corso di detto esercizio e che, pertanto, in relazione ai servizi interessati le spese per ciascuna rubrica risultano così ripartite (in milioni):

	Impegni	Pagamenti di competenza	Pagamenti di residui	Residui finali
Rubrica 1	8.306,0	6.870,7	1.208,9	3.811,9
Rubrica 2	133.499,3	76.836,5	3.619,2	66.545,3
Rubrica 3	41.924,3	15.240,8	45.778,4	31.178,5
Rubrica 4	330.416,7	266.946,1	67.278,0	150.115,5

È possibile, peraltro, procedere ad una aggregazione per categorie, prescindendo dalla distinzione in rubriche. Si pongono in luce così i seguenti dati:

	Impegni	Pagam. di compet.	Pagam. di residui	Residui finali
Categoria II. — Personale in attività di servizio	6.570,9	5.859,5	862,1	2.852,1
Categoria III. — Personale in quiescienza	1.071,3	767,7	71,9	504,0
Categoria IV. — Acquisto di beni e servizi	2.892,7	310,4	1.680,7	3.688,8
Categoria V. — Trasferimenti . .	405.555,6	342.445,9	66.750,5	150.161,7
Categoria IX. — Somme non attribuibili	3,3	0,9	1,4	2,7
Categoria XII. — Trasferimenti .	98.052,6	16.509,7	48.517,7	94.441,8

In questa sede occorre ora relazionare sui risultati conseguiti per ciascuna rubrica di bilancio. Si farà riferimento nell'ambito di ciascuna rubrica, alle categorie sopra richiamate, così come suggerito nella circolare del Ministero del tesoro, Ispettorato generale bilancio, del 20 aprile 1984.

È evidente che non potranno figurare in questa analisi le categorie che non sono comprese nel bilancio di questo Ministero.

CAPITOLO I — *Aspetti generali dell'attività svolta, in relazione a:*

1) ORGANIZZAZIONE STRUTTURALE E FUNZIONALE:

1a) *Strutture.*

Il Ministero del turismo e dello spettacolo, a seguito dei profondi mutamenti intervenuti negli anni '70 nei rapporti Stato-autonomie locali, è stato posto di fronte a problemi nuovi: problema di identificazione, di ridefinizione del proprio ruolo in rapporto sia alle competenze devolute alle Regioni, sia alle funzioni svolte da altre amministrazioni pubbliche e dal parastato nei settori di propria competenza, sia alle esigenze dell'utenza.

La complessità dei fenomeni afferenti alle aree di competenza del Ministero (spettacolo, turismo e sport) richiederebbe, inoltre una metodologia sistematica ed integrata di approccio.

Appare infatti sempre più indispensabile la individuazione esatta dei « reali » processi decisionali, operativi e di controllo al fine di poter pianificare la gestione dell'apparato amministrativo sulla base di obiettivi prefissati.

Peraltro è noto come il raggiungimento degli obiettivi sia fortemente condizionato dalle risorse disponibili, dall'organizzazione e dai vincoli legislativi e procedurali.

Di particolare importanza appare al riguardo la disponibilità, specie a livello strategico, di una base informativa esauriente e significativa, tale da consentire all'alta direzione la pianificazione dei propri interventi sia all'interno delle strutture, sia nel contesto dell'intero sistema cui è preposta.

A fronte di tali esigenze, l'attuale organizzazione strutturale e funzionale non riesce ad offrire un supporto operativo efficiente; peraltro il divario sembra destinato ad accrescersi stante la rapidità con cui la società si trasforma nel suo interno e l'accresciuta domanda di fruizione dei servizi offerti nelle aree suindicate.

Sulla base di tali esigenze è stata redatta, nel corso del 1983, una proposta di modello organizzativo nuovo del Ministero, sul quale per altro pesa gravemente l'ipoteca delle complessità dell'*iter* procedurale da percorrere per la sua stesura definitiva. Il Consiglio di amministrazione del Ministero ha assunto l'impegno di portare a termine entro il 1984 i lavori iniziati.

A tale riguardo sarebbe quanto mai opportuno un intervento di raccordo a livello di Ufficio per la Funzione Pubblica delle iniziative di ristrutturazione che le varie amministrazioni intraprendono nei settori di competenza. Sarebbe inoltre quanto mai auspicabile ottenere dalle Commissioni di studio un chiarimento definitivo sul ruolo e sulle attribuzioni dei singoli Ministeri nel quadro istituzionale del Paese.

Tutto ciò premesso, non si segnalano per il 1983 modifiche alla struttura ed alle attribuzioni del Ministero.

1b) *Situazione del personale.*

CATEGORIA II.

Impegni per lire 6.570,9.

La dotazione organica del personale risultava al 31 dicembre 1983 non solo scoperta di n. 164 unità (per 21 dei quali è intervenuta l'autorizzazione a bandire i concorsi di reclutamento) ma ampiamente sottodimensionata.

Le cause delle cennate carenze sono da imputarsi a:

— le complesse procedure di pubblici concorsi da tempo banditi per l'assunzione di n. 78 elementi tra coadiutori, dattilografi e personale ausiliario non ancora concluse a causa dell'elevato numero di aspiranti;

— la mancata copertura di n. 18 posti accantonati ai sensi della legge n. 285 del 1977;

— le restrizioni frapposte dalla legge finanziaria che hanno consentito un limitato ricorso al personale straordinario (solo n. 22 unità). Inoltre, per rigidità del sistema organizzatorio non si è potuto dare ancora largo spazio alla mobilità interna con la quale a seguito di una verifica dei carichi di lavoro delle singole unità organiche, si potrà ovviare in parte alle esigenze di taluni settori.

Tale lamentata carenza, peraltro, non è solo quantitativa, ma anche qualitativa in relazione alle osservazioni che seguono.

È infatti avvertita l'esigenza di dotare l'Amministrazione di personale in possesso di professionalità ed abilità nuove, che specie nel campo della tecnologia, delle tecniche di ricerca, e delle tecniche organizzative, possano affiancare i responsabili amministrativi offrendo loro le informazioni necessarie per poter svolgere a pieno le funzioni di pianificazione e controllo.

Con riferimento alla distribuzione interna del personale in servizio, è da rilevare che su n. 303 (compresi 8 provenienti dagli Enti disciolti) unità in servizio, n. 161 prestano servizio presso gli Uffici istituzionali (Divisioni dello spettacolo, turismo e sport), n. 75 attendono ai servizi generali o di supporto (personale, affari generali e bilancio) mentre n. 7 operano presso l'Ufficio Studi e Programmazione e Servizio Ispettivo, n. 48 sono assegnati agli Uffici che operano alle dirette dipendenze del Ministro e del Sottosegretario e n. 11 in posizione di comando presso altre Amministrazioni. Hanno prestato la loro opera presso il Ministero n. 37 unità provenienti da altre Amministrazioni.

Assai critica permane la situazione del personale adibito a lavoro di copia e ai lavori di archivio.

È stata inoltre rilevata una percentuale di assenteismo del 10 per cento.

Peraltro, proprio la carenza delle strutture di base non consente di avviare e svolgere celermente le procedure concorsuali, per cui nel corso del 1983, non è stato possibile bandire i concorsi già autorizzati, stante la necessità di portare a compimento quelli già avviati.

Per quanto riguarda le prestazioni di lavoro straordinario sono stati erogati lire 331.000.000 al personale applicato ad uffici aventi funzione di diretta collaborazione con il Ministro per n. 78 unità e complessive n. 40.500 ore di lavoro straordinario, e lire 268.000.000 per il restante personale (n. 220 unità) per complessive n. 40.250 ore.

L'espletamento del lavoro straordinario ha reso possibile da parte degli uffici, stante la grave carenza di personale e di strutture, assolvere i compiti d'istituto.

1c) *Affari Generali.*

CATEGORIA III.

Impegni per lire 1.071,3.

Si tratta di spese relative a trattamenti provvisori di pensione ed altri assegni fissi nonchè indennità per una sola volta in luogo di pensione e spese derivanti dalla ricongiunzione dei servizi.

L'incremento della spesa è dovuto principalmente all'aumento della indennità integrativa speciale ed ai nuovi pensionamenti.

Ha trovato poi soluzione, nel corso dell'anno, il problema dei rapporti con l'I.A.G.P. mediante l'adeguamento dei canoni di locazione a carico dei pensionati.

CATEGORIA IV.

Impegni per lire 640,5.

Si tratta di spese relative ad acquisti di beni e di servizi di non rilevante entità (delle quali fanno parte principalmente quelle per il fitto di locali, lire 289.497.891, e quelle postali e telegrafiche, lire 64.927.845 connesse ai servizi generali del Ministero.

Per attività di indagine, studio, rilevazione ecc. sono state spese lire 1.435.000 ed impegnate lire 131.155.680.

CATEGORIA V.

Impegni per lire 20.000.000.

Trattasi, anche in questo caso, di spese di modesta entità, destinate ad interventi assistenziali a favore del personale e delle famiglie, del tutto insufficienti a garantire un minimo di incisività.

CATEGORIA IX.

Impegni per lire 3.282.215.

Si tratta di spese per liti, arbitraggi, risarcimenti, ecc.

1d) *Tecnologia.*

La moltiplicazione dei problemi e con essi delle informazioni e dei dati crea situazioni conoscitive estremamente complesse. La loro controllabilità sarebbe impossibile senza l'ausilio di strumentazioni elettroniche che ne memorizzassero le relazioni e ne definissero i contenuti.

Gli effetti dell'informatica hanno finora riguardato prevalentemente i servizi pubblici e le imprese ma si va ormai generalizzando negli uffici e nelle amministrazioni trasformando procedure di lavoro in programmi di elaborazione.

Le possibili applicazioni del mezzo informatico alle problematiche del Ministero investono i seguenti obiettivi: disporre, a livello strategico, di una base informativa sui vari aspetti del sistema del turismo e dello spettacolo nel nostro Paese; attivare, all'interno della struttura ministeriale, un sistema di trattamento di dati afferenti talune procedure connotate da un elevato grado di stabilità e ripetitività.

Nel corso del 1983 è stata portata a termine la fase di acquisizione di un elaboratore IBM S/36 per la gestione delle statistiche sul movimento turistico e la consistenza alberghiera. Il servizio, istituito presso l'Ufficio studi e programmazione del Ministero, oltre a rendere disponibili dati ed informazioni integrate e tempestive sull'andamento delle stagioni turistiche renderà possibile l'effettuazione di proiezioni sullo sviluppo del movimento turistico nell'immediato futuro. Si renderà quindi possibile l'attivazione dell'« Osservatorio permanente sulla congiuntura turistica », struttura portante del disegno attuativo della Legge Quadro sul turismo.

Il servizio potrà, in un prossimo futuro, essere incrementato mediante una rete di collegamento con terminali remoti da installare presso gli Assessorati regionali al turismo, alcuni posti di frontiera, Enti ed Aziende operanti nell'area turistica (ENIT, ACI, ALITALIA, FF.SS., FAIAT, ecc.) allo scopo di instaurare un rapporto di scambio di informazioni su scala nazionale sui molteplici fenomeni collegati all'uso del tempo libero.

CAPITOLO I - 2) PROCEDURE (concessioni e liquidazioni contributi).

I principali nodi che gravano sulle procedure di concessione e liquidazione di contributi sono costituiti da « momenti procedurali » collocati all'esterno e « momenti procedurali » collocati all'interno dell'organizzazione ».

I primi attengono all'espressione di pareri, al controllo di legittimità preventivo, al rilascio di documentazioni liberatorie.

I secondi derivano principalmente dalla sfasatura tra i tempi di concessione di contributi e i tempi di erogazione materiale dei contributi stessi ed i tempi di conclusione delle manifestazioni e/o artistiche. Ciò è imputabile:

a) alla incertezza ad inizio esercizio sulle disponibilità di bilancio sia in termini di competenza che di cassa;

b) all'incertezza della data di convocazione delle Commissioni Centrali abilitate ad esperimenti sull'ammontare dei contributi e sui destinatari degli stessi dovuta alla difficoltà della convocazione stessa, nonchè all'incertezza sul numero degli spettacoli da effettuare;

c) alla non coincidenza tra i tempi di inizio e di fine esercizio finanziario dello Stato con i tempi di inizio e di fine stagioni teatrali;

d) alla necessità di risottoporre al parere delle Commissioni, alcune istanze per la revisione dell'importo di sovvenzioni già disposte;

e) alla tardiva presentazione da parte dei beneficiari della necessaria documentazione consuntiva;

f) alla totale assenza di sistemi di trattamento automatico dei dati.

Tutto ciò determina, a carico degli operatori del settore, la impossibilità di programmare in tempo la loro attività e la necessità di ricorrere al credito bancario per disporre della necessaria liquidità, mentre a carico del bilancio del Ministero si determina un accumulo di residui passivi.

Taluni dei problemi sopra enunciati sono imputabili alla legge, altri al comportamento degli operatori e a carenze strutturali.

Per altro anche una modifica strutturale dei procedimenti di lavoro mediante l'adozione di tecniche di automazione necessita da parte del legislatore un chiarimento sulla valenza giuridica degli atti amministrativi elaborati automaticamente e dei controlli effettuati all'interno di un sistema interamente automatizzato.

CAPITOLO II - *Programmazione, produttività e costi della attività amministrativa.*

1) PIANI E PROGRAMMI.

RUBRICA 2. — SERVIZI DEL TURISMO.

Impegni per lire 133.499,3.

CATEGORIA IV.

Impegni per lire 2.240,0.

CATEGORIA V.

Impegni per lire 77.618,9.

CATEGORIA XII.

Impegni per lire 53.640,4.

CAPITOLO II - *Programmazione, produttività e costi della attività amministrativa.*

1) PIANI E PROGRAMMI.

Area del turismo.

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

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

— Autorità centrale con compiti di coordinamento, programmazione e controllo;

— Regioni ed Enti Pubblici nazionali, interregionali e sub-regionali, con compiti di promozione, coordinamento ed incentivazione a livello territoriale, e di supporto tecnico-operativo;

— Operatori turistici con compiti immediatamente operativi.

Tuttavia condizione essenziale del corretto funzionamento dell'intero sistema e quindi dell'assolvimento delle funzioni attribuite all'autorità centrale è l'attivazione di un sistema di verifica a posteriori della bontà degli obiettivi. Ciò richiederebbe la dotazione ad ogni livello gerarchico di una base informativa specializzata ma tale da garantire il principio di integrazione logica delle informazioni; al fine di assicurare uniformità ed omogeneità delle informazioni e rendere quindi possibile il controllo sui risultati ottenuti e la verifica sulla compatibilità dei vari progetti elaborati nel settore con il Piano turistico nazionale. Nel 1983 è stata concretamente definita sul piano legislativo, la struttura portante (legge quadro sul turismo n. 217 del 17 maggio 1983) entro cui dovranno operare le varie componenti del sistema; la legge, infatti, definisce l'ambito della legislazione regionale, fissa i parametri indispensabili per la esplicazione del potere amministrativo di indirizzo e coordinamento e, presenta a tutti gli operatori del settore un coerente schema istituzionale di riferimento.

La stessa legge ha elevato la base finanziaria destinata al potenziamento e alla riqualificazione dell'offerta turistica (con particolare riguardo al Mezzogiorno) per lire 300 miliardi, distribuiti nel triennio 1983-1985.

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

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

La scelta è stata coronata da successo: infatti nel corso del 1983 i turisti stranieri hanno acquistato, attraverso l'ENIT e l'ACI ben

1.069.780 « pacchetti di agevolazioni » per un totale di 198 miliardi di lire con un onere a carico del bilancio statale di 14.299.000.000. Pertanto, il Ministero ha ritenuto di prorogare tale attività fino a tutto il 1984.

L'attività di programmazione svolta dall'ENIT in collaborazione con gli Assessorati regionali al turismo e volta alla promozione del movimento estero assorbe una minima parte delle proprie risorse finanziarie. Il sostegno elargito dallo Stato per il funzionamento dell'ENIT ammonta attualmente a lire 30 miliardi, cifra ritenuta del tutto insufficiente a qualsivoglia pur minima esigenza di promozione turistica all'estero. Sembra indispensabile un aggiornamento della legge del 1981 onde assicurare all'ENIT la massima funzionalità e coordinare tutte le iniziative promozionali all'estero. Il problema vero dell'ENIT, insomma, non è o non è solo, un problema di entità dei finanziamenti, ma è un problema di inadeguatezza delle linee su cui sono stati disegnati natura organica e modalità di gestione a svolgere le importanti funzioni oggi attribuitegli.

Nel campo delle scelte programmatiche volte alla valorizzazione di iniziative di promozione turistica a carattere internazionale, nazionale e interregionale sono stati elargiti finanziamenti per complessivi 3.350 milioni di lire.

VALUTAZIONI TECNICO-POLITICHE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA.

Area del tursmo.

Si deve innanzitutto sottolineare che, in campo internazionale, si è registrato nel 1983 un leggero incremento (+ 0,5 per cento) negli arrivi nei vari mercati, contro la flessione dell'1,4 per cento che si era verificata nel 1982; il volume della spesa del turismo mondiale ha inoltre superato i 100 miliardi di dollari e l'Italia se na tratto il maggior beneficio, dal momento che nel nostro Paese lo scorso anno si è conseguito il saldo valutario attivo più alto del mondo.

Per quanto concerne il movimento turistico registratosi nel nostro Paese, i dati della rilevazione sull'attività degli esercizi alberghieri ed extralberghieri indicano che nel 1983 si sono riscontrati 54 milioni e 160 mila arrivi e 331 milioni e 657.000 presenze, con un decremento dello 0,2 per cento per gli arrivi e del 2,7 per cento per le presenze rispetto al 1982. In particolare, la componente straniera ha fatto registrare una flessione dello 0,3 per cento per gli arrivi e del 3,2 per cento per le presenze, mentre gli italiani hanno segnato, rispettivamente, un decremento dello 0,1 per cento e del 2,4 per cento.

La Regione che nel corso dell'anno 1983 ha conseguito un rilevante aumento nelle presenze complessive è stata il Lazio (+ 4,4 per cento); mentre le maggiori flessioni si sono riscontrate in Basilicata (— 11,8 per cento), Sicilia (— 9,2 per cento), Emilia Romagna (— 5,7 per cento) e Toscana (— 5,3 per cento).

In ordine alla sola componente straniera si sono invece registrati significativi aumenti in Molise (+ 4,2 per cento) e nel Lazio (+ 2,9 per

cento), mentre le diminuzioni più marcate si sono avute in Basilicata (— 23,4 per cento), Sardegna (— 12,5 per cento) e Sicilia (— 12,3 per cento).

Per quanto riguarda le grandi aree del turismo, vi è da segnalare che, mentre il golfo di Napoli ha fatto registrare nel 1983 un maggior afflusso di turisti (+ 7 per cento), si sono riscontrate flessioni nelle presenze nella Riviera (— 14 per cento), nell'Adriatico (— 17 per cento) e nei Laghi (— 6 per cento). Quanto alla provenienza della componente straniera, vi è da sottolineare la diminuzione delle presenze dei tedeschi (— 4 per cento), i quali rappresentano circa il 45 per cento del flusso dall'estero. Flessioni rilevanti si sono avute pure nel numero dei francesi (— 15 per cento) e degli svedesi (— 12 per cento) che sono giunti in Italia. Significativi incrementi si sono invece registrati nei flussi provenienti dal Belgio (+ 10 per cento), Spagna e Svizzera (+ 8 per cento); Stati Uniti e Finlandia (+ 6 per cento), Irlanda e Inghilterra (+ 5 per cento), Canada (+ 4 per cento), Austria e Sud Africa (+ 3 per cento).

Si deve inoltre rilevare che i Paesi europei che costituiscono i nostri diretti concorrenti, hanno per lo più subìto una flessione nel movimento turistico: ciò è avvenuto in particolare in Spagna, Grecia, Austria, Romania, Bulgaria. Tale tendenza è stata interpretata come sintomo di un sostanziale esaurimento delle potenzialità del mercato europeo, mentre evidenti segnali di ripresa si sono registrati nell'Estremo Oriente, in Africa e nelle Americhe.

La bilancia turistica del nostro Paese, vale a dire la voce « Viaggi all'estero » della bilancia dei pagamenti, ha registrato nel 1983 entrate valutarie pari a 13.722 miliardi (+ 21,7 per cento), mentre le uscite assommano a 2.767 miliardi (+ 17,8 per cento); il saldo attivo netto è stato quindi di lire 10.955 miliardi (+ 22,7).

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

In conclusione può dirsi che l'andamento della stagione turistica 1983 è sostanzialmente positivo, tenendo presente che tutti i dati sono stati posti a confronti con una annata eccezionalmente positiva, quale era stata quella del 1982, e che la crisi economica internazionale riduce le disponibilità economiche per il turismo medio, spingendo nel contempo i governi nazionali ad adottare provvedimenti restrittivi che ostacolano il libero movimento dei flussi turistici.

Tale sostanziale tenuta del settore è stata resa possibile anche dai concreti traguardi che sono stati conseguiti sul piano politico, legislativo ed amministrativo nel campo del turismo. Nel 1983 è stata intradotta innanzitutto la legge-quadro sul turismo (legge n. 217 del 17 maggio 1983); essa costituisce la conclusione di un lungo e sofferto processo evolutivo nei rapporti Stato-Regioni, stabilendo i principi fondamentali entro i quali dovrà esercitarsi il potere legislativo regionale in materia di turismo e industria alberghiera, i parametri indispensabili per la esplicazione del potere amministrativo di indirizzo e coordi-

namento e offrendo, quindi, complessivamente, un coerente quadro istituzionale di riferimento per tutti gli operatori privati.

Il Ministero del turismo, dal canto suo, nell'ambito del processo di adeguamento delle strutture alla nuova realtà turistica italiana, mediante la costituzione dell'Osservatorio statistico permanente, sarà in grado di recepire, in tempo « reale » i dati sull'andamento del fenomeno turistico, estrapolando al contempo le tendenze evolutive che si riscontrano sul mercato.

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

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

Nel contempo, occorre sottolineare che, sia all'interno dei singoli Stati che nell'ambito dei diversi organismi internazionali e sovranazionali, si sta consolidando una più matura coscienza del ruolo che il turismo è in grado di svolgere nel complessivo sviluppo economico, sociale e culturale di ciascun Paese e di ciascuna regione del mondo.

Il settore turistico ha infatti fatto registrare, a livello mondiale un ritmo di espansione e di crescita del tutto anomalo rispetto all'andamento degli altri comparti dell'economia, rappresentando una componente fondamentale della c.d. rivoluzione della terziarizzazione e del tempo libero. Basti pensare che oggi in Italia operano circa 250 mila aziende negli ambiti della ricettività, degli esercizi pubblici e delle agenzie di viaggio, con un numero di dipendenti che superano il milione e mezzo; se poi si considerano le altre attività connesse allo sviluppo del settore (stabilimenti balneari e termali, stazioni sciistiche, rete dei trasporti, attività dello spettacolo, ecc.), il numero delle aziende sale a 400 mila e quello degli addetti a 2 milioni e 300 mila. Il trend evolutivo del settore è in questo senso ancora più significativo: negli anni '70 gli addetti all'apparato turistico sono aumentati del 13 per cento, a fronte di una flessione dell'1,39 per cento nell'industria e del 23,44 per cento nella agricoltura; il tasso complessivo di sviluppo all'intero comparto è stato del 506,8 per cento, contro il 320,3 per cento dell'agricoltura, il 437,1 per cento dell'industria, il 451,4 per cento degli altri servizi vendibili.

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

In questa ottica si inserisce pure la direttiva di politica turistica rivolta ad una più accentuata valorizzazione del nostro patrimonio storico, artistico, culturale, che rappresenta, per il suo incommensurabile valore, una fonte primaria di richiamo per i flussi turistici esteri, i quali potranno trovare in altre aree turistiche del mondo caratteristiche naturali e paesaggistiche in linea di massima allo stesso livello di quelle italiane, ma mai i tesori di cultura ed arte che fanno del nostro Paese la culla della civiltà mondiale. In tale contesto si colloca, in particolare, l'organizzazione di una mostra della civiltà italiana, dalle origini ai tempi attuali, che sarà realizzata nel luglio del 1984 in occasione dei Giochi Olimpici di Los Angeles: sarà questa l'occasione per rilanciare nel mondo, davanti ad oltre 3 miliardi di telespettatori, l'autentico volto dell'Italia.

RUBRICA 3. — SERVIZI DELLA CINEMATOGRAFIA.
Impegni per lire 41.924,3.

CATEGORIA IV.
Impegni per lire 12,2

CATEGORIA XII.
Impegni per lire 41.912,1

RUBRICA 4. — SERVIZI DEL TEATRO.
Impegni per lire 330.416,7

CATEGORIA IV.
Impegni per lire 0.

CATEGORIA V.
Impegni per lire 327.916,7

CATEGORIA XII.
Impegni per lire 2.500,0

AREA DELLO SPETTACOLO.

Nell'area dello spettacolo è da sottolineare che l'intervento programmatico dello Stato si attua attraverso il sostegno finanziario alle iniziative che gli operatori sia pubblici che privati intraprendono nel campo della musica, cinematografia, prosa e arte varia. Il momento decisionale, tuttavia, pur risultando formalmente accentrato al vertice dell'Amministrazione, di fatto è esercitato dagli organi collegiali (n. 11 operanti nel settore cinema; n. 5 operanti nel settore prosa; n. 2 operanti

nel settore musica; n. 1 per attività circensi e spettacoli viaggianti) la cui composizione articolata riflette interessi talvolta contrapposti. In particolare, per quanto riguarda il teatro (musica e prosa), è da rilevare che i pareri delle commissioni non rispondono sempre a scelte strategiche di fondo; tale comportamento sarebbe imputabile in parte alla carenza di informazioni sul rapporto domanda-offerta di spettacoli sia musicali che di prosa ripartito per regioni, in parte a carenze procedurali e di funzionamento della Commissione ed in parte al mancato coordinamento con gli enti locali per quanto concerne i finanziamenti elargiti alle stesse iniziative sovvenzionate dallo Stato.

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

È ormai unanimamente riconosciuto, che uno dei temi della crescita culturale del nostro Paese è quello della razionalizzazione degli investimenti pubblici. Solo così se ne potrà innanzi tutto con chiarezza ridefinirne e potenziarne l'entità con un progetto di sviluppo coordinato fra Stato ed Enti locali, dal quale sia bandita la dispensione, la duplicazione e peggio la concorrenza, vera fonte di spreco e di improduttività, tanto più grave nell'attuale difficile situazione economica.

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

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

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

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

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

Inattuabile è risultata la fase di controllo sui risultati ottenuti; il controllo, infatti, è di tipo cartolare e non qualitativo sugli spettacoli allestiti. Sarebbe quanto mai auspicabile, al riguardo, un potenziamento del Servizio Ispettivo per lo svolgimento di ispezioni nel corso della fase attuativa delle manifestazioni.

VALUTAZIONI TECNICO-POLITICHE SULL'ATTIVITÀ SVOLTE.

Area dello Spettacolo.

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

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

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

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

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

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

Nel 1983, lo Stato ha stanziato complessivamente nei vari settori dello spettacolo 378.812 milioni dei quali:

— 240.993 milioni per la musica (lire 192 miliardi per gli Enti lirici inclusi i contributi integrativi e per attività all'estero;

— 49.703 milioni per le attività teatrali in Italia e all'estero;

— 84.616 milioni per il cinema (dei quali 41.616 milioni per interventi creditizi);

— 3.500 milioni per lo spettacolo viaggiante e circense.

Nei confronti del 1982, gli stanziamenti a favore dei settori dello spettacolo hanno subito i seguenti incrementi:

Musica + lire 23.192 milioni (dei quali + 20 miliardi per gli enti lirici) pari a circa il 10 per cento;

Prosa + lire 3.158 milioni pari a circa il 7 per cento;

Cinema + lire 18 miliardi pari a circa il 30 per cento

Spettacolo viaggiante + lire 1 miliardo, pari a circa il 40 per cento;

e quindi complessivamente con un maggior intervento nel settore dello spettacolo per lire 46.060 e, con un incremento medio nel 1982 di circa il 14 per cento.

Sul piano degli investimenti finanziari e della ampiezza della offerta di spettacolo e della partecipazione collettiva il 1983 è stato tuttavia, almeno per i primi nove mesi, assai deludente sia pure in misura differenziata fra Cinema, Teatro e Musica.

Cinema.

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

Nel 1983 infatti è diminuito il numero dei film prodotti da imprese nazionali (— 12 film; 125 nel 1982; 113 nel 1983) e gli investimenti si sono contenuti al di sotto dell'andamento inflattivo (126 miliardi nel 1983; 110 miliardi nel 1982). I film entrati in lavorazione nel 1983 sono stati 179 a fronte dei 237 del 1982 (— 56) con programmi di investimenti di 184 miliardi a fronte dei 252 miliardi del 1982 (— 68 miliardi). Sono stati ammessi alla programmazione obbligatoria n. 84 films dei quali n. 67 puramente nazionali e n. 17 films in coproduzione.

I film entrati per la prima volta in circolazione nelle sale sono stati nel 1983 n. 352 (354 nel 1982), con una progressiva incidenza del film straniero, ed USA in particolare, sia come numero di films (242 films stranieri dei quali 108 USA) che come rendimento sul mercato.

Le giornate di spettacolo si sono ridotte dal 10,4 per cento (732.410 a tutto il 30 settembre 1982; 655.940 al settembre 1983), ed analogamente gli spettatori si sono ridotti, nello stesso periodo, del 15,8 per cento (da 134.100.000 a 112.979.000).

Gli incassi sono aumentati del 2,2 per cento, con prevalenza per i films stranieri, con ciò investendo la preminenza che il film italiano aveva consolidato nel 1982 (57,2 per cento), in misura quindi molto al di sotto del tasso inflattivo e dello stesso aumento del prezzo medio del biglietto (+ 21,4 per cento = lire 2.953). Il numero delle sale cinematografiche in attività si è ulteriormente ridotto (circa — 10 per cento) nei confronti delle 7.726 del 1982 sia per effetto della crisi generale del settore che, in particolare, per le nuove ed onerose misure di sicurezza richieste dagli organi di controllo.

Lo Stato ha contribuito con il proprio sostegno finanziario alla produzione cinematografica per un ammontare di lire 41.616.000.000 così ripartiti:

(lire)

700.000.000 come contributo sugli interessi sui mutui per il finanziamento alla produzione;

150.000.000 come contributo alle sale cinematografiche;

18.375.000.000 come finanziamento alla produzione;

3.850.000.000 come finanziamento alle industrie tecniche di distribuzione ed esportazione;

2.020.000.000 come consolidamento per le industrie tecniche di produzione e distribuzione;

6.921.000.000 Fondo particolare;

9.600.000.000 Fondo di sostegno per ammodernamento sale cinematografiche.

Inoltre sono stati concessi contributi per un ammontare di lire 2.930.000.000 all'attività del cinema culturale (cinema d'essai, circoli culturali, manifestazioni ad elevato contenuto artistico e culturale).

L'attività cinematografica nel nostro Paese si avvale di una rete di Enti ed Istituzioni sia pubbliche che private i cui compiti vanno dalla didattica, all'editoria, alla conservazione della produzione filmica nazionale, all'allestimento di importanti manifestazioni e mostre d'arte cinematografiche, ed altro. Lo Stato è intervenuto nel 1983 con propri contributi finanziari nei confronti di tali Enti per un ammontare di lire 10.420.000.000 così ripartiti:

(lire)

6.500.000.000 per il Centro Sperimentale di cinematografia e Cineteca Nazionale;

2.500.000.000 all'E.A. « La Biennale di Venezia »;

950.000.000 all'Istituto « Luce »;

470.000.000 all'E.A. Gestione Cinema.

È da sottolineare, al riguardo, che sia l'Istituto « Luce » che l'E.A. « Gestione Cinema », pur operando nel settore cinematografico sono sottoposti al controllo del Ministero delle Partecipazioni Statali dal quale ottengono ulteriore sostegno finanziario.

I rapporti cinematografici con i Paesi esteri attengono sia l'attività promozionale, che lo scambio di import-export.

Per quanto attiene l'attività promozionale all'estero, sono state curate, con il concorso finanziario dello Stato per un ammontare di oltre lire 560.000.000, la partecipazione a festivals internazionali, alle settimane del cinema italiano in Paesi stranieri, all'attività editoriale ecc.

Per quanto attiene il settore dell'import-export il 1983 ha confermato la tendenza all'aumento delle importazioni di film lungometraggi, aumento imputabile da un lato alla situazione di crisi in cui versa la produzione italiana e dall'altro al crescente fabbisogno di prodotti cinematografici da parte delle emittenti televisive pubbliche e private.

Sono stati importati complessivamente infatti n. 4.650 films per lire 235.815.000.000 ed esportati n. 3.280 per lire 52.492.000.000 con un saldo negativo di n. 1.370 unità di films e telefilms e di lire 180.323.000.000, con un maggior deficit valutario rispetto al 1982 di lire 70.000.000.000 circa.

L'intervento dello Stato a sostegno del cinema dovrà pertanto nel prossimo futuro essere indirizzato verso due obiettivi prioritari: l'uno tendente ad incentivare la produzione, attraverso un sistema congiunto di finanziamento e detassazione e l'altro tendente alla promozione di contenuti artistici e culturali dei film attraverso una più stretta collaborazione anche con gli Enti pubblici preposti alla produzione e distribuzione dei film stessi, in modo tale da restituire al pubblico la fruizione di due ore di autentico e libero godimento.

Prosa.

Il Teatro di Prosa ha registrato, almeno nei primi nove mesi del 1983, una preoccupante flessione del numero degli spettatori (— 3,9 per cento; da 39.327 a 37.788) e dell'affluenza del pubblico (— 7,1 per cento; da 7.369.316 a 6.844.362).

È questo un andamento per la prima volta da oltre 20 anni, negativo, ed i cui segni premonitori si erano già avvertiti nel 1982. Va infine considerato che al notevole incremento del costo medio del biglietto (+ 22,2 per cento; da lire 4.096 a lire 5.007) non ha corrisposto un proporzionante aumento degli incassi (+ 13,5 per cento).

Le iniziative sovvenzionate sono ormai oltre 700 per un ammontare di lire 44 miliardi circa, dei quali i Teatri Stabili assorbono il 24,2 per cento seguiti dalle Cooperative con il 13,8 per cento. Il restante 62 per cento risulta suddiviso tra privati, teatri sperimentali, straordinarie, teatri di produzione, ecc. L'ETI inoltre beneficia di un contributo di lire 5.650.000.000.

È da sottolineare al riguardo, che la proliferazione delle iniziative si correla ad una distribuzione « a pioggia » degli interventi finanziari dello Stato.

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

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

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

Musica.

Anche per il settore musicale, si è registrato (nei primi nove mesi del 1983) un decremento della presenza di pubblico, più marcato nel settore della concertistica (— 5,8; per cento da 2.558.530 a 2.411.424) che in quello lirico e del balletto (— 2,9 per cento).

Il numero degli spettacoli lirici e di balletto è lievemente aumentato (+ 1 per cento; da 2.842 a 2.871), mentre quello dei concerti è diminuito (—3 per cento; da 9.276 a 9.002).

Gli incassi sono aumentati sia nel settore lirico-balletto (+ 33,1 per cento; da 22.883 milioni a 30.455 milioni) che, in misura minore, in quello concertistico (+ 15 per cento; da 924 milioni a 10.261 milioni), a fronte tuttavia di una notevole lievitazione del costo medio del biglietto (+ 37,1 per cento nella lirica = lire 13.101; + 22 per cento nella concertistica = lire 4.255).

Lo Stato ha concorso con il proprio sostegno finanziario nell'attuazione delle manifestazioni musicali per un ammontare complessivo di lire 223.178.080.000 così ripartito:

(lire)	
189.365.000.000	contributi ordinari e straordinari agli Enti Lirici e Sinfonici;
10.142.500.000	contributi ad attività concertistica e di balletto sul territorio nazionale;
6.724.000.000	contributi a Festivals e Rassegne, Cori e concorsi;
1.000.000.000	contributi a complessi bandistici;
15.946.580.000	contributi a manifestazioni liriche in Italia.

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

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

Nel 1983 si è andato consolidando l'interesse del pubblico per la attività coreutica con un parallelo incremento delle iniziative sovvenzionate (n. 625 spettacoli, con un aumento di n. 13 rispetto al 1982).

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

È indispensabile, al riguardo, che lo Stato dedichi parte dei suoi interventi al potenziamento delle qualificazioni professionali, attraverso il sostegno generoso all'attività didattica e di sperimentazione. Ciò è tanto più urgente in quanto si avverte prepotente la massiccia presenza in Italia di complessi orchestrali, di ballerini e coreografi stranieri il cui alto livello artistico e professionale unito talvolta a condizioni d'ingaggio più vantaggiose, potrebbe rappresentare un serio problema di concorrenza.

È nella direzione del « tutto esaurito » che dovrà muoversi l'intervento statale abbandonando un generico sovvenzionamento promozionale con la relativa eliminazione dai benefici di quelle compagnie che realizzano spettacoli marginali e poco qualificati.

L'immagine musicale italiana all'estero è stata curata nell'ambito del Comitato per la Promozione dello Spettacolo all'estero, con un sostegno finanziario per il 1983 di lire 2.635.000.000: circa 1 miliardo in meno rispetto al 1982. A fronte di tale diminuzione si è avuto, invece, una massiccia presenza degli Enti lirici ad importanti festivals internazionali, con il sostegno dello Stato per lire 1.300.000.000 circa.

Dall'analisi delle suesposte risultanze statistiche, che non sembrano subire risolutive variazioni nel corso dell'ultimo trimestre 1983, se ne possono trarre talune indicazioni sicuramente importanti anche ai fini di una razionale programmazione dell'intervento pubblico nel settore.

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

Una siffatta tendenza trova d'altronde conferma anche in settori non assistiti dal sovvenzionamento statale, quali la musica leggera e l'arte varia (— 38,5 per cento di spettatori).

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

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

Gli incrementi annuali delle sovvenzioni ai settori dello spettacolo, per la loro frammentarietà ed inadeguatezza, finiscono per caratteriz-

zarsi come meri trasferimenti di sussidi e non, come dovrebbero, attivando organici e pluriennali investimenti produttivi.

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

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

Quindi solo una Legge organica, che dia risorse idonee per lo sviluppo e non solo sufficienti alla sopravvivenza, può invertire la tendenza negativa che stanno assumendo le strutture organizzative ed imprenditoriali dello Spettacolo in Italia.

In attesa di una Legge di riforma, di larga prospettiva sia finanziaria che di indirizzo, è necessario provvedere all'esistente, onde evitare che il processo recessivo in atto crei danni irreversibili.

I risultati della stagione 1983-84 condizioneranno fatalmente i programmi della stagione 1984-85.

Su questi risultati si dovrebbe poter intervenire con provvedimenti urgenti di sostegno e di tamponamento, per preparare con la Legge organica il vero rilancio nel 1985.

In conclusione, l'intero settore dello spettacolo italiano soffre di una cronica carenza di coordinamento e programmazione, nonostante le varie forme nelle quali lo stesso si articola presentino tra loro legami ed intrecci di carattere culturale e storico che richiederebbero, pur nella consapevolezza delle diverse problematiche di ognuna, una univocità di interventi. In tale ottica il Ministro per il turismo e lo spettacolo ha predisposto il disegno di legge di riforma organica dell'intero settore dello spettacolo, una sorte di legge « madre » nella quale il discorso culturale viene assunto come filo conduttore comune.

Area dello sport.

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

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

Nel 1983 che si poneva, dopo l'anno della vittoria ai Mondiali di calcio e dopo 47 titoli mondiali, come un anno di transizione e comunque di preparazione a quei risultati che si intendono perseguire nei giochi olimpici del 1984, i nostri atleti hanno saputo cogliere risultati brillanti a dimostrazione che l'anno magico per lo sport italiano non rappresentava una eccezione.

In molte discipline sono stati conseguiti importanti successi nelle maggiori manifestazioni internazionali ed a ciò ha corrisposto un sempre maggiore interesse ed entusiasmo da parte del pubblico anche per le discipline un tempo considerate — ed a torto — minori o elitarie.

Dalle universiadi di Edmonton ai Giochi del Mediterraneo a Casablanca, ai campionati mondiali di atletica leggera di Helsinki, all'America's Cup di Vela, tanto per citare gli eventi più rilevanti del 1983, le rappresentative italiane hanno dimostrato ancora una volta di poter competere ai massimi livelli con nazioni di antica tradizione sportiva e di vasto movimento di praticanti.

L'ammirazione degli osservatori e della stampa estera riveste inoltre una non trascurabile importanza sotto il profilo della promozione turistica, in quanto giova efficacemente all'immagine dell'Italia e costituisce, così, valido supporto di suggestione e di richiamo.

Come avviene sempre più di frequente, il nostro Paese è stato indicato ancora una volta come esempio anche nell'organizzazione di grosse manifestazioni internazionali. Oltre ai tradizionali appuntamenti di Piazza di Siena ed agli Internazionali di tennis del Foro Italico, vanno ricordati i campionati mondiali di canoa fluviale, quelli mondiali ed europei di diverse discipline veliche, la coppa del mondo di pugilato, i campionati mondiali di caccia, gli europei di nuoto, di baseball e softball.

Ma l'anno 1983 va ricordato anche come il primo periodo in cui tutte le componenti legate al mondo dello sport hanno mosso i primi passi nel perseguimento degli obiettivi proposti dalla Prima Conferenza Nazionale dello Sport, tenutasi nel novembre 1982 ad iniziativa del Ministero.

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

Nel corso dell'anno sono stati approfonditi alcuni problemi, sono stati evidenziati alcuni ritardi rispetto ai bisogni della società italiana, si è tentata una ricognizione dei vuoti da colmare, delle competenze da definire, dei coordinamenti da realizzare. A tale proposito va ricordata l'ormai indilazionabile esigenza di sviluppare l'impiantistica sportiva. Un passo positivo è già rappresentato dalla recente legge 18 febbraio 1983 n. 50, che ha ampliato la sfera dei potenziali destinatari dei mutui dell'Istituto per il Credito Sportivo.

Infatti le prospettive di credito del citato Istituto, fino a oggi vincolate per legge alle sole richieste di costruzione e di ammodernamen-

to di impianti sportivi avanzate da Enti pubblici e da Enti locali, potranno essere estese anche alle Federazioni sportive nazionali, alle società sportive, ed agli Enti Morali, con finalità ricreative e sportive senza fini di lucro. L'iniziativa, che ha consentito nel corso del 1983 di erogare oltre duecento miliardi per circa cinquecento mutui per nuovi impianti, strutture di base e completamenti di impianti collegati nel Mezzogiorno soprattutto o in zone depresse o marginali del Centro-Nord, sta assumendo un ruolo incisivo nella promozione e nella espansione dell'impiantistica sportiva in tutto il territorio nazionale.

Sempre nel corso dell'anno 1983 si sono avute positive verifiche della legge 23 marzo 1981 n. 91 sui rapporti tra le società sportive e gli sportivi professionisti nonchè sulla autonomia tecnica di gestione e amministrativa delle federazioni sportive nazionali nei confronti del CONI.

È stato poi interamente definito ed inoltrato al Consiglio di Stato lo schema di un decreto del Presidente della Repubblica recante nuove norme di attuazione della legge 16 febbraio 1942 n. 426, sull'istituzione e sull'ordinamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano.

Il decreto del Presidente della Repubblica, che dovrà sostituire quello vigente n. 530 del 1974, dette sostanziali modifiche intese ad armonizzare norme troppo distanti nel tempo e ad assicurare al CONI la necessaria rapidità operativa, senza far tuttavia venir meno da una parte la autonomia delle Federazioni e dall'altra gli indispensabili riscontri di legittimità del CONI verso le Federazioni ed il potere di vigilanza dello Stato nei confronti del Comitato Olimpico.

In particolare viene armonizzata la disciplina del CONI ai principi che regolano il Comitato Olimpico Internazionale; viene revisionata la organizzazione periferica dell'Ente per adeguarla alla realtà rappresentata dagli ordinamenti regionali e dal decentramento amministrativo dei Comuni; viene istituito un sistema di controllo che si uniforma a quello degli altri Enti parastatali.

Non vanno trascurate — sempre per l'83 — le norme emanate dal Ministero della Sanità, con decreti del mese di febbraio, riguardanti la tutela sanitaria dell'attività sportiva agonistica e non agonistica.

Nel settore dei rapporti internazionali è proseguita a Strasburgo ed a Rotterdam l'attiva partecipazione del Ministero alle iniziative europee nel settore dello sport, specie con la presenza dell'Italia al Comitato per lo sviluppo dello sport presso il Consiglio d'Europa.

I temi trattati quali la violenza, il dooping, l'apartheid la cooperazione europea sul futuro dello sport sono di scottante attualità. In particolare il fenomeno della violenza, comune non solo all'Italia ma anche ad altri Paesi, come la Gran Bretagna, sta assumendo connotazioni sempre più accese e richiede approfondimenti e studi che possano essere di valido ausilio per tutti coloro che vedono in quelli che praticano lo sport, come negli spettatori, la libera e civile manifestazione della personalità dell'uomo.

È in preparazione per il maggio 1984 a Malta la IV conferenza dei Ministri europei, che costituirà ancora un significativo momento di riflessione su questioni di interesse comune ai vari Paesi ed anche una

presa di coscienza per l'enunciazione di direttive atte a favorire lo sviluppo dello sport internazionale.

Ancora un accenno ad un fenomeno che richiede anche esso una seria considerazione: le scommesse clandestine sul gioco del calcio.

Viene eluso da una parte il concorso pronostici del totocalcio con conseguente sottrazione di entrate per l'Erario (per il 1983 gli incassi del totocalcio hanno superato di molto i mille miliardi), mentre dall'altra, per i numerosi interessi di natura economica, nasce l'eventualità di un inquinamento o degradamento delle attività sportive.

In conclusione, può dirsi che il 1983 deve essere considerato, a parte l'espletata attività di vigilanza (oltre 1100 deliberazioni del CONI esaminate) e di ordinaria amministrazione nonchè l'attività legislativa portata a buon fine nel presupposto di una riconosciuta attribuzione di piena autonomia alla attività del CONI, come un anno di riflessione sui traguardi da raggiungere attraverso lo sport e nello sport. Problematiche sempre più complesse si sono affacciate all'attenzione di coloro che hanno responsabilità a livello parlamentare e di governo. Soluzioni ancora in parte da verificare sono state proposte per una futura legislazione che contempli la libertà dei singoli e delle associazioni con le esigenze collettive dello sport-spettacolo, sancisca l'inesistenza di contrasti fra sport agonistico e sport praticato, risolva i problemi delle strutture promovendone una rete che sia in grado di rispondere al bisogno di attività sportiva che sta crescendo nel nostro Paese, elimini la violenza e la clandestinità, evitando di creare pericolose fratture tra lo Stato ed i cittadini, e garantisca unità ed autonomia al mondo dello sport secondo un ideale olimpico che esalti la natura dell'uomo e le sue libertà.

CAPITOLO II. — 3) ADEGUATEZZA DELL'ATTIVITÀ SVOLTA ALLE ESIGENZE DELL'UTENZA.

Il Ministero del turismo e dello spettacolo non intrattiene rapporti diretti con i fruitori dei servizi offerti nelle aree di propria competenza.

Nell'*area dello spettacolo*, infatti, l'intervento dello Stato è finalizzato alla incentivazione ed al sostegno finanziario degli operatori del settore. Il rapporto attività svolta/esigenze dell'utenza risulta quindi filtrato dalle categorie di imprenditori pubblici e privati più vicini e più sensibili alla domanda del pubblico. Il grado di soddisfacimento della domanda potrebbe comunque essere suscettibile di misurazione e valutazione, qualora si avviassero indagini di mercato sul fabbisogno di « cultura » nel nostro Pasee.

Tuttavia, dall'esame dei dati sull'affluenza del pubblico alle varie forme di spettacolo, è stato possibile individuare « trend » di gradimento sulla risposta dell'utenza alle varie proposte di spettacolo di cui si riferisce nel Capitolo V.

Nell'*area del turismo* il distacco tra potere centrale e fruitori dei vari servizi turistici è accentuato dalla proliferazione di enti ed organismi sia pubblici che privati che interagiscono a vari livelli gerarchici e

in diversi fenomeni decisionali. L'intervento dello Stato, pertanto, risulta essere talmente articolato e polverizzato da rendere quasi impossibile una valutazione sulla rispondenza dello stesso delle esigenza della utenza.

CAPITOLO II. — 4) VALUTAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA.

Premesso che al termine « produttività » è stato attribuito il significato di « produttività interna » ovvero efficienza del lavoro amministrativo si riferisce, qui di seguito, sui risultati dell'indagine condotta dall'Ufficio di Organizzazione sulla rilevazione di alcune attività ritenute più significative.

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

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

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

a) concessione e liquidazione di contributi;

b) vigilanza su Enti Pubblici.

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

1) registrazioni di atti;

2) esame istruttorio di istanza di contributo ed emissione provvedimento;

3) esame istruttorio per la liquidazione di contributo ed emissione provvedimento;

4) ricevimento ed informazione al pubblico;

5) aggiornamento scritture contabili;

6) lavori preparatori per le Commissioni.

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

1) registrazione di atti o delibere Enti vigilati;

2) consultazione di testi;

3) controllo delibere;

4) controllo regolamenti organici;

5) controllo bilancio;

6) autorizzazione per acquisto immobili;

7) ricevimento e informazioni al pubblico.

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

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

b) la raccolta dei dati, prescindendo totalmente da un'analisi della procedura, adottata, non ha reso possibile l'individuazione di parametri di riferimento per attività omogenee. Pertanto, dal confronto effettuato tra i dati forniti dalle varie divisioni non è stato possibile individuare uno « standard » di rendimento, ma solo il tempo medio di esecuzione. Inoltre, a causa della mancata preventiva analisi dell'organizzazione e delle strutture non è stato possibile individuare la presenza di elementi obiettivi indicatori ai quali ricondurre eventuali discrasie o differenziazioni dei tempi di esecuzione.

Tuttavia, è emerso che la struttura degli archivi (accentrata o divisionale), la presenza di personale di copia, la consistenza di pratiche arretrate, il carico di lavoro non equamente distribuito nel tempo e nello spazio, il sottodimensionamento di personale influenzano direttamente i tempi di esecuzione del lavoro. In particolare, da una indagine condotta nel 1982 sulla organizzazione e produttività del lavoro d'archivio, è emerso che l'archivio a struttura accentrata comporta per gli uffici un aumento del carico di lavoro in quanto gravano su di essi le operazioni di ricerca precedenti, conservazione di pratiche correnti, smistamento corrispondenza, fascicolazione ecc.

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

A titolo esemplificativo la rilevazione riferita al semestre ottobre 1982-marzo 1983 ha posto in evidenza che:

a) l'operazione di « registrazione e/o trascrizione atti » comporta un tempo medio di esecuzione di 10';

b) l'attività di istruttoria di una pratica di concessione di contributo comporta un tempo medio di esecuzione di circa 40';

c) il controllo delle delibere degli Enti sottoposti a vigilanza comporta un tempo medio di esecuzione di circa 197';

d) la stesura di decreti e/o mandati di pagamento comporta un tempo medio di esecuzione di 40';

e) i rapporti con il pubblico hanno assorbito complessivamente n. 73.546 ore di lavoro pari ad un costo complessivo per l'Amministrazione di circa lire 660 milioni per il semestre considerato calcolando il costo orario medio pari a lire 9.000.

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

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

CAPITOLO III. — RAPPORTI CON

1. *L'utenza.*

Per quanto concerne l'argomento in questione si fa rinvio a quanto accennato nel Capitolo II, punto 3.

2. *Altre Amministrazioni pubbliche.*

I rapporti che il Ministero del turismo e dello spettacolo intrattiene con le altre Amministrazioni pubbliche si articolano come segue:

a) *Rapporti di codecisione e/o collaborazione.*

Tali sono i rapporti con altri Ministeri o Aziende pubbliche interessati al fenomeno turistico e della promozione culturale.

Nel settore del turismo è da sottolineare che la complessità del fenomeno da un lato e la intederminatezza delle attribuzioni a livello istituzione dall'altro hanno comportato la necessità di dar vita a nu-

merosi comitati e commissioni per lo studio e soluzione di problemi emergenti di comune interesse.

Rapporti frequenti inoltre vengono intrattenuti con il Ministero degli affari esteri per la stesura di accordi di collaborazione turistica e di coproduzione cinematografica con Paesi stranieri.

b) *Rapporti di indirizzo e coordinamento.*

Tali sono quelli che il Ministero intrattiene con le autonomie locali e con gli Enti Pubblici operanti nei settori turismo, spettacolo e sport. Le cennate funzioni si esplicano attraverso contatti formali (circolari, emanazioni di direttive, esame leggi regionali, approvazione piani regionali di promozione turistica all'estero, ecc.) ed informali per un reciproco scambio di notizie ed informazioni.

Per altro permane la difficoltà di definire concettualmente la nozione di indirizzo e coordinamento; il problema si pone con particolare evidenza laddove l'esercizio delle funzioni di cui sopra potrebbe incidere negativamente sul principio dell'autonomia degli Enti.

L'azione del Ministero risulta pertanto frenata sia dalla esigenza di conciliare i propri interventi con il rispetto della posizione d'indipendenza degli Enti, sia anche dalla natura prettamente tecnica ed operativa delle attribuzioni degli Enti stessi.

Tali problemi potrebbero forse trovare soluzione nel momento partecipativo, nel consenso cioè del soggetto indirizzato. In pratica, la carenza di strutture idonee dell'assetto istituzionale ed organizzativo del Ministero unita ad un ampliamento di fatto delle attività degli Enti hanno accentuato il fenomeno della proliferazione di iniziative spontanee, sorte al di fuori di un quadro organico di riferimento. Parallelamente è andato aumentando il sostegno finanziario dello Stato nei confronti degli Enti stessi, in relazione all'accresciuta mole di funzioni di pubblico interesse agli stessi delegate.

Tutto ciò ha accentuato ed accentuerà, anche sul piano decisionale e delle scelte di fondo, l'autonomia e la posizione di indipendenza degli Enti: di tale fenomeno ha preso atto lo stesso legislatore in sede di emanazione della recente legge di riforma dell'ENIT e del nuovo regolamento del CONI.

c) *Rapporti di vigilanza.*

Il Ministero del turismo e dello spettacolo esercita la propria vigilanza su enti che gravano nell'area del turismo e sport ed enti che gravano nell'area dello spettacolo.

Nel primo gruppo ricadono l'ACI, l'ENIT, il CAI ed il CONI; nel secondo ricadono l'ETI, l'INDA, il Centro Sperimentale di Cinematografia ed i 13 Enti Lirici.

Nel complesso l'azione di vigilanza si è limitata all'esame puntuale dei principali atti amministrativi e dei bilanci preventivi e consuntivi.

In linea di massima è stata rilevata una tendenza all'aumento dei costi di gestione, in gran parte imputabili al rinnovo dei contratti di

lavoro del personale del parastato ed alla carenza di liquidità cui si è cercato di ovviare mediante il ricordo al credito.

Tale fenomeno è particolarmente avvertito nella gestione dell'ENIT, il quale, pur riordinato ai sensi della legge 14 novembre 1981 non riesce a realizzare i fini istitutivi, essendo le risorse finanziarie assorbite pressochè completamente dalle spese per il personale.

CAPITOLO III. — 3) ENTI INTERGOVERNATIVI ED INTERNAZIONALI.

I rapporti con i Paesi esteri hanno assunto negli ultimi anni una importanza preminente per quanto concerne l'armonico sviluppo delle iniziative di interesse culturale e turistico. Ciò in quanto, specie nei Paesi Europei, si è accentuato il fenomeno dello scambio e della libera circolazione dei prodotti dello spettacolo ed il turismo internazionale è in continua ascesa. Parallelamente si sono accentuate le iniziative dei governi interessati sia per coordinare ed armonizzare i rispettivi indirizzi all'interno dei rispettivi Paesi, sia per promuovere direttamente, mediante gli organismi internazionali (CEE e Consiglio d'Europa) iniziative concrete per la diffusione all'estero della cultura italiana.

Significativa è stata in questo senso la redazione, da parte della Commissione della CEE, del documento sui « primi orientamenti per una politica comunitaria del turismo », nel quale si individuano alcuni obiettivi da conseguire per creare un quadro favorevole allo sviluppo del settore, concentrandosi l'attenzione sul problema dello scaglionamento delle ferie, il rilancio delle zone meno favorite, la salvaguardia del patrimonio storico-artistico, la promozione del turismo culturale e sociale. Notevole rilievo hanno assunto in questa direzione anche i lavori della V Assemblea generale dell'Organizzazione Mondiale del Turismo, svoltasi a Nuova Delhi dal 3 al 10 ottobre 1983; in quella occasione, a testimonianza del ruolo significativo che viene riconosciuto al nostro Paese nel campo del turismo, è stata affidata all'Italia la presidenza del Consiglio esecutivo dell'OMT per il 1984.

CONCLUSIONI

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

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

Sono stati altresì insediati gli organi collegiali previsti dalla Legge Quadro sul turismo, la cui operatività è stata concretamente avviata nel novembre del 1983. Sono state potenziate l'attività di studio e ricerca e sono state gettate le basi per la ricostituzione del Servizio Ispettivo, che dovrà anche adeguatamente essere potenziato.

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

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

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

Nel 1984 saranno avviate le procedure concorsuali per il reclutamento di 43 coadiutori dattilografi e si concluderanno quelle per il reclutamento di 19 coadiutori e 16 commessi. Molto si attende, per la soluzione di problemi di struttura, dalla definizione dei profili professionali e dall'accoglimento da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri della richiesta di aumento della dotazione organica di « profili professionali emergenti », con particolare riguardo all'aspetto informatico.

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

Spettacolo, turismo e sport i cui legami e le cui interdipendenze sono ormai strettamente compenetrati al tessuto sociale ed economico del nostro Paese potranno e dovranno rappresentare uno dei parametri di valutazione della crescita civile della collettività. Ulteriormente potenziati e coordinati nell'ambito di una lungimirante politica di sano impiego del tempo libero, detti settori assolveranno certamente un ruolo primario nella edificazione di una migliore qualità della vita e daranno al Ministero una identificazione tale da collocarlo a pieno merito fra le strutture più importanti di uno Stato culturalmente avanzato e in sintonia con le esigenze di una società in costante evoluzione.