

PARTE TERZA

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ
DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE

PARTE TERZA

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE

CAPITOLO PRIMO

CONSIDERAZIONI GENERALI

L'intervento dell'organo legislativo nel procedimento amministrativo.

Fenomeno di frequente rilevazione già da alcuni anni, è quello della partecipazione del potere legislativo al procedimento amministrativo, mediante attività che si concreta soprattutto in pareri, determinazioni, decisioni et similia.

Tale fenomeno, non esclusivo della Sicilia, ha trovato riscontro nell'esercizio in numerose leggi delle quali si citano:

Industria.

— legge regionale 5 marzo 1979, n. 17, concernente interventi straordinari per gli Enti economici (articoli 9, 11, 12, 23, 24);

— legge regionale 17 marzo 1979, n. 37, concernente nuove norme per l'I.R.C.A.C. e la C.R.I.A.S. (articolo 7);

— legge 25 maggio 1979, n. 100; provvedimenti per il settore zolfifero (articolo 2);

— legge regionale 15 dicembre 1979, n. 246, provvedimenti in favore dell'A.Z.A.S.I. (articolo 2);

— legge 28 dicembre 1979, n. 256 concernente integrazioni e modifiche alla legge regionale n. 47/1977 e provvedimenti per l'E.S.P.I. e l'E.M.S. (articolo 20).

Lavoro.

- legge regionale n. 200 del 13 agosto 1979 (articolo 6).

Agricoltura.

- legge 10 agosto 1978, n. 34 (articolo 45).

Pubblica istruzione.

- legge regionale 5 marzo 1979, n. 16 (articolo 1 e 15);
- legge regionale 5 marzo 1979, n. 15 (articolo 2).

Sanità.

- legge 24 luglio 1978, n. 22, articolo 4;
- legge 3 giugno 1975, n. 27, articoli 5 e 6.

Il dato comune consiste nella resa, da parte della competente (per materia) commissione legislativa dell'Amministrazione della Regione siciliana, di pareri formalmente soltanto obbligatori che s'inseriscono nell'iter procedimentale amministrativo (esempio: parere su un programma che ripartisce territorialmente degli stanziamenti) ma che sostanzialmente sono anche vincolanti, non essendosi mai rilevata l'avvenuta adozione di provvedimenti in difformità dai pareri espressi dall'organo legislativo.

Il problema di fondo che nasce è assai delicato ed assume carattere costituzionale.

Nel momento, infatti, in cui il potere legislativo si attribuisce funzioni costituzionalmente spettanti all'esecutivo, a parte altre numerose implicazioni, conseguenzialmente si determina un fatto di deresponsabilizzazione dell'esecutivo e, correlativamente, di controllo (da parte del potere legislativo) non più sull'operato dell'esecutivo stesso, ma sul proprio.

Non può quindi essere ragionevolmente negato che ciò sia indice di una deviazione dell'assetto costituzionale.

Il fenomeno ha anche riflessi nei riguardi dell'attività di referto della Corte dei conti all'Assemblea che dovrebbe contenere un giudizio sull'operato del Governo ed eventuali proposte di modifiche legislative nei settori in cui la normativa abbia rivelato carenze od imperfezioni, ma non già valutazioni sull'operato di chi, invece, è tenuto ad effettuare il controllo politico.

1. — *Organizzazione.*

Con decreto del Presidente della Regione 28 febbraio 1979, n. 70, è stato approvato il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione siciliana che ha raccolto sistematicamente e coordinato le esistenti norme sull'organizzazione della Regione (legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28; legge regionale 10 aprile 1976, n. 2).

Il testo unico precisa le attribuzioni del Presidente della Regione, degli assessori e della Giunta regionale disciplinando il funzionamento di quest'ultima, nonché l'ordinamento dell'Amministrazione centrale, della Presidenza della Regione e dei singoli Assessorati indicando per ognuno le materie di competenza.

Nel 1979 è stato già attuato il nuovo ordinamento della Regione secondo le norme della legge 10 aprile 1978, n. 2, mediante la redistribuzione delle materie di competenza degli Assessorati e della Presidenza con criteri più razionali in una ottica più organica dell'azione amministrativa della Regione.

Così è stata attribuita alla Presidenza della Regione la materia della programmazione economica e coordinamento della spesa (prima di competenza del soppresso Assessorato allo sviluppo economico). A tale riguardo si prospetta la opportunità che detta materia, per i riflessi che ha sui bilanci annuale e pluriennale, sia affidata più razionalmente all'Assessorato del bilancio e delle finanze mediante la istituzione di un ufficio *ad hoc*.

La materia della organizzazione cooperativistica ha ricevuto, in vista della sua importanza nei settori della produzione e della distribuzione, un nuovo impulso mediante l'attribuzione di competenza all'Assessorato (di nuova istituzione) della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca che ha ricevuto la materia della cooperazione dall'Assessorato del lavoro e le altre tre da quello dell'industria e commercio.

Le funzioni già proprie della Ragioneria generale, che costituiva un ufficio della Presidenza della Regione, sono state ora assunte dall'Assessorato delle finanze che ha assunto la denominazione di Assessorato del bilancio e delle finanze.

All'inizio dell'esercizio 1979, è entrata in vigore la legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1, che « in previsione della organizzazione amministrativa regionale e del riordinamento degli enti locali » ha trasferito ai comuni gran parte delle funzioni amministrative dell'Amministrazione centrale della Regione nelle seguenti materie: assistenza e beneficenza, beni culturali, turismo, agricoltura e foreste, industria, commercio, artigianato, lavori pubblici.

A norma dell'articolo 18 sono stati quindi soppressi i capitoli di spesa del bilancio 1979 relativi alle finanze trasferite ed all'Amministrazione centrale sono rimaste le sole funzioni di legislazione, programmazione, coordinamento ed impulso dell'azione amministrativa.

Non sembra, però, che finora tali poteri siano efficacemente esercitati, perciò può dirsi che l'unica forma di intervento della Regione sull'attività dei comuni sia quella del trasferimento dei fondi.

La Regione, infatti, non ha precostituito validi strumenti per la conoscenza e, quindi, per il necessario coordinamento ed impulso dell'attività decentrata.

Si auspica, pertanto, che la preannunciata riforma della organizzazione amministrativa regionale ed il riordinamento degli enti locali attribuiscono all'Amministrazione centrale della Regione quei poteri di conoscenza e di controllo necessari a che si possa attuare efficacemente la sua funzione di coordinamento ed indirizzo.

PERSONALE REGIONALE.

Considerazioni generali e aspetti finanziari.

Anche durante il 1979 la produzione legislativa nella materia concernente l'ordinamento del personale regionale non ha comportato significative modificazioni o innovazioni della disciplina del rapporto di pubblico impiego dei dipendenti della Regione, che trova tuttora, quindi, la sua fonte primaria e fondamentale nella legge regionale 23 marzo 1971, n. 7, di « riforma burocratica ».

Degna di particolare nota, tuttavia, si rivela la legge regionale 3 maggio 1979, n. 73, con la quale è stata disposta la soppressione del Fondo di quiescenza, previdenza ed assistenza per il personale della Regione siciliana ed il trasferimento delle relative competenze alla Presidenza della Regione. È da notare, al riguardo, che sulla gestione dell'anzidetto Fondo - qualificata come gestione fuori bilancio - le Sezioni regionali riunite della Corte per diversi anni hanno dovuto formulare riserva in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, non avendo potuto pronunciarsi circa la regolarità della gestione per la mancata tempestiva presentazione dei rendiconti annuali.

La legge citata, quindi, riconducendo la gestione del fondo nell'alveo del bilancio regionale, non solo attua una riforma organizzativa quanto mai opportuna ed utile in perfetta aderenza al principio di universalità del bilancio, ma risolve in via definitiva l'annoso problema della mancata presentazione dei rendiconti, sul quale per tanti anni le Sezioni riunite di questa Corte hanno richiamato l'attenzione dei responsabili organi regionali.

Le attribuzioni già di competenza del soppresso Fondo comprese quelle relative a gestioni separate o speciali, sono ora svolte direttamente dalla Presidenza della Regione che vi provvede a mezzo della Direzione generale dei servizi di quiescenza, previdenza ed assistenza del personale, appositamente istituita. Il funzionario preposto a detta Direzione è competente all'adozione dei provvedimenti di liquidazione del trattamento di quiescenza e previdenza provvisorio

e definitivo, di riconoscimento, valutazione e ricongiungimento di servizi ai fini di quiescenza e previdenza nonché dei provvedimenti emessi in attuazione del programma assistenziale e concernenti il ricovero, l'educazione e l'istruzione degli orfani dei dipendenti regionali in particolari condizioni di bisogno, il conferimento di borse di studio ai figli dei dipendenti, erogazione di assegni di natalità, nuzialità e lutto, contributo a cooperative di consumo tra i dipendenti regionali per le spese di impianto e gestione di spacci di vendita.

La stessa legge, che detta anche disposizioni circa il trasferimento alla Regione del patrimonio e delle attività finanziarie del soppresso Fondo, contiene, poi, alcune norme di carattere sostanziale, con le quali vengono introdotte modifiche a taluni particolari aspetti della disciplina del trattamento pensionistico ordinario e, soprattutto, al sistema di determinazione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo. In particolare, ferme restando le norme di cui alla legge regionale 23 febbraio 1962, n. 2, e successive modificazioni, è previsto che ai dipendenti regionali ed ai loro aventi diritto si applichino tutte le disposizioni relative al conseguimento del diritto alla pensione ed alla indennità di buonuscita concernenti i dipendenti civili dello Stato in quanto più favorevoli.

In materia di pensioni privilegiate, la legge, innovando rispetto alla disciplina statale applicabile per quanto altro non regolato espressamente da norme regionali, stabilisce che per i dipendenti della Regione le cui infermità o lesioni siano ascrivibili alla prima categoria della tabella A annessa al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, la pensione privilegiata sia pari al cento per cento della base pensionabile calcolata sul trattamento economico corrispondente all'anzianità di servizio utile aumentata di dieci anni. Qualora le infermità o lesioni siano ascrivibili ad una categoria della citata tabella A, diversa dalla prima, la pensione è commisurata a quella calcolata sulla base del servizio utile aumentato di anni dieci ai fini giuridici, economici e di quiescenza; in ogni caso la pensione privilegiata non può essere inferiore al 60 per cento né superiore al 100 per cento della base pensionabile.

Per la determinazione dell'equo indennizzo in favore del personale regionale, infine, la legge stabilisce nuovi criteri, parzialmente diversi rispetto a quelli contenuti nella legislazione nazionale (decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1957, n. 686), e prima applicati anche nei confronti dei dipendenti della Regione in mancanza di una disciplina autonoma della materia.

Delle altre leggi intervenute nel corso del 1979, vanno segnalate, in quanto relative alla materia del personale regionale o perché aventi riflessi sugli atti di amministrazione del personale, le seguenti.

— Legge regionale 20 febbraio 1979, n. 10, recante nuove norme sul trattamento di missione dei dipendenti dell'Amministrazione regionale.

Oltre ad un notevole aumento della diaria, la cui misura viene adeguata ai nuovi importi delle indennità di missione previsti per

i dipendenti dello Stato, la nuova legge introduce anche in campo regionale il principio della rideterminazione automatica annuale dell'indennità di contingenza ed ammette la possibilità che il dipendente inviato in missione chieda, dietro presentazione di regolare fattura, il rimborso della spesa dell'albergo di prima categoria per i dipendenti con qualifica di segretario generale, direttore regionale ed equiparato, e di seconda categoria per il rimanente personale.

Quest'ultima disposizione ha offerto, in sede di applicazione, non poche difficoltà interpretative per quanto concerne l'estensione della facoltà di rimborso delle spese alberghiere anche alle spese sostenute in occasione di missioni compiute all'estero, attesa l'impossibilità di accertare la categoria di appartenenza degli alberghi stranieri. All'estero, infatti, la classificazione degli alberghi, quand'anche esista, è del tutto diversa da quella attuata in Italia e, comunque, non riesce possibile stabilire una esatta corrispondenza fra le eventuali categorie alberghiere esistenti all'estero e quelle italiane. Conseguentemente, avuto riguardo alla formulazione della norma ed ai precisi limiti in essa fissati in relazione alla qualifica rivestita dai dipendenti inviati in missione, poteva sostenersi che il rimborso delle spese di albergo fosse consentito soltanto per le missioni compiute nel territorio nazionale, mentre per le missioni all'estero dovesse essere corrisposta l'indennità di trasferta aumentata del 50 per cento, giusta quanto disposto dall'articolo 1, secondo comma, della legge regionale n. 10 del 1979.

Ad una soluzione positiva del problema si è potuto infine accedere anche sulla base della riconosciuta effettiva volontà del legislatore regionale di estendere la facoltà del rimborso anche alle missioni all'estero, come poteva desumersi, fra l'altro, da una norma di interpretazione autentica contenuta in un disegno di legge in discussione presso l'Assemblea siciliana.

— Legge regionale 28 maggio 1979, n. 114, concernente il riconoscimento di servizi al personale dell'Amministrazione regionale.

La legge prevede la valutazione agli effetti giuridici, in aggiunta all'anzianità di servizio posseduta al 31 dicembre 1978, del servizio prestato in qualifiche o carriere corrispondenti o superiori, nella misura del 60 per cento e fino ad un massimo di anni quattro, e del servizio prestato in qualifiche o carriere immediatamente inferiori, nella misura del 40 per cento e fino ad un massimo di tre anni.

La corrispondenza dei servizi comunque prestati, che non sia riferibile a specifiche qualifiche o carriere, è stabilita sulla base dei criteri adottati per l'immissione nei ruoli.

— Legge regionale 28 dicembre 1979, n. 254, con la quale, in attesa dell'approvazione delle nuove norme sull'organizzazione e l'azione amministrativa e sul riassetto dello stato giuridico ed economico del personale della Regione siciliana, l'Amministrazione regionale viene autorizzata a provvedere, in via provvisoria e fatti salvi

i successivi conguagli, alla corresponsione in favore dei propri dipendenti di acconti sui futuri miglioramenti economici, con decorrenza dal 1° gennaio 1979.

Lo stesso beneficio economico viene concesso al personale in quiescenza ed a quello degli enti soppressi ora in servizio presso la Regione siciliana.

Alcune leggi, infine, hanno riguardato soltanto determinate categorie di dipendenti, come la legge regionale 17 marzo 1979, n. 32, recante nuove norme per il trattamento economico del personale degli enti edilizi soppressi utilizzato a norma della legge regionale 21 febbraio 1976, n. 2, e del personale dei disciolti enti per l'addestramento dei lavoratori (ENALC, INAPLI, INIASA) e per la Gioventù italiana (G.I.) di cui alle leggi regionali 30 dicembre 1977, n. 104 e 5 marzo 1976, n. 17.

È rimasto, tuttavia, ancora irrisolto il problema relativo alla definizione dello *status* dell'anzidetto personale, sicché continuano a manifestarsi in proposito le incertezze e le difficoltà già segnalate, soprattutto con riferimento alla individuazione delle norme regolatrici del rapporto che lega tale personale all'Amministrazione regionale.

Quale importante provvedimento di carattere organizzatorio, deve essere, inoltre, segnalato il decreto presidenziale 9 ottobre 1979, con il quale, al fine di conseguire un più efficace coordinamento dell'azione amministrativa dei vari rami dell'Amministrazione regionale, è stata istituita la conferenza dei direttori regionali e funzionari equiparati, con il compito di esaminare problemi comuni alle Amministrazioni regionali in materia di organizzazione, funzionamento e perfezionamento tecnico dei servizi e di formulare al Presidente della Regione proposte ed osservazioni per il migliore coordinamento e svolgimento dell'azione amministrativa.

Anche durante lo scorso anno l'attività amministrativa nella materia relativa al personale dipendente dall'Amministrazione regionale è stata assai intensa sia per le normali e frequenti variazioni che lo svolgimento delle carriere comporta allo stato giuridico ed economico dei dipendenti che in dipendenza dell'applicazione di nuove leggi, come la legge regionale 28 maggio 1979, n. 114, concernente riconoscimento di servizi, che hanno comportato la necessità di procedere ad una vera e propria ricostruzione di carriera per un gran numero di impiegati.

Al 31 dicembre 1979 risultavano in servizio presso l'Amministrazione della Regione siciliana n. 7.714 dipendenti, così distinti:

Segretario generale	1
Direttori regionali	27

Ruolo amministrativo:

Dirigenti	702	
Assistenti	1.166	
Archivisti dattilografi	1.351	
Commessi	343	
Agenti tecnici	134	
Operai	27	
	<hr/>	3.723

Ruoli tecnici:

Dirigenti	346	
Assistenti	396	
Agenti tecnici	71	
	<hr/>	813

Corpo forestale regionale:

Sottufficiali	36	
Guardie	288	
	<hr/>	324

Scuole sussidiarie:

Insegnanti	704	
----------------------	-----	--

Scuole materne:

Insegnanti	759	
Assistenti	737	
	<hr/>	1.496

Istituti regionali d'arte:

Presidi	6	
Insegnanti	128	
Personale non docente	50	
		184

Salariati di IV categoria 24

Personale degli enti soppressi:

Dirigenti	44	
Assistenti	228	
Archivisti dattilografi	98	
Commessi	48	
		418

Totale generale 7.714

Come già segnalato lo scorso anno, occorre poi tener conto che con decreto 11 luglio 1978 (adottato dal Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro del tesoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 1° luglio 1977, n. 683, recante modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 1950, n. 878, con il quale sono state approvate le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche) il personale del Ministero dei lavori pubblici (n. 546 unità) che alla data del 23 settembre 1977 espletava in prevalenza compiti trasferiti alla Regione ai sensi dello stesso articolo 2 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 683, è stato posto in posizione di comando presso la Regione siciliana, alla quale, conseguentemente, fanno carico anche le relative spese.

Nell'allegato prospetto A sono specificatamente indicati i concorsi per assunzione di personale banditi dalla Amministrazione regionale, quelli espletati e quelli in corso di espletamento durante il 1979.

I prospetti *B* e *C* contengono, invece, i dati riassuntivi della spesa globale sostenuta per il personale nel corso dell'anno, sia in conto competenza che in conto residui, per il pagamento di stipendi, di compensi per lavoro straordinario, di indennità di missione e di indennità varie.

Dai dati risultanti negli anzidetti prospetti, si rileva che i pagamenti disposti complessivamente nel corso dell'esercizio 1979 per spese relative al personale ammontano a lire 103.074.724.969 di cui lire 96.209.957.459 in conto competenze e lire 6.864.767.510 in conto residui, con un aumento di lire 5.814.121.835 rispetto al precedente esercizio, in cui la spesa complessiva era stata di lire 97.260.603.134. I maggiori oneri sono quelli sostenuti per il pagamento di stipendi (lire 87.895.403.177) e per la corresponsione di compensi per lavoro straordinario (lire 11.359.009.411, con un aumento di ben 2.527.977.674 pari al 28,6 per cento in più rispetto alla spesa sostenuta per lo stesso titolo nel precedente esercizio), mentre fra le indennità corrisposte a vario titolo quella che comporta la maggiore spesa (lire 1.282.310.331) è l'indennità mensile per servizio d'istituto spettante agli appartenenti al Corpo forestale della Regione.

In relazione ai dati sopraesposti, non può non sottolinearsi il forte incremento delle spese per lavoro straordinario, che è da porsi in stretta dipendenza con l'attuazione della legge regionale 24 luglio 1978, n. 17, che, fra l'altro, ha previsto una nuova disciplina per le prestazioni di lavoro straordinario, con la prefissione di nuovi limiti orari e la determinazione di nuove misure per i relativi compensi.

Quantò alle altre spese, è da rilevare il notevole aumento della spesa per indennità di missione, che è passata da lire 750.140.745 del 1978 a lire 2.370.609.299 nel 1979, soprattutto per effetto del rilevante aumento del numero delle missioni nei settori dell'Assessorato dell'agricoltura (lire 1.033.006.015), dei lavori pubblici (lire 887.280.146) e dell'industria (lire 153.782.573).

Anche durante lo scorso anno l'esercizio del controllo di legittimità sugli atti del personale regionale ha comportato la risoluzione di non poche questioni, soprattutto in relazione all'esigenza di individuare, in sede di prima applicazione, esatti criteri interpretativi delle norme contenute nella legge 28 maggio 1979, n. 114, che ha previsto il riconoscimento, agli effetti giuridici, entro particolari limiti ed in quanto non valutati in precedenza ai sensi di particolari disposizioni, dei servizi prestati dai dipendenti regionali presso Uffici centrali e periferici delle Amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, o altri enti pubblici sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato o della Regione o, a qualsiasi titolo, alle dipendenze di uffici centrali e periferici dell'Amministrazione regionale.

Inoltre, non poche osservazioni hanno avuto ancora ad oggetto provvedimenti emessi in applicazione della legge regionale 17 ottobre 1977, n. 87, che ha comportato la necessità di procedere ad una nuova valutazione dell'anzianità di carriera degli impiegati regionali senza le riduzioni di cui al secondo comma dell'articolo 75 della legge regionale 23 marzo 1971, n. 7.

CONCORSI PER ASSUNZIONE DI PERSONALE ANNO 1979

DATA DEL BANDO E G. U. R. N.°	POSTI A CONCORSO	DATA DEL DECRETO DI APERTURA DELLA GRANAIOLA ED ESTREMI DI REGISTRAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI	DATA DEL DECRETO DI NOMINA E VISTO DELLA COP.F.F.F. CONTI	NUMERO DEGLI ASSUNTI	NUMERO DEI CONCORSISTI	NOTE
D.A.n. 110 del 18-3-1976 Reg. 31-3-1976 R. 4, fg. 35 G.U.R.S.n. 22 del 24-4-1976	Avanzamento alla qualifica di Brigadiere del Corpo P. S. - Concorso interno per titoli	13	In corso di espletamento			
D.A.n. 103 del 18-3-1976 Reg. 12-4-1976 R. 4, fg. 16 Bollettino n. 1 anno 1976	Idem c.n. concorso interno per titoli esami	37	In corso di espletamento			
D.A.n. 3009 del 19-1-1976 Reg. 11-6-1976, R. 5 fg. 24 G.U.R.S.n. 41 del 10-7-1976	Concorso pubblico per esami per assistenti in prova del ruolo tecnico della Ragioneria Generale R.S.	50	In corso di espletamento			
D.A. 192 del 24-7-1976 Reg. 13-8-1976 R. 6, fg. 278 G.U.R.S. n. 52 del 19-9-1976	Segretario in prova del ruolo tecnico dell'Ufficio Legale e Legale della Presidenza R.S. Concorso pubblico per esami	10	In corso di espletamento			
D.A.n. 928 del 17-12-1976 Reg. 31-1-1977, R. 2, fg. 84 G.U.R.S. n. 14 del 2-4-1977	Concorso per titoli ed esami per la nomina ad allievi Guardia For. le del Corpo For. le delle R.S.	125	In corso di espletamento			
D.A.n. 8 del 31-1-1977 Reg. 18-3-1977, R. 4 fg. 165 G.U.R.S.n. 15 del 9-4-1977	Concorso pubblico per esami ad assistente tecnico delle foreste	34	In corso di espletamento			
D.A.n. 860 del 26-10-1977 Reg. 22-11-1977, R. 11, fg. 35 G.U.R.S.n. 5 del 4-2-1978	Concorso pubblico per titoli ed esami a posti di Agente Tecnico delle Foreste.	240	In corso di espletamento			
D.A.n. 5 del 7-7-1978 Reg. 28-2-1978, R. 2, fg. 245 G.U.R.S. n. 11 dell'18-3-1978	Concorso pubblico per esami a posti di dirigente tecnico ingegnere in prova del Corpo Reg. le delle Miniere	4	In corso di espletamento			
D.A.n. 2 del 23-2-1979 Reg. 19-3-1979, R. 3 fg. 3 non pubblicato	Concorso pubblico per esami a posti di assistente tecnico in prova del Corpo Reg. le delle Miniere	4	In corso di espletamento			

RIEPILOGO DATI SPESA PER IL L. REGIONALE

1 9 7 9

ASSISTENZAZIONI	STIPENDI	STRADORDINARIO	MISSIONI	INDENNITA' VARIE	TOTALI	V O T E
RESIDENZA	J 28.371.221.952	4.088.924.563	32.647.578	(a) 106.212.905	32.579.907.119	a) Indennità di guida La Perre, e addetto alla conduzione di autog. veicoli regionali;
	R 1.268.796.016	597.329.262	31.194.645	60.455.766	1.957.815.699	indennità di mansione ai centri-ciochi;
ENTI LOCALI	C 3.874.748.319	608.667.138	71.283.490	---	4.554.693.947	---
	R 65.014.232	12.273.254	3.238.275	---	80.515.761	---
	C 17.257.630.724	3.555.616.022	911.677.355	(b) 11.212.182.788	21.937.156.889	spese per accertamenti sanitari indennità al personale dei discoli Enti.
AGRICOLTURA	R 459.782.766	365.297.505	121.328.660	70.127.543	1.016.236.474	b) Indennità mensile per Servizio d'istituto alla Guardia For/11 For/11;
DETI CULTURALI	C 20.641.764.020	170.812.305	14.570.120	---	20.827.146.445	indennità mensile al personale con qualifica di Agente Tecnico che esplica mansioni di capo vivaista.
	R 2.570.862.371	87.940	1.358.420	---	2.572.308.731	---
INDUSTRIA	C 1.275.208.710	243.860.785	145.728.675	---	1.669.798.170	---
	R 80.012.250	3.206.145	8.053.898	---	91.274.293	---
LAVORI PUBBLICI	C 4.231.401.713	1.074.766.097	585.712.001	---	5.891.879.811	---
	R 19.854.754	380.832.666	301.563.145	---	705.255.565	---
BILANCIO	C 3.216.214.625	271.580.425	14.931.762	(c) 684.000	3.503.410.812	---
	R 23.204.860	23.572.285	2.741.910	---	26.609.055	---
TURISMO	C 1.039.502.051	182.752.000	30.875.465	---	1.253.135.516	---
	R 8.532.167	19.605.347	2.251.540	---	30.389.054	---
TERITORIO ED AMBIENTE	C 920.132.936	170.952.620	7.400.405	---	1.107.485.931	---
	R 132.222.205	20.058.332	523.575	---	152.803.112	---
SANITA'	C 777.508.920	156.452.740	14.728.765	---	517.690.425	---
	R 1.256.320	14.039.674	---	---	15.625.994	---
LAVORO	C 910.266.270	187.640.380	39.044.655	---	1.126.951.305	---
	R 26.203.840	82.140.551	37.792.075	---	116.116.466	---
COOPERAZIONE	C 656.847.035	132.151.610	21.597.445	---	810.596.090	---
	R 67.747.001	12.381.695	280.040	---	80.418.736	---
TOTALE C/COMPETENZE	83.171.497.215	9.829.182.755	1.890.197.716	1.319.079.773	96.209.957.459	
TOTALE C/RESIDUI	4.723.205.962	1.529.826.656	480.411.583	130.623.309	6.864.767.510	
TOTALE COMPLESSIVO C+R	87.895.423.177	11.359.009.411	2.370.609.299	1.449.703.082	103.074.724.969	

RIEPILOGO DELLE SPESE PER IL PERSONALE

1979

AMMINISTRAZIONI	STIPENDI	STRAORDINARIO	MISSIONI	INDENNITA' VARIE	TOTALI	NOTE
PRESIDENZA	29.640.018.000	4.666.253.825	63.842.223 (a)	166.708.751	34.536.822.807	a) Indennità di guida al personale addetto alla conduzione di autoveicoli regionali
ENTR. LOCALI	3.939.722.551	620.940.392	74.521.762	---	4.635.214.708	Indennità di mansione al centocinquantenni
AGRICOLTURA	17.717.463.490	2.920.913.527	1.033.006.012 (b)	1.222.310.331	22.923.693.363	b) Indennità al personale sanitario per accertamenti sanitari
BENI CULTURALI	23.212.626.393	170.900.245	15.920.540	---	23.398.447.176	Indennità mensile per servizio di Istituito alle Guardie For. Regionali
LAVORI PUBBLICI	1.355.220.960	252.068.930	153.702.573	---	1.761.072.463	Indennità mensile al personale con qualifica di agente tecnico che esplica mansioni di capo vivaista
BUFFALO	4.251.256.487	1.452.558.763	887.280.146	---	6.591.135.376	c) Spese per la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento del personale, ecc....
EDIFICIO	3.239.509.485	294.152.710	17.073.672 (c)	684.000	3.250.819.867	
TURISMO	1.048.034.216	202.363.347	33.127.005	---	1.283.524.570	
INTERVENTI ED. BENEVI.	1.061.362.221	191.011.022	7.994.380	---	1.250.367.623	
SPAZI	779.025.240	170.422.414	14.772.762	---	964.220.416	
LAVORI	525.470.110	269.480.831	16.836.730	---	791.787.671	
COORDINAZIONE	724.242.016	144.233.302	21.807.485	---	890.282.803	
T O T A L I	87.895.403.477	11.359.009.411	2.370.619.299	1.449.703.082	103.074.724.965	

In tema di equo indennizzo si è avuta occasione di ribadire che il termine di sei mesi previsto dall'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1957, n. 686, per la presentazione della domanda di riconoscimento decorre soltanto dal momento in cui il dipendente acquisisce la piena conoscenza non solo della natura, ma anche della gravità del male da cui è affetto in quanto, nell'istituto del riconoscimento della causa di servizio, ciò che conta non è l'entità nosologica in astratto, bensì l'aspetto concreto che la malattia ha assunto in un determinato individuo e in rapporto a specifiche condizioni soggettive e oggettive.

Si è anche posto il problema di stabilire se, in caso di incidente verificatosi lungo il percorso fra la località di occasionale dimora e la sede di servizio, l'incidente in cui l'impiegato sia incorso non per sua colpa possa essere considerato dipendente da causa di servizio anche quando manchi l'autorizzazione a risiedere in luogo diverso da quello in cui ha sede l'ufficio cui l'impiegato stesso è destinato. Al problema si è ritenuto di poter dare soluzione positiva, nella considerazione che « la dimora abituale » - o residenza - e « la dimora temporanea » o occasionale sono bensì regolate giuridicamente in modo difforme, ma a norma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, l'assenza temporanea dal comune di dimora abituale non produce effetti sul riconoscimento della residenza ed a norma del decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1958, n. 136, « non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri comuni o all'estero... per causa di durata limitata ». E poiché l'articolo 12 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, prevede che l'autorizzazione del Capo dell'ufficio è necessaria soltanto quando l'impiegato, per rilevanti ragioni, chiede di « risiedere altrove », può ragionevolmente ritenersi che la mancanza di tale provvedimento non valga a far venir meno il nesso di causalità tra infermità e fatto di servizio nel caso di incidente *in itinere* verificatosi tra la località di occasionale dimora e l'ufficio cui l'impiegato è destinato.

Ancora in tema di equo indennizzo a favore dei dipendenti dell'Amministrazione regionale, si è ritenuto che il rispetto del principio contenuto nella legislazione statale (applicabile anche nei confronti degli impiegati della Regione siciliana prima della legge regionale 3 maggio 1979, n. 73) di assicurare al dipendente un ristoro economico nella misura massima, agganciandolo al trattamento economico tabellare più elevato della sua carriera, comporta che al parametro più elevato della carriera statale corrisponda la classe di stipendio più alta della qualifica regionale, alla quale va rapportata la liquidazione dell'equo indennizzo, considerato che il personale statale è distribuito in carriere con uno sviluppo economico per parametri, mentre quello regionale è ripartito in qualifiche funzionali con unico trattamento economico suddiviso per classi di stipendio. In base a tali principi, ai fini della liquidazione dell'equo indennizzo in favore del personale appartenente al corpo forestale regionale, si è ritenuto legittimo il computo dell'indennità d'istituto nella misura massima prevista dalla legge, mentre sono stati esclusi

gli aumenti periodici maturati dal beneficiario, in quanto a parità di categoria di menomazione dell'integrità fisica l'indennizzo sarebbe necessariamente diverso a seconda del trattamento economico maturato da ciascun destinatario e l'oscillazione tra massimo e minimo diversa a seconda dei soggetti.

Circa i criteri di applicazione della legge regionale 10 ottobre 1977, n. 87, si è osservato che ai fini della rideterminazione della posizione di carriera dei dipendenti sono previste due distinte decorrenze, una giuridica (1° gennaio 1976) ed una economica (1° gennaio 1977); conseguentemente, solo con riferimento alla data del 1° gennaio 1977 può essere affrontato il problema del riequilibrio della posizione economica di quei soggetti che per effetto della precedente normativa godevano di un trattamento economico superiore a quello loro spettante in virtù della nuova legge e soltanto da quella data risulta quindi legittima l'attribuzione di aumenti periodici diretti ad assicurare uno stipendio di importo immediatamente superiore a quello in godimento.

Un interessante problema si è posto con riguardo alla interpretazione dell'ultimo comma della legge regionale 6 marzo 1976, n. 24 (« addestramento professionale dei lavoratori »), che testualmente dispone: « Ai componenti la commissione (che ha il compito di accertare la idoneità degli allievi dei corsi, al termine degli stessi) spetta un gettone per ogni giorno di effettiva presenza... Agli stessi spetta, inoltre, il rimborso delle spese di viaggio nella misura prevista dalle disposizioni di legge vigenti ». Avuto riguardo alla espressa previsione della legge, esplicitamente limitata alla corresponsione di gettoni di presenza e al rimborso delle spese di viaggio, sembrava dubbio, infatti, che in favore dei componenti dell'anzidetta commissione potesse essere corrisposta anche l'indennità di trasferta, ove ne ricorressero i presupposti. Al problema si è ritenuto di poter dare soluzione positiva, nella considerazione che l'allontanamento dell'impiegato dalla normale sede di lavoro per ragioni di servizio, comporta in ogni caso un disagio economico, del quale egli deve essere indennizzato. Pertanto, una eventuale eccezione a tale principio avrebbe bisogno di essere confortata da una previsione del divieto esplicita, oltre che trovare una sua *ratio* in una situazione sottostante che giustifichi la difformità della previsione particolare rispetto alle norme di carattere generali vigenti in materia di trattamento economico di missione.

In occasione dell'esame di provvedimenti concernenti assunzioni dirette degli invalidi ed appartenenti a categorie equiparate, si è ribadito che l'operatività dei benefici di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482, è subordinata alla dimostrazione dell'esistenza di vacanze nella percentuale d'obbligo - che va determinata tenendo conto delle riduzioni apportate all'organico per effetto dell'articolo 3 della legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente il collocamento a riposo di dipendenti ex combattenti e assimilati - nonché dello stato di disoccupazione dell'aspirante, da comprovarsi mediante certificato d'iscrizione nell'elenco speciale tenuto dall'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione. Quanto alla necessità di motivare adegua-

tamente i provvedimenti di assunzione in caso di più domande, si è anche osservato che l'amministrazione pubblica, nell'esercizio del potere attribuitole dalla legge n. 482 del 1968 ha piena discrezionalità in ordine alla scelta dei candidati ai quali conferire i posti disponibili; tuttavia, affinché tale potere non sconfini nell'arbitrio, essa deve dare adeguata giustificazione del modo in cui il potere stesso viene esercitato e la detta giustificazione deve trovare la sua base in criteri oggettivi predeterminati e, quindi, in una comparazione fra le domande.

L'articolo 4 della legge regionale 7 maggio 1976, n. 60, prevede che « ai centralinisti telefonici assunti o già in servizio presso la Regione siciliana, gli enti pubblici o vigilati, nonché gli enti locali della Regione, deve essere corrisposta un'indennità pari a quella prevista dall'articolo 10 della legge regionale 1° agosto 1974, n. 30, sostitutiva di quella di cui all'articolo 4 della legge regionale 3 giugno 1971, n. 397 ».

A sua volta, l'articolo 10 della legge regionale 1° agosto 1974, n. 30 (concernente l'indennità spettante al personale addetto esclusivamente e continuamente alla conduzione degli autoveicoli) prevede che l'indennità in parola compete solo per i periodi di effettivo svolgimento delle mansioni.

In sede di applicazione di tali norme sono sorte perplessità circa i criteri da seguire per l'attribuzione di detta indennità, dubitandosi, in particolare, se essa dovesse essere corrisposta solo per i periodi di effettivo svolgimento delle mansioni, come sancito dal citato articolo 10 della legge 1974, ovvero per tutto il periodo in cui il personale sia rimasto addetto a centralini telefonici. Quest'ultimo criterio è stato, infine, ritenuto il più aderente al sistema normativo, alla stregua di quanto a suo tempo ritenuto nei confronti del personale addetto alla conduzione degli autoveicoli, per il quale si è ammesso che l'indennità in parola debba essere corrisposta non già con riferimento ad una situazione di fatto (l'espletamento effettivo, esclusivo e continuativo delle mansioni di guida), ma piuttosto ad una situazione di diritto: l'essere, cioè, il personale di che trattasi adibito a mansioni di guida in via esclusiva (cioè con esclusione di altre mansioni astrattamente ricollegabili alla qualifica dallo stesso personale rivestita) ed altresì continuativa (cioè non accidentalmente o saltuariamente).

TRATTAMENTO DI QUIESCENZA E DI PREVIDENZA

Come già detto, le principali innovazioni legislative intervenute nell'anno 1979 in materia di quiescenza e di previdenza sono quelle derivanti dalla legge regionale 3 maggio 1979, n. 73, che, oltre ad introdurre sostanziali modifiche ad alcuni istituti giuridici, ha soppresso il fondo di quiescenza e previdenza, trasferendo le relative competenze alla Presidenza della Regione.

Per quanto riguarda la disciplina sostanziale, in primo luogo è da citare l'estensione al personale regionale delle norme relative al conseguimento del diritto alla pensione e dell'indennità di buonuscita riguardanti il personale statale, il che ha comportato, in particolare, la riduzione da 25 a 20 anni del numero degli anni di servizio effettivo per il conseguimento del diritto alla pensione nei casi di dimissioni volontarie e la conseguente riduzione da 20 a 15 anni del limite minimo di anni di servizio per il conseguimento della pensione da parte delle impiegate dimissionarie coniugate o con prole a carico. Per le impiegate che all'entrata in vigore della legge possiedano una anzianità di servizio superiore a 15 anni, poi, al fine di tutelare il diritto acquisito a godere della maggiorazione secondo la normativa abrogata, in linea transitoria è stata prevista la concessione dell'integrale aumento a coloro che abbiano un'anzianità non superiore a 20 anni e dell'aumento necessario al conseguimento di 25 anni di servizio a coloro che possiedano un'anzianità superiore a 20 anni.

In armonia con l'adeguamento alla normativa statale, inoltre, si è provveduto espressamente a dare due distinte discipline pensionistiche ai casi di dispensa del servizio per motivi di salute e per incapacità o persistente insufficiente rendimento. Mentre per la prima ipotesi il numero minimo degli anni di servizio per avere diritto alla pensione rimane fissato in 15 anni, per la seconda ipotesi il numero minimo è stato elevato a 20 anni, uniformando il caso, con perfetta coerenza, a quelli di dimissioni, decadenza o destituzione.

La soppressione del Fondo ed il conseguente cambiamento di gestione hanno comportato un notevole incremento di attività per l'Ufficio di controllo della Corte, nella cui competenza ora rientra anche l'esame degli atti relativi alla concessione di indennità di buonuscita, di assegni vitalizi, nonché di quelli concernenti tutte le erogazioni effettuate in materia.

Un ulteriore incremento di attività è da porre in relazione al rilevante numero dei collocamenti a riposo avvenuti nel corso dell'anno, secondo una linea di tendenza costante da alcuni anni.

Nell'esercizio decorso i nuovi pensionati sono stati 358, cosicché ora il numero complessivo dei pensionati regionali a carico dell'Erario ascende a 3.045. L'incremento, comunque, è stato più contenuto rispetto al 1978, allorché il numero dei nuovi pensionati fu di 385 unità. Ciò in parte è dovuto al fatto che alcuni dipendenti appartenenti alle categorie combattentistiche sono cessati dal servizio prima del loro turno stabilito con apposito decreto. Infatti, per i due contingenti semestrali relativi al 1979 era stato programmato il collocamento a riposo di 153 unità, mentre in effetti 13 di essi sono già cessati dal servizio in anni precedenti.

E da porre in rilievo che sul totale complessivo di 3.045 pensionati, ben 1.479, pari a 1/3, hanno goduto dei benefici previsti in favore degli ex combattenti e assimilati, essendo stati collocati a riposo ai sensi della legge 24 maggio 1970, n. 336.

Per quanto riguarda, infine, il numero dei titolari di assegni vitalizi, nel 1979 le nuove unità che hanno acquisito il diritto a tale

trattamento sono state appena 3 che si aggiungono alle 169 degli anni precedenti, per un totale complessivo di 172 unità.

Quanto agli oneri sostenuti dalla Regione, la spesa complessiva relativa alla competenza del 1979 per le pensioni è stata di lire 29.868.310.995 con un incremento del 12,50 per cento. La maggiore spesa rispetto al 1978 è dovuta, oltre che all'aumento del numero di pensionati, anche al notevole aumento dell'indennità di contingenza conseguente all'incremento del costo della vita, che nel periodo novembre 1978-ottobre 1979, ha dato luogo alla maturazione di ben 28 punti.

Nel corso dell'esercizio si è posto un importante problema in ordine all'aumento della quota dell'indennità per servizio d'istituto spettante al personale del Corpo forestale regionale cessato dal servizio, in applicazione delle leggi dello Stato n. 28 del 27 maggio 1977 e n. 505 del 5 agosto 1978.

È da premettere che l'indennità in argomento è stata attribuita al personale in servizio del predetto Corpo ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale 4 maggio 1972, n. 24, in considerazione degli obblighi di reperibilità e di disponibilità fuori dal normale orario di servizio ed in sostituzione del compenso per il lavoro straordinario.

Interpretando estensivamente tale norma, in rapporto alla norma statale che prevedeva l'attribuzione al personale in quiescenza dei corpi di polizia dello Stato di una quota di tale indennità, si determinò a suo tempo di attribuire anche al personale della Regione da collocarsi a riposo la medesima quota pensionabile. In conseguenza di ciò, fu ritenuta anche legittima l'attribuzione, ai sensi della successiva legge n. 752 del 15 novembre 1975, della maggiorazione di detta quota oltre che al personale da collocare a riposo anche a quello già in quiescenza.

In seguito, però, la legge 27 maggio 1977, n. 284, che ha adeguato la misura dell'indennità, piuttosto che rideterminare la quota pensionabile da attribuirsi sia al personale da collocare a riposo che a quello in quiescenza, ha stabilito distintamente un aumento della quota pensionabile per il personale da collocare a riposo e una maggiorazione delle pensioni per il personale in quiescenza.

La legge 5 agosto 1978, n. 505, poi, nell'adeguare ulteriormente l'indennità, non solo ha ripetuto il sistema introdotto dalla precedente legge n. 284 di migliorare l'importo delle pensioni, piuttosto che quello della quota pensionabile, ma ha stabilito che la nuova maggiorazione viene attribuita a titolo di anticipazione sugli eventuali aumenti dei trattamenti di quiescenza conseguiti alla ristrutturazione delle retribuzioni.

Si è trattato, quindi, di stabilire se e in che modo potessero essere ancora estesi al personale forestale della Regione in pensione siffatti aumenti. I testi delle ultime leggi citate non ammettono equivoci, prevedendo espressamente la maggiorazione delle pensioni e non delle quote pensionabili, sicché, mentre non potrebbe operarsi una rideterminazione delle pensioni in sede regionale in assenza di una

apposita legge regionale, è apparsa artificiosa la soluzione adottata dall'Amministrazione di aumentare la quota pensionabile di un importo pari all'aumento delle pensioni del personale statale.

In sede di controllo, perciò, sono state manifestate perplessità in ordine ai decreti in materia emessi dall'Amministrazione, nella considerazione che, in assenza di una normativa regionale che espressamente estenda al personale in pensione l'indennità in questione, occorre adottare la massima cautela nel recepire le norme statali che, oltretutto, collocano gli aumenti delle pensioni in un processo di perequazione e di ristrutturazione dei trattamenti pensionistici la cui problematica non sussiste nella Regione siciliana.

Sarebbe pertanto auspicabile in proposito un intervento del legislatore regionale rivolto non solo a chiarire i non pochi aspetti dubbi dell'attuale legislazione, ma anche ad infrenare gli effetti sempre più onerosi che in campo regionale si realizzano ad ogni variazione dell'indennità per il servizio d'istituto prevista per i dipendenti dello Stato, come conseguenza di un meccanismo che si concilia con i principi costituzionali di uguaglianza e di proporzionalità della retribuzione.

In materia di riscatto di servizio ai fini della indennità di buonuscita si è posto un problema circa la corretta applicazione della legge statale 6 dicembre 1965, n. 1368, nell'ambito della Regione siciliana.

Premesso che il contributo di riscatto viene ordinariamente calcolato tenendo conto degli emolumenti spettanti al dipendente alla data di presentazione della relativa istanza, per il personale in servizio prima della data del 16 ottobre 1971 l'Amministrazione ha preso in considerazione gli emolumenti spettanti al singolo interessato alla data di entrata in vigore della predetta legge n. 1368 o a una data successiva se l'assunzione in servizio è avvenuta posteriormente. Ciò in esecuzione del decreto del Presidente della Regione 12 dicembre 1970, n. 360, che ha approvato la delibera adottata in data 16 luglio 1970 dal Consiglio di amministrazione del Fondo di quiescenza concernente la determinazione dei coefficienti attuariali e delle norme di attuazione per il riscatto dei servizi di cui alla predetta legge statale n. 1368.

Infatti, in base a tale legge, è stato consentito al personale statale di riscattare ai fini di buonuscita qualsiasi servizio civile o militare, con pagamento di un contributo da determinarsi in base a coefficienti attuariali previsti da apposita tabella da approvarsi con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Ora, nella Regione, si era ritenuto in un primo tempo che la legge statale non fosse automaticamente applicabile al personale regionale, anche perché una estensione pura e semplice della normativa statale avrebbe comportato anche l'applicazione di tabelle attuariali compilate in relazione a dati e situazioni riferiti al personale statale che avevano poca corrispondenza con la situazione del personale regionale, talché i dipendenti regionali non ebbero per lungo periodo la possibilità di avvalersi dei benefici della legge in questione.

In seguito, però, sulla base anche di un conforme parere del Consiglio di giustizia amministrativa, la Presidenza della Regione è venuta nella determinazione di applicare la legge statale, emanando proprie norme di attuazione in relazione alla particolare situazione normativa del personale regionale. Ciò che è avvenuto col citato decreto del Presidente della Regione n. 360 del 12 dicembre 1970.

Nella prima applicazione di tale decreto, è stato previsto che, ai fini del computo del contributo di riscatto, la data in relazione alla quale dovevano essere considerati gli emolumenti, dovesse essere quella di entrata in vigore della legge 1368 (5 gennaio 1966) e non già quella della domanda da presentarsi entro sei mesi dalla pubblicazione del decreto del Presidente della Regione n. 360 (17 aprile 1971). Ciò, come è detto nelle premesse del predetto decreto, in considerazione che motivi di equità imponevano di porre sullo stesso piano del personale statale anche quello regionale il quale si era trovato nella impossibilità di conseguire i benefici previsti da una legge statale, cui pure aveva diritto, per mancanza di norme regionali di attuazione.

Tali considerazioni hanno consentito di ritenere legittimo l'operato dell'Amministrazione e di ammettere quindi al visto i provvedimenti in ordine ai quali le suesposte perplessità erano insorte.

È anche da segnalare la questione affrontata con riguardo ai criteri di applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 19 della legge regionale 73/79, concernente la riliquidazione delle pensioni privilegiate sulla base dei nuovi criteri introdotti in materia di tali trattamenti.

Per la determinazione della base pensionabile su cui va calcolata la pensione privilegiata, è previsto, infatti, un aumento di 10 anni ai fini giuridici ed economici da aggiungere al servizio posseduto a tali fini dal dipendente al momento del collocamento a riposo. Ora, tale aumento in pratica comporta l'attribuzione di 5 aumenti periodici di stipendio, ovvero, se più favorevole, l'attribuzione di classi di stipendio successive a quella posseduta in relazione all'anzianità maturata. Ma, in particolare per l'attribuzione di classi di stipendio, se ciò è possibile per le nuove liquidazioni di pensioni e per le riliquidazioni relative al personale collocato a riposo successivamente al 1° luglio 1970, non è possibile per le riliquidazioni relative al personale collocato a riposo prima di tale data. Infatti, la legge regionale n. 7, nell'introdurre il sistema della progressione di carriera strutturata per classi di stipendio, conseguibili automaticamente secondo i tempi di permanenza indicati in apposita tabella, ha stabilito, all'articolo 75, che la valutazione dei servizi ai fini dell'attribuzione delle classi andava operata solo per il personale in servizio alla data del 1° luglio 1970. Per il personale già in pensione a quella data, invece, nessuna valutazione dei servizi prestati poteva consentirsi e infatti la riliquidazione delle pensioni ordinarie poté allora avvenire in virtù dell'apposita norma contenuta nell'articolo 77 della medesima legge, secondo le corrispondenze fra i cessati coefficienti e le nuove classi di stipendio.

Quindi, ai fini dell'attuale riliquidazione delle pensioni privilegiate relative alle cessazioni dal servizio avvenute antecedentemente al 1° luglio 1970, stante la disciplina giuridica allora vigente in tema di sviluppo di carriera, l'aumento di 10 anni può comportare solo l'attribuzione di 5 aumenti periodici di stipendio, da aggiungere al trattamento economico relativo alla qualifica posseduta dagli interessati alla data della relativa cessazione dal servizio e non anche, come invece riteneva l'Amministrazione, l'attribuzione di eventuali classi di stipendio superiori. Ciò, infatti, configurerebbe una vera e propria ricostruzione di carriera attuata con la virtuale attribuzione di coefficienti economici relativi a qualifiche, che, secondo la normativa dell'epoca, potevano essere conferite solo ove sussistessero particolari condizioni e con l'osservanza di precisi rigorismi procedurali, come gli scrutini per merito comparativo.

L'articolo 4 della legge regionale 17 ottobre 1977, ora modificato in parte dall'articolo 1 della legge regionale 28 maggio 1979, n. 114, prevede il riconoscimento a tutti gli effetti di servizi prestati in qualifiche immediatamente inferiori a quella di appartenenza, in aggiunta all'anzianità di servizio posseduta, nei limiti del 40 per cento e fino a un massimo di 3 anni.

In proposito, è stato sostenuto che la disposizione in questione, facendo riferimento all'anzianità di servizio, chiaramente esplica i propri effetti ai fini di carriera e non anche di quiescenza. Si è osservato, infatti, che, ove si consentisse l'applicazione di tale norma, anche a questi ultimi fini, i servizi, compresi quelli prestati in qualifiche corrispondenti a quella di appartenenza, sarebbero da valutarsi con particolari limiti percentuali. Il che si paleserebbe in contrasto con tutte le norme che prevedono la valutazione per intero ai fini di quiescenza dei periodi di servizio non di ruolo.

CAPITOLO SECONDO

PRESIDENZA DELLA REGIONE

1. — *Considerazioni generali.*

La legge regionale 10 aprile 1978, n. 2, contenente nuove norme per l'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione, ha conferito maggiori poteri al Presidente della Regione in ordine al coordinamento delle varie materie affidate ai singoli assessori, ma l'attività di spesa degli assessori in generale è continuata nei modi consueti di frammentarietà e del criterio del « caso per caso ».

È mancata, soprattutto, una chiara impostazione programmatica della spesa, come è voluto dall'articolo 1 della legge regionale 10 luglio 1978, n. 16, anche per l'assenza del piano regionale di sviluppo, come già lamentato nella parte generale.

Impostazione programmatica tanto più necessaria in quanto, a seguito della entrata in vigore della legge regionale n. 1/1979, la maggior parte dell'attività amministrativa della Regione è stata affidata ai comuni mentre alla Regione sono rimasti soltanto i compiti di coordinamento, programmazione e stimolo dell'azione amministrativa.

Una nota positiva invece si ricava dallo svolgimento del programma per l'occupazione giovanile impostato con la legge-base statale 1° giugno 1977, n. 285, e con la legge regionale 18 agosto 1978, n. 37, svolgimento che si può definire intenso e che alla fine del 1979 aveva consentito di avviare al lavoro circa 8.000 giovani.

Il Presidente della Regione non ha avuto modo di esercitare i poteri straordinari concessi dalla legge citata, mediante gli istituti della avocazione e della sostituzione delle competenze assessoriali.

Nel corso dell'anno il Presidente è intervenuto sul funzionamento dell'Assessorato dei lavori pubblici, rimasto privo di titolare a seguito delle dimissioni dell'Assessore. Si è trattato, però, del normale « interinato » conseguente alla vacanza dell'Ufficio di assessore.

Il Presidente, inoltre, con proprio decreto ha dato attuazione alla delega contenuta nella legge n. 2/1978 emanando il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale.

2. — *Atti di governo.*

Nel corso dell'esercizio è stato ricostituito il comitato tecnico regionale delle opere pubbliche previsto dall'articolo 11 della legge regionale 29 dicembre 1968, n. 28, nel quale sono stati riconfermati due tecnici che già facevano parte del precedente comitato, il dirigente geologo del Corpo regionale delle miniere e il consigliere del ruolo tecnico dell'ufficio legislativo e legale. Si è consentito cioè che questi due dirigenti non subissero la rotazione imposta ai dirigenti tecnici di cui all'articolo 3 della legge regionale 31 marzo 1972, n. 19, essendosi inteso il divieto di riconferma limitato ai soli dirigenti tecnici dei lavori pubblici e dell'urbanistica. La tesi è suffragata da atti parlamentari relativi alla legge 19, dove in effetti il divieto di riconferma è spiegato con la sola necessità di alternare nell'incarico i funzionari dei ruoli sopradetti.

Sono state anche ricostituite le commissioni provinciali di controllo di Palermo, Catania, Messina, Siracusa e Trapani, e con tale tempestività (appena alcuni mesi di ritardo) da far pensare ad un effetto conseguente alle censure mosse negli anni passati dalla Corte sull'interminabile regime di *prorogatio* nel quale operavano queste commissioni. Tanto che si era posto il problema della legittimità degli atti regionali che fossero stati adottati sul presupposto di altri atti (provinciali, comunali o altri) controllati da commissioni provinciali di controllo da tempo scadute.

La commissione provinciale di controllo di Palermo manca del vice presidente. Nel decreto di nomina, infatti, non è stato designato il componente incaricato di sostituire il presidente in caso di assenza o impedimento. Non è sembrato che tale mancanza conseguisse l'invalidità del provvedimento, poiché la supplenza è figura generale dei rapporti organizzativi interorganici che deve comunque essere assicurata in ogni caso in cui il titolare sia assente o impedito; nel caso manchi una preventiva designazione del supplente, o vicario, valgono altri criteri di scelta (anzianità di servizio, di ruolo, di età, eccetera) senza che possa verificarsi la *vocatio* dell'ufficio di presidenza. In ogni caso, la mancanza di designazione del vice presidente non sarebbe mai vizio dell'atto di costituzione dell'organo ma solo eventuale causa di illegittimità degli atti formati dalla commissione nel caso in cui, assente o impedito il presidente, le funzioni di vicepresidente vengano assunte da persona non designata. La designazione comunque può essere anche non contestuale rispetto al decreto.

La vicenda, però, simile ad altre nelle quali, per assicurare comunque il funzionamento di organi essenziali, si è proceduto a costituzioni incomplete, mette in luce gli effetti dilatori che sull'azione

amministrativa esercita il sistema di distribuzione dei posti fra partiti o altri organismi politicizzati. Accade, infatti, sovente che le designazioni per la nomina di componenti di organi amministrativi collegiali sia demandata dalle leggi a soggetti estranei alla pubblica Amministrazione, i quali poi per contrasti politici ritardano la scelta e impediscono lo svolgimento dell'attività demandata all'organo da costituire. Provvidamente, ora nella legge — il criterio è da far assurgere a principio generale — è stabilita una decadenza della facoltà di designazione dopo un certo periodo di inerzia (articolo 8 legge regionale 16 maggio 1978, n. 5).

3. — Ricorsi straordinari al Presidente della Regione.

In tema di decisioni del Presidente della Regione sui ricorsi straordinari, è da segnalare l'insistente richiesta per la ammissione a visto di un decreto di decisione che, accogliendo un ricorso del Comune di Palermo, consentisse un « premio di rendimento lavori pubblici » a favore del personale dell'ufficio tecnico comunale. Il premio, del 2 per cento dell'importo dei lavori appaltati, era prelevato da un fondo istituito nel 1956 e alimentato da una ritenuta di pari importo a carico degli appaltatori di lavori comunali.

Sul decreto fu a suo tempo rilevato dalla Corte che le norme che istituivano il premio, e la conseguente ritenuta del 2 per cento, hanno natura regolamentare e come tali sono state abrogate dalle numerose leggi successive che hanno disciplinato i contratti e la contabilità dei comuni (ordinamento degli enti locali e relativo regolamento) e il trattamento economico dei dipendenti (decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 49 e legge 4 luglio 1967, n. 20). Inoltre i lavori sul cui importo era stata operata la ritenuta erano stati finanziati con mutui, circostanza questa che rendeva illegittima la ritenuta, e ciò proprio in base a una disposizione della stessa delibera invocata per giustificarla. Infine, le considerazioni che il Consiglio di giustizia amministrativa — pur ammettendo « la manifesta macroscopica illegittimità » — ha svolto in favore dell'accoglimento del ricorso dovevano essere considerate superate dalla deliberazione di questa sezione di controllo n. 154 del 16 dicembre 1976 dove si era affermata la avvenuta abrogazione delle delibere comunali in materia.

Oltre che inviare gli atti alla Procura generale per accertamenti sulla corresponsione del premio eventualmente già avvenuta, l'ufficio di controllo competente aveva chiesto alle autorità tutorie del comune l'annullamento espresso delle delibere stesse.

4. — Aspetti finanziari della gestione.

Il bilancio della Presidenza ha subito nel corso dell'esercizio due assestamenti, con le leggi 26 luglio 1979, n. 178 e 24 dicembre 1979, n. 247.

Il primo ha apportato un aumento di spesa di 1.249.000.000, per lo più destinati agli stipendi del personale degli Enti trasferiti alla Regione con le norme di attuazione dello statuto in materia di istruzione artigiana e professionale (decreto del Presidente della Repubblica 16 febbraio 1979, n. 143). Il secondo ha apportato un aumento di 821 milioni, 730 dei quali per l'Assemblea regionale.

Agli aumenti di spesa si è sopperito nel primo caso con incrementi delle entrate ed economie accertate sull'esercizio 1978, nel secondo caso con riduzione degli stanziamenti per interessi sui mutui che la Regione non ha contratto. L'importo delle spese correnti previste dalla legge iniziale di bilancio è pertanto salito a 197 miliardi 151 milioni mentre le spese in conto capitale ammontano a 108 miliardi 900 milioni.

A fronte di queste previsioni sono stati assunti sulla competenza impegni per 286 miliardi e mezzo ed effettuati pagamenti per 230 miliardi e mezzo.

Sui residui gli impegni sono stati di 57 miliardi e i pagamenti di 12 miliardi e mezzo.

Alcuni capitoli di bilancio non trovano la corrispondente autorizzazione in leggi sostanziali di spesa. Sono i capitoli relativi alle spese riservate (10 milioni) e alle spese di rappresentanza (100 milioni). Anche la rendicontazione di queste spese, erogate da un funzionario delegato che riceve l'accreditamento dei fondi, risulta spesso carente.

Per il funzionamento dell'Assemblea regionale siciliana non esiste alcuna norma regolatrice della spesa, ma questo potrebbe essere spiegato in riferimento al tempo in cui è entrato in vigore lo Statuto anteriormente alla Costituzione e quindi alle norme rigorose dell'articolo 81. Le spese per i locali del Consiglio di giustizia amministrativa e della Corte dei conti per la Regione siciliana sono poste a carico della Regione dai decreti legislativi 654 e 655 del 6 maggio 1948, senza indicazione dell'importo, che viene fissato di anno in anno con la legge di bilancio.

Nella categoria dei trasferimenti sono inseriti contributi ad Enti pubblici ed anche a privati i quali, pur essendo destinatari per legge di somme a carico del bilancio regionale, talvolta non svolgono direttamente un vero servizio pubblico. Ciò accade sia per la parte corrente che per la parte in conto capitale. Anzitutto sembra dubbio in proposito che nei trasferimenti debbano comprendersi i contributi ad operatori, pubblici o privati, i quali si presentano come i destinatari diretti e finali della spesa regionale, e cioè coloro i quali al ricevimento della somma erogata hanno il solo compito di procedere all'impiego finanziario previsto dalla legge. Fra questi, le Università, quando concedono borse di studio, le Cooperative agricole, impegnate in programmi di coltivazione, beneficiarie di varie somme a titolo di trasferimenti. Piuttosto, questa categoria di bilancio dovrebbe essere riservata ad Enti — ordinariamente pubblici — i quali agiscano da mediatori della spesa regionale e che — essi stessi — siano delegati a compiere procedimenti di spesa pubblica

a favore di soggetti che compiano certe attività volute dalla legge. Tipico l'esempio dei comuni, titolari delle nuove funzioni decentrate e di un apposito fondo, il quale esattamente è stato inserito fra i trasferimenti in conto capitale, capitolo 50462. Altra osservazione è che non possono dirsi trasferimenti gli interessi corrisposti agli istituti bancari quale contributo in annualità di mutui edilizi al personale della Regione (capitoli 50458 e 50459). I mutui a tasso agevolato, infatti, sono un servizio reso dalle banche alla Regione per il personale di questa e perciò andrebbero nella categoria dell'acquisto di beni e servizi.

Non si vede inoltre il criterio di distinzione adottato nella ripartizione dei trasferimenti fra la parte corrente e la parte capitale.

I programmi per l'occupazione giovanile, ad esempio — capitoli 10714 e seguenti — sono, infatti, in massima parte destinati alla produzione di beni e servizi in vari settori. Le somme a questo scopo trasferite ai comuni o ad altri enti pubblici dovrebbero trovar posto nel titolo II del bilancio.

Le questioni che si presentano nel bilancio in tema di trasferimenti non sembrano di carattere soltanto formale, dato che si tratta di una categoria di spesa attraverso la quale passa la più gran parte della spesa regionale che, com'è noto, è gestita da Enti diversi, più che direttamente dalla Regione.

Le variazioni di bilancio su capitoli della Presidenza apportate con provvedimenti amministrativi sono state dell'importo di lire 26 miliardi e 800 milioni oltre quelle avvenute con le citate leggi n. 178 e n. 247.

La maggior parte delle variazioni concernono spese obbligatorie, aumentate mediante il ricorso all'apposito fondo di riserva iscritto al capitolo 21252, per 24 miliardi e 800 milioni.

Lire 1 miliardo e 800 milioni sono andate in aumento ai capitoli 10719 e 50461 concernenti i programmi per la occupazione giovanile. Il prelevamento è stato effettuato in questo caso dalle economie accertate al 31 dicembre 1978, operazione consentita dall'articolo 6 della legge regionale 2 gennaio 1979, n. 2.

I pagamenti effettuati mediante mandati diretti sono stati di lire 169 miliardi e 800 mila, quelli con ordine di accreditamento di lire 22 miliardi e 800 mila.

5. - *Attività istituzionale.*

In maggioranza, gli atti amministrativi presidenziali hanno avuto riguardo alla creazione o al rinnovo di organismi operativi dell'amministrazione, i quali sono qui di seguito descritti.

1. — Sulla programmazione, un solo provvedimento. La creazione di un gruppo di esperti presso la Presidenza con compiti ausiliari rispetto al Comitato regionale per la programmazione previsto dall'articolo 6 della citata legge regionale 10 luglio 1978, n. 16, no-

minato lo stesso anno e già di per sé composto di 27 componenti, 15 dei quali esperti in discipline attinenti alla programmazione e 6 rappresentanti di settori economici. La costituzione del gruppo degli esperti è stata resa possibile dall'articolo 14, quinto comma, della citata legge n. 16 che dà facoltà al Presidente « anche in relazione ad indicazioni del Comitato e per l'espletamento di attività connesse con la direzione della programmazione, di conferire incarichi a tempo determinato, che non costituiscono rapporto di pubblico impiego, ad esperti, estranei all'Amministrazione, in numero non superiore a 10. Agli stessi è attribuito il trattamento economico previsto dall'articolo 16 della legge regionale 10 aprile 1978, n. 2 » (e cioè il trattamento economico del direttore regionale al decimo aumento periodico).

La specificità di questa norma ha impedito che questi incarichi potessero essere regolati con le norme rigorose dell'articolo 380 del testo unico sugli impiegati civili dello Stato, al quale pure rinvia l'articolo 87 della legge regionale n. 7 del 1971 sull'ordinamento degli uffici e del personale dell'Amministrazione regionale.

In base alla norma statale questi incarichi non sarebbero stati possibili. Il loro contenuto si è presentato con un unico tipo di attività, e precisamente la raccolta di dati (alcune volte la semplice raccolta di leggi) necessari per la programmazione. Attività questa che è tipicamente amministrativa e certo non può identificarsi con « lo studio e la soluzione di particolari problemi » o con « i casi eccezionali in cui i problemi da studiare richiedano particolare competenza tecnica » previsti dall'articolo 380. È mancata anche una convincente corrispondenza fra l'argomento assegnato a ciascuno degli incaricati e la competenza specifica da essi dichiarata, e che deve ritenersi indispensabile in sede di programmazione, dove occorrono conoscenze specifiche per ogni singolo settore da programmare (industria, agricoltura, turismo, eccetera).

In sede di controllo si è subordinato il visto sui compensi alla stesura di un piano di lavoro dettagliato per lo svolgimento di ciascun incarico e di una relazione a firma del Presidente sul lavoro via via compiuto dagli incaricati.

2. — Dove manca una norma specifica sugli incarichi a personale estraneo alla Amministrazione regionale, invece, la Corte è decisamente intervenuta a bloccare conferimenti di questo genere. Così la Sezione del controllo (decisione n. 164 del 16 febbraio 1979) ha ritenuto che il conferimento di incarichi speciali ad estranei dell'Amministrazione è consentito soltanto in quei casi eccezionali i cui problemi da studiare richiedono una particolare competenza tecnica e qualora ai medesimi sia notoriamente riconosciuta la specifica competenza richiesta. Presupposti del conferimento sono quindi: l'eccezionalità del caso, la particolare natura dei problemi da trattare e la specifica notoria competenza tecnica dei prescelti.

Erano stati conferiti sei incarichi di studio ad esperti estranei dell'Amministrazione con compiti, in verità alquanto vaghi, di fornire « suggerimenti tecnico-scientifici per la redazione dei programmi

di cui alla legge 1° giugno 1977, n. 285, sull'occupazione giovanile, con particolare riferimento alla struttura urbanistica dell'Isola e alle infrastrutture primarie e secondarie connesse ai problemi insediativi, al fine di meglio individuare le prospettive occupazionali portate dallo sviluppo socio-economico, acquisendo tutti gli elementi conoscitivi necessari per la redazione degli stessi ».

Ha osservato la Sezione che per l'attuazione della legge la Regione aveva il solo compito di predisporre i programmi annuali e di costituire una commissione con il compito di acquisire dai competenti uffici, nella legge stessa elencati, i dati relativi alle prospettive di occupazione ed ai fabbisogni formativi dei lavoratori per settori produttivi e per gruppi di professioni. La commissione regionale per l'occupazione giovanile era stata già costituita nel 1977, ed è composta da numerosi ed eminenti esperti alcuni dei quali con compensi fissi mensili e uno appositamente incaricato di studiare in quali forme la Regione siciliana potrebbe attuare interventi di carattere integrativo di quelli dello Stato per l'occupazione giovanile, e in più da un folto numero di altri membri, opportunamente scelti per qualifica, specializzazione ed esperienza; una commissione peraltro dotata di ampi poteri di accertamento e di ricerca, presso gli uffici più competenti e preparati, che avrebbe potuto e dovuto fornire al Governo regionale, se interpellata, tutti i suggerimenti tecnico-scientifici necessari e procedere compiutamente anche alla stesura dei programmi sulla base della grande quantità dei dati acquisiti.

Un ulteriore gruppo di esperti, pertanto, trovava difficile giustificazione.

I servizi pubblici concreti svolti dalla Presidenza riguardano, in base all'ultima legge n. 2 del 78, quelli generali a tutta l'amministrazione centrale (demanio, provveditorato, autoparco) e l'attuazione delle leggi sull'occupazione giovanile. Si tratta della legge statale 1° giugno 1977, n. 285 e della legge regionale, di quella integrativa, del 18 agosto 1978, n. 37. Già avanzata l'attuazione dei programmi specifici, l'Amministrazione ha dato inizio al programma straordinario e di formazione professionale in vari settori economici previsto dall'articolo 25 della legge n. 37 per una spesa complessiva di 9.900 miliardi.

Il programma è articolato in cinque settori fondamentali, agricoltura, industria, turismo, informatica e servizi sociali.

Per ciascun settore è stata operata una ripartizione di fondi per provincia, secondo un piano preventivamente formulato con apposito decreto dell'assessore destinato alla Presidenza, il quale deteneva delega del Presidente in materia.

Le somme così risultanti sono state attribuite a singoli corsi di formazione professionale di 400 ore ciascuno, assegnando ai partecipanti duemila lire l'ora, e tremila lire agli operatori che organizzano i corsi medesimi.

I problemi insorti nel corso del controllo hanno avuto riguardo alla distribuzione concreta delle somme successivamente alla pubblicazione del piano di riparto, ed alla scelta dei soggetti gestori dei

corsi. Sul primo punto si è rilevato che per alcuni settori e per alcune province il piano non è stato rispettato, sicché i provvedimenti ad esso successivi debbono contenere o una motivazione adeguata della difformità, oppure un riequilibrio e una correzione, ove possibile, di quelle spese di cui è stata fatta una prima attuazione parziale.

Per quanto riguarda la scelta dei soggetti gestori, è da lamentare la sproporzionata diffusione di questi, una ventina circa, alcuni dei quali si obbligano alla gestione di corsi specializzati e onerosi, pur apparendo essi stessi organismi di piccole dimensioni. Mentre il terzo comma del suddetto articolo 25 consentiva per questi corsi contributi a enti, associazioni, scuole, istituti e imprese, sono rimaste praticamente escluse dal programma le scuole professionali di Stato, che avrebbero offerto maggiori garanzie, e nemmeno vi è stata la concentrazione dei corsi presso quegli organismi a carattere nazionale — quasi tutti dipendenti dalle confederazioni sindacali — che almeno possono vantare in questo campo esperienze più diffuse e consolidate.

In pochissimi casi l'Amministrazione ha utilizzato la norma che consente il contributo per l'organizzazione di corsi a datori di lavoro privati i quali si impegnino ad assumere, al termine del corso, almeno il 25 per cento dei giovani che lo frequentano. Oltre che una occupazione sia pure numericamente limitata, si sarebbe potuto ottenere da parte dei datori di lavoro un vero e proprio apprendistato, certamente più utile che una attività di insegnamento come quella impartita dagli enti di formazione.

E mancata in effetti una ricerca di soggetti economici disponibili a tale servizio, essendosi l'Amministrazione limitata ad attendere l'iniziativa e le domande che le venivano rivolte per l'organizzazione dei corsi.

Opportunamente però alcuni corsi vengono svolti, seppure non direttamente da imprese private, utilizzando sedi, attrezzature e personale di aziende private agricole e alberghiere.

Tutti i gestori, comunque, debbono possedere i requisiti voluti dalla legge regionale 6 marzo 1976, n. 24, sull'addestramento professionale dei lavoratori, anche se l'osservanza, richiesta ed ottenuta dalla Corte, di tale adempimento, non sembra sufficiente ad assicurare l'effettivo addestramento, dato che è rimasta inattuata nella parte che istituisce l'albo regionale del personale docente dei corsi di formazione professionale (articolo 14 della legge regionale 6 marzo 1976, n. 24).

Sulle due leggi, nazionale e regionale, di occupazione giovanile, è possibile tracciare un quadro di attuazione come si presentava alla fine del 1979.

a) *I progetti specifici* finora approntati in base alla legge statale 285 sono 8. Due non sono stati svolti, o perlomeno non sono giunti alla fase della spesa: sono il progetto 5 per il censimento delle reti idriche e fognanti, e il progetto 8 per la manutenzione degli uffici pubblici e scolastici. Gli altri sei progetti sono arrivati alla fase di

avviamento al lavoro dei giovani iscritti nelle liste speciali e si trovano già nella fase di svolgimento concreto dei vari servizi affidati ai giovani (beni culturali, turismo, assistenza, censimento, eccetera). La gestione dei progetti consiste nella direzione delle varie attività da parte di enti pubblici (comuni, sovrintendenze, biblioteche, uffici provinciali agricoltura e amministrazioni provinciali) e nel pagamento degli occupati, pagamento che avviene sui fondi appositamente accreditati agli enti gestori.

b) *Il programma integrativo regionale* di cui alla legge 37 è anch'esso a buon punto. Per il censimento dei beni etno-antropologici (articolo 18 della legge), la manutenzione e pulizia dei beni culturali (articolo 19) e l'animazione culturale (articolo 20) sono state impegnate somme per 10 miliardi circa, delle quali più della metà erogate. Per la formazione professionale di cui si è parlato sopra sono stati impegnati 8 miliardi e mezzo.

Scarsa invece l'applicazione dell'articolo 22 della legge n. 37.

Questo prevede che gli enti pubblici sottoposti alla vigilanza della Regione e i medici provinciali possano affidare a cooperative di giovani servizi del tipo di quelli descritti nell'articolo 26 della legge 285, detti « servizi socialmente utili ». Il contributo della Regione per il pagamento dei salari — perché di questo si tratta — è del 70 per cento per quanto riguarda gli enti, e del 100 per cento per i medici provinciali. È accaduto che in quest'ultimo caso i programmi sono stati avviati, con accreditamenti per 1 miliardo circa, e invece nel primo è venuta generalmente a mancare la deliberazione necessaria perché i comuni si accollino il 30 per cento della spesa, sicché sono ancora inutilizzabili circa 2 miliardi e mezzo già impegnati.

Come si è detto all'inizio, i giovani avviati in virtù delle due leggi citate sono stati circa 8 mila a tutto il 1979, aumentati di più di un migliaio nei primi mesi del 1980.

L'attività di decentramento imposta dalla legge 2 gennaio 1979, n. 2, ha dato luogo al trasferimento ai comuni delle somme stanziare, 80 miliardi. È stato raccolto in una circolare, in guisa di elencazione di testi di legge, tutto il complesso delle disposizioni vigenti per i vari settori decentrati.

Non si riscontrano nella circolare (né in altri atti) disposizioni sui provvedimenti amministrativi necessari alla applicazione delle varie leggi, procedimenti per i quali l'amministrazione regionale ha ormai una lunga esperienza e un corpo di personale che fin ora vi è stato addetto.

La mancanza più grave, come già detto, è che al trasferimento delle funzioni da parte della Regione non ha corrisposto l'istituzione di alcuna forma di collegamento tra Regione e comuni che mettesse la Regione in grado di avere almeno notizia dello svolgimento dei servizi dismessi e in grado di potere in qualche modo intervenire all'occorrenza o intervenire specificamente *ad acta*. Unica forma di informazione restano pertanto gli istituti di credito presso i quali

sono accesi i conti correnti intestati ai comuni. Gli istituti, infatti, insieme all'obbligo di versare direttamente gli interessi nel bilancio della Regione, debbono inviare alla Regione la situazione semestrale dei conti medesimi (articolo 35, quarto comma). Nemmeno il rendiconto generale della Regione potrà dare qualche nozione in proposito perché è mancata l'istituzione di un distinto capitolo di entrata che accogliesse questi interessi, dai quali si sarebbe potuta trarre una indicazione, sia pure non precisa, dei fondi giacenti.

Significativamente, intanto, già l'Assessorato del bilancio ha diramato ai comuni una circolare con la quale precisa che i fondi non utilizzati non vanno restituiti alla Regione ma debbono essere iscritti nei bilanci comunali come « fondi residuati ».

Sulle spese riservate è da segnalare che la relativa somma (10 milioni) viene accreditata al consegnatario cassiere della Presidenza ed erogata direttamente al Presidente in base ad ordine scritto di questo, ordine che costituisce poi l'unico documento giustificativo in sede di rendicontazione.

Le spese di rappresentanza seguono lo stesso procedimento.

Sono rendicontate con fatture presentate da fornitori di prodotti o servizi prestati a varie persone che vengono in rapporto con il Presidente della Regione.

È apparso difficile in sede di controllo limitare il numero dei beneficiari di tali oggetti e servizi, data l'ampia rete di rapporti tenuti dal Presidente in base all'articolo 2, lettera a), della legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28. È stato possibile però pretendere l'individuazione delle persone che ricevono le prestazioni e l'indicazione delle loro qualità. Inoltre, sul capitolo delle spese di rappresentanza non è sembrato possano gravare spese che sono oggetto di altri capitoli di bilancio affidati alla gestione di altri Assessorati o della stessa Presidenza, e ciò perché il rapporto personale del Presidente con i destinatari di queste spese non può sostituirsi alle normali competenze della gestione del bilancio.

CAPITOLO TERZO

ASSESSORATO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA E
DELLE FORESTE

1. — *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.*

Nel corso dell'esercizio 1979 la produzione legislativa in materia di agricoltura e foreste, meno intensa che negli ultimi anni, è stata ancora caratterizzata da una previsione di interventi frammentari e disorganici consistenti soprattutto nella distribuzione di incentivi ai diversi settori produttivi e nel rifinanziamento di precedenti leggi.

Si manifesta, perciò, sempre più pressante l'esigenza di una legge di riforma degli incentivi in agricoltura che unifichi e coordini in un unico testo la miriade disordinata di leggi di intervento e fornisca un quadro il più possibile chiaro dei finanziamenti disponibili, razionalizzando la politica dell'incentivazione e semplificando le procedure applicative con notevole vantaggio per gli operatori agricoli, nonché per i funzionari addetti alla istruttoria delle pratiche e, in definitiva, per l'intera agricoltura siciliana.

Passando ad un rapido esame delle leggi emanate nell'esercizio si sottolinea in primo luogo la legge 2 gennaio 1979, n. 1, che, nel quadro del riordinamento degli enti locali, ha decentrato ai comuni alcuni compiti dell'Amministrazione in materia di agricoltura e foreste ed in particolare, previa istruttoria, l'erogazione dei contributi per la tenuta della contabilità aziendale, la concessione di premi nel settore zootecnico, l'attuazione dei progetti silvo-pastorali, la vigilanza su terreni sottoposti a vincolo per scopi idro-geologici.

Al fine di coordinare la legislazione regionale riguardante il settore agricolo con quella statale e comunitaria e « pervenire alla definizione di un quadro normativo chiaro ed applicabile con rapidità ed incisività », il Presidente della Regione con decreto n. 3 del 6 marzo 1979 ha costituito presso l'Assessorato agricoltura e foreste una commissione di studio con il compito di individuare ed indicare tutte le notizie, i dati e gli elementi utili per consentire il riordino della normativa regionale ed il suo coordinamento con la

legislazione statale e comunitaria e la elaborazione dei provvedimenti legislativi per grandi settori di intervento.

— La legge n. 12 del 20 febbraio 1979 ha disposto un contributo per l'attività ed il funzionamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia.

— La legge n. 36 del 17 marzo 1979 ha previsto interventi di sostegno per produttori ed esportatori di agrumi ed ortofruttili.

— La legge 174 del 21 luglio 1979 ha incorporato l'Ente siciliano di elettricità (ESE) nell'Ente di sviluppo agricolo (ESA).

— La legge n. 180 del 28 luglio 1979, disponendo interventi urgenti nel settore forestale, ha stanziato nove miliardi per la difesa dei boschi dagli incendi.

— La legge n. 196 del 13 agosto 1979 ha previsto interventi per consentire il pagamento dei premi comunitari in favore del settore zootecnico.

— La legge n. 197 del 13 agosto 1979 reca provvedimenti per il settore agricolo con uno stanziamento di 46 miliardi soprattutto per contributi nelle opere di miglioramento fondiario, nel credito agevolato e nell'acquisto di macchine agricole.

— Legge n. 198 del 13 agosto 1979 reca interventi per la disciplina delle agevolazioni riguardanti le attività e le iniziative delle cantine sociali e loro consorzi.

— La legge n. 199 del 13 agosto 1979, ha stanziato 9 miliardi per provvedimenti nel settore della serricoltura elevando la misura del contributo previsto per impianto di nuove serre a favore di aziende agricole che praticano le coltivazioni in serra.

Le somme iscritte nello stato di previsione della spesa riguardante l'Assessorato agricoltura e foreste ammontano a lire 62.098.186.000 per le spese correnti ed a lire 432.011.900.000 per le spese in conto capitale.

A seguito delle variazioni intervenute nel corso dell'esercizio tali importi sono ammontati rispettivamente a lire 66.151.416.247 ed a lire 551.513.659.608 con una incidenza delle spese in conto capitale sul totale dello stanziamento di circa il 90 per cento.

Tale rapporto risulta meno accentuato se si considera che alcune spese, iscritte tra quelle in conto capitale, hanno sostanzialmente la natura di spese correnti una volta incluse nei bilanci degli enti a cui favore sono erogate. Si citano ad esempio: 38 miliardi iscritti al capitolo 56003 quale somma da versare all'Ente di sviluppo agricolo per l'attuazione dei suoi compiti istituzionali, nonché 5 miliardi iscritti al capitolo 56011 quale contributo ad integrazione

dei bilanci dei consorzi di bonifica per il funzionamento dei servizi ed il mantenimento delle strutture operative.

Soprattutto nell'ambito delle spese in conto capitale si verifica il fenomeno dell'inclusione in bilancio di più capitoli aventi la stessa denominazione e perciò destinati alla copertura di spese della stessa natura.

Ciò si verifica per la già accennata complessità ed eterogeneità degli interventi legislativi che si succedono nel tempo in favore dei medesimi settori di attività, nonché per la provenienza dei fondi disponibili da fonti diverse (Stato, Regione, Cassa per il mezzogiorno, Comunità economica europea), oltre che per la reiscrizione in bilancio di nuovi capitoli per provvedere al pagamento di somme eliminate per perenzione amministrativa, pur in presenza di capitoli di competenza aventi la stessa denominazione, ma facenti capo a diverse leggi di autorizzazione.

Tale situazione in pratica ha portato, addirittura, alla conseguenza che al finanziamento di singole opere di miglioramento fondiario l'Assessorato agricoltura abbia provveduto utilizzando i fondi stanziati su più capitoli di bilancio ritenendo congiuntamente applicabili alla medesima fattispecie diverse disposizioni legislative.

È necessario, pertanto, che tutta la materia venga riordinata ed unificata ed i capitoli di spesa abbiano una denominazione ben precisa e riguardino un solo settore di intervento. Ciò anche per una puntuale applicazione del principio della specificazione dei capitoli di spesa che è essenziale e fondamentale della normativa relativa al bilancio degli Enti pubblici (vedi quanto già rappresentato nella parte prima, capitolo I, n. 5.

2. — *Attività istituzionale.*

Gli interventi nei settori dell'agricoltura e foreste si esplicano, oltre che col finanziamento di grandi e medie opere di bonifica e di sistemazione idraulico-forestale, anche mediante l'erogazione di contributi e sussidi per opere di bonifica minore o di miglioramento fondiario; per piani di produzione agricola; per prestiti a tasso agevolato; per lotte antiparassitarie e difesa fito-sanitaria; per acquisto di macchine agricole; per costruzione e manutenzione di strade interpoderali; per danni causati da avversità atmosferiche o da altre calamità naturali.

Nella gestione di tali interventi, e soprattutto di quelli relativi ad opere pubbliche comportanti una spesa elevata e date in concessione ad enti locali, a consorzi di bonifica o all'Ente di sviluppo agricolo, si nota un'estrema lentezza di esecuzione che, oltre a ritardare nel tempo la possibilità di usufruire dei vantaggi che le opere sono destinate a recare alla collettività, causano una notevole lievitazione dei costi originariamente previsti.

Non è raro che tra la data del decreto di concessione e quella dell'approvazione degli atti di contabilità finale intercorrano parecchi

anni. La necessità di apportare varianti in corso d'opera, la sospensione dei lavori dovuta ad esaurimento dei fondi disponibili (intaccati notevolmente dal meccanismo della revisione dei prezzi), le numerose proroghe concesse agli appaltatori i quali non hanno nessun interesse ad accelerare la fase dell'esecuzione, spostano nel tempo il termine di ultimazione dei lavori determinando quasi un circolo vizioso; l'aumento dei costi provoca un ritardo nei lavori, questo ritardo provoca un aumento dei costi e così via.

Emblematico al riguardo è il caso della costruzione di sei dighe per la realizzazione di altrettanti invasi a scopo irriguo e la cui esecuzione è affidata in concessione all'Ente di sviluppo agricolo. Nessuna di esse è attualmente ultimata benché l'approvazione dei relativi progetti risalga, in qualche caso, a più di dieci anni. La situazione è la seguente:

1. - Diga sul fiume Naro. Il progetto, approvato nel 1966, prevedeva una spesa di lire 4.731 milioni mentre il costo finora sostenuto supera i 60.000 milioni (di cui più di 44.000 milioni per revisione prezzi in corso d'opera).

2. - Diga sul fiume S. Leonardo. Il progetto originario prevedeva una spesa di lire 5.181 milioni, mentre il costo finora sostenuto supera i 25.000 milioni (di cui più di 8.800 per revisione prezzi).

3. - Diga sul fiume Mogazzolo. Spesa prevista nel progetto approvato nel 1976: lire 28.000 milioni; costo finora raggiunto: lire 55.000 milioni (di cui 13.394 milioni per revisione prezzi).

4. - Diga sul torrente Burralto (Agrigento). Progetto del 1976: lire 16.917 milioni; costo raggiunto: lire 19.106 milioni di cui lire 2.188 milioni per revisione prezzi).

5. - - Diga sul torrente Olivo (Enna). Progetto approvato nel 1973: lire 10.400 milioni; costo raggiunto: lire 33.685 milioni (di cui 5.775 per revisione prezzi).

6. - Diga sul fiume Irminio (Ragusa). Progetto del 1976: lire 16.173 milioni; costo raggiunto: lire 29.000 milioni (di cui 8.280 per revisione prezzi).

È auspicabile al riguardo una maggiore vigilanza da parte dell'Amministrazione regionale specie sull'osservanza delle norme introdotte dalla legge regionale n. 35 del 1978 che ha disciplinato i poteri del direttore dei lavori in materia di sospensione della esecuzione dei lavori, che ha consentito la redazione di perizie suppletive solo entro i limiti del 50 per cento dell'importo originario dell'appalto e che ha limitato la possibilità di concedere proroghe ai soli casi di comprovate circostanze eccezionali ed imprevedibili.

Per quanto riguarda l'aggiudicazione dei lavori a mezzo di licitazione privata, sarebbe opportuna un'interpretazione autentica da

parte del legislatore delle disposizioni contenute nella legge 2 febbraio 1973, n. 14, relativamente ai metodi delle offerte segrete da confrontarsi con la media finale (articolo 1, lettera *d*).

Nel primo caso viene effettuata la media delle offerte comprese entro i limiti del minimo e massimo ribasso determinati dall'Amministrazione e tale risultato viene poi mediato con il limite di massimo ribasso; nel secondo caso vengono mediate le offerte che presentano i maggiori ribassi in ragione del 50 per cento di tutte le offerte.

In entrambi i casi l'aggiudicazione viene fatta al concorrente la cui offerta eguaglia o, in mancanza, più si avvicina « per difetto » alle medie effettuate con i procedimenti suesposti.

Secondo l'interpretazione dell'Amministrazione, nonché del Tribunale amministrativo regionale del Lazio (21 settembre 1977, n. 665) l'espressione « per difetto » deve essere intesa nel senso di percentuale di ribasso immediatamente inferiore alla media determinata.

Ad esempio, nel caso che la media risultasse pari al 10 per cento, l'aggiudicazione dovrebbe essere effettuata al concorrente che ha offerto un ribasso del 5 per cento, anziché a quello che ha offerto il 10,1 per cento.

Secondo una recente decisione del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria (7 novembre 1978, n. 355) la suddetta disposizione deve invece essere interpretata nel senso che l'offerta più vantaggiosa per l'Amministrazione non è quella contenente la percentuale di ribasso più vicina per difetto alla media dei ribassi, ma quella contenente la cifra-prezzo, cioè il corrispettivo più conveniente per l'Amministrazione, rappresentando l'espressione « ribasso » un semplice attributo qualificativo dell'offerta. Nell'esempio citato l'aggiudicazione dovrebbe pertanto essere fatta in favore del concorrente che ha offerto il ribasso del 10,1 per cento.

Sono evidenti le diverse conseguenze che derivano dal seguire l'una o l'altra linea interpretativa. Seguendo l'orientamento del TAR dell'Umbria, l'Amministrazione conseguirebbe notevoli risparmi, ma, attesa l'ambiguità della norma, onde evitare un contenzioso che ritarderebbe l'esecuzione delle opere pubbliche, sembra necessario un intervento legislativo.

Altrettanto notevole, se non ancora più grave, è il ritardo con cui l'Assessorato agricoltura e foreste procede alla utilizzazione delle somme assegnate alla Regione siciliana sui fondi CEE.

Basti dire che nel corso del 1979, su una disponibilità di circa 45.000 milioni derivante da assegnazioni dello Stato per l'attuazione delle direttive della Comunità economica europea per la riforma dell'agricoltura sono stati assunti impegni di spesa per lire 87 milioni circa (meno del 2 per mille), mentre l'intera assegnazione di lire 17.000 milioni circa per l'attuazione delle direttive comunitarie sull'agricoltura di montagna, inizialmente inserite nella Rubrica 7 (foreste ed economia montana) e successivamente trasferite alla Rubrica 4 (miglioramenti fondiari), è rimasta interamente inutilizzata.

Altrettanto lenta è l'utilizzazione delle somme provenienti dal Fondo di solidarietà nazionale: a titolo di esempio si segnala che

a fronte di un'assegnazione di lire 12.000 milioni destinati ad un programma di opere per il sostegno ed il potenziamento dell'economia agricola delle province di Agrigento, Caltanissetta, Enna e Ragusa, sono stati assunti impegni per lire 1.166 milioni.

Altre carenze, sia di natura legislativa che amministrativa, si sono rilevate, poi, nel settore dell'assistenza tecnica in agricoltura.

Nel corso dell'esercizio 1979 l'Assessorato regionale agricoltura e foreste ha emesso mandati di pagamento per un importo superiore a tre miliardi di lire in favore di istituti universitari siciliani, istituti agrari, sperimentali ed altri enti con i quali erano state stipulate convenzioni ai sensi delle leggi regionali 3 giugno 1975, n. 24, 20 aprile 1976, n. 36 e 1° agosto 1977, n. 73. Tali disposizioni, volte a favorire le attività di ricerca applicata e di assistenza tecnica nel settore dell'agricoltura, hanno previsto lo strumento convenzionale per la regolazione delle modalità di realizzazione delle attività finanziate e per la individuazione delle spese da porre a carico della Amministrazione regionale.

In un primo tempo all'erogazione della spesa autorizzata si è provveduto con il sistema dell'ordine di accreditamento, comportante l'obbligo del rendiconto a carico degli istituti convenzionati, considerati a tutti gli effetti funzionari delegati.

Con l'entrata in vigore della legge 28 luglio 1978, n. 23, l'assessore regionale per l'agricoltura e foreste è stato autorizzato ad erogare le spese previste in convenzione mediante « assegnazione diretta » in favore degli enti ed istituti convenzionati cui è stata attribuita ogni responsabilità in merito alla determinazione delle spese ed all'esecuzione dei programmi approvati dall'Assessorato agricoltura ed allegati alle convenzioni, con l'obbligo della presentazione di una relazione annuale sull'attività svolta e sui risultati conseguiti.

Nelle erogazioni effettuate nel corso dell'esercizio è stato ravvisato un elemento costitutivo di un rapporto contabile pubblico comportante per i percettori delle erogazioni stesse l'obbligo della resa del conto giudiziale e l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti, tesi questa, non condivisa dall'Amministrazione che ha sostenuto la mancanza dei presupposti soggettivi perché enti ed organismi convenzionati possono considerarsi agenti contabili e la sussistenza di un rapporto contrattuale con gli enti in parola in virtù del quale l'Amministrazione si assicurerebbe, previo corrispettivo, l'acquisizione di apporti tecnico-scientifici o di prestazioni o di forniture.

La natura contrattuale delle obbligazioni nascenti dalle convenzioni è però da escludere.

Una pubblica Amministrazione può servirsi dello strumento contrattuale per regolare secondo le norme del diritto privato, i propri rapporti patrimoniali con gli altri soggetti e come ogni contraente è tenuto a corrispondere la propria prestazione solo in quanto la controparte adempia alla propria; a ciò deve aggiungersi che una pubblica Amministrazione non è tenuta al pagamento di quanto da essa dovuto fin quando la controparte non abbia adempiuto e non siano state esplicate le procedure di verifica e di liquida-

zione attraverso appositi adempimenti amministrativo-contabili, mentre nei casi di specie, l'intera spesa prevista in convenzione viene erogata con mandato diretto ed anticipatamente.

È poi da notare che le convenzioni previste dalle norme sopra citate non sono finalizzate alla composizione di interessi di natura patrimoniale tra le parti del rapporto; l'Amministrazione non si pone come parte di diritto privato, ma come autorità e gli atti posti in essere non sono manifestazione di autonomia privata, ma esercizio di potestà pubbliche ed, in particolare, della potestà organizzatoria.

A tali convenzioni deve perciò riconoscersi la natura di accordi amministrativi o organizzativi e cioè di atti bilaterali (o plurilaterali) a mezzo dei quali una pubblica amministrazione, consentendolo un'apposita norma, organizza un proprio ufficio provvedendo - mediante una regolamentazione concordata - alla cura di pubblici interessi, all'esercizio di una pubblica attività, all'organizzazione di un pubblico esercizio.

In particolare, con le convenzioni stipulate, l'assessore per l'agricoltura e foreste:

1) ha provveduto alle spese di istituzione, di impianto, di manutenzione e di funzionamento dell'« Unità provalente di sperimentazione e di ricerca applicata », struttura organizzativa creata con la legge regionale n. 24 del 1975, dotando gli enti ed istituti ad essa aderenti di beni mobili e immobili che, comunque acquisiti, costituiscono patrimonio della Regione siciliana;

2) ha instaurato rapporti di collaborazione o addirittura di partecipazione fra gli organismi convenzionati e la struttura organizzativa della Regione, riservandosi un potere di direttiva e di coordinamento tra le attività svolte dai vari enti, nonché di verifica e di vigilanza sulle attuazioni dei programmi di ricerca;

3) ha disciplinato i compiti affidati dalla legge agli organismi universitari in ordine allo svolgimento di corsi di formazione e specializzazione al rilascio di appositi attestati sull'esito degli esami svolti a fine corso valevoli per la partecipazione a pubblici concorsi; alla corresponsione, per conto della Regione, delle indennità spettanti ai partecipanti ai corsi medesimi.

In conclusione sembra potersi individuare nei rapporti instaurati con le « convenzioni organizzative » dei veri e propri « rapporti di servizio » da intendere come relazioni intercorrenti tra l'ente Regione e gli altri soggetti (enti pubblici e privati) assegnati da un ufficio nel quadro della più vasta struttura organizzativa dell'Unità polivalente di sperimentazione e di ricerca applicata e delle collegate Sezioni specializzate previste dalla legge regionale n. 73 del 1977 ed aventi sede presso le Università aderenti alla Unità polivalente.

Numerose clausole inserite in convenzione e che prevedono obblighi a carico degli enti convenzionati possono considerarsi vere e proprie « norme di servizio » cui gli incaricati dell'ufficio debbono

attenersi per l'adempimento dei compiti assegnati al fine dell'attuazione dei programmi approvati dall'assessore per l'agricoltura e foreste.

È chiaro che il rapporto di servizio che lega un ente ad un altro ente ha natura atipica, ma ciò non impedisce che esso possa costituire il presupposto per il sorgere di responsabilità, anche di natura contabile, a carico di soggetti partecipanti ad attività dell'apparato amministrativo regionale cui sia connessa la gestione di pubblico denaro.

I rapporti intercorrenti tra la Regione e gli enti convenzionati ed in particolare con le Università aderenti all'Unità polivalente, non sono comunque sufficientemente definiti dal legislatore regionale né le cosiddette Sezioni specializzate aventi sede presso le medesime Università hanno ancora una propria fisionomia strutturale.

A tale proposito sarebbe opportuno un intervento chiarificatore del legislatore, che coordinando la vigente legislazione in materia, definisca i rapporti intercorrenti tra l'autonomia riconosciuta agli enti convenzionati e la collaborazione che gli stessi sono chiamati a dare all'apparato amministrativo regionale risolvendo in particolare i problemi legati alla strutturazione dell'Unità polivalente, alla definizione dell'organico del personale adibito ad attività di ricerca da inserire nelle strutture organizzative ed alla disciplina dell'erogazione e della utilizzazione dei mezzi finanziari necessari per un corretto svolgimento delle attività di ricerca e di assistenza tecnica in agricoltura.

In ordine alla mancata attuazione, da parte dell'Amministrazione, di precise disposizioni legislative, si segnala che non ha ancora trovato applicazione la legge regionale 30 dicembre 1977, n. 106, nella parte in cui ha disposto che per garantire l'efficienza dei consorzi di bonifica, le gestioni straordinarie avrebbero dovuto essere rinnovate entro il 30 maggio 1978 e, contestualmente, avrebbe dovuto essere nominata la consulta prevista dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1962, n. 947.

Non risulta, poi, che sia stato dato concreto avvio alla attività delle cooperative agricole dei giovani disoccupati, sia per difficoltà di acquisizione dei terreni da trasformare e valorizzare, sia per i ritardi nell'approvazione dei progetti di sviluppo.

Azienda foreste demaniali della Regione siciliana.

L'Azienda foreste demaniali della Regione siciliana, istituita con legge regionale 16 aprile 1949, n. 10, è pervenuta all'attuale assetto con la legge regionale 29 dicembre 1975, n. 88.

Ha personalità giuridica propria e gestione autonoma, ha un proprio bilancio al cui pareggio provvede annualmente la Regione con un contributo iscritto nello stato di previsione della spesa dell'Assessorato agricoltura e foreste. Per l'esercizio finanziario 1979 detto contributo iscritto all'apposito capitolo 56901 è stato di lire 13.000.000.000 mentre nell'esercizio 1978 era stato di lire 8 miliardi 700.000.000.

Compito principale della suddetta Azienda è quello di gestire il patrimonio forestale della Regione, nonché promuovere e favorire le attività utili per lo sviluppo della economia delle zone boschive.

Nell'adempimento dei suoi compiti istituzionali svolge una attività coordinata con quella degli Ispettori ripartimentali delle foreste, organi periferici dell'Assessorato regionale agricoltura e foreste.

Gli stati di previsione dell'entrata e della spesa dell'Azienda per l'esercizio finanziario 1979 indicano entrate e spese a pareggio per lire 13.238.000.000.

Non sono comprese nel bilancio dell'Azienda le spese per stipendi ed altri assegni fissi al personale, come pure quelle per corsi allievi guardie e allievi sottufficiali, per le divise, per i corsi di qualificazione e di aggiornamento del personale tecnico che sono tutti a carico del bilancio dell'Assessorato regionale agricoltura e foreste.

L'ammontare complessivo dei pagamenti effettuati nell'esercizio 1979 è stato di lire 15.360.332.380, di cui lire 4.078.303.634 in conto residui, con un sensibile aumento rispetto all'esercizio 1978, durante il quale l'ammontare complessivo dei pagamenti era stato di lire 11 miliardi 20.367.000, di cui lire 2.395.139.000 in conto competenza e lire 8.625.228.000 in conto residui.

Riguardo all'attività istituzionale svolta nel corso dell'esercizio è da dire che mentre i lavori di carattere ordinario sono di norma eseguiti in amministrazione diretta, l'esecuzione dei lavori di carattere straordinario viene in genere effettuata mediante appalti.

È continuata con impegno l'azione antincendi potenziando le attrezzature e rendendo più efficaci le misure preventive.

In particolare si è cercato con cartelli e documentari di influire sul comportamento dei cittadini per impedire il verificarsi di incendi dovuti ad imprudenze.

Oltre alle cure del sottobosco e alla creazione di viali parafuoco, è stata finanziata la realizzazione di piccoli e medi serbatoi per la raccolta delle acque e la formazione di prati-pascoli irrigui.

In occasione dell'esame di un provvedimento con cui veniva concesso un terreno demaniale per lo sfruttamento di una cava, la Corte, nel ritenere che il rilascio di concessione del genere esula dalla competenza dell'Azienda, ha rilevato un'inesattezza nella formulazione dell'articolo 61 della legge regionale 1° ottobre 1956, n. 54.

Tale articolo prevede che in caso di rinuncia da parte del proprietario, l'assessore all'industria può dare in concessione, con suo decreto, il diritto di coltivazione della cava a chi ne abbia fatto istanza osservando le norme contenute nel capo II del titolo III in quanto applicabili.

Nella legge non esiste però un capo II del titolo III e pertanto è da presumere che il legislatore sia incorso in errore volendo, invece, rinviare alle norme del capo III del titolo II e cioè alla disciplina prevista per le miniere.

Anche se la legge risale al lontano 1956, sarebbe opportuna una rettifica legislativa.

CAPITOLO QUARTO

ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI
ED AMBIENTALI E DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

1. — *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.*

Fra le leggi regionali emanate nel corso del 1979 in materia di beni ambientali e culturali e di pubblica istruzione meritano particolare menzione le seguenti:

— Legge 2 gennaio 1979, n. 1, concernente « Attribuzioni ai comuni di funzioni amministrative regionali ». Sono state trasferite ai comuni le competenze relative alle colonie climatiche, alle refezioni scolastiche, al trasporto gratuito, alla manutenzione e riparazione di aule, servizi igienici e arredamenti; sono stati soppressi i patronati scolastici e loro consorzi; sono state, infine, trasferite varie competenze in materia di interventi per la promozione culturale e l'educazione permanente tra cui l'organizzazione e la gestione dei parchi gioco Robinson. È stato di conseguenza soppresso il capitolo 38055 concernente la concessione ai comuni di contributi per l'organizzazione e gestione dei suddetti parchi, mentre è stato mantenuto il capitolo n. 37957 destinato al finanziamento di corsi di qualificazione del personale addetto ai parchi stessi.

Tale capitolo è stato istituito per la prima volta nel 1978 e secondo l'Amministrazione troverebbe il suo fondamento sostanziale nell'articolo 1 della legge n. 66 del 1975 che autorizza la Regione ad adottare iniziative e concedere contributi per una serie di attività inserite nel quadro della promozione culturale e dell'educazione permanente.

Al riguardo si rappresenta l'esigenza che l'iniziativa in questione trovi un esplicito supporto legislativo, anche al fine di regolare le modalità di svolgimento dei corsi, la scelta dell'Ente gestore (attualmente la direzione e la responsabilità dei corsi stessi è affidata all'Istituto di psicologia sperimentale della facoltà di economia e com-

mercio dell'Università di Palermo), l'eventuale obbligo dei comuni di assumere il personale tra coloro che hanno ottenuto la qualificazione, in modo da non vanificare gli scopi dell'iniziativa in questione.

— Legge 5 marzo 1979, n. 15: è stata autorizzata la concessione per l'anno 1979 all'ARCI, all'ENARS-ACLI, all'AICS e all'ENDAS di sussidi straordinari per un ammontare di lire 150.000.000 per spese generali e di funzionamento e di contributi per un pari ammontare per il finanziamento di attività specifiche. Mentre è giustificabile la concessione di contributi per la realizzazione di iniziative culturali e ricreative (le Associazioni beneficiarie debbono rendicontare le spese e presentare una relazione sulle attività svolte), non altrettanto può dirsi per la concessione dei sussidi straordinari, anche nella considerazione che il loro impiego è sottratto ai normali controlli e che i beneficiari sono organismi a carattere nazionale.

— Legge 5 marzo 1979, n. 16, concernente norme per la promozione culturale e l'educazione permanente. Oltre all'istituzione di un Comitato tecnico-consultivo, la citata legge ha autorizzato l'Assessorato a concedere contributi per una maggiore diffusione della culturale musicale (lire 500.000.000), per iniziative artistico-culturali dirette alla diffusione e alla conoscenza del dramma antico e del teatro contemporaneo, per la diffusione del teatro dialettale siciliano, delle tradizioni popolari e del teatro dell'opera dei pupi (lire 120.000.000), per l'acquisto da parte dei comuni di strumenti musicali da assegnare ai complessi bandistici (lire 70.000.000), per riparazione e restauro di organi (lire 100.000.000). Per iniziative direttamente promosse dall'Assessorato la legge n. 16 ha autorizzato la spesa di lire 100.000.000; l'intero stanziamento è stato destinato alla celebrazione del V centenario della morte di Antonello da Messina. La gestione e l'organizzazione sono state affidate alla facoltà di lettere e filosofia dell'Università di Messina.

— Legge 17 marzo 1979, n. 35. Con la legge 2 gennaio 1979, n. 1, era stata tra l'altro trasferita ai comuni la competenza relativa alla refezione scolastica e al trasporto gratuito degli alunni. Senonché, essendo la citata legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 1 del 6 gennaio 1979, entrata in vigore il quarantaseiesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione, si è reso necessario un ulteriore intervento legislativo: l'articolo 2 della legge n. 35 ha autorizzato l'assessore regionale alla pubblica istruzione ad accreditare ai comuni che hanno assicurato la refezione scolastica ed il trasporto gratuito nel periodo dal 4 gennaio al 22 febbraio 1979, le somme effettivamente spese per lo svolgimento di tali servizi.

— Legge 28 maggio 1979, n. 117, concernente la concessione di un contributo straordinario di lire 200.000.000 all'Istituto nazionale del dramma antico onde consentire un ripianamento del disavanzo di amministrazione ammontante a lire 222.227.254 alla data del 31 dicembre 1978.

— Legge 28 maggio 1979, n. 119, concernente il rimborso allo ENAIP della somma di lire 117.000.000 anticipata per la gestione dei centri di servizio culturale di Agrigento, Enna e Trapani nell'anno 1975.

— Legge 5 novembre 1979, n. 226, concernente la concessione di un contributo di lire 35.000.000 in favore del Centro nazionale di studi pirandelliani.

— Legge 15 dicembre 1979, n. 245, con cui è stato elevato da lire 100.000.000 a lire 200.000.000 il contributo annuo per la attività ordinaria dell'Istituto superiore internazionale di scienze criminali di Siracusa. In occasione della erogazione del contributo per l'anno 1979, ammontante prima della emanazione della suddetta legge a lire 100.000.000, il competente Ufficio di controllo ha chiesto il consuntivo relativo all'anno 1978 ed è stato constatato un saldo attivo di lire 76.574.420.

Alla stregua di quanto sopra esposto, non si hanno elementi per comprendere il motivo per cui il legislatore sia venuto nella determinazione di elevare l'importo del contributo.

Al riguardo non può non osservarsi che, mentre nei casi in cui la legge concessiva di contributi prevede una erogazione frazionata della somma, e cioè un'anticipazione e successivamente il saldo dopo la presentazione della documentazione giustificativa della spesa, è possibile il controllo sia da parte dell'Amministrazione che da parte della Corte dei conti sull'impiego del contributo, sussistendo anche la possibilità di una riduzione del contributo stesso per la parte non spesa; nei casi, invece, in cui la legge assegna i contributi a fondo perduto, non prevedendo alcun obbligo di rendicontazione da parte dei beneficiari, non esiste alcun controllo sull'impiego dei fondi e non è raro il caso che dai bilanci consuntivi risultino avanzi di amministrazione che vengono riportati negli esercizi successivi.

Lo stanziamento indicato nel bilancio di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1979 risulta (escluse le competenze per il personale regionale) pari a lire 51.491.000.000 di cui lire 27.208.000.000 per spese correnti e lire 24.283.000.000 per spese in conto capitale.

In seguito alle variazioni di bilancio intervenute nel corso dell'esercizio lo stanziamento definitivo è stato di lire 97.251.497.410 di cui lire 38.779.442.025 per spese correnti e lire 58.472.055.385 per spese in conto capitale.

Fra le variazioni di maggiore rilevanza si segnala l'istituzione del capitolo 79206 con uno stanziamento di lire 18.900.000.000 per lavori di completamento di edilizia scolastica, del capitolo 38810 con un importo di lire 7.000.000.000 per buoni libri agli alunni delle scuole medie e del capitolo 79207 con uno stanziamento di lire 4.540.000.000 per la realizzazione di opere pubbliche incluse in programmi approvati dal Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

2. — *Attività istituzionale.*

Nel corso del 1979 l'Assessorato ha continuato nella meritoria attività di protezione del patrimonio artistico e archeologico finanziando lavori di manutenzione e restauro di monumenti, chiese, musei, opere d'arte, nonché l'installazione di adeguati sistemi antifurto, avvalendosi dell'esperta collaborazione delle varie soprintendenze.

È stata impegnata la somma di lire 2.000.000.000 di cui al capitolo 78201 per l'acquisizione da parte dei comuni, a cui carico è soltanto il 5 per cento della spesa, dei seguenti immobili di particolare valore artistico e storico: Castello Donnafugata di Ragusa, Chiesa S. Domenico di Militello Val di Catania, Palazzo Branciforte di Leonforte, Monastero S. Biagio di Gratteri, Palazzo Ciompoli di Taormina, Palazzo Truncari di Sambuca, Palazzo Russo di Mistretta, Palazzo Pignatelli di Menfi, Collegio di Maria di Naro e Castello Manfredonico di Mussomeli. Da rilevare che non tutti i suddetti immobili, il cui valore è stato presuntivamente stimato in lire 2.882.944.950, potranno essere acquisiti, attesa la insufficienza dello stanziamento.

Sono stati concessi un contributo di lire 503.500.000 al comune di Noto per l'acquisto del Palazzo Trigona, da destinare a sede distaccata dell'Istituto superiore internazionale di scienze criminali di Siracusa, un contributo di lire 57.000.000 al comune di Mezzojuso per l'acquisto del « Castello » da destinare a centro sociale e un contributo di lire 23.750.000 al comune di S. Domenica Vittoria per l'acquisto di un fabbricato di particolare interesse storico-artistico da destinare a servizi culturali.

Per quanto concerne gli interventi diretti da parte della Regione (capitolo 78101) sono da segnalare l'impegno di lire 100.000.000 per l'acquisto del palazzo Lanza Filangeri in Palermo e l'impegno di lire 1.070.000.000 per acquisti ed espropriazioni, prevalentemente in zone archeologiche, proposti dalle soprintendenze ai beni archeologici di Agrigento e Siracusa.

Nel 1978 l'assessore aveva impegnato la somma di lire 372.932.769 per l'acquisto delle tre grotte « Molarà », « Petrazzi » e « Spiriti » in contrada Cruillas di Palermo prevedendo anche l'espropriazione delle aree circostanti onde consentire la creazione di un parco naturale ed archeologico.

Nel 1979, in considerazione che la soprintendenza archeologica di Palermo aveva redatto il verbale di consistenza della grotta « Molarà », l'Amministrazione ha deciso di acquisire intanto soltanto tale grotta e, applicando le disposizioni di cui alla legge n. 865/1971 e successive modificazioni che prevedono la maggiorazione del 50 per cento in caso di bonario accordo, ha decretato la determinazione in lire 673.636.845 della indennità provvisoria di espropriazione spettante al proprietario (lire 3.459.230: valore agricolo medio dei terreni, lire 294.000.000 e lire 151.632.000: valore corrente rispettivamente del materiale estraibile dalla grotta e del giacimento porzione di cava

esorbitante dal vincolo, lire 224.545.615: maggiorazione del 50 per cento). Per la copertura della spesa è stato assunto un impegno di lire 323.615.940 sullo stanziamento del bilancio 1979 ed è stato utilizzato per lire 350.020.925 l'impegno di lire 372.932.769 assunto nell'esercizio 1978 per l'acquisizione di tutte e tre le grotte.

In sede di controllo è stato eccepito che le disposizioni della suddetta legge si riferiscono alle espropriazioni di aree ed immobili occorrenti per la realizzazione di opere o di interventi pubblici, disposizioni non applicabili al caso in questione.

Infatti, in disparte la considerazione che ancora non sono definite le conseguenze derivanti dalla dichiarazione di incostituzionalità delle norme che assumevano come base per la determinazione delle indennità il valore agricolo medio e che, pertanto, rendevano giustificabile la maggiorazione del 50 per cento, nel caso *de quo* si tratta della espropriazione diretta all'acquisizione di un bene di interesse storico ed archeologico disciplinata dalla legge n. 1089/1939, per cui, dovendo essere applicato l'articolo 85 della legge n. 2359/1865, la indennità di espropriazione dovrebbe essere determinata in base al valore corrente senza alcuna maggiorazione.

La tesi dell'Amministrazione determinerebbe una ingiustificata disparità a seconda che l'acquisizione dello stesso bene ritenuto di particolare valore artistico, archeologico, eccetera venga ottenuta a mezzo di libera contrattazione col privato o a mezzo di una procedura espropriativa.

Nel primo caso, infatti, l'Amministrazione acquisterebbe al prezzo stabilito dall'Ufficio tecnico erariale e accettato dal privato; nel secondo, invece, iniziata la procedura espropriativa, dovrebbe corrispondere al privato, in caso di bonario accordo, una somma superiore del 50 per cento a quella stabilita dall'Ufficio tecnico erariale, con la conseguenza che cesserebbe ogni attività contrattuale della pubblica amministrazione, essendo per il privato di gran lunga più vantaggioso essere assoggettato ad una procedura espropriativa.

Un particolare cenno merita la mancata applicazione dell'articolo 6 della legge 1° agosto 1977, n. 80, nella parte in cui prevedeva l'elaborazione entro un anno dall'entrata in vigore della stessa legge di uno schema di piano regionale per la tutela, la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e la loro funzione sociale. Il relativo stanziamento di lire 50.000.000 sul capitolo 37963, già andato in economia nell'esercizio 1978, non è stato impegnato ed anche per il 1979 ha subito la stessa sorte.

È da segnalare la mancata assunzione di impegni sugli stanziamenti dei seguenti capitoli di bilancio:

— capitolo 37653 — lire 1.500.000 per le borse di studio istituite presso le Università di Palermo, Catania e Messina per le migliori tesi di laurea svolte in argomenti attinenti alle vicende ed alle caratteristiche del movimento contadino in Sicilia dal 1944 al 1951:

— capitolo 38067 — lire 5.000.000 per borse di studio, per gli anni accademici dal 1977-78 al 1979-80, da assegnarsi alle migliori tesi di laurea sulle condizioni sociali, politiche e culturali che determinarono il regime autonomistico siciliano;

— capitolo 38801 — lire 300.000 per borse di studio premio Papas Gaetano Petrotta.

Nei suddetti casi trattasi di stanziamenti di modesto importo e la loro mancata utilizzazione, data la natura degli interventi, non può evidentemente addebitarsi all'amministrazione.

Non altrettanto deve, invece, rilevarsi per la mancanza totale di impegni relativi agli stanziamenti di cui al capitolo 79205 (lire 5.433.000.000) per la realizzazione di progetti nel settore delle scuole materne. È rimasto inutilizzato anche lo stanziamento di lire 4.540.000.000 relativo al capitolo 79207 per la realizzazione di opere pubbliche incluse nei programmi approvati dal Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno alla data del 6 marzo 1976: Museo nazionale di Messina, Parco archeologico di Marsala, scuole materne, riattamento edifici scolastici, edilizia scolastica. In tal caso deve rilevarsi che il decreto istitutivo del capitolo, emesso l'11 agosto 1979 e registrato il 24 settembre 1979, è stato pubblicato soltanto il 7 dicembre 1979 (*Gazzetta Ufficiale* n. 53).

Per quanto concerne l'edilizia scolastica nel 1979 è proseguita l'attuazione del primo programma triennale che può ormai considerarsi concluso con l'approvazione degli ultimi dieci progetti per il complessivo importo di lire 3.679.800.000.

Sono stati altresì finanziati 86 progetti, inclusi nel secondo piano triennale, per un importo di lire 29.344.500.000.

Grazie al meccanismo di finanziamento adottato, consistente nell'assunzione nell'anno di impegni pari al 25 per cento dell'importo di ciascun progetto, è stato possibile procedere al quadruplo dei finanziamenti che sarebbe stato possibile effettuare in base alle somme iscritte in bilancio.

Nel corso del 1979 ha trovato piena applicazione la legge regionale 10 agosto 1978, n. 34: sono stati finanziati 23 progetti di completamento di opere di edilizia scolastica per un importo di lire 3.509.200.000 con imputazione al capitolo 79206 di nuova istituzione. A differenza di quanto praticato per le opere comprese nel primo e secondo programma triennale, i progetti in questione sono stati finanziati per l'intero importo.

L'Assessorato, con decreto n. 373 del 9 febbraio 1979, è tempestivamente intervenuto impegnando la somma di lire 100.000.000 per i primi interventi urgenti da operare nella cattedrale di Monreale danneggiata dalla nota infestazione termica. La somma è stata impiegata per assicurare l'agibilità del duomo in relazione alla pubblica incolumità e per effettuare i primi saggi intesi ad accertare l'estensione della infestazione e i danni arrecati.

Purtroppo non altrettanta solerzia è stata dimostrata in sede di determinazione degli interventi necessari per una completa disinfezione, a causa di divergenze insorte tra gli organi competenti

circa la natura degli interventi stessi. Il Consiglio regionale per i beni culturali si è più volte riunito per trattare l'argomento e l'assessore, con decreto n. 2371 del 24 dicembre 1979, nelle more della rielaborazione delle ipotesi progettuali, ha impegnato la somma di lire 400.000.000 al fine di dare tempestivamente inizio alle prime opere di bonifica. Tale decreto, attesa la genericità dell'impegno, non ha evidentemente potuto essere ammesso alla registrazione ed è stato restituito dall'Amministrazione per essere riproposto unitamente alla perizia esecutiva dei lavori. Purtroppo non è stato finora dato riscontro alla richiesta della Corte con le prevedibili gravissime conseguenze sulla stabilità e conservazione dell'importante monumento.

In applicazione della legge regionale n. 52 del 4 dicembre 1978, riguardante l'istituzione di centri di servizio culturali per i non vedenti, l'Assessorato ha provveduto alla costituzione dei Comitati di gestione dei suddetti Centri istituiti presso le sezioni di Palermo, Catania e Messina dell'Unione italiana ciechi.

I relativi decreti sono stati restituiti in quanto mancava la dimostrazione che i membri designati dalla Assemblea regionale fossero in possesso dei requisiti richiesti dall'articolo 1, lettera e), della legge n. 52.

Nella fattispecie, infatti, l'attività dell'Assemblea non è legislativa, ma di partecipazione alla formazione di un atto amministrativo e come tale rientra nella competenza della Corte accertare che l'Assemblea nel procedere alle designazioni si sia attenuta alle prescrizioni da essa stessa poste in sede legislativa.

Un ultimo cenno merita il più volte deprecato fenomeno della concentrazione nell'ultimo periodo dell'esercizio finanziario della maggior parte dell'attività d'impegno e di erogazione della spesa (fenomeno peraltro comune a tutti gli Assessorati).

Ciò crea notevoli difficoltà agli organi di controllo (Ragioneria e Corte) le cui strutture, per carenza di mezzi e di personale, non sono adeguate a fronteggiare l'imponente ed eccezionale mole di lavoro.

Uno dei motivi che determinano tale comportamento è indubbiamente la preoccupazione che gli stanziamenti non impegnati vadano in economia e per impedire ciò le Amministrazioni, sulla base di vaghi programmi e progetti, procedono all'impegno di tutti gli stanziamenti ancora disponibili.

Evidentemente i relativi decreti, essendo in contrasto con il disposto dell'articolo 11 della legge n. 47/1977, non hanno potuto essere ammessi a registrazione: tra gli altri sono stati restituiti il decreto dell'Assessorato n. 2237 con cui si approvava un generico programma relativo ai lavori di censimento e catalogazione dei beni culturali e ambientali della Sicilia per una spesa di lire 600.000.000 coincidente con l'intero stanziamento del capitolo 38354 e il decreto dell'Assessorato n. 2222 con cui veniva impegnato l'intero stanziamento di lire 100.000.000 del capitolo 38070 per la concessione di borse di studio a giovani laureati per specializzazioni in materia di beni culturali ed ambientali (nella fattispecie non si era ancora espresso il Consiglio regionale per i beni culturali ed ambientali).

CAPITOLO QUINTO

ASSESSORATO DEL BILANCIO E DELLE FINANZE

1. — *Considerazioni generali.*

Il nuovo assetto dell'Assessorato, a seguito della entrata in vigore della legge regionale 10 aprile 1978, n. 2, consente di mettere in evidenza la diversa rilevanza che, nell'ambito dell'attività complessiva, rivestono le due materie rientranti nelle sue competenze istituzionali, e cioè le finanze e il bilancio.

Per quanto riguarda, infatti, la prima di tali materie va notato che, non avendo mai la Regione fatto uso della potestà tributaria riconosciutale dall'articolo 36 dello Statuto, la finanza regionale deriva direttamente da quella dello Stato, per cui l'attività dell'Assessorato in questa branca di amministrazione è limitata ai rapporti con le esattorie (stante la competenza in materia di riscossione delle imposte) nonché al riparto ai comuni e alle province di quote di entrate tributarie. Ciononostante, questo settore potrebbe assumere una ben diversa rilevanza se venisse esercitato con maggiore rigore il potere di vigilanza sulle entrate, su cui peraltro ci si soffermerà specificamente più avanti.

La materia « bilancio » costituisce, invece, il fulcro dell'attività dell'Assessorato in questione, manifestandosi essa in alcuni momenti particolarmente qualificanti, come, fra l'altro, la predisposizione del progetto del bilancio di previsione, l'adozione dei decreti di variazioni di bilancio in esecuzione di leggi che comportano nuove e maggiori spese, l'eventuale accertamento di nuove o maggiori entrate che rendono possibile l'assestamento del bilancio nel corso dell'esercizio, la redazione del consuntivo che, dopo la parifica della Corte dei conti, viene approvato per legge.

Per quanto precede, si può ben dire che le critiche che spesso vengono mosse ai criteri tecnici di impostazione e redazione del bilancio di previsione (fra cui, ad esempio, la non sempre puntuale osservanza del principio di specificazione dei capitoli di spesa, l'inserimento di alcuni capitoli di spesa in rubriche o categorie diverse

da quelle logicamente e giuridicamente pertinenti), pur essendo indirizzate in via primaria all'organo legislativo, non possono non intendersi contemporaneamente rivolte all'Assessorato del bilancio che proprio su tali criteri tecnici dovrebbe puntualmente rivolgere la propria attenzione.

2. — *Aspetti finanziari della gestione.*

Alcuni capitoli di spesa anche con rilevanti stanziamenti (in particolare quelli da 60756 a 60762), riguardano servizi estranei all'Amministrazione del bilancio e delle finanze e sono destinati alla riassegnazione, al rimpinguamento o al trasferimento « ai pertinenti capitoli di spesa » (come si esprime la legge di bilancio), in corso di esercizio, secondo la ripartizione di competenza già fatta nelle singole leggi di spesa; fra tali capitoli, particolare rilevanza assume quello riguardante il fondo di solidarietà nazionale di cui all'articolo 38 dello Statuto. Conseguentemente, dovendo valutare l'entità delle spese in conto capitale di specifica pertinenza dell'Assessorato in questione, l'importo complessivo iscritto nel bilancio di previsione deve essere sfronato di quello relativo ai menzionati capitoli.

In base a tale premessa si deve valutare l'entità delle previsioni dell'Assessorato, che sono risultate in via definitiva — anche a seguito della legge n. 247, intervenuta proprio in chiusura di esercizio — pari a lire 678.311 milioni; i pagamenti sono stati di lire 55,5 miliardi, di cui 41,388 sono stati effettuati mediante mandati diretti e 14,184 mediante ordini di accreditamento.

3. — *Attività istituzionale.*

I criteri cui particolarmente si deve attenere l'Assessorato nella formazione del bilancio di previsione trovano puntuali riferimenti nella legge di contabilità regionale (n. 47 del 1977) e in quella di programmazione (n. 16 del 1978). Il sistema che ne discende si articola in un piano regionale di sviluppo economico-sociale, pluriennale e annuale, con l'obiettivo prioritario della massima occupazione (articolo 1, secondo comma, e articolo 2, primo comma, della legge n. 16) e in un bilancio pluriennale, di anno in anno aggiornato, nel quale vengono determinate le spese occorrenti per l'attuazione del piano, e le cui previsioni di entrata costituiscono l'unico mezzo di copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese stabilite da leggi regionali a carico di esercizi futuri (articolo 1, quarto comma, della legge n. 47).

Con il 10 settembre 1979 è scaduto il termine entro il quale, in deroga al principio contenuto nel primo comma dell'articolo 2 della legge regionale n. 47/1977, potevano essere utilizzate, ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 2 gennaio 1979, n. 2, le economie accertate a chiusura di esercizio su alcuni capitoli di spesa di rilevante importo, per cui è ipotizzabile (se non interverranno altre

deroghe), oltre che auspicabile, l'acceleramento del procedimento amministrativo di impegno di spesa, stante il rischio, al quale è presumibile che ciascun assessore voglia sottrarsi, di non potere più utilizzare le somme non impegnate nei tempi e con i presupposti previsti dalla legge.

In sede di esame di un decreto di variazione di bilancio, importante questione è sorta in merito alla conformità (o meno) all'articolo 38 dello Statuto regionale dell'articolo 26, lettera c), della legge regionale 5 marzo 1979, n. 17, con cui si disponeva l'utilizzazione di somme iscritte nel Fondo di solidarietà nazionale per la copertura degli oneri derivanti dall'applicazione degli articoli 1 e 10 della legge stessa, riguardanti, rispettivamente, « Interventi finanziari relativi alle esigenze di gestione della società del gruppo » E.M.S. e E.S.P. ed « Esigenze finanziarie per la gestione interna » di quest'ultimo ente. L'ipotizzata violazione della norma statutaria derivava dalla circostanza che mentre essa prevede inequivocabilmente che le somme versate dallo Stato a titolo di « solidarietà nazionale » siano utilizzate per l'esecuzione di lavori pubblici (in base, peraltro, ad uno specifico piano economico), l'utilizzazione che ne faceva la legge citata riguardava abbastanza evidentemente la copertura di spese correnti. L'Amministrazione sosteneva la legittimità della copertura finanziaria prevista dall'articolo 26, lettera c), della legge n. 17 sia cercando di dimostrare che la locuzione « esecuzione di lavori pubblici » contenuta nel primo comma dell'articolo 38 dello Statuto regionale dovrebbe interpretarsi evolutivamente, nel senso di farvi rientrare qualsiasi spesa destinata ad investimento produttivo; sia affermando che le spese autorizzate con gli articoli 1 e 10 di tale legge regionale erano destinate, appunto, ad investimenti produttivi.

La Corte disattendeva sia la prima che, principalmente, la seconda tesi, in quanto appariva in modo abbastanza trasparente (come, d'altronde, era avvenuto altre volte in passato, quando però la Corte dei conti non riteneva di disporre, in sede di controllo, del potere di sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale) che le spese previste con gli articoli 1 e 10 della ripetuta legge n. 17 non erano, almeno in parte, di investimento ma « correnti » (leggasi pagamento di retribuzioni, anche in settori — come le miniere di zolfo — in cui è assente qualsiasi attività produttiva), col che la violazione della norma statutaria era di tutta evidenza.

Deferita la questione alla Sezione del controllo, il giudizio veniva estinto per cessazione della materia del contendere, avendo l'Amministrazione, in data anteriore a quella fissata per la adunanza, dichiarato di non insistere ulteriormente per l'ammissione al visto del decreto di variazione di bilancio, mentre l'articolo 16 della successiva legge regionale 26 luglio 1979, n. 178, provvedeva alla copertura di tali spese in modo legittimo.

Dubbi sono sorti per il prelevamento di lire 50 milioni dal fondo di riserva per spese imprevedute da destinare ad un capitolo di nuova istituzione riguardante « la visita del Presidente della Repubblica in Sicilia », stante che, mancando il capitolo della neces-

saria specificazione della natura della spesa, non poteva esserci certezza circa la collocazione (o meno) di tale spesa nello apposito elenco allegato al bilancio di previsione. L'ammissione al visto del decreto di prelevamento è stata però disposta in quanto si era in presenza di una spesa — avente natura di spesa di rappresentanza — rinducibile ad un onere inderogabile di funzionamento della Presidenza della Regione (la quale, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della legge regionale 27 dicembre 1962, n. 28, deve curare i rapporti con la Presidenza della Repubblica), onere che trovasi iscritto in tale elenco. Inoltre, concorrevano tutte le condizioni per il prelievo, cioè la imprevedibilità, la necessità e la non continuità nel tempo.

Altra questione che merita di essere segnalata è connessa all'intento della Corte di limitare al massimo la concessione di garanzie ad istituti di credito per mutui agevolati in favore di imprenditori privati.

Le leggi regionali 11 aprile 1972, n. 27 e 1° luglio 1972, n. 32, nel prevedere la concessione di contributi sui mutui concessi da istituti e aziende di credito operanti in Sicilia in favore di determinate attività, dispongono anche la limitazione della garanzia sussidiaria della Regione, in favore degli enti mutuanti, fino al 40 per cento e, rispettivamente, fino al 30 per cento. Ciò premesso, la Corte ha affermato — proprio nell'intento di ridurre l'onere connesso con la garanzia — che la garanzia stessa non deve intendersi prestata in misura fissa e predeterminata (cioè sull'importo del mutuo concesso) ma in misura variabile con il graduale ammortamento dei mutui, in modo che la parte garantita sia sempre il 30 per cento o il 40 per cento del debito residuo; le argomentazioni per affermare tale tesi sono state tratte dalla natura fidejussoria della garanzia prestata dalla Regione e quindi, da una parte, dal fatto che la fidejussione può prestarsi anche solo per una parte del credito (articolo 1941, secondo comma, del codice civile) e, dall'altra, che la fidejussione opera soltanto quando l'obbligazione principale è rimasta inadempita (« il fidejussore garantisce l'adempimento di una obbligazione altrui »: articolo 1936 del codice civile) e conseguentemente limitatamente alla parte inadempita.

4. — *Vigilanza sulle entrate.*

Nell'espletamento dei compiti di controllo mediante vigilanza sulla riscossione delle pubbliche entrate e sulle pubbliche gestioni, non solo è stata curata, nel corso del 1979, l'istruttoria delle pratiche di recupero di molti crediti pregressi — anche allo scopo di poter accertare la sussistenza di eventuali danni erariali e conseguenti responsabilità amministrative — ma è stato dato inizio ad un più ordinato e penetrante sistema di controllo, richiamando l'attenzione delle singole Amministrazioni regionali, iscritte nel quadro di classificazione delle entrate previste in bilancio, sulla rigorosa osservanza delle norme in materia, ed in particolare:

1. - dell'articolo 44 del regio-decreto 18 novembre 1923, n. 2440, che fa obbligo ai direttori generali e agli altri capi degli uffici centrali, compartimentali e provinciali di curare, sotto la loro personale responsabilità, l'accertamento, la riscossione ed il versamento delle entrate;

2. - degli articoli 220, 224, 252, 258, 262 e 263 del regolamento di contabilità generale dello Stato (regio-decreto 23 maggio 1924, n. 827) concernenti la diretta responsabilità, nella dedotta materia, delle competenti amministrazioni centrali, per conto delle quali è fatta ogni riscossione (ciascuna Amministrazione risponde della gestione dei capitoli di una rubrica), nonché l'obbligo da parte delle Intendenze di finanza e degli uffici sopradetti dell'invio, con la dovuta periodicità, dei prescritti documenti contabili, l'obbligo di comunicare alla Direzione regionale del tesoro tutte le irregolarità riscontrate ed i provvedimenti adottati, l'obbligo di classificare i crediti nelle cinque categorie indicate dal regolamento stesso (di ritardata riscossione — a pagamento dilazionato — giudiziariamente controversi — di dubbia esazione — inesigibili) così da essere conservati tra i residui (prime tre categorie) o trasferiti all'amministrazione del demanio (redditi di dubbia esazione) o eliminati nei modi prescritti (crediti inesigibili) e, l'obbligo, infine, da parte delle competenti ragionerie e amministrazioni centrali, di inviare a questa Corte, nei termini prescritti, i conti riassuntivi dimostranti, tra l'altro, per ciascun capitolo del bilancio d'entrata, il debito degli agenti e tutte le somme rimaste da riscuotere.

Tale iniziativa si è subito rilevata particolarmente utile in quanto numerose Amministrazioni regionali (sono ben 14 quelle cui le entrate da accertare e riscuotere sono assegnate) in passato non avevano avuto molta cura del servizio attinente la riscossione dei residui attivi o non avevano potuto istituire il servizio stesso, limitandosi a trattare occasionalmente le singole partite da recuperare e a dare incarico alla Intendenze di finanza o agli stessi uffici della riscossione di fornire riscontro ad eventuali richieste di questa Corte.

È stato istituito, pertanto, un rapporto diretto tra la Corte e le singole Amministrazioni regionali in questione, rese direttamente responsabili del servizio, ed è stato loro richiesto nel giugno 1979 l'invio di un prospetto dal quale risulti, per ogni capitolo d'entrata amministrato, il nome dei singoli debitori, l'importo delle somme rimaste da riscuotere alla data del 31 dicembre 1978, e lo stato di ogni pratica. Alla data del 31 dicembre 1979, però, malgrado ogni sollecito, nessuno di tali prospetti era pervenuto.

Anche per la Regione siciliana, come per lo Stato, le entrate sono di natura tributaria o extratributaria o provenienti da alienazioni di beni patrimoniali e restituzione di crediti o, eventualmente, dalla accensione di prestiti: una ipotesi questa ultima che nel 1979 non si è verificata.

3. - Ricognizione dei residui attivi risultanti dai conti consuntivi annuali.

Le somme che al 31 dicembre 1978 risultavano non riscosse o, se riscosse dagli agenti per conto della Regione, risultavano non versate alla cassa regionale, ammontavano a 1.363 miliardi in cifra tonda, 65 miliardi dei quali riscossi e non versati.

L'entità del fenomeno, pertanto, ha indotto il competente ufficio di controllo ad una analisi dei titoli di entrata insoddisfatti e all'individuazione dei settori in cui possa esservi stata inerzia nell'accertamento dei crediti.

Una metà di tali residui, per 761 miliardi, si riferisce alle assegnazioni e trasferimenti di fondi dal bilancio dello Stato o di enti pubblici a quello della Regione. Altri 144 miliardi sono a titolo di entrate tributarie, al cui accertamento e alla cui riscossione provvedono gli organi dell'amministrazione finanziaria dello Stato.

Alcune poste dei residui di entrata, poi, inesattamente ricevono la denominazione di residui: o perché trattasi di entrate fittizie, o perché gli accertamenti sono da imputare ad esercizi futuri, o perché manca addirittura lo stesso accertamento. Sono fittizie le entrate per avanzi di gestione delle aziende speciali regionali. Questi residui altro non sono che il risultato di un errato procedimento contabile. Mentre infatti di residui in senso tecnico può parlarsi soltanto nella differenza tra accertamento e riscossione, qui si tratta di una differenza fra entrate previste ed entrate accertate. Ciò è potuto avvenire per il carattere di « partita di giro » che fino al 1972 era attribuito a queste gestioni, nelle quali la previsione di entrata era fatta pari alla previsione di spesa, e una volta eliminate dal bilancio le voci di spesa non si è operato corrispondentemente per l'entrata.

La situazione, più volte fatta presente dalla Corte, è ora sanata per l'intervento della legge regionale 28 luglio 1979, n. 181, concernente la eliminazione di residui attivi.

I rimborsi delle anticipazioni corrisposte alla Società dei bacini di carenaggio e all'Ente fiera di Messina poi, sono riportati tra i residui attivi nella loro interezza, senza tener conto della rateizzazione in più annualità come era stato consentito dalle varie leggi che le regolavano, per cui appaiono come non riscosse nell'esercizio somme che in realtà sono dovute alla Regione soltanto negli esercizi futuri.

Nemmeno deve darsi la qualifica di residui attivi (peraltro non compresi nel predetto totale dei 1.363 miliardi) a quelle somme (337 miliardi per il 1978) che l'Amministrazione è autorizzata per legge ad ottenere in mutuo. In realtà tali mutui, sebbene autorizzati da varie leggi, non sono stati mai stipulati perché presupposto della stipula sono esigenze di cassa mai finora verificatesi e pertanto manca addirittura la ragione dell'accertamento.

4. — Proventi dei beni della Regione.

L'impulso alla riscossione, quindi, si è accentrato soprattutto - ma con scarsi risultati - nel titolo II delle entrate, quelle di carat-

tere extratributario, in special modo sui proventi dei beni della Regione, i quali sono tuttora inevasi per circa 1 miliardo 600 milioni; fra cui 274 milioni per redditi di terreni e di fabbricati, 173 milioni per redditi erariali sui permessi di ricerca di sostanze minerarie, 111 milioni per proventi per la coltivazione di miniere e di acque minerali e 215 milioni per proventi di concessioni di spiagge e pertinenze marittime.

Risulta dal conto consuntivo del 1978 che la Regione, inoltre, vanta crediti per circa 81 miliardi nei confronti del Banco di Sicilia (per più di 32 miliardi) e della Cassa centrale di risparmio V.E. (per più di 48 miliardi) a titolo di interessi attivi sui conti correnti intrattenuti presso i due istituti. Dal voto del Consiglio di giustizia amministrativa n. 108/79 del 5 luglio 1979 risulta che il debito della Cassa di risparmio, per il solo periodo 1° gennaio 1973-7 luglio 1976 ammonta ancora a oltre 30 miliardi invece di 19 circa risultanti dal consuntivo. La regolazione di questi rapporti pendenti non sembra ancora vicina perché i decreti che approvano le relative convenzioni non sono stati registrati per varie osservazioni formulate in sede di controllo. Una di queste convenzioni rinnova l'affidamento al Banco di Sicilia dal 1° gennaio 1979 dei servizi di cassa relativi ai capitoli del bilancio regionale riguardanti la gestione ordinaria, il fondo regionale ospedaliero, l'Azienda delle foreste demaniali, il fondo di quiescenza del personale regionale, il fondo lavoratori disoccupati e le Aziende autonome delle terme di Acireale e di Sciacca. Con la stessa convenzione la Cassa centrale di risparmio V.E. assume i servizi di cassa relativi ai capitoli del fondo di solidarietà nazionale compresi quelli che alimentano una parte della gestione della stessa Azienda delle foreste demaniali.

Gli interessi non corrisposti alla Regione per gli esercizi precedenti 1976 e 1977 sono regolati secondo le variazioni del tasso ufficiale di sconto, ma in misura non superiore al 9 per cento. Gli interessi per il periodo successivo oscillano, sempre secondo il tasso ufficiale di sconto, fino a un massimo del 10 per cento. Gli interessi arretrati sono ripartiti in cinque anni per il Banco di Sicilia e in nove anni per la Cassa centrale di risparmio.

Sono previsti prestiti e anticipazioni di cassa alla Regione e agli enti economici regionali con un interesse del 2,50 per cento in più del tasso di remunerazione delle finanze di cassa regionale.

Un'altra convenzione è stata stipulata con la Cassa centrale di risparmio per il servizio disimpegnato dal 1973 a tutto il 1977, periodo nel quale il servizio non ha avuto una formale regolamentazione « per difetto di definitiva approvazione della convenzione » a suo tempo predisposta. Gli interessi a credito della Regione sono regolati ad un tasso che varia, per ogni anno, del 5 per cento per il 1973 al 10,50 per cento per il primo semestre 1976. Il periodo successivo è regolato dalla prima convenzione sopradescritta la quale stabilisce anche, come si è detto, una dilazione di nove anni con decorrenza dal 1° gennaio 1979.

5. — Gestione degli impianti alberghieri di proprietà della Regione.

Si tratta di una ventina di alberghi e posti di ristoro costruiti dalla Regione e già gestiti dalla disciolta Azienda autonoma per il patrimonio turistico-alberghiero.

Gli impianti sono attualmente affidati a privati, i quali corrispondono un canone, generalmente con puntualità, ma che altrettanto generalmente è esiguo e comunque di molto inferiore alle spese di manutenzione straordinaria, le quali sono rimaste a carico del bilancio regionale.

Discutibile per la verità è anche la permanenza della destinazione di questi impianti all'uso alberghiero da parte di privati. L'articolo 7 della legge regionale 30 marzo 1972, n. 11, che in pratica sopprime l'Azienda suddetta, stabilisce che i complessi « possono essere alienati ovvero possono essere destinati ad utilizzazioni di carattere sociale, culturale e scolastico ». Nessuno di essi è stato alienato, e se pure possa ammettersi che la gestione alberghiera da parte di privati risponde in senso lato ad un interesse sociale, ciò potrebbe valere solo per gli impianti ubicati in località che hanno ancora bisogno di una incentivazione turistica e non certo per quelli siti in località già affermate e dove il complesso ricettivo dei privati è già sufficiente (ad esempio a Taormina). Per questi ultimi, che hanno perduto quella funzione di incentivo che originariamente poteva loro attribuirsi, potrebbe rivelarsi conveniente l'altra alternativa posta dalla legge, cioè la vendita.

6. — Rapporti finanziari pregressi tra Stato e Regione.

La Regione vanta verso lo Stato crediti per 12 miliardi 464 milioni « per pregressi rapporti finanziari », precisamente per quote in passato ad essa spettanti dell'imposta diretta sul patrimonio, delle tasse ed imposte indirette sugli affari e delle imposte sui consumi e dogane. Premesso che su tali residui queste Sezioni riunite hanno formulato una riserva costante in sede di parificazione, si è proceduto ad un riesame della conformità fra il conto del bilancio annualmente presentato dalla Regione e i dati contenuti nei riassunti generali trasmessi alla Corte dalle ragionerie centrali, trattandosi di somme la cui spettanza alla Regione risulterebbe già riconosciuta da organi dello Stato, sia pure senza procedimento formale. Manca anche il requisito della inesigibilità, che consentirebbe, mediante un decreto da registrarsi presso la Corte, la loro eliminazione (articoli 263 e seguenti del regolamento contabilità di Stato).

Soltanto può ritenersi erronea, ma senza che ciò appaia di pratica importanza ai fini delle risultanze del bilancio, la collocazione di queste somme all'interno della categoria dei residui attivi. Non si tratta invero di somme rimaste da riscuotere, come il bilancio consuntivo espone, ma di somme riscosse dagli agenti e non versate nelle casse della Regione, e che perciò dovrebbero essere collocate, ai sensi dell'articolo 145, lettera f), del regolamento di contabilità di Stato, tra le somme riscosse e rimaste da versare.

Quanto alle ragioni del ritardo nell'acquisizione si è accertato, attraverso un'ampia corrispondenza fra l'Assessorato delle finanze e il Ministero del tesoro, che non vi sono state inadempienze nel perseguimento del credito ai sensi dell'articolo 44 della legge di contabilità di Stato e dell'articolo 220 del regolamento. È il Ministero invece che, prendendo spunto - in verità tardivo - dalla sentenza della Corte costituzionale n. 138 del 1971 in materia di tasse automobilistiche, intende rimettere in discussione tutte le imposte attribuite alla Regione in base al decreto legislativo presidenziale 12 aprile 1948, n. 507. La sentenza sembra negare alla Regione le imposte non espressamente elencate nei bilanci del tempo, e poiché alcune di queste sono state percepite proprio dalla Regione, il Ministero sarebbe orientato verso un nuovo calcolo del conguaglio finale nel quale rientrerebbero anche le somme di cui si parla. L'operazione non si presenta agevole, data la frammentarietà del sistema tributario allora vigente. Essa comunque non importerebbe il disconoscimento dei tributi già riconosciuti e iscritti nei capitoli in questione, tributi che erano fra quelli « elencati » ma una compensazione tra questi ed altri già affluiti nelle casse della Regione fino al 1965 e che invece risultassero dovuti allo Stato.

7. — Recuperi tra i residui da garanzie prestate dalla Regione.

Figurano tra i residui attivi (5 miliardi 861 milioni nel 1978) somme che la Regione ha pagato per prestazioni di garanzia alle Banche che - a vario titolo e per varie leggi - hanno concesso finanziamenti a privati i quali poi sono risultati inadempienti.

La Regione in questi casi si pone come un fidejussore e poiché il fidejussore che ha pagato ha regresso contro il debitore principale (articolo 1950 del codice civile), i recuperi derivanti da una tale azione di regresso sono portati a credito nel bilancio regionale.

Bisogna dire in proposito che di tali crediti, anche se mai dichiarati di difficile esazione per gli effetti dell'articolo 263 del regolamento di contabilità di Stato, la soddisfazione è sommariamente incerta. Prima di tutto perché la Regione all'atto della prestazione della garanzia si riserva il *beneficium excussionis*, per cui la banca creditrice prima di richiedere il pagamento alla Regione ha già esperito i procedimenti esecutivi che le competono. In sede di controllo dei crediti di concessione delle garanzie è stata richiesta una espressa dichiarazione delle banche secondo la quale la Regione non è tenuta a pagare prima dell'escussione del debitore principale e le banche stesse si obbligano ad anticipare le spese di esecuzione. Tali benefici infatti sono operanti a favore del fidejussore soltanto se espressamente convenuti (articolo 1944 del codice civile).

Neppure potrebbe assicurarli la legge regionale, che pure qualifica queste garanzie come « sussidiarie », quindi operanti dopo il perseguimento del credito da parte della banca, perché, per giurisprudenza costituzionale, i rapporti privati hanno la loro sede nel codice civile e sono sottratti alla competenza legislativa regionale.

Inoltre, molte delle inadempienze dei privati fruitori di finanziamenti agevolati e garantiti sono derivate da procedure concorsuali regolate dalla legge fallimentare, e in queste il fidejussore del fallito o del debitore inadempiente è particolarmente sfavorito. Nel caso di concordato preventivo è esplicitamente stabilito (articolo 184 legge fallimentare) che i creditori, nel caso le banche, conservano impregiudicati i diritti contro il fidejussore del debitore.

Più che il perseguimento di questi recuperi, la Corte ha pertanto ritenuto più proficuo limitare *ab origine* la concessione delle garanzie da parte della Regione, come descritto nella relazione riguardante l'Assessorato del bilancio.

CAPITOLO SESTO

ASSESSORATO REGIONALE DELLA COOPERAZIONE,
DEL COMMERCIO, DELL'ARTIGIANATO E DELLA PESCA

1. — *Legislazione.*

— Legge 2 gennaio 1979, n. 1 - Attribuzione ai comuni di funzioni amministrative regionali.

— Legge 2 gennaio 1979, n. 2 - Norme per il bilancio pluriennale della Regione ed altre norme di carattere finanziario.

— Legge 16 febbraio 1979, n. 9 - Integrazioni alla legge regionale 18 agosto, n. 44, concernente provvedimenti a favore della cooperativa « Tintori Siciliani » di Palermo.

— Legge 17 marzo 1979, n. 36 - Modifiche ed integrazioni alle disposizioni contenute negli articoli 56 e 57 della legge regionale 18 luglio 1974, n. 22, modificati dalla legge regionale 8 luglio 1977, n. 51, concernente benefici per i produttori ed esportatori di agrumi ed ortofrutticoli.

— Legge 17 marzo 1979, n. 37 - Nuove norme per l'attività dell'Istituto regionale per il credito alla cooperazione (I.R.C.A.C.) e per i servizi di cassa della Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane (C.R.I.A.S.).

— Legge 12 maggio 1979, n. 93 - Integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 1960, n. 48, e successive aggiunte e modificazioni, recante norme per la tutela sociale dei lavoratori e per lo sviluppo della cooperazione.

— Legge 28 maggio 1979, n. 116 - Incremento del fondo di cui all'articolo 3, n. 5, lettera *b*, della legge regionale 7 febbraio 1963, n. 12, e successive integrazioni e modifiche, istituito presso l'Istituto regionale per il credito alla cooperazione (I.R.C.A.C.).

— Legge 13 agosto 1979, n. 198 - Disciplina degli interventi e delle agevolazioni riguardanti le attività e le iniziative delle cantine sociali e loro consorzi.

— Legge 14 settembre 1979, n. 212 - Norme riguardanti l'Ente di sviluppo agricolo (E.S.A.), l'Istituto regionale della vite e del vino (I.R.V.V.), l'Azienda siciliana trasporti (A.S.T.), l'Istituto regionale per il credito alle imprese artigiane (C.R.I.A.S.) e l'Ente acquedotti siciliani (E.A.S.).

— Legge 5 novembre 1979, n. 227 - Aggiunte alla legge 29 dicembre 1973, n. 56, concernenti provvedimenti a favore dei pescatori ed armatori e proroga dei benefici al 30 giugno 1980.

— Legge 29 novembre 1979, n. 236 - Provvidenze straordinarie in favore delle cooperative « Gattopardo » di S. Margherita Belice, « Poligraf » di Palermo, « Autotrasporti riuniti » di Comiso e « Grippa » di Ragusa.

— Legge 28 dicembre 1979, n. 258 - Approvazione del bilancio dell'Istituto regionale per il credito alla cooperazione (I.R.C.A.C.) per l'esercizio finanziario 1977.

2. — *Considerazioni generali.*

Sebbene la produzione legislativa sia stata numerosa, tuttavia le varie leggi, lungi dall'intervenire per la risoluzione dei problemi di fondo del settore cooperativistico, hanno avuto direzione settoriale.

Assume invece importanza particolare, sia per i contenuti che per l'ambito, la legge n. 1 del 1980 concernente provvedimenti per la razionalizzazione della pesca in Sicilia, sulla quale non si riferisce essendo relativa al corrente esercizio finanziario.

Nella precedente relazione si segnalava la necessità di integrare la legge n. 48 del 1960 ed in particolare l'articolo 4, la cui estrema latitudine in ordine all'oggetto della contribuzione consentiva e consente tuttora interventi sconsiderati e non sempre armonizzati con le finalità del movimento cooperativistico. Ora, sebbene la legge n. 93 del 1979 rechi nel titolo l'espressione « integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 1960, n. 48 », in realtà concerne soltanto la concessione annuale di sussidi agli organi regionali delle associazioni nazionali di assistenza, rappresentanza e tutela del movimento cooperativo. L'aver la legge previsto le erogazioni a titolo di sussidio impedisce l'accertamento dell'esistenza di effettive necessità che giustificano gli esborsi ed in ultima analisi insiste in quell'orientamento di genericità del quale s'è detto e che invece sarebbe necessario superare.

Nella specie l'erogazione, se si vuole abbia realmente una *ratio*, sarebbe dovuta avvenire a titolo contributivo previa presentazione dei preventivi e consuntivi.

In un'ottica di difficile comprensione si muove, poi, la legge n. 236 del 1979 nella parte in cui prevede la concessione di « sussidio *una tantum* » di 100 milioni « in favore della cooperativa agricola Gattopardo di S. Margherita Belice, che si occupa della lavorazione del ficodindia, per la promozione dei rapporti con i produttori, per il potenziamento della rete commerciale e per il risanamento economico ». La legge, che nel corso dell'esercizio non ha avuto attuazione, potrebbe presentare profili di illegittimità costituzionale, ex articolo 3 della Costituzione, per disparità di trattamento con altri organismi operanti nello stesso settore o in settori di maggior peso e rilievo, a parte le motivazioni contenute nella stessa legge per giustificare il sussidio ed in particolare quella attinente alla « lavorazione » di un frutto che notoriamente non abbisogna di particolari tecniche colturali, ha vita breve dopo la raccolta, non sembra suscettibile di sfruttamento industriale ed è difficilmente diffondibile su larga scala fuori di Sicilia.

Particolare segnalazione merita l'articolo 8 della legge n. 37 del 1979 che, modificando l'articolo 1 della legge n. 45 del 1976 sui servizi di cassa e tesoreria della Amministrazione e degli enti regionali, abilita l'I.R.C.A.C. (Istituto regionale per il credito alla cooperazione) ad affidare il proprio servizio di cassa ad uno o ad entrambi gli istituti di credito (Banco di Sicilia, Cassa di risparmio) indicati nella citata legge n. 45. Tale disposizione, estesa con l'articolo 11 della stessa legge alla C.R.I.A.S. (Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane), ha dato sanatoria a comportamento illegittimo dell'Istituto che aveva affidato il proprio servizio di cassa anziché ad un solo istituto di credito ad entrambe le banche indicate nella legge n. 45, evenienza che aveva dato luogo alla ricusazione del visto ad alcuni titoli di spesa (deliberazione della Sezione del controllo n. 163 del 22 dicembre 1978).

Non appare chiaro il perché del diverso trattamento riservato dal legislatore all'I.R.C.A.C. ed alla C.R.I.A.S. Colmando una lacuna che durava da circa un ventennio, con l'articolo 9 della legge n. 212 del 1979 la C.R.I.A.S. è stata posta sotto la vigilanza dell'Assessorato alla cooperazione, commercio, artigianato e pesca. Resta in proposito nebulosa la posizione della Cassa in riferimento alle attività di gestione poste in essere anteriormente all'entrata in vigore della predetta norma, non vigilate da alcun organo della Regione, in quanto non prescelto da alcuna norma di legge né dalla Presidenza regionale, che in assenza di specifica normativa avrebbe dovuto esercitare le funzioni di controllo su tale ente.

Anche al fine di evitare l'insorgenza di questioni, sollevabili, in varie sedi, necessaria apparirebbe una sanatoria *ex lege*.

3. — *Aspetti finanziari della gestione.*

L'attività di gestione dell'Assessorato non è stata intensa in tutti i settori, ma prevalentemente concentrata in quello della cooperazione vera e propria e della pesca.

In materia di commercio e di artigianato, infatti, gli interventi sono stati scarsi e di poca importanza.

Nel settore del commercio, a parte l'attuazione della legge sulla razionalizzazione della rete distributiva (legge n. 398 del 1976, legge regionale n. 26 del 1978) non giunta ancora a buon fine, in quanto i provvedimenti emessi, forse per procedere solo all'impegno dello stanziamento di bilancio, ma indipendentemente dall'osservanza delle norme procedurali, sono stati restituiti con rilievo istruttorio, sono stati trasferiti fondi all'I.R.F.I.S. (capitolo 75406) ed erogati pochi contributi per l'esecuzione di opere ed impianti per l'attrezzatura dei porti siciliani (capitolo 75401).

Per l'artigianato le previsioni di bilancio hanno riguardato un solo capitolo (35502) con stanziamento di appena 125 milioni destinati all'erogazione di contributi per fiere, mostre e mercati. Conseguentemente limitati sono stati gli interventi, mentre per il rilievo che il settore riveste in generale e per gli apporti in termini monetari che potenzialmente è in grado di offrire all'economia isolana, esso andrebbe opportunamente favorito e stimolato attraverso concreti e consistenti interventi.

L'attività più rilevante è stata svolta nel settore della cooperazione edilizia mediante l'erogazione di contributi sugli interessi dei mutui contratti per la acquisizione delle aree e la costruzione degli alloggi (capitoli 75201 e 75202; stanziamento complessivo di bilancio oltre 8.400 milioni). Tale attività assume un profondo contenuto in quanto consente a vasti strati sociali e solo attraverso tali agevolazioni il soddisfacimento del bisogno dell'abitazione.

Anche il settore della pesca, d'importanza vitale per le marinerie isolate e l'economia dei numerosi addetti che vi gravitano nonché per le recenti implicazioni a carattere internazionale, ha avuto particolare cura, anche se la limitatezza degli stanziamenti non ha consentito interventi ad ampio raggio.

Passando più specificatamente all'analisi della gestione va segnalato che frequente motivo di rilievo ha costituito, per il settore della cooperazione edilizia, la mancanza della relazione geologica a corredo dei progetti, omissione che stigmatizza, e non solo nel settore *de quo* ma in quello delle opere pubbliche in genere, lo scarso peso che sino ad oggi si è dato a tale adempimento, malgrado previsto fin dal remoto regolamento per la compilazione dei progetti del 1895, e la cui necessità ed importanza non abbisogna di particolari illustrazioni.

In tema di contributi *ex lege* n. 48 del 1960, oltre alla conferma di quanto rilevato con la precedente relazione, va segnalato che hanno beneficiato di contribuzioni alcune emittenti radiofoniche e televisive private. Ciò è dovuto avvenire da un lato a cagione della ampiezza del testo normativo (articolo 4) che fa generico riferimento ad attrezzature e dall'altro per effetto della mancanza di legislazione (nazionale) disciplinante il settore delle emittenti private radio-televisive. In atto è sufficiente che l'emittente sia stata costituita o venga costituita nella forma della cooperativa perché possa beneficiare della contribuzione ed indipendentemente dal fatto

che i proventi pubblicitari, notoriamente consistenti, rechino, almeno di fatto, utili ai soci.

A seguito delle numerose osservazioni mosse nel decorso esercizio, l'amministrazione si è astenuta dall'erogare contributi per acquisto di automezzi, quali *jeeps commando*, *Land Rover et similia*. In taluni casi il contributo è stato erogato per l'acquisto di automezzi la cui utilizzazione per i fini specifici delle cooperative era da ritenere esclusiva (ad esempio autocarri) ed in pochi limitatissimi casi per automezzi, non aventi caratteristiche di lusso, utilizzabili anche per il trasporto di persone, in relazione a particolari situazioni, iniziative e programmi in atto delle cooperative.

Il settore che più di ogni altro ha beneficiato di tali contributi è stato quello delle cooperative agricole, scelta che non può non essere riguardata positivamente per i favorevoli riflessi conseguenti in un campo che abbisogna di essere agevolato ed incentivato in misura speciale.

Per il settore della pesca merita segnalazione il decreto dell'Assessorato n. 143 riguardante la costruzione di un mercato ittico nel comune di Portopalo di Capo Passero.

Il provvedimento non era corredato del parere del Consiglio superiore di sanità previsto dall'articolo 6 della legge nazionale 20 marzo 1959, n. 3, bensì del voto del Consiglio del tribunale amministrativo regionale, reso senza la partecipazione dei rappresentanti dell'Amministrazione sanitaria. È stato in proposito ritenuto che il voto del C.T.A.R. assorbe qualsivoglia altro parere consultivo (articolo 2 della legge regionale n. 19 del 1972 e successive modifiche) mentre la mancata partecipazione all'adunanza del C.T.A.R. dei rappresentanti dell'Amministrazione della sanità non ha rilievo non essendo prevista in forma cogente. Ne è conseguito che relativamente a profilo di particolare importanza, quale l'aspetto igienico-sanitario, non vi è stata audizione di organo tecnico competente.

Poiché in prevalenza l'attività gestoria dell'Assessorato si è concretata nell'erogazione di contributi, come è dato rilevare dalla parte di bilancio, necessaria apparirebbe l'effettuazione di sistematici controlli (interni) volti a far conoscere se e quali utilizzazioni le contribuzioni abbiano avuto. Infatti, in base a recenti indirizzi sia dottrinali che di politica legislativa, si assiste alla rivalutazione dei controlli interni, la cui continuità, soprattutto per le erogazioni ricomprese nella categoria dei trasferimenti (tra i quali appunto i contributi), consentirebbe di valutare in termini di efficacia ed efficienza, anche se in atto a livello generico, gli obiettivi fissati nelle leggi.

Nessuna notizia la Corte ha avuto dello svolgimento, da parte dell'Amministrazione, di tale importantissima funzione, come è provato dal fatto che non è stato rimesso alcun atto (relazioni) comprovante l'avvenuta effettuazione di verifiche e controlli.

Sul punto si richiama l'attenzione dei competenti organi, anche al fine dell'eventuale potenziamento delle strutture organizzative interne dell'Amministrazione, affinché rendano concreto l'esercizio di una funzione, che in atto non risulta svolta.

CAPITOLO SETTIMO

ASSESSORATO REGIONALE DEGLI ENTI LOCALI

1. — *Considerazioni generali e attività istituzionale.*

Nel 1979 è stata data completa attuazione al precetto della legge regionale 21 febbraio 1976, n. 1, concernente una nuova e diversa composizione delle commissioni provinciali di controllo: tutte e nove le commissioni operanti in Sicilia risultano, infatti, composte da membri eletti dall'Assemblea regionale, con la sola eccezione del presidente (nominato dal Presidente della Regione, su proposta dell'assessore regionale degli enti locali) e dei componenti funzionari, che partecipano alle sedute con funzioni consultive.

La nuova composizione risponde sicuramente a principi di una maggiore rappresentatività delle forze politiche nel controllo degli enti locali nel momento in cui più avvertita è la tendenza al decentramento di attribuzioni amministrative onde favorire una più diretta e democratica partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica.

Non può, però, considerarsi ancora soddisfatta la necessità di ricercare rimedi (quali ad esempio il coordinamento) ad evitare eventuali disparità di comportamento tra le varie commissioni provinciali di controllo, tanto più possibili a seguito dell'estensione di competenze verificatesi per l'effetto del trasferimento di attribuzioni agli enti locali operato con la legge regionale 2 febbraio 1979, n. 1.

L'intervento di leggi sempre più innovative in materia di finanza locale (decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 662, e, più recentemente, decreto-legge 29 febbraio 1980, n. 35), se da un lato si rivela di indubbia utilità in quanto pone le basi per la eliminazione dei disavanzi incontrollati dei comuni, dall'altro continua a presentare non poche incertezze applicative che notevolmente impegnano, soprattutto in attività di consulenza, gli uffici dell'Assessorato, ai quali i comuni si rivolgono per chiarimenti. Le circolari in proposito emanate nel

corso dell'anno dall'Assessorato per gli enti locali offrono una sufficiente indicazione della molteplicità e complessità dei problemi affrontati.

Con riguardo alle iniziative legislative promosse dall'Assessorato stesso, un posto di rilievo merita la legge regionale 9 agosto 1979, n. 187, che, nel prevedere una temporanea assunzione straordinaria di personale (ragionieri e personale d'ordine) presso i comuni della zona del Belice distrutti dal terremoto del gennaio 1968 e presso alcuni comuni della provincia di Messina danneggiati dal sisma dell'aprile 1978, ha previsto il rimborso della spesa relativa da parte dell'Amministrazione regionale.

Ancora, nel campo dell'iniziativa legislativa, va menzionato lo schema di una legge organica nella complessa materia relativa alle norme per le elezioni dei Consigli di quartiere, dei Consigli comunali, provinciali e dell'Assemblea regionale siciliana, predisposto dall'Assessorato sulla base delle risultanze emerse dall'attività di studio di una apposita commissione operante presso la stessa Amministrazione ed istituita con la legge regionale 17 marzo 1979, n. 38, nonché il disegno di legge n. 704 sulle nuove norme per i liberi consorzi comunali nell'ambito della Regione.

Rilevante è stata anche l'attività dell'Ufficio elettorale regionale che, oltre ai compiti relativi all'organizzazione ed allo svolgimento delle elezioni tenutesi il 3 giugno 1979 per il rinnovo di alcuni Consigli comunali, ha curato anche la predisposizione di proposte legislative di riforma in materia elettorale, poi tradottesi nella legge regionale 17 marzo 1979, n. 38, relativa a nuove norme sul regime della spesa in occasione di elezioni regionali, provinciali, comunali e di quartiere, e nella legge regionale 4 marzo 1979, n. 74, contenente nuove norme per l'effettuazione delle elezioni regionali ed amministrative.

Nel settore della solidarietà sociale si è constatata, durante il 1979, una notevole riduzione delle competenze già proprie dell'Assessorato degli enti locali, per effetto del vasto decentramento amministrativo attuato con la legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1.

In particolare, in armonia con il principio secondo cui le funzioni amministrative di interesse locale debbono preferibilmente essere assicurate dal comune, che è l'Ente pubblico più sensibile, perché più vicino, ai bisogni del cittadino, sono state trasferite ai comuni le competenze relative alla assistenza e beneficenza pubblica, quali ricovero di minori, di anziani indigenti e di inabili al lavoro; assistenza in natura; interventi per i profughi italiani e rimpatriati; assistenza estiva e invernale dei minori; assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime del delitto; assistenza post-penitenziaria; interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria ed interventi assistenziali in favore dei non vedenti.

Tuttavia, il settore della solidarietà sociale, anche se alleggerito di molte competenze in materia di assistenza e beneficenza pubblica, è stato ugualmente e notevolmente impegnato sia per l'espletamento

degli adempimenti connessi con il trasferimento delle funzioni ai comuni che per lo svolgimento dell'attività, svariata e molteplice, rivolta ad assicurare, attraverso l'opera di commissari straordinari, la vita e la funzionalità in aderenza allo spirito delle relative norme statutarie di molte « opere pie » prima assoggettate al controllo prefettizio.

La legge regionale n. 1/1979, invero, ha fatto venir meno il controllo sugli enti comunali di assistenza e beneficenza pubblica, che sono stati soppressi, ma ha lasciato inalterato il controllo di legittimità sugli atti delle altre « opere pie » e sugli organi di esse.

Degno di nota è anche il disegno di legge n. 700 sulla riorganizzazione delle attività assistenziali, presentato all'Assemblea regionale siciliana, su proposta dell'Assessore per gli enti locali, il 19 novembre 1979. In esse è previsto, fra l'altro, che la Regione, in attuazione delle norme costituzionali e dello Statuto, promuova, nel quadro della sicurezza sociale, la riorganizzazione delle attività assistenziali attraverso un sistema di servizi finalizzato a garantire ai cittadini che hanno titolo, interventi adeguati a favorire il pieno e libero sviluppo della persona.

Ancora nel settore della solidarietà sociale, è da segnalare l'avvenuta costituzione della commissione di cui all'articolo 24 della legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1, che ha il compito di accertare l'entità e le caratteristiche dei beni amministrati e dei servizi erogati dalle istituzioni di assistenza e beneficenza pubblica operanti in Sicilia.

I risultati dei lavori dell'anzidetta commissione — che è stata istituita con decreto dell'Assessorato del 27 luglio 1979 — potranno rilevarsi di notevole utilità anche per la migliore realizzazione delle finalità in cui è preordinato il citato disegno di legge n. 700.

2. — *Aspetti finanziari della gestione.*

Secondo le previsioni di bilancio, gli stanziamenti ammontavano a lire 26.095.700.000, tutti in parte corrente.

Nel corso dell'esercizio, sono stati istituiti i seguenti nuovi capitoli.

— Capitolo 18704, con uno stanziamento di lire 200.000.000, per il rimborso ai comuni indicati nell'articolo 26 della legge 5 febbraio 1970, n. 21, e nell'articolo 1, secondo comma, della legge regionale 9 agosto 1979, n. 187, delle spese sostenute per il personale assunto per l'esecuzione degli adempimenti amministrativi-contabili posti a carico dei comuni e connessi all'applicazione delle disposizioni contenute nella vigente legislazione statale e regionale concernenti le zone della provincia di Messina colpite dal terremoto dell'aprile 1978;

— Capitolo 18951, con uno stanziamento di lire 60.000.000, per spese relative a gettoni di presenza, indennità e rimborsi spese per

missioni ai componenti dei Comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica;

— Capitolo 19009, con uno stanziamento di lire 8.068.700, per spese relative al ricovero di minori, anziani e inabili al lavoro;

— Capitolo 19020, con uno stanziamento di lire 1.003.000.000 per la concessione di un contributo straordinario all'Istituto siciliano dei mutilati e invalidi di guerra di Palermo per il ripianamento della situazione debitoria dell'Ente;

— Capitolo 19021, con uno stanziamento di lire 1.457.188.000 quale fondo sociale per l'integrazione dei canoni di locazione per i conduttori meno abbienti (interventi dello Stato);

— Capitolo 19022, con uno stanziamento di lire 350.000.000, per contributi a fondo perduto a favore delle famiglie dei comuni di Favara e Palma di Montechiaro e dei comuni della provincia di Messina che hanno subito danni a mobili e suppellettili della propria abitazione a seguito del nubifragio del 20 ottobre 1978 (interventi dello Stato);

— Capitolo 58502, con uno stanziamento di lire 71.154.000, per contributi in conto capitale in favore dei comuni della Regione con popolazione sino a 50.000 abitanti, nelle spese occorrenti per l'acquisto, la costruzione, l'adattamento, l'ampliamento e le riparazioni indispensabili ed urgenti di edifici destinati a sedi municipali.

Nel corso dell'esercizio, sono state, inoltre, apportate variazioni in aumento alle previsioni iniziali per complessive lire 9.609.551.755, sicché l'ammontare degli stanziamenti definitivi è risultato pari a lire 38.854.662.455 con un decremento di lire 4.745.339.175 rispetto al precedente esercizio. L'attività erogativa dell'Assessorato regionale degli enti locali, già modesta negli anni scorsi, ha subito, infatti, una drastica decurtazione per effetto dell'entrata in vigore della legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1, che ha disposto il trasferimento ai comuni di una serie di attribuzioni già di competenza della Regione. Tra le attribuzioni trasferite, un posto di rilievo assumono gli interventi assistenziali, già di pertinenza dell'Assessorato regionale.

Mettendo a confronto le previsioni dell'esercizio 1978 con quelle iniziali del 1979, si hanno le seguenti risultanze:

— nella rubrica 1^a (servizi generali), la spesa è passata da lire 5.541.700.000 a lire 5.890.700.000; nella rubrica 2^a (amministrazione civile) la spesa è passata da lire 1.790.000.000 a lire 3.690.000.000; nella rubrica 3^a (solidarietà sociale) la spesa è passata da lire 25 miliardi 120.000.000 a lire 16.515.000.000.

All'aumento della spesa della rubrica 2^a partecipa, in via pressoché esclusiva, la maggiore dotazione del capitolo riguardante i con-

tributi a favore di enti locali nelle spese per la esecuzione, la sistemazione e l'adattamento di impianti concernenti uffici e servizi pubblici in applicazione della legge regionale 14 dicembre 1953, n. 66.

Il decentramento della spesa della rubrica 3^a è da collegarsi alla citata legge regionale n. 1 del 1979 ed al riguardo occorre chiarire che il decentramento rilevato non riflette interamente l'ampiezza del trasferimento di attribuzioni, perché dei 16.515 milioni della rubrica, esercizio 1979, ben 10.250 si riferiscono ad un onere ad esaurimento, concernente la prosecuzione del pagamento di rette di ricovero per minori, vecchi inabili, disposte prima della legge di trasferimento ed alle quali continua a provvedere direttamente l'Amministrazione regionale.

Analizzando le variazioni di bilancio apportate nel corso dello esercizio, risulta che la previsione di spesa per la rubrica 1^a (servizi generali) è passata da lire 5.890.700.000 a lire 5.813.854.845; quella della rubrica 2^a (amministrazione civile) da lire 3.690.000.000 a lire 4.184.349.810 e quella per la rubrica 3^a (solidarietà sociale) da lire 16.515.000.000 a lire 28.856.557.800.

I pagamenti disposti nel corso dell'esercizio ammontano complessivamente a lire 34.820.222.841, di cui lire 26.918.040.632 in conto competenza e lire 7.902.182.209 in conto residui.

Gli stanziamenti più cospicui fra quelli iscritti nello stato di previsione della spesa dell'Assessorato regionale degli enti locali sono quelli concernenti azioni ed interventi nel campo sociale.

In particolare, fra le spese comprese nella rubrica 3^a (solidarietà sociale), le più rilevanti sono quelle di cui ai capitoli 19018, 19008, 19020, 19017.

— Sul capitolo 19018, concernente le spese per il ricovero dei minori, anziani e inabili al lavoro, ai sensi dell'articolo 1 della legge regionale 27 dicembre 1958, n. 28, dell'articolo 2, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 636 e della legge regionale n. 73/1976, si sono avute spese per un totale di lire 10.192.502.900, tutte in conto competenza, su uno stanziamento iniziale di lire 10.250.000.000 e definitivo di lire 16.250.000.000;

— sul capitolo 19008, concernente la concessione di un assegno mensile ai minorati fisici e psichici irrecuperabili, si sono avute spese per un totale di lire 6.450.839.250, di cui lire 5.967.000.000 in conto competenza e lire 483.839.250 in conto residui, su uno stanziamento iniziale di lire 3.200.000.000 e definitivo di lire 6.470.000.000;

— sul capitolo 19020, concernente la concessione di un contributo straordinario all'Istituto siciliano dei mutilati ed invalidi di guerra di Palermo, per il finanziamento della situazione debitoria dell'Ente, si sono avuti pagamenti per lire 1.003.000.000, su uno stanziamento di pari importo;

— sul capitolo 19017 concernente interventi straordinari in materia di pubblica beneficenza ed assistenza, si sono avuti pagamenti

per lire 1.000.000.000, tutti in conto competenza, su uno stanziamento di pari importo.

Sull'unico capitolo della parte in conto capitale dello stato di previsione della spesa dell'Assessorato regionale degli enti locali (il capitolo 58502, di nuova istituzione), concernente la concessione di contributi in conto capitale in favore dei comuni con popolazione sino a 50.000 abitanti, nelle spese occorrenti per l'acquisto, la costruzione, l'adattamento di edifici adibiti a sedi municipali, si sono avuti pagamenti per un totale di lire 114.083.890, su uno stanziamento iniziale di lire 71.154.000 e definitivo di lire 147.596.600.

Fra le spese comprese nella rubrica 1^a (servizi generali), quelle di maggior importo riguardano il pagamento degli stipendi e di altri assegni al personale in attività di servizio presso l'Assessorato, con un onere di lire 3.939.752.551 per stipendi, lire 620.940.392 per compensi per lavoro straordinario e lire 74.521.765 per indennità e rimborso spese per missioni. Si sono avuti, altresì, pagamenti per lire 243.422.115 sul capitolo 18211, concernenti le somme da versare ai comuni colpiti dal terremoto del gennaio 1968 per emolumenti dovuti al personale tecnico assunto per l'espletamento delle funzioni proprie degli uffici tecnici comunali e per l'assistenza tecnica ai terremotati e, per lire 202.594.544, sul capitolo 18552 per il pagamento dei residui passivi eliminati e reclamati dai creditori.

Fra le spese della rubrica 2^a (amministrazione civile), le più rilevanti concernono la concessione di contributi a favore di enti locali nelle spese per la esecuzione, la sistemazione e gli adattamenti di impianti relativi a uffici e servizi pubblici; sul capitolo 18702 si sono avuti, infatti, pagamenti per un totale di lire 1.899.714.578, di cui lire 1.195.996.085 in conto competenze e lire 703.718.493 in conto residui, su uno stanziamento iniziale di lire 3.000.000.000 e definitivo di lire 3.234.249.810. Infine, sul capitolo 18701, concernente la concessione di contributi per i servizi igienico-sanitari e per i servizi pubblici obbligatori dei comuni delle isole minori, si sono avuti pagamenti per un totale di lire 629.371.300 di cui lire 599.997.600 in conto competenze e lire 29.373.700 in conto residui, su uno stanziamento di lire 600.000.000.

In sede di controllo di legittimità dei provvedimenti e dei titoli di spesa emessi dall'Assessorato non sono sorte questioni di particolare rilevanza: la maggior parte delle osservazioni ha avuto ad oggetto la regolarizzazione di atti o l'integrazione di documentazione e l'Amministrazione ha in ogni caso tempestivamente ottemperato a quanto richiesto.

Con riguardo all'attuazione della legge regionale 5 luglio 1978, n. 14, recante provvidenze per l'assistenza sanitaria e farmaceutica dei lavoratori emigrati all'estero e dei loro familiari, costretti a rientrare in Sicilia per mancanza di lavoro o per ragioni di malattia, è stato precisato che, giusta il disposto del secondo comma dell'articolo 3 della legge stessa, l'accreditamento ai comuni delle somme occorrenti può essere disposto soltanto a seguito di specifica richie-

sta nominativa da parte dei sindaci e per l'ammontare della spesa media prevista per ogni soggetto avente diritto all'assistenza.

Si è anche osservato, con riguardo alla concessione dell'indennità integrativa di accompagnamento prevista dalle leggi regionali 6 marzo 1976, n. 47 e 1° agosto 1977, n. 76, in favore dei non vedenti, che la legittimità dei provvedimenti concessivi è subordinata alla sussistenza, fra gli altri presupposti espressamente previsti dalla legge, della condizione che la minorazione non sia dovuta a causa civile di guerra, di servizio o di lavoro; inoltre, è necessaria la dimostrazione che i beneficiari siano residenti nel territorio della Regione siciliana da almeno due anni dalla presentazione della domanda, giusta il disposto dell'articolo 3 della legge regionale n. 76 del 1977, che ha modificato l'articolo 2 della legge regionale 6 maggio 1976, n. 47.

CAPITOLO OTTAVO

ASSESSORATO REGIONALE DELL'INDUSTRIA

1. — *Legislazione.*

— Legge 2 gennaio 1979, n. 1. Attribuzione ai comuni di funzioni amministrative regionali.

— Legge 2 gennaio 1979, n. 2. Norme per il bilancio pluriennale della Regione ed altre norme di carattere finanziario.

— Legge 5 marzo 1979, n. 17. Interventi straordinari e norme per l'Ente minerario siciliano (S.M.S.), l'Ente siciliano di promozione industriale (E.S.P.I.) e l'Azienda asfalti siciliani (AZ.A.SI.).

— Legge 25 maggio 1979, n. 100. Provvedimenti per il settore zolfifero.

— Legge 25 maggio 1979, n. 101. Ulteriore proroga al comune di Lipari della concessione di acque termominerali denominata San Calogero.

— Legge 14 settembre 1979, n. 212 (1). Norme riguardanti l'Ente di sviluppo agricolo (E.S.A.), l'Istituto regionale della vite e del vino (I.R.V.V.), l'Azienda siciliana trasporti (A.S.T.), l'Istituto regionale per il credito alla cooperazione (I.R.C.A.C.), la Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane (C.R.I.A.S.) e l'Ente acquedotti siciliani (E.A.S.).

— Legge 14 settembre 1979, n. 213. Provvidenze per i sali potassici.

(1) Le disposizioni della legge riguardano anche le competenze dell'Assessorato cooperazione e commercio.

— Legge 29 novembre 1979, n. 237. Integrazioni dello stanziamento previsto dall'articolo 16 della legge regionale 12 febbraio 1973, recante provvedimenti per interventi d'urgenza nelle zone colpite dalle alluvioni del dicembre 1972 e del gennaio 1973.

— Legge 15 dicembre 1979, n. 246. Provvedimenti in favore dell'Azienda asfalti siciliani (AZ.A.SI.).

— Legge 28 dicembre 1979, n. 256. Integrazioni e modifiche alla legge regionale 8 luglio 1977, n. 47, e provvedimenti per l'Ente siciliano di promozione industriale (E.S.P.I.) e per l'Ente minerario siciliano (E.M.S.).

2. — *Unidirezionalità delle leggi emanate nell'esercizio.*

Come si evince dall'elencazione che precede le leggi emanate nell'esercizio hanno avuto quali (quasi esclusivi) destinatari gli enti economici (E.M.S., E.S.P.I., AZ.A.SI.) sui quali riferirà si *infra* (sub 4).

Infatti, oltre tale settore, particolarmente privilegiato dal legislatore, due sole leggi sono state emanate (nn. 101 e 212); la prima delle quali di assai modesta rilevanza (proroga di una concessione termominerale), la seconda concernente più specificatamente la riorganizzazione a livello strutturale di alcuni enti regionali, che solo genericamente attiene al settore industriale vero e proprio.

La rilevata unidirezionalità della legislazione nel mentre mostra la focalizzazione dell'interesse verso gli enti economici, ha lasciato sprovvisti di provvidenze settori industriali che se adeguatamente sostenuti potrebbero concretamente giovare allo sviluppo della economia isolana (ad esempio, energia solare).

3. — *Aspetti finanziari della gestione ed attività istituzionale.*

Esaminando gli stanziamenti di bilancio per investimenti, si constata che 9.500 milioni inclusi nella categoria IX hanno riguardato interventi a carico diretto della Regione ed in particolare opere nelle aree di sviluppo industriale, mentre oltre 19.000 milioni sono stati destinati a contribuzioni (categoria XI).

Passando più specificatamente all'analisi dei risultati della gestione, deve innanzi tutto segnalarsi l'emanazione dei provvedimenti per la realizzazione del cosiddetto progetto obbiettivo, che finanziato per 90.000 milioni con legge 6 giugno 1975, n. 42, solo nella seconda metà dell'esercizio è stato tradotto in atti, limitatamente però alla approvazione dei progetti, finanziati per stralci ex articolo 52 della legge n. 34/1978.

Tale statuizione legislativa, sostitutiva di quella contenuta nella legge n. 42/1975, che richiedeva il finanziamento integrale dell'intero

progetto, se realmente necessaria ai fini della sollecita utilizzazione del finanziamento, ben avrebbe potuto essere emanata molto tempo prima con conseguente limitazione degli effetti dell'assottigliamento dello stanziamento, già abbondantemente eroso dall'inflazione a cagione del tempo trascorso (oltre quattro anni) e soggetto ad ulteriore erosione, non essendo state ancora celebrate le gare d'appalto da parte dei consorzi per le aree di sviluppo industriale cui tale adempimento è demandato dalla legge.

Si innesta a questo punto una considerazione di portata generale concernente il cosiddetto grado di attuabilità o fattibilità delle leggi in genere.

A parte le remore addebitabili all'amministrazione (Assessorato e consorzi) ed i ritardi nell'approntamento dei progetti, interessanti i bacini minerari delle province di Agrigento, Enna e Caltanissetta, cioè di zone particolarmente depresse, sta di fatto che nel 1975 nessuno studio preliminare venne fatto al fine di accertare entro quali tempi il progetto avrebbe potuto essere, se non realizzato, almeno iniziato. Il legislatore invece ha congelato per oltre quattro anni ingenti risorse, già erose come si è detto dall'inflazione, che con una più oculata politica avrebbero potuto trovare più sollecita utilizzazione in altri settori, dati i tempi lunghi per la realizzazione del progetto *de quo*.

Per quanto riguarda le zone industriali, l'Amministrazione a seguito dell'acquisizione delle relative competenze *ex lege* n. 2/1978, già attribuite al soppresso Assessorato per lo sviluppo economico, ha dovuto effettuare numerosi interventi adottando provvedimenti atipici per sanare situazioni non definite dalla precedente attività gestoria. Da tale definizione sono rimasti esclusi i lavori di illuminazione della zona industriale di Brancaccio (Palermo), oggetto di perizia suppletiva da tempo predisposta, ma finanziata dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 35/1978 (articolo 13) e quindi eccedente il limite del 50 per cento. Le remore del soppresso Assessorato sviluppo economico, in tale ipotesi, sono state scontate dall'Amministrazione che è subentrata nell'esercizio delle competenze.

In attuazione della legge n. 45/1975, concernente, per quanto nella specie interessa, l'impianto di una stazione di degassificazione nel porto di Messina, sono stati accreditati all'ente autonomo del porto di Messina 12.000 milioni. Al riguardo, a parte i consueti e sensibili ritardi nell'attuazione della legge (l'ultima *tranche* di finanziamento ricadeva nell'esercizio 1977), merita menzione la « singolarità » dell'articolo 2 della citata legge, che individua la ditta (Società messinese esercizio bacini S.p.A.) alla quale affidare a trattativa privata l'esecuzione delle opere della stazione di degassificazione.

Da segnalare, inoltre, il trasferimento di 7.590 milioni all'E.M.S. per la partecipazione alle costituite società SIGAT e Siculiana gas cui spetterà gestire il metanodotto Algeria - Sicilia.

Numerose osservazioni sono state mosse a provvedimenti in materia di concessioni minerarie e permessi di ricerca di idrocarburi, tendenti all'acquisizione dei pareri sul programma delle opere,

di autorizzazioni degli organi preposti alla tutela ambientale, nonché a quella del patrimonio artistico ed archeologico (uno dei permessi di ricerca ricade nelle zone dove è ubicato il complesso protoellenico di Kamarina).

Da segnalare, infine, la ricusazione del visto (deliberazione Sezione del controllo n. 176 del 20 novembre 1979) al provvedimento di approvazione di convenzione con l'ingegnere aeronautico Orazio Scrofani, incaricato di uno studio complesso in tema di ingegneria industriale, politica economica, politica industriale, econometria industriale e pianificazione industriale territoriale, per mancanza dei necessari requisiti del professionista.

4. — *Finanziamenti agli enti economici.*

L'elaborazione dei dati più significativi concernente gli enti economici (E.M.S., E.S.P.I., AZ.A.SI.), in riferimento alla entità dei finanziamenti ed alla finalità degli stessi, può riassumersi come segue.

Le relativamente modeste previsioni iniziali di spesa (complessivi 13.700 milioni, dei quali 12.800 milioni per l'E.M.S.), hanno subito nel corso dell'esercizio un aumento di proporzioni eccezionali (245.933 milioni) per effetto dei finanziamenti disposti con leggi nn. 17, 100, 213 e 256. Tale incremento, che da solo corrisponde al 26 per cento del totale delle previsioni della categoria XI, risulta così ripartito: E.M.S. 141.009 milioni (57,4 per cento), E.S.P.I. 98.194 milioni (39,9 per cento) AZ.A.SI. 6.730 milioni (2,7 per cento).

Sommando le due predette voci si trae che i finanziamenti in favore di tali enti hanno raggiunto l'entità di 259.633 milioni, mentre il totale complessivo dei pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio ammonta a 144.520 milioni, dei quali 64.000 milioni all'E.S.P.I., 69.304 milioni all'E.M.S. e 1.216 milioni all'AZ.A.SI. Tale totale non tiene conto di 28.710 milioni dovuti all'E.M.S., in quanto i relativi titoli di spesa hanno formato oggetto di rilievo istruttorio motivato dalla mancata stipula della convenzione per i servizi di cassa *ex legibus* 45/1976 e 68/1977.

Passando all'analisi della destinazione dei finanziamenti (259.633 milioni) si rileva che sono stati destinati per investimenti 52.863 milioni pari al 20,3 per cento della complessiva disponibilità (2), mentre per fronteggiare i soli oneri di gestione delle società di

(2) La percentuale è stata calcolata in larga approssimazione per eccesso essendosi proceduto a ripartire il finanziamento di 61.759 milioni, disposto per l'ESPI e l'EMS ex articolo 1 legge 17 e articolo 12 legge 256 per finalità d'investimento ed oneri di gestione, non calcolate a priori, in misura eguale tra le due motivazioni. Si ha motivo di ritenere, però, che del suddetto complessivo finanziamento la quota destinata ad investimenti sarà notevolmente inferiore al 50 per cento come è provato dall'esperienza passata e dal contenuto delle norme che sembrano privilegiare l'altro aspetto del finanziamento.

gruppo e degli enti stessi risultano stanziati 116.796 milioni, corrispondenti al 45 per cento del totale dei finanziamenti.

Per il solo settore delle miniere di zolfo la quota dei finanziamenti ascende a 5.053 milioni per il pagamento di competenze a vario titolo al personale (retribuito indipendentemente dall'effettuazione di prestazioni di lavoro), a 13.000 per il riordinamento dei debiti di gestione, a 11.666 per oneri scaturenti dalla gestione delle miniere, a 12.856 per ulteriori oneri gestionali, con un totale complessivo di 42.575 milioni con percentuale del 16,3 per cento all'entità complessiva dei finanziamenti.

Del totale dei finanziamenti affluiti all'E.S.P.I. (98.194 milioni) la percentuale destinata ad investimenti può essere approssimativamente fissata al 17,4 (3), mentre per l'E.M.S. la percentuale è del 23,8 (3) e per l'AZ.A.SI. dell'81,9. Tale ultimo dato è però scarsamente significativo, considerato che il finanziamento complessivo per l'AZ.A.SI. ascende a soli 6.730 milioni.

L'esposizione che precede, registra, rispetto al decorso esercizio, un miglioramento in ordine alla quota di finanziamento, destinato al investimenti (rispettivamente 8,17 per cento e 20,3 per cento), miglioramento che però per essere effettivo abbisognerebbe di concreta verifica, possibile solo a seguito dell'esame dei consuntivi, che invece dal 1973 ad oggi, a quanto consta, non risultano né presentati, né approvati. Siffatta grave omissione merita particolare segnalazione sia all'organo di vigilanza che all'A.R.S.

Mentre il dato relativo agli investimenti, come s'è accennato, è solo teorico, effettivo è, invece, quello relativo agli oneri di gestione delle società di gruppo e degli enti ed alle passività sempre crescenti delle miniere di zolfo.

Allarmante e di estrema gravità è il dato relativo agli oneri di gestione per l'anno 1979 per fronteggiare i quali risultano vincolati ben 116.796 milioni, corrispondenti al 45 per cento del totale complessivo dei finanziamenti. Ciò dimostra che enti ed aziende di gruppo a causa dell'ormai noto ed a quanto pare irreversibile dissesto in cui si trovano per gravi carenze di conduzioni aziendali, per investimenti errati, per politiche gestionali antieconomiche ed inefficienti, attingono al denaro pubblico, che il legislatore elargisce loro in abbondanza, senza curarsi di porre almeno un freno alla situazione in cui versano, che può definirsi di sfacelo.

I finanziamenti erogati a tale titolo costituiscono sottrazioni di ricchezza alla collettività, costretta a pagare a caro prezzo le conseguenze di errori che si perpetuano nel tempo, mentre non traspare all'orizzonte un benché minimo spiraglio che possa far pensare ad un mutamento di rotta che avvii gli enti e le aziende collegate verso obiettivi, anche solo abbozzati o tendenziali, di produttività.

Ulteriore esemplificazione è costituita dal finanziamento pari a 42.575 milioni (16,3 per cento) per fronteggiare gli oneri della ge-

(3) Cfr. per i criteri di calcolo della percentuale la precedente nota.

stione delle miniere di zolfo, palla di piombo che l'economia isolana si trascina da circa un trentennio e relativamente alla quale l'uso del termine gestione appare paradossale, considerato che nessuna concreta attività di gestione viene condotta nel settore, che produce solo passività ed erogazioni di salari e stipendi a maestranze ed impiegati costretti a non potere svolgere alcuna attività lavorativa.

Sebbene la Corte, specie negli ultimi anni, abbia segnalato in sede di referto all'A.R.S. (vedi in particolare le relazioni unite alle decisioni sui giudizi di parificazione dei rendiconti della regione dell'ultimo biennio) tale gravissima situazione, auspicando e suggerendo urgenti rimedi, nessuna concreta iniziativa risulta adottata, essendosi continuato a prendere atto (mediante l'emanazione di ricorrenti leggi di finanziamento) della situazione, senza l'adozione di alcuna iniziativa tendente a modificarla.

CAPITOLO NONO

ASSESSORATO REGIONALE DEI LAVORI PUBBLICI

1. — *Legislazione.*

— Legge 2 gennaio 1979, n. 1. Attribuzioni ai comuni di funzioni amministrative regionali.

— Legge 2 gennaio 1979, n. 2 - Norme per il bilancio pluriennale della Regione ed altre norme di carattere finanziario.

— Legge 28 maggio 1979, n. 121. Norme in materia di gestione degli alloggi regionali.

— Legge 9 agosto 1979, n. 186. Attuazione delle provvidenze disposte dall'articolo 21 della legge 19 gennaio 1979, n. 17, e degli interventi integrativi regionali in favore dei comuni delle province di Messina ed Agrigento danneggiati dal nubifragio del 20 ottobre 1978 ed interventi a favore dei comuni della provincia di Messina colpiti dai sismi del 1967, 1977 e 1978.

— Legge 28 dicembre 1979, n. 260. Integrazioni alla legge regionale 18 marzo 1977, n. 11, recante provvedimenti per i sinistrati della città di Agrigento a seguito dell'evento calamitoso del 19 luglio 1966.

— Legge 28 dicembre 1979, n. 261. Norme per l'assegnazione degli alloggi popolari nel comune di Messina.

2. — *Considerazioni generali.*

In attuazione dei precetti contenuti nell'articolo 118 della Costituzione e 15 dello Statuto regionale ed integrando il quadro in parte attuato con precedenti leggi, il legislatore regionale con la legge 1/1979 ha provveduto ad attribuire ai comuni funzioni amministrative di interesse locale già esercitate dalla Regione.

Il trasferimento delle funzioni, disposto in previsione della riforma dell'organizzazione amministrativa regionale e del riordinamento degli enti locali (articolo 1), relativamente al settore dei lavori pubblici, ha riguardato le seguenti materie (articolo 16):

— riparazione di alloggi popolari costruiti dai comuni col contributo della Regione;

— costruzione, completamento, miglioramento, riparazione, sistemazione e manutenzione di case comunali;

— costruzione, completamento, miglioramento, riparazione e manutenzione di strade esterne di competenza comunale;

— costruzione, ampliamento, completamento, ristrutturazione e manutenzione dei cimiteri comprese le sistemazioni interne anche viarie;

— costruzione, completamento, miglioramento, riparazione sistemazione e manutenzione di vie urbane, aree pubbliche destinate a verde, servizi del sottosuolo, compresi quelli igienici, ed impianti di illuminazione d'interesse comunale;

— rinnovo e miglioramento delle attrezzature dei mattatoi comunali, nonché ampliamento, restauro e rinnovo dei locali adibiti a mattatoi comunali;

— costruzione, trasformazione e manutenzione di vie rurali di interesse comunale, con esclusione di quelle appartenenti al demanio regionale;

— costruzione, completamento e riattivazione di abbeveratoi pubblici e di acquedotti rurali di interesse comunale.

Il procedimento per il trasferimento ed assegnazione delle disponibilità finanziarie è descritto nell'articolo 19, mentre nel successivo articolo sono indicati vincoli programmatici di destinazione per le assegnazioni di fondi relative a fognature, acquedotti ed opere viarie di rilevanza sovracomunale.

Tale trasferimento che copra una vasta area di competenze, nel mentre ha consentito ai comuni sin dall'inizio dell'esercizio di disporre dei fondi assegnati, ha sensibilmente ridotto l'attività dell'Assessorato cui sono residue competenze relative a materie non di stretto interesse comunale.

Tra le numerose motivazioni che hanno indotto il legislatore costituente ad attribuire ai comuni funzioni amministrative in materia d'interesse locale, v'è certamente quella di permettere, oltre ad una più oculata scelta degli interventi ed alla rispondenza di essi alle necessità locali, una sollecita utilizzazione dei mezzi finanziari. Per una concatenazione di cause, non ultima la lentezza dei procedimenti di spesa, l'impiego dei fondi, a chiusura d'esercizio, è risultato per la quasi totalità dei comuni notevolmente parzializzato,

come si evince dalla circolare dell'Assessorato bilancio e finanze n. 1097 del 21 dicembre 1979.

Tale circolare merita, peraltro, un particolare cenno, in quanto prevede una sorta di penalizzazione, per i comuni che non abbiano utilizzato le somme trasferite, concretantesi in eventuali minori assegnazioni per l'esercizio successivo. Trattasi dell'introduzione di una particolare sanzione, che mentre costituisce una novità, dà concretezza della efficacia dei controlli operanti in chiave di risultato. Va tuttavia segnalato che la legge n. 1/1979 non prevede espressamente tale forma di penalizzazione.

Deve rinnovarsi la censura, mossa con la precedente relazione, relativa alla mancata applicazione delle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 1° luglio 1977, n. 683, concernente norme di attuazione dello Statuto regionale in materia di opere pubbliche.

Sebbene siano trascorsi oltre due anni dall'entrata in vigore di quelle norme, nulla ha fino ad ora fatto la Regione per esercitare competenze che le spettano per statuizione costituzionale e la cui rinuncia all'espletamento costituisce palese lesione della sfera autonomistica, in tante altre occasioni, ma non sempre a proposito, lamentata.

Si segnala pertanto alla particolare attenzione dell'A.R.S. tale situazione, che richiederebbe l'adozione di sollecite iniziative atte a scuotere dall'immobilismo i competenti organi dell'Amministrazione regionale.

3. — *Aspetti finanziari della gestione.*

Appare necessaria, prima di esaminare specificatamente gli aspetti della gestione nel settore dei lavori pubblici, una preliminare considerazione di fondo, che forse, in atto, potrebbe valere per tutti i rami della amministrazione regionale.

I provvedimenti adottati dall'amministrazione hanno avuto tutti un dato comune; la mancanza di collegamento sia a livello generale che settoriale con un piano organico programmatico o pianificatorio ond'è che il singolo intervento, pur se rispondente a determinate esigenze se isolatamente considerato, per l'assenza di coordinamento con provvedimenti antecedenti o susseguenti del settore specifico o più in generale della materia delle opere pubbliche, è apparso inefficace per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalle varie leggi. E la sommatoria di tutti gli interventi ha dato luogo a risultati gestionali ben lontani, anche in termini di costi, da quelli che sarebbe stato lecito auspicare qualora a monte fosse esistito un modello di programmazione, che sebbene previsto dalla vigente normativa (Legge n. 16/1978) non è stato finora attuato, come già rilevato.

L'assenza di un qualunque sistema di pianificazione, programmazione e bilancio ha trovato particolare manifestazione negativa nel settore delle opere marittime. Infatti, da un lato gli interventi del-

l'Assessorato non hanno avuto una logica funzionale avendo riguardato tipologie disparate e non legate da alcun nesso di preordinazione a realizzazioni globali nella stessa o in diverse zone, dall'altro ulteriori interventi dello stesso tipo sono stati attuati dagli Assessorati cooperazione (opere marittime preordinate alla costruzione di mercati ittici), industria (interventi a carattere marittimo attinenti alla realizzazione del cosiddetto progetto obiettivo *ex lege* 42/1975), territorio (opere sul demanio marittimo) e dall'Assessorato turismo (porticcioli turistici). Ne sono scaturiti, considerata la mancanza di ogni coordinamento non solo nell'ambito della stessa amministrazione per interventi dello stesso tipo, ma anche e soprattutto tra rami di amministrazione diverse, duplicazioni, sovrapposizioni, interferenze, esclusioni ed evenienze similari che anche un semplice abbozzo programmatico sostanziale e/o di bilancio avrebbe sicuramente evitato.

Dall'esame delle rubriche di bilancio si trae che i maggiori stanziamenti (74.800 milioni) sono stati disposti per fronteggiare pubbliche calamità naturali (in prevalenza eventi alluvionali e sismici), il che conferma quanto poco sia stato fatto nell'Isola, a livello di interventi sul territorio, per prevenire le conseguenze di eventi calamitosi naturali.

I trasferimenti (categoria XI) a livello di previsione hanno inciso per 79.395 milioni, pari al 35 per cento del totale complessivo delle previsioni delle spese in conto capitale dell'Assessorato (221.994 milioni).

Numerosi interventi hanno riguardato la costruzione, il completamento ed il miglioramento di strade esterne intercomunali nonché la realizzazione di opere di interesse di istituzioni religiose.

L'andamento crescente del processo inflazionistico ha determinato un sensibile aggravamento degli oneri per revisione dei prezzi.

Le opere marittime hanno per lo più riguardato la costruzione di moli, banchine, opere a difesa dell'abitato e cale o siti di approdo.

In questo settore è stato rilevato con frequenza, oltre all'adozione di perizie di somma urgenza per l'eliminazione di situazioni pericolose conseguenti a mareggiate, lo approntamento di apposite perizie destinate a fronteggiare la remissione di danni provocati da improvvise mareggiate mentre erano in corso d'esecuzione opere in precedenza finanziate.

Ricorrente l'estrema lentezza nell'attuazione di interventi disposti con carattere di eccezionalità, e quindi implicitamente di urgenza (vedi in particolare gli interventi previsti dalla legge 34/1978, il cui programma d'impiego dei fondi è stato adottato dopo oltre un anno).

Da segnalare inoltre il repentino acceleramento di attività nell'ultimo mese dell'esercizio, motivato in gran parte dal proponimento di utilizzare integralmente e comunque i finanziamenti.

In ordine a particolari aspetti della gestione va innanzi tutto segnalata l'erogazione dei finanziamenti *ex lege* 38/1978 in favore dei comuni terremotati del messinese mediante mandati diretti e non

attraverso aperture di credito, modalità caldeggiata dalla amministrazione, sia in considerazione del fatto che la legge non prevedeva espressamente l'accreditamento, sia per ragioni acceleratorie della spesa.

In materia di costruzione di acquedotti, a parte il rinnovo delle osservazioni di fondo mosse con la precedente relazione ed incentrate sull'assenza di qualsivoglia, sia pur minima, programmazione e di interventi assolutamente urgenti o prioritari, appare utile segnalare il decreto dell'Assessorato n. 1122, riguardante il finanziamento dell'acquedotto Catenanuova-Centuripe-Regalbuto, in quanto evidenzia taluni comportamenti dell'Amministrazione in ordine al rispetto della normativa sostanziale. Il provvedimento, infatti, oltre ad essere stato presentato al controllo sprovvisto di parte della documentazione (peraltro esistente), non dava dimostrazione alcuna della disponibilità giuridica delle acque nel rispetto degli articoli 7 e 218 del regio-decreto 1775/1933 il cui procedimento non era stato seguito; le utilizzande acque risultavano già destinate ad uso irriguo e non erano stati effettuati gli accertamenti sulla potabilità delle stesse.

Altro caso sintomatico è stato rilevato in occasione dell'esame del decreto dell'Assessorato n. 543 riguardante la corresponsione di compenso mensile per servizio di guardiania di un complesso di alloggi popolari iniziati e non completati: tale guardiania si protrae ininterrottamente dal 1969.

Per quanto riguarda la realizzazione di opere infrastrutturali dell'aeroporto di Punta Raisi, a fronte di interventi disposti opportunamente, ma realizzati in ritardo, e fors'anche sotto la spinta emozionale di eventi tragici (centro di soccorso a mare a Sferracavallo: decreto dell'Assessorato 1150; collegamenti elettrici e telecomando radar: decreto dell'Assessorato 1212; scogliera a mare a protezione sentiero CALVERT: decreto dell'Assessorato 1216) sono stati sottoposti al controllo dell'Ufficio competente provvedimenti oggetto di non poche censure.

Emblematico il decreto dell'Assessorato 1024 con il quale sono stati approvati gli atti di contabilità finale e di collaudo dei lavori di costruzione della caserma dei vigili del fuoco dell'aeroporto. L'esame del provvedimento ha consentito di rilevare: ritardo nella utilizzazione dei lavori (192 giorni) non contabilizzati né penalizzati, carenza nel sistema di approvvigionamento idrico; danni alle vetrate dovuti alle spinte cinetiche degli aeromobili in fase di decollo; cedimento nel piazzale antistante l'autorimessa per sprofondamento del piano di calpestio, ossidazione in conseguenza dell'azione eolica salmastra delle tubazioni esterne. Al riguardo è evidente la superficialità con cui certi interventi vengono disposti ed eseguiti, proprio laddove bisognerebbe adottare il massimo delle cautele.

Da segnalare, infine, quale caso emblematico, di segno positivo, dovuto però all'esecuzione di una sentenza di condanna, il decreto dell'Assessorato 1422 con il quale sono stati « finanziati » i lavori di demolizione di immobili costruiti in violazione della legge n. 64/1974 (articolo 27).

CAPITOLO DECIMO

ASSESSORATO REGIONALE DEL LAVORO E DELLA
PREVIDENZA SOCIALE

1. — *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.*

Nel corso del 1979 la maggior parte della legislazione in materia di lavoro e previdenza sociale ha riguardato interventi in favore dei lavoratori dipendenti di aziende in crisi; si segnalano al riguardo le leggi nn. 8, 19, 41, 42, 43, 102, 182 e 183.

La natura dell'intervento è consistita nella concessione di una indennità straordinaria pari all'80 per cento della retribuzione che sarebbe spettata ed in alcuni casi nella istituzione di corsi di riqualificazione dei lavoratori.

Si deve dare atto al legislatore regionale di essere intervenuto soltanto in casi di assoluta necessità, seguendo i criteri della durata limitata delle provvidenze e della tendenza a favorire il reinserimento dei lavoratori in altre attività produttive mediante la loro riqualificazione professionale.

È auspicabile che tali criteri vengano sempre seguiti, onde evitare l'accollo alla finanza pubblica di notevoli oneri finanziari specialmente in periodi di recessione economica.

Di notevole interesse è anche la legge 13 agosto 1979, n. 200, riguardante provvedimenti in favore delle scuole di servizio sociale. Difatti, a differenza della legge n. 48 del 30 dicembre 1960 con la quale l'Assessorato era genericamente autorizzato a concedere contributi a favore di Enti giuridicamente riconosciuti o di patronati che curano l'organizzazione e il funzionamento di scuole e corsi per assistenti sociali, con la predetta legge n. 200 la materia viene dettagliatamente regolata.

Per beneficiare dei contributi, che possono essere concessi in misura non superiore al 90 per cento delle spese di gestione, le scuole debbono possedere una serie di requisiti la cui esistenza è accertata da una commissione composta da rappresentanti degli As-

sensorati lavoro, sanità, pubblica istruzione, enti locali, nonché da rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

Inoltre entro il 31 maggio l'Assessorato al lavoro deve predisporre il piano di ripartizione dei contributi, da sottoporre alla approvazione della Giunta regionale, previo parere della competente commissione legislativa dell'Assemblea regionale.

La legge 13 agosto 1979, n. 201, ha aggiunto all'articolo 9 della legge regionale 6 marzo 1976, n. 24, riguardante l'addestramento professionale dei lavoratori, una norma con cui è stato addossato allo Assessorato l'onere del pagamento delle retribuzioni in favore dei dipendenti degli enti di formazione professionale nel periodo intercorrente tra la chiusura di un anno formativo e l'inizio del successivo.

Bisogna porre in evidenza, tuttavia, che, a distanza di 4 anni dalla sua emanazione, la legge n. 24 è rimasta in parte inapplicata. Non è stato, infatti, ancora istituito l'albo del personale docente dei corsi di formazione professionale e non è pertanto possibile conoscere se il personale adibito abbia i requisiti previsti dall'articolo 13 della suddetta legge.

La legge n. 100 del 25 maggio 1979, riguardante il settore zolfifero, ha tra l'altro rifinanziato la legge n. 42 del 1975. Lo stanziamento indicato nel bilancio di previsione della spesa per l'esercizio 1979 risulta (escluse le competenze per il personale) pari a lire 62.946.600.000 di cui lire 37.046.600.000 per spese correnti e lire 25.900.000.000 per spese in conto capitale.

In seguito alle variazioni di bilancio intervenute nel corso dell'esercizio lo stanziamento definitivo è stato di lire 89.644.684.809 di cui lire 53.729.228.419 per spese correnti e lire 35.915.456.390 per spese in conto capitale.

Fra le variazioni di maggiore rilevanza si segnalano: l'istituzione di 12 nuovi capitoli con uno stanziamento complessivo di lire 3.839.198.400 per interventi di vario genere in favore degli emigranti; l'incremento per lire 5.200.000.000 dello stanziamento originariamente previsto in lire 4.823.000.000 del capitolo 33026 destinato al pagamento d'indennità ai dipendenti della Sochimisi; l'incremento per lire 7.400.000.000 dello stanziamento del capitolo 74204 riguardante il finanziamento dei corsi di formazione e addestramento professionale; l'istituzione del capitolo 33028 con uno stanziamento di lire 3.000.000.000 per la concessione di un'indennità *una tantum* ai dipendenti del settore zolfifero che chiedono la risoluzione del rapporto di lavoro.

2. — Attività istituzionale.

L'Assessorato esplica la sua attività nel settore della previdenza ed assistenza sociale, del collocamento della manodopera e dell'addestramento professionale.

In materia di previdenza ed assistenza, gli interventi consistono nella concessione di sussidi straordinari sia a patronati, enti ed associazioni di lavoratori per lo svolgimento delle loro attività statutarie, sia a quei patronati che svolgono assistenza tecnica, legale e tributaria in favore dei lavoratori agricoli, ovvero assistenza sociale in favore di commercianti ed artigiani; nella concessione di contributi a patronati od enti per la istituzione ed il funzionamento di centri di servizio sociale e per il funzionamento di scuole e corsi per assistenti sociali; nella concessione di contributi alle casse mutue, per l'assistenza sanitaria e farmaceutica agli artigiani, commercianti e coltivatori diretti; nel pagamento delle indennità mensili agli operai ed impiegati della Sochimisi; nella concessione di indennità e sussidi in favore degli emigranti.

È, al riguardo, auspicabile una intensificazione della attività ispettiva dell'Assessorato sull'impiego dei contributi da parte delle associazioni sindacali e dei patronati, emanazione dei sindacati stessi. È stata più volte rilevata la genericità dei verbali ispettivi per cui risulta estremamente difficile il riscontro da parte della Corte delle attività effettivamente svolte dagli enti in questione.

Per quanto concerne gli interventi in favore dei centri sociali, la Corte ha rilevato l'illegittimità del rinnovo della convenzione con l'Ente italiano servizi sociali, in quanto ai sensi dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 1977, n. 109, la gestione dei centri di servizio sociale deve essere affidata ai comuni ove essi svolgono la loro attività.

In seguito all'istituzione del Servizio nazionale sanitario, nessun impegno è stato assunto sugli stanziamenti destinati al pagamento di contributi in favore delle casse mutue dei commercianti, artigiani e coltivatori diretti per l'assistenza sanitaria e farmaceutica.

Un cenno particolare merita l'applicazione della disposizione di cui all'articolo 6 della legge 6 giugno 1975, n. 42, che prevede la risoluzione del rapporto di lavoro dei dipendenti della Sochimisi che alla data d'entrata in vigore della citata legge avessero compiuto il 50° anno di età e la corresponsione a carico della Regione, fino al raggiungimento dell'età pensionabile, di un'indennità mensile pari all'80 per cento della retribuzione globale di fatto percepita il mese precedente alla data di risoluzione del rapporto di lavoro, nonché dei relativi assegni familiari. Per la determinazione della suddetta indennità, che viene corrisposta per quattordici mensilità, occorre tener conto sia degli scatti di scala mobile che degli aumenti previsti dai contratti collettivi, per cui non è raro che essa superi l'importo delle 600.000 e 700.000 lire mensili.

Onde evitare il cumulo della suddetta indennità con i proventi di altro lavoro subordinato, la legge 18 marzo 1976, n. 31, ha stabilito la sospensione della citata provvidenza nei confronti dei lavoratori che abbiano trovato altra occupazione e per il periodo in cui risultano occupati.

Atteso il notevole importo dell'indennità, è evidente il motivo per cui tale disposizione della legge n. 31 non abbia trovato appli-

cazione. Sono altresì evidenti i danni provocati da una legislazione che non si ispiri ai criteri di una limitazione temporale delle provvidenze e della tendenza a favorire il reinserimento dei lavoratori in altre attività produttive.

Nella fattispecie la Regione si è accollato un gravoso onere finanziario, costringendo in pratica i lavoratori o all'assoluta inattività o alla prestazione di un lavoro « nero ».

Lo stanziamento previsto originariamente in bilancio per un importo di lire 4.823.000.000 si è nel corso del 1979 rilevato insufficiente e pertanto si è resa necessaria una integrazione di lire 5.200.000.000.

Riguardo al collocamento è da segnalare il rinnovo delle commissioni comunali che erano ormai scadute da parecchi anni. Di esse fanno parte cinque rappresentanti dei lavoratori scelti su terne designate dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative (articolo 6 della legge 27 dicembre 1969, n. 52).

In pratica tale norma è stata applicata nominando due rappresentanti della C.G.I.L., due della C.I.S.L. ed uno della U.I.L.; in qualche caso è stato nominato un rappresentante della C.I.S.N.A.L.

Onde consentire il funzionamento di tali organismi, i relativi provvedimenti sono stati ammessi a registrazione pur nella considerazione che mancava la certezza che i nominati fossero espressione dei sindacati maggiormente rappresentativi. D'altronde questa è una conseguenza della mancata attuazione dell'articolo 38 della Costituzione che prevede la registrazione dei sindacati; soltanto in tal modo sarebbe infatti possibile conoscere il numero degli iscritti ed accertare il grado di rappresentatività.

Per la formazione e addestramento professionale sono stati complessivamente stanziati lire 33.935.000.000. Nel 1979 si è avuta una notevole dilatazione della spesa in seguito all'applicazione dei contratti collettivi di lavoro per i dipendenti degli enti gestori.

I finanziamenti dei corsi vengono erogati in tre soluzioni, una anticipazione in misura del 45 per cento, un acconto pari al 40 per cento all'inizio dell'esercizio finanziario (stante che l'attività addestrativa segue il calendario scolastico), il saldo dopo la revisione delle evidenze contabili effettuate dagli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione.

L'Amministrazione, in considerazione degli oneri derivanti dalla applicazione dei contratti collettivi e del fatto che tali enti non hanno fini di lucro, era venuta nella determinazione di aumentare l'importo della seconda rata dal 40 al 55 per cento.

La Corte non ha condiviso tale decisione rappresentando l'esigenza che la rata di saldo continuasse ad essere erogata dopo la revisione dei rendiconti di spesa ed ha rilevato che gli enti gestori non avevano ancora presentato i rendiconti relativi agli anni formativi 1977-78 e 1978-79.

L'integrale erogazione dei finanziamenti avrebbe rafforzato la tendenza degli enti a non adempiere agli obblighi di rendicontazione.

Uno dei principali enti operanti nel settore della formazione professionale è il Centro regionale siciliano radio e telecomunicazione; esso, in base alla legge 5 novembre 1965, n. 33, fruisce di un contributo annuo a carico del bilancio regionale, la cui misura, ai sensi della legge 30 dicembre 1977, n. 112, a decorrere dall'esercizio finanziario 1978 deve essere determinata in relazione alle effettive necessità dell'Ente.

Per l'anno 1979 il Centro, oltre ai finanziamenti relativi ai corsi, ha usufruito di un contributo di lire 100.000.000 imputato allo stanziamento del capitolo 34102.

In occasione dell'esame del relativo provvedimento la Corte ha avuto modo di rilevare l'anomala situazione giuridica dell'Ente. Esso è un'associazione costituita con atto 19 novembre 1953 ed ha ottenuto con decreto presidenziale 13 gennaio 1954, n. 3, il riconoscimento della personalità giuridica. Con decreto presidenziale 20 aprile 1957 n. 118/A, in seguito alla inattività del Consiglio di amministrazione, quest'ultimo è stato sciolto ed è stato nominato un commissario per la straordinaria gestione in attesa della ricostituzione degli organi statutari.

Trattandosi di una associazione, venuti meno i soci, il Centro avrebbe dovuto essere sciolto; ha invece continuato la sua attività con una gestione commissariale che si protrae da ben 22 anni.

Gli atti deliberati dall'Ente non sono sottoposti ad alcun controllo da parte dell'Assessorato (a parte il controllo di ordine generale istituzionalmente esercitato sull'attività degli enti di formazione professionale), né lo Statuto prevede un Collegio di revisori.

Il personale non docente della sede di Palermo, in assenza di una specifica normativa in proposito, usufruisce fin dal 1965 del trattamento economico spettante ai dipendenti della Regione, mentre quello in servizio presso le sedi di Catania e Trapani gode del trattamento economico e normativo dei dipendenti degli Enti di formazione professionale.

In tale situazione è evidente la gravità della disposizione di cui alla citata legge n. 112; la Regione dovrebbe, infatti, finanziare una gestione priva di controlli di qualsiasi genere.

L'Amministrazione ha assicurato che al più presto si sarebbe provveduto alla normalizzazione della gestione dell'Ente.

I principali interventi in favore dei lavoratori emigranti sono consistiti nella concessione *una tantum* di lire 350.000 per ciascun lavoratore emigrante che rientri definitivamente in Sicilia e nel ricovero dei figli degli emigranti.

Particolare risonanza per l'importanza e la delicatezza degli argomenti trattati, nonché per i risultati raggiunti ha avuto la 1^a Conferenza regionale dell'emigrazione tenutasi nei giorni 9, 10 e 11 luglio.

CAPITOLO UNDICESIMO.

ASSESSORATO REGIONALE DELLA SANITÀ

1. — *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.*

L'istituzione del Servizio sanitario nazionale, approvata con legge 23 dicembre 1978, n. 833, non ha ancora di fatto apportato alcuna innovazione alle strutture e alle forme d'assistenza sanitaria preesistenti; anzi, in questo primo anno, si sono verificate confusioni e remore che hanno negativamente influito sulla già scadente efficienza del servizio.

In effetti l'assistenza sanitaria continua ad essere gestita dagli enti mutualistici, che giuridicamente sono stati soppressi, e non è stato ancora attuato il loro assorbimento nelle Unità sanitarie locali con la conseguenziale unificazione dei vari tipi di assistenza ai sensi dell'articolo 53 della citata legge n. 833.

Nel corso del 1979 le leggi di maggiore rilevanza in materia di sanità sono state le seguenti.

— Legge 2 gennaio 1979, n. 1, con la quale sono state trasferite ai comuni le competenze in materia di ricovero presso preventori di bambini predisposti alla tubercolosi, di controllo sull'inquinamento atmosferico, di interventi di emergenza in caso di epidemie e inquinamento d'acqua potabile e di interventi urgenti per disinfezioni e disinfestazioni straordinarie.

— Legge 20 febbraio 1979, n. 12, con cui, in attesa della definitiva disciplina della materia prevista dalla legge 23 dicembre 1975, n. 745, è stato concesso all'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia un contributo di lire 1.900.000.000 di cui lire 593.500.000 per il funzionamento e l'attività del medesimo nell'anno 1978.

— Legge 17 marzo 1975, n. 35, con cui, fra l'altro, è stata conservata all'Assessorato sanità fino al 30 giugno 1979 la competenza, trasferita ai comuni con la citata legge n. 1, a provvedere alla liquidazione della retta di ricovero dei bambini predisposti alla tubercolosi.

— Legge 16 luglio 1979, n. 165. In attesa dell'entrata in funzione delle Unità sanitarie locali, l'Assessorato è stato autorizzato a finanziare l'istituzione d'ambulatori nei comuni interessati all'endemia gozzigena, a stipulare convenzioni con le Università per lo studio delle malattie da gozzo e ad attuare un programma d'informazioni sulla prevenzione e cura.

È auspicabile che, in analogia a quanto previsto per la suddetta malattia, il legislatore prenda in maggiore considerazione anche in altri settori l'importanza della medicina preventiva, favorendo la diffusione tra i cittadini di un'adeguata educazione igienico-sanitaria. Tale esigenza è particolarmente sentita, attesa l'alta incidenza in Sicilia delle malattie infettive.

Al riguardo è rilevante l'emanazione della legge 28 luglio 1979, n. 184, concernente il controllo igienico-sanitario degli impianti di produzione e di depurazione dei molluschi eduli lamellibranchi.

— Legge 13 agosto 1979, concernente la concessione di un contributo forfettario per le spese di viaggio e soggiorno del malato e dell'eventuale accompagnatore per cure da effettuarsi fuori del territorio regionale. È stata autorizzata per il 1979 la spesa di lire 200.000.000, ma la citata legge non ha finora trovato concreta applicazione.

— Legge 14 settembre 1979, n. 214. Sono state compiutamente disciplinate le modalità d'istituzione e di gestione degli asili-nido. È stata elevata a lire 150.000.000 per ogni asilo la misura del contributo, di cui è stata anche prevista l'indicizzazione triennale in relazione alle variazioni del costo della vita.

È stato altresì stabilito un aumento del 10 o del 7 per cento dei contributi per gli asili-nido da costruire in zone sismiche rispettivamente di prima e seconda categoria. Per quanto riguarda la progettazione è stata conservata la facoltà ai comuni di affidare l'incarico della redazione anche a liberi professionisti, ma in tali casi la misura massima del rimborso in favore degli enti locali è stata stabilita secondo le norme di cui all'articolo 32 della legge regionale 18 agosto 1978, n. 35 (8,50 per cento dell'importo dei lavori a base d'asta, opere scorporate e spese per espropriazioni).

Con tale norma si è chiuso un lungo contenzioso che era sorto tra la Corte e l'Amministrazione circa l'applicazione della precedente normativa che prevedeva il rimborso sulla base di parcelle redatte secondo le tabelle professionali. Sulla questione si rimanda alla parte relativa alle considerazioni sull'attività istituzionale.

— Legge 29 novembre 1979, concernente la modifica della composizione del Comitato regionale per la prevenzione delle tossicodipendenze.

Lo stanziamento del bilancio di previsione della spesa ha avuto per l'esercizio finanziario 1979 un notevole incremento rispetto all'anno precedente. Esso ammontava (esclusi gli oneri per il personale) a lire 369.766,4 milioni di cui lire 292.316,2 milioni per spese correnti e lire 77.450,2 milioni per spese in conto capitale. In seguito alle variazioni intervenute nel corso dell'esercizio lo stanziamento definitivo è risultato pari a lire 995.059,7 milioni, di cui lire 882.186,2 milioni per spese correnti e lire 112.873,5 milioni per spese in conto capitale.

La maggior parte degli stanziamenti sono inclusi nella rubrica 6 (Fondo regionale assistenza sanitaria ed ospedaliera): rispetto ad una previsione di bilancio di lire 278.076.000.000 per spese correnti e di lire 60.000.000.000 per spese in conto capitale, gli stanziamenti definitivi sono ammontati rispettivamente a lire 863.789.726.800 e lire 41.700.000.000. Quest'ultima dimensione è dovuta al trasferimento di lire 40.000 milioni alla parte corrente per effetto della legge n. 247, come sarà precisato più avanti.

Di particolare rilevanza è stato l'aumento da lire 230.000.000.000 a lire 373.174.500.000 dello stanziamento del capitolo 42801 concernente il finanziamento delle spese correnti degli enti ospedalieri.

Tra i capitoli di nuova istituzione si segnalano: il 42820 (lire 428.566.482.800) per il finanziamento delle spese correnti degli enti mutualistici e delle casse mutue nazionali per l'esercizio delle funzioni del servizio sanitario nazionale, il 42821 (lire 5.481.700.000), per il finanziamento delle spese correnti delle casse mutue locali, l'82953 (lire 18.700.000.000) per integrazione delle quote di finanziamento delle spese in conto capitale degli enti ospedalieri per l'anno 1978, l'81355 (lire 13.778.000.000) per la realizzazione di opere pubbliche incluse nei programmi approvati dal Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno alla data del 6 marzo 1976 (edilizia ospedaliera).

Con la legge 24 dicembre 1979, n. 247, è stato diminuito dell'importo di lire 40.000.000.000 lo stanziamento di cui al capitolo 82951 (spese in conto capitale degli enti ospedalieri) ed è stato incrementato per pari importo lo stanziamento del capitolo 42801 (finanziamento delle spese correnti).

I pagamenti in favore degli enti gestori dell'assistenza sanitaria degli stessi di fornire alla Regione i relativi rendiconti entro il trentesimo giorno dalla scadenza del trimestre, come prescritto dall'articolo 50, secondo comma, della legge n. 833 del 1978.

Per quanto concerne le spese in conto capitale degli Enti ospedalieri nel 1979 sono state disposte assegnazioni per l'ammontare complessivo di lire 16.818.300.000 riferite agli esercizi 1975 (capitolo 182901) e 1977 (capitolo 182952); la Corte ha invece restituito i decreti con cui venivano erogati i finanziamenti per l'anno 1978, rappresentando l'esigenza che venisse prima dimostrata l'avvenuta utilizzazione dei finanziamenti relativi agli anni precedenti.

Merita infine di essere segnalata la mancata assunzione di impegni sugli stanziamenti dei capitoli 42401, 42402, 42451, 42454, 42458, 42459, 42460, 42711, 42712, 42714 e 42804.

2. — *Attività istituzionale.*

La spesa erogata dalla Regione ha subito un notevole incremento rispetto agli esercizi precedenti in quanto mentre fino al 1978 era limitata alla sola assistenza ospedaliera, dal 1979, in seguito all'entrata in vigore della legge n. 833 del 1978, è stata estesa a tutta l'assistenza sanitaria (medico-generica, specialistica, farmaceutica, ecc.).

Nelle more della costituzione delle Unità sanitarie locali l'assistenza continua ad essere prestata dagli enti mutualistici cui vengono erogati trimestralmente i relativi finanziamenti.

L'assistenza ospedaliera viene invece prestata dagli enti ospedalieri, che ricevono finanziamenti sia per le spese correnti che per quelle in conto capitale (attrezzature), dalle cliniche universitarie e dalle case di cura private.

Per quanto concerne l'acquisto di attrezzature gli enti ospedalieri fruiscono sia degli stanziamenti inclusi nel F.R.A.O. sia di quelli di cui ai capitoli 81501, 81502 e 81503.

Non di rado si è rilevata la mancanza di locali idonei per la installazione di attrezzature o l'indisponibilità di tecnici per la loro utilizzazione e, pertanto, la Corte ha subordinato i pagamenti alla presentazione di una esplicita attestazione da parte degli enti beneficiari circa l'esistenza dei suddetti requisiti.

In quanto alle modalità d'acquisto è stato rilevato un abuso nel ricorso alla trattativa privata per cui si è richiesta una rigida osservanza delle norme relative agli appalti ed in particolare l'attestazione della Camera di commercio che la produzione dell'attrezzatura che si intende acquistare è garantita da privativa industriale o una dettagliata relazione tecnica da cui risulti che trattasi di apparecchi che una sola ditta può fornire con i requisiti tecnici e il grado di perfezione richiesti.

È stata inoltre segnalata l'esigenza che, analogamente a quanto operato da altri Assessorati (vedasi circolare dell'Assessorato regionale ai lavori pubblici n. 1723 del 13 aprile 1961), anche in questo settore la trattativa privata, ove possibile, venga, a cautela della Amministrazione, preceduta da una gara esplorativa alla quale vengano invitate almeno tre ditte di sperimentata fiducia.

È stata, infine, richiesta l'osservanza della disposizione di cui all'articolo 29 della legge 18 luglio 1974, n. 22, che riserva alle imprese industriali della Sicilia il 50 per cento delle forniture occorrenti per ciascun esercizio finanziario.

Con decreto n. 22013 del 25 giugno 1979 è stato istituito nell'ambito della Regione il servizio di guardia medica notturna e festiva con una previsione di spesa di lire 2.200.000.000, per il periodo 1° luglio-31 dicembre 1979, da fare gravare sul fondo sanitario regionale ai sensi dell'articolo 52 della legge n. 833 del 1978.

Poiché il suddetto servizio non è stato concretamente iniziato, alla fine dell'esercizio l'assessore ha destinato il previsto stanziamento

mento di cui al capitolo 42713 all'acquisto di beni e servizi e per spese di primo impianto dei 135 posti di guardia medica.

Nel 1978 era stato predisposto il piano per la ripartizione territoriale dei consultori familiari e per il riparto dei finanziamenti: era stata prevista l'istituzione di 116 consultori di cui 55 in comuni singoli con popolazione superiore a 35.000 abitanti o capoluoghi di provincia e 61 in consorzi di comuni con almeno 25.000 abitanti.

È stata finora autorizzata l'istituzione di 104 consultori e in sede di prima applicazione della legge n. 21 del 1978 è stato concesso ai comuni interessati il contributo di lire 48.000.000 per il finanziamento delle spese di impianto e di gestione.

Per quanto riguarda il servizio di prevenzione delle tossicodipendenze, a parte la modifica della composizione del Comitato regionale, apportata con la legge n. 238 del 1979, è da segnalare la concessione di un contributo di lire 6.500.000 al Provveditorato agli studi di Palermo per la effettuazione di un'indagine sull'entità del fenomeno della droga nelle scuole medie di 2° grado della provincia di Palermo.

Non ha trovato concreta attuazione la legge n. 215 del 1979 concernente la nuova disciplina relativa alla salute mentale della Regione e nessun impegno è stato assunto sugli stanziamenti dei capitoli 42458, 42459 e 42460 di nuova istituzione.

Rilevante è stata l'attività dell'Assessorato in materia di edilizia ospedaliera; sul relativo stanziamento di lire 12.179.800.000 del capitolo 81351 sono stati assunti impegni per lire 12.163.700.000, mentre sui residui sono state disposte aperture di credito per lire 13 miliardi 621.400.000.

È purtroppo da segnalare la lentezza con cui gli enti ospedalieri procedono alla realizzazione delle opere e al riguardo sarebbe auspicabile la fissazione da parte dell'Assessorato di un termine per l'inizio dei lavori sotto la comminatoria della revoca della concessione del finanziamento.

Nel corso del 1979 è stata finanziata la costruzione di numerosissimi asili-nido. La questione sorta in ordine alla misura delle competenze tecniche in favore dei progettisti liberi professionisti è stata risolta sottoponendo al visto dell'Ispettorato tecnico regionale dei lavori pubblici le relative parcelle, mentre per i progetti finanziati successivamente all'entrata in vigore della legge n. 214 del 1979 il rimborso in questione è stato stabilito in conformità al disposto dell'articolo 32 della legge 10 agosto 1978, n. 35.

Trattandosi d'opere strutturalmente abbastanza semplici, sarebbe stato auspicabile che l'Assessorato avesse fornito ai comuni dei progetti-tipo conseguendo in tal modo un notevole risparmio.

Si è invece verificato che la quasi totalità dei comuni si è rivolta per la progettazione ai liberi professionisti, assumendo l'impossibilità per motivi di urgenza o per carenza di personale di avvalersi del proprio Ufficio tecnico.

Tra gli abusi rilevati si segnala quello relativo all'affidamento a due liberi professionisti da parte del comune di Messina degli

asili-nido siti nelle località Provinciale, Santo, Bordonaro, Camaro superiore, via Bixio, Gravitelli, Puntale Arena e Ignatianum.

A prescindere da altre irregolarità, quali il contestuale affidamento dell'incarico di progettazione e l'approvazione del progetto stesso da parte della Giunta comunale, la Corte non ha ritenuto giustificabile che in oltre due anni (l'istituzione degli asili era stata infatti deliberata fin dal 15 marzo 1977) l'Ufficio tecnico del comune di Messina non fosse stato in grado di progettare un asilo-nido, con la conseguenza di accollare alle pubbliche finanze la spesa di complessive lire 176.099.329 per compenso ai privati progettisti.

Altro caso meritevole di segnalazione è quello relativo alla progettazione degli asili-nido di Bivona, Petralia Sottana, San Giuseppe Jato, Castellana Sicula, Misterbianco e Campofiorito. In sede di esame dei decreti di finanziamento venne rilevata la quasi completa identità dei progetti redatti da due liberi professionisti e venne quindi sollevata la questione sulla ammissibilità di corrispondere per ogni progetto l'intero compenso previsto dalle tariffe professionali.

L'Ispettorato regionale tecnico, nel confermare l'identità dei progetti (planimetrie, computi metrici, ecc.) ha espresso il parere che la valutazione dei compensi avrebbe potuto essere fatta forfaitariamente valutando gli oneri di progettazione ridotti del 50 per cento dell'ammontare della tariffa professionale, ma al contempo ha suggerito all'Amministrazione di sentire al riguardo l'Avvocatura dello Stato.

Infatti, pur se non appare giustificato che un progettista, utilizzando con minime modifiche lo stesso progetto, lucri il massimo del compenso da ogni committente, non esiste, d'altronde, una norma che lo vieti espressamente.

L'Amministrazione non ha ancora fatto conoscere le proprie determinazioni, ma il caso citato serve in questa sede a mettere in risalto le conseguenze che derivano da un canto da una legislazione incompleta e dall'altro dalla troppa ampia facoltà conferita ai comuni di avvalersi dell'opera di privati.

CAPITOLO DODICESIMO

ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE

1. — *Legislazione.*

— Legge 2 gennaio 1979, n. 1. Attribuzione ai comuni di funzioni amministrative regionali.

— Legge 2 gennaio 1979, n. 2. Norme per il bilancio pluriennale della Regione ed altre norme di carattere finanziario.

— Legge 28 luglio 1979, n. 184. Norme relative al controllo igienico-sanitario degli impianti di produzione e depurazione dei molluschi eduli lamellibranchi.

2. — *Considerazioni generali.*

Un problema di fondo che, pur investendo il funzionamento delle strutture organizzative dell'Assessorato, ha però riflessi diretti ed immediati sull'attività di gestione in genere, è quello concernente i livelli di efficienza delle unità operative.

Dei provvedimenti presentati al controllo, il 60 per cento circa è stato investito da rilievi istruttori e di questi oltre l'80 per cento per irregolarità formali (nominativi di destinatari non correttamente trascritti, importi errati in conseguenza di operazioni aritmetiche elementari non eseguite esattamente, documentazione incompleta dei provvedimenti, assunzione di impegni di spesa in difformità al dispositivo del decreto, eccetera) che un livello minimo di attenzione o diligenza avrebbe sicuramente evitato. Se a ciò si aggiungono i tempi normalmente lunghi impiegati per la regolamentazione, a seguito di osservazioni della Corte, si intende agevolmente quale sia stata la soglia del livello di efficienza dell'amministrazione e quali implicazioni in termini di costo tali comportamenti abbiano prodotto.

Ed è appena da segnalare che settori di competenza dell'Assessorato quali l'urbanistica, la tutela ambientale, il demanio marittimo, richiederebbero, invece, per l'incisione che hanno soprattutto in campo socio-economico, strutture particolarmente efficienti.

Tale dato patologico si è ritenuto di dovere segnalare perché appare talmente radicalizzato da assumere significato generale.

3. — *Aspetti finanziari della gestione ed attività istituzionale.*

Per quanto riguarda l'analisi della gestione, va innanzitutto evidenziata la mancata percezione da parte dell'Assessorato della tematica nascente dalla legge di contabilità regionale (n. 47/1977) ed in particolare dalle disposizioni contenute negli articoli 11 e 12.

Non è infatti fino ad ora risultata chiara all'Amministrazione la stretta correlazione posta dalla predetta normativa tra assunzione dell'impegno di spesa ed insorgenza dell'obbligazione, evenienza che ha investito gran parte dell'attività di gestione ingenerando remore.

Con riferimento ai tempi di attuazione delle leggi, va segnalato che la ripartizione tra i comuni dell'Isola della somma di lire 16.000 milioni ex articolo 25 della legge 10 agosto 1978, n. 34, concernente interventi straordinari per il sostegno e lo sviluppo dell'economia e per il potenziamento delle strutture civili, è avvenuta solo nell'ottobre 1979 (decreto dell'Assessorato 133) con conseguente vanificazione dell'urgenza scaturente dal tipo di intervento (impianti di depurazione) ed assottigliamento dello stanziamento eroso dall'inflazione e soggetto ad ulteriore falcidia in conseguenza dei ritardi dei comuni nell'utilizzazione.

Alle remore hanno peraltro concorso altre amministrazioni regionali (lavori pubblici e sanità) con la partecipazione delle quali il programma di utilizzazione dei predetti fondi doveva essere elaborato.

Nel corso dell'anno sono state nominate le commissioni provinciali per la tutela dell'ambiente e la lotta contro l'inquinamento, previste dalla legge regionale n. 39/1977, che unitamente al Comitato regionale per la tutela dell'ambiente (nominato nel 1978) costituiscono organi di fondamentale importanza nel settore. Come è dato rilevare, però, la nomina è avvenuta con circa due anni di ritardo rispetto alla data di entrata in vigore della legge, causato in parte dalle remore di numerosi organismi cui spettano le designazioni dei componenti.

Con riferimento al settore della tutela ambientale, gli stanziamenti di bilancio destinati a fronteggiare i problemi dell'inquinamento (capitoli 85202, 85356, 85358: lire 3.800 milioni) appaiono insufficienti ai fini della predisposizione delle iniziative atte ad affrontare il tema anche a livello iniziale e l'Assessorato da parte sua solo a chiusura d'esercizio ha adottato i provvedimenti.

Scarsi sono stati i provvedimenti concessivi di contributi per la redazione di strumenti urbanistici, il che sta a testimoniare, presu-

mendo la presentazione di numerose istanze, delle remore dell'amministrazione nell'adozione dei provvedimenti oppure della scarsa sensibilità dei comuni a dotarsi di efficaci strumenti urbanistici, ove le richieste non siano state avanzate.

Nel quadro della realizzazione tendente alla acquisizione per porzioni di una cartografia generale dell'Isola ottenuta mediante rilievi aerofotogrammetrici, è stato utilizzato oltre l'intero stanziamento del capitolo 84751 (lire 2.000 milioni) che comprendeva peraltro anche spese per la redazione del piano regionale urbanistico (finora inattuato), di piani di assetto territoriale, di piani comprensoriali e di piani di aree di sviluppo industriale, anche parte dello stanziamento del capitolo 84901, sebbene incluso nella categoria XI (trasferimenti). Infatti a cagione della parziale identità dell'oggetto dei due capitoli e del fatto che ai comuni richiedenti dovrebbero essere forniti i rilievi aerofotogrammetrici in possesso dell'Assessorato, è stato ritenuto, sia pure con qualche perplessità, che potesse farsi utilizzazione promiscua degli stanziamenti.

Il procedimento prescelto per l'acquisizione è stato l'appalto concorso e la ditta fornitrice la S.A.S. (società aerofotogrammetrica siciliana), già aggiudicataria di precedenti appalti-concorso per la fornitura di altre porzioni di rilievi.

Attesa la parziale sovrapposizione dell'oggetto dei citati capitoli opportuna apparirebbe la modifica della denominazione del capitolo 84901.

L'attività di gestione, come è ormai prassi consueta di tutte le amministrazioni regionali, si è intensificata a chiusura dell'esercizio finanziario con il trasparente proposito di impegnare quante maggiori disponibilità finanziarie possibili al fine di evitare le economie.

In questo contesto, a parte le violazioni dell'articolo 12 della legge 47/1977 delle quali s'è detto, sono emerse omissioni (contestate con rilievi istruttori) riguardanti l'iter procedimentale sostanziale ed in particolare l'adozione di provvedimenti prescindendo da pareri obbligatori (in particolare del C.G.A.).

CAPITULO TREDICESIMO

ASSESSORATO DEL TURISMO, COMUNICAZIONI E TRASPORTI

1. — *Considerazioni generali.*

L'incremento turistico manifestatosi in Sicilia nel 1979 appare più come lo sviluppo naturale della mentalità turistica anziché il risultato di procedimenti amministrativi intervenuti nella gestione dei servizi turistici. Servizi sui quali, com'è noto, la pubblica amministrazione detiene un potere determinante di indirizzo e di sostegno mediante gli impianti alberghieri e i trasporti turistici.

L'Assessorato, con una distinta direzione regionale, ha anche competenza sulle linee regionali di trasporto su strada, le quali però sono indirizzate al servizio pubblico generale, senza una specifica funzione turistica. Gli interventi in materia di autolinee infatti non risultano finalizzati anche al collegamento dei centri turistici, salva qualche rara eccezione riguardante Taormina.

L'insufficienza dell'azione amministrativa finora svolta per il movimento dei forestieri è dimostrata dall'aumento della cosiddetta domanda turistica messa in luce dal « piano di sviluppo turistico » elaborato dall'apposito comitato tecnico dell'Assessorato e dal piano impiego che si riscontra in quei mezzi di trasporto marittimi e aerei all'esercizio dei quali la Regione contribuisce. Di fronte a queste possibilità di flussi verso la Sicilia l'Amministrazione non ha predisposto idonei strumenti; soprattutto non ha dato inizio al programma di incentivazione alberghiera previsto fin dal 1976 con mezzi che allora potevano dirsi cospicui, come sarà precisato in seguito.

Dallo stesso piano (oltre che dalle manifestazioni pubbliche degli operatori del settore), si può desumere la scarsità delle incentivazioni pubbliche che le varie leggi sul turismo hanno previsto e finanziato. Anche alcuni stanziamenti di bilancio che per comune dato di esperienza debbono dirsi proficui (contributi per i voli *charters*, fondi per *budgets* pubblicitari) sono di entità talmente modesta da non risultare sufficientemente fruttuosi.

La programmazione turistica già predisposta è in fase di attuazione, salvo che per le citate operazioni di finanziamento alberghiero.

Questo è un dato positivo nell'andamento generale della spesa pubblica gestita dall'Amministrazione, anche se non nasconde la tendenza, già manifestatasi nella approvazione dei progetti di opere turistiche, ad invertire la scala di priorità che era stata stabilita nei cosiddetti progetti obiettivo della legge-base del '76, secondo una valutazione dei bisogni esistenti nel settore.

La stessa legge, della quale si dirà in seguito più diffusamente, dà spunto ad una annotazione di carattere finanziario avendo ripristinato il credito alberghiero diretto da parte della Regione, attuato (o meglio da attuare) con il sistema dei fondi di rotazione invece del sistema dei contributi in annualità, in uso dal 1972.

In materia di sport, il solo adempimento dato alla legge organica del 29 maggio 1978, n. 8, è stato il trasferimento ai comuni delle somme previste per la costruzione di impianti sportivi, mentre non si è dato ancora inizio al programma già predisposto in base a tale legge per la diffusione delle attività sportive mediante contributi alle società.

2. — *Aspetti finanziari della gestione.*

Alcuni capitoli del bilancio dell'Assessorato contengono stanziamenti di ammontare superiore alle leggi di spesa che li autorizzano.

I capitoli 47651 e seguenti, per le manifestazioni turistiche, erano stati fissati nell'ammontare complessivo di un miliardo 700 milioni nel bilancio del 1978, bilancio al quale la legge regionale 20 dicembre 1977, n. 119, rinviava per la determinazione dello stanziamento.

Questo però per il 1979 è stato di due miliardi e 500 milioni nella legge di bilancio, aumentato ancora di 7 milioni e mezzo in virtù di un decreto di variazione di bilancio.

Più che per l'entità della somma, la notazione sembra importante perché la legge 119 citata, contenente norme finanziarie di vario genere, aveva autorizzato per gli esercizi successivi stanziamenti per l'importo pari di quello relativo al 1978 che invece è stato superato negli esercizi successivi con la legge formale di bilancio.

Nella stessa linea si muovono il capitolo per la propaganda (47653), a parte il giudizio di merito che sarà espresso in seguito sull'entità della somma disponibile, e il capitolo 87504 per il turismo sociale e giovanile che è stato mantenuto nello stanziamento del 1978 comprendendovi però due tipi di contributi cumulati nella stessa denominazione: il contributo di gestione ad enti di turismo giovanile previsto dall'articolo 42 della legge regionale 12 aprile 1967, n. 46, per il quale la legge 119 citata non consentiva alcun aumento, e il contributo di attività di cui all'articolo 14 della legge regionale 1° luglio 1972, n. 32, per il quale l'aumento era invece autorizzato.

Analogo procedimento è stato usato per il capitolo 87502 sui collegamenti turistici, sul quale erano stanziati tre miliardi 450 milioni nel 1978 e che nel 1979 è risultato di 5 miliardi 600 milioni.

Manifesta mancanza di specificità deve attribuirsi al capitolo 87354 sulle opere, attrezzature e infrastrutture di interesse turistico e sulle strutture di collegamento turistico.

Vero è che il capitolo in questione prevede interventi che nel progetto-obiettivo per le opere turistiche stabilito nell'articolo 2, primo comma, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, sono già indicate nel loro ammontare. Intanto, però, è da osservare che deve essere il bilancio il documento contabile che traduce e fissa in termini finanziari gli atti della programmazione cui deve farsi ricorso per articolare i dati di bilancio. In secondo luogo il progetto-obiettivo non contiene tutte le specificazioni — che sono ad esso richieste — per determinare le somme di denaro da destinare ai vari tipi di opere.

Come già osservato negli anni precedenti, non risultano nemmeno specificate, mediante una opportuna enucleazione dai capitoli per manifestazioni, le spese per due tipi di attività che si riconoscono essenziali al turismo, cioè le spese per manifestazioni folcloristiche, alle quali si annette grande importanza nelle relazioni degli enti provinciali per il turismo, e le spese per la pubblicità da dare fuori dell'Isola alle manifestazioni turistiche.

I capitoli per manifestazioni e per propaganda turistica, infine, sono irrazionalmente collocati nel titolo delle spese correnti mentre si tratta di fondi destinati per definizione (articoli 31 e 34 della legge regionale 12 aprile 1967, n. 46) all'incremento del movimento turistico e che rappresentano perciò tipici investimenti turistici.

Nell'esercizio, di fronte ad uno stanziamento di bilancio di competenza di lire 100.833.345.000 si sono avuti pagamenti per lire 40.016.708.039.

I residui, che all'inizio ammontavano a lire 117.644.739.291, sono stati pagati per lire 21.187.555.659.

I pagamenti sulla competenza e sui residui sono stati effettuati con mandati diretti per lire 46.223.155.458 e con ordini di accreditamento per lire 14.981.108.240.

3. — *Attività istituzionali.*

L'attività istituzionale dell'Assessorato dovrebbe essere incentrata sull'incentivazione turistica regolata dalla legge 12 giugno 1976, n. 78. Néanche nel 1979 si è dato però inizio ai procedimenti di spesa, concernenti questo tipo di interventi. Soltanto recentemente (3 aprile 1980) si è stipulato un primo atto preliminare, la convenzione con gli istituti di credito per la concessione di crediti alberghieri per circa 50 miliardi di lire (articolo 1 della legge regionale n. 78).

Sono stati effettuati alcuni interventi del tipo di quelli disposti dall'articolo 2, primo comma, della stessa legge, e cioè per la tu-

tela dell'ambiente, per la valorizzazione del patrimonio artistico, per collegamenti turistici e impianti sportivi.

I lavori che risultano appaltati alla fine del 1979 ammontano a 11 miliardi (la legge 7 maggio 1977, n. 32, prevede una spesa di 70 miliardi entro il 1980), i più rilevanti dei quali sono stati il completamento del nuovo stabilimento termale di Acireale, i porticcioli turistici di Giardini-Naxos, di Avola e S. Maria Salina, la nuova strada rotabile delle Madonie.

E da notare che non tutti gli interventi attuati con fondo di cui all'articolo 2 rispondono pienamente ai criteri di priorità fissati nel piano regionale di sviluppo (delibera 20 dicembre 1977 dell'apposito comitato per la programmazione turistica).

Nella zona nord-occidentale dell'Isola, ad esempio, il porticciolo turistico di Giardini-Naxos è stato anteposto ai collegamenti stradali tra la costa e l'Etna (bretella dell'autostrada Messina-Catania, strada di media cornice Etna-Valle dell'Alcantara-Taormina, strada Etna-Riviera Jonica).

Nessuna opera turistica marittima è stata poi prevista per Messina, considerata nel piano il centro di approdo, di recezione e di smistamento del turismo nautico di tutta l'Isola.

Ancora praticamente ignorate sono le attrezzature di turismo sociale e giovanile previste dal piano nel complesso montano dell'Etna, la valorizzazione delle città barocche di Noto, Modica e Ragusa, la costituzione del parco archeologico della Valle dei Templi, il patrimonio artistico della città di Palermo, tutti interventi già posti come prioritari. Nella zone Nebrodi-Peloritani-Isole Eolie i soli lavori appaltati, oltre il già citato approdo di S. Maria Salina, riguardano impianti di risalita per sport invernali, impianti dei quali nel piano non si faceva alcun cenno.

In stato di più avanzata realizzazione è il programma per quelle opere di interesse turistico che, già finanziate e iniziate in base alla precedente legislazione, non erano poi state portate a compimento. La spesa complessiva pluriennale è di 20 miliardi, autorizzata con il secondo comma dell'articolo 2 della legge n. 78 citata. Da notare in proposito che il programma include una voce di 1 miliardo per generiche « varianti », senza indicazione di opere specifiche e quindi senza vincolo di destinazione, la quale resta per questa voce nella disponibilità discrezionale dell'assessore.

Per questo particolare piano nell'esercizio 1979 è stata impegnata tutta la quota di stanziamento annuale (5 miliardi), ma si sono fatti pagamenti soltanto per 4 milioni di lire circa.

Il credito alberghiero, del quale si è detto, è il settore cui è affidato l'ambizioso progetto di elevare fino a 90 mila, entro il 1983, il numero dei posti letto attualmente esistenti nella Regione, che sono 50 mila circa.

La convenzione con gli istituti bancari che dovranno erogare i mutui è stata definita dall'Assessorato nel 1980, ma elaborata lungo tutto l'anno 1979, come risulta dalla relazione presentata dall'Assessorato al Consiglio di giustizia amministrativa nel gennaio 1979 e dai pareri interlocutori da questo resi nell'aprile e nell'ottobre 1979.

Per la provvista dei fondi è stato ripristinato il sistema del fondo di rotazione, già in vigore nella legislazione statale sulla materia e poi abbandonato con l'articolo 1 della legge regionale 1° luglio 1972, n. 32, Quest'ultima aveva adottato il sistema dei contributi regionali nelle annualità di interessi, per cui i mutui erano erogati dagli istituti di credito con somme di loro appartenenza al tasso agevolato del 4 per cento e la Regione interveniva versando agli istituti stessi la differenza fra il tasso di interesse praticato e « il costo effettivo delle operazioni di mutuo » cioè il tasso stabilito in misura fissa (16 per cento) dal comitato regionale per il credito e il risparmio. La Regione interveniva altresì - e interviene tuttora, poiché l'applicazione della legge regionale n. 32 non è ancora esaurita -, prestando alle banche mutuanti una garanzia fino al 30 per cento dell'operazione, garanzia operante solo dopo l'eventuale escussione del debitore principale.

Il fondo di rotazione invece è di spettanza regionale, interamente versato agli istituti di credito, i quali da esso prelevano le somme da dare in mutuo, al tasso agevolato del 3 per cento (il più basso attualmente fra i tassi agevolati esistenti nella Regione siciliana) e lo ricostituiscono in continuazione mediante i rimborsi di capitale effettuati dai mutuatari.

Per le operazioni è riconosciuta alle banche una commissione dell'1 per cento da parte della Regione e in più un compenso da parte dei beneficiari del mutuo (dall'1,50 per cento al 7 per mille a seconda dell'importo ed una somma fissa di 200 mila lire).

Gli istituti però debbono contabilizzare a favore della Regione gli interessi sulle giacenze di cassa allo stesso tasso valevole per gli altri fondi regionali.

Il fondo è stato ripartito in parti uguali fra il Banco di Sicilia, la Cassa di risparmio per le province siciliane e l'I.R.F.I.S..

Il sistema del fondo di rotazione presenta indubbiamente un vantaggio sul sistema dei contributi in annualità, in quanto pone a carico del bilancio regionale soltanto la spesa iniziale del versamento e la spesa della commissione bancaria. La prima poi dovrebbe essere interamente rimborsata alla fine della gestione del fondo, al valore nominale più l'interesse del 3 per cento e inoltre al bilancio dovrebbero affluire gli interessi delle somme giacenti, cioè della parte del fondo non utilizzata nell'esercizio.

A fronte di questo vantaggio però c'è il rischio dei mancati rimborsi, rischio che grava interamente sul fondo non essendo stato addossato alle banche l'onere dell'inizio delle procedure esecutive contro i debitori inadempienti.

Nel sistema dei contributi in annualità, invece, il rischio della Regione era limitato al 30 per cento dell'operazione, e l'onere delle procedure coattive spettava alle banche.

Non risulta comunque che si sia posto il problema di una comparazione finanziaria fra i due sistemi nemmeno in sede di relazione all'Assemblea regionale sul disegno di legge relativo alla legge regionale n. 78 del 1976.

Altro fondo di rotazione, per 5 miliardi e 600 milioni, è stato costituito presso l'IRCAC per mutui al tasso del 2,50 per cento da destinare ad iniziative turistiche di cooperative o consorzi di albergatori (lettera *b* dell'articolo 1 della legge regionale n. 78). L'accreditamento di questo fondo è avvenuto senza stipula di convenzione ma soltanto previo parere dell'Assessorato bilancio e finanze e la gestione di esso si svolge secondo le norme proprie dell'istituto.

In materia di mutui alberghieri resta ferma la competenza tecnica, di carattere consultivo, attribuita al Comitato tecnico alberghiero, in funzione ormai da 25 anni. Nel corso del 1979 hanno avuto una prima applicazione i criteri fissati dal decreto assessoriale 21 luglio 1978 per l'esame tecnico finanziario delle iniziative da ammettere al mutuo.

In sede di controllo è stata rilevata la necessità di una motivazione diffusa dei pareri espressi.

Per ciò è stato richiesto dalla Corte, per un più approfondito esame dei provvedimenti riguardanti finanziamenti di iniziative turistico-alberghiere, che il Comitato inserisca nei propri verbali apposite pronunzie in merito:

1. — alla avvenuta verifica - e favorevole accertamento - da parte dello stesso Comitato della conformità dei progetti esaminati ai criteri fissati dal decreto dell'Assessorato 21 luglio 1978 relativo alla concessione di incentivazioni alle predette iniziative, ancora in corso alla data del 1° ottobre 1978 o da avviare dopo tale data;

2. — alla scrupolosa osservanza, anche nei casi di finanziamenti suppletivi, di quanto disposto dall'articolo 15, ultimo comma, della legge regionale n. 78 del 12 giugno 1976 circa la inapplicabilità nell'ambito della Regione siciliana delle disposizioni contenute nel terzo comma dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (sui limiti di fabbricazione);

3. — ai criteri seguiti per applicare, nei singoli casi, i parametri di costi fissati dal Comitato medesimo in precedenti sedute per la costruzione di nuovi impianti alberghieri;

4. — ai criteri seguiti - nei singoli casi di ristrutturazione, ammodernamento o ampliamento di immobili destinati ad alberghi - per ridurre percentualmente, in adeguata misura, i parametri di costi predetti;

5. — ai criteri seguiti per applicare, nei casi specifici, i parametri di costi in precedenza fissati per determinare la spesa ammissibile in materia di:

a) attrezzature ed infrastrutture;

b) arredamento.

In materia di mutui è ancora pendente la questione dei rapporti tra il Banco di Sicilia e la società dei grandi alberghi siciliani, S.G.A.S. s.p.a. Si tratta di una società il cui unico azionista è il Banco di Sicilia il quale concede alla società stessa i mutui alberghieri di cui la legge n. 32 del 1972. Il Banco pone in essere in tal modo un contratto che certo in astratto può dirsi legittimo, come l'Amministrazione diffusamente e ripetutamente sostiene, sia pure con argomenti meno validi di quelli reperibili nell'ordinamento. Basti pensare alle norme del codice civile sul contratto con se stesso (articolo 1395) e sulla confusione (articoli 1253 e seguenti). Ma la questione non può essere posta in questo caso su un piano puramente formale, perché la Regione, intervenendo nelle annualità di interessi, deve pretendere che anche nei confronti di una impresa propria la banca adotti quelle procedure rigorose che sono stabilite dalla convenzione per l'accertamento della funzionalità delle opere finanziate e in genere della proficuità del mutuo concesso. Di fatto è accaduto che un decreto di mutuo concesso dal Banco di Sicilia alla SGAS per l'albergo S. Domenico di Taormina non ha ancora ottenuto il visto della Corte perché la SGAS è risultata inadempiente in altri lavori riguardanti l'albergo « Le palme » di Palermo, pure finanziati con mutuo del Banco, poi in parte revocato. Nel 1979 il Banco di Sicilia non aveva ancora versato in entrata alla Regione il rimborso delle annualità di interessi ricevute per la parte di mutuo che è stata revocata. Di tale inadempimento è stata data notizia alla Procura generale.

Oltre gli impianti turistici, l'attività istituzionale dell'Assessorato ha per oggetto i collegamenti turistici, effettuati prevalentemente con voli *charters* di compagnie aeree straniere.

I pagamenti della Regione riguardano il rimborso alle compagnie degli sconti tariffari che queste operano a favore dei turisti diretti in Sicilia. Le procedure di questi pagamenti sono fra le meno lente di quelle che si osservano nell'amministrazione regionale ma, poiché si protraggono comunque per sei-otto mesi, mettono la Regione siciliana in svantaggio rispetto ad altre Regioni — e sembra anche rispetto ad altri Stati mediterranei — la cui legislazione consente pagamenti immediati alle compagnie. Senza contare poi le impressioni sfavorevoli che dagli atti di operatori stranieri traspaiono sull'andamento della nostra amministrazione pubblica.

Lo stanziamento per questi contributi poi, 5 miliardi e mezzo, appare a prima vista esiguo, trattandosi dell'unico mezzo di trasporto turistico diretto fra il continente europeo e la Sicilia (la quale è esclusa, com'è noto, dalle linee internazionali aeree, che fanno capo a Roma, e dalle linee ferroviarie dei treni espressi europei, i cosiddetti TEE, che si spingono soltanto fino a Napoli e a Brindisi).

Non è da nascondersi che un aumento dello stanziamento dovrebbe connettersi con un aumento degli impianti turistici ricettivi, aumento che si è detto all'inizio come problematico, ma certo

è evidente il contrasto tra questa somma e quella a disposizione dell'Assessorato per manifestazioni turistiche, la quale ammonta a 2 miliardi e 350 milioni, polverizzati in 125 interventi di piccola entità, il cui richiamo turistico può dirsi dubbio, salvo che per poche grandi manifestazioni quali quelle della rassegna cinematografica di Taormina, della Sagra del mandorlo in fiore di Agrigento, delle gare motoristiche di Pergusa e degli spettacoli di Siracusa; questi ultimi, peraltro, finanziati in via principale dall'Assessorato della pubblica istruzione.

Esiguo si mantiene anche lo stanziamento per la propaganda turistica (750 milioni), perciò limitata e frammentaria è l'attività in questo campo. Da anni l'Amministrazione non dà più attuazione agli articoli 34 e 35 della legge regionale 12 aprile 1967, n. 46, che obbliga l'assessore a predisporre un organico piano di propaganda turistica, il cui costo, per essere efficace, dovrebbe essere ben più elevato della somma disponibile in bilancio.

Al programma organico, che per legge deve essere affidato ad imprese pubblicitarie idonee mediante appalto-concorso o licitazione privata, si è sostituita una modesta campagna pubblicitaria, assegnata mediante licitazione, per 80 milioni circa, la cui attuazione ha subito anche qualche ritardo in riflesso della sospensione temporanea di due organi di stampa londinesi, *The Times* e *Sunday Times*. Questi figuravano nel capitolato di appalto fra i quotidiani e periodici che avrebbero dovuto ricevere le inserzioni pubblicitarie sulla Sicilia. Ma proprio perché la loro pubblicazione si trovava sospesa già al tempo della formulazione del capitolato, alcuni dei partecipanti alla gara li avevano esclusi dalle loro offerte, e fra costoro si trovava anche l'offerente più basso.

Successivamente alla presentazione delle offerte, i due organi di stampa ripresero le pubblicazioni, per cui l'offerta più conveniente diventava quella presentata dall'impresa pubblicitaria che, in esatta adesione al capitolato, si era obbligata alle inserzioni sopradette. Questa è stata l'offerta accettata dall'Amministrazione e la soluzione è sembrata legittima: il capitolato restava obbligatorio anche se indicava inserzioni su giornali non attivi e ciò sia perché esso non era stato invalidato da alcuno degli offerenti e sia perché l'indicazione poteva ben essere stata fatta nella ragionevole previsione che quei giornali avrebbero ripreso la loro piena attività in tempo utile per l'operazione pubblicitaria, come infatti è avvenuto.

Per quanto riguarda le comunicazioni e i trasporti, che sono per importanza la seconda branca dell'Assessorato, questa si è spiegata principalmente su tre linee di attività; i contributi di esercizio alle aziende di trasporti in concessione, l'istituzione di una nuova forma di credito agevolato per l'acquisto di autobus e di impianti fissi e il finanziamento della gestione dell'Azienda siciliana trasporti, che ormai ha raggiunto i 18 miliardi e mezzo.

I contributi alle aziende di trasporto extraurbani sono versati a titoli vari; per trattamento economico dei dipendenti, compreso

quello previdenziale, per indennità di liquidazione al personale cessato e inoltre sulla base delle percorrenze chilometriche.

Alle aziende municipalizzate di trasporto urbano è destinato un contributo per il rinnovo del parco autobus.

Il credito agevolato è previsto dalla nuova legge 17 marzo 1979, n. 44, concernente provvedimenti per il potenziamento dei servizi di trasporto di persone, la quale ha riordinato tutta la materia.

Il tasso è del 5 per cento per il primo anno, soggetto ad aggiornamenti periodici da parte del comitato regionale per il credito e il risparmio.

I mutui sono erogati dall'IRFIS su un fondo di rotazione di 12 miliardi appositamente istituito dalla legge. Per la gestione è riconosciuto all'IRFIS un compenso dell'1,75 per cento sull'ammontare delle somme erogate, ma al netto dei rientri effettivamente riscossi nell'esercizio. L'IRFIS inoltre versa al bilancio regionale, sulle giacenze del fondo di rotazione, interessi nella stessa misura vigente per i fondi regionali depositati presso i tesoreri.

Un'opportuna norma — che si rileva non essere stata adottata anche per il fondo di rotazione per il credito alberghiero — impone all'IRFIS di procedere esso stesso al recupero coattivo delle somme non rientrate.

Questi i rapporti stabiliti dalla convenzione approvata con decreto del 29 agosto 1979.

Appare importante segnalare che tale convenzione non è stata sottoposta al parere del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, e ciò in base all'articolo 8, comma ottavo, della citata legge n. 44, la quale, esprimendo una tendenza che si è fatta strada nella legislazione (legge regionale 8 dicembre 1979, n. 256, articolo 9, ultimo comma, e legge regionale 4 gennaio 1980, n. 1, il cui articolo 13 è stato impugnato dal commissario dello Stato) ha escluso l'intervento di quest'organo.

Essendo il parere obbligatorio soltanto entro determinati limiti d'importo, la questione non è sembrata rilevante nel caso in questione, perché l'ammontare complessivo del compenso che sarà percepito dall'IRFIS non è attualmente determinabile, dipendendo da parecchie varianti (ammontare dei prestiti, delle restituzioni, dei fondi giacenti) e il lucro dell'istituto consiste piuttosto, essenzialmente, nella disponibilità di una somma di denaro sul quale esso corrisponde alla Regione un interesse a tasso agevolato.

Tuttavia, è da dubitare della legittimità costituzionale di norme simili, dato che il Consiglio di giustizia è previsto dalle disposizioni di attuazione come sezione del Consiglio di Stato, e con le stesse competenze che quest'ultimo ha riguardo agli atti dello Stato (articolo 23, secondo comma, dello statuto e articolo 4, secondo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 maggio 1948, n. 654).

Per le altre attività dell'Assessorato, lo spettacolo e lo sport, non vi sono segnalazioni specifiche da fare: puntuale è stata la erogazione dei contributi ai due enti lirici, il Teatro Massimo di Palermo e il Teatro Massimo Bellini di Catania e all'Ente autonomo orchestra sinfonica siciliana, e totalmente accreditate risultano le somme che per gli articoli 2 e 20 della legge sullo sport n. 8 del 1978 sono destinate ai comuni per impianti sportivi. Nessuna attuazione risulta data alle altre norme della legge sul finanziamento delle attività sportive, affidato questo alla gestione diretta dell'Assessorato (articoli 9 e 10).

IL CONSIGLIERE RELATORE

f.to: Ubaldo Fatta

IL PRESIDENTE

f.to: Beniamino Aliffi