

PARTE TERZA
CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA
DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE

PAGINA BIANCA

III. 1. — CONSIDERAZIONI GENERALI.

III. 1. 1. — *Attività di governo e d'alta amministrazione.*

L'inizio del 1980 è stato funestato dalla tragica morte del presidente della Regione, onorevole Piersanti Mattarella, che ha aperto delicati problemi di rilievo costituzionale.

Poiché l'assessore alla sanità era impedito all'esercizio delle funzioni, essendo stato sospeso dai pubblici uffici con provvedimento dell'autorità giudiziaria, si poneva la questione se l'assessore designato a sostituire il presidente in caso di assenza o impedimento potesse assumere provvisoriamente anche le funzioni dell'assessore impedito.

Alla risposta positiva si è giunti sia in base al principio di continuità dell'azione amministrativa sia alla stregua di argomenti testuali. A quest'ultimo riguardo si è considerato che il primo comma dell'articolo 10 dello statuto, relativo all'ipotesi di supplenza del presidente della Regione, forma sistema con il secondo comma che, in caso di morte, incapacità o dimissioni dello stesso, prescrive la convocazione entro 15 giorni dell'assemblea per eleggere il nuovo presidente, sicché durante la vacanza dell'ufficio devono riconoscersi all'assessore supplente gli stessi poteri spettanti al presidente. Da ciò deriva poi il corollario della legittima assunzione da parte del presidente vicario delle funzioni dell'assessore impedito, posto che l'ipotesi è esplicitamente contemplata dall'articolo 2 della legge n. 28 del 1962.

Il nuovo governo regionale è stato eletto dall'assemblea regionale il 2 maggio 1980 ed ha ottenuto la fiducia il successivo 9 maggio. Dalla data di elezione alla fine del mese di marzo 1981, il governo ha depositato all'assemblea 71 disegni di legge. Delle leggi approvate particolare rilevanza assumono quelle attinenti alla riforma sanitaria (vedi III. 11), mentre restano ancora da approvare importanti provvedimenti normativi in materia di enti locali (vedi assessorato omonimo).

Quanto al potere di indirizzo sono state emesse numerose direttive di cui si farà cenno di volta in volta in sede di esame delle varie amministrazioni.

Circa la ripartizione territoriale dei fondi stanziati per le spese in conto capitale prescritta dall'articolo 4 della legge n. 28 del 1962

(sostituito con l'articolo 3 della legge n. 2 del 1978), va rilevato che tale ripartizione si concreta di fatto in una mera elencazione generica degli interventi, senza indicazioni di priorità e di coordinamento con gli atti di programmazione (vedi, prima, I. 1) elaborati dalle singole amministrazioni.

III. 1. 2. — *Profili organizzativi.*

Per notazioni sugli assetti organizzativi delle varie amministrazioni si rinvia ai rispettivi capitoli. Considerazioni di natura generale sulla « miniriforma » dell'amministrazione regionale varata con la legge n. 145 del 1980 sono contenute, per connessione di materia, nel successivo paragrafo del personale. Se da queste innovazioni, taluna delle quali di rilevante significato, conseguirà l'auspicata efficienza dell'apparato amministrativo è valutazione che potrà essere fatta in un momento successivo. Degli aspetti particolari in materia organizzativa merita risalto il fenomeno della codipendenza tra organi regionali e uffici statali previsto dalle norme di attuazione dello statuto (si veda, in particolare, l'assessorato del territorio).

Il tema di maggiore rilievo dell'organizzazione regionale riguarda il fenomeno della collegialità, che va analizzato sotto il triplice profilo: dell'elevato numero degli organi, dell'ampia dimensione dei collegi e della estesa rappresentatività degli interessi.

Sul primo punto non occorre in questa sede indugiare, in quanto per ogni amministrazione sono riportati le commissioni e i comitati più importanti. Ciò che va invece sottolineata è la parziale sovrapposizione di molti organi collegiali operanti nello stesso settore d'attività. Si veda in argomento l'assessorato dell'industria, ma il rilievo vale pure per la presidenza della Regione e per l'assessorato del turismo. Un cenno particolare va fatto all'assessorato dei beni culturali in relazione al nuovo assetto definito con la legge n. 116 del 1980.

Anche per quanto concerne la dimensione dei collegi può rinviarsi ai capitoli relativi ai singoli assessorati nei quali è indicato il numero di componenti degli organi più pletorici. Basti dire che il consiglio regionale per i beni culturali è composto di 59 membri e che della consulta regionale dell'emigrazione fanno parte ben 60 membri (si veda sul punto, anche per altre annotazioni, l'assessorato al lavoro).

Connessa con la grande dimensione dei collegi è la estesa gamma degli interessi che in essi sono rappresentati (vedi specialmente il ricordato consiglio regionale dei beni culturali). Le componenti pressoché costanti e maggioritarie sono quelle sindacali e dell'assemblea regionale. Minore frequenza e/o peso specifico hanno le componenti burocratiche e delle categorie produttive. Scarsa, infine, la presenza di designati da istituzioni di alta cultura. Un caso particolare di composizione è offerto dai consigli d'istituto delle sovrintendenze per i beni culturali, nei quali il personale è rappresentato mediante il doppio modulo dell'elezione diretta e della designazione da parte dei sindacati. Sempre per lo stesso assessorato dei beni culturali, si

registra un'altra ipotesi di duplice canale di rappresentatività a proposito del consiglio regionale dei beni culturali di cui fanno parte 9 membri eletti dall'assemblea regionale nonché 3 componenti della competente commissione legislativa.

Al fondo della marcatissima tendenza legislativa verso la collegialità c'è naturalmente l'intento di realizzare, mediante l'apertura delle istituzioni ai soggetti sociali, una democraticizzazione dell'azione pubblica. E tuttavia su tale formula organizzatoria, di cui non si sottovaluta l'estrema complessità, non sembra inopportuno rassegnare qualche considerazione. In primo luogo è da notare che non sempre l'estensione della rappresentatività riflette un pluralismo sociale, come quando sono chiamati a far parte di organi collegiali « soggetti » promananti o controllati da organismi titolari d'un autonomo potere di designazione diretto o mediato (sindacati, partiti politici). C'è anzi il rischio che il rafforzamento dei soggetti sociali egemoni porti all'emarginazione degli interessi che, pur presenti nella società, non trovino accesso alle istituzioni.

Altro punto è che le pur importanti considerazioni di sociologia politica non possono far negligere le esigenze altrettanto pressanti avvertite dalla scienza della amministrazione. Un eccesso di « partecipazione » porta a quel fenomeno di « iperprocedimentalizzazione » che non è ultima causa dello scarso tasso di produttività degli apparati pubblici. A tal riguardo sembra di potersi affermare che col crescere della collegialità (soprattutto quando, come si è accennato, si verificano fenomeni di duplicazione) crescono, con velocità accelerata o quasi, i tempi per le decisioni amministrative, e ciò sia per la difficoltà di governare collegi di grande dimensione sia perché l'eccessiva eterogeneità (o contrapposizione) degli interessi presenti nei collegi postula estenuanti mediazioni.

III. 1. 3. — *Personale regionale.*

III. 1. 3. 1. — *Personale in attività di servizio.*

A distanza di 15 mesi dall'accordo Governo-sindacati per il triennio 1979-81 siglato il 4 ottobre 1979, è intervenuta la legge di recepimento n. 145 del 29 dicembre 1980, contenente norme sull'organizzazione amministrativa e sullo stato giuridico ed economico del personale.

In pari data è stata promulgata la legge di modifica n. 146 resa necessaria per superare le misure di incostituzionalità sollevate dal commissario dello Stato. Le modifiche apportate riguardano infatti tutte le norme impugnate che sono state soppresse od opportunamente adeguate ai rilievi formulati con il cennato ricorso del commissario, sicché possono considerarsi venuti meno i motivi che avevano dato luogo all'impugnativa.

Rispetto ai principi ispiratori della riforma del 1971, in parte inattuata anche a causa della mancata emanazione del regolamento d'esecuzione (articolo 79 della legge n. 7 del 1971), la nuova norma-

tiva si colloca come ulteriore sviluppo e, ad un tempo, come inversione di tendenza.

Nella prima direttrice si muovono le norme sull'organizzazione del lavoro e sulle attribuzioni del personale dirigenziale. Sotto il primo profilo vengono in rilievo le disposizioni che rimettono al Governo la determinazione triennale dei criteri organizzativi previa contrattazione con i sindacati maggiormente rappresentativi. Per quanto riguarda il secondo punto, la legge prevede l'ampliamento, anche mediante lo strumento della delega, della sfera di competenza del direttore regionale (articolo 11) e dei dirigenti (articolo 12), attribuendo inoltre al dirigente coordinatore il potere di proporre l'avocazione dell'affare al direttore regionale.

Su un'ottica diversa da quella che informava la legge n. 7 del 1971 si situano invece quelle norme che tendono al recupero di valori « meritocratici ». Si fa riferimento sia all'articolo 3 che accentua l'esigenza della formazione professionale sia soprattutto alle disposizioni (articoli 25 e 26) che prevedono un giudizio di operatività sull'attività dei dipendenti per evidenziare le capacità professionali e le preferenze lavorative.

Altri aspetti qualificanti della « miniriforma » del 1980 riguardano la conferenza biennale delle pubbliche amministrazioni, l'istituzione del sistema informativo, il principio della mobilità del personale (assente nella legge di riforma burocratica del 1971), lo snellimento delle procedure concorsuali e la nuova struttura retributiva.

Come risulta dall'allegata tavola della situazione numerica, al 31 dicembre 1980 risultavano in servizio presso l'amministrazione regionale 9.734 dipendenti, di cui 6.922 di ruolo.

SITUAZIONE NUMERICA DEL PERSONALE REGIONALE

PERSONALE DI RUOLO:

Segretario generale	1	
Direttori regionali	24	
	<hr/>	25

Ruolo amministrativo:

Dirigenti	648	
Assistenti	1.039	
Operatori archivisti	1.247	
Commessi	283	
Agenti tecnici	131	
Operai	28	
	<hr/>	3.376

Ruoli tecnici:

Dirigenti	342	
Assistenti	406	
Operatori archivisti	6	
Commessi	3	
Agenti tecnici	72	
	<hr/>	829

Corpo forestale regionale:

Sottufficiali	54	
Guardie	266	
	<hr/>	320

Scuole sussidiarie:

Insegnanti		689
----------------------	--	-----

Scuole materne:

Insegnanti	759	
Assistenti	737	
	<hr/>	1.496

Istituti d'arte:

Presidi	5	
Insegnanti	133	
Personale non docente	49	
	<hr/>	187
Totale		<hr/> 6.922

PERSONALE DI ENTI SOPPRESSI:

Dirigenti	45	
Assistenti	241	
Archivisti dattilografi	99	
Commessi	46	
	<hr/>	431

PERSONALE STATALE COMANDATO:

Dirigenti	35	
Carriera direttiva	200	
Carriera di concetto	516	
Carriera esecutiva	979	
Commessi	109	
Custodi	474	
Operai	43	
Agenti tecnici	25	
	<hr/>	2.381
Totale generale		<hr/> 9.734

=====

I dati relativi al personale non appartenente ai ruoli regionali riguardano tutte le categorie di personale in atto in servizio presso l'amministrazione della Regione siciliana in posizione di « utilizzazione » o di comando, e precisamente:

a) personale degli ex enti di addestramento artigiano e professionale utilizzato ai sensi della legge n. 98 del 1979. Trattasi del personale (324 unità) dei disciolti Ente nazionale per l'addestramento dei lavoratori del commercio (ENALC), Istituto nazionale per l'addestramento ed il perfezionamento dei lavoratori dell'industria (INAPLI) e dell'Istituto nazionale per l'istruzione e l'addestramento nel settore artigiano (INIASA), le cui attribuzioni sono state trasferite alla Regione con le norme di attuazione dello statuto in materia di istruzione artigiana e professionale (decreto del Presidente della Repubblica n. 143 del 1979);

b) personale utilizzato a norma della legge n. 2 del 1979 (98 unità) già appartenente agli enti edilizi (GESCAL, ISES, INCIS, ecc.) soppressi, con effetto dal 31 dicembre 1973, dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1036 del 1972, il cui trasferimento alla Regione siciliana dovrà avvenire - giusta quanto affermato dalla Corte costituzionale con sentenza 15 luglio 1975, n. 206 - secondo le norme all'uopo determinate dalla commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello statuto;

c) personale della ex « Gioventù italiana » utilizzato in base alla legge n. 32 del 1979. Con la soppressione dell'ente « Gioventù italiana », disposto con la legge statale n. 764 del 1975, è stato trasferito alla Regione, insieme con il patrimonio, il personale in servizio negli uffici con sede in Sicilia (complessivamente 9 unità);

d) personale dello Stato in posizione di comando. In esecuzione di norme di attuazione di recente emanazione, sono stati trasferiti alla Regione uffici periferici del Ministero dei beni culturali ed ambientali, del Ministero dei lavori pubblici, del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed il relativo personale è stato posto in posizione di comando, in attesa che ulteriori norme di attuazione ne dispongano il trasferimento alla Regione.

In particolare, il personale statale comandato riguarda le seguenti materie:

biblioteche e accademia (decreto del Presidente della Repubblica n. 635 del 1975) e tutela del paesaggio antichità e belle arti (decreto del Presidente della Repubblica n. 637 del 1975). Complessivamente il personale proveniente dal Ministero dei beni culturali e ambientali ammonta a 791 unità;

opere pubbliche (decreto del Presidente della Repubblica n. 683 del 1977). Il personale comandato, già in servizio presso il provveditorato alle opere pubbliche e gli uffici del genio civile, con esclusione delle sezioni esercitanti funzioni di competenze statale e la

sezione autonoma del genio civile di Palermo per il servizio idrografico, è di 413 unità;

lavoro e previdenza sociale (decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 1979).

Sono passati alle dipendenze della Regione 1.115 unità in servizio presso gli uffici e ispettorati del lavoro e degli uffici di collocamento.

Le predette norme di attuazione prevedono che il personale in servizio negli uffici trasferiti rimanga in posizione di comando fino alla emanazione di successive norme di attuazione dello statuto o, comunque, all'entrata in vigore delle norme che regoleranno i rapporti finanziari definitivi tra lo Stato e la Regione.

E dunque soltanto dopo l'emanazione di dette norme, pariteticamente concordate, che la Regione potrà provvedere ad inquadrare nei propri ruoli il predetto personale statale e a disciplinare il suo stato giuridico ed economico.

In base alla legge statale n. 386 del 1974, che ha avviato in Italia la riforma sanitaria, nonché all'articolo 26, primo comma, della legge n. 27 del 1975, la Regione si avvale, inoltre, di 62 unità provenienti dagli enti mutualistici disciolti, collocati in posizione di comando sino al formale trasferimento nei ruoli regionali.

Per tutto il personale dello Stato o di altri enti in atto in servizio presso la Regione, gli articoli 55 e 56 della citata legge n. 145 del 1980 prevedono l'attribuzione di un'indennità mensile lorda pari alla differenza fra il trattamento economico complessivo lordo goduto presso l'amministrazione di appartenenza e quello spettante al personale regionale in servizio con uguale anzianità nella corrispondente qualifica, nonché l'estensione di talune norme in materia di lavoro straordinario e di trattamento di missione.

Nel 1980 sono stati assunti per pubblico concorso 31 segretari del ruolo tecnico dell'ufficio legislativo e legale della presidenza della Regione, 6 dirigenti tecnici del Corpo regionale delle miniere e 10 unità dei ruoli del personale non docente degli istituti d'arte. Dei concorsi in espletamento merita un cenno quello a 50 posti per assistente del ruolo tecnico della Ragioneria generale.

In ordine al trattamento economico, l'allegata tavola espone i dati della gestione distinti per voce retributiva e amministrazione. La spesa complessiva per il personale in servizio, compreso quello comandato o utilizzato, è di 108,7 miliardi con un incremento del 5,4 per cento rispetto al precedente esercizio (103 miliardi).

Alla determinazione di tale valore incrementale complessivo contribuiscono in misura decisiva i consistenti aumenti intervenuti nelle voci relative all'indennità di trasferta e al compenso per lavoro straordinario. La prima voce registra una variazione positiva del 32,5 per cento (da 2.370,6 a 3.141 milioni), da attribuire al rilevante numero di missioni effettuate dal personale comandato. In argomento si segnala che con decreto assessoriale del 24 marzo 1980, emanato ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 10 del 1979, la indennità di trasferta è stata aumentata del 10 per cento, in relazione all'incremento dell'indennità di contingenza.

TAV. 11 — SPESE PER IL PERSONALE IN SERVIZIO

(in milioni di lire)

	Stipendi ed altri assegni fissi	Compenso lavoro straordinario	Indennità missione	Altre indennità	Totale
Presidenza	30.781,6	5.027,8	72,8	1.390,0	37.272,2
Bilancio e finanze	3.742,9	846,5	22,3	—	4.611,7
Territorio	1.130,4	196,3	16,2	—	1.342,9
Turismo	1.247,2	220,7	35,4	—	1.503,3
Lavori pubblici	6.261,3	1.239,1	554,8	—	8.055,2
Enti locali	4.381,6	666,5	74,7	48,6	5.171,4
Agricoltura	23.849,2	2.991,4	1.700,2	963,0	29.503,8
Beni culturali	11.789,5	882,3	121,5	149,7	12.943,0
Sanità	1.288,0	177,5	29,7	43,7	1.538,9
Lavoro	2.274,0	978,0	340,4	—	3.592,4
Cooperazione	882,5	172,8	39,6	—	1.094,9
Industria	1.600,8	302,0	133,1	1,5	2.037,4
	89.229,0	13.700,9	3.140,7	2.596,5	108.667,1

La spesa per lavoro straordinario è passata da 11.359 milioni del 1979 agli attuali 13.701 milioni con un incremento percentuale di 20,6 punti. Trascurabili invece (meno dell'1 per cento) l'aumento della spesa per stipendi ed altri assegni fissi (da 87,9 a 89,2 miliardi).

Tra le indennità diverse da quelle per missione, la voce più consistente è quella relativa al servizio d'istituto delle guardie forestali (918,5 milioni) che tuttavia denuncia una flessione rispetto al precedente esercizio (1.212,2 milioni). Delle spese per altre indennità le più significative sono:

155,7 milioni per indennità di guardia notturna al personale dei beni culturali;

30,9 milioni per equi indennizzi;

7,4 milioni per la selezione ed il perfezionamento del personale, dato di cui deve sottolinearsi l'esiguità.

Quanto al personale comandato o utilizzato, la situazione è la seguente:

stipendi ed assegni fissi	17.533,6 milioni
compenso lavoro straordinario	2.053,5 »
indennità di trasferta	851,3 »
	<hr/>
	20.438,4 milioni
	<hr/> <hr/>

In relazione ai benefici extra-tabellari di cui gode il personale regionale, particolare menzione va fatta della concessione dei prestiti ora regolata dal nuovo regolamento di esecuzione approvato con decreto del presidente della Regione n. 105 del 1980.

È stata inoltre stanziata per l'esercizio scaduto la somma di lire 500 milioni per il programma assistenziale per il personale in servizio o in quiescenza e loro familiari così articolato:

15 milioni per interventi a favore di orfani bisognosi;

120 milioni per la concessione di borse di studio;

60 milioni assegni di natalità, nuzialità e lutto;

65 milioni per attività ricreative e culturali;

240 milioni per la concessione di contributi a cooperative di consumo tra dipendenti e/o pensionati regionali.

Nel 1980 è stata anche approvata la convenzione stipulata con la società di navigazione Tirrenia concernente agevolazioni per i trasporti marittimi a favore del personale regionale.

Tra le questioni emerse in sede di controllo sugli atti del personale merita segnalazione il tema del riconoscimento di benefici (abbreviazione ai fini del conseguimento degli aumenti periodici) connessi con il possesso della qualifica di invalido per servizio.

Al riguardo l'ufficio di controllo ha avuto occasione di precisare che il riconoscimento dello *status* di invalido per servizio — dipendenza da causa di servizio della menomazione ed ascrivibilità della menomazione stessa ad una delle categorie indicate nella tabella A annessa alla legge n. 313 del 18 marzo 1968 — deve essere accertata con atto formale definitivo dell'amministrazione; ovverosia, secondo la tipologia dei procedimenti previsti dal vigente ordinamento positivo, con un provvedimento di concessione di equo indennizzo o di pensione privilegiata ordinaria.

Con riguardo ai criteri per la determinazione dell'equo indennizzo spettante al personale regionale per menomazioni dell'integrità fisica riconosciute come dipendenti da cause di servizio, si è chiarito che, con l'entrata in vigore della legge 3 maggio 1979 n. 73, occorre fare esclusivo riferimento ai parametri contenuti nella tabella annessa alla legge stessa. In relazione al grado della menomazione, quindi, la misura dell'equo indennizzo dovrà essere determinata applicando i coefficienti di moltiplicazione previsti in detta tabella ad una somma pari a tre volte l'importo annuo della classe di stipendio più elevata della qualifica di assistente, prescindendosi cioè dalla qualifica (carriera) di appartenenza dell'impiegato e dal trattamento economico in godimento. Conseguentemente, dovendosi far riferimento ad uno stipendio preso astrattamente in considerazione dalla legge, si è escluso che ai fini della determinazione dell'equo indennizzo in favore del personale del Corpo forestale regionale possa computarsi l'indennità per servizio di istituto di cui lo stesso personale fruisce.

A norma dell'articolo 12, ultimo comma, della legge statale n. 482 del 1968, gli invalidi di guerra e gli appartenenti alle altre categorie assimilate che abbiano conseguito l'idoneità in concorsi a posti delle carriere direttive o di concetto sono inclusi nell'ordine di graduatoria tra i vincitori fino a che non sia stata raggiunta la percentuale del 15 per cento dei posti di organico.

L'applicazione della citata norma ha comportato la necessità di risolvere non pochi dubbi emersi in relazione a fattispecie concrete, soprattutto con riguardo alla possibilità di comprendere tra i riservatari i candidati che siano collocati utilmente in graduatoria per solo merito; all'elevazione del limite di età prescritto per la partecipazione al concorso; all'eventuale necessità dello stato di disoccupazione dell'aspirante.

In proposito si è ritenuto che l'istituto della riserva dei posti nei pubblici concorsi è rivolto a garantire, in determinati limiti, il conseguimento della nomina nella pubblica amministrazione da parte degli appartenenti alle categorie protette dalla legge, i quali non potrebbero, altrimenti, conseguirla in base alla sola idoneità, per non essere riusciti — per merito — a qualificarsi tra i vincitori del concorso. Ne consegue che i riservatari già risultati vincitori del con-

corso in base al solo merito non possono e non debbono essere compresi nei posti riservati agli idonei non vincitori.

Strettamente collegato con il problema ora esposto, risulta quello dell'elevazione del limite di età e, in particolare, se l'eccezionale limite di 55 anni previsto dall'articolo 1 della citata legge statale n. 482 debba essere riferito soltanto alle assunzioni per chiamata diretta ovvero possa ritenersi operante anche ai fini dell'ammissione ai pubblici concorsi.

Al riguardo, conformemente a quanto affermato in una recente pronuncia dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, si è ritenuto che, tenuto conto del carattere strumentale del concorso, l'ammissione dei candidati appartenenti alle categorie protette che hanno superato i 32 anni di età è finalizzata all'accesso alla quota riservata, e che, nel caso di incapienza in detta quota, non possono utilmente partecipare all'attribuzione dei posti messi a concorso non riservati, ove non abbiano i medesimi requisiti richiesti agli altri concorrenti, ivi compreso il limite di età ordinario.

III. 1. 3. 2. — Personale in quiescenza.

Nel 1980 è cessato l'esodo del personale appartenente alle categorie combattentistiche di cui alla legge statale n. 336 del 1970 con il collocamento a riposo, a decorrere dal 1° gennaio 1980, del personale compreso nell'ultimo contingente semestrale previsto dal programma approvato con l'apposito provvedimento, e già si constata una sensibile riduzione del numero dei nuovi pensionati.

Questi sono stati complessivamente 247, di cui 75 ex combattenti relativi a un solo contingente, mentre nel 1979 erano stati 358, di cui 140 ex combattenti relativi a due contingenti semestrali. In totale, alla data del 31 dicembre 1980, il numero dei pensionati regionali fruanti di un trattamento ordinario era di 3.292 unità, cui vanno aggiunte 171 unità che fruiscono di un assegno vitalizio.

È da avvertire che la riduzione del numero dei nuovi pensionati rispetto all'anno precedente è stata determinata verosimilmente dalla aspettativa di benefici di carriera connessi alla nuova contrattazione conclusasi con l'emanazione della legge n. 145 del 1980; il che ha indotto parecchi dipendenti ad attendere il nuovo assetto retributivo per decidere sulla eventuale richiesta di pensionamento prima dei normali limiti di età.

Nella Regione, infatti, la richiesta volontaria del pensionamento è un fenomeno ormai consueto e diffuso in considerazione dei soddisfacenti trattamenti che possono essere conseguiti senza dover raggiungere necessariamente né i limiti di età né i limiti massimi di servizio.

La conseguenza della flessione dei collocamenti a riposo è immediatamente avvertibile nella entità della spesa per il pagamento delle indennità di buonuscita. Infatti, per tali indennità, la spesa complessiva è stata di 4,7 miliardi con un decremento rispetto al

1979 (miliardi 9,7) di circa il 52 per cento. La flessione è dovuta in parte anche alla circostanza che numerosi collocamenti a riposo hanno riguardato personale delle scuole materne che, com'è noto, fruisce dello stesso trattamento economico attribuito al personale statale, trattamento che è notevolmente inferiore a quello del personale regionale.

La spesa relativa ai trattamenti di quiescenza è stata di 38 miliardi con un incremento nell'anno del 27 per cento, determinato sia dal maggior numero dei pensionati sia soprattutto dal notevole aumento della indennità di contingenza che ormai da qualche anno costituisce un fattore costante di incremento dei trattamenti.

Più contenuto invece l'incremento della spesa per assegni vitalizi (7,1 miliardi), incremento dovuto esclusivamente all'aumento dell'indennità di contingenza, giacché il numero dei beneficiari dell'assegno è rimasto stazionario.

In relazione all'attività di controllo espletata dal competente ufficio della Corte vanno segnalate due questioni che sono sfociate in iniziative legislative.

La prima concerneva la cumulabilità di assegni vitalizi per servizi regionali con trattamenti pensionistici fruiti per altro titolo (nella specie a carico di istituti di credito). La tesi negativa, sostenuta dall'ufficio di controllo in considerazione che tale fattispecie non rientra nelle ipotesi di cumulo contemplate dall'articolo 11 del decreto del presidente della Regione n. 1032 del 1973, è stata superata dall'articolo 50 della legge n. 145 del 1980 che ha esplicitamente previsto la cumulabilità degli assegni vitalizi con trattamenti di attività o di quiescenza spettanti a titolo diverso.

L'altro problema è emerso in sede di interpretazione dell'articolo 18 della legge n. 73 del 1979 il quale stabilisce che ai titolari di pensione indiretta o di reversibilità spetta un trattamento che non può essere inferiore a quello minimo stabilito dall'articolo 14 della legge n. 30 del 1974, pari al 50 per cento dell'ultima retribuzione a prescindere dagli anni di effettivo servizio prestato dal dipendente.

A parere dell'ufficio di controllo, tale norma andava interpretata nel senso che ai superstiti spettasse normalmente una pensione pari alla misura della reversibilità (esempio: 80 per cento) calcolata sull'ammontare della pensione goduta dal *de cuius*, e solo nel caso in cui l'importo della pensione ai superstiti fosse risultato in misura inferiore al 50 per cento dell'ultima retribuzione fruita in servizio, a tale misura avrebbe dovuto essere riportata la pensione.

Anche per questo caso l'amministrazione, resa consapevole della lacuna esistente nel testo legislativo, si è adoperata per l'emanazione di una norma di interpretazione autentica che ha risolto ogni dubbio in proposito. L'articolo 48 della citata legge n. 145, infatti, consente ora di attribuire ai titolari di pensioni indirette o di reversibilità il trattamento minimo dello stesso importo spettante al *de cuius*, in quanto pari al 50 per cento dell'ultima retribuzione pensionabile con le rivalutazioni conseguenti alle variazioni del costo della vita ed agli altri aumenti successivi alla cessazione dal servizio del dante causa.

III. 1. 4. — *L'azione amministrativa.*

Il dato di fondo dell'azione amministrativa regionale è la progressiva riduzione del potere discrezionale.

Ciò deriva in primo luogo dall'avviato processo di programmazione per il quale si rinvia al primo capitolo della prima parte. Un secondo fattore erosivo dell'area del merito amministrativo è poi determinato dal fatto che il bilancio regionale, così come quello statale, si connota sempre più per un bilancio di trasferimento di cui la normativa sostanziale predetermina beneficiari e importo. La terza causa del fenomeno è da ravvisare nell'ormai istituzionalizzato intervento nel procedimento amministrativo delle commissioni legislative dell'assemblea regionale siciliana. Della copiosissima produzione normativa in argomento si tenta qui di seguito di fare una classificazione tipologica, necessariamente schematica, in base alla natura delle funzioni.

Un primo gruppo di norme individua agevolmente un obbligo di « informazione » dell'amministrazione all'assemblea. Tale attività di referto si concreta nella trasmissione di provvedimenti amministrativi o di relazioni sullo stato di attuazione di programmi e di leggi di spesa. Un caso particolare si rinviene nell'articolo 1 della legge n. 81 del 1980 che prevede la comunicazione alla competente commissione legislativa dell'avvenuta erogazione di 6 miliardi all'EAS. Di questo modello, finalizzato all'esercizio di controllo politico sulla attività dell'esecutivo, nella legislazione più recente si registra un certo declino.

Riconducibili, ma solo formalmente, alla stessa categoria sono le norme (vedi, per tutte, articolo 4 legge n. 38 del 1976) che prescrivono all'amministrazione di riferire alla commissione prima dell'adozione del provvedimento. Il carattere « preventivo » del referto induce a ritenere che con la normativa in questione si sia voluto riservare all'organo legislativo il potere di intervenire, in caso di dissenso con l'amministrazione, con strumenti di natura metagiuridica per ottenere la modifica dei provvedimenti sottoposti al suo esame.

Una seconda categoria di norme attribuisce alle commissioni legislative funzioni consultive. Premesso che i pareri in pratica non sono stati disattesi, si nota che tale tipo di intervento ha una modulazione costante sia per l'elaborazione di atti programmatici o di ripartizione di fondi sia per la provvista di uffici (nomina di amministratori di enti, di componenti di commissione, ecc.). In qualche caso (vedi assessorato dei beni culturali) il parere della commissione legislativa è richiesto anche per l'istituzione di uffici. Per connessione d'argomento va poi rilevato che nella quasi totalità degli organi collegiali istituiti negli ultimi tempi esiste una componente eletta direttamente dall'assemblea regionale.

Una collocazione a parte va fatta per le norme, invero sporadiche, che attribuiscono alle commissioni vere e proprie potestà

decisorie. Si fa riferimento a quelle ipotesi in cui la legge subordina l'emanazione del provvedimento amministrativo all'acquisizione del « parere favorevole » (ad esempio, articolo 1 della legge n. 9 del 1976) oppure prevede « pareri vincolanti » (articolo 1 della legge n. 10 del 1977). Nonostante il dato semantico (« pareri ») è evidente che in questi casi l'autorità decidente deve identificarsi nell'organo legislativo.

Distinta evidenziazione meritano infine le norme che attribuiscono ai membri dell'assemblea regionale compiti di mera gestione attraverso la loro partecipazione ad appositi comitati (vedi assessorato dei beni culturali). Nel medesimo tipo concettuale sono da ricomprendere, in considerazione della già rilevata tendenza dell'amministrazione e conformarsi sistematicamente ai pareri delle commissioni, le norme che prevedono l'intervento dell'organo legislativo per la stipulazione di atti negoziali (vedi assessorato della sanità) o per la concessione di contributi (articolo 3 della legge n. 51 del 1980; si veda pure il capitolo relativo l'assessorato dell'industria).

Sul rilevato fenomeno che, giova ripeterlo, è una costante della recente legislazione, vanno rassegnate alcune considerazioni.

In proposito va rilevato che il riparto di attribuzioni tra organo legislativo e organo amministrativo — corollario del principio (tendenziale) della rivisione dei poteri — non solo costituisce uno strumento costituzionale per garantire l'equilibrio politico tra il legislativo e l'esecutivo, ma trova riscontro nello statuto. Questo, infatti, mentre demanda all'assemblea funzioni legislative — alle quali per altro partecipa, sia pure formalmente, il governo (articoli 13 e 29) — riserva in modo esclusivo alla giunta l'espletamento dell'attività « esecutiva e amministrativa » (articolo 20).

Conseguenza di questa alterazione del disegno costituzionale è, da un lato, la « deresponsabilizzazione » dell'esecutivo e, dall'altro, l'affievolimento del controllo politico sull'attività di governo, posto che si è in presenza di un fenomeno di cogestione. Senza contare infine che l'attività di referto contenuta in questa relazione nella sostanza riguarda in gran parte anche l'operato dell'Assemblea, il che costituisce certamente un'anomalia.

In ordine ai tempi dell'azione amministrativa occorre distinguere. Per gli atti a contenuto programmatico (piani, programmi, atti di ripartizione di fondi) si rileva una notevole lentezza sia per l'intervento nei procedimenti amministrativi delle commissioni legislative, sia per il carattere, evidenziato prima (III. 1. 2), di marcata collegialità che caratterizza l'organizzazione regionale. Per l'attività di gestione l'azione amministrativa è sufficientemente celere anche perché, come si dirà nel successivo paragrafo, trattasi in genere di trasferimenti di somme. Lentezze e disfunzioni si registrano invece nell'attività degli enti che gestiscono i fondi, con particolare riguardo ai comuni e all'ESA (vedi, sul punto, l'assessorato dell'agricoltura), mentre per quanto concerne gli enti economici la mancanza dei bilanci (vedi, al riguardo, il capitolo relativo all'assessorato dell'industria) impedisce ogni puntuale valutazione.

III. 1. 5. — *Attività contrattuale.*

Le considerazioni formulate in termini generali per l'azione amministrativa valgono in particolare per l'attività contrattuale. In merito occorre premettere che per gli investimenti la spesa « a carico diretto » dell'amministrazione regionale (categoria IX e X) incide solo nella misura del 28 per cento sul totale complessivo del titolo.

Come si è avuto modo di rilevare, la maggiore componente della spesa concerne i trasferimenti che da soli costituiscono quasi il 60 per cento dell'ammontare globale degli investimenti. Va ancora notato che il diagramma del valore di incidenza percentuale di tale ultima categoria registra una curva in continua crescita, come dimostrano le seguenti sequenze:

	1978	1979	1980
	—	—	—
Trasferimenti correnti	74,9	82,3	84,1
Trasferimenti in conto capitale .	55,2	58,3	59,7

Emerge dalle superiori considerazioni un dato di grande significato. Man mano che cresce l'estensione dell'intervento pubblico nel campo economico e sociale diminuisce l'area dell'attività strumentale curata direttamente dall'amministrazione.

Ma per cogliere il marcato ridimensionamento del ruolo del mezzo contrattuale occorre considerare che la maggior parte degli interventi a « carico diretto » della Regione sono eseguiti mediante lo strumento della delega o della concessione, limitandosi l'amministrazione regionale al finanziamento delle opere. Le osservazioni al riguardo formulate con riferimento all'assessorato dei lavori pubblici sono valide per tutte le amministrazioni.

Da notare poi che per l'assessorato dell'agricoltura il sistema dell'amministrazione diretta nell'esecuzione dei lavori prevale sull'uso del mezzo contrattuale e, ancora, che per lavori di limitata entità viene utilizzato sistematicamente il cottimo fiduciario, che, pur appartenendo alla categoria dei contratti, è sottratto alla speciale regolamentazione procedimentale (approvazione, ecc.) tipica della materia.

Tutto ciò premesso è da rilevare che la realizzazione delle opere pubbliche gestite direttamente dall'amministrazione regionale non offre il fianco a censure di sorta, anche per effetto delle disposizioni contenute nella legge n. 35 del 1978 che hanno accelerato notevolmente l'azione delle amministrazioni. Ritardi e disfunzioni (con conseguenti rilevantissimi oneri per la revisione dei prezzi) persistono invece nell'attività degli enti esecutori. Il rilievo vale in generale per gli enti locali e in particolare per l'ESA (vedi, in proposito, l'assessorato dell'agricoltura) e per i consorzi per le aree di sviluppo industriale (vedi l'assessorato dell'industria).

III. 2. — PRESIDENZA DELLA REGIONE.

III. 2. 1. — *Considerazioni generali ed aspetti strutturali.*

Dell'azione della presidenza della Regione sono esaminati in questo capitolo solo i profili attinenti all'apparato amministrativo, con esclusione quindi sia dell'attività di programmazione sia dell'attività di governo e d'alta amministrazione. L'argomento della programmazione generale, configurata quale « metodo » ispiratore di tutta l'azione politico-amministrativa della Regione, è stato collocato in apertura della relazione. Alle programmazioni di settore si va via via riferimento in sede di esame dei vari assessorati. L'attività di governo e d'alta amministrazione è stata analizzata in termini generali nel primo capitolo di questa terza parte, mentre per notazioni particolari si rinvia alle materie di competenza. Lo stesso è a dirsi per gli atti regolamentari e per i ricorsi al presidente della Regione.

Sul piano organizzativo la presidenza si caratterizza per il maggior numero di organi collegiali. Va però osservato, da un lato, che l'accentuata collegialità è una tendenza generale dell'amministrazione generale e, dall'altro, che il dato trova spiegazione nel fatto che fanno capo alla presidenza organi collegiali che si situano fuori dell'istituzione regionale oppure titolari di funzioni generali per tutta l'amministrazione della Regione.

Il primo caso è offerto dalla consulta regionale femminile (25 componenti) che fruisce d'un contributo regionale annuo di lire 30 milioni.

Alla seconda ipotesi sono riconducibili, per citare i più importanti, il comitato regionale per la programmazione (27 membri) e il consiglio regionale dell'informazione (42 componenti) che ha il compito di promuovere « la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione ».

Parzialmente sovrapposte sembrano poi le funzioni degli organi operanti nel settore dell'occupazione giovanile. Alla commissione regionale consultiva per la cooperazione giovanile, istituita dall'articolo 29 della legge n. 37 del 1978, si è ora aggiunto (articolo 19 della legge n. 125 del 1980) il comitato tecnico per la cooperazione giovanile. Da notare che la legge n. 37 del 1978 rinvia per lo stesso settore dell'occupazione giovanile alla legge n. 24 del 1976, istitutiva (articolo 15) della commissione regionale per la formazione professionale e infine che un comitato di studio per i problemi giovanili è stato costituito con decreto presidenziale del 1976. Un cenno meritano infine la commissione per il programma assistenziale a favore del personale regionale (in argomento, vedi III. 1. 3) e la commissione per la riforma dell'amministrazione regionale.

III. 2. 2. — *Attività istituzionale.*

Le competenze più rilevanti attengono all'attività per l'occupazione giovanile che si articola in due programmi: interventi per l'occupazione e formazione professionale.

Gli interventi per l'occupazione consistono in massima parte nell'attuazione dei progetti per attività socialmente utili di cui all'articolo 26 della legge statale n. 285 del 1977. Ne sono stati ultimati 8. Di quelli descritti nella precedente relazione non è stato attuato il progetto « manutenzione di edifici pubblici e scolastici » per difficoltà insorte nell'assunzione della mano d'opera. È prevedibile che sia abbandonato perché in sua vece è stato chiesto ed ottenuto dal CIPE il finanziamento di altro progetto (« sistemazione degli archivi comunali ») che ha già impegnato 567 giovani. Per quanto concerne i progetti eseguiti dai comuni mediante l'assunzione diretta di giovani o la stipulazione di convenzioni con cooperative, sono da segnalare i frequenti ritardi nella presentazione dei rendiconti.

La formazione professionale è stata curata con l'organizzazione dei corsi previsti dall'articolo 25 della legge n. 37 del 1978, già tutti espletati. I corsi sono stati gestiti da enti di formazione in possesso dei requisiti prescritti dalla legge n. 24 del 1976 nonché, giusta quanto dispone l'articolo 25 della citata legge n. 37, da imprese private. Non è stata utilizzata la seconda *tranche* del finanziamento (1.400 milioni) perché l'amministrazione non ha riproposto il relativo decreto gravato di nota istruttoria dell'ufficio di controllo.

Come risulta dalla « Relazione sullo stato l'attuazione delle leggi di spesa », al 30 settembre 1980, delle somme stanziata dalla legge n. 37 del 1978 sono stati iscritti in bilancio 78,4 miliardi, a fronte dei quali sono stati effettuati pagamenti, sempre alla data considerata, per 25,8 miliardi.

Pure di rilievo l'attività espletata dalla presidenza per la ripartizione tra i comuni dei fondi istituiti dall'articolo 19 della legge n. 1 del 1979 per l'esercizio delle funzioni trasferite dalla Regione. Il fondo per servizi (erogati 95,4 miliardi) è stato ripartito con i seguenti criteri:

l'85 per cento in base alla popolazione;

il 5 per cento in base alla superficie;

il residuo 10 per cento a favore dei comuni che hanno registrato « variazioni demografiche ».

Dal fondo per investimenti (130 miliardi) sono stati preliminarmente assegnati 350 milioni al comune di Castellammare del Golfo. Le somme restanti sono state ripartite in misura del 70 per cento in base alla popolazione e del 15 per cento in base alla superficie; la quota residua è stata ulteriormente suddivisa con riferimento a criteri demografici. Per l'assegnazione di tali somme si sono verificati nel 1980 consistenti ritardi. Si prospetta pertanto l'esigenza di una maggiore tempestività e ciò con particolare riguardo al fondo per servizi considerato che trattasi di finanziamenti destinati all'attività corrente degli enti locali.

III. 2. 3. — *Servizi del demanio, del provveditorato e dell'autoparco.*

Con la legge n. 2 del 1978 i servizi del demanio, del provveditorato della Regione e dell'autoparco sono stati incorporati dall'as-

essorato delle finanze e trasferiti alla presidenza della Regione alle dipendenze della direzione del personale.

Su tale innovazione organizzativa sembra lecito formulare qualche riserva sia per l'eterogeneità di tali servizi con la materia del personale sia per la mancanza di collegamento tra gli stessi servizi e l'amministrazione del bilancio e delle finanze, collegamento che, per quanto concerne il demanio, appare opportuno anche in vista della vigilanza sulle entrate, tanto che per far fronte a tali esigenze si è dovuto costituire nell'ambito della presidenza un gruppo di lavoro per l'esercizio della vigilanza sulle entrate demaniali. Indipendentemente poi dall'opportunità, rimessa alla valutazione degli organi responsabili, di unificare i tre servizi, è da auspicare una sollecita regolamentazione regionale dei settori.

Ciò premesso, in termini generali si passa all'analisi dei distinti comparti.

La consistenza dell'autoparco regionale (con esclusione dei veicoli in uso presso uffici statali trasferiti alla Regione per i quali è in corso la procedura di assunzione in carico) è di 165 veicoli così distinti:

autovetture 154 di cui 7 presso uffici periferici;

altri autoveicoli 6 di cui 2 presso uffici periferici;

motoveicoli 5 di cui 4 presso uffici periferici.

Le spese di gestione ammontano a 451 milioni, di cui 240 milioni per lavori di manutenzione.

Gli immobili locati dalla Regione ed adibiti ad uso di uffici sono 178, di cui 172 in sede periferica, per una spesa complessiva per canoni di locazione di 1.417,8 milioni, cui vanno aggiunti 76 milioni per interventi di manutenzione. Non si è invece in grado di riferire né sulla situazione degli immobili di proprietà della Regione né sulla consistenza degli alloggi popolari, in quanto l'amministrazione ha tuttora in corso le procedure di inventariazione.

In materia demaniale e patrimoniale i lavori più significativi concernono:

il restauro e il completamento del castello Zisa di Palermo, per un importo complessivo di 3,2 miliardi, di cui 1,7 per revisione prezzi. Particolarmente complessi gli interventi per il consolidamento e la ricostruzione dei solai crollati che hanno impegnato famosi studiosi dell'arte normanna, italiani e stranieri. È stata inoltre disposta la catalogazione elettronica di tutta la struttura (conci, blocchi tufacei, piattabande delle finestre, ecc.);

la ristrutturazione dell'ex albergo dei Templi di Agrigento destinato a scuola superiore di archeologia (spesa prevista 5,8 miliardi);

la costruzione, quasi ultimata, del teatro di Sciacca per l'importo di 2,9 miliardi;

lavori di consolidamento del palazzo dei Normanni per l'importo di un miliardo, durante i quali sono state rinvenute tracce di muro normanno.

Per quanto riguarda, infine, il provveditorato della Regione si segnala la ricostituzione della commissione consultiva per la fornitura di beni e servizi agli uffici centrali e periferici della Regione. Il decreto costitutivo della commissione detta pure importanti norme procedurali. Si stabilisce anzitutto che gli schemi dei contratti da stipulare mediante trattativa privata e appalto-concorso sono soggetti al parere obbligatorio della commissione quando l'importo superi 9 milioni (precedentemente il limite era di 3 milioni).

Si conferma poi l'obbligo per la commissione di redigere apposito verbale da cui risultino i criteri adottati per la scelta, le indagini di mercato eseguite e le considerazioni sui motivi adottati per il ricorso alla trattativa privata o all'appalto-concorso.

III. 2. 4. — *Fondo di quiescenza, previdenza ed assistenza per il personale della Regione siciliana.*

Il decreto approvativo del rendiconto della gestione del fondo per il periodo 1° gennaio 1976-30 giugno 1979 è stato restituito con nota istruttoria dell'ufficio di controllo per chiarimenti.

III. 3. — ASSESSORATO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE.

III. 3. 1. — *Considerazioni generali ed aspetti strutturali e procedurali.*

Condizione indispensabile per una maggiore incisività dell'azione amministrativa in agricoltura è il riordino della legislazione regionale, in atto fortemente segmentata, e soprattutto il suo coordinamento con la normativa statale e comunitaria. L'esigenza è stata avvertita dal presidente della Regione che, a tali fini, ha costituito, nel 1979, una commissione di studio, la quale però non ha ancora ultimato i lavori; e se ciò può trovare giustificazione nelle difficoltà operative della materia, deve nondimeno prospettare l'opportunità che la Commissione intensifichi l'attività.

In ordine agli aspetti organizzativi è da notare che non ha trovato applicazione la legge regionale 30 dicembre 1977, n. 106, che prevede il rinnovo, con i criteri previsti dalla legge regionale n. 35 del 1976 (parere obbligatorio della commissione legislativa), degli organi di amministrazione, in atto straordinari, dei consorzi di bonifica (ai quali sono stati erogati nel corso dell'esercizio 6 miliardi ad integrazione dei bilanci: sul punto, vedi, ora, articolo 30 della legge 12 agosto 1980, n. 83) nonché la nomina, con le medesime modalità, della consulta prevista dall'articolo 7 del decreto del presidente della Regione 23 giugno 1962, n. 947.

In argomento è anche da segnalare la recente istituzione (articolo 35 della legge 9 agosto 1980, n. 80) della consulta di studi e ricerche applicate, di composizione burocratica, che è venuta ad ar-

ricchire le già ragguardevoli strutture collegiali dell'amministrazione: consiglio regionale dell'agricoltura, composto di 28 membri, ramificato, in relazione ai vari comparti, in sottocomitati, taluno dei quali, come quello dell'agrumicoltura, di notevole dimensione (31 componenti); commissione per l'attività sementiera; comitati provinciali per l'agrumicoltura, di diversa composizione in riferimento ai settori specifici; comitato tecnico amministrativo; e, inoltre, i comitati per la bonifica, per il credito agrario di esercizio e della caccia (su quest'ultimo, vedi III. 3. 3).

In materia contrattuale una novità significativa, da valutare positivamente, è l'articolo 32 della legge n. 83 del 1980 che istituzionalizza l'obbligo dell'apposizione del visto di conformità ai listini dei prezzi depositati presso la camera di commercio su fatture e preventivi di spesa. Per quanto riguarda, poi, i lavori l'attività contrattuale viene espletata dagli uffici periferici dell'assessorato — i quali peraltro utilizzano in misura maggiore, rispetto al tipico strumento contrattuale (7,9 miliardi), il sistema, ulteriormente snellito ora dall'articolo 17 della legge n. 47 del 1980, dell'amministrazione diretta (oltre 8 miliardi) — e, prevalentemente (34 miliardi), mediante concessione o deleghe ad enti. Al riguardo, si segnalano ritardi e disfunzioni (un caso particolare è quello della costruzione della strada Tusa-Pettineo di cui dovrà modificarsi il tracciato, avendo la soprintendenza ai monumenti, non interpellata preventivamente, negato il nulla osta alla prosecuzione dei lavori), anche se appare in diminuzione il fenomeno delle perizie di variante.

Sul piano contabile questione di notevole rilievo (per altre notazioni di carattere generale, vedi I. 2. 1), è la qualificazione del rapporto intercorrente tra la Regione e le figure soggettive (istituti universitari, istituti sperimentali ed enti) deputate a svolgere, sulla base di apposite convenzioni, l'attività di ricerca applicata e di assistenza tecnica (leggi n. 24 del 1975, 36 del 1976 e 73 del 1977). In un primo tempo all'erogazione dei fondi si provvede con ordini di accreditamento comportanti, com'è noto, l'obbligo del rendiconto (articolo 9 della legge n. 73 del 1977). Successivamente, l'articolo 17 della legge n. 23 del 1978, per esonerare gli istituti e gli enti dall'obbligo della presentazione del rendiconto, aveva stabilito che la corresponsione delle somme venisse fatta mediante « assegnazione diretta », da intendersi con la forma del mandato, prescrivendo (in sostituzione del rendiconto) una relazione annuale sull'attività svolta e sui risultati conseguiti. Il competente ufficio di controllo della Corte, in presenza della nuova normativa aveva ritenuto sussistente l'obbligo per i soggetti in esame di presentare il conto giudiziale, individuando, sulla scorta della qualificazione delle convenzioni come accordi organizzativi, la costanza d'un rapporto contabile pubblico (sul punto, vedi ampiamente la relazione dello scorso anno).

In un tale contesto viene ora ad inserirsi l'articolo 31 della citata legge n. 83 del 1980 che, a modifica del menzionato articolo 17 della legge n. 23 del 1978, a sua volta innovativo della precedente normativa, prevede, qual nuovo terzo sistema, l'erogazione dei fondi agli istituti convenzionati « anticipatamente e a titolo di

contributo in conto capitale», dizione questa che mira, e per di più con effetti retroattivi (il secondo comma della norma estende la nuova disciplina alle somme già comunque corrisposte), a sottrarre le gestioni in questione a qualsiasi controllo della Corte dei conti.

III. 3. 2. — *Attività istituzionale.*

Notevole nel 1980 lo sforzo finanziario per il potenziamento dell'agricoltura siciliana. La spesa autorizzata per interventi organici nei vari comparti agricoli (legge n. 83 citata, modificata dalla successiva n. 111 del 30 ottobre 1980) e per infrastrutture (legge n. 84 del 12 agosto) supera complessivamente i 560 miliardi, di cui 239,2 a carico dell'esercizio ai quali ultimi vanno aggiunti, tra l'altro, i 70 miliardi e 800 milioni stanziati dalla legge finanziaria (n. 47 del 27 maggio).

Rilevanti iniziative organiche a carico diretto della Regione (categoria X), previste dagli articoli 4 e 35 della legge n. 34 del 1978 in materia di bonifica, sono il progetto di miglioramento della rete stradale a servizio dell'agricoltura (capitolo 55891) e il programma di opere infrastrutturali nelle zone depresse dell'isola (capitolo 55896). Per il primo intervento, finanziato con fondi statali, sono stati stanziati nel periodo 1978-80 miliardi 43,3 a fronte dei quali i pagamenti alla scadenza dell'esercizio ammontano a 13,4 miliardi, pari al 31 per cento; per l'altro, la spesa autorizzata a carico del fondo di solidarietà nello stesso triennio è di 16,6 miliardi, su cui i pagamenti effettuati (5,3 miliardi) incidono in misura leggermente superiore.

Nel settore, motivo di serio allarme è il vertiginoso aumento dei costi, a causa della crescente incidenza per revisione prezzi, dei lavori di costruzione delle dighe la cui esecuzione, caratterizzata da estrema lentezza, è stata affidata in concessione all'ESA. Al termine dell'esercizio 1980, la situazione è la seguente:

1) fiume Naro: la spesa, prevista nel 1966 in 4,7 miliardi, ha superato i 71,9 miliardi (15 volte quella originaria) dei quali oltre 50 per revisione prezzi;

2) fiume San Leonardo: si è passati dai 5,2 miliardi del 1966 agli attuali 34,7 miliardi (7 volte), di cui quasi la metà (16 miliardi) per revisione prezzi;

3) torrente Olivo: l'importo iniziale del 1973 si è quadruplicato (da 10,4 a 41,2 miliardi), con un onere per revisione prezzi di 11 miliardi;

4) fiume Magazzolo: importo progettuale nel 1976 miliardi 28, costo sinora raggiunto 67,5 miliardi, 25 dei quali per revisione prezzi;

5) torrente Buzzalto: nello stesso periodo si rileva un aumento di spesa da 16,9 a 26 miliardi, di cui oltre 9 per revisione prezzi;

6) fiume Irminio: nell'arco del medesimo quinquennio la spesa si è raddoppiata (da 16,2 a 32,4 miliardi), mentre l'incidenza per revisione prezzi supera in atto i 5 miliardi.

Altro caso di programmazione settoriale previsto sempre dalla citata legge n. 34 per il triennio 1978-80 è l'intervento, anch'esso a carico diretto della Regione, di cui al capitolo 54363, collocato nella rubrica della produzione agricola per il quale il rapporto tra pagamenti (6,1 miliardi) e stanziamenti (20 miliardi) si aggira sul 30 per cento.

Diversa la strumentazione dell'azione pubblica, che non dà luogo a rilievi di sorta, in materia di miglioramenti fondiari imperniata sui trasferimenti alle singole imprese agrarie. La misura del contributo in conto capitale va dal 50 al 70 per cento a seconda del tipo di impresa (capitalistico a coltivatori diretti) e la localizzazione delle opere. Pure del 70 per cento la misura del contributo a favore delle aziende di tipo associativo (spesa impegnata 57,5 miliardi), con particolare riguardo alle cooperative, destinatarie inoltre di prestiti agevolati. Parimenti apprezzabile la realizzazione del programma di assistenza tecnica su tutto il territorio dell'isola che in tempi relativamente brevi ha apprestato 60 sezioni operative (30 dell'ESA).

Ritardi invece continuano a sussistere nell'impiego da parte della Regione dei fondi provenienti dalla CEE, particolarmente per gli interventi sull'agricoltura di montagna, per i quali l'assegnazione di 6,3 miliardi sui capitoli 15702, 54526 e 55518 è rimasta interamente inutilizzata. In proposito è auspicabile che la sopravvenuta legge n. 80 del 12 agosto consenta un recupero di efficienza del comparto.

Quanto, infine, all'attività istituzionale dell'amministrazione che si esplica mediante trasferimenti agli enti, si rinvia al paragrafo delle considerazioni generali per i consorzi di bonifica (III. 3. 1) e al capitolo della finanza para-regionale (II. 5) per l'ESA e l'Istituto per la vite e per il vino. Circa i trasferimenti di minore rilevanza basterà qui far cenno all'Istituto sperimentale zootecnico e all'Istituto incremento ippico, beneficiari complessivamente di 1.589,8 milioni, e ai comitati provinciali della caccia (1.310 milioni), di cui la legge regionale n. 37 del 30 marzo 1981 ha previsto la soppressione.

III. 3. 3. — Azienda delle foreste demaniali.

Del bilancio dell'Azienda forestale, prima configurato quale appendice (articolo 4 della legge n. 47 del 1977), è ora prevista (articolo 4 della legge n. 256 del 1979) solo l'allegazione al bilancio regionale.

Le entrate previste, di eguale importo alle spese, ammontano a 17,3 miliardi; quelle accertate, tutte di parte corrente, a 18,9 miliardi di cui il contributo regionale a pareggio bilancio, pari a 16,9 miliardi, costituisce il 90 per cento.

La spesa impegnata è di 16,9 miliardi; si registra pertanto un avanzo di competenza di 2 miliardi da versare in entrata al bilancio regionale. Della spesa per investimenti (8,5 miliardi) gli interventi più consistenti hanno riguardato la realizzazione di infrastrutture al servizio del demanio (2,6 miliardi) e operazioni rimboschimento (2,8 miliardi).

I pagamenti complessivi effettuati ammontano a 16,3 miliardi di cui 11,7 in conto residui. Della spesa erogata il 63 per cento concerne gli investimenti (10,3 miliardi).

La consistenza dei residui passivi è di 30 miliardi, prevalentemente di parte capitale (18 miliardi). I residui attivi ammontano a un miliardo quasi interamente provenienti dalla competenza.

Sono state emesse nel corso dell'esercizio 335 determinazioni, di cui 179 approvative di perizie relative a lavori da eseguirsi in amministrazione diretta.

III. 4. — ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI.

III. 4. 1. — *Considerazioni generali ed aspetti procedurali.*

Tra le funzioni attribuite ai comuni dalla legge 2 gennaio 1979, n. 1, un posto di primo piano occupa il comparto della sicurezza sociale che si articola in interventi assistenziali a favore dei minori, anziani, inabili, indigenti, non vedenti, profughi ed ex detenuti. Nel settore la competenza rimasta all'assessorato riguarda, oltre la proroga dei provvedimenti di ricovero disposti anteriormente all'entrata in vigore della citata legge n. 1 (articolo 32), la concessione di contributi e sussidi, su cui ci si soffermerà dopo (vedi III. 4. 2). Anche tali residuali attribuzioni sono però destinate a scomparire o, quanto meno, a contrarsi notevolmente, con l'approvazione della legge organica in materia di assistenza e beneficenza che avrebbe dovuto intervenire entro il 30 giugno 1979 (articolo 25 della legge n. 1). Più che l'inosservanza sembra doversi però rilevare la incongruità del termine, del tutto inadeguato all'elaborazione (ed approvazione) d'un progetto di riforma organico della materia, le cui oggettive difficoltà sono evidenziate dalla persistente mancanza della legge-quadro nazionale, circostanza questa, per altro, che non ha impedito ad alcune Regioni ad autonomia ordinaria di legiferare.

La situazione di crisi in cui si è venuta a trovare la maggior parte delle opere pie per l'aggravarsi degli oneri finanziari conseguenti alla lievitazione dei costi, cui fa riscontro il congelamento dei beni immobili e dei titoli disposto dall'articolo 23 della legge n. 1 del 1979, postulano un urgente riordino normativo del settore. E pertanto da auspicare che la nuova assemblea regionale prenda in esame con sollecitudine le norme contenute nel disegno di legge n. 700, presentato nel novembre 1979 e decaduto per fine legislatura.

Sempre in materia di assistenza è da registrare la mancata ultimazione delle operazioni di ricognizione delle istituzioni pubbliche

di assistenza e beneficenza in vista della loro soppressione o trasferimento ai comuni. L'inosservanza del termine per tali adempimenti fissato, anch'esso incongruamente (le opere pie da censire sono circa 600), al 30 ottobre 1979, è pure da attribuire al ritardo con cui è stata nominata l'apposita commissione prevista dall'articolo 24 della legge n. 1.

La descritta vicenda del programmato trasferimento delle funzioni trova rispondenza sul piano organizzativo nella prevista soppressione della direzione regionale della solidarietà sociale (articolo 30 della legge n. 2 del 1978) che continua ad operare ad esaurimento in attesa dell'emanazione della legge organica di riforma. La peculiarità di tale direzione è che essa è priva del titolare, sicché le funzioni dirigenziali sono in atto esercitate da un supplente. La soluzione adottata induce a qualche perplessità, essendo noto che la figura della supplenza presuppone la titolarità dell'ufficio.

Per quanto attiene alle procedure contrattuali la sola novità di rilievo è offerta dalla legge regionale 4 giugno 1980, n. 53, di cui è stata impugnata dal commissario dello Stato, tra l'altro, la disposizione che consentiva l'esecuzione anticipata dei contratti in materia elettorale. Per tali contratti l'articolo 1 della legge, codificando la prassi esistente, prevede il ricorso in via normale, in considerazione dell'urgenza, al sistema della trattativa privata.

A questione infine ha dato luogo la corresponsione dei gettoni di presenza (articolo 14 della legge 4 agosto 1980, n. 77) ai dirigenti statali e, soprattutto, ai funzionari regionali componenti della commissione regionale per la finanza locale. Le argomentazioni svolte dall'amministrazione a sostegno della legittimità della corresponsione, fondate tra l'altro su un attento esame degli atti parlamentari concernenti la discussione della legge, sono state condivise dalla Corte.

III. 4. 2. — *Attività istituzionale.*

La prevalente attività dell'assessorato si estrinseca in atti sottratti al controllo della Corte dei conti.

Ciò vale anzitutto per l'attività delle commissioni provinciali di controllo, che esercitano il riscontro sugli atti deliberativi degli enti locali e degli enti ospedalieri, e della commissione regionale per la finanza locale, la cui competenza è ora limitata al controllo delle deliberazioni degli enti locali in materia di organici e di promozione del personale.

In relazione alle commissioni di controllo (di cui resta da rinnovare con i nuovi criteri di composizione quella di Agrigento), un problema tuttora irrisolto è quello del coordinamento. L'esigenza dell'uniformità d'indirizzo di tali organi di controllo, avvertita dal legislatore siciliano sin dal 1962 (si veda l'articolo 6 della legge 23 dicembre 1962, n. 25), è stata rimarcata dall'articolo 3 della legge 21 febbraio 1976, n. 1. Tale norma, a differenza della precedente che ne subordinava l'attivazione ad accertate ipotesi d'interpretazioni discordanti, ha ora opportunamente istituzionalizzato il coordina-

mento delle commissioni, i cui presidenti devono essere convocati a cura del presidente della Regione, annualmente in un'apposita conferenza. Al riguardo, occorre rilevare che la prima conferenza ha avuto luogo il 13 marzo 1981, ossia a distanza di oltre cinque anni dall'entrata in vigore della legge. Del pari rilevante è l'inerzia in ordine al regolamento di funzionamento delle commissioni di controllo previsto dall'articolo 5 della legge n. 14 del 1961 (e prima dell'articolo 16 della legge n. 3 del 1957) che dopo venti anni non risulta emanato.

Sempre in merito alle funzioni di controllo sugli enti locali espletate dall'assessorato, è da segnalare l'esigenza di potenziare l'ufficio ispettivo, che in base ad una vecchia norma (articolo 1 della citata legge n. 25 del 1962), ritenuta tuttora vigente, si compone di sole 12 unità. L'assoluta inadeguatezza organica di tale « ufficio » (è l'unico apparato che ha conservato dopo la riforma tale dizione, essendo gli altri organizzati come gruppi di lavoro) è di tutta evidenza ove si consideri che esso è deputato sia al controllo ispettivo (articolo 90 OEL) sia al cosiddetto controllo sostitutivo (successivo articolo 91) che comporta la nomina di un commissario *ad acta* per supplire ai comportamenti omissivi degli enti; con la conseguenza che bastano pochi interventi coevi di tal genere, evenienza tutt'altro che infrequente, atteso che i comuni siciliani sono poco meno di 400, per devitalizzare l'ufficio ispettivo.

Sotto il profilo finanziario l'attività istituzionale dell'amministrazione si esaurisce quasi del tutto in trasferimenti correnti (è l'unico assessorato privo di dotazione in conto capitale) di somme ad enti locali, alle famiglie ed alle istituzioni sociali. Nel corso del 1980 sono stati emessi titoli di spesa, prevalentemente (22.389 milioni) con il sistema del mandato diretto, per complessivi 32.747 milioni, così ripartiti:

Enti locali	3.150 milioni	9,6%
Famiglie	26.398 milioni	80,6%
Istituzioni sociali	3.199 milioni	9,8%
	<hr/>	<hr/>
	32.747 milioni	100,0%
	<hr/>	<hr/>

Come risulta dall'analisi d'incidenza della spesa, oltre il 90 per cento dei pagamenti, pari a 29.597 milioni, affluisce alla rubrica della solidarietà sociale, nel cui ambito l'intervento più consistente (oltre 17 miliardi) è quello relativo a ricoveri di minori, anziani ed inabili disposti anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 1 che, come si è detto, ha trasferito la materia ai comuni.

III. 4. 3. — Finanza locale.

L'obbligo di redigere il bilancio pluriennale, sancito dall'articolo 1 del decreto del presidente regionale 19 giugno 1979, n. 421, per talune categorie di enti locali (province, comuni capoluogo, co-

muni con popolazione superiore a 20 mila abitanti e, per effetto del successivo articolo 23, consorzi di enti locali), resterà privo di ogni significato programmatico, riducendosi a mero, e per di più oneroso, adempimento formalistico, sino a quando non sarà attuata la riforma della finanza locale.

La protezione dell'attuale regime transitorio imperniato di anno in anno sulla decretazione d'urgenza, precludendo infatti ogni attendibile ricognizione delle risorse sulle quali fare affidamento nel breve periodo, vanifica ogni sforzo di abbozzare una qualsiasi politica di programmazione. Appare pertanto ormai indilazionabile l'approvazione da parte del Parlamento del disegno di legge sulla finanza triennale degli enti locali.

Tanto più detta esigenza si rivela pressante ove si consideri che le ultime vicende normative mostrano che ad essere pregiudicata, ove persistesse l'attuale tendenza di intervenire nella materia con annuali decreti-legge, non è solo l'ottica programmatica, ma addirittura la gestione. Basti rilevare che le norme per la formazione del bilancio degli enti locali per il 1980 sono state approvate definitivamente nel mese di luglio, ossia oltre la metà dell'esercizio (decreto-legge n. 153 del 1980 convertito nella legge n. 299 dello stesso anno, recepita dalla Regione siciliana con la recente legge n. 88 del 1981), e che per il 1981 la situazione è migliorata di poco (decreto-legge n. 38 del 28 febbraio 1981, convertito nella legge n. 153 del 23 aprile).

Se tale è il contesto generale, ancor più critica e allarmante è la posizione degli enti locali siciliani per i quali manca non solo un assetto stabile sul versante finanziario, ma persino il quadro di riferimento della normativa contabile.

In materia, com'è noto, la Regione siciliana ha competenza legislativa esclusiva (articoli 14 e 15 dello statuto), donde la prevalenza, in punto di principio, della normativa regionale su quella statale. Di fatto, la disciplina contabile siciliana risulta ampiamente disapplicata per effetto dell'emanazione del citato decreto del presidente regionale n. 421 contenente norme di coordinamento della contabilità degli enti locali con le disposizioni della legge n. 468 del 1978 di riforma del bilancio dello Stato.

A rendere manifesto il carattere radicalmente innovativo di quel decreto legislativo è sufficiente la considerazione che esso ha introdotto il bilancio pluriennale, cui si è fatto cenno, e il bilancio misto di competenza e di cassa. Tali principi, così come quelli di minor respiro e tuttavia di grande rilevanza (abolizione dell'esercizio suppletivo, classificazione delle entrate e delle spese, codificazione dei capitoli, termine per le variazioni di bilancio, nozione di impegno, disciplina dei residui, ecc.) hanno trovato accesso — né poteva essere altrimenti, pena la perdita per gli enti locali siciliani dei trasferimenti statali (si vedano gli articoli 16, secondo comma, del decreto del presidente regionale n. 421, e 32, ultimo comma, della legge n. 468) — nell'ordinamento della Regione siciliana, nonostante il diverso contenuto della propria normativa.

L'urgenza di adeguare l'ordinamento degli enti locali ai nuovi principi contabili non era in realtà sfuggita al governo regionale che nel 1979 aveva costituito a tal fine una commissione di studio (decreto provinciale n. 276, in *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana 9 febbraio 1980, n. 6). Sennonché lo schema di disegno di legge elaborato sulla base delle indicazioni offerte dalla commissione non è stato preso in considerazione dalla giunta di governo.

Il clima di incertezza e di confusione derivante dalla tratteggiata situazione di sfaldamento normativo è stato accentuato dalla mancanza di direttive in materia da parte dell'assessorato (l'ultima circolare risale al 20 dicembre 1979) direttive la cui emanazione, in assenza di indirizzi normativi, si palesava assolutamente necessaria attese le oggettive gravissime difficoltà degli enti locali anche a causa della complessità culturale e operativa dei nuovi adempimenti. Senza contare infine che l'omissione delle direttive ha determinato, aggravando ulteriormente la situazione, diversità d'orientamento delle commissioni provinciali di controllo sull'applicazione della normativa statale.

III. 5. — ASSESSORATO DEL BILANCIO E DELLE FINANZE.

III. 5. 1. — *Considerazioni generali.*

Nel 1980 è stata stipulata la convenzione con il Consorzio regionale delle imposte dirette per la predisposizione e gestione del sistema informativo per la meccanizzazione del bilancio (*Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana n. 3 del 17 gennaio 1981). Nonostante una esplicita norma (articolo 9 della legge n. 256 del 1979, modificato con l'articolo 76 della legge n. 85 del 1980) di esenzione, l'assessorato ha ritenuto di chiedere il parere del Consiglio di giustizia amministrativa sullo schema della convenzione. Sono stati inoltre acquisiti i pareri favorevoli dell'ufficio tecnico erariale e dell'ufficio legislativo e legale nonché l'assenso della giunta regionale.

L'istituzione del sistema informativo, già auspicata da queste sezioni riunite con la relazione del 1976, non può che essere valutata positivamente. Si osserva nondimeno che in atto non sono previsti collegamenti con gli uffici di controllo della Corte dei conti e con gli istituti di credito che disimpegnano il servizio di cassa. La mancanza di tali collegamenti, che preclude, tra l'altro, la chiusura meccanizzata della contabilità, si risolve in una marcata sotto-utilizzazione del sistema. Si prospetta pertanto l'opportunità di riconsiderare la questione.

Altra convenzione di grande rilievo, resa esecutiva nell'esercizio (deliberazione della sezione del controllo della Corte dei conti n. 168 del 27 dicembre 1980), è quella concernente l'affidamento del servizio di cassa al Banco di Sicilia ed alla Cassa di risparmio.

Il primo istituto di credito ha la gestione del bilancio ordinario, del Fondo per l'assistenza ospedaliera (ora Fondo sanitario regionale),

del Fondo per l'assistenza ed il collocamento dei lavoratori disoccupati, delle aziende termali di Acireale e di Sciacca e infine dell'azienda delle foreste demaniali, limitatamente, per quest'ultima, ai capitoli alimentati del bilancio ordinario.

La Cassa di risparmio assume il servizio di cassa del Fondo di solidarietà nazionale (ex articolo 38 dello statuto) e dei capitoli dell'Azienda forestale alimentati dallo stesso Fondo di solidarietà.

Il tasso di interesse a favore della Regione varia nel tempo, in relazione alle date di entrata in vigore delle leggi n. 45 del 1976 e n. 68 del 1977. Dall'8 luglio 1976 al 2 agosto 1977, la misura dell'interesse è pari:

a) al tasso ufficiale di sconto, maggiorato del 15 per cento, se lo stesso non è superiore all'8 per cento;

b) al tasso ufficiale di sconto, senza alcuna maggiorazione, se lo stesso è superiore all'8 per cento.

A decorrere dal 3 agosto 1977 sono stabiliti limiti minimi e/o massimi. Nell'ipotesi di cui alla lettera a) gli interessi non devono superare il tasso del 9 per cento né potranno essere inferiori al 6 per cento; nell'altra ipotesi (tasso ufficiale di sconto superiore all'8 per cento) tali interessi non dovranno superare il 10 per cento.

Gli arretrati, a favore della Regione, per competenze maturate, saranno corrisposti in rate semestrali entro cinque anni dal Banco di Sicilia ed entro nove dalla Cassa di risparmio, con decorrenza dal 1° gennaio 1979. Su tale debito si applicano gli interessi allo stesso tasso vigente per le giacenze di cassa, salvo per la Cassa di risparmio la quale nell'ultimo quadriennio di rateazione dovrà corrispondere un interesse commisurato a quello praticato per i buoni ordinari del tesoro.

Alle banche, oltre la commissione del 2 per mille, spetta l'interesse:

a) del 2,50 per cento in più del tasso di regolazione delle giacenze di cassa, secondo le variazioni prima esposte, per pagamenti in scopertura, fino al limite di 30 miliardi, che fossero richiesti dalla Regione;

b) nella stessa misura a scalare per prestiti di durata limitata, la cui somministrazione resta subordinata alle effettive esigenze di cassa della Regione.

c) nella stessa misura per le anticipazioni agli enti economici regionali. Tali anticipazioni della durata massima di 60 giorni non potranno superare globalmente il 10 per cento delle giacenze di cassa della Regione.

La formalizzazione della convenzione di cassa segna la fine di una vicenda omissiva sulla quale la Corte negli ultimi anni ha richiamato l'attenzione degli organi di governo. L'attuazione delle leggi n. 45 del 1976 e n. 68 del 1977 è un fatto importante sia in termini finanziari, dato che i precedenti tassi non superavano

il 4,25 per cento, sia in termini di moralità politica perché assicura trasparenza ad un'area gestionale di rilevante significato. Non può tuttavia esaurirsi l'argomento senza ricordare che non sono state ancora perfezionate le convenzioni per l'assunzione, in base ai nuovi criteri, dei servizi di cassa delle gestioni del Fondo per l'assistenza ed il collocamento dei lavoratori disoccupati e delle aziende termali di Sciacca ed Acireale.

III. 5. 2. — *Gestioni fuori bilancio.*

È stato ammesso a discarico il rendiconto del 1980 relativo alle operazioni finanziarie effettuate in applicazione della legge n. 38 del 1972. Tale legge prevedeva la concessione di anticipazioni sino al limite massimo di 40 miliardi a favore di enti ospedalieri. La peculiarità della legge concerneva il sistema di erogazione delle somme. Stabiliva infatti l'articolo 2 che i titoli di spesa dovessero « valere sulle liquidità di cassa ». Ciò ha comportato l'emissione di mandati privi dell'indicazione dei capitoli di spesa, dato appunto che al pagamento si faceva fronte con fondi di cassa.

Al 31 dicembre 1980 sono stati anticipati 29,4 miliardi della Cassa di risparmio e 10 dal Banco di Sicilia, per complessivi 39,4 miliardi. I recuperi, che alla chiusura dell'esercizio 1979 erano di 4,9 miliardi, ammontano ora a 6 miliardi. Restano quindi da recuperare ancora 33,4 miliardi.

III. 5. 3. — *Attività istituzionale.*

Le competenze più significative dell'amministrazione si estrinsecano in atti non soggetti al controllo.

Al riguardo, viene anzitutto in considerazione la predisposizione di disegni di legge in materia contabile e l'attività di formazione dei bilanci e del rendiconto generale. Di questi documenti contabili è già stata sottolineata l'eccellente qualità, sia per l'impostazione generale sia per la ricchissima messe di informazioni che essi offrono, e di ciò il merito è dell'apparato assessoriale cui vanno riconosciuti alto livello professionale e notevole capacità d'impegno.

Connessa a tali funzioni è l'attività espletata per la redazione delle numerose relazioni che la normativa demanda all'assessorato. L'argomento è stato trattato in sede di esame dell'ordinamento contabile regionale (I. 1. 1), cui ci si limita a richiamare la pregevole « Relazione sulla situazione economica » alla cui elaborazione concorre il Centro regionale di ricerche statistiche. La pubblicazione della relazione registra attualmente qualche ritardo a causa di difficoltà della tipografia incaricata della stampa. In merito si segnala l'esigenza di un celerità ripristino della tempestività, dato che, altrimenti, l'interessante materiale informativo, specialmente sotto il profilo economico, contenuto nella relazione perde gran parte della sua utilità.

Passando alle variazioni di bilancio, è da rilevare l'elevato numero di provvedimenti (311 nel 1980) dovuto alla brevità dei tempi di conservazione dei residui passivi (articolo 11 della legge n. 47 del 1977); e ciò sebbene l'articolo 6 della legge n. 256 del 1979 abbia snellito il procedimento per la reiscrizione in bilancio delle somme eliminate. In tema si richiama l'attenzione sull'articolo 137 del regolamento di contabilità generale dello Stato che prescrive la presentazione di note di variazione all'organo legislativo nel caso che durante l'approvazione del disegno di legge si renda necessario adeguare le originarie previsioni. L'osservazione è fatta con riferimento alla mancata iscrizione nel bilancio annuale per il 1981 dei capitoli di spesa relativi all'occupazione giovanile i cui stanziamenti furono autorizzati dalla legge n. 125 del 3 dicembre 1980 e quindi anteriormente alla legge di approvazione del bilancio (n. 3 del 2 gennaio 1981). La rilevata omissione ha comportato la successiva emanazione dei provvedimenti di variazione al bilancio, con conseguenti ritardi nell'erogazione delle somme. Altro punto degno di nota è la mancata variazione al bilancio in esecuzione dell'articolo 67 della legge n. 145 del 29 dicembre 1980, con la conseguenza che, non essendo stato assunto il relativo impegno, la spesa graverà sulla competenza dell'esercizio 1981 anziché sui residui del 1980. Si rileva infine, come dato positivo, che per la prima volta dopo molti anni non sono stati effettuati prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste.

L'attività di gestione dell'assessorato è di scarsa consistenza esaurendosi quasi del tutto nella concessione di garanzie sussidiarie (268 miliardi alla chiusura dell'esercizio) e nel recupero di anticipazioni ad enti pubblici, delle quali ultime l'allegata tavola espone la situazione al 31 dicembre 1980; per la vigilanza esercitata dall'amministrazione sulla riscossione delle altre entrate si rimanda all'apposito capitolo della parte seconda.

Parimenti ridotta l'attività nel campo tributario. In materia esattoriale trova ormai applicazione la normativa statale (decreto del presidente regionale n. 603 del 1973) sia per quanto concerne la misura dell'aggio (6,72 per cento) sia in ordine alla conferma degli esattori nella gestione sino al 1983. Il servizio di distribuzione dei valori bollati ai rivenditori è affidato alla Cassa di risparmio che percepisce la provvigione del 2,50 per cento sino all'importo di 35 miliardi di valori distribuiti, e dello 0,20 per cento sull'importo eccedente. Il riparto della quota d'imposta sui giochi di abilità a concorsi pronostici tra i comuni è effettuato dalla SIAE. La devoluzione delle quote delle altre imposte ai comuni è fatta invece direttamente dall'assessorato.

TAV. 12 — SITUAZIONE DELLE ANTICIPAZIONI AL 31 DICEMBRE 1980

(milioni di lire)

	Legge autorizzativa	Somme anticipate	Somme recuperate	Somme da recuperare
Enti locali	n. 22 del 1956	398.065	373.395	24.670
Enti locali	n. 27 del 1963	810.435	724.508	85.927
Enti locali	n. 46 del 1953	882	396	486
Enti locali	n. 75 del 1979	5.347	—	5.347
Enti ospedalieri (a)	n. 38 del 1972	39.468	6.051	33.417
Consorzio Magazzini generali	n. 38 del 1976	600	180	420
E.M.S.	n. 108 del 1977	3.000	—	3.000
IACP di Enna	n. 58 del 1976	1.029	—	1.029
Istituto per la vite e per il vino	nn. 70/75; 49 e 83/80	64.903	19.405	45.498
Ente siciliano elettricità . .	n. 27 del 1978	17.770	237	(b) 17.533
Totale		1.341.499	1.124.172	217.327

(a) Gestione fuori bilancio. Vedi testo III. 5. 2.

(b) Somme da recuperare dall'ENEL.

III. 6. — ASSESSORATO DELL'INDUSTRIA.

III. 6. 1. — *Considerazioni generali ed aspetti strutturali e procedurali.*

Le dimensioni ed i riflessi assunti dal 1973 ad oggi dai finanziamenti per gli enti economici (AZASI, EMS, ESPI) introducono un tema di fondo di estrema significatività ed importanza, tenuto conto soprattutto della destinazione di tali finanziamenti. L'analisi finanziaria del fenomeno è contenuta nel capitolo della finanza pararegionale (II. 5), mentre ad aspetti particolari dell'azione esercitata nel settore dell'assessorato sarà fatto cenno dopo.

In sede di considerazioni generali, non possono non ribadirsi i motivi di apprensione suscitati da tale area gestionale. La destinazione d'una notevole quota dei finanziamenti al ripianamento di passività, in continua crescita, è certo un dato che non può non allarmare, specie se comparato alla ben più contenuta quota destinata agli investimenti. Per altro, come già osservato nelle precedenti relazioni, mentre il dato relativo alle passività è reale, risultando dalle leggi di finanziamento, quello degli investimenti è solo teorico, non essendo noto l'effettivo impiego, da parte degli enti, di tali cespiti. Sul punto non può essere condotta alcuna analisi che postulerebbe l'esame dei bilanci dei quali non si ha alcuna notizia, malgrado specifiche statuizioni legislative ne prevedano l'approvazione per legge (articolo 15 della legge n. 50 del 1973, articolo 20 della legge n. 47 del 1977); omissione che non risulta se sia dovuta a inadempienza degli enti o dell'amministrazione regionale.

Ma a parte tale aspetto che rileva in chiave di omissioni, deve ribadirsi la necessità di apprestare con la massima urgenza rimedi atti ad evitare elargizioni di pubblico denaro per destinazioni antieconomiche. E basterebbe riferirsi al criterio di economicità della gestione, introdotto con la legge n. 50 del 1973, ma completamente disatteso in base ai risultati conseguiti, per introdurre un discorso nuovo sulle partecipazioni regionali che necessitano di radicale ristrutturazione e di riconversioni di attività.

Un dato organizzativo, sia pure non esclusivo dell'Assessorato, è il numero elevato di organi collegiali, alcuni dei quali operanti nello stesso comparto, come il Consiglio regionale delle miniere, il Comitato per il coordinamento delle ricerche minerarie e il Comitato per l'esecuzione del piano di riorganizzazione delle aziende minerarie e zolfifere. Altri comitati sono funzionanti nei settori dell'industria (leggi n. 36 del 1950 e n. 50 del 1973), dell'attività armamentaria (legge n. 7 del 1961) e assicurazioni private (legge n. 49 del 1975). Rispetto a quelli suindicati, gli organi di più recente istituzione si caratterizzano, ed è questa una tendenza generale dell'organizzazione regionale, per la maggiore dimensione. È il caso del Comitato regionale per l'utilizzazione dell'energia solare (leggi n. 57 e n. 58 del 1978) e della Commissione per i materiali da cava

che dovrà predisporre il piano previsto dall'articolo 3 della legge n. 127 del 1980.

Sul piano procedimentale, degno di nota è l'articolo 2 della citata legge n. 57 del 1978 che prevede il parere della Commissione legislativa « Industria » per la concessione di contributi agli istituti di ricerca nel campo dell'energia solare.

III. 6. 2. — *Attività istituzionale.*

Il problema di base che condiziona l'intera attività istituzionale dell'assessorato resta esmpre la politica delle partecipazioni regionali. All'argomento si dedica qui qualche considerazione di dettaglio, in quanto di esso sono state esaminate prima sia le linee generali (vedi II.6.1) sia le dimensioni finanziarie (vedi II.5).

In sede di esame dei titoli di spesa emessi a favore dell'E.M.S. e dell'E.S.P.I. è stato rilevato che le convenzioni di cassa non erano state stipulate nel rispetto delle statuizioni contenute nelle leggi n. 45 del 1976 e n. 68 del 1977. In particolare, l'E.M.S. aveva affidato il servizio sia al Banco di Sicilia che alla Cassa di risparmio, anziché ad un solo istituto di credito, come prescritto dalla citata legge n. 45, mentre alcune clausole delle convenzioni, sia per lo E.M.S. che per l'E.S.P.I., non tenevano conto di disposizioni cogenti contenute nelle anzidette leggi (decorrenza retroattiva ex articolo 5 della legge n. 45, calcolo degli interessi sui saldi attivi; espressa indicazione della misura degli interessi da corrispondere agli enti da parte dell'Istituto di credito, ecc.). In proposito, è stata richiamata la deliberazione della sezione del controllo n. 163 del 1978. L'assessorato ha, poi, trasmesso nuove convenzioni stipulate dagli enti in armonia con i criteri indicati dall'ufficio di controllo.

Passando all'analisi delle varie rubriche, si rileva che gli interventi più consistenti hanno riguardato il settore dell'industria (capitolo 64801). In particolare sono stati erogati finanziamenti « a carico diretto » per l'esecuzione di strade ed impianti di illuminazione nelle zone industriali. Per la quasi totalità degli interventi sono state finanziate perizie di variante e suppletive d'importo pari al 50 per cento del finanziamento iniziale. L'esecuzione è stata affidata ai consorzi per le aree di sviluppo industriale ai quali sono state accreditate di volta in volta le somme impegnate con i provvedimenti di finanziamento.

Sempre con riferimento alla rubrica dell'industria una valutazione altamente positiva va formulata per gli interventi tendenti a incentivare l'utilizzazione dell'energia solare (leggi n. 57 e 58 del 1978).

Come risulta dalla « situazione sullo stato di attuazione delle leggi regionali di spesa », al 30 settembre 1980, gli stanziamenti in conto capitale iscritti su capitoli dell'Amministrazione (altri interventi sono gestiti dagli assessorati del territorio, dell'agricoltura e dei lavori pubblici) ammontano a 1.052 milioni a fronte dei quali sono stati effettuati pagamenti, alla data considerata, per 5,4 milioni.

In argomento vanno segnalate sia l'approvazione dei programmi di ricerca (articolo 2 della legge n. 58) sia l'emanazione delle direttive previste dalla citata legge n. 57.

Nello stesso comparto dell'energia solare sono inoltre previsti interventi di parte corrente per studi e ricerche che costituiscono un'autonoma rubrica del bilancio.

Per tali ricerche sono state stipulate con istituti di ricerca (prevalentemente università siciliane) 22 convenzioni per una spesa complessiva di 279 milioni. Il frazionamento è stato dettato dai criteri di differenziazione delle ricerche e dell'individuazione di docenti di istituti universitari competenti per ciascun settore.

L'utilità di tali studi e in genere degli interventi in materia appare scontata, considerato che la Sicilia costituisce sede ideale per la sperimentazione dei processi produttivi dell'energia solare.

Per il settore minerario (rubrica 4) sono stati erogati finanziamenti all'E.M.S. per fronteggiare gli oneri (soprattutto pagamento di salari) delle miniere di zolfo (sul punto vedi II.5).

Quale dato patologico vanno segnalati i ritardi sensibili nella attuazione del progetto obiettivo previsto dalla legge n. 42 del 1975. Come è stato riferito nella precedente relazione per la realizzazione di tale progetto vennero stanziati nel 1975 miliardi 90 di cui sono stati impegnati 70 miliardi nello scorso esercizio mediante finanziamenti di progetti-stralcio. A fronte di tale impegno non sono state però emesse aperture di credito, non avendo ancora i consorzi per le aree di sviluppo industriale di Agrigento, Enna e Caltanissetta provveduto alla celebrazione delle gare di appalto.

III. 7. — ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI.

III. 7. 1. — *Considerazioni generali ed aspetti strutturali e procedurali.*

Con decreto del Presidente della Repubblica n. 683 del 1977 sono state emanate norme di attuazione dello statuto in materia di lavori pubblici. Sebbene siano trascorsi oltre tre anni dalla entrata in vigore di quelle norme, le competenze continuano ad essere esercitate dagli organi dello Stato, con conseguente rinuncia di fatto da parte della Regione.

Particolarmente attiva invece l'Amministrazione nell'emanare direttive, soprattutto agli enti locali, anche in considerazione della continuità dei rapporti con tali enti e dei finanziamenti agli stessi erogati.

Tra le più significative, si segnalano:

13 luglio 1979, n. 1426 — sulle competenze espropriative dei comuni nel settore dell'edilizia residenziale pubblica (legge n. 35 del 1978 - articolo 2):

20 agosto 1979, n. 1632 – trasferimento ai comuni delle funzioni amministrative concernenti l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (legge n. 1 del 1979 - articolo 17);

14 settembre 1979, n. 1685 – anticipazione del prezzo di appalto alle imprese (legge n. 35 del 1978 - articolo 36);

13 dicembre 1979, n. 2665 – collaudo statico delle opere in conglomerato cementizio armato, normale e precompresso e delle opere a struttura metallica (legge statale n. 1086 del 1971 - articolo 7);

31 ottobre 1980, n. 2299 – cessione dell'appalto (legge statale n. 2248 del 1965 - articoli 334 e 339; legge n. 35 del 1978 - articolo 11);

24 novembre 1980, n. 2378 – attuazione delle provvidenze a favore delle popolazioni della provincia di Messina, colpite dal terremoto dell'aprile 1978 (legge n. 38 del 1978);

Tra le predette direttive, il cui contenuto non solo non presta il fianco a censure, offrendo invece corrette indicazioni, anche a livello programmatico e prioritario degli interventi, sull'applicazione della normativa, particolarmente apprezzabile per l'analiticità e la consistenza delle argomentazioni è quella relativa alle condizioni ed ai limiti della cessione del contratto di appalto.

In tema organizzativo la sola novità di rilievo è la ricostituzione della commissione per la tenuta dell'albo regionale degli appaltatori (*Gazzetta ufficiale* della Regione siciliana n. 5 del 31 gennaio 1981).

In ordine alla materia contrattuale (analizzata in generale nel capitolo III.1.5), è noto che l'Amministrazione, ormai da anni, limita il proprio intervento nel settore delle opere pubbliche all'erogazione dei finanziamenti, mentre tutto l'*iter* procedimentale (redazione e approvazione del progetto, espropriazione, indizione della gara di appalto, approvazione degli atti di contabilità finale) è demandato agli enti finanziati.

Nell'unico comparto di opere gestite direttamente dall'assessorato – lavori marittimi e portuali – l'azione amministrativa è stata, come in passato, improntata a criteri di celerità ed efficienza, tant'è che gli interventi sono stati ultimati in un arco temporale inferiore all'anno.

L'analisi delle risultanze dell'attività contrattuale in conto capitale dell'assessorato pone in evidenza che a fronte di una spesa complessiva di 61,7 miliardi, l'84 per cento (52,1 miliardi) riguarda obbligazioni assunte nel corso dell'esercizio, mentre il 16 per cento (9,6 miliardi) è relativo ad oneri riferiti a precedenti rapporti negoziali.

Dalla predetta spesa complessiva, la quota riguardante le aggiudicazioni mediante licitazione privata ammonta a 57,6 miliardi (92,1 per cento), quella relativa al cottimo fiduciario è pari a 3,9 miliardi (7,7 per cento), mentre modestissime sono le residuali quote riferite alla trattativa privata e all'appalto-concorso.

III. 7. 2. — *Attività istituzionale.*

Notazione di carattere generale già evidenziata prima (III.1.3) è la progressiva riduzione dell'area del potere discrezionale per effetto della espansione dei trasferimenti, di cui nella maggior parte dei casi sono predeterminati legislativamente i beneficiari.

Lo spazio del merito amministrativo residuo all'assessorato concerne in prevalenza gli interventi in favore di enti di culto e formazione religiosa, i finanziamenti per le strade esterne intercomunali e gli acquedotti. Ciò in quanto la legislazione sostanziale non prevede per tali settori l'elaborazione di programmi che di regola indicano anche le categorie di beneficiari, alla cui individuazione concorre sempre, oltre la giunta regionale, anche l'organo legislativo.

In materia di edilizia (rubrica 2) assai numerosi sono stati gli interventi in conto capitale a favore di enti di culto. A parte l'omnicomprensività delle previsioni, che consente qualunque tipo di intervento, s'è constatata, forse per l'assenza di *ratio* programmatica, la polverizzazione degli interventi stessi e la mancanza, in taluni casi, di coordinamento dell'azione dell'amministrazione con gli organi preposti alla tutela del patrimonio artistico-monumentale.

In tema di interventi interessanti la viabilità (rubrica 3) di più comuni sono state rilevate le seguenti carenze dell'azione amministrativa:

mancata predeterminazione in generale ed indicazione specifica del criterio in base al quale il finanziamento viene concesso ad uno solo dei comuni, anche per interventi relativi al comprensorio di più comuni;

mancata indicazione dei procedimenti amministrativi da attivare per le espropriazioni di terreni ricadenti in territori di comuni diversi;

inesattezza nell'indicazione del tipo di intervento (sistemazione, trasformazione, ecc.);

omissione nell'indicazione della classe della strada (comunale, intercomunale, interpoderale, ecc.) necessaria al fine di evitare duplicazioni o incompetenza del finanziamento;

mancanza di coordinamento degli interventi secondo linee programmatiche.

Destinatari di tali censure sono gli enti locali ai quali *ex lege* n. 19 del 1972 spetta la redazione dei progetti, mentre all'assessorato può farsi carico soltanto di non avere impartito direttive specifiche.

La localizzazione degli interventi ha la seguente graduatoria: Messina, Catania, Palermo, Trapani. Nelle altre province, ma soprat-

tutto in quelle di Ragusa, Caltanissetta ed Agrigento, gli interventi sono stati sporadici.

In argomento merita segnalazione il decreto amministrativo numero 45 dell'11 febbraio 1980 riguardante il finanziamento del viadotto Cava Cangoro in Palazzolo Acreide per l'avvenuta redazione di quattro relazioni geologiche, in attesa di perizia di variante e suppletiva e mentre i lavori erano stati sospesi per carenze della relazione geologica corredata il progetto originario. La sospensione di tali lavori si protrae dal 1974.

Per quanto attiene alle spese correnti della rubrica un cenno merita la legge 35 del 1977 che ha affidato alle amministrazioni provinciali la manutenzione delle strade regionali, con stanziamento, demandato alla legge di bilancio, per l'esercizio 1980 di 2.000 milioni (capitolo 29051). La ripartizione della predetta somma è stata disposta al di fuori di criteri che dessero contezza di necessità obiettive e delle quote destinate alle diverse tipologie di manutenzione.

Nel comparto delle opere varie (rubrica 7), gli interventi di maggiore consistenza hanno riguardato l'erogazione delle *tranches* di finanziamento previste dalla legge n. 34 del 1978, destinate alla costruzione, miglioramento e sistemazione di opere pubbliche di competenza dei comuni (capitolo 70776 - 36.000 milioni), all'attuazione del piano organico di interventi nelle aree metropolitane di Palermo, Messina e Catania (capitoli 70777, 70778 e 70779 per complessivi 30.000 milioni), alla realizzazione di strutture igienico-sanitarie e di opere nelle zone depresse (capitoli 70782 e 70783 per complessivi 9.000 milioni).

In merito all'assegnazione dei fondi previsti dalla citata legge n. 34, nota anche come legge sull'emergenza, va segnalato che negli esercizi 1978 e 1979 sono stati accreditati ai comuni 72 miliardi, di cui 65 trasportati all'esercizio 1981 e quindi non utilizzati.

Per completezza d'analisi resta da fare qualche cenno alle rubriche delle opere marittime e degli interventi per calamità naturali. Per la prima è sufficiente rilevare che la dislocazione degli interventi ha obbedito ad un criterio di razionale distribuzione, con leggera prevalenza per le isole Eolie. In tema di calamità naturali va segnalato che nel corso dell'esercizio sono stati finanziati provvedimenti riguardanti lavori di consolidamento e risanamento della rocca di Cefalù. Attesa la frammentarietà degli interventi, già rilevata in occasione dell'esame di analoghi provvedimenti emessi nei decorsi esercizi, assai opportuna è apparsa la legge n. 68 del 1980 che, nel disporre l'erogazione di 2.500 milioni (altri 500 milioni sono erogati dall'assessorato dei beni culturali), ha previsto l'elaborazione, da parte del comune di Cefalù, di un organico programma di impiego di fondi. Ciononostante non risulta che tale programma sia stato adottato, con pregiudizio per la conservazione di una delle più suggestive bellezze naturali della Sicilia.

Quanto infine all'attività istituzionale espletata dall'Amministrazione mediante trasferimenti all'Ente acquedotti siciliani - E.A.S., si rimanda al capitolo della finanza para-regionale (II.5).

III. 8. — ASSESSORATO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE.

III. 8. 1. — *Considerazioni generali ed aspetti strutturali.*

E continuata nel 1980 l'emanazione di provvedimenti legislativi a favore di dipendenti da aziende in crisi (leggi nn. 56, 128 e 129). La spesa complessiva prevista per il 1980, gestita interamente dal Fondo siciliano per la assistenza ed il collocamento dei lavoratori disoccupati (vedi III.8.3), supera i 2.600 milioni. Contrariamente al modello di assistenzialismo istituzionalizzato, da considerare « esemplare » in negativo, adottato dalla legge n. 42 del 1975 per gli ex dipendenti della SO.CHI.MI.SI., si dà atto che da alcuni anni la leva dell'intervento pubblico nel settore viene usata con oculatezza. Anche per il 1980, infatti, i criteri informatori della normativa sono la natura eccezionale degli interventi, la durata limitata delle provvidenze e la tendenza a favorire l'inserimento dei lavoratori in altre attività produttive mediante la loro riqualificazione professionale.

Sul piano organizzativo, le novità significative riguardano l'istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione (articolo 2 della legge n. 55 del 1980) configurata quale organo generale di consulenza (e, in alcuni casi, di proposta) nei confronti della Assemblea regionale, del Governo, del Comitato regionale per la programmazione e dell'Amministrazione regionale. Sulla funzionalità della Consulta, composta di 60 membri, elementi di valutazione potranno essere forniti negli anni successivi. Sia lecito per ora affacciare qualche perplessità, in generale, sulla dimensione del collegio, che si presenterà difficilmente governabile, in particolare, sulla partecipazione (i cui meccanismi dovranno essere delineati dalla Consulta) dei 18 rappresentanti di emigrati all'estero, quattro dei quali provenienti da aree extraeuropee. Senza contare che l'estesa eterogeneità degli interessi rappresentati nel collegio potrà rivelarsi una grave remora nella tempestività delle decisioni, con speciale riguardo ai pareri che la Consulta è chiamata a dare sulla ripartizione annuale della spesa destinata agli emigrati.

In materia di emigrazione la struttura è stata completata con l'istituzione, in sede centrale, della Commissione per la sicurezza sociale dei lavoratori emigrati (articolo 31) e, in sede periferica, dei comitati comunali (articolo 5).

Degli organi collegiali che completano l'impianto organizzativo dell'assessorato meritano di essere segnalati la Commissione regionale per la formazione professionale, che deve essere sentita sulla formazione del piano regionale (sul punto, vedi III.8.2), la Commissione regionale per l'impiego (vedi, ora, legge n. 18 del 1979), composta di 28 membri, ricostituita nel 1979, e la Commissione per la ripartizione dei contributi a favore delle scuole di servizio sociale (articolo 5 legge n. 200 del 1979).

Sempre in tema organizzativo è continuato nel 1980 il rinnovo delle commissioni comunali e provinciali di collocamento. Una nota particolare riguarda la commissione provinciale di Siracusa

avverso la cui composizione per il triennio 1974-1977 fu proposto nel 1974 ricorso straordinario dalla C.I.S.A.L., ricorso accolto dal presidente della Regione solo in data 17 aprile 1980, con la conseguenza che, a parte le lesioni della componente sindacale indebitamente esclusa, detta commissione ha funzionato per 6 anni con una composizione illegittima.

III. 8. 2. — *Attività istituzionale.*

L'attività istituzionale dell'assessorato si esplica quasi interamente in trasferimenti di somme (sussidi, contributi, indennità), sia di parte corrente sia in conto capitale, a favore delle famiglie (artigiani, lavoratori di aziende in crisi, emigrati, disoccupati), delle istituzioni sociali (patronati, associazioni di lavoratori, sindacati, centri di servizio sociale, centri interaziendali, centri di formazione) e, prevalentemente, del Fondo per l'assistenza ed il collocamento dei lavoratori disoccupati.

I soli interventi curati direttamente dall'Amministrazione sono, per le spese correnti, l'assistenza fisio-psichica ai fini dell'orientamento professionale (capitolo 34052) e, per gli investimenti, l'acquisto di macchinari e attrezzature in materia di formazione professionale (rubrica 5). Attività quest'ultima il cui svolgimento s'informa a soddisfacenti criteri programmatici grazie all'elaborazione annuale d'un piano (è prevista anche la formulazione di piani pluriennali e speciali), predisposto dall'assessore sentita la commissione di cui all'articolo 15 della legge n. 24 del 1976, tendente ad assicurare l'organicità degli interventi e la selezione delle iniziative da finanziare.

Carattere programmatico ha anche la ripartizione dei fondi tra le scuole di assistenza sociale, il cui piano — che prevede per il 1980-81 una spesa di quasi 900 milioni —, elaborato dall'assessore con la consulenza della commissione prevista dall'articolo 5 della legge n. 200 del 1979 (vedi III.8.1), viene approvato dalla giunta regionale, previo il consueto parere della competente Commissione legislativa.

In merito al settore della formazione professionale, va però rilevato che non è stato ancora istituito l'albo regionale del personale docente degli appositi corsi (articolo 14 della legge n. 24 del 1976), sicché non è dato conoscere se il personale adibito abbia i prescritti requisiti. Con riferimento al finanziamento di tali corsi, che rappresenta l'intervento più significativo della rubrica (spesa autorizzata per il 1980 di 31 miliardi, a fronte dei quali sono stati emessi titoli di spesa per quasi 21 miliardi), è da segnalare l'inottemperanza della maggior parte degli enti gestori agli obblighi della rendicontazione, donde la necessità della intensificazione dell'attività di vigilanza da parte dell'assessorato.

Un rilievo, che riguarda la rubrica della previdenza ed assistenza, formulato nella precedente relazione, e che occorre qui rinnovare, concerne la gestione dei centri di servizio sociale (leggi regio-

nali nn. 30 del 1976, 109 del 1977 e 92 del 1979), che anziché ai comuni, è stata affidata per il triennio 1979-81, mediante apposita convenzione, all'Ente italiano servizi sociali. Sul punto è da auspicare l'emanazione d'un organico provvedimento legislativo, come previsto dall'articolo 9 della legge n. 30 del 1976, che rimuova le incertezze dell'attuale normativa.

Questione non nuova, e sulla quale tuttavia è opportuno ritornare per le relevantissime implicazioni non solo finanziarie, è quell'articolo 6 della legge n. 42 del 1975 con cui fu prevista, in favore degli ex dipendenti della SO.CHI.MI.SI., la corresponsione, sino al pensionamento, di un'indennità mensile (rivalutabile in base agli indici di contingenza) pari all'80 per cento della retribuzione; indennità che in qualche caso supera ampiamente il milione e che viene erogata per 14 mensilità.

Per tentare di limitare gli effetti perversi di tale disposizione, che ha comportato per il 1980 un onere a carico della finanza regionale di oltre 11 miliardi (stanziamento 15,2 miliardi), è successivamente intervenuta la legge n. 31 del 1976 che stabilì la sospensione dell'indennità nei confronti degli ex lavoratori che trovassero occupazione e la definitiva cessazione nel caso che la nuova occupazione superasse i tre mesi.

Senonché tale legge correttiva non ha trovato applicazione, come era prevedibile, dato che il meccanismo garantisce la retribuzione *sine die*, e in misura consistente, senza alcuna garanzia contro elusioni fraudolente.

Quanto ai veri disoccupati, l'attività di collocamento (rubrica per la quale si registra nel 1980 una spesa di 11,5 miliardi) viene espletata dall'apposito fondo, per la cui trattazione si rinvia al paragrafo successivo, mentre in materia di emigrazione non si dispone ancora di elementi per riferire sullo stato di attuazione della legge n. 55 del 1980 che ha autorizzato una spesa complessiva per il triennio di quasi 11 miliardi, di cui 2,6 a carico dell'esercizio. Della rubrica va invece segnalato l'impegno di 130 milioni per l'organizzazione della Conferenza della emigrazione delle regioni meridionali ed insulari.

III. 8. 3. — *Fondo siciliano per l'assistenza ed il collocamento dei lavoratori disoccupati.*

Nel corso dell'esercizio è intervenuto il decreto assessoriale numero 1140 con cui è stata ridisciplinata la gestione del Fondo. In particolare, accogliendo i suggerimenti del collegio dei revisori, è stato disposto che l'avanzo finanziario della gestione speciale, invece di essere versato in entrata al bilancio regionale, venga iscritto in un apposito fondo di riserva del bilancio del Fondo.

Il rendiconto per il 1980 presenta le seguenti risultanze:

entrate accertate: 11 miliardi;

spese impegnate: 7,7 miliardi;

entrate riscosse: 11 miliardi;
spese pagate: 8,2 miliardi;
residui attivi: 0,9 miliardi;
residui passivi: 3,1 miliardi.

L'avanzo di gestione complessivo è di 4,2 miliardi, con un incremento rispetto al precedente esercizio del 36,4 per cento; del pari in aumento (16,4 per cento) la giacenza di cassa pari a 20,6 miliardi. Dati questi ultimi che denunciano la scarsa capacità di spesa del Fondo.

Dei rilievi formulati dal collegio dei revisori merita segnalazione quello relativo all'esigenza d'una programmazione degli interventi.

Si osserva infine che sono in corso di perfezionamento le convenzioni per il servizio di cassa di cui alle leggi n. 45 del 1976 e n. 68 del 1977.

III. 9. — ASSESSORATO DELLA COOPERAZIONE DEL COMMERCIO, DELL'ARTIGIANATO E DELLA PESCA.

III. 9. 1. — *Considerazioni generali ed aspetti strutturali e procedurali.*

Il dato di fondo concerne l'eterogeneità delle competenze dell'assessorato, nato dalla recente legge di riforma n. 2 del 1978. Sotto tale profilo viene in rilievo la diversità di settori quali la cooperazione, la pesca e l'artigianato, scorporati da altre Amministrazioni con criteri di cui non si scopre chiaramente la logica. E tale diversità non può non refluire sulla funzionalità dell'assessorato, anche se va dato atto che l'attività di gestione si è svolta in modo apprezzabile.

Altra osservazione di carattere generale riguarda gli interventi previsti dall'articolo 4, lettera *d*), della legge n. 48 del 1960, per i quali lo stanziamento originario di bilancio di 4.500 milioni è stato incrementato di 500 milioni con legge di variazione n. 2 del 1981 (articolo 11).

L'estrema latitudine della norma, emanata in epoca ormai remota, l'assenza di specifici requisiti per i destinatari, che in atto ben possono sorgere esclusivamente per ottenere contribuzioni e quindi cessare ogni attività, la mancanza di previsioni dirette a limitare per ciascuna cooperativa nel corso del medesimo esercizio la erogazione di più di un contributo, l'assenza di vincoli temporali in ordine alle garanzie in favore dell'amministrazione sulla inalienabilità degli attrezzi acquistati, l'esclusione dai benefici delle cooperative miste, che hanno solitamente scopi ricomprendenti le attività più disparate, denotano lacune normative che andrebbero colmate.

L'emanazione di norme integrative, per le quali non occorrerebbe copertura finanziaria, che disciplinassero in maniera compiuta il settore imponendo limitazioni e richiedendo il possesso dei requisiti, anche di livello minimo, eviterebbe l'accesso ai contributi a eventuali cooperative di comodo o costituite solo ed esclusivamente per beneficiare delle provvidenze senza o con improbabile collegamento con lo sviluppo dell'attività cooperativistica.

Con riferimento al settore della pesca va poi segnalato che l'applicazione della legge n. 1 del 1980, che ha ristrutturato l'intero comparto, ha subito finora ritardi a causa della mancata costituzione del consiglio regionale della pesca, organo il cui parere è richiesto dalla legge per l'erogazione di gran parte delle provvidenze e al quale spetta la predisposizione dei programmi.

Altri atti per i quali si registrano ritardi sono quelli a contenuto programmatico, con particolare riguardo alla realizzazione della rete distributiva commerciale prevista dalla legge n. 26 del 1978.

Sul piano organizzativo un dato di rilievo, comune d'altronde alle altre Amministrazioni, è la proliferazione di organi collegiali. Oltre a quelli prima citati, e prescindendo dalle commissioni di minore importanza, si ricordano il Comitato tecnico dell'artigianato (legge n. 41 del 1975) il Comitato per il marchio di qualità (legge n. 14 del 1966) e le Commissioni per la cooperazione (legge n. 42 del 1956), per il commercio all'ingrosso (legge n. 91 del 1977) e per il commercio ambulante (citata legge n. 91).

In ordine infine ai procedimenti amministrativi caratterizzati dal costante intervento della Commissione legislativa dell'Assemblea, norma certamente singolare è l'articolo 1 della legge n. 10 del 1977 che in materia di edilizia residenziale prescrive un parere vincolante, ossia una determinazione, della competente Commissione legislativa.

III. 9. 2. — *Attività istituzionale.*

In materia di commercio e artigianato (rubriche 3 e 4) numerosi sono stati gli interventi per la partecipazione diretta a mostre fiere ed esposizioni, sia nazionali che estere.

Poiché la partecipazione è stata finalizzata a propagandare i prodotti siciliani, le utilità che il settore del commercio e dell'artigianato ne ha tratto sono di agevole comprensione, specie per manifestazioni di rilevante notorietà, quali la fiera di Milano, la mostra dell'artigianato di Firenze e la fiera di Verona. Particolare cura è stata destinata alla propaganda dei vini siciliani, sia mediante la partecipazione a fiere ed esposizioni di rinomanza nazionale e sovranazionale, sia attraverso pubblicità su riviste a diffusione nazionale.

Per quanto riguarda la partecipazione a fiere ed esposizioni all'estero è stata segnalata all'Amministrazione l'esigenza del rigoroso rispetto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 1980, che prescrive, per lo svolgimento di attività promo-

zionali allestero da parte delle regioni nei settori del commercio e dell'artigianato, il preventivo nulla osta del Governo nazionale.

In ordine all'applicazione della legge n. 26 del 1978, che ha autorizzato una spesa di 75.000 milioni nel quinquennio 1978-82 per la razionalizzazione della rete commerciale di distribuzione, a chiusura del decorso esercizio è pervenuto alla Corte dei conti un decreto d'impegno di 1.300 milioni da assegnare ai comuni per il finanziamento dei piani. In considerazione della non ancora avvenuta adozione del piano regionale urbanistico commerciale e della mancata costituzione delle associazioni tra comuni, adempimenti propedeutici alla concessione dei contributi, il provvedimento è stato gravato di rilievo dal competente ufficio di controllo.

Per quanto riguarda la rubrica della cooperazione rilevante interesse sociale riveste l'attività rivolta alla concessione di contributi sugli interessi dei mutui contratti dalle cooperative edilizie per la costruzione di alloggi. L'Amministrazione ha effettuato i relativi interventi erogando le rate di contributo agli istituti di credito mutuantanti e versando all'apposito fondo di rotazione dell'IRCAC, ente finanziatore di interventi di edilizia economica per le cooperative edilizie, i relativi fondi. Complessivamente gli stanziamenti di bilancio per tali finalità ammontano a 62,5 miliardi, dei quali la porzione più consistente (50 miliardi) erogata all'IRCAC. Se si riflette che nel momento attuale la politica della casa gravita, pressoché esclusivamente, sui finanziamenti in favore delle cooperative edilizie, si comprende agevolmente quale importanza e delicatezza riveste il settore.

Per quanto concerne la normativa emanata nel corso dell'esercizio merita segnalazione la legge n. 71 che, sebbene recante il titolo « provvedimenti per favorire la realizzazione di programmi costruttivi delle cooperative edilizie », dispone soltanto ed esclusivamente che queste ultime possano affidare a trattativa privata l'appalto dei lavori.

Eterogenee sono state le categorie dei beneficiari dei contributi *ex lege* n. 48 del 1960, anche se la maggior quantità di contribuzioni è affluita alle cooperative agricole. Sui risultati conseguiti non si è in grado di riferire atteso il mancato esercizio da parte dell'Amministrazione dell'attività ispettiva. L'esiguità del personale assegnato, appena bastevole per lo svolgimento della corrente attività amministrativa, se ne costituisce una valida giustificazione, non dovrebbe esimere tuttavia gli organi di governo dal ricercare idonee soluzioni per la provvista di personale, anche attraverso una redistribuzione di quello in servizio ed eventualmente l'utilizzazione del personale degli enti soppressi.

Quanto infine alla rubrica della pesca si è già detto (III.9.1) che il settore ha subito una stasi per effetto della mancata attuazione della legge n. 1 del 1980, che ha ristrutturato l'intera normativa. Né è conseguito che l'attività dell'Amministrazione è stata assai modesto e rivolta alla definizione di iniziative finanziate in tempi precedenti in base alla legge n. 5 del 1975 e quindi non meritevole di particolare segnalazione.

III. 10. — ASSESSORATO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI E DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE.

III. 10. 1. — *Considerazioni generali ed aspetti strutturali e contabili.*

Occorre preliminarmente osservare che non è stato ancora redatto il piano regionale per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali prescritto dall'articolo 8 della legge n. 80 del 1° agosto 1977. Per la formazione del piano, nelle more del decollo della programmazione generale della regione (legge n. 16 del 1978), è prevista la seguente sequenza:

elaborazione, in concorso con l'apparato amministrativo, dello schema del piano (che avrebbe dovuto essere fatto entro un anno dall'entrata in vigore della legge n. 80) da parte del Consiglio regionale per i beni culturali ed ambientali, organo di amplissima composizione (59 membri compresi quelli con voto consultivo) e rappresentatività (vi sono presenti, oltre il presidente e quattro assessori regionali, le componenti politiche, sindacali, culturali, ecologiche, scolastiche, burocratiche, tecnico-scientifiche e degli enti locali);

formulazione del piano da parte dell'assessore;

parere della competente Commissione legislativa, 3 membri della quale partecipano ora (articolo 37 della legge n. 116 del 7 novembre 1980), in aggiunta ai 9 componenti eletti dall'Assemblea, ai lavori del Consiglio per i beni culturali;

delibera della giunta regionale;

approvazione del presidente della regione.

Certamente alle difficoltà di avvio hanno contribuito sia la ricca articolazione organizzativa (sotto il duplice profilo della dimensione del Consiglio regionale e dei rapporti dell'assessorato con le altre amministrazioni regionali interessate) e procedimentale, sia le innegabili complessità per definire, mediando le diverse posizioni culturali rappresentare nel Consiglio, una politica di salvaguardia del patrimonio che non voglia esaurirsi nella « museificazione ».

E anche a voler considerare la mancanza dello strumento di programmazione generale, che costituisce il necessario quadro di riferimento per il raccordo delle diverse politiche settoriali, bisogna pur nondimeno rilevare che a distanza di quattro anni esiste solo un documento di linee che si conclude con la proposta del Consiglio d'intraprendere « un'azione di carattere dipartimentale con gli organismi paralleli degli assessorati ai beni culturali, al territorio e al turismo, per dare inizio all'attività di documentazione dei beni culturali. Non sembra pertanto inopportuno auspicare una maggiore attivazione del Consiglio.

Della produzione normativa regionale del 1980 un punto di particolare rilevanza è dato dalla legge n. 116 del 7 novembre che, completando l'abbozzo fatto dalla legge n. 80 del 1977, ha delineato il quadro organizzativo della Amministrazione, fortemente ispirato ai principi della collegialità e decentramento.

Al centro, le due direzioni regionali, dei beni culturali e della pubblica istruzione (tabella A allegata alla legge n. 2 del 1978), trovano il loro momento unificante e di indirizzo nel Consiglio regionale dei beni culturali e ambientali, sulla cui composizione (59 membri) ci si è prima soffermati. Sul piano tecnico-scientifico la struttura è integrata da due centri, uno per il restauro e l'altro per la documentazione, articolati in sub-strutture e gestiti autonomamente da appositi comitati, di cui fanno parte tre membri eletti dall'Assemblea regionale (articolo 10 della legge n. 80).

L'organizzazione periferica è stabilita in sei soprintendenze nei principali capoluoghi di provincia, ed, eventualmente, previo parere della competente Commissione legislativa, in sezioni staccate da istituire negli altri capoluoghi (Ragusa, Enna e Caltanissetta), in raccordo funzionale con musei, biblioteche, gallerie e pinacoteche.

Sia le soprintendenze sia le istituzioni per ultimo menzionate, tutte qualificate organi tecnici dell'assessorato (articolo 1 della legge n. 116 del 1980), si articolano in sezioni tecnico-scientifiche e gruppi di lavoro. Presso ognuna di esse inoltre è istituito un consiglio di istituto, di cui fanno parte tra l'altro i rappresentanti del personale e tre dipendenti designati dai sindacati (modulo di rappresentatività che, come si vede, utilizza entrambi i criteri, di regola alternativi, dell'elezione diretta e della designazione), e, limitatamente alle soprintendenze, il consiglio locale per i beni culturali ed ambientali, composto di oltre 19 membri.

L'esame del quadro organizzativo, di cui si è evidenziato il pronunciato carattere collegiale, e si tratta sempre di collegi di grande dimensione, va completato ricordando l'esistenza nell'ambito dell'Amministrazione del comitato tecnico consultivo per la programmazione degli interventi per la promozione culturale, della Commissione per la destinazione degli insegnanti delle ex scuole sussidiarie, della Commissione di cui all'articolo 3 della legge n. 66 del 1975 (modificata dalla legge n. 40 del 1976), della Commissione prevista dal successivo articolo 4 della citata legge n. 66, della Commissione per la tutela delle bellezze naturali e ancora del comitato istituito dalla legge n. 51 descritto nel successivo paragrafo.

Passando alle procedure contabili (per la materia contrattuale basterà dire che la maggior parte dell'attività relativa all'edilizia scolastica è espletata dagli enti locali che utilizzano il sistema della licitazione privata e, in misura meno frequente, l'appalto concorso) è da segnalare l'emergere sempre più accentuato della tendenza (leggi regionali nn. 52, 126 e 152 del 1980) a sostituire il rendiconto, ai fini del controllo sulle somme trasferite, con una relazione sulla attività svolta e/o col programma annuale di massima, dei quali per altro in qualche caso (citata legge n. 126) addirittura si prescinde.

III. 10. 2. — *Attività istituzionale.*

Si è detto prima della mancata redazione del piano regionale per la tutela dei beni culturali, previsto dalla legge n. 80 del 1977, omissione che si riflette negativamente su tutta l'attività istituzionale dell'amministrazione.

Un comparto ben programmato, anche se i risultati sono in parte pregiudicati dalla scarsa funzionalità degli enti locali (con particolare riguardo alle deficienze progettuali) che gestiscono gli interventi è invece quello dell'edilizia scolastica (rubrica 10), finanziato dallo Stato. Oltre ad attendere alle funzioni di programmazione e di indirizzo, la regione si inserisce attivamente nel meccanismo di finanziamento, anticipando i fondi agli enti locali (capitolo d'entrata 3811) sulla base di programmi triennali, la cui situazione alla chiusura dell'esercizio è esposta nell'allegata tabella. Complessivamente le scuole ultimate sono 73 su 405 finanziate e 461 programmate. Il minore scarto tra le opere ultimate e quelle programmate si registra, per il primo programma, nella provincia di Siracusa (12 su 23) e, per il secondo, nella provincia di Agrigento (4 su 25).

Sempre con riferimento agli interventi a carico dello Stato nel settore dell'edilizia scolastica, un cenno particolare va fatto al programma speciale per le scuole materne per il quale è stata impegnata nel corso dell'esercizio la somma di 5,4 miliardi. Al riguardo sono da evidenziare sia il ritardo nella elaborazione del programma (i fondi statali, previsti dal decreto-legge n. 376 del 1975, convertito nella legge statale n. 492 dello stesso anno, sono stati assegnati alla Sicilia nel 1976 e ripartiti dalla giunta regionale tra gli assessorati ai beni culturali ed alla sanità nel 1978) sia soprattutto le lentezze dei comuni nella predisposizione dei progetti esecutivi, dei quali risultano in atto formalizzati solo quelli relativi a Licata e Sant'Agata li Battiati.

TAV. 13 - Situazione al 31/12/1980 dei programmi triennali di edilizia scolastica

	Programma 1975-77		Programma 1978-80	
	N.	Importo	N.	Importo
Interventi programmati	211	67.231	250	91.200
Progetti finanziati	203	74.295	202	71.366
Opere appaltate	175	53.957	139	49.586
Opere ultimate	61	15.889	12	4.036
Interventi revocati o rinunziati	8	643	6	1.110

Notevoli ritardi si registrano pure nella realizzazione dei programmi di edilizia universitaria in ordine ai quali devono ancora essere ultimate opere finanziate con leggi regionali n. 48 del 1970 (casa-albergo dell'università di Messina, centri residenziali e facoltà di ingegneria dell'università di Catania) e, addirittura, n. 4 del 1965 (centro studi nonché facoltà di agraria e chimica rispettivamente delle università di Messina e Catania).

Il comparto che nel corso dell'esercizio ha ricevuto maggiore impulso è quello della rubrica antichità e belle arti per il quale, in aggiunta alle dotazioni di bilancio, sono stati autorizzati 8,2 miliardi (vedi decreto di variazione di bilancio n. 23304 del 1980) dalla legge n. 116 del 1980, prima illustrata.

Gli interventi in conto capitale più consistenti gestiti direttamente dall'Amministrazione riguardano l'esecuzione di lavori nella Cattedrale di Palermo (900 milioni), nei teatri antichi dell'Isola (1.300 milioni) nonché l'acquisto del Palazzo Palagonia di Palermo (4 miliardi), della collezione archeologica Iudica e della casa natale di Giovanni Verga.

Nel settore dell'attività di conservazione e restauro di edifici monumentali è da segnalare l'atteso inizio dei lavori (importo previsto 800 milioni) per la disinfezione del Duomo di Monreale dall'aggressione termitica, che tanto allarme ha provocato nella pubblica opinione e nella cultura, e l'impegno di 200 milioni stanziati a carico dell'esercizio (più 300 milioni per il 1981) dalla legge n. 68 del 1980 per il consolidamento della rupe di Cefalù.

In relazione alla rubrica antichità e belle arti vanno ancora evidenziati gli interventi disposti mediante trasferimenti (contributi nella misura del 95 per cento) a favore dei comuni per l'acquisizione di edifici di rilevanza storica artistica ed architettonica (somma impegnata nel 1980 milioni 1.349) e la meritoria azione di tutela del patrimonio artistico nazionale svolta dall'Amministrazione che ha evitato, esercitando il diritto di prelazione, l'esportazione di due dipinti del XIX secolo.

Quanto infine alla rubrica della promozione culturale, l'iniziativa di maggiore spessore è l'organizzazione, a cura dell'università di Messina, delle manifestazioni celebrative del V centenario della morte di Antonello da Messina; iniziativa che in atto ha richiesto un impegno complessivo (comprese le spese di assicurazione e di trasporto delle opere da altri musei nonché quelle necessarie ad assicurare adeguate condizioni ambientali per la conservazione dei dipinti) di 976 milioni.

L'espletamento dell'attività istituzionale nella materia della promozione culturale si esplica con interventi di parte corrente (salvo il capitolo 77853) sia a carico diretto (tra essi va segnalato l'acquisto di 600 copie della *Storia della Sicilia* diretta da Rosario Romeo) sia soprattutto mediante trasferimenti a comuni, accademie, enti, istituzioni e associazioni culturali scientifiche e musicali, biblioteche, società di storia patria, associazioni culturali e ricreative ed enti di culto.

La rubrica ha trovato notevole alimentazione in leggi di spesa intervenute nel 1980 (numeri 52, 126, 152, 153, 154 e 155): destinatari dei benefici sono l'Associazione per le ricerche teologiche, l'università di Catania per il ripristino della scuola di perfezionamento in discipline forensi ed amministrative, gli Istituti per ciechi di Catania e Palermo nonché la stamperia Braille di Caltanissetta, l'Istituto Gramsci, l'Istituto di studi politici ed economici di Palermo e il Centro internazionale di studi sociologici penali e penitenziari di Messina. Da menzionare ancora la legge n. 51 del 4 giugno, che stanziava 430 milioni per « contribuire allo sviluppo d'una coscienza civile contro la criminalità mafiosa », la quale non ha avuto attuazione anche a causa di complessità procedurali.

III. 11 — ASSESSORATO DELLA SANITÀ.

III. 11. 1. — *Considerazioni generali ed aspetti strutturali e procedurali.*

In materia di sanità due sono i problemi assillanti con i quali la dirigenza politica siciliana è chiamata a misurarsi: il miglioramento del servizio e, ad un tempo, il contenimento della spesa. La soluzione ad entrambi i problemi non può che essere cercata nella prospettiva della riforma sanitaria, di cui non resta che auspicare un celere avvio. Non neglignendo che, unitamente al nuovo modello organizzativo, l'obiettivo primario della riforma è la programmazione sanitaria, unico strumento che può consentire un governo della spesa. Degli aspetti generali della sanità bastano qui questi pochi cenni, essendo gli argomenti dello stato di attuazione della riforma e dell'espansione della spesa trattati specificamente dopo.

Si può quindi passare alla disamina dell'assetto strutturale dell'assessorato, rinviando per la problematica delle unità sanitarie locali al paragrafo successivo. Il quadro degli organi collegiali — rappresentato per citare quelli fondamentali, dal Comitato regionale di programmazione sanitaria, composto di 45 membri (legge n. 27 del 1973 modificata dalla legge n. 6 del 1977); dal comitato per la prevenzione delle tossicodipendenze, anch'esso di ampia composizione (legge n. 16 del 1977 modificata dalla legge n. 238 del 1979) e dalla commissione per l'assistenza sociale all'infanzia (legge n. 39 del 1972) — si è ora espanso con l'istituzione del comitato tecnico-scientifico dell'osservatorio epidemiologico (articolo 20 della legge n. 6 del 1981) e del gruppo di consulenza per la riabilitazione dei soggetti portatori di *handicaps* (articolo 5 della legge n. 68 del 1981).

In relazione all'intervento delle commissioni legislative nel procedimento amministrativo, che ormai ha acquisito una modulazione costante per la costituzione di organi collegiali e per gli atti di ripartizione dei fondi, un caso meritevole di segnalazione per la singolarità della fattispecie è la norma (combinato disposto degli articoli 27, quinto comma, e 42 della legge n. 214 del 1979) che pre-

scrive il parere della competente commissione legislativa sullo schema tipo predisposto dall'assessore delle convenzioni da stipulare con le cooperative per l'affidamento del servizio di assistenza negli asili-nido.

In ordine, infine, all'attività contrattuale svolta dagli enti ospedalieri e dai comuni (l'amministrazione si limita al finanziamento dei progetti) continuano a sussistere lentezze e disfunzioni. Con riferimento agli asili-nido, basti menzionare i non infrequenti casi di sospensione dei lavori, con conseguenti oneri aggiuntivi, a causa della « scarsa diligenza del progettista » (comune di Saponara) o perché la situazione piano-altimetrica era del tutto erronea (comune di Aragona) o, ancora, per l'impossibilità di accedere all'area scelta per la realizzazione dell'opera (comune di Paternò).

III. 11. 2. — *Stato di attuazione della riforma sanitaria.*

Con una serie di importanti provvedimenti normativi, approvati provvidenzialmente sul morire della legislatura, si sono create le indispensabili premesse per avviare la riforma sanitaria in Sicilia.

Gli adempimenti, previsti (con scadenze diverse, non oltre comunque il 1979) dalla legge statale n. 833 del 1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale, dei quali il nuovo governo regionale, eletto nel maggio 1980, doveva farsi carico, erano:

- a) individuazione degli ambiti territoriali delle unità sanitarie locali - USL (articolo 61);
- b) disciplina della materia contabile delle USL (articolo 50);
- c) istituzione del ruolo nominativo del relativo personale (articolo 68);
- d) costituzione delle USL (articoli 60 e 61);
- e) trasferimento ai comuni, con vincolo di destinazione alle USL, delle funzioni e dei beni degli enti e istituti di cui all'articolo 66, primo comma, lettere a) e b);
- f) emanazione di disposizioni circa l'utilizzazione del personale presso le USL e relativa gestione finanziaria (articolo 61, terzo comma, lettere b e c).

Ai primi tre adempimenti si è provveduto rispettivamente con le leggi 12 agosto 1980, n. 87, 18 aprile 1981, n. 69, 28 aprile 1981, n. 76. Si è provveduto inoltre con decreto del presidente della Regione (*Gazzetta ufficiale* della Regione Sicilia n. 51 del 22 novembre 1980) alla costituzione delle USL. Lo stesso decreto fa riserva di successiva determinazione in ordine al trasferimento ai comuni dei beni previsti dall'articolo 66 della legge n. 833 (da disporsi dopo l'avvenuta ricognizione degli stessi) e all'emanazione di disposizioni sull'utilizzazione del personale e sulla relativa gestione finanziaria, non essendo ancora a quel momento intervenute le specifiche norme legislative (citate leggi nn. 69 e 76 del 1981).

La mancata predisposizione degli appositi strumenti operativi per il funzionamento delle USL ha reso necessaria, al fine di assicurare la continuità dell'assistenza sanitaria, le nomine, sino al 30 giugno 1981 (data destinata fatalmente a slittare) di un commissario unico regionale che è subentrato nelle funzioni già spettanti ai commissari liquidatori dei disciolti enti, casse, servizi e gestioni autonome.

Altri momenti qualificanti di produzione normativa che si inseriscono nel processo attuativo della riforma sanitaria sono le disposizioni sulla tutela della salute mentale (legge 14 settembre 1979, n. 215), sull'ordinamento interno dei servizi sanitari e istituzione del sistema informativo sanitario e dell'osservatorio epidemiologico (legge 6 gennaio 1981, n. 6, che, unitamente alla successiva legge n. 77 del 28 aprile, detta pure norme di modifica alla legge-base n. 87 del 1980 citata) nonché sull'assistenza specialistica in forma indiretta (legge 12 agosto 1980, n. 88, modificata dalla legge 6 gennaio 1981, n. 7, che modifica anche la legge n. 22 del 1978 in materia di formazione del personale sanitario non medico).

La rassegna del panorama normativo sulla sanità va infine completata con la menzione delle ultime leggi a favore degli hanseniani (legge 12 agosto 1980, n. 89) dei massofisioterapisti ciechi (legge 9 dicembre 1980, n. 130), degli affetti da gozzo (legge 18 dicembre 1980, n. 139) e dei soggetti portatori di *handicaps* (legge 18 aprile 1981, n. 68).

L'esame, sia pure sommario, del quadro normativo esistente evidenzia che sussistono numerosi altri incombeni ai quali la Regione è chiamata a far fronte per la completa attuazione della riforma. Ci si limita a segnalare l'adeguamento degli ambiti territoriali dei distretti scolastici (articolo 11 della legge statale n. 833 del 1978 e articolo 38 della legge regionale n. 87 del 1980), il riordino dei servizi veterinari (articolo 16 della legge n. 833), la disciplina delle convenzioni di cui all'articolo 44 della legge n. 833 e la determinazione dei parametri per la ripartizione tra le USL della quota di finanziamento (successivo articolo 51).

Una notazione particolare va fatta, poi, per la mancata redazione del piano sanitario regionale (esiste una proposta di piano, il cui compendio può vedersi in *OGEP*, 1980, n. 1) che trova per altro una esimente nella tuttora persistente assenza del piano sanitario nazionale previsto dall'articolo 53 della legge-quadro del 1978. Nelle more che venga approvato il piano regionale, gli atti deliberativi più rilevanti delle USL sono soggetti ad autorizzazione assessoriale previo parere semivincolante (per superare il quale occorre una deliberazione motivata della giunta di governo) della competente commissione legislativa (articolo 49 della citata legge n. 87).

III. 11. 3. — *Andamento della spesa sanitaria.*

Il primo segnale dell'espansione della spesa sanitaria è offerto dallo scarto pari all'87 per cento tra le previsioni iniziali (740,6 miliardi) e quelle definitive (1.385,1 miliardi) della spesa corrente. Complessivamente le previsioni definitive (1.472,4 miliardi) registrano un

aumento dell'81 per cento rispetto alle previsioni iniziali (812,7 miliardi) e del 48 per cento nei confronti dell'omologo dato del 1979 (998,3 miliardi).

Gli impegni sono passati dai 979,8 miliardi dello scorso esercizio agli attuali 1.361,4 miliardi con un incremento del 39 per cento. Da rimarcare che tale valore è la risultante tra la variazione positiva della spesa corrente (51 per cento) e quella di segno opposto (— 60 per cento) relativa agli investimenti, il che conferma l'andamento riscontrato in sede di previsioni. Un ulteriore elemento della rilevanza della spesa corrente è offerto dal rapporto tra la spesa corrente dell'assessorato e l'intera spesa corrente regionale che sfiora il 64 per cento.

La delineata curva di crescita trova riscontro nella situazione dei pagamenti del titolo I passati da 836,3 miliardi del 1979 a 1.263,2 miliardi alla fine dell'esercizio; l'incremento percentuale rispetto al precedente anno è del 51 per cento, l'incidenza sull'intero titolo supera il 68 per cento.

Quanto ai pagamenti complessivi disposti sul fondo sanitario regionale si espongono qui di seguito i dati (in miliardi di lire) relativi al 1980 raffrontati con quelli dello scorso esercizio, mentre si rinvia all'allegata tavola per un'analisi più articolata delle voci più consistenti:

	1979	1980	Variazioni percentuali
	—	—	—
Titolo I	827,3	1.256,8	+ 52
Titolo II	16,8	3,4	— 80
	—————	—————	—————
Totale	844,1	1.260,2	+ 49
	=====	=====	=====

III. 11. 4. — *Attività istituzionale.*

In omaggio al precetto costituzionale (articolo 32, primo comma), attivato dall'articolo 63 della legge-quadro n. 833 del 1978, che ascrive la tutela della salute alla categoria dei diritti individuali fondamentali dal 1° gennaio 1980 il diritto a fruire dell'assistenza sanitaria è esteso a tutti i cittadini.

Nell'attesa che l'adozione dei residuali provvedimenti per l'operatività delle USL infranga gli ultimi ostacoli al definitivo varo della riforma, l'assistenza sanitaria continua ad essere erogata, in regime straordinario, dagli enti ospedalieri e dalle ex mutue cui affluiscono, con ritmo trimestrale, i finanziamenti (vedi sul punto il paragrafo precedente) gravanti sul fondo sanitario regionale (rubrica 6).

ANDAMENTO DELLA SPESA SANITARIA DI PARTE CORRENTE A CARICO DEL FONDO SANITARIO REGIONALE

(in milioni di lire)

	1976 (°)	1977 (°)	1978 (°)	1979 (°)	1980
Enti ospedalieri	157.249	217.750	260.788	350.711	510.265
Case cura e policlinici	21.793	34.912	39.665	54.179	70.143
Enti mutualistici	-	-	-	371.891	522.213
Comuni e province	-	-	-	-	124.184
Ricoveri case di cura alt. specializzate	-	-	77	1.013	1.800
Assistenza indiretta	1.025	1.981	1.247	1.994	1.666
Assistenza invalidi civili	-	-	-	1.043	18.614
	180.067	254.643	301.777	780.831	1.248.885
Numeri indici	100	141	168	434	694

(°) Fonte: Volume litografico non numerato "Attività governativa nell'ottava legislatura" della Presidenza della Regione, senza data.

Sempre con riferimento ai trasferimenti correnti di questo comparto va rassegnata prioritariamente qualche considerazione sulle case di cura private. Premesso che per il 1980 è stato aumentato l'importo della diaria di degenza (ora fissata da un minimo di 35.830 ad un massimo di 53.690, in relazione alle fasce funzionali ed ai parametri di cui al decreto ministeriale 28 giugno 1975), si prende atto con compiacimento che l'assessorato, aderendo ai rilievi della Corte dei conti, ha emesso due direttive per il miglioramento del servizio. Una, a tutela delle ragioni erariali, subordina la liquidazione delle diarie alla presentazione, unitamente agli altri documenti, d'una dichiarazione sottoscritta dall'assistito recante le date di ricovero e di dimissioni. L'altra, a tutela degli interessi degli assistiti, impone alle case di cura di pubblicizzare adeguatamente la situazione della disponibilità dei posti letto al fine di evitare che l'assistito sia indotto surrettiziamente a chiedere il ricovero in camera singola, con conseguente pagamento della differenza a suo carico, fermo restando il diritto dell'assistito medesimo al ricovero, senza alcun onere, nelle camere da un letto nel caso in cui risultino occupate tutte le camere a più letti.

Un terzo punto, anch'esso prospettato dal competente ufficio di controllo della Corte, sul quale si richiama l'attenzione, concerne l'opportunità di riconsiderare la clausola del compenso forfettario pari a sette giornate di degenza per i ricoveri di parto; ciò nella considerazione che, dall'esame delle contabilità prodotte dalle case di cura, la durata di tali degenze risulta di regola inferiore.

Per quanto concerne il ricovero in case di cura altamente specializzate o estere, si rileva, da un lato, il sovente ricorso alla sanatoria e, dall'altro, la non sempre puntuale dimostrazione dell'impossibilità ad usufruire dell'assistenza erogata da istituti operanti nel territorio nazionale. In argomento va ancora segnalato che solo alla fine dell'esercizio sono stati emessi i primi provvedimenti di rimborso forfettario (60 per cento della spesa globale documentata, entro comunque il limite massimo determinato dalla giunta per il 1980 in 5 milioni) degli oneri di viaggio e soggiorno per i ricoveri fuori della Sicilia di cui alla legge 13 agosto 1979, n. 202, modificata dall'articolo 8 della citata legge n. 88 del 1980.

Passando ai trasferimenti di parte capitale (58,7 miliardi impegnati in conto 1978) a favore degli enti ospedalieri sui capitoli 182951 e 182953 del fondo sanitario (sul quale gravano inoltre gli interventi per edilizia ospedaliera, cui si farà cenno dopo) di rilievo è l'assicurazione dell'amministrazione di documentare i titoli di spesa (mandati diretti) con gli atti di gara e un prospetto ricognitivo dello stato di utilizzazione delle somme precedentemente erogate. L'integrazione documentale è stata sollecitata dall'ufficio di controllo per evitare il rischio che i fondi trasferiti siano utilizzati per fini diversi da quelli predeterminati e, nel contempo, per stimolarne il tempestivo impiego.

A completamento della disamina della rubrica del fondo sanitario, si segnala l'inizio di funzionamento, sino oggi ritardato per inadempienze dei comuni interessati, del servizio di guardia medica. I posti, originariamente 135, sono stati aumentati da ultimo (14

aprile 1981) a 276 diffusi in tutto il territorio regionale. La spesa annua, gestita direttamente dall'amministrazione, è di circa 39 milioni per ogni posto di guardia.

In materia di assistenza sanitaria (rubrica 2) degni di nota gli interventi per edilizia ospedaliera. Si tratta complessivamente di ventisette progetti per un ammontare globale di 16,6 miliardi (7,5 dei quali a carico dello Stato) ai quali vanno aggiunti 7 miliardi destinati a diciotto progetti inclusi nella rubrica del fondo sanitario regionale. I finanziamenti più significativi concernono gli ospedali di Paternò (un miliardo), di Trapani (1,4 miliardi), di Pachino (2,1 miliardi), « Villa Sofia » di Palermo (5 miliardi) e di Taormina (7 miliardi).

Iniziativa rilevante, sempre in conto capitale, è l'approvazione, previo parere della VII Commissione legislativa, del programma di interventi a favore dei comuni nel settore poliambulatoriale. Sono stati impegnati 4 miliardi, a fronte dei quali risultano però pervenuti alla Corte dieci decreti di finanziamento per l'importo complessivo di soli 146 milioni.

Sul versante della spesa corrente, meritano di essere segnalati i sussidi agli effetti del morbo di Hansen previsti dalla ricordata legge n. 89 del 1980 (20 mila giornaliere, integrate di 4 mila per ogni familiare a carico) e i contributi straordinari ad enti che prestano assistenza ai minori discinetici da cerebropatia. In merito, l'articolo 5 della legge 6 aprile 1981, n. 50, ha stabilito che la somma di 2,6 miliardi, autorizzata dalla precedente legge n. 2 a carico dell'esercizio 1980, deve essere utilizzata dagli enti per ripianare l'esposizione debitoria nei confronti dell'INPS.

Nel settore dei servizi sociali (rubrica 5), gli investimenti di maggiore importanza riguardano le opere igienico-sanitarie e gli asil-nido. Per la prima categoria di opere è stata data attuazione al programma approvato dalla giunta nel 1979. A fronte di uno stanziamento originario di 4,5 miliardi, elevato successivamente a 12 miliardi (legge di variazione al bilancio n. 91 del 1980), sono stati emessi ordini di accreditamento per appena 945 milioni. Quanto agli asil-nido per i quali sono stati erogati ai comuni 76 contributi regionali di 150 milioni (160 per le zone sismiche), si registrano tuttora frequenti casi di perizie suppletive e di variante derivanti da deficienze progettuali (sul punto, vedasi III. 11. 1).

Spostando ora l'analisi sugli interventi di parte corrente, va in primo luogo evidenziata la mancata attuazione della legge n. 215 del 1979 sulla tutela della salute mentale. Del pari irrilevante l'attività di prevenzione delle tossicodipendenze. Risulta infatti costituito un solo centro di assistenza, nonostante l'articolo 6 della legge n. 16 del 1977 avesse fissato al 23 settembre di quell'anno l'istituzione dei centri « secondo le necessità locali » (articolo 90 della legge statale n. 685 del 1975).

Scarsi risultati inoltre si registrano, a causa dei ritardi dei comuni nell'espletamento degli adempimenti di loro competenza, ritardi che hanno indotto l'amministrazione a revocare 34 finanziamenti per un importo complessivo di 1.632 milioni, nell'apprestamento dei consultori familiari. Il relativo piano di ripartizione territoriale del 1978

è stato modificato, in conformità al parere della competente commissione legislativa, con decreto n. 28110 del 1980. Prevede l'istituzione di 191 consultori (precedentemente 116) dislocati in 151 comuni, con una prevalenza, nell'ordine, delle province di Palermo (38), Catania (37) e Messina (32). Altri elementi degni di considerazione del piano sono la previsione del limite massimo di 33 consultori privati convenzionati e l'aumento del contributo regionale (50 milioni per i consultori privati e 60 per quelli a gestione comunale).

Da segnalare, infine, il finanziamento di 100 milioni per la gestione di ambulatori gratuiti nei comuni interessati da endemia gozzigena.

III. 12. — ASSESSORATO DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE.

III. 12. 1. — *Considerazioni generali ed aspetti strutturali e procedurali.*

Nella precedente relazione è stato posto in rilievo l'imperfetto funzionamento delle strutture organizzative dell'assessorato e della ragioneria centrale. Nell'esercizio 1980 si è registrato un miglioramento nel funzionamento delle strutture, dovuto ad una incisiva azione di stimolazione operata dai vertici dell'amministrazione. In particolare, sono state rilevate con minor frequenza rispetto al passato irregolarità formali nella stesura dei provvedimenti, mentre dal punto di vista sostanziale l'attività di gestione non ha dato luogo ad osservazioni di fondo. Ai fini dell'ottenimento di risultati definitivi, diretti all'eliminazione dei margini residuali di vischiosità, apparrebbe necessario un potenziamento della ragioneria centrale e la prosecuzione dell'attività di impulso e stimolazione che ha già dato apprezzabili risultati.

Sul piano organizzativo una peculiarità di rilievo è la codipendenza tra organi regionali e uffici statali prevista dalle norme di attuazione dello statuto in materia di demanio marittimo. In particolare, l'articolo 4 del decreto del presidente regionale n. 684 del 1977 (vedi anche l'articolo 4 del decreto del presidente regionale n. 913 del 1975) prevede che gli uffici e gli organi dello Stato dei quali la Regione si avvale esercitano le attribuzioni ad essi spettanti in materia di demanio marittimo in relazione funzionale con l'amministrazione regionale. Così le direzioni marittime sono organi dello Stato per le materie non trasferite, mentre agiscono quali organi della Regione, per i settori di competenza trasferiti, mantenendo a livello funzionale le loro attribuzioni in base alle norme del decreto del presidente regionale n. 748 del 1972 e successive modificazioni. I provvedimenti emessi dalle direzioni marittime riguardano l'approvazione di concessioni-contratto, secondo i limiti di valore di competenza del titolare dell'organo ai sensi del citato decreto del presidente regionale n. 748.

Sempre in tema organizzativo va segnalato quale organo collegiale di ampia dimensione (33 componenti) il comitato regionale per la tutela dell'ambiente col compito di predisporre lo schema del piano generale previsto, e non ancora adottato, dall'articolo 4 della legge n. 39 del 1977.

Per quanto concerne l'attività strumentale, allo scarsissimo uso del mezzo contrattuale (appena due appalti-concorso) fa riscontro un notevole ricorso alla consulenza esterna. Numerosi incarichi di studio sono stati infatti affidati all'università di Palermo e a privati. Tra le ricerche affidate all'università di Palermo, una presenta punti di contatto con gli studi finanziati dall'amministrazione dell'industria riguardando la climatologia e l'utilizzazione dell'energia solare. Una preventiva azione di coordinamento ex articolo 4 della legge n. 28 del 1962 e successive modificazioni avrebbe consentito una migliore definizione del tema della ricerca. L'onere complessivo di tali studi (in numero di cinque) ammonta a 199,5 milioni. Gli studi affidati a privati (cinque) riguardano il demanio marittimo e l'ambiente per una spesa complessiva di 60,5 milioni.

III. 12. 2. — *Attività istituzionale.*

L'attività di gestione dell'amministrazione è di modesta consistenza, considerato che le competenze più significative — urbanistica e demanio marittimo — non comportano, di regola, l'emissione di provvedimenti di spesa.

In materia urbanistica sono stati concessi contributi ai comuni per la redazione di strumenti urbanistici. La loro entità è stata modesta e la dislocazione territoriale degli interventi è stata più marcata nella Sicilia occidentale. I tempi di erogazione sono stati lunghi essendosi sommati alle carenze dell'amministrazione le remore degli enti locali ed i ritardi dei progettisti nell'approntamento degli elaborati tecnici. Sono stati presentati al controllo provvedimenti emanati dalle direzioni marittime (sul punto vedasi, prima, il paragrafo delle considerazioni generali) concernenti concessioni demaniali marittime, comportanti singolarmente entrate superiori a 18 milioni.

Per il settore della tutela dell'ambiente va segnalata la non ancora avvenuta adozione del relativo piano, previsto dall'articolo 5 della legge n. 39 del 1977, nonché del piano di risanamento delle acque (articolo 6 della legge n. 39), rinviata al 30 giugno 1982 con l'articolo 9 della legge n. 78 del 1980. Le iniziative dell'amministrazione nel settore, a quanto consta, sono state limitate all'affidamento di studi e ricerche.

In tema di provvidenze per l'ambiente va segnalato che con decreto n. 338 del 29 dicembre 1978, venne ripartita ed autorizzata l'erogazione delle somme previste per interventi urgenti a tutela della salute pubblica e contro l'inquinamento della legge n. 39 del 1977. Le erogazioni sono state disposte solo in parte nel corso dell'esercizio dopo quasi due anni dall'avvenuta assunzione dell'impegno di spesa e dopo oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge n. 39.

Va altresì segnalato che i contributi erogati alle amministrazioni provinciali *ex lege* n. 39 per l'acquisto di apparecchiature per il controllo dell'inquinamento non sono stati utilizzati, tant'è che è sopravvenuta la perenzione delle aperture di credito.

In ordine agli aspetti della gestione è stata censurata l'emissione di provvedimenti di approvazione di contratti (studi e ricerche affidati ad enti) in attesa del parere del consiglio di giustizia amministrativa.

Tale comportamento è stato adottato per l'esigenza di impegnare la spesa in prossimità della chiusura dell'esercizio, dati i ritardi nella resa dei pareri da parte del citato consiglio.

III. 13. — ASSESSORATO DEL TURISMO, DELLE COMUNICAZIONI E DEI TRASPORTI.

III. 13. 1. — *Considerazioni generali ed aspetti strutturali e procedurali.*

L'attività di gestione dell'assessorato si caratterizza per due connotati fondamentali.

Per la parte corrente l'intervento pubblico è poco selettivo, frantumandosi in finanziamenti di numero elevato e di modesta entità; e ciò con particolare riguardo (vedasi III. 13. 3) alla spesa per manifestazioni turistiche ed ai contributi a società sportive.

La politica degli investimenti è sorretta invece da strumenti programmatici di buona impostazione, ma scarsamente raccordati tra loro, mentre non si riscontra il necessario collegamento, a livello strutturale o procedimentale, tra le programmazioni di settore e quella generale, che in atto per altro è ancora allo stato embrionale.

Questa settorializzazione dell'ordito programmatico, che si concreta nell'istituzione d'uno specifico organo per ogni piano o programma, si riflette naturalmente sull'assetto organizzativo caratterizzato dalla molteplicità di organi collegiali.

Prescindendo dalle commissioni di modesto rilievo (ad esempio, articolo 4 della legge n. 70 del 1976) e da quelle contemplate da norme statali, come il comitato regionale di coordinamento per i trasporti (decreto del presidente regionale n. 1113 del 1953), operano nell'ambito dell'amministrazione:

il comitato per la valorizzazione delle isole minori (legge n. 71 del 1976);

il comitato tecnico alberghiero (articolo 8 della legge n. 78 del 1976);

il comitato per la programmazione dello sviluppo turistico (articolo 13 della legge n. 78 del 1976, modificata dalla legge n. 32 del 1977), con 24 componenti;

il comitato per la programmazione sportiva (legge n. 8 del 1978), di cui fanno parte 38 membri;

il comitato per il turismo, spettacolo e sport (legge n. 30 del 1956), di dimensione ancora più ampia.

III. 13. 2. — *Gestioni fuori bilancio.*

Con ordinanza del 3 giugno 1980 della locale sezione giurisdizionale della Corte dei conti, l'assessore per il turismo è stato dichiarato soggetto all'obbligo della presentazione del rendiconto previsto dall'articolo 9 della legge n. 1041 del 1971 per la gestione del fondo di rotazione per il credito turistico-alberghiero istituito con l'articolo 1 della legge n. 46 del 1967.

I relativi rendiconti non sono stati ancora presentati.

III. 13. 3. — *Attività istituzionale.*

In materia di turismo (rubrica 2) considerazione prioritaria meta lo stato di attuazione della legge n. 78 del 1976 (modificata dalla n. 32 del 1977) che ha autorizzato per lo sviluppo del turismo in Sicilia una spesa complessiva di 140 miliardi, elevati poi a 170 dall'articolo 54 della legge n. 85 del 1980, così ripartiti:

a) 50 miliardi per l'incentivazione di iniziative ricettive da impiegare mediante la costituzione presso istituti di credito di due fondi di rotazione a gestione separata, uno dei quali non ancora operante in quanto il decreto di approvazione della relativa convenzione, adottato in data 8 aprile 1980, è stato ammesso a visto dopo la chiusura dell'esercizio 1980 (deliberazione della sezione regionale del controllo della Corte dei conti n. 169 del 13 gennaio 1981);

b) 20 miliardi per il completamento o la realizzazione di opere urgenti di valorizzazione turistica da ripartire in base ad un programma predisposto dall'assessore e approvato dalla giunta, previo parere della competente commissione legislativa (articolo 2, secondo comma);

c) 90 miliardi per opere pubbliche d'interesse turistico (articolo 2, primo comma).

Se la prima riflessione che suggerisce la legge è di ordine quantitativo, dato che la dimensione dell'autorizzazione di spesa testimonia l'importanza che la Regione annette al turismo nel quadro dello sviluppo economico siciliano, sul piano qualitativo la normativa in esame si segnala per il disegno programmatico degli interventi di cui alla lettera c) che si articola in due distinte fasi.

Alla fase ascendente partecipano gli enti locali, titolari del potere di proposta, l'apposito comitato per la programmazione dello sviluppo turistico (vedasi III. 13. 1), col compito di elaborare lo schema del programma, l'assessore che forma il programma e la giunta regionale che lo approva.

La fase discendente si concreta nella formulazione, sulla base del programma approvato, di progetti-obiettivo indicanti gli interventi, le spese da realizzare, i tempi di attuazione, le linee dell'uso del territorio e la distinzione tra le opere di competenza regionale e quelle delegabili per l'esecuzione agli enti locali. Di tali progetti-obiettivo approvati dall'assessore, previo parere del comitato, è prevista poi la comunicazione alla competente commissione legislativa.

L'impostazione del procedimento in astratto appare pregevole, sebbene rimanga, come si è accennato, l'esigenza di raccordare le programmazioni settoriali con quella generale.

Qualche riserva va invece formulata sui tempi di attuazione della legge. In primo luogo i progetti-obiettivo sono stati formulati solo nel 1978, e si consideri al riguardo che il Comitato per la programmazione dello sviluppo turistico ha operato con solerzia producendo il documento di dettaglio entro pochi mesi dall'insediamento, avvenuto nel maggio 1977. Quanto alla realizzazione dei progetti-obiettivo, a fronte dei ricordati 90 miliardi autorizzati sono stati effettuati pagamenti per 25 miliardi.

Altro intervento rilevante, seppure di scarso significato programmatico, nel settore del turismo, è l'autorizzazione di spesa di 27 miliardi (articolo 42 della legge n. 34 del 1978, modificata dall'articolo 55 della legge n. 85 del 1980) per il completamento di opere d'interesse turistico a carico diretto della Regione. In merito è da osservare che le opere, al completamento delle quali vengono destinati i fondi, sono quelle finanziate dalle leggi n. 4 del 1965 e n. 48 del 1970; il che significa che a distanza di tanti anni le opere non erano ancora ultimate.

Sempre con riferimento alle iniziative in conto capitale nella rubrica del turismo, un programma organico non perfettamente messo a punto è quello previsto dall'articolo 4 della legge n. 71 del 1976 per la valorizzazione delle isole minori, del quale esiste in atto un primo stralcio.

Di rilievo ancora nel comparto degli investimenti (capitolo 87351) l'attività espletata dall'amministrazione per la conservazione e gestione del patrimonio alberghiero.

L'intervento diretto della Regione in tale settore immobiliare, che risale alla metà degli anni cinquanta (leggi n. 45 del 1953 e n. 15 del 1955), mirava alla duplice finalità di favorire il turismo sociale e di stimolare l'iniziativa privata. Ad un'analisi retrospettiva, può dirsi che l'obiettivo fu conseguito solo parzialmente, come dimostra il fatto che sedici complessi alberghieri furono poi ceduti in uso gratuito ad enti, di regola comuni, per essere utilizzati a fini sociali culturali e scolastici.

Degli impianti ricettivi dei quali è stata conservata l'originaria destinazione, quelli di Piana degli Albanesi, Taormina, Falconara, Solunto e Levanzo non sono funzionanti; gli altri, affidati in gestione a privati, sono riportati nell'allegata tavola.

Sul versante della spesa corrente vanno segnalati, quali atti annuali a contenuto programmatico finalizzati ad incrementare il mo-

IMPIANTI RICETTIVI REGIONALI GESTITI DA PRIVATI FUNZIONANTI
AL 31 DICEMBRE 1980

LOCALITA'	TIPOLOGIA	CANONE ANNUO	SCADENZA CONTRATTO
Etna M(°)	RA	120.000	1984
Etna T.F.(°)	RA	120.000	1984
Giarre (°)	III cat.	3.180.000	1992
Linguaglossa	VT	6.050.000	1992
Paternò (°)	III cat.	918.000	scaduto
Enna (°)	II cat.	4.920.000	1986
Piazza A.	PR	650.000	1986
Pergusa	VT	1.300.000	1997
Floresta (°)	IV cat.	960.000	1985
Castelmola (°)	III cat.	1.100.000	1985
Mistretta (°)	IV cat.	720.000	scaduto
Gibilmanna (°)	PR	480.000	scaduto
Alcamo MB (°°)	IV cat.	360.000	1998
Alcamo (°)	IV cat.	781.000	1986
Erice (°)	VT	2.128.000	scaduto
Pantelleria (°)	III cat.	552.000	1985

Legenda: RA : rifugio alpino
VT : villaggio turistico
PR : posto di ristoro

(°) manutenzione straordinaria a carico dell'Amministrazione

(°°) manutenzione ordinaria e straordinaria a carico della Amministrazione.

vimento turistico in Sicilia (sul fenomeno, vedi la relativa tavola), il calendario delle manifestazioni turistiche e il piano di propaganda, approvati entro il mese di giugno dall'assessore, sentito il consiglio regionale del turismo (articoli 30 e 34 della legge n. 46 del 1967). Il primo è un elenco delle manifestazioni (circa 200 per il 1980) ammesse al finanziamento o al contributo regionale di cui non viene predeterminato l'importo. L'altro è una ripartizione dei fondi disponibili (previsti 800 milioni, erogati 741) tra i vari settori d'intervento, i più rilevanti dei quali sono stati la campagna pubblicitaria sul mercato europeo, il materiale informativo e l'attività promozionale in Italia e all'estero.

Passando alla rubrica dello sport, occorre soffermarsi brevemente sul piano quinquennale per gli impianti sportivi previsto dalla legge n. 8 del 1978 per il quale valgono considerazioni analoghe a quelle formulate prima a proposito del programma d'interventi nel settore del turismo.

Ad un impianto programmatico di buona concezione, fanno riscontro, sul piano attuativo, risultati che, pur migliori rispetto al menzionato programma d'interventi, non sono tuttavia ancora ottimali.

Al 30 settembre 1980, data di riferimento della « Situazione sullo stato di attuazione delle leggi regionali di spesa », gli stanziamenti ammontano a 97,1 miliardi, sui quali i pagamenti effettuati, pari a 23,3 miliardi, incidono nella misura del 24 per cento. È interessante rilevare che i pagamenti in conto capitale (16,7 miliardi) riguardano quasi esclusivamente (capitolo 88253) interventi a carico diretto, mentre del tutto irrilevante (appena 52,8 milioni) è la spesa per trasferimenti agli enti locali, segno questo della scarsa funzionalità di tali enti. Della parte corrente della rubrica in esame meritano un cenno i contributi (emessi titoli di spesa nel 1980 per 3,5 miliardi) erogati a quasi 2.000 società sportive.

Quanto infine al comparto dei trasporti (rubrica 5), si segnala che la sezione centrale del controllo della Corte dei conti con deliberazione n. 1061 del 22 maggio 1980 ha ricusato il visto al decreto del Presidente della Repubblica concernente le norme di attuazione dello statuto siciliano nella materia. In attesa del piano per la graduale pubblicazione dei servizi di autolinee in concessione (articolo 1 delle leggi n. 4 del 1975 e n. 7 del 1977), non può che auspicarsi un sollecito riordino del settore anche in considerazione dei rilevanti oneri finanziari. Limitando l'analisi ai trasferimenti, con esclusione quindi della spesa diretta e delle partecipazioni azionarie, i pagamenti effettuati a carico del bilancio regionale (altri interventi sono inclusi nei programmi regionali di sviluppo) superano i 38 miliardi, 23 dei quali in conto capitale.

III. 13. 4. — *Aziende autonome delle terme di Sciacca ed Acireale.*

Dall'esercizio 1980, per effetto dell'articolo 4 della legge n. 256 del 1979 sostitutivo dell'ultimo comma dell'articolo 4 della legge n. 47 del 1977, i bilanci delle aziende idrotermali non sono più allegati al bilancio della Regione.

I rendiconti per il 1970 delle due aziende presentano le seguenti risultanze:

a) *Aziende delle terme di Sciacca*. Le entrate accertate ammontano a 895 milioni (di cui 400 milioni per contributo regionale a pareggio bilancio), le spese impegnate a 865,3 milioni. Conseguono un saldo positivo di competenza di 29,7 milioni che sommato al miglioramento complessivo conseguito nella gestione dei residui (111,6 milioni) dà un avanzo di gestione di 141,3 milioni. Notevole infine la giacenza di cassa che ammonta a 1181,2 milioni;

b) *Azienda delle terme di Acireale*. Le entrate accertate ammontano a 1.469,7 milioni (di cui 668 milioni per contributo regionale), le spese impegnate a 1.305,2 milioni. Conseguono un saldo positivo di competenza di 164,5 milioni che sommato al miglioramento complessivo conseguito nella gestione dei residui (20,3 milioni) dà un avanzo di gestione di 184,8 milioni. Di segno contrario invece la situazione di cassa che espone un disavanzo di 11,6 milioni molto più contenuto per altro rispetto al precedente esercizio (205,3 milioni).

Si segnala infine che sono in corso di perfezionamento le convenzioni per il servizio di cassa di cui alle leggi n. 45 del 1976 e n. 68 del 1977.

L'Estensore

F.to: GIUSEPPE COGLIANDRO

Il Presidente

F.to GIUSEPPE BONACCI

MOVIMENTO TURISTICO IN SICILIA

	PRESENZE		POSTI LETTO	
	1979	1980 VAR %	1979	1980 VAR %
Esercizi alberghieri	6.675.000	6.957.000 +4,24	55.000	58.000 + 4,12
Esercizi extra-alberghieri	1.357.000	1.465.000 +8,01	23.000	28.000 +21,75
Esercizi alberghieri ed extra alberghieri	8.032.000	8.423.000 +4,87	78.000	86.000 + 9,32

Fonte: Pubblicazione interna dell'Amministrazione a cura del Centro regionale di ricerche statistiche.