

PARTE TERZA : CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA'
DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE

3.1 - CONSIDERAZIONI GENERALI

3.1.1 - Attività di alta amministrazione

La valutazione sullo svolgimento dell'attività di alta amministrazione non può prescindere dalla constatazione che l'esercizio di questa funzione in sede regionale è quasi del tutto assente.

Al riguardo si comincia col rilevare che la figura del provvedimento amministrativo generale è pressochè ignota, laddove invece un frequente ricorso a tale strumento consentirebbe di avviare quell'auspicato processo di delegificazione considerato dai più attenti giuristi e politologi come il primo rimedio per alleggerire il carico di lavoro del Legislativo e, ad un tempo, evitare l'eccesso di produzione normativa.

Anzichè assecondare questa tendenza la Regione siciliana

mostra invece una spiccata tendenza per lo strumento legislativo cui ricorre frequentemente anche per fattispecie di per sè oggetto di regolamentazione amministrativa.

L'esempio più vistoso - ma non esclusivo - è quello delle leggi di spesa che dispongono direttamente le variazioni di bilancio (istituzione di capitoli, prelevamento dai fondi di riserva e contestuale impinguamento di capitoli di spesa ecc.) demandato all'autorità amministrativa.

L'illustrato stravolgimento del ruolo dei due strumenti - legge e provvedimento amministrativo - rileva anzitutto in termini di tempestività, dovendo dare per scontata, almeno in teoria, la maggiore speditezza dell'adozione del provvedimento amministrativo rispetto all'approvazione della legge.

Ma c'è di più. L'eventuale errore, e trattasi di evenienza già verificatasi per le variazioni di bilancio, nella legge comporta - in omaggio al principio secondo il quale un atto giuridico può essere modificato solo da ^{un} successivo atto omologo - l'emanazione d'una nuova legge (di rettifica).

In effetti, il ricorso alla legge-provvedimento non è un fatto casuale o estemporaneo ma si iscrive in quel fenomeno di progressivo trasferimento dei poteri decisionali dalla sede amministrativa a quella legislativa, sul quale la Corte ha reiteratamente richiamato l'attenzione.

Ci si riferisce naturalmente all'ormai istituzionalizzato intervento delle Commissioni legislative nei procedimenti amministrativi, non solo di natura programmatica ma anche di mera gestione.

Da questo fenomeno di cogestione, consegue, come la Corte va ripetendo da anni, da un lato, l'affievolimento del controllo politico spettante al Legislativo e, dall'altro, la deresponsabilizzazione dell'Esecutivo che si manifesta tra l'altro nella riluttanza ad adottare regolamenti esecutivi anche nell'ipotesi (il riferimento obbligato è alla legge regionale n. 48 del 1960) in cui ciò sia imposto da una disciplina legislativa assolutamente generica.

Occorre peraltro rilevare che anche quando è la legge a prescrivere la compilazione di testi unici (sul punto si veda in particolare il capitolo dell'Assessorato della agricoltura) o l'emana-zione di regolamenti organizzativi (quello delle Commissioni provinciali di controllo si attende da oltre 20 anni), tali atti stentano a prendere corpo.

Quanto al potere di indirizzo e di coordinamento, pur dando atto di una maggiore sensibilità sul tema da parte di alcune Amministrazioni regionali (Sanità e Territorio), deve ribadirsi lo auspicio che sia ulteriormente intensificato l'esercizio di queste funzioni, atteso che l'attività di gestione è ormai espletata in massima parte da una molteplicità di strutture operative che vanno pertanto dirette e coordinate al duplice fine di assicurare l'omogeneità di comportamento e conseguire gli obiettivi predeterminati in sede di programmazione dalla Regione.

Di non minore rilievo, anche per le implicazioni di ordine politico, è infine il tema delle nomine degli amministratori di enti e istituti regionali, molti dei quali in regime di progratio ormai da tempo (Ente aquedotto siciliano, Azienda siciliana trasporti, Istituto della vite e del vino, Istituto regionale per il credito alla cooperazione, per non parlare dei Consorzi di bonifica).

In argomento, il disegno di legge d'iniziativa governativa n. 503 presentato l'11 febbraio 1983 propone una rigorosa regolamentazione della materia che merita ogni consenso. Non resta quindi che auspicarne la sollecita approvazione.

3.1.2 - Organizzazione

La Gazzetta ufficiale della Regione siciliana del 6 novembre 1982 dà notizia di un decreto del Presidente della Regione col quale si ricostituisce la Commissione per l'attuazione della riforma dell'Amministrazione regionale prevista originariamente dall'art. 78 della legge regionale n.7 del 1971 e successivamente istituzionalizzata dalla legge regionale n.19 del 1977.

Si scopre così che per tutti questi anni, dal 1971 ad ora, ha funzionato, e si prevede anzi che debba continuare a funzionare per il futuro, una commissione deputata a compiti "di vigilanza e di promozione per l'attuazione della riforma".

Di quella riforma, cioè, che per generale convincimento non ha trovato applicazione e che comunque ora si intende smontare, avendo constatato che - nonostante la sua dichiarata finalizzazione ad obiettivi efficientistici e nonostante l'entusiastico consenso con cui fu allora accolta dalla dottrina, non solo siciliana - essa ha finito per abbassare ulteriormente il livello di produttività dell'apparato regionale, alimentando processi di appiattimento, di demotivazione e di deprofessionalizzazione.

Si diceva che, secondo l'opinione prevalente, i risultati fallimentari della riforma del 1971 sono attribuibili alla sua mancata applicazione (la "riforma tradita").

Ciò vale certamente per taluni felici spunti (previsione dei gruppi di organizzazione e metodo, pubblicità dell'azione amministrativa, rappresentanza degli utenti ecc.) che purtroppo non hanno trovato sviluppo e applicazione.

L'analisi sembra invece consolatoria per quanto concerne l'intelaiatura concettuale della riforma, più sensibile alle suggestioni sociologiche che alle tecniche dell'amministrazione e comunque ideata in astratto senza tener conto del suo impatto sulla burocrazia siciliana.

Resta comunque il fatto che è la stessa struttura portante della legge n. 7 del 1971 che oggi viene messa in discussione, come è dato desumere dal dibattito politico-sindacale.

Tre erano infatti i principi cardine cui si ispirava la riforma del

1971: l'orizzontalità della carriera in contrapposizione alla scala gerarchica, l'orizzontalità e l'informalità della struttura modulata in gruppi di lavoro liberamente modificabili dall'autorità amministrativa, in contrapposizione all'organizzazione formale e piramidale, e la collegialità della decisione in contrapposizione dell'autoritarismo di vertice.

Ebbene, tutt'e tre i suesposti principi sembrano oggi ripudiati, come risulta, in primo luogo, dalla previsione di istituire la qualifica intermedia tra direttore regionale e dirigente sulla quale si registrano unanimi consensi.

L'introduzione del dirigente intermedio, destinato ad assorbire, da un lato, le funzioni esercitate dall'attuale "coordinatore" dei gruppi di lavoro, figura priva di rilevanza giuridica e, dall'altro, il ruolo che la riforma assegnava alla conferenza dei dirigenti, viene infatti ad infrangere i criteri non solo dell'orizzontalità (della carriera e della struttura) ma anche quelli dell'informalità e della collegialità, dato che la nuova qualifica di dirigente non può non implicare il ripristino d'una entità organizzativa formale e monocratica (ufficio?) cui preporre lo stesso.

Non meno significative le implicazioni dell'istituzione del dirigente intermedio in tema di politica del personale.

Dopo un decennio di ideologia equalitaristica che ha attenuato il principio di autorità, come dimostra la rarefazione dei provvedimenti disciplinari; che ha alimentato la tendenza al lassismo e al parassitismo, come dimostra la vicenda, ormai rimossa, dell'intervento del giudice penale per perseguire l'assenteismo dei pubblici dipendenti; che ha disincentivato e demotivato le potenzialità individuali, produ-

cendo "frustrazioni e avvilitamento" (1), si colgono chiari segnali di un cambiamento di rotta.

Un primo segnale viene dalla legge 145 del 1980 che abbozza, in qualche disposizione, un orientamento verso la riconsiderazione dei valori meritocratici. E' anche degno di nota rilevare che sono tornate in circolazione espressioni quali "professionalità", "responsabilità individuali", "selezione", "carriera", ecc.

Ma il segnale più significativo dell'inversione di tendenza è offerto dal programma del nuovo Governo (2) che esplicitamente prospetta l'esigenza di mettere in moto meccanismi che consentano "una valutazione dell'operato dei singoli dipendenti ed un recupero della responsabilità individuale (schede di carico, individuazione dei flussi di lavoro, disciplina)" nel presupposto che "la filosofia dell'efficienza deve essenzialmente poggiare sul recupero di professionalità degli operatori amministrativi, la rivalutazione delle capacità operative dei soggetti e i connessi necessari riconoscimenti, anche di ordine economico".

Se l'enu. ciazione di tali obiettivi merita la più ampia adesione, non può tuttavia non rilevarsi che il loro conseguimento dovrà passare attraverso la soluzione di non pochi e non facili problemi.

(1) V. l'Appello dell'Assessore alla Presidenza della Regione al personale regionale, in Documenti di vita siciliana, 1983, n. 1, p. 42.

(2) Cfr. il Discorso programmatico del Presidente della Regione siciliana pronunciato all'A.R.S. il 13.1.1983, in Documenti di vita siciliana, numero speciale, gennaio 1983, pp. 43-44.

Per dare un'idea di tale ordine di difficoltà, si comincia col rilevare che dell'attuale personale in servizio presso la Regione non si conosce neanche l'esatta consistenza numerica (sul punto, si v. il successivo paragrafo).

Nè si dispone di un chiaro quadro della composizione e distribuzione di tale personale, non avendo trovato praticamente applicazione l'art. 11 della legge regionale n. 2 del 1978 che prevedeva l'emanazione di decreti presidenziali, a cadenza biennale, per ripartire il personale tra i vari assessorati.

Quanto alla distribuzione del personale all'interno delle singole amministrazioni, la situazione sfugge ad ogni analisi sia per la mutevolezza dei gruppi di lavoro sia per l'assoluta irrazionalità delle dotazioni organiche degli stessi gruppi di lavoro (qualcuno con un solo impiegato).

Ad aggrovigliare la situazione hanno poi concorso due fenomeni di segno diverso: da un lato, la riduzione dei quadri regionali a causa sia del blocco delle assunzioni protrattosi per 12 anni, che ha impedito il ricambio fisiologico del personale, sia del massiccio prepensionamento, alimentato da una incongrua normativa regionale, che ha depauperato un patrimonio di professionalità; dall'altro il rigonfiamento dell'organico a causa sia del corposo e indiscriminato trasferimento alla Regione di personale proveniente dallo Stato e dai più svariati enti sia della non meno massiccia e indiscriminata assunzione dei cosiddetti giovani, tema per il quale si rinvia al capitolo della Presidenza.

Il combinarsi di questi due fenomeni unitamente allo svilimento delle capacità individuali, nascente dalla riforma del 1971, ed alla

mancata attivazione di strumenti formativi, non poteva non provocare quella caduta di efficienza che nessuno dei rimedi escogitati in questi anni è valso o può valere ad evitare.

Non il ricorso ai consulenti esterni (14 alla Presidenza della Regione, di cui 10 alla direzione della programmazione, 3 all'Assessorato del territorio e 2 a quello del bilancio), attesa la mancanza sia d'un rapporto stabile con l'amministrazione (i consulenti vengono normalmente sostituiti, col cessare dalla carica dell'autorità che li ha nominati) sia d'un rapporto di interazione dei consulenti con la burocrazia; non la commessa di studi a esperti esterni (studi ai quali di fatto ricorrono frequentemente le amministrazioni regionali e della cui utilizzazione non si ha notizia), riguardando tali incarichi l'attività progettuale e non quella operativa; non, per lo stesso ordine di considerazioni, la cooptazione di esperti all'interno dell'apparato attraverso il modulo abusato del collegio misto, che ha tra l'altro l'inconveniente di emarginare l'apparato nella fase ideativa; non infine l'assunzione con contratto di diritto privato di specialisti (assunti per un biennio nell'esercizio 1982 dall'Assessorato del territorio un biologo, un geologo, un ingegnere idraulico, due ingegneri sanitari e un chimico), trattandosi di una forma di collaborazione temporanea e settoriale.

Se quindi è facile convenire che per conseguire l'obiettivo dell'efficienza occorre intervenire sull'apparato, va però soggiunto che un tale intervento è necessario ma non sufficiente, essendo quell'obiettivo la risultante finale di un insieme di fattori, tra loro interagenti, che possono così schematizzarsi:

- politica del personale basata su incentivi motivazionali, monetizzabili

- o no;
- attivazione di strumenti di aggiornamento professionale;
 - disegno organizzatorio coerente con l'esercizio delle funzioni e quindi col riparto di attribuzioni tra la Regione e gli enti sub-regionali e col riparto di competenze all'interno dell'amministrazione regionale;
 - razionale e tempestivo svolgimento dell'azione amministrativa, sotto il duplice profilo della corrispondenza delle procedure agli obiettivi e del concreto esercizio dell'attività di direzione di coordinamento e dei controlli interni;
 - rispetto dei canoni di tecnica legislativa per assicurare l'intelligibilità del dettato normativo;
 - funzionalizzazione dei controlli esterni sugli enti sub-regionali alle esigenze di uniformità di indirizzo e del corretto impiego delle risorse regionali.

Della politica del personale si è già detto; i temi della azione amministrativa (v. paragrafi 3.1.1 e 3.1.4), della fattibilità delle leggi (v. il capitolo della Presidenza della Regione) e dei controlli sugli enti locali (v. omonimo capitolo) sono trattati in altre parti della relazione; sull'esigenza di intensificare l'attività di formazione professionale, sinora trascurata, del personale regionale in relazione ai compiti che gli stessi sono chiamati a svolgere non occorre certo indugiare, se non per rilevare che a tal fine la Regione può meglio utilizzare i moltissimi istituti da essa finanziati che operano nel settore formativo (3); resta quindi da completare l'analisi delle problematiche orga

(3) Si v. sul punto il D.D.L. d'iniziativa parlamentare n. 169 presentato il 14.1.1982 che prevede l'istituzione di una scuola superiore per la formazione dei quadri dirigenziali pubblici e privati della Regione siciliana.

nizzative.

In argomento non può non rilevarsi che il riparto di competenze tra le amministrazioni regionali sembra obbedire più a contingenti criteri di dosaggio politico che ai rigorosi criteri della competenza per materia. Ne fanno fede la frantumazione delle competenze in materia di lavori pubblici fra 5 assessorati (Lavori pubblici, Presidenza, Turismo, Agricoltura e Beni culturali); la progressiva intromissione della Presidenza della Regione in settori spettanti ad altri assessorati (pesca, dissalazione delle acque marine ecc.); il quadro variegato e confuso delle funzioni dell'assessorato della cooperazione, che la legge regionale n. 2 del 1978 ha istituito mediante un'operazione di assemblaggio di competenze scorporate da altre amministrazioni, ecc.

Altro tema organizzativo di grande rilevanza sul quale da qualche anno si incentra l'analisi della Corte, riguarda la collegialità che nella Regione siciliana ha assunto aspetti marcatamente pletorici sotto il triplice profilo dell'eccessivo numero di organi, che comporta sovrapposizioni di competenze negli stessi settori di attività; dell'ampissima dimensione dei collegi (il Consiglio regionale dei beni culturali ha 59 componenti e la Consulta per l'emigrazione addirittura 60), che determina gravi problemi di funzionalità; e infine della vastissima rappresentatività degli interessi (nel Consiglio dei beni culturali sono presenti, oltre il Presidente della Regione e 4 Assessori, le componenti politiche, sindacali, culturali, ecologiche, scolastiche, burocratiche, tecnico-scientifiche e degli enti locali) che richiede lunghe mediazioni per venire alle decisioni amministrative.

Naturalmente non sfugge la finalizzazione di tale formula organizza-

toria a esigenze di democratizzazione dell'azione pubblica attraverso l'apertura delle istituzioni ai soggetti sociali. E' facile però rilevare anzitutto che non sempre l'estensione della rappresentatività riflette un effettivo pluralismo sociale, poichè spesso si verifica che le varie e distinte componenti (esperti, associazioni di amministratori di enti locali, organizzazioni cooperativistiche, associazioni culturali ecc.) promanano o sono controllate da uno stesso soggetto (partiti politici, i sindacati).

Resta comunque decisiva l'obiezione che se per un eccesso di partecipazione si bloccano i meccanismi decisionali falliscono ad un tempo sia l'obiettivo (soddisfacimento di bisogni pubblici) cui è preordinata l'azione pubblica sia la stessa idea di partecipazione che è uno strumento per migliorare (attraverso la ponderazione di tutti gli interessi in gioco) la decisione e non certo per impedirla.

Si è voluto qui riprendere il discorso della collegialità, riprospettando le considerazioni critiche già formulate nelle precedenti relazioni, in quanto sul fenomeno si registra un qualche ripensamento. Lo si rileva dal programma del nuovo Governo (4) che mostra di voler recepire l'auspicio della Corte di ridimensionare il ruolo degli attuali organi collegiali, causa non ultima dello scarso tasso di produttività dell'apparato regionale.

Non si può infine esaurire la disamina della tematica organizzativa senza reiterare le notazioni, anch'esse critiche, sulla mancanza di

(4) Cfr. Discorso programmatico del Presidente della Regione, cit., pag. 43.

raccordo tra Direzione della programmazione, incardinata nella Presidenza della Regione, e l'Assessorato del bilancio e delle finanze (5); sull'eterogeneità della Direzione del personale e dei servizi generali della Presidenza che accorpa il servizio del demanio, in atto scoordinato con la Direzione delle finanze dell'omonimo Assessorato, e quello del Provveditorato per le cui disfunzioni si rinvia al capitolo della Presidenza; e sul ruolo dei direttori regionali che andrebbe valorizzato sia con l'attribuzione di funzioni proprie, in analogia alla normativa statale, sia con il riconoscimento d'un adeguato trattamento economico. Non è infatti raro il caso che dipendenti di livello inferiore, in virtù dei contorti meccanismi previsti dalla legge n. 145 del 1980, percepiscano uno stipendio uguale o anche superiore a quello goduto dai direttori regionali.

Da tutto quanto precede emerge chiaramente che il varo della riforma amministrativa regionale, che anche nel programma del nuovo Governo continua a rivestire carattere prioritario, richiederà un notevolissimo impegno. Anche perchè la soluzione da dare ai vari problemi prima evidenziati dipenderà dalla scelta di campo tra la conservazione dell'attuale struttura assessoriale e l'introduzione del dipartimento (6), scelta che non potrà non essere a sua volta condizionata dal tipo di organiz

(5) Sul punto, l'art. 7 del D.D.L. n. 565 d'iniziativa governativa presentato il 18.4.1983 prevede che la Presidenza della Regione "partecipa" alla attività di elaborazione del bilancio pluriennale della Regione.

(6) Sul punto v. il D.D.L. d'iniziativa parlamentare n. 478 presentato il 6.1.1983.

zazione che si vorrà dare agli uffici periferici trasferiti dallo Stato e soprattutto dalla riforma degli enti sub-regionali con particolare riguardo all'ente intermedio, tema quest'ultimo tornato in tempi recenti al centro del dibattito, come dimostrano le numerose iniziative sia scientifiche che legislative (7).

Se sono questi i nodi organizzativi che occorrerà sciogliere per restituire funzionalità all'apparato regionale, e se questi nodi sono intrecciati, come si è cercato di dimostrare, con quelli delle procedure e dell'attività di direzione e di coordinamento nonché con la riqualificazione e incentivazione del personale, e se, ancora, occorrerà sforzarsi per migliorare la qualità del prodotto normativo, allora è di tutta evidenza che non sarà dall'istituzione di alcune centinaia di posti di dirigente intermedio (questione centrale della negoziazione tra Governo e sindacati per il rinnovo del contratto di lavoro dei dipendenti regionali per il triennio 1982-84) o dall'aumento di 10 posti di direttore regionale (proposto dal D.D.L. n. 503/A presentato dal Presidente della Regione l'11.2.1983) che potrà venire l'auspicato recupero di efficienza, obiettivo mitico continuamente riproposto e sistematicamente mancato.

(7) Si v., tra l'altro, il D.D.L. n. 125 d'iniziativa parlamentare presentato il 9.12.1981, che recepisce le indicazioni del "Documento dei Quindici" elaborato nel 1976; il D.D.L. n. 194, anch'esso d'iniziativa parlamentare, presentato il 4.2.1982, che propone l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente del libero consorzio, e il D.D.L. n. 550 presentato dal Presidente della Regione il 30.3.1983 che prevede la costituzione spontanea della nuova provincia attraverso l'iniziativa dei Comuni interessati.

3.1.3. - Personale

3.1.3.1 - Premessa

In questo paragrafo la materia del personale sarà analizzata sotto il triplice profilo normativo, statistico e finanziario. Non si farà invece qui cenno ai temi di politica del personale (professionalità, adeguatezza organica, disaffezione, assenteismo ecc.), essendo stati già trattati, per connessione d'argomento, nel precedente paragrafo dell'organizzazione, cui pertanto si rinvia.

3.1.3.2 - Personale in servizio

a) Aspetti normativi. Nel corso del 1982 è stato pressochè completato il riassetto delle posizioni giuridiche ed economiche dei dipendenti regionali in attuazione della legge regionale n. 145 del 1980 e succesive modifiche.

Devono ribadirsi le considerazioni formulate negli anni precedenti sulla farraginosità di tali norme e sulle gravi discrepanze che da esse derivano. Al riguardo è necessario aggiungere che, a causa dei procedimenti tortuosi e contorti previsti dagli articoli 27 e seguenti della legge n. 145, che richiedono anche la soluzione di equazioni matematiche, il costo medio per un provvedimento di determinazione del trattamento economico è elevatissimo, a fronte di un risultato (incremento dello stipendio) assai modesto.

E' di palese intuizione che i medesimi risultati si sarebbero potuti conseguire con minimo costo, aggiornando gli importi della tabella delle retribuzioni spettanti in relazione alla qualifica ed alla anziani

tà di servizio. Appare, in conseguenza, urgente e non ulteriormente procrastinabile, riscrivere tale legge eliminando tutto quello che a livello di procedimento appare inutile.

Per di più l'interpretazione che l'Amministrazione ha dato di questo contesto normativo ha prodotto e produce gravi disparità di trattamento che la Corte ha cercato di superare attraverso un criterio esecutivo ispirato a razionalità, eguaglianza ed equità.

Ci si riferisce in particolare alla questione dell'inquadramento dei dipendenti assunti dopo il 1° gennaio 1979, alla quale, anche se allo stato non si conoscono le determinazioni dell'Amministrazione, si ritiene di far cenno al fine di mettere in evidenza le gravi sperequazioni che possono derivare da un'interpretazione non conforme ai suddetti principi.

Un agente tecnico assunto il 1° 1.1979 viene inquadrato nel secondo livello, classe 5^a, usufruendo dei benefici previsti dagli artt. 29 e 30 della citata legge regionale n. 145. Un altro agente tecnico, assunto il 1° 1.1981, viene inquadrato nel secondo livello, ma alla classe iniziale, cui corrisponde un trattamento economico di importo addirittura inferiore a quello previsto dalla tabella in vigore antecedente al 1° 1.1979. Proprio questa considerazione, e cioè che gli importi della tabella B allegata alla legge regionale n. 145, comportante miglioramenti economici, sono inferiori a quelli della tabella in vigore fino al 31.12.1978, pone l'esigenza di adottare un criterio interpretativo diverso da quello seguito dall'Amministrazione.

E' da ritenere infatti che anche ai dipendenti assunti dopo il 1° 1. 1979 debbano applicarsi sia l'art. 29, in quanto la locuzione "spettante",

contenuta nel 2° comma, deve correttamente intendersi equivalente all'espressione "che sarebbe spettata se il dipendente fosse stato in servizio alla data del 31.12.1978", sia l'art. 30, in quanto l'interpretazione logica della norma, confortata da indirizzi giurisprudenziali relativi al personale statale e conforme alle più elementari regole d'equità, orienta verso l'attribuzione dei benefici in questione anche ai dipendenti che assumano servizio posteriormente a tale data.

Ne consegue che il dipendente assunto il 1° 1.1981, dovrà essere in quadrato non nella classe iniziale, come finora operato, ma nella classe immediatamente antecedente a quella del dipendente assunto il 1° 1.1979, col risultato che fra i due ci sarà la differenza di una sola classe di stipendio per effetto della diversa anzianità di servizio.

Un'altro indirizzo applicativo della legge regionale n. 145 seguito dall'Amministrazione, che suscita gravi perplessità, è quella concernente i direttori regionali. Questi sono stati inquadrati con lo stesso sistema adottato per tutti gli altri dipendenti regionali e in particolare con il meccanismo previsto dall'art. 29. Poichè il 1° comma stabilisce che ai dipendenti va attribuita la classe di stipendio di cui alla tabella B, tabella che non prevede i direttori regionali, il cui trattamento economico è invece indicato nella tabella A, è da ritenersi che essi non siano destinatari della norma.

Nella precedente relazione, la Corte aveva segnalato numerose norme delle più volte citata legge regionale n. 145 (articoli 11, 27 ultimo comma, 29 terzo comma, 30 primo comma, 55 e 56 nonché 61) la cui applicazione sollevava complessi problemi interpretativi a derimere i quali si sollecitava l'intervento chiarificatore del legislatore.

Questi è intervenuto soltanto implicitamente a proposito degli artt. 55 e 56 - che prevedono l'attribuzione ai dipendenti che prestano servizio presso la Regione in posizione di comando o di utilizzazione di un'indennità pari alla differenza tra il trattamento economico complessivo lordo goduto presso l'Amministrazione di appartenenza e quello spettante al personale regionale con uguale anzianità nella corrispondente qualifica - ed esplicitamente con riferimento all'art. 61, concernente l'inquadramento nei ruoli regionali delle sopresse scuole sussidiarie. Su quest'ultimo punto, la legge regionale n. 45 del 10.5.1982 ha fissato la data di decorrenza del'inquadramento, prima mancante.

Quanto all'indennità di cui ai menzionati articoli 55 e 56, la cui determinazione era stata giudicata disagiata, in considerazione delle difficoltà derivanti dalla comparazione di posizioni giuridico-economiche pertinenti ad ordinamenti diversi, si rileva che il censurato meccanismo è stato esteso dalla legge regionale n. 103 del 5.8.1982 al personale del servizio sanitario nazionale comandato presso gli Assessorati della sanità e del bilancio.

b) Consistenza numerica del personale. La prima notazione che s'imponesse sul tema concerne la mancanza di dati certi sulla consistenza del personale che presta servizio presso la Regione. Ciò è dovuto:

1. - alla molteplicità ed eterogeneità delle categorie di personale non di ruolo in ordine al quale esistono le situazioni più disparate: precariato giovanile pagato dalla Regione e che presta servizio presso altri enti; personale statale pagato dalla Regione e che di fatto, e per rinuncia della stessa, continua ad esercitare funzioni statali; personale statale pagato dallo Stato che esercita parzialmente funzioni regionali; personale rifiutato dalla Regione (dipendenti dell'ex Gioventù italiana) e

tuttavia retribuito dalla stessa;

2. - a leggi regionali speciali che demandano ad amministrazioni diverse dalla Presidenza la gestione di determinate categorie di personale;

3. - a situazioni fattuali. Ci si riferisce al personale appartenente alla Presidenza della Regione e gestito dalla stessa che presta servizio presso l'Assessorato dell'agricoltura o, anche, ai numerosi distacchi informali di personale regionale presso altri enti, e viceversa;

4. - alla mancanza di un'unica struttura centralizzata che si occupi almeno a livello statistico di tutto il personale.

La consapevolezza di tali problemi è stata avvertita dall'Ufficio di gabinetto dell'Assessorato alla Presidenza della Regione che meritoriamente ha assunto l'iniziativa di censire tutto il personale regionale. Ma proprio il fatto che una siffatta iniziativa provenga dall'Ufficio di gabinetto conferma la validità dei rilievi critici circa la mancata attivazione nell'ambito amministrativo regionale delle strutture burocratiche deputate all'analisi organizzativa previste dalla legge regionale n. 7 del 1971.

Tutto quanto precede serve anche per avvertire che i dati sulla consistenza del personale riportati nell'apposita tavola vanno accolti con qualche margine di approssimazione. Nella stessa tavola, in ogni caso, accanto ai dati rilevati, non senza difficoltà, dalla Corte sono indicati in parentesi i dati disponibili forniti dall'Ufficio di gabinetto della Presidenza della Regione.

Al 31 marzo 1983, risultano in servizio presso l'amministrazione regionale n. 7.446 dipendenti di ruolo la cui ripartizione per ruoli, qualifiche e livelli è esposta nell'allegata tavola. Rispetto al prece-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 11 - SITUAZIONE NUMERICA DEL PERSONALE AL 31 MARZO 1983

PERSONALE DI RUOLO

Segretario generale	1	
Direttori regionali	23	24 (24)
<u>RUOLO AMMINISTRATIVO</u>		
Dirigenti livello VII	693	
Assistenti livello VI	1.572	
Operatori arch. livello IV	1.110	
Steno-dattilografi livello IV	22	
Dattilografi livello IV	76	
Agenti tecnici livello II	115	
Commessi livello II	274	
Operai livello II	23	
Salariati livello I	18	3.903 (3.934)

RUOLI TECNICI

Dirigenti livello VIII	351 (335)	
Assistenti livello VI	487 (512)	
Agenti venatori livello III	69 (100)	
Agenti tecnici livello II	58 (55)	965 (1.002)

CORPO FORESTALE

Sottufficiali livello V	52	
Guardie forestali livello III	401	453 (443)

SCUOLE SUSSIDIARIE

	309	309
<u>SCUOLE MATERNE</u>		
Insegnanti	823	
Assistenti	790	1.613

ISTITUTI REGIONALI D'ARTE

Presidi	2	
Insegnanti	130	
Personale non docente	47	179

TOTALE		7.446
--------	--	-------

PERSONALE COMANDATO

Carriera direttiva	290	
Carriera di concetto	508	
Carriera esecutiva	1.065	
Commessi	138	
Agenti tecnici	25	
Custodi	480	
Operai	77	2.583
Personale del Ministero dei trasporti		321
		<u>10.350</u>

dente esercizio (data di riferimento 31 dicembre 1981) si registra un aumento di ben 426 unità, aumento certamente rilevante ove si consideri il massiccio fenomeno di pensionamento anticipato che si è verificato nell'esercizio e di cui si dirà dopo.

A determinare il rilevato incremento organico hanno concorso la assunzione di 162 dipendenti (104 steno-dattilografi e dattilografi e 58 assistenti tecnici) e l'inquadramento in ruolo di circa 600 impiegati, già in servizio presso l'amministrazione regionale.

Trattasi del personale proveniente dagli "enti soppressi" del quale le precedenti relazioni hanno illustrato stato giuridico ed economico, fonti normative e consistenza numerica, e la cui situazione con gli opportuni aggiornamenti qui appresso si riepiloga.

a) Personale degli ex enti di addestramento dei lavoratori (ENALC, INAPLI, INIASA) posti in liquidazione con D.P.R. n. 10 del 15.1.1972. Trattasi di 320 dipendenti già in posizione, dapprima, di "utilizzazione" (l.r. n. 104 del 1977) e, poi, di "avvalimento" (D.P.R. n. 143 del 16.2.1979), che sono stati inquadrati nel ruolo speciale transitorio istituito con legge regionale n. 76 del 2.8.1982.

b) Personale degli enti edilizi (ISES, ISSCAL, INCIS, GESCAL, EZI) soppressi con D.P.R. n. 1036 del 30.12.1972. Anche tale personale (97 unità), transitato formalmente alla Regione in virtù del D.P.R. n. 683 del 1°.7. 1977, ma già dalla stessa "utilizzato" (l.r. n. 43 del 6.6.1975), è stato inquadrato nel ruolo speciale transitorio di cui alla citata legge regionale n. 76 del 1982.

c) Personale dell'ente "Utenti motori agricoli" soppresso dalla legge

statale n. 641 del 1978. La vicenda di questa categoria di personale (58 dipendenti) è analoga a quella delle altre due categorie prima illustrate: trasferimento (D.P.R. n. 218 del 24.3.1981), utilizzazione (l.r. n. 97 del 6.5.1981) e inquadramento, in corso di ultimazione, nel ruolo transitorio (citata l.r. n. 76 del 1982).

d) Personale degli ex Comitati provinciali della caccia. La legge regionale n. 37 del 1981 ha istituito il ruolo degli agenti venatori con la dotazione organica di 246 unità. Al 31 marzo 1983 risultano inquadrati 69 agenti venatori e 18 unità amministrative.

e) Personale proveniente da enti mutualistici. Trattasi di personale già assegnato alla Regione in posizione di comando dal D.L. n. 264 del 1'8.7.1974, del quale fu disposta dapprima l'utilizzazione (l.r. n. 27 del 3.6.1975) e successivamente l'inquadramento (art. 13 l.r. n. 76 del 28.4.1981). Da notare che per questa categoria di personale il definitivo inserimento nei ruoli regionali (attualmente 37 unità) non è stato preceduto - a differenza delle categorie di cui alle lettere a), b) e c) - dall'emanazione di norme di attuazione dello Statuto siciliano.

Oltre ai 7.446 impiegati di ruolo, prestano servizio presso l'amministrazione regionale 2.904 dipendenti, quasi tutti statali, in posizione di comando, così ripartiti:

- 544 dipendenti del Ministero dei lavori pubblici, in servizio presso il Provveditorato alle opere pubbliche e gli uffici del Genio civile, con esclusione delle sezioni esercitanti funzioni di competenza statale e la sezione autonoma del Genio civile di Palermo per il servizio idrografico (D.P.R. n. 683 del 1°7.1977);

- 949 dipendenti del Ministero del lavoro in servizio presso gli uffici (regionale e provinciali) del lavoro, gli Ispettorati del lavoro e gli uffici di collocamento (D.P.R. n. 76 del 16.2.1979);
- 804 dipendenti del Ministero dei beni culturali in servizio presso le Sovrintendenze bibliografiche e le Sovrintendenze ai monumenti e alle antichità nonchè presso i musei e gallerie (DD.PP.RR. 635 e 637 del 30.8.1975);
- 57 dipendenti del Ministero dell'agricoltura in servizio presso gli Ispettorati (compartimentale e provinciali) per l'alimentazione nonchè presso gli uffici del Commissariato generale anticoccidico di Catania (D.P.R. n. 218 del 24.3.1981). Va segnalato, come nota di colore, che in un ufficio provinciale dell'alimentazione il personale si esaurisce nel solo dirigente e in un altro nel commesso;
- 7 dipendenti provenienti dall'ex Gioventù italiana, ente posto in liquidazione già con R.D.L. n. 704 del 2.8.1943 e definitivamente soppresso con legge n. 764 del 1975 che ha trasferito alle Regioni il relativo personale. Nonostante l'avvenuta impugnazione di quella legge, da parte della Regione, il personale in questione viene in atto pagato con fondi regionali (cfr., per ultimo, l.r. n. 145 del 1980);
- 222 dipendenti provenienti dai disciolti enti mutualistici in servizio presso gli Assessorati della sanità e del bilancio nonchè presso il Centro meccanografico INAM (leggi regionali n. 87 del 12.8.1980 e n. 103 del 5.8.1982);
- dipendenti del Ministero dei trasporti in servizio presso la direzione

compartimentale e gli uffici provinciali della motorizzazione civile. Questo personale, in posizione di "avvalimento" (D.P.R. n. 485 del 6.8.1981), continua ad essere pagato dallo Stato e secondo fonti ufficiose (1) è composto di 321 unità.

Il predetto personale è collocato in posizione di comando presso la Regione, transiterà nei ruoli organici (ad eccezione dei dipendenti dell'ex Gioventù italiana) della medesima dopo l'emanazione di apposite norme di attuazione dello Statuto e gode (con esclusione dei dipendenti del Ministero dei trasporti che sono pagati dallo Stato) dello stesso trattamento economico dei regionali.

Per completezza di rilevazione, occorre ancora considerare i concorsi in via d'espletamento che porteranno in breve all'assunzione di 1.175 dipendenti (tra i quali meritano menzione 117 dirigenti tecnici e 243 assistenti tecnici, la maggior parte dei quali assorbita dall'Amministrazione dei beni culturali, e 232 dattilografi e steno-dattilografi) e il precariato giovanile quantificato complessivamente in 11.727 unità, di cui 3.190 (v. sul punto il capitolo della Presidenza della Regione) in servizio presso gli uffici centrali e periferici della Regione.

Può dirsi quindi che, senza contare altre categorie di personale di cui si profila il trasferimento alla Regione (dipendenti degli enti di cui alla tabella annessa al D.P.R. n. 616 del 24.7.1977 e insegnanti delle scuole elementari statali già comandati presso i patronati scolastici), in tempi ravvicinati la Regione disporrà di poco meno di 15 mila dipendenti (10.350 risultanti dalla tavola + 1.175 nuovi assunti + 3.190 giovani = 14.715).

Trattasi di personale eterogeneo per provenienza, professionalità,

(1) Cfr. Assemblea regionale siciliana, Il trasferimento alla Regione siciliana di personale statale e di enti soppressi, Quaderni a cura dell'Ufficio studi legislativi dell'A.R.S. n. 17, 1983, 42.

cultura e motivazioni. Assimilarne le varie componenti, sfruttarne tutte le potenzialità, vocarlo ai nuovi compiti che la Regione è chiamata a svolgere non sarà certo facile. Ma è solo attraverso la soluzione di questo tipo di problemi che dovrà passare qualsiasi progetto di riforma amministrativa della Regione, se si vorrà conseguire l'auspicato rilancio efficientistico.

c) Analisi della gestione. Le spese per il personale distinte per amministrazioni e voci retributive sono esposte nell'allegata tavola, con l'avvertenza che la stessa è stata elaborata sulla base dei titoli di spesa ammessi a visto dalla Corte e che quindi i relativi dati presentano qualche scarto, in ogni caso privo di significato, rispetto ai pagamenti definitivi risultanti dal consuntivo.

L'onere complessivo per tutto il personale in servizio compreso quello comandato e con esclusione dei cosiddetti giovani (sull'argomento, si v. il capitolo della Presidenza della Regione) è di 191 miliardi, con un incremento del 22,3 per cento rispetto al precedente esercizio (156 miliardi), con la precisazione che il dato del 1982 comprende anche 593 milioni per il programma assistenziale, intervento non compreso in quello del precedente esercizio.

Tale lievitazione della spesa è inferiore di 20 punti rispetto al 1981 il cui indice (43,6 per cento) era però palesemente anomalo, essendo stati pagati in quell'anno i conguagli per i miglioramenti economici previsti dalla legge regionale n. 145 del 1980.

L'aumento più consistente riguarda la voce stipendio che, nonostante il contenuto aumento tabellare del 12 per cento previsto dalla legge regionale n. 93 del 5 agosto 1982, registra un incremento del 23,4 per

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 12 - SPESE PER IL PERSONALE IN SERVIZIO

	Stipendi ed altri assegni fissi	Compenso lav. straordinario	Indennità missione	Altre spese	Totali
Presidenza	39.909,-	5.139,2	140,-	1.265,-	46.453,2
Bilancio e Finanze	4.227,2	710,-	21,6	-	4.958,8
Territorio	1.454,4	281,3	44,4	-	1.777,1
Turismo	1.411,1	263,-	56,1	-	1.730,2
Lavori pubblici	11.902,5	2.445,5	391,5	-	14.739,5
Enti locali	4.382,4	850,4	110,1	-	5.342,9
Agricoltura	34.398,6	4.022,-	1.711,-	1.432,-	41.563,6
Beni culturali	40.282,6	2.588,2	136,-	888,5	43.895,3
Sanità	2.449,1	240,-	68,5	202,-	2.959,6
Lavoro	19.906,-	3.349,-	674,3	1,5	23.930,8
Cooperazione	870,-	253,5	68,-	-	1.191,5
Industria	1.761,4	386,-	116,4	107,4	2.371,2
	-----	-----	-----	-----	-----
	162.954,3	20.528,1	3.534,9	3.896,4	190.913,7

cento, determinato dalle nuove assunzioni di personale, di cui si è prima detto, e dal pagamento di arretrati protrattosi anche nel 1982, come dimostra la erogazione di oltre 16 miliardi in conto residui.

Più contenuto invece rispetto al precedente esercizio l'aumento della spesa per lavoro straordinario, passata da 18,6 a 20,5 miliardi con un indice incrementale del 10,2 per cento contro il 36 per cento del 1981.

Quanto alla prassi instaurata di concedere con criteri di larghezza le autorizzazioni a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti ordinari, questione sulla quale la relazione dello scorso anno richiamava l'attenzione, si rileva che lo spettro del fenomeno è molto ampio, riguardando (oltre ai direttori regionali per i quali l'autorizzazione appare più che giustificata), 569 dirigenti, 798 assistenti, 682 archivisti e 381 commessi e agenti tecnici) per cui è da auspicare il contenimento di tali autorizzazioni ai soli casi di assoluta indilazionabilità, anche per evitare situazioni di disparità tra il personale.

Delle altre voci retributive un cenno merita la spesa per missioni, sostanzialmente stazionaria (da 3.504 a 3.535 milioni), essendo rimasta immutata la misura dell'indennità, e la spesa per indennità varie, le cui componenti più significative (oltre al programma assistenziale di cui si dirà dopo) sono le seguenti:

- indennità al personale forestale (504 unità)	1.338,5 milioni
- indennità ai centralinisti ciechi (45 unità)	55,5 "
- indennità di guida (155 unità)	53,1 "
- indennità agli addetti ai centri meccanogr. (53 unità)	11,9 "
- indennità ai vivaisti (48 unità)	29,8 "

- partecipazione a corsi di perfezionamento	44,3 milioni
- indennità di guardia notturna	144,6 "
- equi indennizzi	92,5 "

Da notare in argomento che il cap. 14021 del bilancio per il 1982 prevedeva uno stanziamento di 300 milioni per indennità da corrispondere agli agenti venatori, indennità in ordine alla quale è emersa una questione di particolare rilievo politico-costituzionale.

Con decreto del 24.5.1982 (G.U.R.S. n. 26 del 12.6.1982), non sottoposto al controllo della Corte dei conti e, a quanto consta, non impugnato dal Commissario dello Stato, il Presidente della Regione attribuì agli agenti venatori la qualità di agente di pubblica sicurezza, motivando la surrogazione nelle funzioni del Ministero dell'interno, cui spetta l'emanazione di tali provvedimenti, con la mancata emanazione di norme di attuazione dell'art. 31 dello Statuto.

La Corte, che ha conosciuto del decreto del Presidente della Regione in occasione dell'esame di un provvedimento dell'Assessore all'agricoltura, con quello collegato, concessivo dell'indennità in questione, ha invece obiettato che proprio la mancanza di norme d'attuazione, che dovrebbero puntualizzare le competenze trasferite, preclude al Presidente della Regione l'esercizio di funzioni spettanti al Ministero dell'interno, come dimostra il fatto che in Sicilia i Prefetti continuano a conferire la qualità di agente di pubblica sicurezza ai vigili urbani* (legge statale n. 690 del 31.8.1907).

Altra questione, di un qualche interesse, concerne il trattamento economico dei segretari particolari del Presidente della Regione e degli Assessori.

Se tale personale è estraneo all'amministrazione regionale, percepisce il trattamento economico equiparato a quello di dirigente (livello VII), classe iniziale, (l.r. n. 15 del 13.4.1959); se invece è dipendente di altre pubbliche amministrazioni ha diritto a conservare il trattamento in godimento presso l'amministrazione di appartenenza.

Ciò ha consentito di rilevare che, mentre per i segretari particolari equiparati al dirigente regionale la spesa annua ammonta a 18 milioni, per quello del Presidente della Regione, dipendente dell'AMAT, il relativo onere è quasi triplicato (51,7 milioni).

In relazione infine ai vantaggi extra-retribuzione fruiti dal personale regionale, oltre la concessione di prestiti, vanno menzionati le agevolazioni in materia di trasporti (370 milioni), la stipulazione di polizze assicurative sulla vita a favore del personale, di cui alla legge regionale n. 2 del 23.2.1962 (poco più di 5 milioni) e il consueto programma assistenziale per il quale è stata stanziata la somma di 650 milioni (550 nel 1981) così ripartita:

- ricovero educazione e istruzione orfani	20	milioni
- borse di studio	167	"
- assegni di natalità, nuzialità e lutto	100	"
- attività culturali e ricreative	113	"
- contributi a cooperative di consumo	250	"

L'analisi sin qui condotta ha riguardato naturalmente la spesa destinata al personale regionale. Occorre avvertire, però, che quella prima considerata non esaurisce l'intervento regionale in materia, dovendo pure tenere conto non solo degli oneri del precariato giovanile gestito dalla Presidenza

al cui capitolo si rinvia, ma anche, al di là delle forme ufficiali di intervento, spesso mimetizzate, della spesa per il personale dei consorzi di bonifica (si v. il capitolo dell'agricoltura) delle IPAB (v. il capitolo degli enti locali), delle aziende private e pubbliche di trasporto (v. il capitolo del Turismo) e delle aziende private in crisi (v. il capitolo del Lavoro). Senza contare il personale degli enti economici, per il cui mantenimento sono in massima parte bruciati i finanziamenti regionali.

3.1.3.3 - Personale in quiescenza

Come era prevedibile, dopo la stasi registratasi nel 1981 per l'atteso conseguimento da parte dei dipendenti regionali dei miglioramenti economici scaturenti dal nuovo contratto di lavoro, decorrente dal 1° gennaio 1982, il fenomeno dell'esodo volontario ha ripreso a galoppare.

Alla fine dell'esercizio il numero dei trattamenti pensionistici ordinari (cui vanno aggiunti 175 assegni vitalizi) è di 3.870, con un incremento di 443 nuovi pensionati che risultano triplicati rispetto al precedente esercizio (148).

Di questi 443 nuovi pensionamenti, ben 410 casi riguardano dimissioni volontarie, di cui solo 32 rassegnate da dipendenti di età superiore a 60 anni.

Le conseguenze di questa emorragia sono gravissime sia sul piano finanziario per il crescente onere della spesa (54,4 miliardi contro i 45,5 del 1981), sia sul piano dell'efficienza dell'apparato che subisce un progressivo depauperamento di quadri ancora giovani non facilmente

rimpiazzabili, sia infine sul piano sociale, essendo noto che una parte cospicua dei giovani pensionati va ad alimentare il mercato del lavoro sommerso, ostruendo ulteriormente i già intasati canali dell'occupazione giovanile.

La causa principale di tutto ciò è a tutti nota e su di essa la Corte torna ogni anno puntualmente. Si allude a quel grottesco meccanismo della normativa regionale che largisce già sotto la soglia di 30 anni di servizio una pensione di importo pari allo stipendio, favorendo in tal modo il prepensionamento.

Il fatto poi che periodicamente, specie in occasione di episodi clamorosi sollevati dalla stampa, vengano dalle sedi politiche e sindacale generici proclami di razionalizzare il sistema, non fa che creare allarmi negli interessati e incentivare il già copioso sfollamento.

3.1.4 - Azione amministrativa.

I profili sotto i quali va valutata l'attività amministrativa siciliana, come qualsiasi attività, non possono che essere due: la qualità e la tempestività.

Il primo ordine dei problemi investe la tematica della programmazione e, a tal riguardo, si è avuto già modo di notare (v. il relativo capitolo, collocato in apertura della relazione) che in Sicilia il processo programmatico sul piano effettuale stenta a decollare.

Quanto alla tempestività dell'azione amministrativa, soccorre, per una valutazione a tal fine, il tasso di attivazione finanziaria, risultante dal rapporto tra il volume dei pagamenti complessivi (momento

finale del procedimento di spesa coincidente con il raggiungimento dell'obiettivo) e la massa spendibile, ottenuta sommando i nuovi stanziamenti e i residui passivi provenienti dagli esercizi precedenti, che rappresenta il momento iniziale dell'attività di spesa ed esprime il totale delle risorse messe a disposizione dalla pubblica amministrazione per il raggiungimento dell'obiettivo.

Per la spesa regionale, l'indice di realizzazione alla fine del 1982 è del 48 per cento, con un incremento rispetto al precedente esercizio di 4 punti (44 per cento).

La rilevata accelerazione della spesa regionale non sembra tuttavia giustificare soverchi ottimismo, posto che esistono notevolissimi margini da attivare, con particolare riguardo al conto capitale, il cui indice, pur recuperando oltre 5 punti sul precedente esercizio (27,65 per cento), resta tuttora al di sotto della soglia del 33 per cento.

Tanto più non vi è luogo a compiacimenti sol che si consideri che il rilevato indice del 33 per cento del conto capitale è un valore che media indici diversissimi. Per limitare l'analisi ai due comparti delle partecipazioni azionarie (categoria XII) e degli interventi diretti (categorie IX e X), è significativo osservare che per le partecipazioni azionarie (e non occorre qui ripetere le solite considerazioni sulla improduttività di tali interventi) il tasso di attivazione finanziaria è dello 85 per cento, mentre per gli interventi diretti, che concernono in massima parte l'esecuzione di lavori pubblici, il tasso scende addirittura sotto il 10 per cento.

Occorre aggiungere, ma è un discorso che la Corte va ripetendo da anni, che l'attività di gestione è ormai affidata pressochè interamente

a strutture sub-regionali (Enti locali, ESA, Consorzi di bonifica, Consorzi per le aree di sviluppo industriale), essendo rimaste nella competenza dell'Amministrazione regionale solo le materie dell'edilizia demaniale e delle opere marittime nonché taluni settori dell'agricoltura e dei beni culturali demandati ad uffici periferici.

Quanto alle cause della lentezza della spesa, la Corte non può che confermare le precedenti valutazioni.

Anzitutto è intuitivo che la vastissima previsione di strumenti programmatori rallenta l'attività di gestione, per l'ovvio rilievo, come si diceva lo scorso anno, che "una politica di programmazione della spesa è necessariamente più lenta di una politica di spesa senza programmazione".

Il fatto poi che molti di questi strumenti non sono adottati o sono adottati con ritardo è un ulteriore fattore che refluisce sull'attività di gestione.

Un altro ordine di cause è da rinvenire in quell'eccesso di partecipazione sul quale la Corte da qualche anno appunta la sua analisi.

Ci si riferisce al duplice fenomeno dell'estesissima collegialità e del non meno esteso intervento dell'organo legislativo nei procedimenti amministrativi, intervento che rappresenta non solo una costante dell'attività di programmazione, ma che ormai investe con sistematicità anche l'attività di gestione.

L'ultimo apporto al riguardo è offerto dagli artt. 10 e 20 della l.r. n. 86 del 1982 - il primo relativo al marchio di origine geografica dell'uva Italia, l'altro alla delimitazione provvisoria dei territori comunali interessati da tali coltivazioni - e dall'art. 13 della legge

regionale n. 105 sempre del 1982 che subordina al parere della competente Commissione legislativa la concessione di sussidi straordinari.

Sono temi, questi della collegialità (sul punto, si v. pure il precedente paragrafo) e della cogestione tra Esecutivo e Legislativo, sui quali le due precedenti relazioni della Corte si sono ampiamente soffermate, sicchè ulteriori notazioni sono superflue. Si vuole solo aggiungere, ed è un fatto nuovo che fa ben sperare, che nel programma del nuovo Governo (1) si prospetta per entrambi i fenomeni un ridimensionamento.

Quanto alle procedure, è noto che l'argomento e quello, più in generale, della "trasparenza" dell'attività amministrativa sono stati recuperati al dibattito politico da numerose iniziative legislative (2), alcune delle quali di ampio respiro, e da qualificati contributi scientifici (3).

(1) Cfr. il discorso programmatico del Presidente della Regione in Documenti di vita siciliana, numero speciale, gennaio 1983, p. 42 sg.

(2) Cfr., per la materia dei lavori pubblici, i disegni di legge d'iniziativa parlamentare n.ri 216, 314, 341 e 546 (presentati rispettivamente il 24.2, il 20.5, il 15.6.1982 e il 24.3.1983) e, sul tema della trasparenza, i disegni di legge n.ri 46, 114, 132 e 398 presentati rispettivamente il 14.11, il 3.12, il 10.12.1981 e il 20.7.1982.

(3) Cfr. "Il Giornale di Sicilia" del 19 e 21 dicembre 1982, 13 gennaio e 27 giugno 1983 nonchè "Avvisatore" del 22 e 29 dicembre 1982 e 5 gennaio 1983.

Il tema delle procedure, con particolare riguardo alla materia dei lavori pubblici, non è certo sottovalutato dalla Corte che in tal senso nella relazione dello scorso anno ha segnalato taluni obiettivi di razionalizzazione procedimentale.

La stessa relazione non ha però ritenuto di poter condividere la diffusa opinione che fa risalire quasi esclusivamente le cause della marcata lentezza dell'azione amministrativa siciliana alla macchinosità delle procedure, motivando l'opinione con la considerazione che, almeno per quanto riguarda l'attività di finanziamento, l'attuale procedimento - che si esaurisce nel decreto di finanziamento e contestuale erogazione delle somme cui deve (dovrebbe) far seguito la presentazione del rendiconto da parte degli enti esecutori - è già scarnificato al massimo e non tollera ulteriori "semplificazioni".

Siffatti convincimenti la Corte ritiene di dover confermare, nella convinzione che il recupero dell'efficienza presuppone la soluzione di ben altri e complessi problemi. Ma di tutto ciò si è detto nel precedente paragrafo, cui si rinvia.

3.2 - PRESIDENZA DELLA REGIONE

3.2.1 - Premessa

Come di consueto, in questo capitolo l'azione della Presidenza sarà esaminata solo sotto il profilo amministrativo-gestionale, con l'esclusione quindi sia dell'attività di programmazione, argomento che per la sua rilevanza è collocato in apertura della Relazione, sia dell'alta amministrazione, tema per il quale si rinvia al primo paragrafo del primo capitolo di questa terza parte.

3.2.1 - Attività istituzionale

Il comparto più significativo delle competenze della Presidenza concerne l'attività di riparto delle disponibilità finanziarie, con particolare riguardo ai fondi da attribuire ai comuni per l'esercizio delle funzioni amministrative loro trasferite dalla Regione (artt. 19 e 20 l.r. n.1 del 1979).

Le somme stanziare per tali finalità ai comuni ammontano a 184 miliardi per investimenti e a 143,9 miliardi per spese correnti, contro, rispettivamente, miliardi 180 e 144 del 1981. Complessivamente l'assegnazione è quindi passata

dai 324 miliardi del precedente esercizio agli attuali 327,9 miliardi, con un modestissimo incremento appena superiore all'1 per cento.

La denunciata eseguità dell'aumento è però solo apparente. Occorre infatti considerare che, per il comparto degli investimenti, il dato del precedente esercizio (180 miliardi) è comprensivo di 20 miliardi per assegnazioni straordinarie di cui all'art.20 della citata legge regionale n.1 del 1979, assegnazione straordinaria che non è stata effettuata nel 1982. Se pertanto si limita il raffronto agli investimenti ordinari (al netto dei 20 miliardi), si rileva un incremento (da 160 a 184 miliardi) di 24 miliardi, pari in termini percentuali a 15 punti.

Quanto al fondo per servizi, la dinamica finanziaria presenta notevoli difficoltà di analisi. Al riguardo è necessario premettere che l'art.19 della legge regionale n.87 del 1981 ha stanziato una spesa annua di 14 miliardi per l'assistenza agli anziani facendola confluire in tale fondo, al quale è stata successivamente anche destinata (ma, in concreto, non assegnata) la somma di 10 miliardi autorizzata dall'art.4 della legge regionale n.89, sempre del 1981, per interventi di sostegno agli invalidi civili.

Le citate disposizioni normative sono state valutate

negativamente dalla Relazione dello scorso anno, nella considerazione che, mentre le somme da esse autorizzate vanno assegnate in base alle "effettive necessità" (numero degli anziani e invalidi assistibili), il fondo per servizi deve invece essere ripartito secondo i diversi criteri (popolazione, superficie e condizioni socio-economiche) previsti dalla legge regionale n.1 del 1979.

La rilevata discrasia legislativa offriva alla Corte (si v. il capitolo degli Enti locali e quello della legislazione di spesa) lo spunto per segnalare l'esigenza di apprestare adeguati meccanismi per il previo esame di fattibilità dei provvedimenti normativi, tema di persistente attualità (come dimostra lo sviluppo della vicenda di cui si riferisce) sul quale esistono già studi ufficiali molto significativi (1) e verso il quale anche in campo regionale si registra un qualche interesse, come risulta dal patrocinio ad una serie di seminari che all'argomento sta dedicando un istituto di ricerca palermitano.

(1) Cfr. La relazione della Commissione di studio, presieduta da A. Barettoni, "per la semplificazione delle procedure e la fattibilità delle leggi nonché lo approntamento dei conseguenti schemi normativi", presentata dal Ministro per la funzione pubblica alla Camera dei deputati il 17.6.1981.
Il testo della relazione è stato pubblicato in Politica del diritto, 1981, n.4, 599, e, ora, completa di allegati e dei contributi scientifici, in Fattibilità ed applicabilità delle leggi, Maggioli, 1983

All'auspicata modifica delle menzionate leggi regionali n.ri 87 e 89 del 1981 si è provveduto (si v. pure sul punto il disegno di legge n.365 presentato dal Presidente della Regione il 1°.7.1982) con l'art.5 della legge regionale di assestamento del bilancio (n.105 del 1982) che ha istituito appositi e distinti capitoli per le spese in questione, stornandole dal fondo per servizi, il cui stanziamento definitivo di 143,9 miliardi è stato pertanto integralmente destinato alle finalità della legge regionale n.1 del 1979.

In realtà, tale integrale restituzione del fondo per servizi alla sua legittima destinazione, affermata dal richiamato art.5 della legge di assestamento del bilancio regionale, è contraddetta dall'art.2 della legge regionale n.91 del 1982 che, commettendo il medesimo errore delle leggi regionali n.ri 87 e 89 del 1981, poi corretto con la citata norma della legge di assestamento, ha fatto confluire nella dotazione del fondo in questione la somma di 7,5 miliardi per contributi per acquisto di libri di testo della scuola media inferiore, riproponendo in tal guisa la commistione nello stesso capitolo di spesa di fondi aventi diversa natura e diversi parametri di riparto.

Ricapitolando e puntualizzando la complessa e intricata vicenda che qui si è voluto ricostruire, si rileva che il fondo per i servizi previsto dall'art.19 della

legge regionale n.1 del 1979 (capitolo di spesa 10723) è dotato all'inizio dell'esercizio di uno stanziamento di 133,4 miliardi, il quale però comprende anche 24 miliardi per interventi assistenziali specifici a favore degli anziani e degli invalidi, non pertinenti alle finalità del fondo. Tale promiscuità di interventi viene eliminata dalla legge di assestamento del bilancio che depura il fondo in questione dalle spese ad esso estranee, stabilendo che l'intero stanziamento iscritto in bilancio, incrementato di altri 3 miliardi, è interamente utilizzabile per i trasferimenti correnti ai comuni. La disposizione si palesa però in contrasto con una precedente norma (art.2 l.r. n.91 del 1982) che aveva assegnato allo stesso fondo la somma di 7,5 miliardi per altri interventi (contributi per libri scolastici), somma in concreto quasi interamente (7.446,4 milioni) ripartita con apposito decreto.

Alla fine di questo tortuoso itinerario, si perviene a rilevare che lo stanziamento del fondo per i servizi del 1982, ammontante a 136,4 miliardi, registra un incremento rispetto al precedente esercizio (130 miliardi, al netto della spesa di 14 miliardi per gli anziani) di 6,4¹ miliardi, pari al 5 per cento.

Restano però, del tortuoso itinerario descritto, le conseguenze che possono così sintetizzarsi:

- violazione dell'art.19 della legge regionale n.1 del 1979 che prevede la ripartizione del fondo per servizi in base ai parametri della popolazione, della superficie e delle condizioni socio-economiche, laddove invece una parte del fondo (7,5 miliardi) è stata ripartita con criteri diversi;
- applicazione, corretta, d'una norma sostanziale (art.1 l.r. n.91 del 1982) in teoria abrogata da una successiva norma contabile errata (art.5 l.r. n.105 del 1982);
- violazione del principio di specificazione delle spese codificato in campo regionale dall'art.5 della legge di contabilità n.47 del 1977 il quale prescrive che il capitolo di spesa deve chiaramente individuare un singolo soggetto;
- inattendibilità delle risultanze contabili, posto che il dato del capitolo relativo al fondo per servizi comprende spese aventi diverse finalità;
- difficoltà future per la gestione e il controllo dei residui del capitolo in questione, giacchè la relativa somma riportata nel rendiconto comprende interventi di diverso oggetto;
- necessità di un ulteriore intervento legislativo per modificare l'art.2 della legge regionale n.91 del 1982;
- ritardi nell'erogazione delle spese, come risulta dal fatto che i capitoli di spesa a favore degli invalidi

(pagati solo 2,2 miliardi su uno stanziamento di 10 miliardi) sono stati emessi in prossimità della chiusura dell'esercizio e che nessuna erogazione risulta effettuata a favore degli anziani.

Indipendentemente da tali ritardi, connessi con gli episodi normativi prima illustrati, è comunque auspicabile una maggiore tempestività ^{nell'attività} di riparto dei fondi ai comuni, con particolare riguardo ai trasferimenti correnti, di fatto erogati in unica soluzione negli ultimi mesi dell'esercizio anzichè (art.35, ultimo comma, l.r. n.1 del 1979) con somministrazioni trimestrali anticipate.

Quanto ai pagamenti sul fondo per investimenti, anch'essi disposti in massima parte in prossimità della chiusura dell'esercizio, va rilevato che ben 67 titoli di spesa per l'importo di oltre 8 miliardi, sono rimasti inestinti per indisponibilità di cassa.

Altra notazione critica in tema riguarda i criteri di ripartizione che, che come è stato già rilevato nelle precedenti relazioni, si rivelano lacunosi e comunque non motivati, limitandosi l'Amministrazione a compilare un mero elenco delle somme da ripartire. Quale caso paradigmatico si segnala il decreto di riparto della somma di 3 miliardi autorizzata dall'art.5 della legge regionale n.105 del 1982, cui si è prima accennato, decrete

to che la Corte è stata costretta a restituire perchè privo di qualsiasi indicazione in ordine ai parametri di riparto.

Serie perplessità suscita poi l'accantonamento, in sede di attribuzione ai comuni delle somme per l'esercizio delle funzioni amministrative, di 20 miliardi (di cui 5 dal fondo per servizi e 15 da quello per investimenti) per assegnazioni straordinarie riservate, per "situazioni particolarmente eccezionali", al Presidente della Regione, accantonamento peraltro disposto su conforme delibera di giunta e previo parere favorevole della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale.

Al riguardo, nel mentre si osserva che la legge fissa in materia parametri rigorosi ed obiettivi, con conseguente esclusione di ogni discrezionalità, è il caso di notare che la ripartizione della predetta ^{somma} ~~ha~~ interessato un numero elevatissimo di Comuni (circa 100 per gli investimenti e 120 per i trasferimenti correnti), in evidente contrasto con l'enunciata eccezionalità dello intervento aggiuntivo.

Passando all'attività di gestione, vengono in rilievo, oltre l'impegno di 5 miliardi per il risanamento del centro storico di Palermo (l. r. n.80 del 2.8.982), i com parti dell'edilizia demaniale, argomento per il quale si

rinvia al successivo paragrafo, e dell'occupazione giovanile, di cui si espone qui di seguito la situazione numerica e finanziaria.

I giovani avviati al lavoro presso amministrazioni pubbliche siciliane, in virtù della normativa statale e regionale, sia con chiamata diretta sia tramite cooperative, sono 9.341, così ripartiti per enti di utilizzazione e livelli retributivi:

	REGIONE	ENTI LOCALI	Totale
7° livello	88	1.134	1.222
6° "	758	4.563	5.321
4° "	366	1.230	1.596
3° "	128	85	213
2° "	407	582	989
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	1.747	7.594	9.341

Sono in corso di svolgimento gli esami di idoneità previsti dall'art.7 della legge regionale n.125 del 1980 a seguito dei quali il personale in questione transiterà nei ruoli organici degli Enti presso i quali prestano servizio.

Ai dati suesposti occorre aggiungere i "giovani" che hanno frequentato i corsi semestrali di formazione (artt.5 e 7 l.r. n.8 del 1981), terminati alla fine

di gennaio 1982, e che attualmente continuano ad essere utilizzati "per compiti attinenti alla formazione professionale", essendo stato prorogato sino al 31 dicembre 1983 (art.5 l.r. n.79 del 1982) l'originario semestre di tirocinio scaduto nell'agosto 1982. Trattasi di 2.386 unità, così distinti per enti di utilizzazione e posizioni giuridico-economiche:

Regione	1.443	Laurea	168
Enti locali	341	Diploma	2.052
Altri enti	602	Scuola media	166
	2.386		2.386

Complessivamente, la consistenza numerica del personale precario è quindi di 11.727 unità, così dislocati per enti e raggruppabili per status:

Regione	3.190	Laurea	1.390
Enti locali	7.935	Diploma	7.373
Altri enti	602	Scuola media	1.762
		" elementare	1.202
	11.727		11.727

Quanto agli oneri finanziari si riporta qui di se-

guito, distintamente per ognuno degli esercizi interessati, la situazione della spesa complessivamente impegnata a carico del bilancio statale e di quello regionale, comprensiva dei contributi, sia di parte corrente che in conto capitale, alle cooperative a prevalente presenza dei giovani (art.18 l. n.285 del 1977 e art.2 l.r. n.37 del 1978), ma con esclusione dei finanziamenti concessi da altre amministrazioni regionali.

(milioni di lire)

	Somme effettive	lire 1982	indici
1978	13.960	27.033	100,-
1979	44.766	74.885	320,7
1980	82.572	114.034	591,5
1981	112.702	131.125	807,3
1982	202.777	202.777	1.452,6
	<hr/>	<hr/>	
	456.777	549.854	

La valutazione in termini finanziari dell'operazione "occupazione giovanile" è implicita nelle cifre suesposte: nel quinquennio 1978-82 la spesa complessiva si è incrementata di 14 volte, pervenendo a 456,8 miliardi che tradotti in lire del 1982 (ottenute rapportando le somme effettive impegnate nei vari esercizi

ai rispettivi coefficienti di deflazione risultanti dagli indici dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati con base 1982 = 100) equivarrebbero a 550 miliardi.

Che tale ingentissimo onere della finanza pubblica abbia soddisfatto istanze sociali, alleggerendo il fronte della disoccupazione giovanile, è scontato.

Ma è altrettanto ovvio che tale finalità poteva (doveva) ben essere coniugata con quella, altrettanto pressante, della produttività dell'apparato pubblico siciliano, esigenza questa che invece è stata ampiamente sacrificata.

Restano ora sul tappeto i problemi di qualificare sul piano professionale e di motivare sul piano psicologico il nuovo personale, problemi che, si auspica, saranno affrontati nel contesto di quella vagheggiata "Riforma amministrativa della Regione" da anni al centro del dibattito politico.

In ordine infine alle irregolarità nella gestione dei fondi accreditati ai funzionari delegati per il pagamento degli emolumenti ai giovani precari, irregolarità sulle quali le precedenti relazioni della Corte avevano richiamato l'attenzione, si segnala che l'apposito gruppo di lavoro della Presidenza della Regione, recentemente potenziato, ha promosso una serie di incontri

con i funzionari delegati per sensibilizzarli sulla necessità di regolarizzare le gestioni delle somme accreditate.

Per effetto di tale attività sono state versate in entrata al bilancio regionale 70 milioni per interessi su somme prelevate in contanti.

3.2.3 - Servizi del demanio, del provveditorato e dello autoparco

Il ripristino funzionale della Zisa di Palermo, il "sollatium" di Guglielmo I d'Altavilla, secondo re normanno di Sicilia, ha avuto larga eco sulla stampa a carattere nazionale, e in pubblicazioni specialistiche, propiziando inoltre l'uscita di pregevolissime monografie.

Da quel 13 ottobre 1971, in cui si verificò il crollo, al 25 febbraio 1983, data di ultimazione dei lavori, l'attività di restauro, felicemente conclusa, nella quale ha profuso il suo impegno il Demanio della Regione, ha via via superato l'agrovigliato nodo della competenza inizialmente segmentata tra molteplici organi (Demanio della Regione, Assessorati della pubblica istruzione, del turismo, dei lavori pubblici, Sovrin-

tendenze ecc.); le appassionate querelles culturali (permanenza dei resti allo stato post-crollo, secondo le prime ipotesi progettuali, ovvero restauro architettonico e relativo ripristino delle parti, secondo le scelte poi prevalse?); i complessi problemi d'ordine tecnico (consolidamento statico, bonifica delle fondazioni, sigillatura delle lesioni a mezzo resine epossidiche, patinatura delle superficie esterne ecc.); e, non ultime, le difficoltà di natura finanziaria, essendo passata la spesa dagli originari 500 milioni a ben 2.175 milioni per i soli lavori, cui occorre aggiungere l'onere per la revisione dei prezzi quantificabile in circa 3 miliardi (indice del 193,2 per cento), per una spesa complessiva di oltre 5 miliardi.

Conseguito l'obiettivo del restauro architettonico, vanno ora risolti i problemi del restauro urbanistico e della destinazione funzionale per inserire il monumento nel circuito della fruizione culturale.

In ordine agli aspetti organizzativi dei servizi del demanio, del provveditorato e dell'autoparco, la Corte non può ^{non} richiamarsi alle notazioni delle precedenti relazioni, con riferimento sia alla proposta di unificare i tre servizi, sia all'esigenza di riorganizzare, nel quadro della riforma amministrativa regionale, il Provveditorato regionale (privo ancora d'una propria

normativa), di cui si è evidenziata l'estrema frammentazione in una pletera mutevole di gruppi di lavoro, con conseguente conflitti di competenza che ostacolano il tempestivo espletamento dell'attività.

Quanto infine all'analisi della gestione del patrimonio, si rinvia, per connessione d'argomento, al capitolo omonimo collocato nella seconda parte.

3.3 - ASSESSORATO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

3.3.1 - Considerazioni generali

Nel marzo del 1979 venne costituita una Commissione di studio con l'incarico di procedere al riordino della normativa regionale concernente il settore agricolo e il relativo coordinamento con la legislazione statale e comunitaria nonché con le indicazioni e gli obiettivi della programmazione.

Poichè alla scadenza del termine assegnato, la Commissione non aveva ancora completato (rectius, iniziato) i propri lavori, si provvide nel 1981 a ricostituire il gruppo di studio con una più ampia composizione "al fine di porre operatori ed utenti nelle condizioni di disporre di un quadro normativo completo, chiaro ed applicabile senza remore nè incertezze, con rapidità ed incisività, eliminando le frammentazioni e le dispersioni e caratterizzando la spesa in senso produttistico, in linea con le indicazioni e gli obiettivi della programmazione" (1).

Si è riportato per esteso il brano contenuto nel decreto costitutivo della Commissione di studio perchè

(1) Cfr. D.P. 15.5.1981 in G.U.R.S. n.37 del 1°.8.1981

esso sintetizza in modo esemplare la diagnosi dei mali che affliggono la normativa siciliana in materia di agricoltura ed avvista con chiarezza i principi informativi del riordino: coordinamento con la normativa nazionale e comunitaria, produttività degli interventi, raccordo con la programmazione.

Le medesime esigenze sono state avvertite dallo schema del piano agricolo regionale il quale ammonisce che se si vuole evitare che la programmazione del settore si esaurisca in "una formalità rituale" occorre superare le attuali difficoltà derivanti, tra l'altro, dalla presenza di una normativa "complessa, eccessiva, del tutto casuale e scoordinata" (2).

Ma la conferma più autorevole dell'esistenza di gravissime distorsioni nell'attuale politica agricola siciliana si rinviene nel discorso programmatico del neo eletto Presidente della Regione (3) il quale in proposito ha affermato che per l'agricoltura siciliana "si impongono nuovi orientamenti nella programmazione degli interventi e nella destinazione della spesa pubblica", nonchè la soluzione di alcuni specifici problemi, " in relazione all'ingente numero di capitoli di spesa (quasi 270) e di provvedimenti legislativi rela-

(2) Comitato regionale della programmazione. Gruppo di lavoro agricoltura, Programma agricolo regionale, Palermo, dicembre 1980, p.1 e 7.

(3) In Documenti di vita siciliana, numero speciale, gennaio 1983, p.29.

tivi (oltre 160), con conseguente polverizzazione di mezzi, appesantimento del lavoro amministrativo, maggiori difficoltà nella programmazione degli interventi e nella capacità di spesa" (4).

Si potrebbe aggiungere per ulteriormente dimostrare l'assoluta urgenza d'un recupero di produttività degli interventi in agricoltura che gli indicatori economici congiunturali del 1982 delineano un peggioramento delle produzioni, con particolare riguardo al settore agrumicolo (- 13,7 per cento) non compensato dal lieve miglioramento registrato nella produzione di frumento e del vino (5).

Da quanto precede emerge chiaramente la consapevolezza della dirigenza politica siciliana dei problemi attuali dell'agricoltura e delle linee prospettive di riformare l'azione regionale. Occorre però rilevare che questa consapevolezza sul piano effettuale ha avuto riscontri modesti.

(4) In realtà, i capitoli di spesa dell'Assessorato dell'agricoltura e delle foreste, con esclusione dell'Azienda forestale, sono, tenuto conto di quelli aggiunti, circa 460.

(5) Cfr. Banco di Sicilia, Servizio studi e programmazione, Quadrante economico-legislativo, Palermo, 1983, n.2, p.2. In argomento, ma con riferimento al 1980, si v. pure Istituto centrale di statistica, Annuario statistico italiano, Edizione 1982, tav. 122 sg.

E infatti, la Commissione di studi costituita nel 1981, a distanza di 2 anni, non risulta neanche insediata e, quanto alla programmazione di settore, non è dato registrare alcun seguito allo "schema" del piano agricolo regionale elaborato nel 1980 da un gruppo di lavoro del Comitato regionale della programmazione e non ancora approvato.(6)

A questo punto è facile osservare che, in mancanza d'una puntuale messa a punto del tessuto normativo nel settore, i pur generosi sforzi finanziari (la l.r. n.86 del 1982 ha stanziato complessivamente per il comparto agricolo 391,5 miliardi) per sostenere l'agricoltura siciliana sono destinati a produrre scarsi risultati.

Sul piano organizzativo va infine rilevato che non sono state ancora rinnovate le Amministrazioni dei Consorzi di bonifica, da lungo tempo in gestione commissariale. Del relativo personale, com'è noto, la Regione si accolla il 95 per cento dell'ammontare complessivo lordo della spesa (ll. rr. 49 e 97 del 1981).

(6) Lo schema del piano è stato approvato dalla Giunta regionale con delibera n.123 del 17.6.1980. Sul tema, si v. il disegno di legge, di iniziativa parlamentare, n.311 presentato il 19.5.1982.

3.3.2 - Attività istituzionale

a. Produzione agricola. Per gli interventi di parte corrente, diretti, a mezzo prevalentemente di contributi, al miglioramento della produzione agricola e alla qualificazione professionale degli operatori, sono stati effettuati complessivamente pagamenti per 3415 milioni a fronte d'una disponibilità di 11.701 milioni.

Ne consegue un indice di realizzazione del 29,2 per cento, valore addirittura più basso (33,8 per cento) di quello del conto capitale (particolarmente rilevante al riguardo i contributi alle cooperative per la lotta contro il gelo e la grandine) che espone pagamenti per 25.101 milioni su una massa spendibile di 74.257 milioni.

b. Tutela dei prodotti agricoli. Gli interventi più significativi riguardano il contributo annuo ad integrazione del bilancio dell'Istituto della vite e del vino (Cap.15004) aumentato da 1.590 a 1800 milioni e il contributo concesso allo stesso Istituto per il conseguimento dei suoi compiti istituzionali (Cap. 15005) previsto per il 1982 in 6 miliardi, tutti impegnati.

Non essendo stata ancora definita la nota que-

stione sollevata dagli uffici finanziari circa l'esatta interpretazione dell'art.28, 2° comma, del D. P.R. 29.9.1973, n.600, le suddette attribuzioni patrimoniali continuano ad essere assoggettate alla ritenuta d'acconto del 4 per cento.

Neppure nel corso del 1982 è stata data applicazione alla legge regionale n.97 del 1981. Soltanto infatti su alcuni capitoli risultano effettuati pagamenti, per importi peraltro modesti, mentre nessuna erogazione di spesa è stata effettuata, neanche in conto residui, sui capitoli 15016, 55022, 55023 e 55025.

I superiori dati confermano le negative valutazioni già espresse lo scorso anno circa il basso indice di utilizzazione delle risorse di bilancio nel termine dell'esercizio finanziario, anche in relazione a provvedimenti, come la legge n.97 del 1981 che aveva il dichiarato scopo di offrire i mezzi di ripresa ad aziende in crisi.

c. Miglioramenti Fondiari. Si è detto nella relazione dello scorso anno della grande importanza che riveste l'elettrificazione rurale per la duplice funzione di veicolo per una migliore "qualità della vita" nelle campagne e per l'ammmodernamento tecnologico.

Per la realizzazione dei piani predisposti dal-

l'ENEL, la Regione ha erogato nel corso del 1982 oltre 17 miliardi sui capitoli 55306, 55312 e 55316 a fronte d'una massa spendibile di 34,8 miliardi, di cui 15,3 di nuovi stanziamenti, tutti impegnati; dati che testimoniano l'impulso ricevuto dal settore dell'elettrificazione rurale.

A parte tale specifico intervento, il comparto dei miglioramenti fondiari denuncia lentezze, come risulta dal modesto indice di realizzazione del conto capitale, inferiore addirittura al 22 per cento (174 miliardi di pagamenti su un volume di disponibilità di 791,8 miliardi).

d. Bonifica. Argomento obbligato è l'aggiornamento della situazione finanziaria relativa alla costruzione, affidata in concessione all'ESA, delle dighe:

- Fiume NARO: la spesa, prevista nel 1966 in 4,7 miliardi, è aumentata di 18 volte, pervenendo a 85 miliardi; inoltre, la perizia relativa ai lavori di completamento, dell'importo di 12 miliardi, approvata nel 1981, ha subito un aumento di 239 milioni per revisione prezzi;
- Fiume S. LEONARDO: la spesa, prevista sempre nel 1966 in 5,2 miliardi, ha superato i 55,5 miliardi (oltre 10 volte);

- Torrente OLIVO: l'importo iniziale del 1973 si è più che quintuplicato (da 10 a 52,4 miliardi); per i lavori di completamento è stato inoltre approvato, nel 1981, un progetto generale di 130 miliardi e un primo lotto di 30,4 miliardi;
- Fiume MAGAZZOLO: l'importo progettuale del 1976 di 28 miliardi registra un incremento del 154 per cento (52,4 miliardi) al 1981, ossia alla data di collaudo; risulta inoltre approvata una perizia per un secondo lotto dei lavori dell'importo di 45 miliardi;
- Torrente BURRALTO: la spesa dal 1976 al 1982 è passata da 16,9 a 35,9 miliardi; inoltre è stata approvata una perizia di completamento per l'importo di 9 miliardi;
- Torrente IRMINIO: la spesa, prevista nel 1976 in 16,2 miliardi, ha superato i 41,3 miliardi; anche per il completamento di questa diga è stato approvato un nuovo progetto di 5 miliardi.

L'enorme lievitazione della spesa causata dalla lentezza che ha caratterizzato e continua a caratterizzare l'esecuzione delle dighe - lentezza a sua volta favorita anche dall'inadeguatezza della programmazione finanziaria - rappresenta una censura che la Corte annualmente non manca di rinnovare.

A distanza di 16 anni dall'avvio dell'ambizioso

programma le dighe o non sono ancora ultimate o sono prive delle opere di canalizzazione e quindi inutilizzabili.

Fra completamento degli invasi e realizzazione delle reti di irrigazione occorrono ancora, secondo la stima corrente, altri 1500 miliardi, che ovviamente non è facile reperire.

E intanto, mentre si discetta sulla " nuova cultura del territorio " e si proclama il carattere di assoluta priorità del completamento del programma irriguo, la siccità, che fatalisticamente viene qualificata " calamità naturale ", anno dopo anno, soffoca l'agricoltura siciliana.

3.4 - ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI

3.4.1 - Considerazioni generali

Rilevava lo scorso anno la Corte che nessuno dei provvedimenti normativi dei quali la precedente relazione aveva auspicato l'emanazione era intervenuto nel corso del 1981: "non la legge organica in materia di assistenza e beneficenza che avrebbe dovuto essere approvata entro il 30 giugno 1979 (art.25 l.r. n.1 del 1979); non l'attesa legge di adeguamento della normativa siciliana ai principi contenuti nel D.P.R. n.421 del 1979 sull'ordinamento contabile degli enti locali; non infine il regolamento di funzionamento delle Commissioni provinciali di controllo tuttora mancante nonostante lo espresso obbligo sancito in una norma di oltre 20 anni fa (art.5 l.r. n.14 del 1961 e, prima, art.16 Decreto presidenziale n.3 del 29.10.1957)".

Con la lunga autocitazione che precede si vuole dare particolare sottolineatura al fatto che sulle questioni segnalate la situazione è rimasta congelata al 1980, non essendo intervenuto in questo biennio nessuno dei prescritti e urgenti provvedimenti normativi.

In tema di assistenza e beneficenza va anzi rile

vato che l'emanazione di una apposita leggina transitoria (la n.71 del 26.7.1982), a distanza di 3 anni dal termine entro il quale avrebbe dovuto intervenire l'approvazione della legge organica, giustifica l'apprensione che l'atteso riordino della materia (peraltro oggettivamente ricca di implicazioni politiche giuridiche ed economiche) subirà ulteriori slittamenti, accentuando lo stato di incertezza in cui versa il settore.

Da notizie ufficiose risultano infatti operanti 736 Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, di cui 362 gestite in precedenza da enti comunali di assistenza e 374 con amministrazioni autonome. Delle prime soltanto 191 esercitano funzioni non marginali; delle seconde ben 199 sono in atto rette da gestioni commissariali. Si aggiunge che il blocco delle assunzioni, disposto dall'art.23 dalla citata legge regionale n.1 del 1979 sino all'entrata in vigore della legge organica, rende difficoltoso lo svolgimento delle normali funzioni, con conseguente scadimento del livello di assistenza.

Con riguardo al personale delle IPAB va rilevato che esso è destinatario degli accordi di lavoro relativi al personale degli enti locali (v.art.6, 19° comma, D.L. n.946 del 1977 convertito nella l.r. n.43 del 1978). La applicazione di tali accordi ha determinato un notevolissimo incremento del precedente trattamento economico che

ha sconvolto l'equilibrio finanziario delle Istituzioni.

Per evitare la distruzione del patrimonio è stata emanata la legge regionale n.71 del 1982, cui prima si è fatto cenno, la quale ha accollato (sino alla conclusione delle operazioni di censimento delle Istituzioni, demandate alla Commissione di cui all'art.24 della legge regionale n.1 del 1979) al bilancio della Regione gli oneri derivanti dagli accordi. La relativa spesa, per il 1982, quantificata in 4 miliardi, si è dimostrata insufficiente, per cui molte delle "opere pie" non hanno potuto ottenere il contributo regionale o l'hanno ottenuto parzialmente.

La seconda delle inadempienze prima segnalata concerne il mancato adeguamento della normativa contabile degli enti locali siciliani ai principi del D.P.R. n.421 del 1979, contenente norme di coordinamento delle contabilità degli enti locali con le disposizioni della legge n.468 del 1978 di riforma del bilancio dello stato.

La vicenda è stata illustrata ampiamente nelle due precedenti relazioni alle quali pertanto si rinvia, non senza tuttavia rammentare che la perdurante inerzia in argomento (nonostante l'elaborazione di uno schema di disegno di legge da parte d'una Commissione di studi istituita nel 1979) ha portato al singolare risultato che ormai da anni gli enti locali siciliani applicano la nor-

mativa statale, malgrado la contraria vigente normativa regionale (materia nella quale, è il caso di ricordarlo, la Regione ha competenza esclusiva) e malgrado le puntuali rivendicazioni che della speciale autonomia siciliana fa ricorrentemente la dirigenza politica isolana. (1)

Quanto infine alle Commissioni provinciali di controllo, è di tutta evidenza che l'omessa emanazione del regolamento di funzionamento, prima segnalata, non rappresenta certo il maggior motivo di insoddisfazione, essendo ben più rilevanti le censure che s'appuntano alla attuale mancanza di uniformità d'indirizzo di tali organi, circostanza che pregiudica tra l'altro l'esercizio neutrale della funzione di controllo.

Sul punto si prende atto con compiacimento che la proposta della Corte, formulata lo scorso anno, di ristrutturare le attuali nove Commissioni in un solo organo regionale articolato in strutture decentrate, in conformità al disegno organizzatorio desumibile da una lettura attendibile dell'art.130 della Costituzione, ha tro-

(1) Cfr. il Discorso programmatico del Presidente della Regione pronunciato all'Assemblea regionale siciliana il 13 gennaio 1983 (in Documenti di vita siciliana, numero speciale, gennaio 1983, p.7 sg.) e le dichiarazioni del Presidente dell'Assemblea regionale e dell'Assessore alla Presidenza della Regione al Convegno su "La Sicilia e le altre Regioni a statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate", organizzato dall'A.R.S. nei giorni 6 e 7 maggio 1983.

vato accoglimento nel programma del Governo Lo Giudice che prospetta l'istituzione di una Commissione regionale quale organo di riesame delle decisioni negative delle Commissioni provinciali (2).

3.4.2 - Attività istituzionale

La maggior parte dell'impegno dell'Assessorato è assorbita in attività sottratte al controllo della Corte quali quelle espletate dalle Commissioni provinciali di controllo, alle cui carenze prima si è accennato, e dalla Commissione regionale per la finanza locale (che ha quasi completato l'esame dei piani di ristrutturazione degli enti locali) nonché quella relativa agli interventi sostitutivi, in caso di inerzia degli amministratori degli enti, e ispettivi (complessivamente 97 milioni circa per spese di missioni nel 1982).

(2) V. il Discorso programmatico del Presidente della Regione, citato, p.46. La dichiarazione programmatica è stata tradotta nell'art.33 del disegno di legge d'iniziativa governativa n.550 che prevede la istituzione della Commissione regionale di controllo composta da un presidente, 6 funzionari regionali, 5 membri dell'ARS, 1 magistrato del Consiglio di giustizia amministrativa e 1 magistrato della Corte dei conti.

Sul punto, va rinnovato l'auspicio che venga potenziato l'ufficio ispettivo dell'Assessorato, costituito in atto da sole 12 unità, con la conseguenza, già rilevata lo scorso anno, che bastano pochi interventi simultanei sostitutivi, cui l'ufficio è pure deputato (le gestioni commissariali nel 1982 hanno riguardato 11 comuni nonché la maggior parte delle citate 191 IPAB), per devitalizzare la struttura ispettiva. Al riguardo non sembra utile rammentare che tale auspicio della Corte era stato recepito dal programma del secondo Governo D'Acquisto. (3)

Quanto all'attività di spesa, essa si esplica quasi del tutto in trasferimenti correnti agli enti locali, alle famiglie ed alle istituzioni sociali, ai quali nel 1982 sono stati erogati (prevalentemente col sistema del mandato diretto) 70.737,8 milioni così ripartiti:

- enti locali	11.041,8 milioni	15,6
- famiglie	46.920,- "	66,3
- istituzioni sociali	12.826,- "	18,1
	<hr/>	<hr/>
	70.787,8	100.-

(3) V. Cronache parlamentari siciliane, 1981, n.6-7, p.269

Premesso che i suesposti dati disaggregati non sono comparabili con quelli riportati nella precedente relazione per la diversità dei criteri di classificazione dei capitoli di spesa, si rileva, in dettaglio, che la spesa per trasferimenti alle famiglie (46,9 miliardi) è quasi interamente assorbita dai capitoli di spesa 19018 e 19008.

Il primo riguarda il ricovero di oltre 12.000 minori, anziani e inabili al lavoro e ha comportato una spesa di 32,5 miliardi; in argomento si attende un intervento normativo che disciplini con chiarezza i criteri di remunerazione dei giorni di assenza dipendenti da festività o dall'applicazione del calendario scolastico.(4)

Il capitolo 19008 concerne la concessione dello assegno mensile ai 6.000 minorati psichici e ha comportato una spesa di 14,2 miliardi. L'intervento regionale in materia ha carattere transitorio, essendo ora questo tipo di assistenza a carico dello Stato. La mancanza di raccordo tra l'Assessorato e le Prefetture, competenti alla concessione dell'assegno statale determina in atto frequenti duplicazioni d'intervento, a causa dei ritardi nella sospensione dell'erogazione da parte regionale o della non coincidenza tra la data di revoca dell'assegno regionale e quella di concessione dell'assegno statale.

(4) Si v. ora la legge regionale n.42 del 30.5.83

C'è sempre comunque un problema di recupero, in quanto la concessione dell'assegno statale decorre dalla presentazione dell'istanza. Per evitare il quale sarebbe opportuno che le Prefetture, previ accordi con la Regione, in sede di liquidazione degli arretrati trattenero, per versarle alla cassa regionale, le somme medio tempore percepite dai minorati.

In tema di trasferimenti alle famiglie merita infine un cenno la questione della ripartizione tra gli inquilini meno abbienti dell'apposito fondo statale (art.75 l. 392 del 1978).

Finalmente, dopo 4 anni, è stata emanata la legge regionale (n.70 del 26.7.1982) che stabilisce i criteri di ripartizione del fondo sociale tra i comuni (numero delle abitazioni in affitto), ma resta il fatto che neanche nell'esercizio in parificazione sono stati effettuati pagamenti.

Quanto ai trasferimenti alle istituzioni sociali, l'intervento di maggior rilievo è quello a favore delle IPAB cui sono stati erogati complessivamente 7,7 miliardi, di cui 3,3 miliardi per gli oneri conseguenti agli accordi di lavoro sui quali si è prima soffermati.

In argomento, una particolare notazione va fatta per i contributi, rispettivamente di 500 e 200 milioni, all'Unione italiana ciechi e all'Ente per l'assistenza ai sordomuti.

Al momento di emanazione delle leggi regionali (n.ri 34 del 1964 e 72 del 1975), gli Enti in questione erano provvisti di personalità giuridica di diritto pubblico e svolgevano una vasta attività assistenziale. Nel 1979 con decreti del P.R. è stata disposta la perdita della personalità di diritto pubblico e l'assunzione di quella di diritto privato. Gli Enti sono stati inoltre privati quasi del tutto delle funzioni assistenziali (demandate in Sicilia provvisoriamente ad un ufficio straordinario costituito presso la Ragioneria regionale dello Stato), conservando soltanto compiti associativi nonché quelli di rappresentanza e tutela degli associati.

Malgrado ciò l'importo dei contributi non solo non è diminuito, in considerazione del venir meno della attività assistenziale, ma, al contrario, è aumentato (per l'E.N.S. da 50 milioni del 1980 agli attuali 200 e per l'U.I.C. da 250 milioni del 1979 agli attuali 500), e, anzi subirà, addirittura, un ulteriore incremento di 300 milioni nel 1983, essendo stata aumentata con legge di bilancio il contributo (da 500 a 800 milioni) a favore dell'U.I.C., ente che peraltro percepisce sussidi anche dall'Assessorato della pubblica istruzione (capitoli 37970 e 38086).

In ordine infine ai finanziamenti agli enti locali, un intervento che stenta a decollare è quello previsto dalla legge regionale n.87 del 1981 a favore degli an-

ziani. Nel mentre si rinvia per notazioni critiche in argomento al capitolo della Presidenza della Regione, si segnala, per quel che qui interessa, che nel corso dell'esercizio è stato ripartito tra i comuni lo stanziamento di 10 miliardi (cap.19025) per l'organizzazione e la gestione dei servizi di assistenza domiciliare agli anziani. Detta ripartizione è stata però fatta alla stregua della popolazione residente, anzichè in base alle effettive necessità (livello di prestazione in relazione al numero di anziani assistibili).

Un'esigenza d'ordine generale per tutta l'amministrazione regionale è quella del rigoroso controllo sull'impiego dei fondi erogati ad istituzioni sociali. Il problema riguarda l'Assessorato con riferimento al capitolo 18703 concernente sussidi a favore di associazioni di enti locali e loro amministratori e il cui stanziamento è passato da 60 milioni del 1977, agli attuali 330 milioni, così ripartiti: 117,3 all'ANCI; 102,3 all'ASACEL; 70,9 alla Lega per le autonomie; 21,9 all'ASAEL e 17,6 all'UPI. L'attuale normativa per l'erogazione dei contributi richiede solamente l'esibizione di un programma di attività e di una relazione sull'attività svolta, atti la cui inidoneità ai fini della documentazione della spesa è sin troppo manifesta.

3.5 - ASSESSORATO DEL BILANCIO E DELLE FINANZE

a. Bilancio e tesoro. Il nucleo più significativo della attività istituzionale espletata dall'Assessorato concerne la predisposizione dei bilanci e del rendiconto nonché dei numerosissimi documenti di supporto, temi per i quali si rinvia ai paragrafi 1.2.1 e 2.1.

Quanto alle variazioni di bilancio, va rilevato che nel 1982 il loro numero è ulteriormente aumentato (700 contro i 610 del 1981 e i 311 del 1980) nonostante la stazionarietà delle leggi di spesa.

Il fenomeno, rilevante perchè si traduce in un fattore ritardante dell'attività di gestione, è diretta conseguenza della brevità (rispetto al tasso di efficienza dell'amministrazione regionale) dei tempi di conservazione in bilancio dei residui passivi (art.12, legge di contabilità regionale n.47 del 1977); notazione questa, già contenuta nella precedente relazione e che qui si vuole reiterare nell'auspicio che, in occasione della revisione della normativa contabile siciliana, per la quale sono in corso i lavori d'una qualificata Commissione di studi (v.G.U.R.S. n.39 del 4.9.1982), il legislatore voglia riconsiderare tale aspetto della materia unitamente all'analoga questione dei residui di stanziamento, in atto soppressi.

Un rilievo specifico in tema di variazioni di bilan-

cio concerne l'art.38 della legge regionale n.10 del 9.5. 1974 che demanda al Presidente della Regione la facoltà di apportare variazioni compensative tra capitoli di spesa concernente emolumenti al personale.

Per prassi consolidata, i relativi decreti sono emessi dall'Assessorato del bilancio e delle finanze nel convincimento che, con l'elevazione a dignità di Assessorato di quella che, per il pregresso ordinamento amministrativo, era una Direzione regionale della Presidenza (art.5 l.r. n.2 del 1978), l'adozione dei provvedimenti in questione rientri ora nella sua competenza.

La tesi trascura, però, di considerare che il tipo di variazioni ex art.38 legge regionale n.10 del 1974, configurandosi tecnicamente come uno "storno", è riservato in punto di principio all'organo legislativo, sicchè l'attribuzione di tale potere al Presidente della Regione costituisce una già palese ed eccezionale deroga ai principi costituzionali in materia, deroga che non può tollerare ulteriori affievolimenti.

Passando all'attività di gestione, considerazione prioritaria meritano i rapporti tra la Regione e gli Istituti di credito che disimpegnano il servizio di cassa e di tesoreria. In argomento, la Relazione dello scorso anno segnalava tre questioni: la mancata determinazione del credito della Regione per interessi attivi sulle giacenze di cassa per il periodo 1.1.1973 - 31.12.1978; l'omessa applicazione della normativa

in materia (ll.rr. n.ri 45 del 1976 e 68 del 1977) ad alcune gestioni regionali; l'esigenza di rinegoziare il tasso di interesse sulle giacenze regionali (allora del 10 per cento) e, con l'occasione, di apprestare meccanismi di adeguamento automatico del saggio d'interesse al tasso ufficiale di sconto al fine di evitare il ricorso sistematico allo strumento legislativo.

Tutte e tre le questioni hanno trovato nel 1982 soddisfacente soluzione. Sul primo punto, si prende atto con compiacimento che sia l'Amministrazione sia le Banche hanno aderito alla tesi della Corte circa i criteri di computo dei pregressi crediti regionali; si è così finalmente conclusa una lunga e complessa querelle che ha determinato una maggiore entrata per la Regione di oltre 7 miliardi.

Soddisfazione va pure espressa per l'avvenuta estensione della normativa regionale sui servizi di cassa al Fondo per l'assistenza ed il collocamento dei lavoratori disoccupati ed alle Aziende termali di Sciacca ed Acireale (per le relative convenzioni, v. G.U.R.S. n.5 e 6 del 1983).

Da valutare, infine, positivamente l'accordo della Regione con il Banco di Sicilia e la Cassa di risparmio sulla revisione del saggio di interesse sfociato nella legge regionale n.94 del 5.8.1982, in esecuzione della quale risulta già stipulata la nuova convenzione. Tale legge, oltre ad elevare il tasso degli interessi attivi (1) della Regione (ora ancorato alle variazioni, in una banda di oscillazione dal 14 al

19 per cento, del tasso ufficiale di sconto), prevede la collaborazione delle Banche con la Regione "per l'attuazione degli obiettivi di politica economica e finanziaria con particolare riguardo all'attività di programmazione".

In attesa che l'enunciata collaborazione degli Istituti di credito si traduca in un concreto apporto (soprattutto in termini di informazioni e studi di carattere economico) alla politica di programmazione siciliana, si registra, intanto, che la legge regionale n.95 del 1982 nel quadro, appunto, di tale "rapporto di collaborazione", ha stanziato 50 miliardi per il fondo di dotazione della Cassa di risparmio.

Quanto ai risultati di gestione del servizio di cassa, si rileva che la Regione ha realizzato un'entrata complessiva per interessi attivi di 85 miliardi (dei quali 66 in conto residui) contro un'uscita per spese di commissione di 27 miliardi, di cui 11 in conto residui.

Tra gli interventi finanziari dell'Assessorato meritano segnalazione l'impegno di 17,5 miliardi a favore dell'EMS e dell'ESPI (sul punto, v. capitolo 2.6) e il finanziamento di 350 milioni all'IRCAC che l'art.22 della legge regionale n.87 del 5.8.1982 ha erroneamente demandato all'Assessorato del bilancio anzichè a quello, competente, della Cooperazione.

A completamento dell'analisi di gestione dell'Amministrazione, occorre infine far cenno alla concessione di

garanzie sussidiarie (518 miliardi alla chiusura dello esercizio contro 426 miliardi dell'anno scorso) all'attività di recupero delle anticipazioni e crediti concessi ad enti pubblici, la cui situazione è esposta nella allegata tavola, già commentata nel paragrafo 2.3.3.

b. Finanze e credito. Sul versante finanziario, il fatto di maggior rilievo ha riguardato la revoca dei provvedimenti con i quali era stata conferita alla società SATRIS la gestione di 74 esattorie delle imposte dirette.

La vicenda prende avvio da un atto stragiudiziale con cui, sul morire del 1981, la SATRIS lamenta che la gestione delle esattorie è divenuta eccessivamente onerosa a seguito delle modifiche normative introdotte nel sistema di riscossione che hanno determinato una sensibile riduzione delle entrate esattoriali.

Con successivo atto stragiudiziale del 19 luglio 1982 la SATRIS, in considerazione dell'ulteriore calo delle entrate esattoriali, conseguente all'entrata in vigore del D.L. n.430 del 10.7.82, dichiara di rinunciare, con decorrenza dal 21 agosto 1982, alla gestione delle esattorie.

Il Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore al bilancio, autorità a ciò delegate dalla giunta di governo, al fine di prevenire "pericoli di disfunzioni in un comparto di grande rilievo e delicatezza", con provve-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 13 - SITUAZIONE DELLE ANTICIPAZIONI

(milioni di lire)

	Legge autorizzativa	Somme		Somme da recuperare
		anticipate	recuperate	
Enti locali	nr. 22'58 e 27/63	1.030.561	980.574	49.987 (3)
" "	n° 79 del 1975	53.135	47.-	53.088 (3)
" "	n° 5 del 1951	15.056	9.792	6.262
Enti ospedalieri (1)	n° 33 del 1972	35.407	0.281	33.125
Consorzio Magazzini Generali	n° 33 del 1970	600	300	300
IACP di Enna	n° 50 del 1975	1.029	-	1.029
Opere universitarie	n° 17 del 1981	9.855	-	9.855
Ente sviluppo agricolo	n° 7 del 1982	5.000	-	5.000
Ente siciliano elettricità	n° 27 del 1978	17.770	6.837	10.933 (2)
		1.173.474	1.003.837	169.637

(1) Gestione fuori bilancio alimentata da fondi di cassa

(2) Somme da recuperare dall'ENEL

(3) Oltre 314 milioni per mutui e pareggio bilancio erogati dopo l'entrata in vigore del d.l. del 1977 convertito nella legge n° 43 del 1978 n° 946

dimento del 4 agosto, dispone unilateralmente la revoca dei decreti di conferimento del servizio con effetto dal 21 agosto, termine successivamente differito al 1° ottobre 1982.

Sotto la stessa data viene intanto promulgata la legge regionale n.123 che autorizza l'Assessore per il bilancio e le finanze ad affidare, in via provvisoria, la gestione delle esattorie vacanti a delegati governativi (l.r. n.1 del 1954 e artt.21, 22 e 23 della l.r. n.8 del 1953), da scegliere "tra gli istituti di credito, aventi natura pubblica ovvero a partecipazione integralmente pubblica, che gestiscono esattorie o ricevitorie delle imposte dirette in Sicilia o società interamente costituita da predetti istituti di credito".

In conformità a quest'ultima disposizione, gli istituti di credito che disimpegnano il servizio di cassa (Banco di Sicilia e Cassa di Risparmio) hanno costituito, in quote eguali, la S.p.A. SO.GE.D. la quale, con decreto dell'Assessore al bilancio, sempre dal 1° ottobre, è stata nominata delegato governativo di tutte le 74 esattorie vacanti, sebbene di alcune fosse stato richiesto il conferimento di ufficio ex art.34 D.P.R. n.858 del 1963 da parte di società private.

Alla SO.GE.D. viene riconosciuto l'aggio "in misura pari a quella massima stabilità dalla vigente legislazione nazionale" (art.1 citata l.r. n.123), ossia del 6,72 per

cento, nonchè un compenso per spese organizzative e rischi di gestione dell'1 per cento. Le spese effettivamente sostenute non coperte dai compensi esattoriali sono rimborsate all'esattore sulla base di un documentato rendiconto.

Tra le spese rimborsabili, meritano segnalazione gli oneri per il personale della SATRIS, di cui si prevede il mantenimento in servizio, (fermo restando il divieto di nuove assunzioni); quelli per locali ed arredi, per la provvista dei quali, attesa l'urgenza, si dà mandato al delegato governativo, e infine gli oneri "per la acquisizione, nelle forme più convenienti, delle attrezzature d'ufficio, nonchè di strutture e servizi indispensabili per lo svolgimento dei compiti del delegato e per la meccanizzazione del servizio di riscossione", espressione quest'ultima che sembra contemplare la possibilità della SO.GE.D. di utilizzare le attrezzature tecnologiche della SATRIS.

(1) L'art.2 della legge regionale n.94 del 1982 stabilisce che dal 1°.1.1982 "il tasso di remunerazione è soggetto ad aggiornamento automatico rapportato alle variazioni, in aumento o in diminuzione, del tasso ufficiale di sconto calcolate in misura pari al 50 per cento delle sue variazioni, comprese tra il 14 e il 19 per cento; è raggugliato al tasso ufficiale di sconto depurato di due punti e mezzo, qualora lo stesso non sia inferiore al 19 per cento; è corrisposto in misura eguale al tasso ufficiale di sconto se quest'ultimo non sia superiore al 14 per cento".

La descritta vicenda offre lo spunto per delineare il quadro (2) degli esattori che gestiscono le 339 esattorie presenti nei 384 comuni siciliani (situazione al 20 dicembre 1982):

Persone fisiche	n.80	per	n.136	esattorie
Banche	" 4	"	" 6	"
Società	" 9	"	" 197	"
	<hr/>		<hr/>	
	93		339	

(2) In argomento, per dati ufficiosi di dettaglio, v. " Il Sole 24 Ore" del 10.12.1982.

3.6 - ASSESSORATO DELL'INDUSTRIA

Dato caratterizzante l'attività di spesa dell'Assessorato, con riferimento al conto capitale, è la sua elevatissima velocità. Utilizzando a tal fine il tasso di attivazione finanziaria, ossia il rapporto tra i pagamenti complessivi, ammontanti a 558,8 miliardi, e la massa spendibile (sommatoria degli stanziamenti e dei residui passivi iniziali), pari a 728,8 miliardi, si registra infatti un indice del 76,7 per cento. Che non solo è il più alto in assoluto in campo regionale, ma supera di quasi 44 punti il valore medio del conto capitale complessivo regionale, attestato sul 32,9 per cento.

Se si accogliesse acriticamente l'equazione velocità della spesa uguale efficienza dell'apparato, non resterebbe che formulare una valutazione più che lusinghiera sulla funzionalità dell'Assessorato.

E invece, nel caso in esame, quell'indicatore di velocità non solo è privo di significato come misuratore d'efficienza, ma paradossalmente, proprio per la sua elevatezza, è fonte di inquietudini e recriminazioni.

Che il tasso di attivazione finanziaria non possa qui considerarsi un segnale positivo di efficienza è dimostrato dal fatto che la maggior parte della spesa stanziata in conto capitale (624,2 su 728,8 miliardi, pari all'85,6 per cento) concerne trasferimenti e partecipa-

zioni. Trattasi di somme già predeterminate in sede legislativa per la cui erogazione è sufficiente l'emanazione di un titolo di spesa, adempimento che non richiede certo sforzi operativi dell'apparato.

Quanto poi all'affermazione secondo cui, nel caso specifico, la rilevata celerità della spesa non è motivo di compiacimento, essa si fonda sulla constatazione che a fruire di questa spesa veloce è prevalentemente il sistema delle partecipazioni regionali.

Ripetere qui le solite lamentazioni sulla "vocazione allo sperpero", sulla "emorragia" di pubblico denaro che ben diversamente potrebbe essere impegnato in una regione segnata ancora da non poche aree di sottosviluppo ecc. non serve. Così come non serve reiterare auspici che si vari senza ulteriori indugi "l'atteso e tante volte rinviato provvedimento di riforma". Ormai in argomento, il solo compito dell'Organo di referto è quello di aggiornare la situazione dei deficit di esercizio e ciò è già stato fatto nel paragrafo 2.6 della "finanza pararegionale", cui pure si rinvia per i pagamenti effettuati nel 1982 all'ESPI, all'EMS e all'AZASI e per altre notazioni critiche.

Ed invero il giudizio fallimentare sul sistema delle partecipazioni regionali è il solo dato sul quale si registrano unanimi consensi sia della stampa sia dalle categorie produttive e dal mondo sindacale,

sia dai partiti politici (1) sia ancora dell'Autorità di governo (2) sia soprattutto dell'organo legislativo che addirittura ha rifiutato l'approvazione dei bilanci dei tre enti economici siciliani (3).

Avvenimento, questo del rifiuto dei bilanci d'esercizio degli enti, certamente clamoroso sul piano politico per il suo inequivocabile messaggio diretto al Governo di apprestare finalmente il risanamento, ma che tuttavia non può non suscitare perplessità.

Intanto è auspicabile che in sede di riforma venga riconsiderato il ruolo del potere legislativo nella attività di gestione degli enti economici, in quanto, a parte ogni questione di competenza sulle scelte di strategia industriale, l'attuale sistema di autorizzazioni

(1) Si v. i disegni di legge n.335 e 379, presentati rispettivamente il 10.6 e l'8.7.1982, contenenti, il primo, norme sulla socializzazione; l'altro, le proposte di liquidazione dei tre enti economici.

(2) Cfr. Il discorso programmatico del Presidente della Regione pronunciato all'A.R.S. il 13.1.1983, in Documenti di vita siciliana, numero speciale, gennaio 1983, p.59 e inoltre il commento al d.d.l. elaborato dal precedente Governo nella stessa Rivista, 1982, n.4, p.4.

(3) Si tratta dei disegni di legge d'iniziativa governativa n.ri dal 58 al 70, 150, 151, 195, 391 e 392.

ed approvazioni di atti programmatici e addirittura di atti di gestione, oltre a impastoiare l'attività degli enti, confligge con il prescritto criterio di economicità della gestione (art.2 l.r. n.50 del 1973) e, ad un tempo, affievolisce la responsabilità degli amministratori.

Per quanto concerne poi in particolare la sottoposizione dei bilanci degli enti economici ad approvazione legislativa, deve rilevarsi che il solo risultato ottenuto dalla prescrizione di tale adempimento è che dal 1973, anno in cui fu emanata la relativa norma (art.15 l.r. n.50 del 1973), di questi bilanci non si ha più alcuna notizia, giacchè per tutti questi anni nessun bilancio è stato approvato.

Ma c'è di più. Quand'anche essi fossero stati approvati, nessun elemento informativo o valutativo sarebbe comunque possibile trarre dalle relative leggi, dato che la cosiddetta approvazione legislativa (lo stesso discorso vale per i bilanci dell'IRCAC) è in verità un "mallo senza gheriglio", un guscio vuoto, limitandosi il legislatore ad enunciare l'avvenuta approvazione di un bilancio d'un certo anno, senza punto indicare alcun dato contabile (4).

(4) Si v. i disegni di legge citati nella nota precedente e la legge regionale n.20 del 26 marzo 1982.

Le medesime notazioni critiche formulate a proposito degli enti economici siciliani valgono per i Consorzi per le aree di sviluppo industriale, ennesimo settore da riformare (5). Delle opere comprese nel "progetto obiettivo diretto al sostegno del reddito e dell'occupazione nelle zone interessate dai bacini minerari zolfifero", finanziato dalla legge regionale n.42 del 1975, la cui esecuzione è stata demandata a tali Consorzi e ai Comuni di Mercara Friddi e di Riesi, a distanza di 8 anni, risulta ultimata, ma non ancora in funzione, solo quella del frigo-macello di Caltanissetta. Altre 11 sono in corso di esecuzione. Altre ancora, a quanto consta, non risultano neanche appaltate.

Intanto i 90 miliardi di stanziamenti originari, congelati inutilmente per tutti questi anni e falciati quindi dall'inflazione, sono saliti per effetto di nuove dotazioni (l.r. n.99 del 1981 e, ora, art.14 l.r. n.105 del 1982) e reinscrizioni di somme perente, a 174 miliardi a fronte dei quali sono stati effettuati pagamenti, per la prima volta nell'esercizio scaduto, per appena 12 miliardi.

Si vuole concludere questo capitolo con una nota positiva concernente il credito alle piccole e medie imprese industriali. La concessione dei relativi contributi è effettuata, in conformità alle regole di buona amministrazione, solo dopo la presentazione di tutte le richieste entro un termine prefissato e tenendo conto delle disponibilità finanziarie.

(5) V. i disegni di legge d'iniziativa parlamentare n.ri 32 e 259, rispettivamente del 21.10.1981 e 31.3.1982, e quello governativo n.364 del 30.6.1982.

3.7 - ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI

Degna di nota l'espansione del volume degli stanziamenti (da 440 miliardi del 1981 a 756 miliardi del 1982), con particolare riguardo al conto capitale che espone un incremento in valore assoluto di 313,1 miliardi (da 406,8 a 719,9), pari in termini percentuali a 77 punti.

Sulla capacità dell'Amministrazione a utilizzare le risorse disponibili è lecito però avanzare serie riserve. Ne dà puntuale conferma l'analisi finanziaria della gestione che registra un indice di realizzazione (rapporto tra pagamenti e massa spendibile) del conto capitale di appena il 27,76 per cento; valore, che pur superiore di qualche punto a quello del precedente esercizio (26,07 per cento), si colloca al di sotto del già basso indice medio regionale (32,91 per cento).

Di questa eccessiva lentezza dell'azione amministrativa è responsabile in misura determinante il comparto degli interventi diretti ("beni ed opere immobiliari a carico diretto della Regione") che espone un indice di realizzazione del 18,15 per cento.

Considerato però che la quasi totalità degli interventi diretti è demandata, attraverso gli strumenti della delega e della concessione, agli enti sub-regionali, e in particolare ai Comuni, resta confermato che è appunto a questi enti che vanno demandati i ritardi e le lentezze nella gestione dei lavori pubblici.

Basta rilevare a riguardo che su 50 miliardi stanziati dalla legge regionale n.91 del 6.5.1981 a favore di Comuni per la realizzazione di opere pubbliche, alla chiusura dell'esercizio risultano erogati appena 6,6 miliardi.

Un caso di ritardo particolarmente rilevante che merita di essere segnalato è quello relativo alla costruzione della circonvallazione del comune di Marineo, il cui finanziamento ammontante a 99 milioni risale al giugno 1971. Ebbene, i lavori, appaltati nel 1972, non sono ancora ultimati. Intanto, dopo 10 anni, e in attesa dell'ennesima perizia di variante, è maturata una revisione prezzi di circa 117 milioni.

Notevoli lentezze si registrano pure nel settore delle "opere varie". Lo stanziamento di 63,7 miliardi assegnato alla Sicilia per i programmi regionali di sviluppo è stato utilizzato soltanto per 5,3 miliardi per la rete fognante di Taormina.

Quanto alle cause, esse non sono diverse da quelle che stanno alla base della generale inefficienza dell'Amministrazione regionale ed investono tutti quegli aspetti organizzativi, procedimenti, di politica del personale ecc. che sono stati illustrati nel paragrafo dell'organizzazione, collocato nel primo capitolo di questa terza parte, cui si rinvia pure per notazioni critiche in ordine alla proliferazione di competenze in materia di lavori pubblici.

Quali fattori specifici ritardanti possono poi ricordarsi le carenze progettuali, la mancanza di attività ispettiva co-

si come di misure di stimolo nei confronti degli enti esecutori e infine la criticabile prassi di emettere in prossimità della chiusura dell'esercizio masse di ordine di accreditamento, prassi che si esaurisce in un inutile appesantimento dell'attività di gestione.

Detto ciò in termini generali, occorre soffermarsi sul comparto dell'edilizia residenziale, le cui implicazioni di ordine economico e sociale non mette conto evidenziare, attesa la nota crisi dell'edilizia abitativa in Sicilia.

L'intervento più significativo nel settore è quello del piano decennale della casa alimentato dai fondi statali stanziati dalla legge n. 457 del 1978, di cui si riporta qui appresso la situazione alla chiusura dell'esercizio.

	PROGRAMMA 1978-79	PROGRAMMA 1980-81
<u>Edilizia sovvenzionata</u>		
- stanziamenti - miliardi	167,9	239,1
- impegni - "	167,9	166,1
- alloggi presunti n.	5.591,-	3.317,-
<u>Edilizia convenzionata-agevolata</u>		
- stanziamenti - miliardi	125,1	245,4
- impegni - "	124,6	186,3
- alloggi presunti n.	5.105,-	3.135,-

- destinatari interventi:

cooperative	139	216
imprese	58	79
Comuni e IACP	19	17

Complessivamente quindi, grazie anche al fatto che sinora la Regione siciliana al fine di accelerare l'attuazione dei programmi ha anticipato con fondi propri le somme ai destinatari, il piano decennale della casa attraverso il duplice strumento dei trasferimenti agli IACP (edilizia sovvenzionata) e dei mutui agevolati (edilizia convenzionata) a favore di cooperative, imprese, Comuni e IACP - ha incrementato il patrimonio abitativo siciliano di oltre 17 mila alloggi.

L'intervento invece che tuttora stenta a decollare è quello tendente al recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente, come risulta sia dalle consistenti economie di spesa sul cap.68573 (circa 7 miliardi) sia dal basso indice di realizzazione delle somme stanziare dalla legge regionale n.86 del 1981 (11,3 miliardi pagati su quasi 42 miliardi di massa spendibile).

3.8 - ASSESSORATO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

a. - Previdenza e assistenza. I pagamenti effettuati nel settore, tutti di parte corrente e quasi tutti trasferimenti, ammontano a 23.959 milioni. Togliendo la somma di 20.000 milioni erogata agli artigiani, intervento sul quale si ritornerà tra poco, residuano poco meno di 4 miliardi che sono pressochè interamente destinati ad organismi sindacali.

Quanto ai sussidi erogati con carattere di generalità a patronati e sindacati, la relativa situazione è riportata nell'allegata tavola che espone un totale complessivo di pagamenti di 3,1 miliardi (quantificati peraltro per difetto, comprendendo solamente le erogazioni in conto competenze), con un incremento rispetto al precedente esercizio di 581,4 milioni pari in termini percentuali a 23 punti.

C'è da aggiungere che a tali organizzazioni affluiscono, oltre ai contributi statali, ulteriori finanziamenti da altre Amministrazioni regionali (ad esempio, in materia di turismo sociale) o dallo stesso Assessorato per specifiche finalità (centri di servizio sociale, centri studi (1), ecc.).

Quanto al controllo demandato alla Corte sulle somme erogate ai patronati, esso è limitato alla regolarità del-

(1) La somma erogata nel 1982 ammontante a 450 milioni, è stata ripartita tra i seguenti centri-studi: 78,7 milioni alla UIL (IL LAVORO); 148,5 alla CISL (Attilio Grimaldi); 148,5 alla CGIL (CERDFOS) e 74,2 alle ACLI (ERRIPA).

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 14 - SUSSIDI A SINDACATI E PATRONATI

	Cap. 33001	Cap. 33002	Cap. 33004	Cap. 33025	Totali
ACLI	65	113,5	61,9	135,-	375,4
INAS-CISL	130,3	181,-	37,-	283,-	631,3
INCA-CGIL	131,5	181,-	38,5	283,-	634,-
EPACA-COLDIRETTI	62,5	25,5	240,-	-	388,-
ITAL-UIL	34,-	34,5	8,4	139,5	216,4
IPAS ANCOL	52,5	35,2	51,-	-	188,7
INAC-CIC	50,-	61,-	215,2	-	326,2
ENAS-CISNAL	8,8	21,9	9,-	58,5	92,2
ENPAC-UCI	8,5	15,-	34,-	-	57,5
INAL-CILDI	9,3	17,-	5,-	-	31,3
ANLA	0,6	1,2	-	-	1,8
SIAS-MCL	6,8	4,5	14,5	-	25,8
IPLAS	17,7	27,5	47,3	-	92,5
FACI	1,8	2,9	4,-	-	8,7
INPAL-AIC	3,5	2,5	1,5	-	7,5
ENCAL-CISAL	7,0	5,-	16,5	-	31,1
	590,4	839,2	779,8	899,-	3.108,4

l'erogazione, in quanto nella documentazione allegata ai titoli di spesa con i quali si provvede al pagamento, è riportato solo il numero delle pratiche svolte che non è neppure verificabile sulla base di documenti ufficiali. L'unico documento utile è il verbale dell'ispezione effettuata dai funzionari dell'Assessorato nei confronti di tali istituzioni, con il quale si accerta, però, soltanto lo svolgimento dell'attività, mentre nessuna indagine o verifica viene condotta sulla gestione economica-finanziaria.

Del tutto insussistente poi il controllo sui finanziamenti concessi ai sindacati, posto che questi non sono neanche tenuti a presentare una qualsivoglia relazione sull'attività svolta. Muovendo da tali constatazioni la precedente relazione auspicava l'istaurazione di forme di pubblicità dei bilanci di tali organismi, in considerazione del rilevante intervento finanziario pubblico. Auspicio che si ritiene di dover qui rinnovare.

In ordine agli interventi a favore degli artigiani, va rilevato che i 20 miliardi di pagamenti di cui s'è prima detto riguardano residui del precedente esercizio, mentre nessun pagamento è stato disposto sul nuovo stanziamento di 20 miliardi per il 1982, non avendo ancora l'Assessorato provveduto a stipulare la relativa convenzione con l'INPS.

Quanto ai Centri di servizio sociale (220 milioni destinati all'E.I.S.S.) per i quali la Corte ha ripetutamente segnalato la mancata emanazione della legge prevista dallo art. 9 della legge regionale n. 30 del 1976, si segnala che

nel corso dell'esercizio è intervenuta la legge n. 72 del 26 luglio, la quale tuttavia non è "l'organico provvedimento legislativo" prescritto e auspicato, ma una ulteriore "leggina-tampone", in attesa della regolamentazione organica.

b. - Collocamento della manodopera. Gli interventi nel settore sono gestiti dal Fondo per l'assistenza ed il collocamento dei lavoratori disoccupati che ha fruito nel corso dell'esercizio di erogazioni complessive per 8,1 miliardi, ai quali vanno sommati 18 miliardi destinati al finanziamento di cantieri di lavoro.

Nel mentre si rinvia per notazioni sulla gestione del Fondo al capitolo 26 relativo alla finanza para-regionale, va rilevato, con riguardo all'usuale intervento assistenziale a favore di dipendenti di aziende in crisi, che nel corso dell'esercizio sono intervenute le leggi regionali n.ri 11, 12 e 73 (spesa complessiva stanziata 4.540 milioni) che autorizzano l'istituzione di corsi di riqualificazione professionale, ponendo a carico del bilancio regionale l'80% della retribuzione contrattuale.

c. - Formazione professionale. Per il 1982-83 il tradizionale piano di formazione professionale è stato scisso in due: uno relativo all'attività ordinaria, per un ammontare di 64,6 miliardi; l'altro concernente i settori di recupero sociale, per un ammontare di 6,4 miliardi. La spesa complessiva prevista è quindi di 71 miliardi, con un incremento del 44,3 per cento rispetto al precedente esercizio (49,2 miliardi).

Il piano ordinario risulta così ripartito:

- industria e artigianato	27,3 miliardi	42,3
- agricoltura	4,9 "	7,6
- commercio e servizi	26,5 "	41,-
- turismo e alberghiero	5,9 "	9,1
	<u>64,6</u> "	<u>100,-</u>

Quello speciale destina 3,2 miliardi agli operatori so
cio-culturali; 2,1 ai detenuti (di cui 914 milioni ai mino
ri) e 1,1 ai disadattati.

Quanto alla qualità degli interventi, la precedente re
lazione ha formulato valutazioni radicalmente negative, ar
rivando ad affermare che "l'attività di formazione profes-
sionale in Sicilia è funzionalizzata non all'addestramento
dei lavoratori in vista d'una loro futura occupazione, ma,
paradossalmente, a garantire il pagamento degli stipendi
al personale degli enti di formazione", soggiungesi, di
matrice sindacale.

La Corte traeva tali conclusioni, di cui non sfugge la
gravità, dal verbale del 6 ottobre 1981 della Commissione
regionale per la formazione professionale dei lavoratori
(composta prevalentemente da sindacalisti) che indicava qua
li criteri di base per l'elaborazione degli strumenti pro-
grammatici nel comparto "l'esigenza prioritaria di garanti-
re il posto di lavoro ai dipendenti degli enti di formazio-
ne, giusta normativa in vigore, e l'obiettivo condizionamen-
to rappresentato dall'attuale consistenza di reparti e at-
trezzature formative".

Ebbene, il nuovo verbale della Commissione del 29.9. 1982, che dovrebbe rappresentare il supporto concettuale dei piani formativi per il 1982-83, prima analizzati, non fa altro che riportare il medesimo testuale brano virgolettato del precedente verbale.

Ciò stante - e sino a quando la programmazione della attività formativa dei lavoratori continuerà a porsi come fine prevalente il mantenimento degli organismi sindacali operanti nel settore - non mette conto parlare nè di parametri di riparto delle risorse, nè di scala di priorità degli obiettivi, nè del raccordo tra programmazione regionale e l'azione comunitaria del Fondo sociale europeo, nè dei risultati conseguiti dall'attività di formazione. Così come non serve soffermarsi sul peggioramento della situazione occupazionale in Sicilia (2), nè rinnovare l'auspicio d'una sollecita costituzione dell'Osservatorio del mercato del lavoro (3) nè infine ribadire l'esigenza di intensificare i controlli sull'attività degli enti di formazione, esigenza che la vicenda della SITAS, già illustra

-
- (2) Cfr., sul punto, Quadrante economico-legislativo, Banco di Sicilia, Servizio studi e documentazione, aprile 1983, n.2 nonchè le dichiarazioni programmatiche del Presidente della Regione, in Documenti di vita siciliana, numero speciale, gennaio 1983, p. 19 e 37. Si v. pure, in argomento, Rapporto Isfol 1982 sulla formazione professionale in Italia, ISFOL strumenti e ricerche, Franco Angeli, 1983.
- (3) Nel corso del 1982 è stata nominata la Segreteria tecnica della Commissione regionale per l'impiego che ha, tra l'altro, il compito di elaborare i dati per la costituzione dell'Osservatorio del mercato del lavoro.

ta nella precedente relazione, ha fatto emergere in termini clamorosi (4).

-
- (4) La Società idrotermale alberghi Sciacca (SITAS) ha rifiutato di assumere, adducendone l'inidoneità professionale, i partecipanti agli appositi corsi formativi istituiti dalla Regione che per tale finalità ha sostenuto una spesa di 2,5 miliardi. E' stato pertanto necessario ripetere i corsi, affidati alla stessa SITAS dall'Ente minerario siciliano, con un ulteriore e più ingente onere finanziario per il bilancio regionale.

3.9 - ASSESSORATO DELLA COOPERAZIONE, DEL COMMERCIO, DELL'ARTIGIANATO E DELLA PESCA.

Il dato di maggior rilievo è l'aumento del volume di spesa complessivo, passato da 205 miliardi del 1981 a 438 miliardi del 1982. L'espansione degli stanziamenti ha riguardato in particolare il conto capitale (da 179 a 407 miliardi) che espone un livello di crescita del 127 per cento.

Un segnale nettamente positivo, sempre con riferimento al conto capitale, concerne la consistente elevazione del tasso di attivazione finanziaria (rapporto tra i pagamenti complessivi e la massa spendibile) che recupera nei confronti del 1981 ben 20 punti: dal 31,8 per cento al 51,1 per cento.

A tale marcato miglioramento della capacità di spesa dell'Amministrazione hanno contribuito sia la gestione dei residui (41 miliardi di pagamenti su 86 miliardi di residui iniziali nel 1981 contro 77 miliardi di pagamenti su 135 miliardi di residui iniziali nel 1982) sia, e in misura maggiore, la gestione di competenza (43 su 179 miliardi nel 1981 contro 201 su 407 miliardi nel 1982).

Non altrettanto favorevole è invece il giudizio sulla qualità degli interventi.

Nel settore della cooperazione continua ad operare quella legge n. 48 del 1960 di cui la Corte da anni propone la modifica o almeno una più puntuale definizione in sede regolamentare, atteso che l'estrema genericità dell'art. 4, lett. d, unitamente alla carenza di coordinamento e di attività ispettiva, consentono che l'Assessorato conceda, nello stesso anno e per il medesimo titolo, alla stessa cooperativa

finanziamenti del tutto identici a quelli erogati dall'Amministrazione dell'Agricoltura.

Un cenno merita poi l'art. 13 della legge regionale n. 105 del 1982 che prevede il parere della Commissione legislativa addirittura per la concessione di sussidi straordinari.

In ordine agli interventi nel comparto dell'edilizia abitativa (58 miliardi di stanziamenti, interamente impegnati), non può non rinnovarsi il rilievo circa i criteri di ripartizione di competenza tra l'Amministrazione della cooperazione e quella dei lavori pubblici, riparto che sembra fondato sulla natura dei fondi (regionali o statali), e quindi sul dosaggio politico, anziché sulla competenza per materia.

Quanto alla rubrica del commercio, va rilevato che l'attività di stimolo del settore, a parte la concessione di mutui agevolati, si esaurisce nella partecipazione a mostre e fiere e nelle sparse iniziative per la propaganda dei prodotti siciliani, mentre risultati del tutto trascurabili si registrano nel comparto della programmazione commerciale (appena 18,7 milioni di pagamenti sul capitolo di spesa 35355 dotato di 1.000 milioni).

Circa infine il settore della pesca va rinnovata la notazione critica sulla persistente omissione del testo coordinato previsto dall'art. 35 della legge regionale n. 1 del 1980. In argomento, si segnala che la Corte ha restituito non registrato un provvedimento di impegno dell'intero stanziamento di 3 miliardi (cap. 35613) per corsi di aggiornamento professionale, emesso sulla base di indicazioni di massima formulate da alcuni organismi sindacali ai quali dovrà essere commesso lo svolgimento dei corsi.

3.10 - ASSESSORATO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI
E DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

3.10.1 - Considerazioni generali

La mancata attuazione delle leggi regionali n.80 del 1977 e n.116 del 1980, concernenti la ristrutturazione dell'Amministrazione dei beni culturali in Sicilia, ha determinato gravi difficoltà operative nei competenti uffici regionali che, a fronte di una molteplicità di compiti, di funzioni, di risorse da impiegare, possono contare su un apparato organizzativo ancora del tutto inadeguato, sia per carenza di personale qualificato che di mezzi idonei.

E' pertanto indispensabile ed urgente avviare questi problemi a rapida soluzione, rivedendo la struttura amministrativa della direzione dei beni culturali e dell'educazione permanente anche attraverso una nuova distribuzione dei gruppi di lavoro, affrettando la conclusione dei concorsi in atto in via di svolgimento, recuperando la professionalità dei dirigenti attraverso la valorizzazione della loro funzione e delle loro capacità operative, accelerando le procedure previste dagli artt.19 e 20 per la nomina dei soprintendenti e dei Direttori delle Biblioteche e dei Musei.

Altre e non meno gravi inadempienze concernono la persistente assenza del piano per la tutela dei beni culturali, previsto dall'art. 8 della citata legge regionale n.80 del 1977, inadempienza che condiziona negativamente tutta l'attività istituzionale dell'Assessorato, e

la mancata emanazione dei regolamenti previsti dagli artt.12 e 32 della legge regionale n.116 del 1980.

3.10.2 - Attività istituzionale

a. Scuola materna ed elementare. Gli usuali sussidi a favore delle scuole materne sono stati così determinati: 1.000.000 per ciascuna delle 279 sezioni di scuola materna gestite dai Comuni; 950.000 per ciascuna delle 13 sezioni ubicate in Comuni sprovvisti di scuola materna statale o regionale; 928.760 per ciascuna delle 763 sezioni gestite da privati. A tal fine sono stati emessi ordini di accreditamento in favore dei Provveditorati agli Studi, cui è stato quindi affidato l'incarico della concreta erogazione dei sussidi.

Con analoghi criteri, sono stati concessi i contributi in favore delle scuole elementari parificate, ripartendo lo stanziamento del Cap. 37001 di 5.530 milioni fra tutti gli istituti aventi titolo, in base al numero delle classi, per ciascuna delle quali il contributo accordato è stato di 8.513.930.

b. Promozione culturale, educazione permanente, accademie e biblioteche. Affinchè gli interventi nel settore dell'educazione permanente risultino il più possibile coordinati, in una armonica e globale programmazione, dovrebbe essere sollecitamente approvato, da parte del Comitato tecnico consultivo, il progetto organico, predisposto dalla competente Direzione dei beni culturali e ambientali, finalizzato al superamento dell'attuale condizione di esclusione degli adulti dai processi formativi e all'acqui-

sizione, da parte dei giovani, di strumenti culturali integrativi rispetto a quelli offerti dalla scuola normale.

In attuazione della legge regionale n.51 del giugno 1980, recante provvedimenti in favore delle scuole siciliane per contribuire allo sviluppo di una coscienza civile contro la criminalità mafiosa, sono stati **disposti, nel 1982, i primi interventi consistenti nella concessione di contributi** (300 milioni a carico del Cap.33085), per iniziative riguardanti attività integrative, di studio e di ricerca sul fenomeno della mafia.

Intensa è stata l'attività svolta dall'Amministrazione nel campo della promozione culturale e, in particolare, delle biblioteche pubbliche, sia per favorire l'istituzione del servizio bibliotecario nei Comuni che ne sono ancora sprovvisti che per migliorare le condizioni delle biblioteche esistenti. In Sicilia esiste un patrimonio molto importante di materiale librario e documentario: le tre biblioteche nazionali (ora regionali) di Palermo, Catania e Messina; biblioteche comunali di notevole importanza; biblioteche universitarie, di Accademie, di Enti, di Istituzioni (Fardelliana, Civica), di privati e, infine, numerose biblioteche scolastiche. Fra tutti questi centri di informazione manca però qualsiasi collegamento funzionale e qualsiasi cooperazione, sicchè è auspicabile che l'Amministrazione dei beni culturali, in armonia con il progetto sul servizio bibliotecario nazionale formulato dal Ministero, promuova le iniziative necessarie per la realizzazione di un analogo sistema bibliotecario regionale, che sicuramente favorirebbe gli utenti nella ricerca bibliografica e nell'uso, in genere, delle biblioteche.

c. Antichità e belle arti. Si è detto nella relazione dello scorso anno degli inconvenienti derivanti dalla eliminazione per perenzione ammini-

strativa delle somme impegnate ma non spese entro il breve termine stabilito dalla legge regionale n.47 del 1977 per la conservazione dei residui di parte corrente, donde la necessità di reintegrare le dotazioni dei capitoli di spesa con successive variazioni di bilancio. Ovviamente tali inconvenienti si sono rinnovati anche durante lo scorso anno, non essendo stato ancora adottato alcun rimedio in proposito.

L'azione di tutela dei beni archeologici e degli edifici monumentali in genere è proseguita attraverso la sottoposizione a "vincolo" delle zone di maggiore interesse, continuamente esposte a pericoli di aggrissione in conseguenza di lavori di trasformazione o di cave o di indiscriminate iniziative edilizie, ed attraverso il restauro conservativo e la acquisizione di monumenti di particolare interesse e pregio artistico.

Si deve, tuttavia, constatare che molti problemi rimangono ancora insoluti, quale quello dell'abusivismo edilizio e l'altro, non meno grave, della carenza di personale che costringe a lasciare incustodite zone archeologiche di primaria importanza (come, ad esempio, Pantalica, Thapses, Casmene, Diana di Lipari).

E' perciò facile pensare a quali gravi danni il patrimonio archeologico rimanga esposto, soprattutto ad opera di "ricercatori clandestini", provvisti di sofisticati sistemi di segnalazione (metaldetectors).

Circa gli interventi (art.21 l.r. n.80 del 1977) per l'acquisizione di edifici di rilevanza storica (oltre un miliardo al comune di Ragusa per l'acquisto del Castello di Donnafugata e 259 milioni al comune di Palma di Montechiaro per l'acquisto del Palazzo Tomasi-Lampedusa), occorre rilevare che le acquisizioni del genere in tanto possono ritenersi rispondenti alle finalità perseguite dalla legge regionale n.80 del 1977,

in quanto i Comuni siano messi in grado di provvedere alle necessarie opere di restauro e di adattamento degli edifici a centri di servizi culturali. In atto tale condizione non sussiste e, quindi, col trasferimento al demanio pubblico non si è ottenuto altro che il semplice mutamento della titolarità del bene tutelato.

d. Istruzione secondaria e artistica. Con riguardo al settore dell'istruzione professionale, sembra utile accennare a talune interferenze che si manifestano tra le competenze attribuite in materia all'Assessorato per la pubblica istruzione e quelle esercitate nel campo della formazione professionale da altre Amministrazioni e, in particolare, da quelle del lavoro e della sanità (corsi di formazione professionale; scuole di assistenza sociale; corsi di formazione e qualificazione del personale para-sanitario). Gli aspetti negativi di tali interferenze andrebbero rimossi in sede di programmazione degli interventi ^{regionali} nei diversi campi della formazione professionale, prevedendo in ogni caso un'azione "concertata" tra i diversi Assessorati titolari di analoghe competenze.

e. Edilizia scolastica. L'allegata tavola compendia lo stato di attuazione dei due programmi triennali di edilizia scolastica alimentati da fondi statali.

L'azione della Regione (sul punto v. ora l.r. n.130 del 1982) oltre ad esplicitarsi sul piano della programmazione e delle funzioni d'indirizzo e coordinamento, concerne anche il sistema di finanziamento sia mediante l'anticipazione dei fondi sia con interventi aggiuntivi. Complessivamente, su 461 scuole programmate risultano realizzate 240 a fronte di 167 dello scorso anno.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 15 - SITUAZIONE DEI PROGRAMMI DI EDILIZIA SCOLASTICA FINANZIATI DALLO STATO

	Programma 1975-77 (1)		Programma 1978-80 (2)	
	N.	Importo	N.	Importo
Interventi programmati	211	67.231	250	91.200
Finanziati	198	77.586 (3)	217	105.610 (3)
Opere appaltate	187	68.373	176	74.157
Opere ultimate	143	47.556	97	37.025
Interventi revocati o rinunziati	13	-	33	-

Fonti L. 5/8.1975, n° 412 e L.R. 8/7/1977, n° 56

(1) Data di avvio del programma: luglio 1977

(2) Data di avvio del programma: agosto 1978

(3) Somme impegnate

Un cenno merita infine alla situazione dei programmi speciali. Per il piano di emergenza (art.41 l.r. n.34 del 1978), avviato il 29.9.1979, alla chiusura dell'esercizio, risultano realizzati 58 opere su 169 programmate, mentre per il programma per le scuole materne, avviato nel marzo 1980, sono stati finanziati 23 interventi su 37 programmati.

3.11 ASSESSORATO DELLA SANITA'

3.11.1 - Considerazioni generali

Dal 1° gennaio 1983, con due anni di ritardo rispetto alle altre regioni anche in Sicilia sono entrate in funzione le Unità sanitarie locali. Un'importante fase della riforma sanitaria delineata dalla legge n.833 del 1978 può dirsi raggiunta, con tutte le speranze, le incognite e gli ancora innumerevoli problemi che un così rilevante mutamento nel quadro organizzativo e funzionale comporta.

Il lungo e travagliato processo di attuazione della riforma, iniziato nel 1975 con il passaggio alle regioni della competenza in materia di assistenza ospedaliera, ha avuto in Sicilia un avvio particolarmente faticoso ed è proseguito, sempre tra incertezze e difficoltà, con estrema lentezza, anche se va dato atto che nel 1982, oltre agli adempimenti prescritti per il decollo della riforma (1), l'Assessorato ha esercitato un' apprezzabile attività di indirizzo e di coordinamento.

(1) Si v., in argomento, Documenti di vita siciliana, 1982, n.6, p.9 sg.

Il ritardato avvio della riforma potrà d'altronde essere in parte recuperato se si sapranno cogliere i segnali negativi dell'esperienza di questo biennio in campo nazionale per migliorare il tessuto normativo, mettere a punto l'assetto organizzativo, ancora fluido, e attivare idonei meccanismi per un puntuale controllo sulla gestione delle Unità sanitarie locali (2).

Quanto alla dinamica di spesa, va rilevato che il pur consistente incremento degli stanziamenti (da 1.777 miliardi del 1981 a 2254 miliardi del 1982), pari al 26,8 per cento, si colloca al di sotto del livello di crescita dell'intera spesa regionale (32,9 per cento).

Questa controtendenza del fenomeno rispetto al precedente esercizio trova agevole riscontro nell'analisi della struttura della spesa per amministrazioni (cfr. tavola 8) che evidenzia un abbassamento dell'incidenza del comparto sanitario sull'ammontare complessivo della spesa regionale, con particolare riguardo ai pagamenti, per i quali il valore del 1982 (punti 37,9) è sceso di oltre 4 punti (42,2 nel 1981), attestandosi sul livello del 1980

(2) Sul punto, v. l'art. della l.r. n.45 del 30.5.1983 che ha puntualizzato, così come aveva fatto il legislatore nazionale con la legge finanziaria per il 1982, i compiti dei Collegi dei revisori.

(punti 37,6).

Va subito detto però, per evitare ottimismo ingiustificati, che il rilevato minor tasso di crescita della spesa sanitaria rispetto sia alla spesa complessiva della Regione sia, in termini relativi, al precedente esercizio non corrisponde alla situazione effettiva, dal momento che i dati finanziari delle previsioni esposti nel rendiconto fanno riferimento alle assegnazioni statali del Fondo sanitario regionale, assegnazioni palesemente sottodimensionate (3).

Ciò è tanto vero che la Regione è stata recentemente costretta, per la seconda volta (v. l.r. n.67 del 18.6.1983), ad anticipare, nella speranza della revisione del Fondo sanitario regionale, 180 miliardi per l'estinzione dei debiti pregressi relativi al periodo 1980-82.

Va soggiunto che, oltre al crescente scarto tra il tasso di lievitazione delle assegnazioni statali e il reale ritmo di espansione della spesa sanitaria in Sicilia (4), scarto che alimenta deficit sommersi che sfuggono alla rilevazione, si registrano sfasamenti anche nei flussi di cassa.

(3) Si v. la relazione al d.d.l. n.578 approvato dall'ARS il 1° giugno 1983 (l.r. 18.6.83, n.67), nonché il Documento approvato dagli Assessori alla sanità delle Regioni in occasione dell'incontro svoltosi il 25.3.1983 a Bologna.

(4) Tra le regioni partecipanti all'incontro di cui alla precedente nota, la Sicilia è quella che registra, in generale, uno dei maggiori tassi di crescita e, in particolare, il più alto costo medio per abitante per la spesa medico-generica (42,4).

Basti pensare a riguardo che su una massa di entrate accertate sul Fondo sanitario regionale di 2082 miliardi sono stati versati alla Sicilia appena 185 miliardi, con un duplice ordine di conseguenze: l'aumento dei residui attivi da 1519 a 2001 miliardi e la necessità di anticipazioni di cassa di circa 1550 miliardi per far fronte ai pagamenti.

3.11.2 - Attività istituzionale

a. Assistenza sanitaria ed ospedali. E' stata ripartita, in base ad un piano predisposto dall'Ispettorato tecnico sanitario dell'Assessorato, la somma di 1800 milioni tra i vari centri trasfusionali (l.r. n.41 del 1976).

b. Servizi sociali. Irrilevante, come negli anni passati, l'attività nella materia della prevenzione delle tossicodipendenze.

Sono stati nominati i componenti del Comitato di gestione del già esistente Centro di assistenza sociale per tossicodipendenze di Catania ed è stato approvato uno schema di convenzione da stipulare con gli esperti e con il Comune di Catania, incaricato dalla gestione. Si ricorda, al riguardo, che i centri di assistenza sociale di Palermo, Messina e Catania sono stati costituiti soltanto

nel 1981, mentre a norma dell'art.6 della legge regionale n.16 del 1977 la loro costituzione sarebbe dovuta intervenire entro il 1977.

In occasione dell'esame di decreti a favore di alcuni Provveditorati agli studi per interventi informativi, educativi e di ricerca in tema di prevenzione delle tossicodipendenze, (artt.86, 87 e 88 legge n.685 del 1975), la Corte non ha mancato di rilevare il notevole ritardo nell'attuazione di tali provvidenze e la necessità che, in relazione alla grave entità del fenomeno della diffusione degli stupefacenti fra gli alunni delle scuole, la iniziativa venga innanzitutto estesa a tutto il territorio regionale e, per quanto possibile, sorretta da un maggiore impegno, anche finanziario.

Parimenti insignificante l'attività per la tutela della salute mentale. Su una massa spendibile, tenendo conto delle reiscrizioni di somme perente e in economia, di 58,6 miliardi stanziati dalla legge regionale n.215 del 1979, alla chiusura dell'esercizio sono stati impegnati 37,2 miliardi e pagati meno di 100 milioni.

Persistono le lentezze nella realizzazione degli asili-nido, in parte addebitabili all'Assessorato per la mancata attivazione dei procedimenti sostitutivi (art. 4 l.r. n.86 del 1977 e art.16 l.r. n.214 del 1979) nei confronti degli enti inadempienti. Dei 398 asili-nido programmati sono stati finanziati 377 e costruiti 113, dei quali soltanto 7 (2 nel 1981) funzionanti.

L'esigenza che l'Assessorato faccia ogni sforzo per sensibilizzare gli enti interessati ad accelerare le procedure di competenza, risiede nell'ovvia considerazione che in periodi di forti tassi inflattivi la lentezza dell'azione amministrativa influisce pesantemente sul costo delle opere, tant'è vero che i contributi regionali, - la cui misura, originariamente stabilita in 80 milioni, è stata poi elevata a 150 milioni (160 per gli asili ricadenti in zone sismiche) - non sono ormai sufficienti a coprire se non un terzo della spesa, con conseguente notevole aggravio dei bilanci comunali sui quali dovrebbe far carico la differenza.

Anche in ordine agli interventi per l'esecuzione dei consultori familiari si registrano lentezze: su 26.703 milioni di somme stanziata dalla legge regionale n.21 del 1978 (stanziamenti quantificati con i criteri prima esposti) sono stati effettuati pagamenti per 2.720 milioni, con un indice di realizzazione del 10,2 per cento.

Va comunque dato atto che l'Assessorato, principalmente per i comuni più importanti (Palermo, Catania e Messina), ha promosso l'intervento sostitutivo ex art.91 dell'O.R.E.L..

In attuazione del relativo piano regionale del 1980, che prevede l'attivazione di 191 consultori familiari, nel corso del 1982 ne sono stati finanziati 23, in aggiunta ai 118 che risultavano finanziati alla data del 31.12.1981.

Soltanto 45 risultano però funzionanti, mentre 96 sono in corso di attivazione.

L'intervento regionale si esplica attraverso la concessione di un contributo di £.60 milioni al momento dell'attivazione del consultorio per le spese di primo impianto e nel finanziamento delle spese di gestione in ragione di 50 milioni annui.

c. Fondo sanitario regionale. Per sottolineare la rilevanza del comparto, è sufficiente osservare, con riferimento ai pagamenti di parte corrente, che esso assorbe quasi interamente l'intera spesa dell'Assessorato. I pagamenti effettuati nel settore, ammontanti a 2038 miliardi costituiscono infatti il 99,66 per cento dell'intera spesa corrente (2045 miliardi).

Quanto alla dinamica della spesa, nel rinviare per notazioni generali al precedente paragrafo, l'allegata tavola sull'andamento della spesa sanitaria corrente del F.S.R. evidenzia che nel periodo 1976-82 si è passati da 180 a 2013 milioni (differenziale di crescita di oltre 1000 punti), con variazioni di maggiore ampiezza in corrispondenza del 1979.

Il numero dei posti di guardia medica, pari a 284 alla data del 31.12.1981, è stato elevato, nel corso dell'esercizio, a 413. Anche i posti di guardia medica turistica sono stati aumentati, passando dai 47 del 1981 a 65,

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 16 - ANDAMENTO DELLA SPESA SANITARIA DI PARTE CORRENTE A CARICO DEL FONDO SANITARIO REGIONALE

(milioni di lire)

	1976 (*)	1977 (*)	1978 (*)	1979 (*)	1980	1981	1982
Enti ospedalieri	157.249	217.750	260.788	350.711	510.265	609.607	887.264
Case cura e policlinici	21.793	34.912	39.665	54.179	57.567	82.277	124.261
Enti mutualistici	-	-	-	371.891	519.846	768.079	780.685
Comuni e provincie	-	-	-	-	124.184	112.917	169.206
Ricoveri case di cura alt. specializzate	-	-	77	1.013	1.900	3.145	6.073
Assistenza indiretta	1.025	1.981	1.247	1.994	1.665	2.428	3.039
Assistenza invalidi civili	-	-	-	1.043	12.614	34.730	43.112
Totali	180.067	254.643	301.777	780.831	1.234.042	1.553.183	2.012.552
Numeri indici	100	141	165	434	685	852	1.115

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

di cui 62 nelle zone turistiche estive e 3 in quelle invernali.

Il compenso orario spettante al personale medico addetto a tale servizio è stato elevato - in conformità a quanto previsto dall'accordo collettivo nazionale, reso esecutivo con D.P.R. 7.5.1982, n.281 - da 4.500 a 9 mila e a 9.500 per il medico che, nell'espletamento del servizio, si serve di automezzo proprio. La relativa spesa, è risultata di 17,6 miliardi.

Con otto case di cure private convenzionate sono stati stipulati atti aggiuntivi alle preesistenti convenzioni relativamente all'aumento dei posti letto, a modifiche delle specialità di assistenza ed a variazioni della fascia funzionale, con conseguente aumento o diminuzione della retta.

Va rilevato che a partire dal 1° gennaio 1982 i previsti compensi forfettari (pari a 7 giornate di degenza per i ricoveri per parto ed a due giornate per quelli di tonsillectomia) sono stati aboliti, anche a seguito dei rilievi della Corte formulati sulla base delle risultanze delle contabilità prodotte dalle Case di cura.

La misura della retta, calcolata in base al parametro ed alla fascia attribuiti a ciascuna casa di cura, è stata mantenuta tra un minimo di 45.699 ad un massimo di 66.080, ma tali misure, in quanto riferite alle tariffe vigenti nel 1981, sono suscettibili di revisione, con

conseguente necessità di procedere successivamente a c
conguaglio.

I policlinici universitari hanno continuato a fruire di finanziamenti trimestrali in acconto, per un ammontare complessivo di 50 miliardi contro i 29 del 1981.

Circa la vertenza insorta tra la Regione e i tre Policlinici siciliani, di cui si è fatto cenno nella relazione dello scorso anno, si segnala che, a seguito di osservazioni della Corte riguardo, soprattutto, ai criteri di determinazione delle somme che la Regione è tenuta a rimborsare per le spese concernenti il personale, l'Assessorato ha ritenuto di dovere interessare di nuovo la Avvocatura generale dello Stato, al fine di ricercare una soluzione definitiva che consenta di evitare un eventuale procedimento contenzioso.

Tutte le attività delle sezioni dei disciolti enti mutualistici in materia di assistenza sanitaria sono state, anche durante lo scorso anno, dirette e coordinate dal Commissario unico regionale, che, nominato con decreto presidenziale del 31.12.1980, è cessato dalle sue funzioni il 31 dicembre 1982, con l'entrata in funzione delle Unità sanitarie locali.

Quanto al sistema di erogazione dei finanziamenti destinati agli anzidetti enti disciolti, si fa presente che a decorrere dal mese di giugno 1982 l'Assessorato si è avvalso, in luogo del mandato diretto, di aperture di

credito in favore del Commissario unico, facendo così venir meno le perplessità emerse al riguardo.

Con il 1° gennaio 1983, anche il settore della assistenza indiretta è stata trasferita alla competenza delle USL. E' auspicabile che l'attuale decentramento faccia venir meno o, quanto meno, riduca i pesanti ritardi che finora hanno caratterizzato il procedimento di liquidazione delle pratiche di rimborso in parola.

Occorre infine richiamare ancora una volta alla attenzione dei competenti organi regionali la necessità che nel comparto dell'assistenza agli invalidi civili siano opportunamente potenziati i servizi ispettivi al fine di controllare sia la qualità delle prestazioni che l'effettività delle degenze.

0.12 - ASSESSORATO DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE'

a. Urbanistica. Di scarsa rilevanza l'attività in conto capitale diretta alla redazione di strumenti urbanistici. Pur prescindendo dalla gestione di competenza, si rileva infatti che, con riguardo ai trasferimenti (contributi a circa 30 comuni) sono stati effettuati pagamenti sui residui provenienti dai precedenti esercizi per 311 miliardi su una consistenza di 1568 miliardi. Ne consegue un indice di realizzazione del 20 per cento; indice che, per gli interventi diretti (cap.84751), scende addirittura al 3,5 per cento (235 miliardi pagati su una massa di residui iniziali di 6661 miliardi).

Quanto al comparto corrente, gli interventi tipici nel settore, a parte taluni contributi, sono i finanziamenti di studi e ricerche (14 nel 1982 quasi tutti affidati a privati), di cui la Corte non ha ovviamente la possibilità di conoscere il grado di utilizzazione.

b. Territorio e ambiente. Dato di fondo del settore è la persistente mancanza del piano per la tutela dell'ambiente, il cui schema avrebbe dovuto essere elaborato entro il 30 giugno 1980 dall'omonimo Comitato, la composizione del quale è via via divenuta, attraverso la ragnatela di modifiche e rettifiche, un fatto misterico riservato a esecuti iniziati.

Originariamente fissata dall'art.3 della legge regionale n.39 del 1977 (membri 34), essa fu una prima volta modificata dall'art.7 della legge regionale n.78 del 1980 e successivamente dall'art.9 della legge regionale n.181 del 1981 che ricostituì un nuovo testo, sostitutivo delle precedenti norme.

Poichè l'articolo da ultimo citato conteneva degli errori (due rappresentanti dei laboratori provinciali di igiene e "combustione" in luogo di un rappresentante dell'ANCC) si provvide all'errata corrige con la G.U. n.6 del 6.2.1982.

La composizione del Comitato per la tutela dell'ambiente è stata ora nuovamente modificata dall'art.5 della legge regionale n.57 del 19.6.1982, norma poi però integralmente sostituita da un'ulteriore rettifica (GURS n.47 del 23.10.1982), redatta, si badi, non più con la tecnica dell'aggiornamento del testo normativo, ma con quella dei rinvii modificativi alle precedenti disposizioni.

La nettissima differenziazione nella formulazione dei due testi - l'originario art.5 della legge regionale n.57 del 1982 e il successivo errata-corrige - investe questioni di rilievo costituzionale di cui è inutile sottolineare la gravità. E' infatti incontrovertibile che una delle due versioni pubblicate nella Gazzetta ufficiale è completamente diversa dal testo approvato dall'organo legislativo.

Tornando allo schema del piano per la tutela dell'ambiente, si rileva che il citato termine del 30 giugno 1980 entro il quale lo stesso avrebbe dovuto essere elaborato, è stato dapprima prorogato al 31 dicembre 1981 (art.8 l.r. n.78 del 1980), poi al 31 dicembre 1982 (art.10 l.r. n.181 del 1981) e per ultimo al 30 giugno 1984 (art.1 l.r. n.48 del 30.5.1983).

Intanto, "in attesa dell'adozione del piano", continua l'emanazione di normative transitorie in materia di scarichi inquinanti (art.11 l.r. n.78 del 1980, art.3 l.r. n.181 del 1981 e, ora, art.2 e 4 l.r. n.57 del 1982) e mattatoi comunali (art.1 l.r. n.48 del 1983).

Considerazioni analoghe valgono per la redazione del connesso piano di risanamento delle acque, già prescritto dalla legge statale n.319 del 1976 (art.8) e tutt'ora mancante. La cronistoria dei rinvii e slittamenti può essere ricostruita partendo dall'art.1 della l.r. n.48 del 1983 e andando a ritroso attraverso la sequela di leggi prima menzionate.

Un'ultima notazione concerne l'art.6 della più volte citata legge regionale n.181 del 1981 abrogativo dell'art.19 della legge regionale n.39 del 1977, norma quest'ultima che, per le violazioni in materia, prevedeva oltre il risarcimento dei danni e l'applicazione di sanzioni, la decadenza dai benefici finanziari regionali; abrogazione che non può pa lesarsi come segnale della volontà di abbassare il livello di tutela dell'ambiente.

La rilevata carenza degli strumenti programmatici si riflette naturalmente anche sull'attività di gestione che denuncia gravi l^uentezze. Ne dà conferma il tasso di attivazione finanziaria della legge regionale n.78 del 1980 e successive integrazioni che espone un indice inferiore al 20 per cento (9614 milioni di pagamenti su 51077 milioni di massa spendibile).

Resta da aggiungere in argomento che nell'esercizio scaduto è stato formalizzato l'impegno a favore dell'ENI scaturente dalla commessa a tale Ente di uno studio di fattibilità della rete regionale di rilevamento dell'inquinamento atmosferico.

c. Parchi e riserve naturali. L'attività espletata dall'Amministrazione ha riguardato la costituzione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale (art.3 l.r. 98 del 1981), l'insediamento

dei Comitati di proposta per i parchi dell'Etna e delle Madonie (non risulta ancora insediato quello dei Nebrodi) e l'emanazione della circolare n.5312 del 9.3.1982 di cui va apprezzato il taglio esortativo nei confronti degli amministratori locali per indurli ad agevolare lo impatto della legge sulla pubblica opinione.

Quanto all'attività di spesa, si rileva che sui capitoli 86102 (istituzione di parchi e riserve naturali) e 86202 (contributi ai comuni per l'acquisizione di aree destinate ai parchi), dotati complessivamente di 3,5 miliardi, non è stato effettuato alcun pagamento.

1.13 - ASSESSORATO DEL TURISMO DELLE COMUNICAZIONI
E DEI TRASPORTI

a. Turismo. La spesa stanziata di parte corrente diretta all'incremento del turismo verso la Sicilia (rubrica 2) ha subito nel 1982 una espansione dell'80 per cento (da 14,1 miliardi del 1981 agli attuali 25,3 miliardi). A questo notevolissimo aumento delle disponibilità finanziarie fa però riscontro un peggioramento della capacità di spesa dell'Amministrazione. Utilizzando a tal fine il rapporto pagamenti di competenza - stanziamenti, si rileva infatti che il relativo indice è sceso dell'80 per cento del 1981 (11,4 miliardi su 14,1 miliardi) al 60 per cento del 1982 (15,7 miliardi su 25,3 miliardi).

Quanto alla qualità della spesa non può che ribadirsi il carattere di esasperata frammentarietà degli interventi diretti. Basti dire che il calendario delle manifestazioni turistiche per il 1982 prevede il finanziamento (somma complessiva 5,7 miliardi) di oltre 300 iniziative.

Tanto più sembrano giustificate le riserve su tale fenomeno di polverizzazione della spesa, ove si consideri che, a causa, tra l'altro, dell'enorme ritardo con cui è stato ricostituito il Consiglio regionale

del turismo (rimasto in carica per ben 11 anni in luogo del biennio previsto dalla legge), il calendario per il 1983 è stato adottato solamente ad aprile inoltrato, circostanza che ha comportato l'annullamento di alcune delle più importanti manifestazioni turistiche siciliane, e in particolare della Sagra del mandorlo in fiore e connesso Festival internazionale del folclore di Agrigento che si celebrava ininterrottamente dal 1938.

Considerazioni non dissimili da quelle formulate per la spesa corrente valgono per il conto capitale con riferimento sia alla lentezza della spesa sia alla qualità degli interventi.

Sul primo punto è sufficiente rilevare che su un volume di spesa di 293 miliardi stanziata per il quinquennio 1975-81 dalla legge regionale n.78 del 1976 e successive integrazioni (il dato tiene conto delle reiscrizioni in bilancio delle somme perente e in economia) sono stati effettuati pagamenti alla chiusura del 1982 per appena 53,3 miliardi e inoltre che non sono state ancora ultimate le opere d'interesse turistico già finanziate con le leggi regionali n.4 del 1965 e n.48 del 1970, per il cui completamento è stata stanziata dalla legge n.34 del 1978 la somma complessiva di 48,7 miliardi (quantificata con i criteri prima indicati) a fronte della quale risultano pagamenti per soli 15,7 miliardi.

Si osserva poi, per quanto concerne il merito degli interventi nel credito turistico, che - in contrasto con l'art. 8 della citata legge n. 78 che ne prevede l'aggiornamento annuale - dal 1978 non sono stati mai rivisti i criteri per la concessione degli incentivi a favore delle iniziative alberghiere, sicchè i benefici regionali continuano ad essere erogati con i medesimi parametri.

In ordine infine all'attività di gestione del patrimonio alberghiero regionale, non sembra inutile ricordare che dei 38 impianti ricettivi originari 16 furono ceduti dopo anni di inutilizzazione ad enti pubblici per fini socio-culturali. Dei restanti 22 che hanno conservato la destinazione ben 9, come si rileva dall'allegata tavola, risultano chiusi al pubblico per difficoltà dell'affidamento di gestione o perchè sono in corso lavori di ristrutturazione e manutenzione o anche per insorte controversie col gestore, mentre per i 13 impianti ricettivi funzionanti si registrano casi di ritardo nel versamento dei canoni. L'ammontare complessivo dei quali (entrate riscosse per appena 47 milioni)

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 17 - IMPIANTI RICETTIVI REGIONALI GESTITI DA PRIVATI

LOCALITA'	Tipologia	Canone annuo	Scadenza contratto
Solunto	PR	2.200.000	1985
Etna H (*)	RA	120.000	1984
Etna T.F. (*)	RA	120.000	1984
Giarre (*)	III cat.	3.180.000	1992
Enna (*)	II cat.	4.920.000	1986
Piazza Armerina	PR	650.000	1986
Pergusa (**)	VI	1.300.000	1997
Floresta (*)	IV cat.	960.000	1985
Castelmola (*)	III cat.	1.100.000	1985
Alcamo MB (**)	IV cat.	360.000	1998
Alcamo (*)	IV cat.	781.000	1986
Pantelleria (*)	III cat.	552.000	1985
Falconara	PR	1.932.000	1998
Piana degli Albanesi	non aperto al pubblico		
Taormina	" "		
Levanzo	" "		
Paternò	" "		
Mistretta	" "		
Gibilmanna	" "		
Erice	" "		
Trecastagni	" "		
Linguaglossa	" "		

Legenda: RA: rifugio alpino

VI: villaggio turistico

PR: posto di ristoro

(*) manutenzione straordinaria a carico dell'Amministrazione

(**) manutenzione ordinaria e straordinaria a carico dell'Amministrazione

si palesa comunque assolutamente irrisorio con riguardo sia alla consistenza degli impianti sia agli oneri regionali per la manutenzione (346 milioni sul capitolo 87351).

Da quanto precede emerge che se si vuole conseguire gli obiettivi della "pluristagionalizzazione", ossia dell'estensione del periodo di utilizzazione degli impianti ricettivi, e della stabilità nel tempo del movimento turistico, oggi caratterizzato da forti oscillazioni (sfavorevole nel primo trimestre del 1983 rispetto al corrispondente periodo del 1982 che, però, complessivamente, come risulta dall'allegata tavola, registra un sensibile aumento di presenze nei confronti dell'anno precedente il quale, a sua volta, aveva segnato un calo rispetto al 1980), occorre ripensare le linee della politica turistica siciliana, puntando all'incremento e alla migliore dislocazione del patrimonio ricettivo, attraverso la selettività dell'intervento regionale, alla valorizzazione delle risorse disponibili, con particolare riferimento ai beni culturali, e al potenziamento delle strutture per l'assistenza ai turisti. Ma è inutile sottolineare che premessa indispensabile di questi traguardi resta il recupero di efficienza dell'apparato.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 12 - MOVIMENTO TURISTICO IN SICILIA

	PRESENZE AL 31 DICEMBRE		Var. % 1982-'81	POSTI LETTO AL 31 AGOSTO		Var. % 1982-'81
	1981	1982		1981	1982	
Esercizi alberghieri	6.581.779 (2.695.514)	7.565.367 (3.339.215)	+ 14,94 (+ 23,88)	58.424	59.968	+ 2,64
Esercizi extra-alberghieri	1.668.095 (344.645)	1.600.036 (403.280)	- 4,09 (+ 17,01)	30.650	34.476	+ 12,46
Esercizi alberghieri ed extra-alberghieri	8.249.874 (3.040.159)	9.165.403 (3.742.495)	+ 11,10 (+ 23,10)	89.074	94.444	+ 6,03

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

(1) I dati in parentesi si riferiscono alle presenze degli stranieri.

b. Trasporti. Non si dice certo una cosa nuova se si afferma che al sistema dei trasporti è affidato un du plice e irrinunciabile ruolo: quello di basilare strumento per lo sviluppo economico, sociale e culturale e ad un tempo quello di autonomo settore produttivo suscettibile di stimolare un rilevante indotto.

Ed infatti questa insostituibile funzione del sistema dei trasporti è riconosciuta sia dal cosiddetto Piano triennale (1), che lo considera il fattore di sviluppo prioritario, sia dal Discorso programmatico del Presidente della Regione (2), che gli attribuisce un ruolo centrale nella politica di governo.

A queste enunciazioni di principio fa però riscontro, in generale, la persistente mancanza del piano regionale dei trasporti (3) e del connesso piano per la pubblicizzazione dei servizi già previsto dalla legge regionale n.4 del 1975 e, in particolare, una politica legislativa caratterizzata da interventi tampone di mero sostegno all'esistente, senza alcuna prospettiva innovativa.

(1) Cfr. "Quadro di riferimento della programmazione regionale e piano per l'impiego delle risorse nel periodo 1982-84", in Regione siciliana, Atti e documenti della programmazione, n.7, 1982, p. 56.

(2) V. Documenti di vita siciliana, numero speciale, gennaio 1983, p.36.

(3) Sul punto, v. il disegno di legge d'iniziativa governativa n.417/A presentato il 4.10.1982 e approvato dall'ARS il 1° giugno 1983.

Ci si riferisce sia ai contributi alle aziende private sulle percorrenze chilometriche nonchè per one ri sociali e trattamento economico del relativo personale sia agli ingenti finanziamenti alle aziende pubbliche, con particolare riguardo all'AST in ordine alla quale si rinvia per notazioni critiche al capitolo 2.6 della Finanza pararegionale.

A suffragare le serissime perplessità che suscita l'attuale politica dei trasporti siciliana basta citare poche cifre: la spesa impegnata complessiva è passata da 68,6 miliardi del 1981 a 255 miliardi del 1982, con un incremento del 271,5 per cento.

E tuttavia non è questo dato globale che desta il maggiore allarme quanto la composizione e la dinamica della spesa: dei 255 miliardi impegnati nel 1982 ben 178,4 concernono spese correnti. E ciò significa che la spesa corrente - la quale, si badi, in questo caso è interamente rigida e incrementale - incide sulla spesa complexiva in misura del 70 per cento.

Se poi si confronta, sempre con riferimento al comparto corrente, il dato del 1982 (178,4 miliardi) con quello omologo del 1981 (18,7 miliardi), consegue che in un solo anno l'onere regionale si è quasi decuplicato.

Nulla da segnalare, infine, in ordine alla ge-

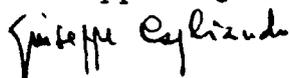
stione delle 6 autostazioni (altre 19, com'è noto, furono cedute, vista la loro inutilizzabilità, ad enti pubblici per essere destinate a fini socio-culturali) i cui dati finanziari sono esposti nella tavola 10.

c. Sport. Persistono le lentezze nell'attuazione della legge regionale n.8 del 1978: su un volume di spesa di 149 miliardi autorizzati per il potenziamento delle attività sportive sono stati effettuati alla chiusura dell'esercizio pagamenti per 44,7 miliardi. Quanto ai contributi correnti previsti dalla medesima legge a favore di enti e società sportive, non si dispone di dati sui risultati conseguiti dall'intervento regionale. Si sa solo che lo stanziamento di 6.750 milioni è stato ripartito tra circa 4 mila enti e società.

d. Aziende termali di Sciacca e Acireale. Per notizie su tali gestioni si rinvia al capitolo della finanza pararegionale.

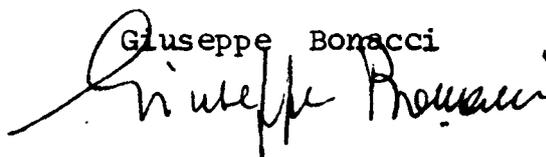
L'ESTENSORE

Giuseppe Cogliandro



IL PRESIDENTE

Giuseppe Bonacci



PAGINA BIANCA