

**DECISIONE E RELAZIONE SUL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA PER
L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1986**

PAGINA BIANCA

I N D I C E G E N E R A L E

D E C I S I O N E.....pag. 83

R E L A Z I O N E

- DOCUMENTO DI SINTESI.....pag. 101

P A R T E P R I M AD I S C I P L I N A N O R M A T I V A D E L L A G E S T I O N E

- 1.1. - LA NORMATIVA CONTABILE.....psg. 131
1.2. - IL BILANCIO DI PREVISIONE.....pag. 138
1.3. - LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA.....pag. 141

P A R T E S E C O N D AA S P E T T I F I N A N Z I A R I E P A T R I M O N I A L I D E L L A G E S T I O N E

- 2.1. - RISULTATI DIFFERENZIALI.....pag. 148
2.2. - GESTIONE DELLE ENTRATE.....pag. 153
2.2.1 - Gestione di competenza.....pag. 153
2.2.2 - Gestione dei residui attivi.....pag. 155
2.2.3 - Vigilanza sulle entrate.....pag. 162
2.3 - GESTIONE DELLE SPESE.....pag. 166
2.3.1 - Gestione di competenza.....pag. 166
2.3.2 - Gestione dei residui passivi.....pag. 169
2.4 - GESTIONE DEL PATRIMONIO.....pag. 183

P A R T E T E R Z AC O N S I D E R A Z I O N I S U L L ' A T T I V I T A ' D E L L ' A M M I N I S T R A Z I O N E R E G I O N A L E

- 3.1 - CONSIDERAZIONI GENERALI.....pag. 188
3.1.1 - Organizzazione.....pag. 188

3.1.2	- Personale in servizio.....	pag. 194
3.1.3	- Personale in quiescenza.....	pag. 223
3.2	- PRESIDENZA DELLA REGIONE.....	pag. 229
3.2.1	- Considerazioni generali.....	pag. 229
3.2.2	- Attività istituzionale.....	pag. 233
3.3	- ASSESSORATO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE.....	pag. 250
3.3.1	- Considerazioni generali.....	pag. 250
3.3.2	- Attività istituzionale.....	pag. 256
3.4	- ASSESSORATO DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI E DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE.....	pag. 278
3.4.1	- Considerazioni generali.....	pag. 278
3.4.2	- Attività istituzionale.....	pag. 280
3.5	- ASSESSORATO DEL BILANCIO E DELLE FINANZE.....	pag. 300
3.5.1	- Considerazioni generali.....	pag. 300
3.5.2	- Attività istituzionale.....	pag. 304
3.6	- ASSESSORATO DELLA COOPERAZIONE, DEL COMMERCIO, DELL'ARTIGIANATO E DELLA PESCA.....	pag. 310
3.6.1	- Considerazioni generali.....	pag. 310
3.6.2	- Attività istituzionale.....	pag. 314
3.7	- ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI.....	pag. 331
3.7.1	- Considerazioni generali.....	pag. 331
3.7.2	- Attività istituzionale.....	pag. 337
3.8	- ASSESSORATO DELL'INDUSTRIA.....	pag. 348
3.8.1	- Considerazioni generali.....	pag. 348
3.8.2	- Attività istituzionale.....	pag. 350
3.8.3	- Enti pubblici economici regionali.....	pag. 361
3.9	- ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI.....	pag. 368
3.9.1	- Considerazioni generali.....	pag. 368
3.9.2	- Attività istituzionale.....	pag. 372

3.10	- ASSESSORATO DEL LAVORO, DELLA PREVIDENZA SOCIALE, DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE E DELL'EMIGRAZIONE.....pag.	381
3.10.1	- Considerazioni generali.....pag.	381
3.10.2	- Attività istituzionale.....pag.	383
3.11	- ASSESSORATO DELLA SANITA'.....pag.	393
3.11.1	- Considerazioni generali.....pag.	393
3.11.2	- Attività istituzionale.....pag.	397
3.12	- ASSESSORATO DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE.....pag.	417
3.12.1	- Considerazioni generali.....pag.	417
3.12.2	- Attività istituzionali.....pag.	420
3.13	- ASSESSORATO DEL TURISMO, DELLE COMUNICAZIONI E DEI TRASPORTI.....pag.	428
3.13.1	- Considerazioni generali.....pag.	428
3.13.2	- Attività istituzionale.....pag.	432
3.13.3	- Gestioni fuori bilancio.....pag.	443
3.14	- AZIENDA DELLE FORESTE DEMANIALI DELLA REGIONE SICILIANA.....pag.	448

INDICE DELLE TAVOLE

TAV. 1	- Leggi recanti oneri finanziari promulgate nel 1986	pag. 144
" 2	- Risultati differenziali	" 152
" 3	- Entrate per titoli	" 157
" 4	- Struttura delle entrate accertate	" 161
" 5	- Spese per titoli	" 171
" 6	- Struttura delle spese per amministrazioni	" 174
" 7	- Analisi economica della spesa impegnata	" 177
" 8	- Analisi funzionale della spesa impegnata	" 178
" 9	- Residui passivi	" 179
" 10	- Struttura dei residui passivi per amministrazioni	" 182
" 11	- Conto generale del patrimonio	" 186
" 12	- Consistenza numerica del personale regionale in servizio - Ruolo amministrativo	" 206
" 13	- Personale regionale del ruolo amministrativo suddiviso per amministrazioni	" 207
" 14	- Consistenza numerica del personale regionale in servizio - Ruoli tecnici	" 208
" 15	- Personale del ruolo speciale transitorio in servizio al 31/12/1986	" 212
" 16	- Concorsi pubblici banditi nel corso del 1986	" 213
" 17	- Spese sostenute nel 1986 per il personale in servizio	" 217
" 18	- Corsi di aggiornamento	" 219
" 19	- Spese sostenute nel 1986 per il personale in quiescenza	" 228
" 20	- Fondo europeo di sviluppo regionale	" 246
" 21	- Fondi trasferiti ai comuni dall'anno 1983	" 247
" 22	- Progetti approvati ex lege n. 37/78	" 248
" 23	- Contributi a favore di cooperative edilizie	" 327
" 24	- Stato di attuazione dei programmi costruttivi L.R. 20/12/1975, n. 79	" 329

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV.	25	- Contributi in conto capitale erogati nel 1986 alle imprese artigiane	pag.	330
"	26	- Integrazioni regionali ai fondi-rischi dei CONFIDI	"	366
"	27	- Risorse finanziarie destinate al "Progetto obiettivo"	"	367
"	28	- Asili nido - Stato di attuazione degli interventi al 31/12/1986	"	416
"	29	- Contributi concessi nel corso del 1986 per la realizzazione di opere fognarie e depurative	"	427
"	30	- Presenze negli esercizi alberghieri ed extralberghieri in Sicilia negli anni 1985 - 1986	"	445
"	31	- Impianti ricettivi regionali gestiti da privati	"	446
"	32	- Fondo regionale dei trasporti	"	447

PAGINA BIANCA

DECISIONE

PAGINA BIANCA

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

In nome del popolo italiano

LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite per la Regione siciliana, composta dai
Magistrati:

dott. Rocco	TINNIRELLO	-	Presidente
" Adalberto	ZOCCA	-	Presidente di sezione
" Giovanni	GUCCIONE	-	Consigliere
" Giuseppe	CELI	-	Consigliere
" Gerlando	MORREALE	-	Consigliere
" Francesco	IRACI	-	Consigliere
" Maurizio	GRAFFEO	-	Referendario-Relatore

ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 1986 e sul conto dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione ad esso allegato.

Uditi, nella pubblica udienza del 26 giugno 1987, il relatore, Referendario Maurizio GRAFFEO, ed il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Giuseppe PETROCELLI;

Visti gli articoli 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato

con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, concernente l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, nonché il relativo regolamento approvato con il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, istitutivo delle Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana;

Vista la legge regionale 8 luglio 1977, n. 47, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 agosto 1978, n. 468;

Vista la legge regionale 31 dicembre 1985, n. 57, con la quale è stato approvato il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1986;

Vista la legge regionale novembre 1986, n. 33 recante variazioni al bilancio della Regione ed al bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 1986 - Assestamento;

F A T T O

Il rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 1986, costituito dal conto del bilancio e dal conto generale del patrimonio, ed il rendiconto allegato dell'Azienda delle foreste demaniali, sono stati presentati alla Corte dei conti nei termini di legge.

Le risultanze del conto del bilancio e del conto allegato sono le seguenti:

CONTO DEL BILANCIO

COMPETENZA

=====

Entrate accertate:

Titolo I - Entrate tributarie	£.	4.933.806.251.920
Titolo II - Entrate extra-tributarie	"	6.736.154.106.466
Totale titoli I e II	£.	11.669.960.358.386
Titolo III - Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti (di cui rimborso di crediti £. 65.018.674.219)	£.	65.734.303.722
Totale entrate finali accertate (Titoli I, II e III)	£.	11.735.694.662.108
Titolo IV - accensione di prestiti	£.	---
TOTALE COMPLESSIVO DELLE ENTRATE ACCERTATE	£.	11.735.694.662.108

Spese impegnate:

Titolo I - Spese correnti	£.	7.224.723.714.660
Titolo II - Spese in conto capitale (di cui operazioni finanziarie £. 870.969.835.140)	£.	7.896.266.006.652
Totale spese impegnate finali (Titoli I e II)	£.	15.120.989.721.312

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Titolo III - Rimborso di prestiti ---
TOTALE COMPLESSIVO DELLE SPESE IMPEGNATE £. 15.120.989.721.312

Risultati differenziali:
=====

Entrate tributarie ed extra-tributarie	£. 11.669.960.358.386	
Spese correnti (-)	£. 7.224.723.714.660	
Risparmio pubblico		£. 4.445.236.643.726
Entrate finali	£. 11.735.694.662.108	
Spese finali (-)	£. 15.120.989.721.312	
Saldo netto da finanziare		£. 3.385.295.059.204
Entrate finali nette	£. 11.670.675.987.889	
Spese finali nette	£. 14.250.019.836.172	
Indebitamento netto		£. 2.579.343.898.283
Entrate finali	£. 11.735.694.662.108	
Spese complessive (-)	£. 15.120.989.721.312	
Disavanzo finanziario		£. 3.385.295.059.204
Entrate complessive	£. 11.735.694.662.108	
Spese complessive (-)	£. 15.120.989.721.312	
Differenza		£. 3.385.295.059.204

Residui
=====Attivi:

Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1986	£. 2.764.038.217.978
Somme rimaste da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	£. 1.486.690.834.236

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Somme riscosse e non versate fino alla chiusura dell'esercizio 1986	£. 3.953.674.429.886
Totale dei residui attivi al 31/12/1986	£. 8.204.403.482.100

Passivi:

Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1986	£. 6.614.292.261.869
Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	£. 3.506.638.739.059
Totale dei residui passivi al 31/12/1986	£. 10.120.931.000.928

CONTO CONSUNTIVO DELL'AZIENDA DELLE FORESTE
DEMANIALI DELLA REGIONE SICILIANACOMPETENZA
=====

Titolo I - Entrate e spese correnti:

Entrate accertate	£. 73.563.820.406
Spese impegnate	
Avanzo di parte corrente	£. 41.365.297.778

Titolo II - Entrate e spese in conto capitale:

Entrate accertate	£. 3.000.000.000
Spese impegnate	£. <u>37.946.154.150</u>
Disavanzo in conto capitale	£. 34.946.154.150

Riepilogo:

Entrate accertate	£. 76.563.820.406
Spese impegnate	£. <u>70.144.676.778</u>
Avanzo complessivo	£. 6.419.143.628

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RESIDUI
=====

Attivi:	Somme rimaste da riscuotere in conto dell'esercizio 1986	£.	1.686.620
	Somme da riscuotere in conto degli esercizi precedenti	£.	1.026.044.522
	Somme riscosse e non versate fino alla chiusura dell'esercizio 1986	£.	100.327.500
	Totale dei residui attivi al 31/12/1986	£.	1.128.058.642
Passivi:	Somme rimaste da pagare in conto dell'esercizio 1986	£.	47.813.527.437
	Somme rimaste da pagare in conto degli esercizi precedenti	£.	11.992.075.366
	Totale dei residui passivi al 31/12/1986	£.	59.805.602.803

Tra i residui attivi al 31 dicembre 1986 (capitoli 1199, 1399 e 1409) risulta conservata la somma di £. 12.464.730.497 relativa a progressi rapporti finanziari tra Stato e Regione per gli esercizi dal 1946 al 1965, tuttora non definiti.

Per i decreti di accertamento dei residui passivi al 31 dicembre 1986 relativi alla Presidenza della Regione e a tutti gli Assessorati regionali, ad eccezione di quello relativo alle spese in conto capitale dell'Assessorato del Bilancio e delle Finanze, non si è ancora esaurito il procedimento di controllo.

Sono stati, invece, ammessi al visto della Corte i decreti di accertamento dei residui passivi al 31 dicembre 1984 relativi all'Assessorato regio-

nale del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti, con esclusione delle somme di lire 5.082.928 per le spese correnti e di lire 5.122.557.115 per le spese in conto capitale, e all'Assessorato regionale del Lavoro, della Previdenza sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione, nonché quelli inerenti i residui passivi al 31 dicembre 1985 relativamente alla Presidenza della Regione, con esclusione delle somme di lire 373.766.721 per le spese correnti e di lire 1.349.647.000 per le spese in conto capitale, e degli Assessorati regionali degli Enti Locali; dei Lavori Pubblici; del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione; del Territorio e dell'Ambiente; del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti, con esclusione relativamente a tale ultimo Assessorato delle somme di lire 125.082.928 per le spese correnti e di lire 657.427.895 per le spese in conto capitale.

Le decisioni di queste Sezioni riunite sui rendiconti generali per gli esercizi finanziari 1981, 1982, 1983, 1984 e 1985 hanno sospeso la dichiarazione di regolarità in merito al conto generale del patrimonio, essendo gli stessi carenti di idonea documentazione di riscontro. Tale documentazione non è stata ancora fornita, ma l'Assessorato del bilancio e delle finanze ha di recente trasmesso, relativamente al conto del patrimonio dell'esercizio finanziario 1985, taluni specifici documenti richiesti dalla Corte, sui quali, peraltro, sono in corso gli accertamenti di regolarità. Comunque anche il conto del patrimonio per l'esercizio 1986 è privo di documentazione di supporto.

Il Pubblico Ministero, con l'atto depositato il 15 giugno 1987 ha chiesto che le Sezioni regionali riunite vogliano sciogliere la riserva

formulata nella decisione 26 giugno 1986 sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio 1985 per i residui passivi al 31 dicembre 1985.

Il P.M. ha chiesto, inoltre, di dichiarare la regolarità del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 1986 e del conto ad esso allegato, tranne che:

- per la conservazione tra i residui attivi della somma relativa a pregressi rapporti finanziari tra Stato e Regione;
- per i residui passivi al 31 dicembre 1986 riguardanti tutti i rami dell'Amministrazione, eccezion fatta per le spese in conto capitale dello Assessorato Bilancio e Finanze, in quanto i relativi decreti non sono stati ancora ammessi al visto della Corte;
- nonchè di sospendere ogni pronuncia in ordine al conto generale del patrimonio.

All'udienza di discussione il P.M., ad integrazione e parziale modifica delle suddette conclusioni, ha, altresì, chiesto che vengano sciolte le riserve formulate:

- nella decisione del 26 giugno 1985 in ordine ai residui passivi dell'Assessorato regionale del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti, con esclusione delle somme di lire 5.082.923 per le spese correnti e di lire 5.122.557.115 per le spese in conto capitale e dell'Assessorato regionale del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione, in quanto il procedimento di controllo sui decreti di accertamento dei residui al 31 dicembre 1984 si è

concluso con l'ammissione al visto dei decreti stessi;

- nella decisione del 26 giugno 1986 in ordine ai residui passivi relativi alla Presidenza della Regione, con esclusione delle somme di lire 373.766.621 per le spese correnti e di lire 1.349.647.000 per le spese in conto capitale, e agli Assessorati regionali degli Enti locali; dei Lavori Pubblici; del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione; del Territorio e dell'Ambiente; del Turismo, delle Comunicazioni, e dei Trasporti, con esclusione relativamente a tale ultimo Assessorato delle somme di lire 125.082.928 per le spese correnti e di lire 657.427.895 per le spese in conto capitale, in quanto il procedimento di controllo sui decreti di accertamento dei residui al 31 dicembre 1985 si è concluso con l'ammissione al visto dei decreti stessi.

D I R I T T O

Ai fini del confronto dei risultati del conto del bilancio con le leggi di bilancio, è stata accertata la corrispondenza dei dati ivi esposti - relativamente alle entrate riscosse e versate, alle somme rimaste da riscuotere (ad eccezione della somma di lire 12.464.730.497 relativa a rapporti finanziari pregressi tra Stato e Regione non ancora definiti) ed a quelle riscosse e non versate - con i dati contenuti nei riassunti generali trasmessi dall'Assessorato del Bilancio e delle Finanze. Le verifiche concernenti la gestione delle entrate sono state effettuate, in

conformità dell'art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, esclusivamente su documenti riassuntivi forniti dall'Amministrazione, sicchè entro tali limiti - e con esclusione della somma di lire 12.464.730.497 iscritta tra i residui attivi - si è pervenuti all'accertamento di concordanza.

E' stata, inoltre, accertata la corrispondenza dei dati relativi alle spese ordinate e pagate durante l'esercizio, nelle singole partite e nelle risultanze complessive, con le scritture tenute o controllate dalla Corte, ad eccezione dei residui passivi relativi alla Presidenza della Regione e degli Assessorati regionali dell'Agricoltura e Foreste; dei Beni Culturali ed Ambientali e della Pubblica Istruzione; del Bilancio e delle Finanze limitatamente alle spese correnti; della Cooperazione, del Commercio, dell'Artigianato e della Pesca; degli Enti Locali; dell'Industria; dei Lavori Pubblici; del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione; del Territorio ed Ambiente; del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti, i cui decreti non sono stati ancora ammessi al visto della Corte.

Agli stessi fini è stato accertato che il conto consuntivo della Azienda delle Foreste Demaniali della Regione siciliana corrisponde, quanto alle entrate e quanto alle spese ordinate e pagate, ai prospetti riassuntivi prodotti dall'Amministrazione regionale ed alle scritture tenute o controllate dalla Corte.

Il conto generale del patrimonio è privo, anche quest'anno, della necessaria documentazione per la verifica di concordanza, sicchè ogni pronuncia in merito deve essere sospesa.

Queste Sezioni Riunite, con la decisione sul Rendiconto Generale per

l'esercizio finanziario 1984, non avevano tra l'altro pronunciato la dichiarazione di regolarità in ordine ai residui passivi concernenti gli Assessorati regionali del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti e del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione. Poichè, nel frattempo, i relativi decreti di conservazione dei residui sono stati ammessi al visto della Corte, con esclusione, per quanto riguarda l'Assessorato regionale del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti delle somme di lire 5.082.928 per le spese correnti e di lire 5.122.557.115 per le spese in conto capitale, la dichiarazione di regolarità su tale Rendiconto Generale deve essere estesa anche a tali partite contabili.

Essendo cessati i motivi ostativi rappresentati da queste Sezioni Riunite nella decisione del 26 giugno 1986 in merito al Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 1985, analoga dichiarazione di regolarità va pronunciata per quanto riguarda i residui passivi relativi alla Presidenza della Regione, con esclusione delle somme di lire 373.766.721 per le spese correnti e di lire 1.349.647.000 per le spese in conto capitale, e agli Assessorati Regionali degli Enti Locali; dei Lavori Pubblici; del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione; del Territorio e dell'Ambiente; del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti, con esclusione relativamente a tale ultimo Assessorato delle somme di lire 125.082.928 per le spese correnti e di lire 657.427.895 per le spese in conto capitale.

Le valutazioni della Corte sull'andamento e sui risultati della gestione - nonchè sui connessi comportamenti dell'Amministrazione - dalla

legge riservate alla competenza di queste Sezioni Riunite sono contenute nella relazione unita alla presente decisione.

P.Q.M.

La Corte dei conti a Sezioni Riunite per la Regione siciliana sulla conforme richiesta del Pubblico Ministero, così come modificata nel corso dell'udienza:

- dichiara regolare il conto del bilancio relativo all'esercizio finanziario 1984 per la parte riguardante i residui passivi relativi agli Assessorati regionali del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti, con esclusione della somma di lire 5.082.928 per le spese correnti e di lire 5.122.557.115 per le spese in conto capitale; del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione;
- dichiara regolare il conto del bilancio relativo all'esercizio finanziario 1985 per la parte riguardante i residui passivi relativi alla Presidenza della Regione, con esclusione delle somme di lire 373.766.721 per le spese correnti e di lire 1.349.647.000 per le spese in conto capitale, e agli Assessorati Regionali degli Enti Locali; dei Lavori Pubblici; del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione; del Territorio e dell'Ambiente; del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti, con esclusione relativamente a tale ultimo Assessorato delle somme di lire 125.082.928 per le spese correnti e di lire 657.427.895 per le spese in conto capitale;
- dichiarare regolare, in conformità delle proprie scritture e di quelle

da essa controllate, il conto del bilancio della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 1986 e il conto allegato dell'Azienda delle Foreste Demaniali, con esclusione:

- della somma di lire 12.464.730.497 iscritta fra i residui attivi;
- dei residui passivi relativi alla Presidenza della Regione e agli Assessorati dell'Agricoltura e delle Foreste; dei Beni Culturali e Ambientali e della Pubblica Istruzione; del Bilancio e delle Finanze, limitatamente alle spese correnti; della Cooperazione, del Commercio dell'Artigianato e della Pesca; degli Enti Locali; dell'Industria; dei Lavori Pubblici; del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione; della Sanità; del Territorio e dell'Ambiente; del Turismo, delle Comunicazioni e dei Trasporti, i cui decreti non sono stati ancora ammessi al visto della Corte;
- sospende ogni pronuncia sul conto generale del patrimonio per il 1986;
- ordina che i conti esaminati, muniti del visto della Corte, siano restituiti al Presidente della Regione per la successiva presentazione all'Assemblea Regionale e che, a cura della Segreteria, copia della presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa al Presidente della Regione, per la successiva presentazione all'Assemblea Regionale.

Così deciso in Palermo, nella Camera di Consiglio del 26 giugno 1987.

L'ESTENSORE

(Maurizio GRAFFEO)



IL PRESIDENTE

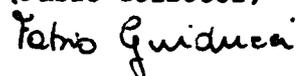
(Rocco TINNIRELLO)



La presente decisione è stata pubblicata nella stessa udienza di oggi 26 giugno 1987.

IL SEGRETARIO

(Fabio GUIDUCCI)



PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

DOCUMENTO DI SINTESI

PAGINA BIANCA

Nella precedente relazione erano stati rilevati segnali positivi in ordine al rispetto, da parte degli organi istituzionali della Regione, dei termini per la predisposizione e per l'approvazione del bilancio di previsione, capovolgendo così una situazione che, a partire dall'esercizio 1982 e fino all'esercizio 1985, era stata caratterizzata dall'abituale ricorso all'esercizio provvisorio autorizzato nell'ambito dello stesso esercizio finanziario con più leggi, intervallate, peraltro, da periodi di vera e propria "assenza di bilancio".

Il caso limite, di rilievo costituzionale, ebbe a verificarsi per l'esercizio finanziario 1984, il cui bilancio venne approvato ben oltre il termine massimo che il 2° comma dell'art. 81 della Costituzione concede per l'esercizio provvisorio. La situazione si è, invece, andata normalizzando con il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1986, che è stato approvato entro il termine fisiologico del 31 dicembre 1985. Continuando la linea di doveroso rispetto dei termini all'uopo fissati dalla vigente normativa contabile, anche per il bilancio preventivo dell'esercizio 1987 la relativa approvazione è intervenuta prima della decorrenza dell'esercizio finanziario.

La gestione del 1986 si è chiusa con un disavanzo finanziario di competenza di 3.385 miliardi. Tale dato è da porre in particolare evidenza in quanto segna una svolta nella dinamica dei risultati differenziali. Infatti, esso non solo rappresenta il massimo storico in assoluto, ma anche una netta inversione della tendenza registrata

negli ultimi tre esercizi che avevano sempre presentato saldi positivi.

Per individuare le cause di tale peggioramento della situazione finanziaria occorre far riferimento alla frattura che si è registrata nel 1986 tra il tasso di crescita delle entrate accertate (+ 2,4%) e quello delle spese impegnate (+ 38%). Se tale ultimo dato si colloca nell'ambito del trend che dal 1983 ha fatto registrare sempre valori crescenti, per quanto riguarda, invece, gli accertamenti d'entrata se ne deve evidenziare la brusca frenata rispetto ai risultati conseguiti negli esercizi precedenti, quantificabile in soli 2,4 punti percentuali d'incremento nei confronti dell'omologo dato del 1985.

Nell'ambito delle entrate tributarie è da rilevare che anche nel 1986 si è verificata una sopravvalutazione della categoria delle imposte sul patrimonio e sul reddito, pari a circa il 18% (previsioni 4.721 miliardi - accertamenti 3.427 miliardi). Infatti, gli accertamenti, rispetto all'omologo dato del 1985 (3.233 miliardi), registrano un lievissimo incremento, peraltro non in linea con quello del 13% evidenziato a livello nazionale.

Sostanzialmente positivi sono i risultati registrati negli accertamenti relativi alla categoria delle tasse ed imposte sugli affari (1.498 miliardi; + 7,8% rispetto al 1985), con particolare notazione per l'imposta sul valore aggiunto che ha evidenziato un incremento di gettito di circa il 13% rispetto all'esercizio precedente (1986,

812 miliardi; 1985, 717 miliardi).

Tra le entrate extra-tributarie, la categoria di maggiore incidenza permane quella relativa alle assegnazioni e trasferimenti di fondi provenienti dallo Stato che, con un valore in termini di acceramenti di 5.914 miliardi (dato peraltro superiore alle previsioni definitive che ammontavano a 5.705 miliardi), rappresenta l'87,7% dell'intero titolo.

Le spese impegnate nel corso del 1986 ammontano a 15.121 miliardi (+ 38% rispetto al 1985), di cui 7.225 miliardi (+ 29%) per le spese di parte corrente e 7.896 miliardi (+ 47,3%) per quelle in conto capitale.

I pagamenti complessivi, ammontanti a 10.425 miliardi, evidenziano un incremento del 27,8% rispetto al corrispondente dato del 1985. Di questi, 6.183 miliardi hanno riguardato il settore delle spese correnti (+ 20,5%) e 4.242 miliardi il settore delle spese in conto capitale (+ 40,2%).

Ancora migliori si rivelano i risultati dei pagamenti effettuati sulla gestione della competenza: infatti, rispetto all'anno precedente, oltre al positivo dato complessivo di una crescita del 30% (pagamenti 1986, 8.506 miliardi; 1985, 6.524 miliardi), è da porre in particolare evidenza la cospicua lievitazione che hanno subito i pagamenti inerenti le spese in conto capitale sia in valore assoluto (da 1.746 a 2.801 miliardi), che in termini percentuali (+ 60%).

A fine esercizio ha costituito economia di bilancio la somma di

4.400 miliardi. Si deve considerare al riguardo che tale dato è notevolmente influenzato dai 2.890 miliardi circa (65% delle economie complessive) che sono relativi ad economie accertate sui vari fondi globali e speciali previsti in bilancio.

Alla chiusura dell'esercizio, i residui passivi di parte corrente ammontavano a 1.519 miliardi; quelli del conto capitale a 8.602 miliardi, di cui 5.095 (pari al 59,2%) provenienti dalla competenza.

La loro consistenza complessiva è, pertanto, ammontata a 10.121 miliardi, facendo registrare un incremento del 55,6% rispetto al precedente esercizio.

Il dato si colloca sicuramente al di sopra della media registrata nell'ultimo quinquennio, ma da esso non si può desumere inequivocabilmente una peggiorata capacità di spesa dell'Amministrazione rispetto al passato.

Infatti, sulla consistenza dei residui passivi, che come è noto costituiscono l'effetto fisiologico del bilancio di competenza, influiscono non solo la vigente normativa contabile, ma anche numerose cause non facilmente quantificabili.

In via generale si può osservare che la rilevanza del fenomeno sembra parzialmente attenuata dalla constatazione sia della notevole crescita del volume degli impegni (+ 38% rispetto al 1985), con particolare riferimento a quelli assunti sul titolo II (+ 47,3%), che della contrazione delle economie complessive di bilancio diminuite, come già riferito, da 5.388 miliardi del 1985 agli attuali 4.400 miliardi (- 18,3%).

In tema di organizzazione occorre osservare che il disegno riformatore, ispirato al principio del decentramento di funzioni agli enti locali consacrato agli articoli 5 della Costituzione e 15 dello Statuto regionale e avviato con la legge regionale 2 gennaio 1979, n. 1 (attribuzione ai Comuni di funzioni amministrative regionali), è stato portato a termine con la legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 che ha istituito la "provincia regionale". Pertanto, si impone ormai una pausa di riflessione circa il ruolo che, nel contesto siciliano, è chiamata a svolgere l'Amministrazione regionale.

A tal fine, atteso che le principali funzioni di amministrazione diretta sono state trasferite agli enti locali, è di tutta evidenza che la revisione degli apparati amministrativi regionali non può che muoversi verso una puntuale previsione di nuove e moderne competenze in tema di programmazione, coordinamento e controllo degli interventi in funzione delle effettive esigenze della comunità siciliana.

In tale ottica sembra che rivesta carattere di priorità, da una parte la revisione della legge regionale 10 luglio 1978, n. 16 in tema di procedura della programmazione, al fine di fornire un quadro di riferimento preciso alle vigenti pianificazioni settoriali; dall'altra, la dipartimentalizzazione delle strutture amministrative regionali, onde superare l'attuale situazione di dispersione e, talvolta, di sovrapposizione di competenze tra i vari rami della Amministrazione.

Sotto altra angolazione, non si può non confermare quanto riferito nelle precedenti relazioni circa l'"eccesso di momenti collegia-

li" che spesso caratterizza (appesantendola) l'azione amministrativa, dando anche luogo ad una non certo produttiva frammentazione delle responsabilità. Ciò stante, si deve ribadire l'opportunità che, ad esempio, vengano ridotti i casi di previa deliberazione della Giunta regionale per l'adozione di provvedimenti e, soprattutto, gli interventi delle Commissioni legislative permanenti dell'Assemblea regionale che, oltre tutto stravolgono l'assetto istituzionale dei poteri.

Sul piano della produzione normativa in materia di personale, l'unico elemento di novità intervenuto nel corso del 1986 è costituito dall'emanazione della legge regionale 9 maggio 1986, n. 21 la quale, tra l'altro, reca modifiche alla disciplina dell'accesso alla qualifica di dirigente superiore dettata dalla legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41.

Nella relazione dello scorso anno si era osservato che tale nuova figura, nell'ambito della ristrutturazione dei ruoli, si poneva quale anello di congiunzione tra i massimi vertici dell'Amministrazione ed i dirigenti, assolvendo così all'esigenza di assicurare, attraverso un'attività di programmazione e di coordinamento, l'uniformità di indirizzo delle unità operative del settore.

Senonchè la citata legge ha consentito che, in sede di prima applicazione, l'inquadramento nella qualifica di dirigente superiore venga effettuato mediante un semplice passaggio di qualifica anche in soprannumero, ovvero previo esame-colloquio, per i dirigenti che possiedono soltanto il minimo dell'anzianità richiesta dalla legge e a

copertura di un terzo dei posti disponibili.

Talchè la normativa in questione, da una parte sembra travolgere il criterio di massima professionalità posto dalla legge regionale n. 41 a base della scelta dei dirigenti superiori, dall'altra "congela" per un periodo di tempo, probabilmente molto lungo, l'accesso nelle forme ordinarie alla qualifica a causa del necessario riassorbimento di tutti quei dirigenti che verranno inquadrati in soprannumero.

In tal modo, si è anche perso di vista lo scopo, in precedenza descritto, per il quale la figura del dirigente superiore è stata creata, risolvendosi, infatti, l'inquadramento in tale qualifica in un mero beneficio di carriera di natura quasi esclusivamente economica e non più in quel vantaggio per l'Amministrazione in termini di funzionalità dei servizi, che si era prospettato in sede di approvazione della citata legge n. 41.

Per di più, i dati relativi al personale in servizio, sia amministrativo che tecnico, mettono in luce, rispetto alle dotazioni organiche, un forte intasamento delle qualifiche più elevate (dirigente-assistente) e un progressivo svuotamento dei livelli più bassi, sintomo di una politica che ha finora privilegiato l'utilizzazione delle ricostruzioni di carriera e i passaggi di qualifica per far conseguire al personale meri miglioramenti di carattere economico.

Infine, appare opportuno evidenziare che, nonostante l'effetto accelerativo impresso alle procedure concorsuali da alcuni nuovi meccanismi introdotti dalla legge regionale n. 41, tuttavia di nessun

concorso bandito nell'anno 1986 è stata approvata la relativa graduatoria entro la chiusura dell'esercizio.

La causa di tale ritardo è probabilmente da ricondurre all'elevato numero di soggetti che ha presentato istanza di partecipazione a ciascun concorso, situazione che ha imposto all'Amministrazione l'espletamento dei "quiz" preliminari previsti dall'art. 21 della summenzionata legge n. 41.

L'esercizio finanziario 1986 ha visto consolidarsi la linea di tendenza emersa negli ultimi anni, e più volte auspicata dalla Corte, circa una progressiva diminuzione dei collocamenti in pensione.

Il numero dei nuovi pensionati, infatti, è sceso a 214 unità e tale risultato, non solo è inferiore al dato del 1985 (280 unità), ma è il più basso di quelli registrati nell'ultimo quinquennio.

Il fenomeno più interessante è costituito dai casi di dimissioni volontarie, diminuiti, rispetto al 1985, da 193 a 129; di questi 38 sono rappresentati da dimissioni rassegnate nel quinquennio precedente al limite di età e 91 prima di tale quinquennio. Quest'ultimo dato, pur nel quadro ottimistico che è stato descritto, rappresenta sempre il fatto patologico di cui in precedenti relazioni sono state analizzate le conseguenze negative in termini sia di funzionalità della pubblica amministrazione, che di onerosità per l'erario.

Il numero complessivo dei pensionati al 31 dicembre 1986 ammonta a 5.210 unità; tale livello, abbastanza elevato in rapporto alla entità del personale in servizio, è stato determinato in buona parte dall'esodo volontario verificatosi negli anni precedenti.

Peraltro, con la cospicua immissione (già in corso di attuazione) nei ruoli regionali del personale dello Stato in posizione di comando e del personale trasferito, è evidente che nei prossimi anni si determinerà un considerevole aumento sia della quantità dei pensionati, sia della spesa per i relativi trattamenti.

Nel corso del 1986 si è finalmente pervenuti al definitivo assetto della situazione del personale giovanile in Sicilia. La Presidenza della Regione, infatti, ha portato a compimento gli adempimenti a tal fine previsti dalla legge regionale 25 ottobre 1985, n. 39: si è così provveduto alla pubblicazione sia della graduatoria degli idonei di cui al progetto ex art. 5 della legge regionale n. 8 del 1971, che dei risultati del censimento dei posti disponibili in organico presso l'Amministrazione regionale e altri enti ed amministrazioni pubbliche. I risultati ottenuti sono di particolare rilievo per procedere ad assunzioni di nuovo personale secondo criteri programmatici e rispondenti alle reali esigenze delle singole amministrazioni: è stata, infatti, accertata la disponibilità di 35.957 posti negli organici della pubblica amministrazione dell'area regionale o di quelle ad essa collegate.

Per quanto riguarda la problematica relativa al sistema della c.d. tesoreria unica, in merito alla quale, come è noto, la Corte costituzionale ha dichiarato, con sentenza n. 61 del 25 febbraio-2 mar-

zo 1987, l'illegittimità costituzionale della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (limitatamente, però, alla parte in cui si riferisce anche ai "tributi deliberati" dalla Regione Sicilia ex art. 36 del R.d. legislativo 15 maggio 1946, n. 455 - facoltà di cui peraltro la Regione non si è mai avvalsa), l'Assessorato del bilancio e delle finanze nel corso del 1986 ha impartito opportune direttive agli istituti di credito gestori dei servizi di cassa regionale per l'attuazione della normativa in esame e, a tal fine, al 31 dicembre 1986 risultavano versati nell'apposito conto corrente infruttifero intrattenuto presso la Tesoreria centrale dello Stato somme ammontanti a lire 3.535.892.018.629 in quanto eccedenti il limite di disponibilità detenibili presso i cassieri regionali.

Ciò premesso, occorre osservare che la finalità principale, cui tendeva il legislatore con l'introduzione del sistema della Tesoreria unica, era costituita dal conseguimento di consistenti risparmi nella gestione del servizio di tesoreria statale. Ma è evidente che, al fine di valutare se tali scopi siano stati o meno raggiunti, non è sufficiente limitare l'indagine alla quantificazione del solo "risparmio" conseguito sulla gestione del servizio di tesoreria centrale dello Stato. Sembra, invece, opportuno tener conto dei "costi/benefici" globalmente verificatisi nell'ambito della finanza pubblica a seguito dell'applicazione di tale normativa e, a tal fine, notevole rilevanza possono assumere le minori entrate o i maggiori costi sostenuti dagli enti tenuti all'applicazione del regime in questione. All'uopo si segnala che, secondo calcoli elaborati dall'Assessorato del bilancio e

delle finanze, le "perdite visibili" registrate dall'Erario regionale, in termini di minori entrate per interessi non riscossi sulle giacenze di cassa depositate presso la Tesoreria statale e per imposte sugli interessi stessi, ammonterebbero circa a 107,5 miliardi.

Tenuto conto che a tali costi occorre aggiungere quelli che, in genere, sopporta la collettività come conseguenza del mancato utilizzo delle risorse disponibili, siano esse depositate o meno presso le casse regionali, è di tutta evidenza che, al fine di ridimensionare il fenomeno descritto (e non solo per non incappare nei vincoli della tesoreria unica), è necessario dare un notevole impulso alla capacità di spesa dell'intera Amministrazione regionale.

In ordine ai rapporti finanziari fra Stato e Regione per il periodo 1 giugno 1947 - 31 dicembre 1965 e alla loro prospettata definizione previo accordo delle parti in sede di emanazione delle norme di coordinamento previste dall'art. 12, n. 4, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, nella precedente relazione era stata segnalata l'avvenuta costituzione, presso il Ministero degli affari regionali, di una Commissione mista Stato-Regione. Tale Commissione aveva il compito di predisporre uno schema di norme di coordinamento nel contesto di una generale revisione della vigente normativa di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, da sottoporre successivamente alla Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello Statuto medesimo.

Si deve segnalare che, a tutt'oggi, la Commissione non ha elaborato il predetto schema normativo, sicchè resta ancora insoluto

il regolamento dei rapporti finanziari Stato-Regione relativi al periodo suddetto.

Alcune brevi considerazioni merita la tematica della riscossione delle imposte dirette in Sicilia onde fornire qualche elemento di valutazione circa l'efficienza del sistema esattoriale riformato con la legge regionale n. 55 del 1984. L'onere finanziario complessivo gravante sulla Regione per la riscossione delle imposte dirette, relativamente al 1986, può essere quantificato sulla base dei costi derivanti dagli aggi della riscossione e dei contributi a fondo perduto erogati, ex art. 12 della citata legge n. 55, alla SOGESI (società che gestisce tutte le esattorie siciliane): i risultati di tale elaborazione mettono in luce un costo finanziario sostenuto dall'E-rario di 107 miliardi, pari a circa il 6,1% dell'intero gettito (1.775 miliardi) delle imposte dirette riscosse nell'esercizio tramite esattoria.

Pur non possedendo statistiche nazionali contenenti dati da confrontare con quello sopra evidenziato, tuttavia l'incidenza percentuale prima indicata sembra, perlomeno a prima vista, eccessiva. Infatti essa è pressochè pari alla misura dell'aggio contrattualmente previsto per le riscossione tramite ruoli (6,72%) che, invece, trova applicazione per appena il 14% (252 miliardi) del gettito complessivamente realizzato. E' pertanto, evidente che il settore richiede una attenta riconsiderazione da parte del legislatore: questi dovrebbe, infatti, intervenire soprattutto ponendo come obiettivi fondamentali il contenimento dei costi e il perseguimento di un più elevato livel-

lo di efficienza.

Lo stato di crisi del settore agricolo - che nel 1986 ha, infatti, registrato in termini reali una "crescita zero" - avrebbe senz'altro richiesto un intervento dell'Amministrazione regionale caratterizzato da efficienza e snellezza operativa, nonché da una nuova consapevolezza dell'insostituibile proprio ruolo di promozione e coordinamento delle azioni da attuare nell'ambito della competenza regionale esclusiva in materia di agricoltura. Al contrario, nel decorso esercizio, non si sono registrati risultati ottimali: il piano agrumi risulta parzialmente attuato; stenta a decollare l'attività di promozione dei vini siciliani; difficoltà operative si riscontrano in sede di attuazione degli interventi disposti in materia di opere irrigue con la legge regionale 15 maggio 1986, n. 24; non sono stati risolti i problemi connessi alla commercializzazione dei prodotti, tant'è che è continuato il ricorso dei produttori all'ammasso ed alla sistematica distruzione di buona parte della produzione agrumicola siciliana (1).

La Corte ha ripetutamente sottolineato in precedenti relazioni

(1) Secondo i dati forniti nella "Situazione economica della Sicilia - 1986" dalla Direzione regionale della programmazione sono stati conferiti ai centri di ritiro AIMA il 15% dell'intera produzione di arance, il 10% di quella di limoni e l'85% del raccolto di mandarini.

che il riordinamento della legislazione agraria costituisce il nodo da risolvere con priorità assoluta, in quanto gli interventi a sostegno del mondo rurale potranno risultare efficaci solamente se si provvederà alla razionalizzazione del complesso sistema delle norme emanate nel tempo dalla Regione. Invero, un primo avvio di un tale disegno riformatore è costituito dall'emanazione, nel corso del 1986, delle leggi regionali n. 2 del 18 febbraio e 13 del 25 marzo. La prima, relativa al settore forestale, presenta aspetti innovativi di rilevante importanza in quanto consente, tra l'altro, la possibilità di ampliare, mediante nuovi meccanismi di acquisizione di boschi e terreni pascolivi di proprietà privata, la base territoriale di operatività dell'Amministrazione forestale. La seconda presenta come caratteristica essenziale un riassetto organico e coordinato della normativa sul credito agrario agevolato, disponendo al contempo un parziale riordino della legislazione agricola.

E' evidente, però, che il riordinamento della legislazione di settore non può procedere disgiuntamente da un intervento volto ad adeguare la struttura organizzativa dell'Assessorato dell'agricoltura e delle foreste alle sempre più crescenti esigenze di vigilanza, coordinamento e programmazione, oltre che ai nuovi specifici compiti affidatigli da recenti leggi.

Nel corso del 1986 la gestione dell'Assessorato dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione, relativamente a tale ultimo settore, ha notevolmente risentito dell'impatto conseguente

all'emanazione delle norme di attuazione di cui al D.P.R. 14 maggio 1985, n. 246. Il comparto della pubblica istruzione richiede, pertanto, un adeguamento dell'assetto assessoriale alle nuove attribuzioni, nonchè una destinazione di risorse maggiori di quelle attuali soprattutto al fine di assicurare una migliore funzionalità dei servizi.

Relativamente al settore dei beni culturali si manifestano risultati soddisfacenti: l'Assessorato ha, infatti, continuato a finanziare numerose iniziative di carattere culturale, artistico e scientifico. Peraltro, è da segnalare che hanno avuto inizio i lavori necessari per consentire l'agibilità del costituendo Parco archeologico di Lilibeo e del Parco archeologico di Ustica, mentre è stato completato il Museo archeologico di Villa Landolina in Siracusa ed è stato aperto al pubblico quello di Marsala.

L'anno 1986 ha rappresentato per l'Assessorato regionale della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca un periodo gestionale molto importante in quanto l'apparato ha dovuto misurarsi con la nuova produzione normativa intervenuta in due rilevanti settori quali l'artigianato ed il commercio.

La legge regionale 18 febbraio 1986, n. 3 ha, infatti, introdotto, nel quadro di un'indispensabile attività programmatica, una serie di agevolazioni contributive e creditizie atte a favorire l'ammodernamento tecnologico e l'incremento della produttività nel settore dell'imprenditoria artigiana. L'Assessorato ha saputo celermente predi-

sporre una attività amministrativa che, partendo dall'emanazione di circolari esplicative, ha saputo prontamente avviare l'attuazione degli interventi previsti dalla legge.

Anche nel settore del commercio la nuova normativa intervenuta nel 1986 non ha trovato impreparata l'Amministrazione: questa, infatti, ha attivato con solerzia gli interventi previsti dalla legge regionale 9 maggio 1986, n. 23, emanando anche opportune disposizioni esplicative in materia.

Per quanto riguarda il settore della cooperazione, si deve ribadire ancora una volta la prioritaria necessità di riordinare il corpo di leggi frammentario e farraginoso in base al quale operano attualmente le strutture pubbliche. Tale opportunità potrebbe, peraltro, essere colta anche per attuare una profonda revisione del settore che, abbandonando la logica assistenzialistica, sia volta a convogliare una qualificante azione pubblica verso aziende cooperativistiche oggettivamente economiche e produttive. Si rivelerebbe, poi, molto proficuo il coordinamento delle varie amministrazioni ed enti che attualmente operano nel comparto dell'edilizia abitativa sganciati da una programmazione settoriale e senza approfondite ricerche circa l'effettiva domanda proveniente dall'utenza.

In ordine ai contributi sugli interessi sui mutui contratti da cooperative edilizie per l'acquisizione di aree e per la costruzione di alloggi, si deve rilevare che, su un totale di 30.572 alloggi programmati fin dal 1979, ne risultano realizzati soltanto 2.613 (8,5%), 10.071 (32,5%) ne sono in corso di allestimento e ne rimangono da realizzare 17.888 (53%).

Fortemente penalizzato, anche nell'esercizio finanziario 1986, si è dimostrato il settore della pesca, sia per le modeste risorse finanziarie ad esso assegnate, sia perchè ha continuato ad essere oggetto di vertenza con la Comunità economica europea.

Nel corso del 1986 la competenza dell'Assessorato degli Enti locali ha subito importanti modifiche, soprattutto nel campo della solidarietà sociale, ad opera della nuova legislazione di settore tra cui meritano segnalazione la legge n. 14 del 25 marzo 1986 (che reca interventi a favore degli anziani) e la legge n. 22 del 9 marzo 1986 (che, anticipando la legislazione nazionale, ha proceduto ad un riordinamento dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia). A fronte di tali novità sul piano normativo, l'Assessorato ha dimostrato una buona capacità di impartire direttive per l'avvio della nuova legislazione, anche se, poi, ha incontrato notevoli difficoltà in sede di attuazione concreta degli stessi. Così, ad esempio, mentre per gli interventi di parte corrente di cui alla citata legge n. 14 (contributi ai comuni per assistenza domiciliare, soggiorni climatici, marini e montani a favore degli anziani) sono da registrare risultati positivi, altrettanto non può dirsi relativamente a quelli in conto capitale (costruzione di case-albergo, case di riposo, comunità-alloggio): responsabilità in tale settore sono, comunque, da addebitare anche ai comuni che hanno spesso inoltrato all'Assessorato progetti incompleti.

Risultati decisamente negativi sono quelli riguardanti la gestio-

ne degli interventi a favore dei soggetti portatori di handicap: tale fenomeno è da collegare principalmente all'inadeguatezza della struttura organizzativa dell'Amministrazione, nonché alle lentezze burocratiche manifestate dagli stessi enti destinatari delle provvidenze in questione.

Nonostante la lenta ripresa congiunturale verificatasi a livello nazionale, non si può certo affermare che nel 1986 si sia posto un freno allo stato di crisi che, negli ultimi anni, ha caratterizzato il settore industriale in Sicilia.

E' mancato, infatti, uno sforzo consistente al fine di mobilitare tutte le risorse disponibili per investimenti nel campo infrastrutturale, per il sostegno dell'attività produttiva e dell'innovazione tecnologica e per risollevare, conseguentemente, lo stato occupazionale.

Qualche piccolo passo è stato, comunque, intrapreso a livello regionale per superare il concetto tradizionale di intervento assistenzialistico nel settore pubblico industriale: con la legge regionale 18 febbraio 1986, n. 7 sono state, infatti, individuate opportune soluzioni di intervento al fine di consentire agli enti pubblici economici regionali di porre in liquidazione alcune società marginali, che penalizzavano irrimediabilmente il bilancio dell'intero gruppo cui esse appartenevano. Si sono, inoltre, adottate valide scelte al fine di sistemare il personale dismesso dal processo produttivo industriale e per avviare i piani di risanamento degli enti in questione.

Pur se un processo di riequilibrio è stato avviato, tuttavia, molta strada resta ancora da percorrere per il risanamento economico dell'Ente minerario siciliano, dell'Ente siciliano per la promozione industriale e dell'Azienda asfalti siciliani: ciò trova conferma nella constatazione che, nel 1986, su un totale complessivo di trasferimenti ai fondi di dotazione dei tre Enti, pari a 253 miliardi, appena il 25% di tale somma è stato destinato a finalità produttive e di risanamento. Il restante 75% è stato quasi totalmente finalizzato a "far fronte alle esigenze di gestione interna e delle società collegate", circonlocuzione che, come è noto, non cela altro che le necessità degli Enti per il pagamento di retribuzioni al personale dipendente e di oneri finanziari.

Alla luce dei principi contenuti nella legge regionale 4 gennaio 1984, n. 1, si può affermare che i Consorzi per le aree di sviluppo industriale dovrebbero costituire uno dei più importanti strumenti operativi della politica industriale regionale.

Senonchè, per quanto riguarda la gestione svolta nel corso del 1986, sono da segnalare, non solo una eccessiva lievitazione delle spese per il funzionamento e l'organizzazione dei Consorzi (che, rispetto all'anno precedente, si sono, infatti, più che triplicate), ma anche la mancata utilizzazione di ingenti somme previste in bilancio.

Per quanto riguarda il piano di interventi per la realizzazione

delle opere infrastrutturali di cui all'art. 27 della legge regionale n. 1 del 1984, si deve segnalare che l'Assessorato, accogliendo i rilievi critici svolti dalla Corte nella relazione precedente, ha approvato tale programma all'inizio dell'anno.

Tale tempestività, però, non ha consentito l'avvio di tutti gli interventi previsti e ciò conferma le considerazioni in precedenza svolte in merito alle gravi carenze gestionali da addebitare ai Consorzi stessi.

Anche nel decorso esercizio finanziario l'Assessorato dei lavori pubblici ha dimostrato un buon grado di efficienza per le iniziative intraprese e per la capacità progettuale evidenziata.

Il piano decennale per l'edilizia agevolata, previsto dalla legge 5 agosto 1978, n. 457, è pervenuto all'ultimo biennio di programmazione. Nel corso del 1986 l'Assessorato ha, pertanto, continuato ad avviare gli interventi previsti nei precedenti bienni, il cui stato di attuazione al 31 dicembre 1986 è alquanto avanzato (88,4%), tranne per alcune strozzature che si notano relativamente alla gestione dei Comuni e degli Istituti autonomi per le case popolari in conseguenza, probabilmente, della notoria più lenta capacità operativa di tali enti.

Anche se il settore delle opere idrauliche richiederebbe un sollecito intervento legislativo, onde tentare di eliminare le cause della attuale situazione caratterizzata da una improduttiva dispersione delle competenze, tuttavia, si deve segnalare che per l'esecu-

zione di tali opere sono stati disposti ingentissimi finanziamenti, alcuni dei quali finalizzati alla definitiva soluzione dei gravi problemi di approvvigionamento idrico che si sono registrati in zone particolarmente carenti (Agrigento, Palermo, Caltanissetta).

Nel corso del 1986, il quadro legislativo nelle materie di competenza dell'Assessorato del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione non ha registrato particolari innovazioni, fatta eccezione per il settore degli interventi assistenziali a favore dei dipendenti di aziende in crisi (leggi regionali 12 marzo 1986, n. 12 e 28 marzo 1986, n. 17).

E' noto che gli interventi regionali in materia di collocamento dei lavoratori vengono totalmente effettuati tramite il Fondo siciliano per l'assistenza e il collocamento dei lavoratori disoccupati e, pertanto, l'attività dell'Assessorato nel comparto si sostanzia in meri trasferimenti di fondi, la cui utilizzazione è di conseguenza correlata al grado di efficienza della citata gestione autonoma.

Desti, pertanto, viva preoccupazione l'andamento di tale gestione nel corso dell'esercizio finanziario 1985 (ultimo bilancio approvato): infatti, a chiusura del predetto esercizio, sono stati registrati un avanzo di gestione di 89 miliardi e giacenze di cassa pari a 186 miliardi. La notevole consistenza di tali dati finali, soprattutto se confrontata con le pressanti esigenze sociali sottese a tali interventi, mettono in luce l'esistenza di ampi margini di operatività che non sono stati appieno sfruttati nel corso del 1985.

La notevole importanza che il settore della formazione professionale riveste nell'ambito della politica regionale riguardante il mercato del lavoro e la cospicua entità dei mezzi finanziari che esso, anche in futuro, è destinato ad assorbire, esigono ormai un improporzionato intervento legislativo che, a distanza di un decennio dall'emanazione della legge regionale 6 marzo 1976, n. 24, attui finalmente una riforma complessiva del settore formativo. La Corte, in precedenti relazioni, aveva individuato le linee di tale azione riformatrice principalmente nella rifondazione della struttura amministrativa dell'Assessorato (costituzione di un Osservatorio regionale sul mercato del lavoro, di una Agenzia pubblica per la formazione professionale e di un apposito servizio ispettivo) e nella riorganizzazione della complessiva gestione delle attività formative.

Intanto, nel corso del 1986, è stato approvato il piano formativo 1986-'87, il quale, per lo svolgimento di 1.707 corsi, ha comportato una spesa di 138 miliardi.

Relativamente agli interventi in favore dei lavoratori emigrati, si deve evidenziare, ancora una volta, l'insoddisfacente grado di operatività della legislazione di settore che fa presupporre una certa caduta di attenzione nei confronti della problematica del reinserimento degli emigrati.

Affermare che il problema "sanità" costituisce uno dei più gravi tra i tanti in cui attualmente si dibatte la Sicilia, è compito abbastanza semplice: è sufficiente a tal fine considerare il modesto livello di efficienza e di qualità riscontrabile nell'erogazione delle

prestazioni sanitarie, il continuo incremento delle risorse che il settore assorbe o le problematiche di ordine istituzionale e amministrativo che affliggono il comparto.

L'intera normativa di settore richiederebbe una rimediazione globale ed organica, facendo, comunque, salvi i punti più qualificanti della riforma sanitaria attuata con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 e con la legge regionale 12 agosto 1980, n. 87.

A tal fine, onde garantire al sistema un chiaro quadro di riferimento, sembra prioritario affrontare il problema delle Unità sanitarie locali relativamente all'aspetto sia istituzionale che amministrativo.

Da altra angolazione l'organo legislativo, al fine di tonificare maggiormente l'efficienza e la managerialità di gestione, potrebbe intervenire a rimuovere l'eccessiva politicizzazione del settore (peraltro, da più parti lamentata), nonché a dare maggiore chiarezza al rapporto tra comitato di gestione e direzione tecnica delle UU.SS.LL.

E' di tutta evidenza, però, che, per una corretta realizzazione di tali interventi riformatori, sarà indispensabile che le strutture operative dimostrino una effettiva e concreta capacità di amministrare il comparto.

Relativamente a tale aspetto si deve, invece, constatare che, nel corso del 1986, l'Assessorato non ha operato a livelli di sufficiente funzionalità, come dimostrano, peraltro, alcuni risultati della gestione finanziaria, quali il notevolissimo incremento registrato sia dai residui passivi (873 miliardi a fronte dei 325 del 1985) che dalle economie di spesa (227 miliardi contro gli 87 dell'esercizio

precedente).

Si deve, comunque, dare atto all'Amministrazione di aver particolarmente attivato le competenze attribuitele dalla legge in materia di programmazione, di indirizzo e coordinamento degli organi delle UU.SS.LL.: sono stati, infatti, disposti numerosi interventi sostitutivi, nonché le necessarie visite ispettive.

Ciò nonostante si deve, comunque, auspicare che a tali interventi venga dato ulteriore notevole impulso, poichè appare quanto mai necessario eliminare le cause (prima fra tutte la mancata approvazione del piano sanitario regionale (2)) che attualmente non assicurano un soddisfacente grado di governabilità della spesa sanitaria. Infatti, secondo elaborazioni del Servizio centrale della programmazione sanitaria presso il Ministero della Sanità, aggiornate al secondo trimestre del 1986, la spesa corrente delle UU.SS.LL. siciliane avrebbe raggiunto il notevolissimo importo di 4.121 miliardi a fronte dei 3.455 preventivati per l'intero esercizio 1986. Talchè è facilmente ipotizzabile, come, peraltro, è accaduto per il 1985, la necessità di nuove massicce anticipazioni regionali che, nelle more degli interventi statali, sopperiscano alle esigenze connesse alla prosecuzione delle prestazioni sanitarie in Sicilia.

Per concludere, in argomento, si deve ribadire che è vivamente

(2) La "proposta" di piano sanitario regionale per il triennio 1987-'89, approvata dalla Giunta di Governo, trovasi all'esame della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale sici-

sentita l'esigenza di un costante impegno di tutti gli organi, sia legislativi che amministrativi, competenti a provvedere nel settore, al fine di attuare concretamente il disposto dell'art. 36 della Costituzione che, come è noto, garantisce la tutela della salute "come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività".

Anche nel 1986 si deve registrare una certa caduta d'attenzione nei confronti delle tematiche inerenti la tutela del territorio e dell'ambiente.

Non si è, infatti, ancora proceduto ad una revisione globale della normativa in materia che, come la Corte ha avuto occasione di rilevare in precedenti relazioni, è caratterizzata da assoluta disorganicità e frammentarietà, dovute principalmente alla stratificazione delle norme caoticamente emanate negli ultimi anni.

Detto disordine legislativo ha inevitabilmente causato notevoli difficoltà interpretative all'Amministrazione, con la conseguenza che risultano inattuati obiettivi di particolare rilievo e importanza per_{ché} coinvolgenti, fra l'altro, diritti fondamentali dei cittadini, tutelati anche costituzionalmente.

A fronte, comunque, di un quadro di fondo decisamente negativo, si segnala l'approvazione della legge regionale 15 maggio 1986, n. 27 che, al fine di garantire la difesa del patrimonio naturale e la salute pubblica, individua importanti obiettivi per la tutela del patrimonio idrico siciliano, rimettendo le prescrizioni di dettaglio al piano di risanamento delle acque che finalmente è stato approvato nel corso del 1986 e che ha consentito l'avvio di rilevanti interventi

nel campo delle opere fognarie e depurative per circa 219 miliardi.

Non si è, invece, dato corso all'elaborazione di altri importanti strumenti di programmazione previsti dalla vigente normativa. Si allude, in particolare, alla mancata predisposizione del piano urbanistico regionale, la cui tempestiva adozione avrebbe consentito l'avvio di efficaci interventi atti a garantire un corretto e funzionale uso del territorio.

Non sono stati, inoltre, approvati nè il piano generale per la tutela dell'ambiente nè quello per la difesa del litorale marino costituente demanio marittimo regionale, cosicchè è auspicabile che nel settore si possa assistere ad una netta e definitiva inversione di tendenza che consolidi una reale presa di coscienza in Sicilia della questione "ambiente".

Nel corso del 1986 il tasso di crescita annuale del turismo in Sicilia, pur avendo sfiorato l'obiettivo dei nove milioni di presenze complessive negli esercizi alberghieri ed extralberghieri, tuttavia si è attestato sul 3,01% contro il 2,73% dell'anno precedente. Tale non soddisfacente risultato, pur avendo risentito degli effetti negativi dovuti a situazioni oggettive, quali la crisi libica e l'aumento della criminalità, tuttavia non si può affermare che sia stato positivamente influenzato dalla politica turistica regionale, la quale conferma il proprio ruolo, fatto più di potenzialità che di realizzazione. Infatti, anche nel 1986 si deve constatare che gli interventi regionali nel campo turistico, da una parte soffrono di una persistente difficoltà ad organizzare efficientemente i flussi turistici, mentre,

dall'altra, non riescono ad incrementare le strutture ricettive affinché stiano al passo con le esigenze di un moderno turismo.

Relativamente al primo aspetto, quel minimo di programmazione settoriale costituito dall'approvazione assessoriale, entro il 30 giugno di ogni anno, del calendario di manifestazioni turistiche da effettuare nel corso dell'anno successivo, è costantemente pregiudicato dal ritardo, talvolta notevole, con cui si provvede a tale adempimento, come d'altra parte è avvenuto anche nel 1986, anno in cui il calendario in questione è stato varato nel mese di marzo 1986, anziché entro il 30 giugno 1985 come previsto dalla legge.

Altro fattore che, se pur in via di attenuazione rispetto agli anni precedenti, concorre ad indebolire l'intervento pubblico rivolto ad incrementare il movimento turistico della Regione, è quello della polverizzazione e, pertanto, della scarsa selettività della spesa destinata all'azione promo-pubblicitaria. Infatti, il cospicuo incremento delle risorse finanziarie a tal fine destinate (che si sono accresciute dai 12 miliardi del 1985 ai 28 del 1986, + 133% circa), ha dato luogo ad una notevole lievitazione del valore medio dell'intervento.

Nonostante tale risultato positivo, si deve comunque ribadire che non poche delle iniziative ammesse a contributo appaiono, ai fini della promozione turistica, di rilevanza alquanto limitata (se non proprio d'interesse strettamente locale).

Ancora oggi il Governo regionale non ha predisposto il piano regionale dei trasporti che la legge regionale 18 giugno 1983, n. 68 avrebbe voluto che si varasse entro il 18 giugno 1985; nè tampoco, in

sede legislativa, si è provveduto ad emanare, nel quadro dei principi e delle finalità della legge 10 aprile 1981, n. 151, la disciplina della concessione di trasporto pubblico locale, compreso quello urbano, disciplina che avrebbe dovuto addirittura precedere di un anno la formulazione del predetto piano.

Cosicchè oggi la Regione non solo è priva di uno strumento programmatico di vitale importanza per attenuare la propria insularità, ma subisce gli effetti di trascinamento ad opera del Piano generale dei trasporti, approvato in sede nazionale nel 1986, alla cui elaborazione avrebbe invece dovuto concorrere.

PARTE PRIMADISCIPLINA NORMATIVA DELLA GESTIONE1.1. - LA NORMATIVA CONTABILE

Più volte in passato la Corte, in occasione dell'annuale relazione sul rendiconto generale, ha auspicato una rivisitazione della normativa contabile regionale. Senonchè anche il 1986 è trascorso senza che alcuna riforma abbia trovato sbocco legislativo.

Sembra, pertanto, opportuno, a distanza di quasi un decennio dall'emanazione della legge n. 47 del 1977 ("norme in materia di contabilità, bilancio e programmazione della Regione Siciliana"), svolgere ancora alcune considerazioni in merito a tali tematiche.

La necessità di porre mano ad una riforma del sistema contabile regionale è di palmare evidenza ove si ponga mente al notevole numero di modifiche subite negli anni dalla legge n. 47 e di disposizioni normative, emanate dal 1977 ad oggi, in materia finanziaria e contabile.

Ma tale occasione potrebbe essere colta, non solo per riunire in unico testo le varie norme finora emanate in materia, ma soprattutto al fine di razionalizzare e coordinare il vigente ordinamento contabile regionale, nonchè di riconsiderare la disciplina di alcuni istituti alla luce dell'esperienza applicativa finora maturata.

In tale ottica occorre preventivamente occuparsi di quei settori per i quali sussiste un preciso obbligo di intervento, sancito legislativamente.

Ci si riferisce innanzitutto all'emanazione delle norme di coordinamento della disciplina della contabilità regionale con i principi generali scaturenti dalla riforma del bilancio dello Stato, relativa-

mente alle quali, con legge regionale 28 dicembre 1979, n. 256 (art. 3), l'Assemblea impegnò il Governo regionale a presentare un apposito disegno di legge entro il termine del mese di maggio 1980: termine successivamente prorogato (1) e, di fatto, decorso infruttuosamente.

L'oggetto di tale coordinamento con la legge statale n. 468 del 1978 dovrà riguardare principalmente l'introduzione del bilancio annuale di cassa affiancato a quello di competenza.

Senza entrare nel merito dei pregi ed inconvenienti dei due tipi di bilancio pubblico, la necessità di estendere l'obbligo della previsione in termini di cassa al bilancio annuale della Regione (2) trova riscontro non solo nella sua funzione di strumento di programmazione economico-finanziaria, ma soprattutto nel fatto che tale istituto è divenuto oggi un principio generale del sistema contabile pubblico, essendo stato infatti introdotto già da tempo nell'ordinamento statale, regionale, degli enti locali, di quelli istituzionali

(1) Al mese di febbraio 1981 - art. 5 della L.R. 2/3/1981, n. 3.

(2) L'adozione del bilancio di cassa, ad integrazione di quello di competenza, era stata proposta anche dalla Commissione di studi legislativi per la riforma dell'organizzazione amministrativa ed il riordinamento negli enti locali, istituita con legge regionale 29 dicembre 1975, n. 86, nel "documento di principi" approvato il 21 settembre 1977 dalla Giunta di Governo.

e delle Unità Sanitarie Locali.

Pertanto sembra necessario riconsiderare la chiara opzione, a suo tempo effettuata dal legislatore regionale con l'art. 4 della più volte citata legge n. 47 del 1977, a favore del bilancio di competenza, ponendo in particolare evidenza che l'introduzione nell'ordinamento regionale del bilancio di cassa non ammette più ulteriori rinvii in quanto è finalizzata a quel coordinamento della finanza pubblica voluto da una norma costituzionale (art. 119, 1° comma), cui anche la Regione Siciliana deve uniformarsi.

Altro settore in cui da quasi un decennio si è in attesa di apposito intervento legislativo è quello delle gestioni fuori bilancio.

E' noto che la citata legge regionale n. 47 del 1977 ha vietato l'uso di tale modulo gestorio della spesa pubblica (art. 19), mentre, per la soppressione delle eventuali gestioni esistenti, nonché per la loro regolamentazione nell'ambito del bilancio della Regione, rinviò (art. 22) a successivi provvedimenti legislativi, peraltro mai emanati.

Oltre che nei settori di cui si è fatto cenno, l'ordinamento contabile siciliano richiede ormai un improcrastinabile ed organico intervento legislativo onde pervenire ad un quadro di riferimento rinnovato, ma soprattutto completo. Di contro, la parzialità del sistema è facilmente verificabile ove si ponga mente alla mancata regolamentazione legislativa a livello regionale di istituti, pur fondamentali, quali, ad esempio, la gestione patrimoniale, i fondi di riserva, i residui attivi.

Relativamente al vigente assetto contabile, le precedenti relazioni hanno già ampiamente analizzato quel "minimum" di interventi suggeriti dalla pratica applicativa che, in questa sede, sembra, comunque, opportuno succintamente riepilogare.

Un'attenta riconsiderazione merita innanzitutto la disciplina degli impegni di spesa (art. 11 della legge regionale n. 47 del 1977). Al fine, infatti, di evitare la formazione di notevoli economie di spesa, si era suggerita (3) l'adozione dell'istituto del "riporto": cioè la previsione della impegnabilità nell'esercizio successivo delle quote di stanziamento delle spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio.

Sotto altra angolazione, l'opportunità di una determinazione temporale più ampia, rispetto a quella attualmente prevista, dei termini di conservazione dei residui passivi è stata più volte segnalata dalla Corte (4) onde evitare lo "spreco di attività amministrativa" cui l'attuale disciplina della perenzione amministrativa dà necessariamente luogo in sede di reiscrizione dei residui passivi reclamati dai creditori. A tal fine si potrebbero adeguare i

(3) Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 1983 - pag. 37 e segg..

(4) Da ultimo v. Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 1984 (pag. 38 e segg.) e per l'esercizio finanziario 1985 (pag. 17 e segg.).

termini per la perenzione amministrativa a quanto previsto in campo statale dalla legge 5 agosto 1978, n. 468.

Un dato confortante è da trarre dalla constatazione che durante l'anno 1986 non si sono avute altre sospensioni legislative dell'obbligo, posto a carico dei funzionari delegati, di presentare i rendiconti amministrativi.

Questa circostanza può qualificarsi positiva, se, come si ritiene, essa sottintenda una inversione di rotta rispetto agli anni immediatamente precedenti (1984 e 1985), nell'ambito dei quali erano intervenute proroghe legislative quasi a catena dei termini di presentazione dei rendiconti con scadenza al 30 giugno 1984, al 31 dicembre 1984 e, infine, al 31 dicembre 1985 (al 31 gennaio 1986 in materia di occupazione giovanile). Sulla inopportunità di dette proroghe e sugli effetti destabilizzanti da esse derivanti si è ampiamente riferito nella precedente relazione alla quale, pertanto, si rinvia.

In tale ottica non può sottacersi nella presente relazione che la prassi instaurata ha innescato un ritmo sempre più crescente dell'entità delle somme da rendicontare che, dai 3.000 e 3.500 miliardi registrati rispettivamente nel 1984 e nel 1985, è lievitata ai circa 3.686 miliardi del 1986, nonostante che in quest'ultimo anno non siano intervenute, come detto, sospensioni legislative dei termini di presentazione.

Un'ultima notazione da svolgere sul piano generale riguarda i sintomi recentemente rilevati di un rinnovato interesse prestato dall'organo legislativo nei confronti delle problematiche connesse alla "decisione di bilancio". Si allude, in particolare, alle modi

fiche ultimamente apportate al regolamento interno dell'Assemblea regionale, con le quali è stata istituita un'apposita sessione parlamentare dedicata prioritariamente all'esame ed alla discussione del bilancio e degli eventuali altri documenti finanziari. Tali nuove procedure, introdotte con chiare finalità accelerative dei tempi decisionali, hanno, peraltro, superato ottimamente il banco di prova costituito dal bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1987 che è stato tempestivamente approvato con la legge regionale 30 dicembre 1986, n. 36.

A fronte di tali elementi di novità, ci si deve, invece, rammaricare del fatto che, in occasione delle modifiche apportate al citato regolamento interno, non sia stata dedicata pari attenzione all'altra componente essenziale del sistema di bilancio che è rappresentata dal rendiconto generale della Regione. Infatti, a prescindere dalla considerazione che, relativamente a tale documento finanziario, non si è valutata l'opportunità di introdurre procedure di esame e discussione analoghe a quelle contemplate nei regolamenti delle Camere (5), è da osservare che la stessa approvazione legislativa del rendiconto generale consuntivo è stata relegata a semplice attività di "routine", attivata con enorme ritardo rispetto a quanto richiesto dalle norme di contabilità e, peraltro, solamente a fine

(5) V. artt. 120 e 148 del regolamento della Camera dei Deputati e art. 130 di quello del Senato della Repubblica.

legislatura (6).

Poichè, al contrario, il conto consuntivo costituisce un importante strumento di controllo, sia finanziario che economico, sulla attività posta in essere dagli organi gestori, nonchè un prezioso documento conoscitivo per ottimizzare le future scelte decisionali, sia settoriali che generali, è auspicabile che in futuro l'Assemblea dedichi maggiore attenzione e cura all'esame di tale fondamentale documento finanziario.

(6) Cfr. le leggi regionali 21 maggio 1986, nn. 28, 29 e 30 che hanno approvato il rendiconto generale consuntivo della Regione e dell'Azienda delle foreste demaniali, rispettivamente, per gli esercizi finanziari 1981, 1982 e 1983.

1.2. - IL BILANCIO DI PREVISIONE

Nella precedente relazione erano stati rilevati segnali positivi in ordine al rispetto, da parte degli organi istituzionali della Regione, dei termini per la predisposizione e per l'approvazione del bilancio di previsione, capovolgendo così una situazione che, a partire dall'esercizio 1982 e fino all'esercizio 1985, era stata caratterizzata dall'abituale ricorso all'esercizio provvisorio autorizzato nell'ambito dello stesso esercizio finanziario con più leggi, intervallate, peraltro, da periodi di vera e propria "assenza di bilancio". Il caso limite, di rilievo costituzionale, ebbe a verificarsi per l'esercizio finanziario 1984, il cui bilancio venne approvato ben oltre il termine massimo che il 2° comma dell'art. 81 della Costituzione concede per l'esercizio provvisorio. La situazione si è, invece, andata normalizzando con il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1986, che è stato approvato entro il termine fisiologico del 31 dicembre 1985 (legge regionale 31 dicembre 1985, n. 57 pubblicata nella G.U.R.S. del 4 gennaio 1986). Continuando la linea di doveroso rispetto dei termini all'uopo fissati dalla vigente normativa contabile, anche per il bilancio preventivo dell'esercizio 1987 la relativa approvazione è intervenuta prima della decorrenza dell'esercizio finanziario (1), evi-

(1) Il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1987 è stato approvato con legge regionale n. 36 del 30 dicembre 1986, pubblicata nella G.U.R.S. del 30 dicembre 1986.

tandosi in tal modo il ricorso al regime dell'esercizio provvisorio, del quale sono noti gli inconvenienti a livello contabile ed amministrativo per l'attività di gestione delle risorse di bilancio.

Anche nel 1986 l'assestamento del bilancio di previsione (legge regionale 8 novembre 1986, n. 33) è stato approvato con notevole ritardo rispetto al termine fissato dall'art. 9 della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 (2).

A parte tale considerazione critica, occorre notare che la manovra di assestamento è scaturita da un definitivo accertamento dell'avanzo finanziario dell'esercizio 1985 pari a 5.932.716 milioni, a fronte di quello presuntivamente iscritto nel bilancio di previsione del 1986 per 5.680.000 milioni. Tale dato complessivo risultava articolato come segue:

	<u>Iscritto nel bilancio 1986</u>	<u>Accertato</u>	<u>Differenza</u>
	(dati in milioni)		
- Fondi ordinari	2.100.000	1.710.970	-389.030
- Assegnazioni dello Stato	1.300.000	1.808.489	+508.489
- Fondo sanitario regionale	280.000	345.804	+ 65.804
- F.S.N.	<u>2.000.000</u>	<u>2.067.453</u>	<u>+ 67.453</u>
T O T A L I	5.680.000	5.932.716	+252.716

(2) Tale norma ne dispone, infatti, l'approvazione entro il mese di luglio dell'esercizio di competenza, "sulla scorta delle risultanze del rendiconto generale consuntivo precedente, presentato alla Corte dei conti per la parifica".

Il minore avanzo registrato sui fondi ordinari è stato coperto, oltre che con un irrilevante aumento delle previsioni di entrate di cui al capitolo 3932 (80 milioni), anche attraverso una complessa manovra che ha comportato la riduzione di taluni stanziamenti di spese (per lo più relativi al titolo II), la rimodulazione di spese pluriennali attuata, seppur tardivamente, con la legge regionale 30 dicembre 1986, n. 35 (3), nonchè l'integrazione, pari a 130.000 milioni, dei mutui a pareggio del bilancio, autorizzati dall'art. 119 della legge n. 57 del 1985.

Il maggiore avanzo registrato sui fondi di provenienza statale, sul Fondo sanitario regionale e su quello di solidarietà nazionale è stato, invece, destinato ad incrementare i rispettivi fondi per la riassegnazione di residui passivi pe-renti.

(3) La previsione dell'art. 16 della legge di assestamento, con cui si sono ridotte le tranches relative all'esercizio finanziario 1986 autorizzate da leggi pluriennali, avrebbe, infatti, richiesto la contestuale approvazione della rimodulazione di tali spese.

1.3.- LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

Con la legislazione di spesa emanata nel corso del 1986 sono state autorizzate a carico dell'esercizio nuove e maggiori spese per 3.676.588 milioni (1).

Fra i mezzi di copertura continua ad essere di gran lunga prevalente il riferimento agli accantonamenti del fondo globale di parte corrente (capitolo 21257) o di quello in conto capitale (capitolo 60751), mentre è da registrare anche il notevole utilizzo a tal fine (1.573 miliardi) del Fondo di solidarietà nazionale di cui all'art. 38 dello Statuto regionale.

Con riferimento al disposto dell'art. 7, 4° comma, della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47, si segnala che la legge regionale 30 dicembre 1986, n. 34 pone a carico della competenza dell'esercizio oneri per complessivi 320 miliardi.

Tenuto conto che tale legge è stata emanata "per sopperire alle urgenti ed indifferibili esigenze connesse alla prosecuzione delle prestazioni sanitarie in Sicilia", si ritiene che sussistano i motivi di particolare urgenza e necessità per giustificare la deroga da parte del legislatore alla norma innanzi citata.

(1) A tale importo sono da aggiungere gli oneri che, ai sensi dell'art. 7, 4° comma, della legge regionale n. 47/1977, sono stati posti a carico dell'esercizio 1986 dalle leggi di spesa emanate dopo il mese di novembre del 1985: e più precisamente dalla legge regionale n. 53/1985 (35.785 milioni), dalla legge regionale 55/1985 (200 milioni) e dalla legge regionale 56/1985 (155.000 milioni).

La predetta legge n. 34 va peraltro segnalata per l'anomala clausola di copertura, prevista dall'art. 2, relativamente all'importo di 261.841 milioni. Infatti, viene ivi previsto che al relativo onere si fa fronte con le somme che perverranno alla Regione dalla rideterminazione del fondo sanitario nazionale per l'anno 1986 e che conseguenzialmente vengono iscritte al capitolo 3822 delle entrate. Poichè, relativamente a tali somme, al momento dell'emanazione della legge non erano certi nè l'anno, nè il quantum, tale prassi va sicuramente censurata in quanto si dimostra elusiva della "ratio" dell'art. 81 della Costituzione che prescrive, invece, l'obbligo di indicare i mezzi di copertura per le leggi che importano nuove e maggiori spese.

Per quanto riguarda la ripartizione tra i vari esercizi degli oneri recati dalle leggi di spesa emanate nel 1986, occorre segnalare che sono state autorizzate nuove o maggiori spese per complessivi 7.027.686 milioni circa, di cui 2.462.942 a carico dell'esercizio decorso (35%) e 4.564.744 a carico degli esercizi successivi (65%).

Tale prassi, che peraltro rappresenta una netta inversione della tendenza consolidatasi nell'ultimo quinquennio (2) di porre

(2) Negli esercizi precedenti le quote erano state rispettivamente per il 1981 del 66 e del 34%, nel 1982 del 70 e 30%, per il 1983 del 71 e 29%, per il 1984 del 59 e 41% e per il 1985 del 77 e 23%.

a carico dell'esercizio in corso le maggiori quote (con l'indicazione quindi dei mezzi di copertura) e di rinviare agli esercizi successivi "tranches" sempre meno rilevanti, è da porre in particolare evidenza per le refluenze negative che essa di sicuro comporterà in termini di rigidità dei bilanci di previsione degli esercizi successivi.

Peraltro è da segnalare che le leggi in questione hanno sempre attuato un preciso riferimento al bilancio pluriennale con specifica e appropriata indicazione dei progetti di cui all'elenco n. 5 (annesso al bilancio).

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- LEGGI RECANTI ONERI FINANZIARI PROMULGATE NEL 1986

Tavola 1

(in milioni di lire)

Estremi della legge	Oneri a carico dell'esercizio 1986	Onere complessivo	Mezzi di copertura degli oneri a carico dell'esercizio 1986
L.R. 28 gennaio 1986, n.1(a)(b)	118.000	217.000	Fondo globale in c/capitale (49.500) Fondo di solidarietà nazionale (67.500) Fondo globale di parte corrente (1.000)
L.R. 18 febbraio 1986, n.2	137.000(c)(d)	378.000	Fondo di solidarietà nazionale (110.000) Fondo globale in c/capitale (27.000)
L.R. 18 febbraio 1986, n.3	70.560	203.360	Fondo globale di parte corrente (11.760) Fondo globale in c/capitale (18.800) Storno da altri capitoli di spesa (40.000)
L.R. 18 febbraio 1986, n.7	491.250	604.250	Fondo globale di parte corrente (3.000) Fondo globale in c/capitale(488.250)
L.R. 28 febbraio 1986, n.8	130.000	530.000	Fondo globale in c/capitale
L.R. 6 marzo 1986, n.9	281.000		Fondo globale di parte corrente (81.000) Fondo di solidarietà nazionale (200.000)
L.R. 12 marzo 1986, n.10	1.000	(e)	Fondo globale di parte corrente
L.R. 12 marzo 1986, n.11	250		Fondo globale in c/capitale
L.R. 12 marzo 1986, n.12	60.000		Fondo di solidarietà nazionale
L.R. 25 marzo 1986, n.13	127.200(f)	876.800	Fondo globale di parte corrente (200) Fondo globale in c/capitale (62.200) Storno da altri capitoli di spesa (64.800)

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue tavola 1

Estremi della legge	Oneri a carico dell'esercizio 1986	Onere complessivo	Mezzi di copertura degli oneri a carico dell'esercizio 1986
L.R. 25 marzo 1986, n.14	61.000(g)	276.000	Fondo globale di parte corrente (16.000) Fondo globale in c/capitale (45.000)
L.R. 25 marzo 1986, n.15	1.170(h)(i)	706.710	Fondo globale di parte corrente (170) Fondo globale in c/capitale (1.000)
L.R. 28 marzo 1986, n.16	100.000	(1)	Fondo globale di parte corrente (75.000) Fondo globale in c/capitale (25.000)
L.R. 28 marzo 1986, n.17	31.600		Fondo globale di parte corrente (24.100) Storno da altri capitoli di spesa (7.500)
L.R. 28 marzo 1986, n.18	3.000	(1)	Fondo globale di parte corrente
L.R. 16 aprile 1986, n.19	41.477	77.831	Fondo globale di parte corrente (6.300) Fondo globale in c/capitale(20.000) Storno da altri capitoli di spesa (15.177)
L.R. 22 aprile 1986, n.20	5.000		Fondo globale di parte corrente (1.000) Storno da altri capitoli di spesa (4.000)
L.R. 9 maggio 1986, n.21	3.000		Fondo globale di parte corrente (3.000)
L.R. 9 maggio 1986, n.23	25.665(m)	205.115	Fondo globale di parte corrente (7.165) Fondo globale in c/capitale (18.500)
L.R. 15 maggio 1986, n.24	918.020(n)	2.131.020	Fondo di solidarietà nazionale (720.000) Fondo globale di parte corrente(3.220) Fondo globale in c/capitale (194.800)

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue tavola 1

Estremi della legge	Oneri a carico dell'esercizio 1986	Onere complessivo	Mezzi di copertura degli oneri a carico dell'esercizio 1986
L.R. 15 maggio 1986, n. 25	27.500		Fondo globale di parte corrente (19.500) Storno da altri capitoli di spesa (8.000)
L.R. 15 maggio 1986, n. 27	339.600	821.600	Fondo globale di parte corrente (7.100) Fondo globale in c/capitale (2.500) Fondo di solidarietà nazionale (330.000)
L.R. 24 giugno 1986, n. 31	500		Fondo globale di parte corrente
L.R. 8 novembre 1986, n. 33	382.796,6		Maggiori entrate (80) Avanzo di gestione (252.716,6) Accessioni di prestiti (130.000)
L.R. 30 dicembre 1986, n. 34	320.000		Maggiori entrate dal fondo sanitario nazionale (261.841) Storno da altri capitoli di spesa (58.159)

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue tavola 1

NOTE:

- a) L'art. 4 della legge regionale n. 35, modificando gli ultimi due commi dell'art. 1 della legge regionale n. 1, ha trasferito la spesa di 2.000 milioni agli esercizi successivi.
- b) L'art. 31 della legge regionale n. 1 provvede alla copertura finanziaria dell'onere complessivo previsto per il biennio 1986-1987, in 217.000 milioni, indicando come fonti, quanto a 102.000 milioni, i fondi ordinari della Regione e, quanto a 115.000 milioni, il fondo di solidarietà nazionale.
- c) Di cui 1.000 milioni quale limite d'impegno per l'esercizio finanziario 1986 (art. 17).
- d) L'art. 20 della legge regionale n.2 recava un'autorizzazione di spesa a carico dell'esercizio 1986 di 139.000 milioni che è stata ridotta di 2.000 milioni dall'art. 16 della legge regionale n. 33.
- e) Gli oneri relativi agli esercizi successivi, da iscriversi tra le spese obbligatorie, saranno determinate a norma dello art. 4,2° comma, della legge regionale n. 47/77.
- f) Di cui 2.000 milioni quale limite quinquennale d'impegno (art. 13,1° comma, e 15)
- g) L'art. 16 della legge regionale n. 14 recava un'autorizzazione di spesa a carico dell'esercizio 1986 di 66.000 milioni che è stata ridotta di 5.000 milioni dall'art. 16 della legge regionale n. 33.
- h) L'art. 41 della legge regionale n.15 recava un'autorizzazione di spesa a carico dell'esercizio 1986 di 51.170 milioni che è stata ridotta di 50.000 milioni dall'art. 16 della legge regionale n. 33.
- i) Di cui 1.000 milioni quale limite venticinquennale d'impegno (art. 25 u.c.).
- l) Gli oneri relativi agli esercizi successivi saranno determinati a norma dell'art. 4,2° comma, della legge regionale n. 47/77.
- m) L'art. 41 della legge regionale n. 23 recava un'autorizzazione di spesa a carico dell'esercizio 1986 di 55.115 milioni che è stata ridotta di 29.450 milioni dall'art. 16 della legge regionale n.33.
- n) L'art. 23 della legge regionale n. 24 recava un'autorizzazione di spesa a carico dell'esercizio 1986 di 1.004.020 milioni che è stata ridotta di 86.000 milioni dall'art. 16 della legge regionale n. 33.

PARTE SECONDAASPETTI FINANZIARI E PATRIMONIALI DELLA GESTIONE2.1 - Risultati differenziali

Il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1986 presentava inizialmente un disavanzo presunto di 6.280 miliardi, risultante da una eccedenza delle spese, previste in 18.632 miliardi, sulle entrate, stimate in 12.352 miliardi.

Il pareggio veniva, tuttavia, ipotizzato mediante la iscrizione tra le entrate, ai sensi dell'art. 9 della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47, della somma di 5.680 miliardi, quale presunto avanzo di gestione per l'anno 1985, e attraverso l'accensione di prestiti per 600 miliardi, ex art. 18 della citata legge n. 47.

Dopo l'assestamento del bilancio, operato con la legge regionale n. 33, l'avanzo di gestione veniva definitivamente accertato in 5.932 miliardi, talchè, oltre che con tale posta, alla copertura del disavanzo dell'esercizio 1986, pari a 6.662 miliardi (derivante dalla eccedenza delle spese definitivamente previste in 19.522 miliardi e le entrate stimate in 12.860 miliardi), si è dovuto provvedere mediante l'integrazione, pari a 130 miliardi, dei mutui a pareggio del bilancio già autorizzati dall'art. 119 della legge n. 57 del 1985 nella misura di 600 miliardi, mutui che pertanto sono stati complessivamente autorizzati per 730 miliardi. Infine la gestione del 1986 si è chiusa con un disavanzo finanziario di competenza di 3.385 miliardi. Tale dato è da porre in particolare evidenza in quanto segna una svolta nella dinamica dei risultati differenziali. Infatti, esso non solo rappresenta il

massimo storico in assoluto, ma anche una netta inversione della tendenza registrata negli ultimi tre esercizi che avevano sempre presentato saldi positivi.

Per individuare le cause di tale peggioramento della situazione finanziaria occorre far riferimento alla frattura che si è registrata nel 1986 tra il tasso di crescita delle entrate accertate (+2,4%) e quello delle spese impegnate (+38%). Se tale ultimo dato si colloca nell'ambito del trend che, dal 1983, ha fatto registrare sempre valori crescenti (1), per quanto riguarda, invece, gli accertamenti d'entrata se ne deve evidenziare la brusca frenata rispetto ai risultati conseguiti negli esercizi precedenti (2), quantificabile in soli 2,4 punti percentuali d'incremento nei confronti dell'omologo dato del 1985.

Il conto di gestione (o di amministrazione) si è, invece, chiuso con un avanzo di 3.647 miliardi, dato che, rispetto a quello dell'esercizio precedente (5.933 miliardi), registra un decremento del 38,5%. Poichè l'importo delle giacenze di cassa risulta pressochè stazionario (1985, 5.616 miliardi; 1986, 5.585 miliardi), il peggioramento dell'avanzo di gestione è da attribuire prevalentemente alla notevole lievitazione dei residui passivi (+55,6%) solo parzialmente attenuata dall'incremento di quelli attivi (+20%).

(1) E' comunque da segnalare positivamente che a tale tendenza incrementale hanno contribuito più gli impegni della spesa in conto capitale (+51,4%) che quelli delle spese correnti (+29%).

(2) Esercizio 1983, +20,7%; esercizio 1984, -23%; esercizio 1985, +28%.

Il risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extra-tributarie e quello delle spese correnti (risparmio pubblico), che inizialmente era stato previsto in 4.636 miliardi, in sede consuntiva e in termini di competenza è stato determinato in 4.445 miliardi, con una flessione del 29,5% rispetto all'omologo dato dell'esercizio precedente (5.757 miliardi).

Detta flessione è da attribuirsi ad un notevole aumento, rispetto al 1985, delle spese correnti impegnate (+29%), a cui non è corrisposto una pari lievitazione delle entrate accertate sui titoli I e II (aumentate con variazione percentuale del 2,8%).

Il risultato differenziale tra entrate e spese finali ha dato luogo, per la gestione di competenza, ad un saldo netto da finanziare di 3.385 miliardi e, per quelle di cassa, ad un saldo netto da impiegare di 5.544 miliardi, a fronte di saldi positivi rispettivamente pari a 500 e 1.069 miliardi registrati nel precedente esercizio.

In tale comparto i risultati sono da ascrivere, per la gestione di competenza, ad un irrilevante aumento delle entrate accertate (+2,4%) a fronte di un notevole incremento delle spese impegnate (38,9%); per la gestione di cassa, poichè le entrate versate si bilanciano quasi con le spese pagate, in maniera pressochè esclusiva all'avanzo di cassa al 1° gennaio 1986 pari a 5.585 miliardi.

Con riferimento alla differenza fra le generalità delle entrate e delle spese, al netto delle operazioni finanziarie, da un dato negativo per un indebitamento netto di 402 miliardi delle previsioni iniziali, si è passati ad un accreditamento netto di 915 miliardi nelle previsioni definitive.

Nella gestione di competenza si è registrato un indebitamento netto di 2.579 miliardi; nella gestione di cassa un saldo positivo (accreditamento netto) di 869 miliardi.

In ordine ai risultati differenziali tra il totale delle entrate finali e delle spese complessive, si evidenzia a livello di competenza la necessità di un ricorso al mercato pari a 3.385 miliardi che costituisce un'inversione di tendenza rispetto ai dati riscontrati negli esercizi precedenti, tutti di segno positivo (anni 1983-1984-1985) o, se di segno negativo, con importi assai contenuti.

Tenuto però conto del positivo andamento della gestione di cassa, che evidenzia un saldo positivo di 5.544 miliardi (pari peraltro al saldo netto da impiegare) non si è dovuto fare ricorso alla riscossione dei mutui autorizzati con la legge di bilancio e con quella di assetto.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 2

RISULTATI DIFFERENZIALI

(miliardi di lire)

	1982	1983	1984	1985	1986
RISPARMIO PUBBLICO					
Previsioni iniziali	+ 2.562	+ 2.688	+ 3.175	+ 5.086	+ 4.636
Previsioni definitive	+ 2.253	+ 2.243	+ 3.178	+ 5.098	+ 4.626
Gestione di competenza (1)	+ 2.619	+ 3.167	+ 4.115	+ 5.757	+ 4.445
Gestione di cassa (2)	+ 2.304	+ 4.483	+ 4.476	+ 4.081	+ 4.188
SALDO NETTO DA IMPIEGARE O DA FINANZIARE					
Previsioni iniziali (3)	- 435	- 550	- 450	-	- 600
Previsioni definitive (3)	- 598	- 558	- 463	-	- 730
Gestione di competenza (1)	- 893	+ 600	+ 842	+ 500	- 3.385
Gestione di cassa (2)	- 135	+ 2.390	+ 2.300	+ 1.069	+ 5.544
INDEBITAMENTO O ACCREDITAMENTO NETTO					
Previsioni iniziali (3)	- 411	- 543	- 395	+ 196	- 402
Previsioni definitive (3)	- 249	- 400	- 155	+ 226	+ 915
Gestione di competenza (1)	- 547	+ 747	+ 1.000	+ 673	- 2.579
Gestione di cassa (2)	+ 154	+ 2.516	+ 2.452	+ 1.317	+ 869
RICORSO AL MERCATO					
Previsioni iniziali (3)	- 450	- 550	- 450	-	- 600
Previsioni definitive (3)	- 613	- 558	- 463	-	- 730
Gestione di competenza (1)	- 893	+ 600	+ 842	+ 500	- 3.385
Gestione di cassa (2)	- 135	+ 2.390	+ 2.300	+ 1.069	+ 5.544
AVANZO O DISAVANZO FINANZIARIO					
Previsioni iniziali (3)	-	-	-	-	-
Previsioni definitive (3)	- 163	- 9	- 13	-	-
Gestione di competenza (1)	- 893	+ 600	+ 842	+ 500	- 3.385
Gestione di cassa (2)	- 135	+ 2.390	+ 2.300	+ 1.068	- 41

(1) Differenza tra entrate accertate e spese impegnate

(2) Differenza tra entrate riscosse e spese pagate

(3) I dati tengono conto dell'avanzo finanziario

2.2. - GESTIONE DELLE ENTRATE

2.2.1 - Gestione di competenza

Le entrate complessive per l'esercizio 1986, inizialmente previste in bilancio per l'importo di 12.952 miliardi, in sede di previsioni definitive ammontavano a 13.589 miliardi.

Alla chiusura dell'esercizio esse sono state accertate in 11.736 miliardi cioè in misura inferiore, anche se contenuta (- 13,6%), rispetto alle previsioni e facendo, peraltro, registrare un irrilevante incremento (+ 2,4%) rispetto al precedente esercizio.

In relazione alla suddivisione per titoli, si evidenzia un notevole rallentamento nel trend (sempre crescente negli esercizi precedenti) delle entrate tributarie: queste sono infatti state accertate nella misura di 4.934 miliardi, con un aumento di appena il 6,5% rispetto all'omologo dato del 1985.

Ancora più evidente è apparso tale rallentamento nel settore delle entrate extra-tributarie, dove sono stati effettuati accertamenti in misura pressochè uguale al precedente esercizio (+ 0,1%). Le minime percentuali di variazione sopra rilevate non hanno comportato alcuna rilevante modificazione nella composizione delle entrate complessive.

La percentuale di incidenza delle entrate tributarie su quelle complessive si è infatti attestata al 42% (contro il 40,4% del precedente esercizio), mentre quella delle entrate extra-tributarie è diminuita dal 58,7% al 57,4%.

Nell'ambito delle entrate tributarie è da rilevare che anche nel

1986 si è verificata una sopravvalutazione della categoria delle imposte sul patrimonio e sul reddito, pari a circa il 18% (previsioni 4.721 miliardi - accertamenti 3.427 miliardi). Infatti, gli accertamenti, rispetto all'omologo dato del 1985 (3.233 miliardi), registrano un lievissimo incremento, peraltro non in linea con quello del 13% evidenziato a livello nazionale (1). Tale fenomeno è principalmente da collegare alle minori entrate accertate a titolo di imposta sul reddito delle persone giuridiche (-65 miliardi), di ritenute su interessi e redditi di capitale (-251 miliardi), di proventi derivanti dal condono fiscale (-19 miliardi) e, infine, di imposta sul reddito delle persone fisiche (-639 miliardi). Tale ultimo dato è particolarmente preoccupante considerato che è ormai entrata a regime la legge 17 febbraio 1983, n. 17 che avrebbe dovuto consentire una più proficua lotta all'evasione fiscale.

Sostanzialmente positivi sono i risultati registrati negli accertamenti relativi alla categoria delle tasse ed imposte sugli affari (1.498 miliardi; +7,8% rispetto al 1985), con particolare notazione per l'imposta sul valore aggiunto che ha evidenziato un incremento di gettito di circa il 13% rispetto all'esercizio precedente (1986, 812 miliardi; 1985, 717 miliardi).

(1) Fonte: *Tributi* - rivista edita a cura del Ministero delle Finanze n. 1/2, 1987 - Statistiche della finanza pubblica pagg. 149 e segg.

Tra le entrate extra-tributarie, la categoria di maggiore incidenza permane quella relativa alle assegnazioni e trasferimenti di fondi provenienti dallo Stato che, con un valore, in termini di accertamenti, di 5.914 miliardi (dato peraltro superiore alle previsioni definitive che ammontavano a 5.705 miliardi), rappresenta l'87,7% dell'intero titolo.

I versamenti ascendono a complessivi 10.744 miliardi, evidenziando il notevole incremento del 16,4% rispetto all'omologo dato dell'esercizio precedente (9.227 miliardi): mentre per le entrate tributarie il predetto risultato è in linea con quello registrato nel triennio precedente (+ 16,3% nel 1984; + 12,2% nel 1985 e +13,4% nel 1986), un netto miglioramento si deve riscontrare per i versamenti relativi alle entrate extra-tributarie, che sono pervenuti a 5.580 miliardi, con particolare riferimento alla categoria X (assegnazione e trasferimenti di fondi provenienti dallo Stato) che registra un incremento del 9% circa rispetto all'esercizio precedente.

2.2.2 - Gestione dei residui attivi

Dopo il notevole incremento subito nel 1985, è da segnalare positivamente che la dinamica di formazione dei residui attivi nel corso del 1986 si è rallentata: infatti, anche se in termini assoluti tali residui hanno raggiunto al 31 dicembre 1986 la ragguardevole cifra di 8.205 miliardi (a fronte dei 6.833 miliardi accertati a fine 1985), tuttavia tale aumento, in termini percentuali, è stato pari al 20%, cioè meno della metà dell'incremento registrato nel 1985 (+ 51,2% rispetto al 1984). Tale fenomeno, alla formazione del quale hanno peraltro concorso i residui attivi relativi al titolo I per 1.341 miliardi (+ 22,5% rispetto al 1985) e quelli accertati sul titolo II per

6.577 miliardi (-19,5% rispetto al 1985), è da collegare, tenuto conto che gli accertamenti sono cresciuti complessivamente di appena 2,4 punti, principalmente al tasso globale di crescita riscontrato nei versamenti (+16,4%).