

E' stato, invece, adottato il programma di sviluppo regionale, per il triennio 1994/96, [approvato con delibera della G.R. n.3778 del 6.10.1993, in attuazione dell'art.8 del reg. CEE n. 2081/93, che il Governo Italiano ha presentato alla Commissione Europea per tutte le Regioni rientranti nell'obiettivo 1 del Q.C.S. 1994/99.

Detto piano individua, come direttrici fondamentali della manovra programmatica, il risanamento finanziario unitamente al rilancio dello sviluppo regionale per la crescita della Regione ed il suo inserimento nel contesto europeo.

Sono consequenzialmente individuate come azioni prioritarie d'intervento, per il periodo 1994/96:

1. l'attuazione del piano di risanamento finanziario;
2. il riassetto organizzativo della struttura regionale;
3. gli interventi sulla formazione professionale;
4. il piano sanitario;
5. l'assetto del territorio;
6. la predisposizione dei piani operativi settoriali;
7. l'attivazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994/99;
8. la conclusione dell'Accordo di Programma Stato - Regione nonché dell'Accordo Puglia - Basilicata per la regolamentazione dei rapporti economici tra le due Regioni, con specifico riferimento al fabbisogno idrico.

Del piano di risanamento finanziario dell'esposizione debitoria regionale si riferisce nel prosieguo della relazione. Si tratta di una manovra finanziaria di rientro di medio-lungo periodo, al fine di distribuire nel tempo il peso dell'indebitamento, rapportandolo alle reali possibilità finanziarie di bilancio e che porterà ad un graduale smaltimento della pesante esposizione debitoria regionale.

La necessità di rifondazione del sistema Regione [che non può essere mera operazione di riassetto delle strutture, ma anche evoluzione culturale], è, per il documento programmatico, nodo strategico, operazione preliminare ad ogni iniziativa di razionalizzazione e di incremento della produttività della spesa pubblica.

In questo referto si tratterà della riforma organizzativa recentemente varata con legge regionale n.7/8 del 4.2.1997, con l'intento di dare attuazione ai principi contenuti nel decreto legislativo n.29 del 3 febbraio 1993.

Riguardo agli interventi sulla formazione professionale, il programma di sviluppo regionale, dopo averne sottolineato il ruolo strategico, per una società in fase di mutamento, afferma l'imprescindibile necessità che l'offerta di formazione si adegui ai mutamenti qualitativi intervenuti per domanda e offerte di lavoro, nell'ambito del mercato regionale.

A tale scopo devono privilegiarsi:

- le esigenze di manodopera delle piccole e medie imprese e dell'artigianato;
- le necessità delle fasce più deboli dell'offerta di lavoro;
- l'autoimprenditorialità ed il lavoro autonomo,
- il rapido aggiornamento dei programmi.

Il documento programmatico individua poi un nuovo modulo operativo per il settore della formazione, caratterizzato dalla separazione delle funzioni di programmazione e verifica dei risultati, esercitati dalla Regione e attuazione degli interventi, affidata invece a soggetti esterni all'Amministrazione.

Sollevata dalla gestione, la Regione dovrebbe dotarsi di una struttura snella e qualificata per l'esclusivo esercizio delle funzioni programmatiche e di controllo.

L'attività formativa è in parte finanziata dal Fondo Sociale Europeo [FSE], della cui gestione si tratta nel capitolo relativo alla gestione dei fondi di provenienza comunitaria.

Il programma di sviluppo individua poi nella mancanza di una programmazione sanitaria generale la causa genetica di un sistema organizzativo e assistenziale disomogeneo e prevede pertanto, come obiettivo prioritario la definizione del piano sanitario.

La l.r. n. 36/94 disciplina dettagliatamente l'attività di programmazione sanitaria di competenza del Consiglio regionale e ne individua quali strumenti, oltre al piano sanitario regionale, i programmi d'intervento di area, i piani settoriali, le azioni programmatiche.

Il piano sanitario regionale, per il triennio 1994/96, è stato approvato dalla G.R. in data 10.12.1996, ma non ancora adottato dal Consiglio Regionale.

La mancata approvazione del P.S.R. non ha consentito ovviamente l'adozione degli altri strumenti di programmazione che lo presuppongono, come si riferisce con ulteriori precisazioni nel capitolo relativo alla politica sanitaria.

Gli interventi operati dalla Regione in materia ambientale, in attuazione dei due successivi P.T.T.A. 1989/91 e 1994/99, nonché in esecuzione del P.O.P. Puglia 1994/99, sono trattati nel capitolo dedicato alla politica ambientale.

Il programma di sviluppo regionale indica pure obiettivi e contenuti dei piani operativi settoriali ritenuti prioritari.

I suddetti piani, a norma dell'art. 3 della l. di contabilità regionale n.17/77, devono indicare: gli interventi specifici che si intendono conseguire in un dato arco temporale, indicando le relative disponibilità finanziarie, nonché la normativa vigente o da varare per l'attuazione degli interventi; la quantificazione degli indicatori quali-quantitativi di partenza e di quelli che realisticamente si ritiene di conseguire con l'attuazione dell'intervento; le procedure di attuazione e modalità di controllo.

L'adozione dei suddetti piani deve sempre accompagnarsi ad una analisi di carattere intersettoriale che valuti le interrelazioni tra settori diversi e nei confronti del sistema economico e sociale pugliese nel suo complesso, per un equilibrato impiego delle risorse disponibili.

Tra i piani operativi settoriali ritenuti di prioritaria importanza dal programma di sviluppo regionale vi sono quelli relativi al settore agro-alimentare e alla tutela ambientale.

Delle politiche regionali d'intervento, nei predetti settori, si tratterà specificamente.

2. Riforma dell'assetto amministrativo regionale

Rilievo determinante riveste l'assetto degli uffici e del personale, sotto il duplice profilo dell'efficienza dei servizi e dell'economicità della gestione.

La spesa relativa al personale rappresenta infatti, percentualmente una delle voci più rilevanti nella gestione del c.d. bilancio autonomo, sulle cui sole risorse gravano gli oneri finanziari dei mutui assunti a ripiano del disavanzo, nel caso della Puglia, particolarmente gravosi.

La difficile sostenibilità, per il bilancio regionale, dei surriferiti oneri e la conseguente ridotta manovrabilità del bilancio regionale impongono agli Organi di governo regionali il massimo impegno sia sul piano del contenimento della spesa che del recupero e rafforzamento della capacità operativa.

Già nella relazione dello scorso anno, la Corte rappresentava la necessità di avviare un processo di razionalizzazione dell'organizzazione regionale per rimediare agli effetti devastanti di una distorta politica del personale e per corrispondere a prioritarie esigenze di maggiore funzionalità e più elevata economicità gestionale.

La rifondazione del sistema della pubblica amministrazione, a partire dall'ente Regione è la prima tra le azioni strategiche individuate dal programma di sviluppo della Regione Puglia, varato nell'ottobre 1994.

La riduzione delle diseconomie che incidono sul rendimento del sistema Puglia passa attraverso la prioritaria soluzione di quello che è un nodo strategico, cioè il riassetto organizzativo delle funzioni e delle strutture, che è operazione preliminare ad ogni iniziativa di razionalizzazione e di incremento della produttività della spesa pubblica.

Ricostruire il sistema Regione costituisce condizione necessaria per invertire tendenze di paralisi e intraprendere un nuovo e più favorevole cammino.

Al riordino dell'organizzazione e dell'assetto del personale deve poi necessariamente accompagnarsi una rivisitazione delle procedure che faciliti i processi decisionali, eliminando incertezze, rallentamenti, conflitti di competenze.

La rifondazione del sistema regionale non può essere mera operazione di riassetto di strutture ma occorre un'evoluzione culturale.

Perché una riorganizzazione funzioni, occorre sentire l'amministrazione come versata al soddisfacimento degli interessi della comunità amministrata; è indispensabile superare la mancanza di una cultura della partecipazione e della collaborazione, riconoscere l'importanza del coordinamento, non più vissuto come ingerenza nella propria sfera di competenza, come "limitazione di potere".

Una completa riforma organizzativa è stata recentemente varata con legge regionale n.7 del 4.2.1997 [modificata in parte con l. r. n.8 della stessa data] con l'intento di dare attuazione ai principi contenuti nel decreto legislativo n.29 del 3 febbraio 1993.

E' puntualmente deliberata una ripartizione delle competenze secondo la fondamentale direttrice tracciata dal decreto legislativo n.29 della separazione dell'attività di direzione e di indirizzo politico da quella di gestione amministrativa, riservando agli Organi di direzione politica la verifica, anche in itinere, della rispondenza

dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite.

Procede ad una ristrutturazione dell'organizzazione amministrativa regionale articolandola in strutture permanenti denominate "Aree" comprendenti più "Settori", suddivisi a loro volta, in "Uffici".

Le "Strutture di progetto" sono, invece, strutture temporanee, connesse alla realizzazione di specifici progetti.

Ciascuna area si caratterizza per autonomia decisionale, operativa e finanziaria.

Gestisce infatti, una quota di bilancio in relazione agli obiettivi e progetti da attuare oltre che una quota parte degli importi relativi al funzionamento delle strutture, al costo del personale e all'acquisizione di beni e servizi necessari per il pieno adempimento dei compiti assegnati.

Ciò consentirà un immediato raffronto costi-benefici per ciascun progetto o programma da realizzare.

Emerge dunque un disegno che tramite l'individuazione di centri di responsabilità e di costo si collega all'avvio di tecniche di controllo di gestione per una valutazione su andamento dei servizi e produttività degli uffici.

Preposti alle descritte articolazioni strutturali, cui corrispondono differenziati livelli di responsabilità, sono dirigenti individuati, a norma dell'art.19, applicando un criterio di rotazione, congiunto al possesso di determinati requisiti.

Disciplinato in modo articolato è il controllo di gestione. E' istituito un Nucleo di valutazione, composto da tre esperti in tecniche di valutazione e di controllo di gestione esterni all'amministrazione regionale, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, nonché la corretta ed economica gestione delle risorse finanziarie.

Il Nucleo che opera in posizione di autonomia rispetto alle strutture, risponde della propria attività esclusivamente agli Organi di direzione politica. Determina annualmente, anche su indicazione della Giunta regionale, i parametri di riferimento del controllo.

Per consentire la verifica dei risultati conseguiti, ciascun dirigente, nonché il Coordinatore di Area, deve trasmettere al Nucleo, ogni anno, una relazione sull'attività svolta.

Il Nucleo interagisce con le strutture di monitoraggio istituite presso ciascuna area di coordinamento.

Ai fini della verifica, al Nucleo sono riconosciuti ampi poteri: ha accesso ai documenti amministrativi, può richiedere relazioni integrative e procedere ad audizioni informative anche in contraddittorio.

Nel disciplinare le funzioni dirigenziali l'art. 5 sviluppa e chiarisce i contorni di quella autonomia tecnica e gestionale che è connotato imprescindibile per una separazione effettiva fra politica e amministrazione.

All'autonomia si coniuga la responsabilità dei dirigenti che rispondono degli atti adottati, del buon andamento, dell'imparzialità, della legittimità ed economicità dell'azione delle strutture organizzative alle quali sono preposti, nonché della compatibilità finanziaria [art. 6].

Annualmente il Nucleo elabora ed inoltra un rapporto di gestione al Presidente della Giunta, che lo illustra al Consiglio regionale in sede di discussione dei documenti di bilancio.

Con regolamento consiliare, su proposta della Giunta regionale saranno disciplinate:

- a) le modalità di funzionamento del Nucleo di valutazione;
- b) i sistemi di valutazione;
- c) la relazione interattiva con la struttura di record e monitoraggio istituita nell'Area di coordinamento della "Giunta Regionale" per il controllo di gestione e le corrispondenti strutture strumentali istituite presso ciascuna Area di coordinamento.

L'art. 22 approva la dotazione organica della Regione Puglia, determinata sulla base della ricognizione di tutto il personale in servizio e della rilevazione dei carichi di lavoro [v. Parte II^a, parag. 7.3].

La qualifica unica dirigenziale viene determinata in 500 unità, con riserva di determinarne la dotazione organica definitiva e con eventuali riduzioni una volta compiuta la riorganizzazione strutturale prevista dalla stessa legge.

Una contrazione del numero dei dirigenti sarebbe sicuramente opportuna considerato l'elevato rapporto [1/10] dei dirigenti rispetto al personale delle restanti qualifiche.

Nella dotazione organica è ricompreso il personale del soppresso ruolo dell'Ente regionale di sviluppo agricolo della Regione Puglia [ERSAP].

Sono pure determinate le dotazioni organiche degli Enti per il diritto agli studi universitari [EDISU] di Bari e Lecce nonché delle Aziende di promozione turistica [APT] di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto. [Tabelle B, C e D allegate alla medesima legge n. 7].

L'effettiva incisività della nuova legge di organizzazione potrà verificarsi solo in fase di attuazione, dopo l'approvazione dei previsti regolamenti da parte del Consiglio regionale [art. 9]. L'auspicio è che abbandonata quella distorta politica del personale che nel passato ha avuto effetti devastanti, la Regione riesca a corrispondere alle prioritarie esigenze di maggiore funzionalità e più elevata economicità gestionale.

Alla riorganizzazione dell'apparato regionale seguirà la revisione dello statuto, del regolamento interno del Consiglio e l'adeguamento dell'ordinamento istituzionale della Regione Puglia, per la quale è stata istituita apposita commissione con L.R. n.11 del 28 giugno 1996.

Ma ancora altri interventi riformatori sarebbero opportuni.

Il disegno di modernizzazione dei modelli organizzativi chiama in causa la struttura del bilancio, perché è qui che le politiche esprimono finanziamenti e perciò postulano di mantenere stretta congiunzione con i centri motori delle realizzazioni medesime.

Ne segue che la riforma organizzativa dovrebbe coniugarsi specularmente con una razionalizzazione del bilancio per funzioni, centri di responsabilità e di costo.

PARTE II[^]**LA POLITICA DI BILANCIO**

- 1. Premessa**
- 2. Quadro generale di riferimento. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1995**
 - 2.1. Segue: gli anni '96 e '97*
- 3. Programmazione finanziaria, leggi regionali di spesa, vincoli di equilibrio**
- 4. Il bilancio di previsione della Regione Puglia: anni 1995 e 1996**
- 5. La manovrabilità di bilancio con riguardo alla composizione e agli andamenti delle entrate e delle spese**
- 6. Considerazioni sulla gestione e sugli andamenti delle entrate**
 - 6.1. Segue: l'anno 1995*
 - 6.2. Segue: il quinquennio 1991 - 1995*
 - 6.3. Entrate libere e vincolate*
 - 6.4. Entrate proprie tributarie e devolute*
 - 6.5. La capacità fiscale della Regione Puglia*
 - 6.6. L'indebitamento regionale*
- 7. Spesa regionale sostenuta con entrate proprie**
 - 7.1. Composizione della spesa e rigidità del bilancio*
 - 7.2. La spesa per la copertura dei residui perenti*
 - 7.3. La spesa per il personale*
 - 7.4. Il risultato di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni*

1. Premessa

Le politiche di bilancio delle amministrazioni regionali trovano necessaria referenza nelle decisioni assunte con la annuale manovra di finanza pubblica, i cui principali aspetti di interessi per il comparto regionale sono riassunti nei paragrafi che seguono.

2. Quadro generale di riferimento. Andamenti e tendenze di finanza pubblica: l'anno 1995

Il programma di stabilizzazione del debito pubblico, delineato dal DPEF 1995 - 1997, si colloca nel disegno di una manovra di bilancio in grado di ricondurre le tendenze di finanza pubblica verso obiettivi in linea con gli indici di convergenza richiesti a livello europeo. In tale contesto veniva fissato al 1996 l'inversione del rapporto debito pubblico/PIL e, in coerenza, l'obiettivo di fabbisogno dell'anno a livello di 138.600 miliardi.

La manovra impostata a settembre 1994 ha operato una correzione del fabbisogno tendenziale dell'ordine di 50.000 miliardi ripartito in modo pressoché uguale fra riduzioni di spesa e aumenti di entrata.

Gli andamenti registrati nella seconda metà del 1994 e all'inizio del '95, sia sul piano dell'economia reale che di quella finanziaria, hanno evidenziato fattori destinati ad influire sull'evoluzione dei conti pubblici e sulle previsioni formulate nel mese di luglio, determinando l'esigenza di interventi aggiuntivi.

A livello normativo, l'azione correttiva per il 1995 si è articolata in tre tempi: i provvedimenti di luglio sul contenzioso fiscale [dl 452/94 confluito in parte nel dl 564/94] e sul condono edilizio [dl 468/94], le correzioni apportate a settembre al bilancio a legislazione vigente [legge 726/94] dalla legge finanziaria [legge 725/94] e dai provvedimenti di accompagnamento [leggi 724/94 e 656 del 1994 di conversione del d.l. 564/94]; infine, le misure attuate con decretazione d'urgenza nel mese di febbraio [dl 41/95] e convertite il 22 marzo 1995.

La manovra correttiva è consistita in un complesso di misure di contenimento dei flussi di cassa per circa 69.000 miliardi, di cui circa 30.000 miliardi di minore spesa e circa 39.000 miliardi di maggiori entrate.

Sul versante della spesa, che è quello di maggiore interesse per il comparto

regionale, gli interventi hanno riguardato, fra l'altro, il contenimento delle erogazioni nei settori della sanità e dei trasferimenti agli enti esterni al settore statale.

Quanto al primo settore, si attendevano risparmi dell'ordine di 6.000 miliardi, in virtù dell'applicazione delle norme sul contenimento degli acquisti per beni e servizi da parte delle usl [3.060 mld], sulla ristrutturazione della rete ospedaliera, sulla fissazione di limiti più rigorosi alle nuove assunzioni nonché, nello specifico campo della spesa farmaceutica, in virtù dell'applicazione delle norme sulla revisione dei prezzi delle specialità medicinali [v. tuttavia art. 14, dl. 3 agosto 1995 n. 320], e della ridefinizione dei limiti di esenzione dalla partecipazione alla spesa farmaceutica e specialistica.

Quanto al settore dei minori trasferimenti agli enti territoriali, essi hanno interessato anche le Regioni con un'ulteriore riduzione di risorse, rispetto al 1994, accentuata soprattutto con la manovra aggiuntiva di febbraio.

Gli effetti di contenimento hanno particolarmente riguardato: a) il versante delle risorse proprie destinate al finanziamento delle funzioni normali; b) i trasferimenti settoriali; c) il finanziamento della spesa per l'assistenza sanitaria.

Quanto alle risorse proprie, particolare rilievo acquistano le disposizioni recate in tema di determinazione del fondo comune regionale. L'art. 34, 1° comma, del provvedimento collegato alla finanziaria '95 [l. 724] ha ridotto in via permanente, a partire dal 1995, la percentuale del gettito dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali [dal 3,1% al 2,3%]; percentuale, valevole per il calcolo del fondo comune ex art. 8 della legge 281 del 1970.

Tale riduzione, pur restando nell'ambito di una prassi da tempo invalsa, non risulta, peraltro, coerente nell'ottica dell'attualizzazione del fondo comune al tasso programmato di inflazione, il cui scarto a partire dal 1993 è semmai peggiorato in quanto l'andamento della riscossione della tassa automobilistica è risultato sempre inferiore a quanto previsto in sede nazionale, mentre l'introito derivante da tale tassa doveva concorrere a ricomporre il quadro delle risorse a fronte della corrispondente decurtazione del fondo comune [per ulteriori ragguagli si veda Volume I° di Parte generale].

Va infine considerato che la manovra complessiva si è completata con le misure urgenti recate dal decreto legge n. 41 del febbraio '95, mediante il quale il tasso di inflazione programmato è stato allineato per 0,5 di punto percentuale con ulteriore

riduzione in termini reali del fondo comune come sopra determinato e nel contempo si è operata una riduzione degli stanziamenti di bilancio per varie categorie di spese e percentuali differenziate [art.2, comma 2], fra le quali [Categoria V] anche il fondo comune regionale [cap 5926: 8631,5 mld], ridotto perciò del 5%.

Nel campo dei trasferimenti settoriali, le riduzioni disposte con il d.l. 41 hanno riguardato -questa volta nella misura del 3% - la categoria XII[^], ivi compreso il capitolo 7081 del ministero del Bilancio che finanziava il fondo per programmi regionali di sviluppo [art.9 legge 281 del 1970], nonché i limiti di impegno di cui alle leggi n. 153 del 1975 [agricoltura], n. 352 del 1976 [agricoltura], n. 403 del 1977 [agricoltura], nonché le leggi confluite nel predetto fondo ai sensi dell'art. 12 della legge 537 del 1993 [fra queste: energia, parcheggi, piste ciclabili, patrimonio storico e artistico].

L'articolazione dei tagli operati nel febbraio '95 sui trasferimenti alle Regioni per interventi di sviluppo emerge dal seguente elenco:

TAB I/PU

D.L. 41/95 - MANOVRA AGGIUNTIVA DI FEBBRAIO
CAPITOLO 7081 MINISTERO DEL BILANCIO - CATEGORIA XII "RIDUZIONE TRASFERIMENTI"
(in milioni)

		1995	RIDUZIONI	1995 DOPO MANOVRA "AGGIUNTIVA"
Art. 1	Fondo programmi reg.li di sviluppo: quota fissa (comprende limite impegno per ospedali civili e psichiatrici ex L. 574/65)	893.000	26.790	866.210
	quota variabile	137.000	4.110	132.890
Art. 2	D.P.R. 616/77 art. 129	0	0	0
	L. 261/76 Finanziamento diverse zone naz.li colpite da calamità naturali	2.000	60	1.940
	L. 153/73 Riforma agricoltura (Limite impegno)	12.538	0	12.538
	L. 352/76 Direttiva comunitaria zona montagna (Limite impegno)	1.002	0	1.002
	L. 403/77 Attività agricola (Limite impegno)	29.500	0	29.500
Art. 3	L. 910/66 art. 13	0		0
Art. 4	L. 910/66 art. 32 (Forestazione nazionale)	0		0
Art. 5	L. 690/65 e L. 817/71 (Proprietà coltivatrice)	0		0
Art. 6	L. 1208/61 (Miglioramento agricolo)	0		0
Art. 7	L. 828/82 Ricostruzione regioni Friuli e Marche	5.000	150	4.850
Art. 8	L. 61/82 Finanza locale interventi comunità montane	0		0
Art. 9	L. 752/86 Interventi programmati agricoltura	0		0
Art. 10 *	L. 537/93 Trasferimento alle regioni di capitoli di competenza dello Stato	590.070	17.702	572.368
	Totale capitolo	1.670.110	48.812	1.621.298

* di cui :	L. 122/89 Fondo investimenti parcheggi (Limiti impegno)	297.500	8.925	288.575
	L. 208/91 Itinerari ciclabili e pedonali	8.500	255	8.245
	L. 292/68 Patrimonio storico-artistico	98.175	2.945	95.230
	L. 10/91 Risparmio energetico	185.895	5.577	180.318

I dati suesposti evidenziano l'importo complessivo delle riduzioni, tra le quali si segnalano quelle dell'art. 1 e dell'art. 10 del citato d.l. 41/95. La riduzione recata da tale ultima disposizione interviene ulteriormente sul finanziamento di competenze che all'atto del trasferimento alle Regioni [l. 537/93] erano già state decurtate del 15%.

Tale metodo di riduzione delle risorse, come del resto già segnalato da questa Corte in occasione del primo referto sulla finanza regionale reso lo scorso anno [gennaio 1996- Sez. riun. 1/96], non può non destare perplessità sul rispetto della garanzia offerta dall'art. 27 della legge 468 del 1978, specie con riferimento alle riduzioni concernenti limiti di impegno che, avendo ad oggetto spese non comprimibili, indicano il venir meno di corrispondente copertura da parte dei mezzi statali cui consegue il necessario sostegno di risorse libere regionali. In assenza di una puntuale individuazione di copertura riferita ai singoli bilanci regionali annuali e pluriennali non può dirsi correttamente assolto l'onere di garanzia imposto dall'art. 27 della l. 468/78.

Anche per l'assistenza sanitaria, infine, si registrano per il '95 consistenti riduzioni di finanziamenti: 735 miliardi in meno sul *fsm*; mentre poi il previsto aumento dei contributi sanitari si traduce in una quasi intera devoluzione a favore della Regione Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano [art. 34 l. 724/94]. Il taglio interessa anche gli esercizi successivi [1996 -1997] per 1.110 miliardi.

Dal complesso delle disposizioni emerge un deciso intento di contenimento della spesa pubblica il cui perseguimento non sempre presenta coerenza sistematica e rigoroso rispetto della garanzia di copertura richiesta dall'art. 27 della l. 468 con riguardo alle minori entrate assicurate al versante regionale.

Da siffatte decisioni di finanza pubblica non poteva prescindere la costruzione del bilancio 1995 della Regione Puglia, sulla cui gestione si riferirà dopo aver richiamato altresì le principali linee lungo le quali è venuto ulteriormente evolvendo il quadro decisionale in tema di finanza pubblica con i provvedimenti adottati per il 1996 e sulla base di quelli approvati e/o in corso di approvazione per il '97.

2.1. Segue: gli anni '96 e '97

La legge n. 549/95 [collegato alla finanziaria '96] abolisce due entrate regionali in certo senso "storiche": il fondo comune regionale e il fondo per il finanziamento dei

programmi regionali di sviluppo [art.8 e art. 9, legge 281 del '70]; elimina altresì un complesso di altri trasferimenti, a compensazione dei quali è la previsione della compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'accisa sulle benzine per autotrazione. I trasferimenti aboliti [art. 3, comma 1 legge 549] ammontano complessivamente a 11.280 miliardi ma per l'anno 1996 ne è previsto il rimpiazzo nella ridotta percentuale del 60,8% [6.862 mld] mentre è stata rinviata all'anno 1997 la definizione del conguaglio [39,2%] tramite la previsione di un fondo perequativo il cui importo originario [4.418 mld] è stato poi ridotto di 630 miliardi con la manovra '97.

Due nuovi tributi regionali sono stati introdotti con la manovra '96: la tassa regionale per il diritto allo studio universitario; il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

Tale mutato quadro di riferimento desta non poche perplessità sul versante dell'autonomia regionale.

I trasferimenti aboliti e sostituiti dalla quota dell'accisa erano, infatti, per gran parte liberi da vincoli [fondo comune e quota libera del fondo di sviluppo], mentre nella quota attribuita figurano 4.175 miliardi per fondo riequilibrio disavanzi aziende di trasporto a destinazione vincolata, nonché 2.939 miliardi sostitutivi dei finanziamenti per i programmati interventi pluriennali nel settore agricolo-forestale di cui: 1.129,6 miliardi per interventi nel settore medesimo e 1.810 miliardi per annualità e contributi in conto interessi. Il totale ammonta a 7.114 miliardi, a coprire i quali non bastano certo i 6.862 miliardi della quota di accisa attribuita per il '96, con la conseguenza di dover far fronte alla differenza con le risorse libere regionali, mentre la stessa sostituzione del fondo comune ex art. 8 della 281 viene ricompresa nello slittamento del fondo perequativo. Da dire poi che a tutt'oggi manca a livello regionale qualunque concreta possibilità di previsione in ordine alla ripartizione del fondo perequativo [4.418 mld]; il quale, nel suo dipendere dai risultati di gettito '96 dell'accisa sulla benzina, rende incerte le previsioni in entrata oltretutto dei bilanci regionali 1996, anche di quelli seguenti.

Già nella relazione dello scorso anno la Corte ha evidenziato il metodo non puntuale mediante il quale si è pervenuti ad una riduzione delle risorse destinate al comparto regionale; a ciò aggiungasi che anche le misure sostitutive non sono valse ad ampliare il margine di autonomia finanziaria, bensì hanno ulteriormente inciso il margine

riservato alle disponibilità libere da vincoli.

In ordine agli altri tributi istituiti, seppure non vi sia ancora certezza sui risultati dell'anno '96, è stato stimato che la tassa per il diritto allo studio dovrebbe dare un gettito di 152 miliardi e il tributo per il deposito dei rifiuti in discarica un gettito di 1.049 miliardi; in totale 1.201 miliardi. Ora il 46% [pari a 550 mld] sostituisce il gettito di due tributi soppressi: uno "proprio", l'ARIET [450 mld] e uno in compartecipazione, relativamente al quale la quota fissa sulla tassa universitaria ammonta a 100 mld. C'è da dire poi che il gettito della tassa per il diritto allo studio è interamente vincolata, mentre vincoli di destinazione sussistono anche per il 30% del gettito del tributo per il conferimento in discarica [il 10% va trasferito alle Province; il 20% è destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero, la bonifica dei suoli inquinati, il finanziamento dell'agenzia regionale per l'ambiente, lo sviluppo delle aree naturali protette].

Ulteriori perplessità destano le disposizioni recate dal collegato alla finanziaria '97 [legge 662/96]: sul piano dei principi è da registrare l'ispirazione in senso federalista, di cui la delega al Governo per il riordino della finanza regionale e locale dovrebbe rappresentare un più deciso avvio in direzione dell'autonomia regionale; nondimeno nel periodo transitorio è pure prevista per la finanza regionale una riduzione di risorse, cui non sembra corrispondere, nel suo primo avvio della riforma, una significativa espansione di competenza impositiva e tributaria.

Non a caso, l'istituzione dell'IRAP - pur richiamando esplicitamente le conclusioni della Commissione di studio per il decentramento fiscale [Ministero delle Finanze - Commissione Gallo 1996]- non ha determinato la realizzazione della principale idea di fondo, animatrice di tutto il progetto: il superamento, cioè, di una prassi interpretativa dell'art. 119 cost. in senso successivamente restrittivo dell'autonomia tributaria delle Regioni tendente ad una più coerente ripartizione *ratione materiae* dell'ambito delle "competenze" fra Stato e Regioni. Il che, con specifico riferimento all'IRAP, presupponeva l'esigenza di assicurare alle Regioni una libertà di aliquota da esercitare entro un margine fissato con legge dello Stato. tale margine, stabilito nell'1%, è peraltro slittato di due anni, cancellando così, per tutto il periodo transitorio, il significato di una riforma che dovrebbe ispirarsi alla capacità contributiva regionale per innescare