

La suindicata tabella consente di definire la percentuale riservata alle entrate libere regionali rispetto alle assegnazioni con vincolo di destinazione, ivi comprese quelle per funzioni delegate e le risorse di provenienza comunitaria. Al netto di queste ultime, del resto, i valori indicati non cambierebbero in modo sostanziale, mentre la loro inclusione fra le entrate vincolate sembra più coerente a fronte di una disciplina che riserva allo Stato centrale i rapporti con l'UE per la definizione della programmazione delle risorse comunitarie, mentre il limitato apporto, da esercitare con la facoltà di proposta, non si traduce per le Regioni in una diretta capacità di interlocuzione nelle sedi di concertazione comunitaria.

Ciò posto i dati sopra riportati mostrano come nei cinque anni considerati le risorse regionali, al netto delle contabilità speciali [Tit. VI°] e delle entrate da mutui e prestiti [Tit. V°] siano composte in netta prevalenza da entrate a destinazione vincolata, mentre le entrate libere nel quinquennio occupano una percentuale che, riferita agli stanziamenti annuali, si attesta mediamente tra l'11% e il 12%. Evoluzione, questa, sostanzialmente confermata dagli accertamenti e di poco migliore in fase di riscossione.

Quanto detto serve a chiarire quale sia lo spazio di autonomia riservato alle Regioni e, insieme, l'effettiva responsabilizzazione alla volta di un'efficiente programmazione e realizzazione degli obiettivi. I quali, se per un verso restano ristretti a scelte vincolate dal livello centrale a causa della destinazione impressa alle risorse, per altro verso subiscono le restrizioni conseguenti a manovre annuali decise in sede nazionale senza possibilità di tener conto degli effetti ultimi destinati a prodursi sull'attuazione degli interventi e sul costo reale dei sacrifici imposti a ciascuna Regione.

Negli indicati dati percentuali è del resto la misura di un ambito di autodeterminazione che spesso viene invece impropriamente fatto coincidere con la dimensione delle cosiddette entrate proprie. Le quali, ogni qual volta non siano coniugabili con altrettanta libertà di destinazione, nulla aggiungono in termini di autonomia. E' il caso dei contributi sanitari, ma pure della quota di accisa sulla benzina per autotrazione, per quella parte destinata a sostituire trasferimenti per spese già vincolate da decisioni in precedenza assunte a livello centrale [v. par. 2.1., Parte II^].

Quanto all'IRAP, come si è detto, molto dipenderà dal modo di esercizio della relativa delega [v. par. *cit.*]; il fatto è che, per la parte valevole a sostituire i contributi

sanitari, nulla si modifica in fatto di libere scelte. Per il resto, molto dipenderà dai trasferimenti correlativamente aboliti mentre, relativamente alla pur prevista libertà di aliquota su IRAP e su IRPEF, slittamento e rispettivamente riserva allo Stato per due anni, si traducono, per la tanto auspicata autonomia, in un rinvio della questione.

Resta intanto il fatto che, a voler definire ambito e limiti attuali dell'autonomia regionale, non è possibile prescindere dal riferimento a due aspetti fra loro concorrenti e altrettanto influenti. Il primo è in rapporto al margine di risorse liberamente disponibili e le suindicate percentuali ne sono rappresentazione quantitativa. L'altro riguarda la manovranabilità delle entrate; include potere e autonomia fiscale, si coniuga altresì con una assunzione di responsabilità nel rapporto diretto con le collettività amministrate. Questo secondo aspetto diviene tanto più cruciale a seguito della delega recata alla legge 15 marzo 1997 n. 59 in prospettiva del mutamento delle regole di ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali, laddove lo sviluppo legandosi all'idea di governo del territorio postula per coerenza margini autonomi di politica fiscale.

6.4. Entrate proprie tributarie e devolute

Ulteriori considerazioni sono da fare in ordine alla evoluzione e alla gestione delle entrate proprie tributarie nel raffronto con quelle devolute [Tit. I°, cat. 1^a e 2^a].

Le tabelle seguenti espongono i dati relativi alle entrate proprie regionali con distinta considerazione per quelle di natura tributaria e per quelle devolute dallo Stato per il finanziamento delle funzioni normali.

Quanto alle prime, il margine di discrezionalità nell'applicazione delle percentuali di addizione o sovrapposizione dà la misura entro cui la leva fiscale può essere concretamente esercitata. Non così per le altre, il cui andamento riflette invece le politiche e gli obiettivi annuali di finanza pubblica definiti dallo Stato.

I dati di seguito esposti sono tratti dai rendiconti consuntivi degli anni 1990-1995 della Puglia e riferiti agli accertamenti e alle riscossioni.

ENTRATE PROPRIE E DEVOLUTE (*)											
ANNI 1990 - 1995											
Accertamenti											
(in milioni)											

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO 1, CATEGORIA 1												
12000	(1)	12.484	13.124	5,13	2.384	-81,83	2.683	12,54	2.797	4,25	4.771	70,58
12010	(2)	0	0	-	4.386	-	4.278	-2,46	3.506	-18,05	3.797	8,30
12015	(3)	0	0	-	1.316	-	1.936	47,11	2.109	8,94	2.371	12,42
12050	(4)	3	6	100,00	78	1200,00	0	-100,00	0	-	0	-
13000	(5)	72.803	118.854	63,25	133.197	12,07	358.451	169,11	399.906	11,57	390.189	-2,43
13100	(6)	0	2.619	-	9.037	245,06	24.504	171,15	23.412	-4,46	25.727	9,89
13200	(7)	0	1.680	-	8.687	417,08	38.451	342,63	32.654	-15,08	36.025	10,32
15000	(8)	4.650	5.054	8,69	5.160	2,10	69	-98,66	7	-89,86	0	-100,00
TOTALE TIT. 1, CAT. 1		89.940	141.337	57,15	164.245	16,21	430.372	162,03	464.391	7,90	462.880	-0,33
TITOLO 1, CATEGORIA 2												
21000	(9)	607.245	696.631	14,72	692.247	-0,63	467.517	-32,46	445.886	-4,63	434.649	-2,52
21400	(10)	4.272.812	5.159.150	20,74	5.676.825	10,03	0	-100,00	2.229.000	0,00	2.072.530	-7,02
21401	(11)	0	8.687	-	0	-100,00	0	-	3.620.966	-	3.954.950	9,22
21500	(12)	36.191	0	-100,00	0	-	0	-	0	-	0	-
TOTALE TIT. 1, CAT. 2		4.916.248	5.864.468	19,29	6.369.072	8,60	467.517	-92,66	6.295.852	1246,66	6.462.129	2,64
TOTALE GENERALE		5.006.188	6.005.805	19,97	6.533.317	8,78	897.889	-86,26	6.760.243	652,90	6.925.009	2,44

FONTE: dati di rendiconto regione Puglia (anni vari)

(*) al netto dei seguenti capitoli: 11000 - 11010 - 11011 - 11012 - 11013 - 12020 non riguardanti entrate per tributi propri

LEGENDA:

- | | |
|---|---|
| (1) tassa sulle concessioni regionali | (7) ARISGAM |
| (2) tassa regionale esercizio venatorio | (8) quota imposta locale sui redditi |
| (3) entrate derivanti da infrazioni | (9) quota regionale fondo comune |
| (4) imposta regionale sulle concessioni statali | (10) fondo sanitario quota parte corrente |
| (5) tassa regionale di circolazione | (11) quota integrativa fondo nazionale sanitario |
| (6) ARIET | (12) fondo sanitario quota parte corrente vincolata |

TAB 8/PU

ENTRATE PROPRIE E DEVOLUTE (*)											
ANNI 1990 - 1995											
Riscossioni di cassa											
(in milioni)											

NUMERO CAPITOLO		1990	1991	% INCR. 1991/1990	1992	% INCR. 1992/1991	1993	% INCR. 1993/1992	1994	% INCR. 1994/1993	1995	% INCR. 1995/1994
TITOLO I, CATEGORIA 1												
12000	(1)	12.482	13.107	5,01	2.403	-81,67	2.684	11,69	2.797	4,21	4.771	70,58
12010	(2)	0	0	-	4.386	-	4.278	-2,46	3.506	-18,05	3.797	8,30
12015	(3)	0	0	-	1.316	-	1.936	47,11	2.109	8,94	2.371	12,42
12050	(4)	3	6	100,00	79	1216,67	0	-100,00	0	-	0	-
13000	(5)	72.803	118.854	63,25	133.197	12,07	358.430	169,10	399.906	11,57	390.189	-2,43
13100	(6)	0	2.619	-	9.037	245,06	24.504	171,15	23.412	-4,46	25.727	9,89
13200	(7)	0	1.680	-	8.687	417,08	38.451	342,63	32.654	-15,08	36.025	10,32
15000	(8)	5.384	5.054	-6,13	5.160	2,10	69	-98,66	7	-89,86	0	-100,00
TOTALE TIT.1, CAT. 1		90.672	141.320	55,86	164.265	16,24	430.352	161,99	464.391	7,91	462.880	-0,33
TITOLO I, CATEGORIA 2												
21000	(9)	506.366	736.925	45,53	773.172	4,92	454.176	-41,26	459.007	1,06	434.648	-5,31
21400	(10)	4.212.669	5.219.293	23,90	5.676.825	8,77	0	-100,00	1.780.783	0,00	2.092.205	17,49
21401	(11)	0	1.164	-	0	-	0	-	3.620.966	-	3.954.950	9,22
21500	(12)	45.501	0	-100,00	0	-	0	-	0	-	0	-
TOTALE TIT.1, CAT. 2		4.764.536	5.957.382	25,04	6.449.997	8,27	454.176	-92,96	5.860.756	1190,42	6.481.803	10,60
TOTALE GENERALE		4.855.208	6.098.702	25,61	6.614.262	8,45	884.528	-86,63	6.325.147	615,09	6.944.683	9,79

FONTE: dati di rendiconto regione Puglia (anni vari)

(*) al netto dei seguenti capitoli: 11000 - 11010 - 11011 - 11012 - 11013 - 12020 non riguardanti entrate per tributi propri

LEGENDA:

- (1) tassa sulle concessioni regionali
- (2) tassa regionale esercizio venatorio
- (3) entrate derivanti da infrazioni
- (4) imposta regionale sulle concessioni statali
- (5) tassa regionale di circolazione
- (6) ARIET

- (7) ARISGAM
- (8) quota imposta locale sui redditi
- (9) quota regionale fondo comune
- (10) fondo sanitario quota parte corrente
- (11) quota integrativa fondo nazionale sanitario
- (12) fondo sanitario quota parte corrente vincolata

I suesposti dati consentono innanzitutto di ricostruire l'evoluzione delle assegnazioni per fondo comune. Queste, a partire dall'anno '93, flettono in misura considerevole nel quadro delle misure volte a compensarne la riduzione con altrettante risorse rinvenienti dalla quota della tassa automobilistica di spettanza dell'erario. Il d.lgs. 504 del 1992 ha dato attuazione alla delega recata all'art. 4 della legge 421 del 1992, mentre la finanziaria 1993, all'art. 4, comma 6, ha disposto che il fondo comune venisse ripartito assicurando alle Regioni le stesse risorse dell'anno precedente [1992] riducendo perciò dal 15% al 3,10% [comma 5] la quota percentuale dell'imposta di fabbricazione di cui all'art. 8 della legge 281 del 1970.

6.5. La capacità fiscale della Regione Puglia

Ciò posto, ulteriore esame riguarda la capacità di sforzo fiscale riscontrabile sulla base dei medesimi dati. Vengono in considerazione a tale riguardo quei tributi propri regionali relativamente ai quali è consentita un potestà impositiva propria mediante l'introduzione di addizionali o sovrapposte ai tributi erariali. Il che vale: a) per la tassa sulle concessioni regionali la quale offre la possibilità di maggiorazioni entro la misura del 20% degli importi dell'anno precedente o dell'incremento maggiore delle tasse di concessione governativa; b) per la tassa automobilistica regionale; c) per le tasse universitarie [queste, dal '96 vincolate nella destinazione]. Altrettanto è a dirsi per le addizionali su: 1) imposta erariale di trascrizione [ARIET]; 2) imposta sul consumo del gas metano [ARISGAM]; 3) imposta sulle concessioni statali.

Quanto alla capacità di sforzo fiscale, va precisato come essa comprenda due aspetti fondamentalmente connessi. L'uno riguarda il margine di manovra sulle aliquote e perciò la pressione sui contribuenti che la Regione intende esercitare; l'altro gioca in un quadro più ampio, per quanto la ritraibilità di maggiori risorse mediante la leva fiscale si coniughi con la crescita delle basi imponibili e in definitiva presupponga la previsione di maggiori entrate in rapporto all'ampliarsi della ricchezza prodotta con lo sviluppo. E' un tema che tanto più diviene attuale con riguardo al processo di riforma per il quale è la delega recata nel collegato alla finanziaria '97.

La tabella 7/PU, cui si rimanda, mostra l'evoluzione dei tributi propri manovrabili [Tit. I°, Cat. 1^] i cui dati, a partire dal '93, vanno tuttavia resi omogenei depurandoli

della quota di tassa automobilistica che sarebbe spettata all'erario secondo la precedente disciplina [246 mld]. In termini di capacità fiscale, gli effetti sulle entrate accertate si misurano percentualmente nella crescita che il '95 realizza rispetto all'anno '90, pari al 141,1%.

Differente è invece l'andamento delle risorse proprie rinvenienti da entrate devolute [Tit. I°, Cat. 2^a], laddove il confronto fra i medesimi dati, resi ugualmente omogenei [331 mld di fondo comune rideterminato con DM Tesoro 30/1/1997 + 246 mld], mostra una flessione del 4,9% rispetto all'anno 1990.

Ad analogo risultato si perviene mediante la ricostruzione operata con la seguente tabella, ove le entrate tributarie sono riportate al netto della quota ex erariale della tassa automobilistica, sommata invece all'importo del fondo comune.

TAB 9/PU

INDICE DI CAPACITA' FISCALE ENTRATE TRIBUTARIE E FONDO COMUNE - % COMPOSIZIONE ANNI 1990-95 (in miliardi)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
a) Tit. I cat. I (entr. trib. accert.)*	90	141	164	207	209	217
variaz. %		+56.7	+16.3	+26.2	+1.0	+3.8
b) f. comune**+tassa autom. d.l.gs.504/92 (quota ex erario)	618	641	638	628	641	577
variaz. %		+3.7	-0.5	-1.6	+2.1	-10.0
c) a+b	708	782	802	835	850	794
variaz. %		+10.5	+2.6	+4.1	+1.8	-6.6
d) a/c %	12.7	18.0	20.4	24.8	24.6	27.3
variaz. %		+5.3	+2.4	+4.3	-0.2	+2.7

FONTE: dati di rendiconto Regione Puglia (anni vari)

* Per il 1993, 1994 e 1995 l'importo degli accertamenti per entrate tributarie è al netto della quota ex erariale della tassa automobilistica, portata invece in aumento dell'importo del fondo comune per rendere omogenea la serie storica. Inoltre l'importo del fondo comune, rideterminato con DM Tesoro 30.01.1997 (GU 28.02.1997, sg n. 49), è al netto del recupero in favore del fondo trasporti.

La lettura dei dati conferma come il miglioramento rispetto all'anno precedente, in termini di acquisizione di maggior margine di autonomia fiscale, sia da attribuire esclusivamente alla capacità fiscale regionale [lett. a], mentre si riducono le risorse devolute [lett. b; fondo comune + quota ex erario di tassa automobilistica]. Nella serie storica 1990-1995, la percentuale delle entrate tributarie guadagna rispetto a quelle devolute, passando dal 12,7% del 1990 al 27,3% nel '95 [lett. d)].

6.6. *L'indebitamento regionale*

La situazione di indebitamento della Regione al 31 dicembre 1996 ascende a 3.925 miliardi con un peggioramento rispetto all'inizio dell'esercizio di 254 miliardi.

La tabella seguente espone la situazione nel periodo 1990/1996.

TAB 10/PU

ANDAMENTO ESPOSIZIONE DEBITORIA							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Consistenza al 1/1	1.037	1.102	1.104	1.088	1.377	1.256	3.671
in aumento	129	77	68	404	00	2.548	400
in diminuzione	64	75	84	115	121	133	146
Consistenza al 31/12	1.102	1.104	1.088	1.377	1.256	3.671	3.925

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Puglia

L'esposizione debitoria regionale che, peraltro non comprende la totalità delle partite debitorie, restando escluso tra l'altro l'indebitamento sanitario di cui appresso si dirà, risulta così articolata

- mutuo per moratoria con la Cassa DD.PP., in applicazione dell'art.5 della legge 68/95 di 404 mld., per la durata di 10 anni, con decorrenza dal 1993;

- mutuo indiretto, con rate di ammortamento a decorrere dal 1995, di importi decrescenti, a favore della Cassa DD.PP., per contributi agli Enti locali, per opere pubbliche e di edilizia residenziale [rate annuali per il 1995 di 169.333 milioni; per il 1996 di 165.000 milioni];

- mutuo con la Cassa DD.PP. per 1.203 miliardi, della durata di anni 20, con decorrenza dal 1995 [rate annuali per il 1995 lire 43.800 milioni; per il 1996 lire 87.600 milioni], per ripiano disavanzo al 31.12.1992 ex art.20 legge 68/93, con erogazione in tre tranches [400 mld. nel 1994, 400 mld. nel 1995 e 403 mld. nel 1996];

- mutuo con le banche e/o istituti di credito interessati, per la rinegoziazione e il consolidamento dell'intera debitoria della Regione verso le medesime banche e/o istituti di credito, per un ammontare di 2.147 miliardi.

Nel percorso di risanamento avviato dalla Regione, grande importanza riveste quest'ultima complessa operazione condotta a termine, nel corso del 1995, di rinegoziazione e consolidamento dell'esposizione debitoria della Regione verso le banche e/o istituti di credito.

Come già riferito nella relazione dello scorso anno, la predetta operazione di ricontrattazione, tesa a conseguire migliori condizioni di ammortamento, sia in ordine al tasso di interesse che alla durata, compatibili con la residua disponibilità di risorse finanziarie autonome della Regione, attesi gli impegni pluriennali già assunti, è stata autorizzata dal legislatore regionale con la legge n.21 del 17.6.1994, approvativa del bilancio di previsione per l'esercizio 1994 [artt.20, 21 e 22].

Con tre successive deliberazioni [n.2679 del 20.6.1995, n.3215 del 26.6.1995 e n.5106 del 21.11.1995] la Giunta regionale ha approvato lo schema di convenzione che disciplinerà i rapporti con i singoli creditori.

Il rimborso del mutuo avverrà in 44 semestralità di importi crescenti, a partire dal 1995 e a finire al 2016.

Da osservare al riguardo che l'indicata operazione di consolidamento e ricontrattazione del debito trova altresì sostanziale legittimazione nella norma recata all'art.3 del collegato alla finanziaria 1996, che è valsa a precisare l'ambito della deroga già fissata con l'art.20 della legge 68 del 1993 ai limiti di indebitamento [art.22 L. n.375/76].

Nella legge approvativa del bilancio di previsione per il 1997, [approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 22.4.1997 e attualmente all'esame del Governo] all'art.17, la Giunta Regionale è autorizzata a rimodulare l'intesa convenzionale surriferita, allo scopo di ottenere un miglioramento delle relative condizioni, sia con riferimento alla durata che ai tassi, anche per singole tranches.

La Giunta è pure autorizzata, in alternativa, a provvedere all'estinzione, in tutto in parte, delle diverse tranches, previa acquisizione da una o più banche anche straniere di nuovi finanziamenti a condizioni globalmente più favorevoli.

L'evoluzione in crescita nella situazione di indebitamento va posta peraltro in relazione oltreché con le esigenze di ripiano per la sanità, con ulteriori esigenze di finanziamento per dare sostegno all'evoluzione del fabbisogno di spesa regionale.

Si tratta di un fenomeno preoccupante in quanto direttamente destinato ad influenzare la rigidità del bilancio e la sua complessiva manovrabilità; di conseguenza, l'esigenza è di coniugare rigore e efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili, per consentire l'attivazione e la prosecuzione dei programmi regionali mantenendo coerente prudenza nel ricorso all'indebitamento.

7. Spesa regionale sostenuta con entrate proprie

Nei quadri riassuntivi che seguono sono evidenziate le scelte allocative regionali riguardanti le risorse finanziarie libere [bilancio autonomo], nei bilanci di previsione 1995, 1996 e 1997.

TAB 11/PU

LA SPESA REGIONALE FINANZIATA CON IL BILANCIO AUTONOMO
ANNI 1995-1997

(in milioni)

SETTORI	1995 (A)	A/Y %	1996 (B)	B/Y %	96/95 %	1997 (C)	C/Y %	97/96 %
CONS. REGIONALE	21.278	1,75	23.310	1,38	9,55	24.263	1,48	4,09
GIUNTA REGIONALE	4.756	0,39	2.620	0,15	-44,91	4.678	0,28	78,55
RAGIONERIA	300	0,02	2.884	0,17	861,33	130	0,01	-95,49
PROVVEDITORATO	69.881	5,74	63.210	3,74	-9,55	61.400	3,74	-2,86
DEMANIO	5.810	0,48	13.000	0,77	123,75	9.730	0,59	-25,15
LEGALE	13.250	1,09	32.583	1,93	145,91	16.580	1,01	-49,11
PERSONALE	244.069	20,04	270.747	16,01	10,93	278.371	16,95	2,82
AGRICOLTURA	5.000	0,41	43.877	2,59	777,54	69.937	4,26	59,39
FORESTE	6.100	0,50	8.168	0,48	33,90	12.210	0,74	49,49
ARTIGIANATO	4.450	0,37	1.500	0,09	-66,29	4.590	0,28	206,00
TURISMO	8.050	0,66	8.385	0,50	4,16	15.700	0,96	87,24
COMMERCIO	4.820	0,40	10.300	0,61	113,69	5.950	0,36	-42,23
EDILIZIA RESIDENZIALE	63.020	5,17	17.910	1,06	-71,58	17.600	1,07	-1,73
LAVORI PUBBLICI	9.780	0,80	65.084	3,85	565,48	39.383	2,40	-39,49
TRASPORTI	19.560	1,61	288.900	17,08	1376,99	290.353	17,68	0,50
URBANISTICA	8.800	0,72	4.200	0,25	-52,27	4.400	0,27	4,76
ECOL. UFF. SMALT. RIFIUTI	1.000	0,08	10.800	0,64	980,00	10.800	0,66	0,00
TUTELA DEL SUOLO *	400	0,03	3.000	0,18	650,00	5.164	0,31	72,13
TUTELA ACQUE **	500	0,04	2.000	0,12	300,00	3.290	0,20	64,50
INDUSTRIA	200	0,02	4.000	0,24	1900,00	4.000	-	-
FINANZE	150	0,01	-	-	-	-	-	-
SANITA'	-	-	1.275	-	-	1.140	-	-10,59
SERVIZI SOCIALI	66.343	5,45	65.282	3,86	-1,60	62.327	3,79	-4,53
CULTURA	3.100	0,25	1.800	0,11	-41,94	2.200	0,13	22,22
MUSEI E BENI CULTURALI	-	-	6.500	-	-	6.500	-	0,00
CACCIA E PESCA	1.900	0,16	2.900	0,17	52,63	4.800	0,29	65,52
SPORT	2.020	0,17	3.000	0,18	48,51	1.950	0,12	-35,00
ISTRUZIONE	68.390	5,61	56.440	3,34	-17,47	59.600	3,63	5,60
LAV. COOPER-EMIGR.	9.900	0,81	6.150	0,36	-37,88	12.545	0,76	103,98
FORMAZIONE PROF. LE	25.517	2,09	18.700	1,11	-26,72	26.395	1,61	41,15
ENTI LOCALI	5.000	0,41	4.050	0,24	-19,00	4.550	0,28	12,35
PROGRAMMAZIONE	-	-	1.000	-	-	1.890	-	89,00
FONDI COMUNITARI	-	-	5.000	-	-	-	-	-
FONDI VARI	98.719	8,10	119.671	7,08	21,22	50.962	3,10	-57,41
RATE DI AMMORTAMENTO	446.098	36,62	521.668	30,84	16,94	529.168	32,22	1,44
SETTORE ECOL. UFF. DIF. AMBIENTE	-	-	1.380	-	-	-	-	-
TOTALE (Y)	1.218.161	100,00	1.691.294	100,00	38,84	1.642.556	100,00	-3,88

Fonte: bilancio autonomo Regione Puglia (anni vari)

* nel 1995 e nel 1997 il settore comprende i dati sia della "tutela acqua" che della "tutela suolo"

** nel 1995 e nel 1997 nel settore "tutela acque" sono riportati i dati relativi alla Difesa ambiente

Per gli esercizi finanziari considerati, oltre il 30% dell'intero bilancio autonomo è assorbito dall'importo delle rate di ammortamento sui mutui contratti con i vari istituti finanziari, oltre che con la Cassa DD.PP. [446 mld per il 1995, 522 mld per il 1996 e 529 mld per il 1997].

Quote cospicue di bilancio autonomo sono altresì assorbite dal settore trasporti [17,1% nel 1995 e 17,7% nel 1996] e dalla spesa per il personale nelle percentuali del 20%, del 16% e del 17% per gli anni dal 1995 al 1997.

7.1. Composizione della spesa e rigidità del bilancio

Punto di partenza per un esame che si proponga di misurare il grado di rigidità del bilancio è l'individuazione di quella parte della spesa che, per essere legata ad una legislazione non modificabile a breve, comprime la residua manovrabilità da riservare a nuove iniziative di spesa o per far fronte a diminuzione di entrate. Si tratta di questione di rilievo anche con riguardo ai problemi connessi con l'esigenza di copertura e di rispetto degli equilibri di bilancio se ad essi si voglia offrire una referenza che non sia solo formale ma meglio fondata su stime previsive degli andamenti e dei flussi finanziari.

A fronte di una spesa effettiva autorizzata nel '95 per 9.848 miliardi, ammonta a 6.896 miliardi lo stanziamento di competenza per interventi di sicurezza sociale, restando assorbita la residua spesa di competenza per lo più da spese sostenute con entrate vincolate ed il resto da spese con elevato grado di rigidità [personale, oneri per rimborso prestiti, copertura di residui perenti].

A fronte del descritto quadro valevole a ricomporre la spesa con riguardo alle componenti di entrata che danno ad essa sostegno, nonché alle finalizzazioni impresse da una legislazione nazionale che ha inteso collegare i finanziamenti a vincoli di destinazione, la conclusione è per una consistente rigidità di bilancio a fronte della quale la Regione riesce a recuperare spazi per una autonoma politica di investimento, assicurando nel contempo copertura agli oneri inderogabili nella quale ben poco è il margine entro il quale la Regione ha la possibilità di iscrivere spese ulteriori per il perseguimento di obiettivi di sviluppo.

Qualche considerazione resta tuttavia da fare a proposito delle componenti di spesa che, per il carattere obbligatorio, costituiscono un forte condizionamento in termini di

rigidità.

7.2. La spesa per la copertura dei residui perenti

Altra voce di spesa particolarmente incidente e poi rappresentata dall'iscrizione di una serie di fondi, tra i quali assume particolare rilievo il fondo per la reinscrizione dei residui perenti, che dovrebbe essere maggiormente impinguato, per consentire un rapido smaltimento della massa dei residui perenti.

Si riporta di seguito un prospetto dimostrativo del grado di copertura dei residui perenti, dal 1991 al 1995.

TAB 12/PU

QUADRO DI COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI *

(in milioni)

esercizio	residui passivi perenti anno precedente (a)	somme reiscritte a copertura ** (b)	grado di copertura (% di b/a) (c)
1990	140.976		
1991	141.457	40.162	28.49
1992	103.070	76.183	53.86
1993	46.851	57.195	55.49
1994	139.083	14.812	31.62
1995		37.500	26.96

FONTE: dati forniti dalla Regione Puglia a seguito istruttoria Corte dei conti

La tabella espone per ciascun anno considerato l'importo dei residui perenti complessivi a fine gestione e le definitive autorizzazioni di spesa dell'anno successivo destinate a farvi fronte. Nel confronto dei dati è la misura percentualmente offerta alla copertura dei residui perenti. Tale margine di copertura, assicurato all'importo complessivo delle perenzioni, peggiora negli ultimi due anni considerati con le percentuali del 31,62% e del 26,96% allontanandosi maggiormente dai limiti di garanzia.

Nel richiamare, al riguardo, quanto detto lo scorso anno nel referto della Corte per il Parlamento ai Consigli regionali [SS.RR. delib.1/96], occorre pure confermare come i residui perenti, se pure cancellati dalla contabilità, restano collegati ad obbligazioni sorte e tuttora esistenti, con la conseguenza di gravare sulle disponibilità di bilancio in termini

di garanzia per l'assorbimento. A cautela del quale, il margine adeguato di copertura - in rapporto all'ammontare dei residui perenti rinvenienti dal conto del patrimonio - va tuttavia mantenuto in una percentuale non inferiore al 70-75% di tale importo complessivo.

7.3. La spesa per il personale

Quanto al personale la tabella seguente offre un quadro riepilogativo della situazione della dotazione organica al 31 dicembre 1996 e della spesa sostenuta con riferimento agli anni 1993-1995.

TAB 13/PU

IL PERSONALE REGIONALE DELLA PUGLIA

DOTAZIONE ORGANICA AL 31/12/1996		SPESA / ENTRATE TITOLO I° (in milioni)			
QUALIFICHE	ORGANICO	ANNI	ENTRATE TITOLO I° (A)	COSTO DEL PERSONALE (B)	B/A %
2^	150	1993	884.528	230.568	26,07
3^	700				
4^	400				
5^	800	1994	923.398	209.820	22,72
6^	1.200				
7^	1.000				
8^	750	1995	897.528	245.628	27,37
DIR.	500				
TOTALE	5.500				

Fonte: dati forniti dalla Regione Puglia (dotazione organica); dati di cassa (anni vari) per la spesa

La Puglia con una popolazione pari a 4.075.800 abitanti registra un rapporto fra popolazione e dipendenti in ruolo di 741 cittadini per ogni dipendente regionale [4.075.800/5.500].

L'andamento della spesa [pagamenti] per retribuzioni si attesta su un decremento del 9% nel 1994 rispetto all'anno precedente mentre il 1995 registra un aumento sia sul 1993 con il 6,5% che sul 1994 con un incremento del 17%.

In rapporto al totale della entrate del titolo I°, la spesa del personale rappresenta

nella media dei tre anni circa il 25,4%; da dire tuttavia che, nell'andamento del periodo considerato, il relativo peso percentuale cresce, passando dal 26,07% al 27,37% del 1996.

7.4. Il risultato di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

La seguente tabella espone i dati relativi alla situazione contabile di amministrazione degli anni 1993-1995; a fronte della quale, sono poste in evidenza le economie vincolate e l'importo complessivo dei residui perenti.

TAB 14/PU

SITUAZIONE CONTABILE EFFETTIVA D'AMMINISTRAZIONE			
(in miliardi)			
	1993	1994	1995
Risult. amministr.	-929	-146	-132
Economie vincolate	191	490	1.314
Residui perenti compl.	1.000	1.000	501
Debiti in attesa di sistemazione contabile	398	398	313

FONTE: dati di rendiconto e risposta ad istruttoria della Corte

L'anno 1995 si è chiuso con un disavanzo di 132 miliardi mentre le economie vincolate, espressione di mancata realizzazione di interventi progettati e autorizzati in bilancio, rappresentano percentualmente il 15,8% delle entrate del titolo I°.

L'indicata ricostruzione va posta altresì a raffronto con le elevatissime giacenze di cassa che la Regione Puglia espone nelle contabilità accese presso la tesoreria dello Stato. Al 31 dicembre 1996 tali disponibilità, nella somma dei saldi delle tre contabilità di tesoreria sono infatti di 3.794 miliardi [2.572 mld nel 1995].

I dati di consuntivo riportati nella tabella evidenziano che l'avviata strategia di risanamento ha prodotto i primi significativi effetti. Il disavanzo ereditato dall'esercizio 1992 pari a 1.204 miliardi risulta ridotto a 1.120 miliardi al termine dell'esercizio 1993, a 636 miliardi nel 1994, attestandosi alla fine dell'esercizio 1995 a 132 miliardi.

Il miglioramento dei risultati finanziari è determinato essenzialmente dall'incameramento di due tranches del mutuo a ripiano concesso dalla Cassa DD.PP., ai

sensi dell'art.20 della legge n.68 del 19.3.1993.

Mutuo che è stato articolato in tre tranches, le prime due di 400 miliardi ciascuna e la terza di 403 miliardi. Risultano già definite le prime due tranches ed è in corso di definizione la terza ed ultima relativa al 1996.

Un ulteriore non marginale fattore di miglioramento dei risultati contabili è rappresentato dalle operazioni accertative e ricognitive dei residui attivi e passivi che proseguono tuttora al fine di raggiungere la piena corrispondenza dei dati contabili all'effettiva realtà gestionale, specie per quanto attiene alle economie da riscrivere provenienti dalla mancata utilizzazione dei residui di stanziamento nel corso dei corrispondenti esercizi di mantenimento 1994 e precedenti.

La relazione tecnica che accompagna il rendiconto per l'esercizio 1995 dà atto che le predette operazioni ricognitive, rivolte in particolare alla verifica del grado di accertabilità dei finanziamenti a destinazione vincolata, hanno, peraltro, consentito di realizzare, in sede di introduzione del nuovo programma informatico [COBRA], proprio in concomitanza con l'elaborazione del rendiconto per il 1995, il contestuale allineamento tra i dati accertati attraverso l'attività ricognitiva e quelli contenuti nel sistema informativo.

La relazione dello scorso anno riferiva dell'inadeguatezza del vecchio sistema di automazione, che ha provocato una serie di disfunzioni delle operazioni contabili, in particolare, per quanto attiene alla determinazione dei residui.

E' evidente, quindi, l'importanza di un nuovo programma di informatizzazione della contabilità regionale.

Tale sistema denominato COBRA [Contabilità e Bilancio della Regione Apulia] finalizzato all'analisi ed al controllo dei dati contabili sarà integrato dal sottosistema CIFRA. [Centro Informazioni Finanziarie Regione Apulia] progettato e realizzato con l'obiettivo di pervenire anche alla produzione e archiviazione dei provvedimenti regionali e gestionali del relativo iter burocratico, oltre che all'accesso e diffusione delle informazioni amministrative e contabili, mediante appropriate procedure di interrogazioni.

Sempre nella scorsa relazione si riferisce della pianificazione di un programma di addestramento del personale del settore Ragioneria per il migliore utilizzo delle

procedure informatiche.

Deve però registrarsi al riguardo che la Regione continua ad avvalersi di personale esterno [del CSATA]. Con la legge regionale n.27/96, all'art.9 la Giunta è autorizzata a regolare con convenzione il rapporto con il CSATA fino al 31 dicembre 1997 e a definire, con transazione, le prestazioni fornite dal 1° gennaio 1996 fino alla data dell'entrata in vigore della nuova convenzione.

L'auspicio è che alla data prevista cessi effettivamente la fase di transizione e la Regione sia in grado di gestire autonomamente le procedure informatiche.

Dalla tabella può rilevarsi la conservazione in bilancio, quali residui di stanziamento, di tutte le somme rinvenienti da fondi statali vincolati pari a 1.314 miliardi.

La medesima tabella evidenzia pure l'eliminazione di residui propri per perenzione amministrativa, per 501 miliardi.

Le relative poste iscritte in apposito elenco, sono ascrivibili esclusivamente al bilancio autonomo regionale. Ciò perché con modificazioni dell'art.16 della legge di contabilità regionale n.17/77, introdotte dall'art.39 L.r. n.21/94, l'istituto della perenzione non è più applicabile alle spese finanziate con fondi statali e comunitari con vincolo di destinazione nonché con fondi del bilancio autonomo destinati al cofinanziamento di progetti comunitari..

Si è trattato di un'opportuna innovazione, atteso che nel passato, come si è già riferito nella scorsa relazione, un uso distorto dell'istituto della perenzione amministrativa aveva portato ad un miglioramento fittizio dei risultati di amministrazione attraverso la cancellazione di masse cospicue di debiti.

Le innovazioni introdotte hanno avuto l'effetto di ridurre in modo vistoso l'entità dei residui perenti che raggiunge nel 1995 un vero e proprio minimo storico.

Deve precisarsi che il risultato complessivo di amministrazione al 31.12.1995, deve scontare l'ammontare non residuale delle c.d. carte contabili, ammontanti alla stessa data [31.12.1995] a 372 miliardi e costituite da pagamenti eseguiti in anticipazione dal tesoriere per esecuzioni giudiziari, imposte e contributi, non regolarizzati contabilmente entro il 31.12.1995.

Si tratta di un fenomeno, presente da tempo nella realtà gestionale della Regione, derivato dalle gravi difficoltà finanziarie che hanno investito in passato la Puglia,