inducendo molti creditori a ricorrere a provvedimenti esecutivi dell'autorità giudiziaria.

Per molti aspetti difficoltose risultano le operazioni di regolarizzazione innanzitutto per la necessità preliminare di ricercare per ciascuna partita di debito la causa genetica.

Le partite debitorie sottostanti risultano connesse, nella maggior parte dei casi, a residui passivi dichiarati perenti ai fini amministrativi.

Ciò impone di attingere all'apposito "fondo per la riassegnazione dei residui perenti". Ne deriva un'attività di smaltimento che, in quanto correlato all'entità del suddetto fondo, si sviluppa in misura assai graduale. Al fine, pertanto, di accelerare i tempi di regolarizzazione delle partite contabili in discorso è indispensabile impinguare in misura più adeguata il predetto fondo, nel rispetto delle compatibilità finanziaria di bilancio.

Propositi di incrementare il predetto fondo aveva espresso la Giunta regionale, in occasione della relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1995. Tuttavia lo stanziamento per il predetto fondo è pari a 43 miliardi nel 1996 e certo non sufficiente a fronteggiare la cospicua massa di partire debitorie in questione, in tempi brevi.

Tale operazione di smaltimento delle passività pregresse risulta, peraltro, normativamente sostenuta dalle forti restrizioni introdotte all'ambito di applicazione dell'istituto della perenzione [esclusa per tutti i fondi statali e comunitari con vincolo di destinazione] nonché con la recente modifica all'art.16 della legge regionale n.17/77 di contabilità regionale, introdotta in sede di variazione al bilancio di previsione per l'esercizio 1996, con cui viene disposta l'integrale destinazione dell'eventuale avanzo di amministrazione all'impinguamento, per l'appunto, degli appositi fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti e, qualora vi siano ulteriori disponibilità dell'avanzo al prioritario finanziamento di eventuali passività relative ad esercizi pregressi.

Ciò senza contare gli oneri connessi per interessi moratori, svalutazione e spese legali, il cui ammontare di difficile quantificazione è sicuramente cospicuo attesa l'entità delle carte contabili.

Al fine di sostenere e accelerare le operazioni di smaltimento e regolarizzazione delle suddette carte contabili, la Giunta esprime il proposito, nella relazione al conto consuntivo 1995, di destinare parte della terza tranche di mutui per lire 403 miliardi contratto con la cassa Depositi e prestiti a ripiano del disavanzo [risultante esuberante,

per la contrazione del disavanzo al 31.12.1995, nella misura di lire 108,8 miliardi] alla regolarizzazione delle predette obbligazioni da tempo sorte a carico della Regione e non più inseriti in bilancio per effetto dell'istituto della perenzione.

PARTE III^

LE POLITICHE DI INTERVENTO

1. Gli obiettivi della programmazione regionale nel raccordo con il quadro finanziario delle risorse. Le strutture del bilancio regionale come strumento di valutazione delle politiche

2. La politica agricola

2.1. Organizzazione amministrativa

2.2. Gestione dei programmi agricoli A) Fondi statali ex lege n.752/86 e successive leggi di rifinanziamento

2.2.1. Segue: B) finanziamento e gestione della politica agricola regionale

2.2.2. Segue: C) ulteriori risorse statali

2.2.3. Segue: D) fondi comunitari

2.3. Decreto legislativo n. 143 del 4.6.1997

3. La politica per l'ambiente. Organizzazione e competenze dell'Assessorato all'ambiente

3.1. Attuazione del P.T.T.A. 1989/91

3.1.1. Segue:programma S.M.A.R.

3.1.2. Segue:programma DERISP

3.1.3. Segue:programma DISIA

3.1.4. Segue:programma SINA

3.1.5. Segue: programma NOC

3.2. Attuazione del P.T.T.A. 1994/96

3.2.1. Segue: programmi " SMAR ", " Bacini idrografici " e " Aree a rischio ambientale "

3.2.2. Segue: programmi " Aree urbane ", " Aree naturali protette " e " Sviluppo occupazionale ambientale nel Mezzogiorno "

3.2.3. Segue: le disposizioni della legge 23.12.1996 n. 662 in materia di P.T.T.A.

3.3. P.O.P. Puglia 1994/1999

3.4. La tutela delle acque e la difesa del suolo

3.4.1. Segue: programmi pluriennali di attuazione

3.4.2. Segue:programma DEAC

3.4.3. Segue: alteri interventi finanziati con fondi statali

4. La gestione dei fondi di provenienza comunitaria

4.1. Organizzazione Amministrativa

4.1.1. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 2

4.1.2. Segue QCS 1989-1993: l'obiettivo 5b

4.2. Q.C.S. 1989 - 1993

4.3. Q.C.S. 1994 - 1999

4.3.1. Segue FSE 1994-1999 - Obiettivi 1 - 3 - 4

4.3.2. Segue FERS 1994-1999 - Obiettivo 1

5. L'assistenza sanitaria

5.1. Attività di programmazione

5.2. Finanziamenti

5.3. Il processo di riordino del S.S.R. in particolare la riorganizzazione della rete ospedaliera

5.4. Case di cura private

5.5. Nuovo sistema contabile e gestionale

5.6. Controlli

5.7. La spesa sanitaria di parte corrente: anni 1992 - 1996

5.8. Il disavanzo del settore sanità

1. Gli obiettivi della programmazione regionale nel raccordo con il quadro finanziario delle risorse. Le strutture del bilancio regionale come strumento di valutazione delle politiche

Le pagine che seguono espongono la ripartizione della spesa regionale per aree funzionali di intervento traducendo gli obiettivi delle politiche regionali di spesa che trovano lo sfondo operativo nelle coperture finanziarie dei bilanci annuali e pluriennali, ed è un collegamento organico fra attività e risorse, del quale è espressione la stessa legge di contabilità regionale che fa da cornice alle iscrizioni di obiettivi, piani, progetti per finalità determinate, nell'ambito di una strutturazione pluriennale e annuale di bilancio che deve esaltare le politiche di spesa per un efficace perseguimento di risultati negli interventi per lo sviluppo e nell'organizzazione della prestazione dei servizi alla collettività regionale.

Da notare come l'articolazione per "aree funzionali di intervento" quale indice identificativo della strumentazione contabile regionale abbia anticipato, e di molti anni, quelle esigenze emerse solo di recente a livello di amministrazioni centrali che hanno favorito una nuova cultura più propensa a modelli di valutazione e controllo delle attività pubbliche con riguardo a risultati, costi e rendimenti. Una stagione nuova, iniziata nel 1992 con la delega della 421; un processo di rifondazione delle amministrazioni pubbliche, specie centrali, sulla base delle disposizioni recate nel d.lgs. 29 del 1993, della legge 537 del 1993, della riforma dei controlli [legge 39 del 1993 e per la Corte dei conti, legge 20 del 1994]. Una linea di riforma ripresa con ancor più vigore e tenacia dall'attuale Governo che ne ha fatto un punto di qualificazione per la manovra 1997 e per gli effetti che dal disegno di ristrutturazione sono attesi per gli anni a venire.

Due, a riguardo, le considerazioni da fare.

La prima per osservare che la legge 15 marzo 1997 n. 59 e la legge 15 maggio 1997 n.127 di riforma amministrativa, oltre alla legge n.94/97 in materia di struttura del bilancio, hanno istituito un nesso dinamico fra ristrutturazione del bilancio e nuovi modelli di organizzazione con un più stretto legame di interdipendenza fra finanza e amministrazione. La Corte del resto, con riferimento al versante delle amministrazioni centrali, aveva avuto modo [Referto su richiesta del Senato in materia di riforma della struttura del bilancio - SS.RR, settembre 1996] di condividere l'idea di una

razionalizzazione del bilancio per funzioni, nonché per centri di responsabilità e di costo, specularmente coniugata con il disegno di modernizzazione dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecniche di amministrazione.

La seconda osservazione serve a mettere in chiaro come, a livello regionale e di autonomie locali, il tema della ristrutturazione del bilancio sia stato al centro del dibattito politico e delle riforme sin dall'inizio degli anni '80 allorché ha preso avvio un diffuso processo di sperimentazioni in materia di controllo di gestione e amministrazione per *budget*.

Si traduce in un disegno che tramite l'individuazione di centri di responsabilità e di costo [*budget*] dovrà quanto prima collegarsi all'avvio di tecniche organizzative in tema di controllo di gestione ai fini della valutazione su andamento dei servizi e su produttività degli uffici.

Per altro verso chiama in causa la stessa struttura del bilancio, perché è qui che le politiche si esprimono finanziariamente e perciò postulano di mantenere stretta congiunzione con i centri motori delle realizzazioni medesime.

Un punto tuttavia va messo in chiaro; le Regioni, il cui ruolo si identifica in particolare nella programmazione e nel coordinamento delle attività, impiegano gran parte delle risorse per trasferimenti [a enti locali, imprese, cooperative, consorzi]. L'analisi dei risultati e il grado di perseguimento degli obiettivi programmati sconta l'influenza delle attività di enti e soggetti la cui intermediazione ne condiziona la realizzazione.

E' importante notare come i recenti provvedimenti regionali di riforma istituzionale si caratterizzano per la loro articolazione che si muove sullo sfondo di un forte radicamento territoriale. Centralità, dunque, del ruolo regionale nella costruzione di sinergie tramite le quali fondare e portare avanti un progetto comune in un intenso e dinamico coinvolgimento di partecipazione attiva e corresponsabile di enti locali e organismi pubblici e privati.

Ciò posto si espone di seguito la ripartizione della spesa a destinazione vincolata sulla base della struttura del bilancio regionale riepilogata nella tabella seguente che riporta i dati riferiti alle previsioni dei bilanci 1995-1997.

TAB 15/PU

SPESA REGIONALE A DESTINAZIONE VINCOLATA
PREVISIONI
ANNI 1995-1997

(in milioni)

INTERVENTI	1995 (A)	A/Y %	1996 (B)	B/Y %	96/95 %	1997 (C)	C/Y %	97/96 %
RAGIONERIA	400.000	5,08	403.000	5,43	0,8	403.000	4,72	0,0
ENERGIA	–	–	3.500	–	–	–	–	–
ARTIGIANATO	6.201	0,08	8.825	0,12	42,3	–	–	–
AGRICOLTURA E FORESTE	202.640	2,58	272.815	3,67	34,6	183.240	2,15	-32,8
EDILIZIA RESIDENZIALE	41.826	0,53	41.030	0,55	-1,9	41.000	0,48	-0,1
LAVORI PUBBLICI	100	0,00	5.858	0,08	5.758,0	–	–	–
TRASPORTI	746.765	9,49	175.408	2,36	-76,5	237.882	2,79	35,6
RIF. IDRICO ISOLE TREMITI	3.000	0,04	–	–	–	–	–	–
ECOLOGIA	1.121	0,01	–	–	–	2.685	0,03	–
SANITA'	6.351.161	80,71	6.392.790	86,06	0,7	7.278.859	85,25	13,9
LAVORO E COOPERAZIONE	949	0,01	–	–	–	–	–	–
FORMAZIONE PROFESSIONALE	114.317	1,45	114.241	1,54	-0,1	125.686	1,47	10,0
ISTRUZIONE	–	–	10.500	–	–	–	–	–
TURISMO	1.185	0,02	–	–	–	–	–	–
PROGRAMMAZIONE EE.LL.	–	–	–	–	–	146.200	1,71	–
POLITICHE COMUNITARIE	–	–	–	–	–	2.500	0,03	–
SETTORI VARI	–	–	–	–	–	117.627	1,38	–
TOTALE (Y)	**7.869.265**	**100,00**	**7.427.967**	**100,00**	**-5,6**	**8.538.679**	**100,00**	**15,0**

Fonte: bilanci di previsione Regione Puglia (anni vari)

I suesposti dati mettono in chiaro come la parte nettamente più cospicua dei fondi vincolati è quella destinata all'assistenza sanitaria che incide sul totale degli interventi con una percentuale nel 1995 pari all'80,7% [86% nel '96 e 85,2% nel '97].

Altra voce di spesa rilevante é quella relativa ai trasporti, il cui andamento di spesa, negli anni '95-'97, si attesta nelle percentuali del 9,5%, del 2,4% e del 2,8%; minore incidenza é quella esercitata dal settore agricoltura [2,6% nel '95, 3,7% nel '96 e 2% nel '97]. La formazione professionale rappresenta la terza voce di spesa in ordine di grandezza, tuttavia la sua composizione percentuale non supera mai nei tre anni considerati l'1,5% del totale.

L'approfondimento tematico, relativo alla suddetta articolazione di bilancio, è poi nel contenuto dei successivi paragrafi dedicati ad alcune delle politiche regionali di intervento, mentre nella seguente tabella sono riportati i dati riferiti agli stanziamenti di bilancio, ove figurano i principali obiettivi programmatici da questa Corte ricomposti in 6 macro-aree [Aree funzionali di intervento], a loro volta suddivise in settori. I risultati della gestione sono invece espressi tramite altrettanti indicatori finanziari.

TAB 16/PU

LA SPESA REGIONALE PER AREE E SETTORI DI INTERVENTO

ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

AREE - settori -	1991	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
I^ SERVIZI ISTITUZIONALI E AMMINISTRAZIONE GENERALE	**465.164**	**842.095**	**81,03**	**1.665.238**	**97,75**	**1.560.436**	**-6,29**	**422.112**	**-72,95**
- funzionamento organi regionali	40.395	389.811	865,00	1.239.301	217,92	1.237.594	-0,14	57.872	-95,32
- funzionamento comitati di controllo	1.326	1.125	-15,16	885	-21,33	650	-26,55	850	30,77
- funzionamento uffici	297.244	334.704	12,60	315.991	-5,59	286.844	-9,22	323.519	12,79
- organismi e strutt. di partecipazione politica	126.199	116.455	-7,72	109.061	-6,35	35.348	-67,59	39.871	12,80
II^ ATTIVITA' PRODUTTIVE	**787.090**	**531.221**	**-32,51**	**637.298**	**19,97**	**298.346**	**-53,19**	**999.812**	**235,12**
- agricoltura	620.566	417.375	-32,74	464.955	11,40	257.517	-44,61	597.094	131,87
- artigianato e industria	92.271	60.923	-33,97	85.930	41,05	25.198	-70,68	249.042	888,34
- turismo, commercio, fiere	74.253	52.923	-28,73	86.413	63,28	15.631	-81,91	153.676	883,15
III^ SERVIZI DEL TERRITORIO	**786.187**	**1.100.333**	**39,96**	**1.276.667**	**16,03**	**991.392**	**-22,35**	**1.293.568**	**30,48**
- interventi nel campo delle abitazioni	104.041	402.420	286,79	138.307	-65,63	253.765	83,48	66.148	-73,93
- strutture ed attività a servizio del territorio	379.641	448.967	18,26	527.386	17,47	709.736	34,58	714.419	0,66
- difesa del suolo e tutela dell'ambiente	302.505	248.946	-17,71	610.974	145,42	27.891	-95,43	513.001	1739,31
IV^ SICUREZZA SOCIALE	**5.354.799**	**6.396.382**	**19,45**	**8.274.144**	**29,4**	**7.191.205**	**-13,1**	**6.895.968**	**-4,1**
- strutt. e servizi di protez. sanit. e sociale	5.354.799	6.396.382	19,45	8.274.144	29,4	7.191.205	-13,1	6.895.968	-4,1
V^ CULTURA, SCUOLA, F. PROF.	**288.396**	**215.921**	**-3,61**	**256.426**	**18,8**	**180.544**	**-29,6**	**231.294**	**28,1**
- cultura, sport, tempo libero e caccia	10.318	9.171	-11,12	19.588	113,6	7.542	-61,5	21.910	190,5
- istruzione, formazione profess. e lavoro	198.078	206.750	4,38	236.838	14,6	173.002	-27,0	209.384	21,0
VI^ ALTRI INTERVENTI	**654.192**	**513.684**	**-21,48**	**1.136.240**	**121,2**	**195.495**	**-82,8**	**268.194**	**37,2**
- interventi comuni ai vari settori	202.050	12.022	-94,05	13.946	16,0	50.404	261,4	5.138	-89,8
- accanton. oneri finanz. e rimborso prestiti	452.142	501.662	10,95	1.122.294	123,7	145.091	-87,1	263.056	81,3
TOTALE GENERALE	**8.255.828**	**9.599.636**	**16,28**	**13.246.013**	**38,0**	**10.417.418**	**-21,4**	**10.110.948**	**-2,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto (anni vari)

N.B: I totali possono presentare minime differenze dai risultati delle somme aritmetiche cui si riferiscono, questo è dovuto all'arrotondamento applicato ai valori assoluti in sede di compilazione.

La suindicata tabella, con riferimento alla spesa effettiva [Parte I^ di bilancio e rendiconto], riproduce i dati relativi agli stanziamenti finali secondo la medesima esposizione del rendiconto regionale che si articola per funzioni-obiettivo, raggruppate in aree omogenee di attività.

Prima notazione è con riguardo all'evoluzione dei *trends* di spesa nel quinquennio considerato. Flette la spesa stanziata per la sicurezza sociale che nell'anno 1995 stanzia 1.378 miliardi in meno di quanto autorizzato nel '93 [anno di maggiore disponibilità finanziaria].

E' un dato questo che assume particolare rilievo per quanto sul contenimento di spesa hanno influito in modo determinante provvedimenti di principio assunti in sede nazionale orientati progressivamente a restringere i margini riservati al finanziamento della spesa sanitaria facendo altresì gravare sui bilanci regionali i travalicamenti dai tetti fissati.

Sempre nel 1995 espongono invece una rilevante crescita gli stanziamenti destinati alle attività produttive [+702 mld] rispetto al '94 che, viceversa registra la minore percentuale realizzativa del quinquennio.

L'andamento della spesa nel 1994 invero, si rivela negativo anche per le restanti aree di intervento, soprattutto se raffrontato al '93, con uno scarto complessivo su tale anno del 21,4%.

Con riferimento al 1995, gli stanziamenti definitivi per aree di intervento, assumono una composizione percentuale ove il 68% [6.895 mld] è riservato alle spese per la sicurezza sociale ivi compresa l'assistenza sanitaria; il 12,8% è la parte accordata ai servizi per il territorio [1.294 mld]; mentre le attività produttive con 1.000 miliardi, si collocano percentualmente al 9,9%, cui seguono le spese per la cultura, scuola, formazione professionale, al 2,2% [231 mld] e le spese per altri interventi con il 2,7% [268 mld]. Ascende a 4,4% [442 mld] la quota percentualmente assegnata ai servizi istituzionali e all'amministrazione generale.

Una più precisa rappresentazione gestionale, con riguardo alle indicate politiche di intervento, la si ottiene tramite l'utilizzazione dei seguenti indicatori di spesa.

TAB 17/PU

OBIETTIVI DI INTERVENTO
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1991 - 1995

SERVIZI ISTITUZIONALI ED AMMINISTRAZIONE GENERALE						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	54,18	45,90	20,49	23,99	73,41
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	55,34	70,38	62,25	76,98	74,45
Capacità d'impegno	(I/Sco)	97,19	54,52	26,39	22,03	98,20
Indice di economia	(E/Sco)	2,81	45,48	73,61	77,97	1,80
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	62,38	-37,62	27,96	-45,06	3,41
OBIETTIVO OPERATIVO 1 - ATTIVITA' PRODUTTIVE						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	12,36	17,63	13,52	23,00	15,06
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	13,08	18,67	13,86	23,08	20,73
Capacità d'impegno	(I/Sco)	86,29	78,28	91,44	97,84	36,95
Indice di economia	(E/Sco)	13,71	21,72	8,56	2,16	64,06
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	30,48	2,79	-1,00	-14,10	-2,27
OBIETTIVO OPERATIVO 2 - SERVIZI DEL TERRITORIO						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	19,71	16,46	13,77	34,53	24,96
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	20,66	17,95	16,12	35,14	31,60
Capacità d'impegno	(I/Sco)	88,62	79,86	62,57	95,49	55,58
Indice di economia	(E/Sco)	11,38	19,77	37,43	4,51	44,42
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	14,93	22,12	-20,60	-9,82	0,40
OBIETTIVO OPERATIVO 3 - SICUREZZA SOCIALE						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	74,33	73,12	58,62	85,57	78,90
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	74,33	80,99	71,04	85,58	79,52
Capacità d'impegno	(I/Sco)	99,99	94,13	79,68	99,98	99,09
Indice di economia	(E/Sco)	0,01	5,87	21,08	0,02	0,91
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	-40,14	9,26	81,26	-53,15	42,13
OBIETTIVO OPERATIVO 4 - CULTURA, SCUOLA, FORMAZIONE PROFESSIONALE, TEMPO LIBERO						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	31,52	37,92	17,26	38,70	38,33
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	31,78	40,02	18,04	42,47	44,26
Capacità d'impegno	(I/Sco)	98,12	87,73	91,97	76,05	73,63
Indice di economia	(E/Sco)	0,50	46,59	3,23	14,49	6,10
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	3,36	-22,24	36,65	-26,71	-3,61
OBIETTIVO OPERATIVO 5 - INTERVENTI COMUNI AI VARI SETTORI						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	5,79	2,86	2,45	6,83	9,72
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	7,54	2,90	2,45	7,55	9,72
Capacità d'impegno	(I/Sco)	19,65	48,36	100,00	0,80	99,67
Indice di economia	(E/Sco)	80,35	51,64	0,00	99,20	0,33
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	-2,28	-2,15	-0,64	-7,72	-8,66

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto Regione Puglia (anni vari)

LEGENDA:
Ms - Massa spendibile
Sco - Stanziamento def.vo comp.za
Rpi - Residui passivi iniziali
E - Economie di stanziamento
I - Impegni
P - Pagamenti di cassa
Rpc - Residui passivi da riportare

Nel confronto fra aree di intervento, i suesposti indici gestionali confermano sostanzialmente fenomeni intimamente collegabili alla natura della spesa.

Qualora gli interventi si sostanzino in attività di investimento, le complessità procedimentali si riflettono nelle percentuali di realizzazione. Questo il caso di "Attività produttive" [Area. II^] e "Servizi al territorio" [Area III^]. Nel complesso gli indicati settori espongono, nella media del periodo, un indice apprezzabile di realizzazione nella: capacità di impegno pari al 78%, mentre la velocità di cassa non va oltre il 17,8% nel primo caso e 76,4% [capacità d'impegno] e 24,2% [velocità di cassa] nel secondo caso. Da dire però che, quanto a capacità di impegno, le suindicate percentuali mostrano una consistente flessione nell'ultimo anno in entrambe le aree dipartimentali, il che va anche posto in relazione con la riduzione dei trasferimenti settoriali da parte dello Stato e con le restrizioni di cassa reiteratamente adottate in sede nazionale.

Tutt'altro discorso allorché si tratti di erogazioni per servizi e prestazioni continuative di carattere sociale e assistenziale, da rendere tramite enti regionali. In tal caso, capacità di spesa, velocità di cassa non vanno oltre l'80% mentre la capacità di impegno si colloca mediamente intorno al 90% [Sicurezza sociale]. Gli effetti delle politiche di contenimento adottate in sede centrale si ripercuotono, non tanto sugli impegni e sui pagamenti, ma semmai - come notato in precedenza - sugli stanziamenti di bilancio, sottodimensionati rispetto ai reali fabbisogni.

Con il suesposto quadro di riferimento si possono verificare con più compiutezza la gestione di quei settori di intervento in cui più esplicitamente emerge la capacità di indirizzo, programmazione e coordinamento rimessa alla funzione legislativa regionale, con ciò rispondendo al compito di maggior rilievo che la legge n.20 del 1994 ha attribuito alla Corte con riferimento al versante regionale.

2. La politica agricola

Il programma Operativo, Plurifondo nel sottoprogramma FEOGA, misura 4.3.6, prevede la costituzione di un osservatorio sul mondo rurale e sul sistema agroindustriale della Puglia quale supporto alla Regione in materia di politica agricola, sia nella fase programmatoria che di valutazione dei risultati.

Con delibera della Giunta Regionale n.7445 del 17 dicembre 1996, l'osservatorio è

stato costituito con una convenzione tra la Regione e l'Istituto Nazionale di Economia Agraria [INEA].

Dalla documentazione elaborata dal predetto osservatorio e dalla relazione di esecuzione al P.O.P. Puglia 1994 - 1999 [aggiornata al 31.3.1997], curata dall'area di coordinamento delle politiche comunitarie possono trarsi alcune caratteristiche socio-economico dell'agricoltura in Puglia.

L'agricoltura pugliese è caratterizzata da una estrema varietà di situazioni produttive, direttamente legate a una differenziazione territoriale che vede la contrapposizione di aree montane e svantaggiate, quali le Murge, il Gargano ed il Sub-Appennino Dauno, a una notevole estensione di ambienti pianeggianti più ricchi e con alti livelli di produttività [Tavoliere delle Puglie, Valle Ofantina, Sud-Est Barese, Arco Jonico Tarantino].

Dal punto di vista strutturale la polverizzazione aziendale resta un elemento di forte debolezza del sistema: le aziende con meno di 5 ettari incidono per circa l'84% sul totale e coprono poco più di un quarto della superficie agricola. Le aziende con oltre 50 ettari costituiscono appena l'1% del totale e coprono quasi il 30% della superficie.

Procedendo ad una analisi per comparti produttivi occorre evidenziare, in primo luogo, che la ripartizione della produzione lorda vendibile [PLV] agricola regionale risulta sostanzialmente eguale tra le coltivazioni erbacee e quelle legnose [rispettivamente 46% e 43% - media triennio 1993-1995].

Gli allevamenti zootecnici, prevalentemente concentrati nelle aree interne, incidono sulla PLV agricola regionale con una quota oscillante tra il 10 e l'11%.

La Puglia è tra le principali Regioni italiane produttrici di ortaggi e frutta: nel 1995 il 17,8% della produzione italiana di patate ed ortaggi e oltre il 50% di quella di uva da tavola si è concentrata in Puglia.

La Regione è anche la massima produttrice di olio di oliva [43% della produzione nazionale].

L'espansione territoriale e produttiva di tali colture è stata favorita da una crescente importanza degli sbocchi esteri, basti pensare che nel 1995 il 19,6% della frutta e ben il 21,3% dei legumi e ortaggi freschi esportati dall'Italia provenivano dalla Puglia.

L'attività agrituristica, intesa come ricezione, ospitalità ed eventuale vendita di

prodotti agricoli di provenienza aziendale, rappresenta una valida integrazione del reddito agricolo.

L'agriturismo è disciplinato dalla legge nazionale n.730/85 e dalla L.R. n.34/85 ed è destinatario di fondi comunitari attraverso la misura 4.2.1 del P.O.P. che permette la ristrutturazione dei locali presenti in azienda ai fini dell'offerta turistica. Nella prima fase di attuazione del P.O.P. sono state ristrutturate 158 aziende di cui 14 trasformate in agricampeggio.

Nell'elenco regionale degli operatori agrituristici, istituito con l'art.5 della citata legge regionale n.34/85, risultano iscritti ad oggi n.437 operatori nel territorio regionale.

2.1. Organizzazione amministrativa

L'Assessorato Agricoltura, foreste, caccia e pesca, nell'attuale organizzazione dell'amministrazione regionale e in attesa che venga data attuazione alla recente legge regionale n.7/8 del 1997, che ridisegna i moduli organizzativi, comprende una struttura centrale, il settore agricoltura e alimentazione, e uffici periferici [Ispett. Prov.li dell'Agricoltura IPA, Uffici Agricoli di Zona UAZ, Ispett. Prov.li Alimentazione IPAL, Ispett. Ripartimentali delle Foreste IRIIF].

Il settore forestazione è invece gestito dall'ispettorato regionale delle foreste, facente capo al medesimo Assessorato. Il personale assegnato in totale agli uffici centrali e periferici ammonta a 721 unità, di cui 90 presso gli uffici centrali [comprese le unità dislocate presso l'ufficio bonifiche, l'ufficio usi civici e l'osservatorio per le malattie delle piante]. Delle 90 unità in servizio presso gli uffici centrali 20 hanno qualifica dirigenziale.

E' evidente lo squilibrio tra numero dei dirigenti e restante personale, che sono in un rapporto di 1/3,5.

Ciò ha indubbi riflessi negativi nei tempi di definizione delle istruttorie di competenza [la cui trattazione ovviamente non rientra nelle competenze dirigenziali] che rappresentano un aspetto problematico della gestione.

Per alcune misure del P.O.P. Puglia 1994-1999 non si è potuto procedere all'adozione delle delibere di impegno delle risorse finanziarie perché non si era conclusa la fase di istruttoria tecnica.

Sulla necessità di una maggiore dotazione di personale delle qualifiche intermedie

per consentire un'accelerazione della fase istruttoria dei procedimenti di cui si occupa la struttura, che si caratterizzano per il gran numero di domande presentate da selezionare, si è espresso il Comitato di Sorveglianza del Q.C.S. 1994/1999 nelle riunioni del 5 -6 dicembre 1996.

Constatata l'inerzia della Regione al riguardo, la suindicata esigenza è stata ribadita dal medesimo Comitato nella successiva riunione del 17 maggio 1997.

L'auspicio è che non tardi ulteriormente ad attivarsi l'assessorato al personale per una distribuzione del personale, sia in termini quantitativi che di qualifica, che tenga conto degli effettivi carichi di lavoro.

Manca nel settore una diffusa delega di funzioni a favore degli enti sub-regionali [Province, Comuni e Comunità montane].

Va rilevato, peraltro, che per le uniche materie oggetto di delega [L.R.. 29/83 per la concessione dell'indennità compensativa e L.R. 24/90 per la concessione delle provvidenze a favore di aziende danneggiate da avversità atmosferiche] il rispetto dei tempi procedurali non è migliore: nonostante la delega della fase istruttoria ai comuni e alle province i tempi di erogazione degli aiuti restano lunghi.

Il Governo regionale ha sottoposto al Consiglio un disegno di legge per la revisione della normativa in materia di interventi in agricoltura [quasi un testo unico] e la contestuale delega di funzioni a Province, Comuni e Comunità montane.

2.2. Gestione dei programmi agricoli A) Fondi statali ex lege n.752/86 e successive leggi di rifinanziamento

Gli anni 1995 e 1996 rappresentano un momento di passaggio dal vecchio al nuovo modo di programmare e finanziare la politica agricola regionale.

Ed invero, mentre la fondamentale legge organica di finanziamento [l. 752 del 1986, rifinanziata con la 201 del '91] ha esaurito la sua operatività con il 1994, allo stesso tempo l'assegnazione delle risorse al settore ha subito soluzioni altalenanti che vanno da un'ipotesi, poi decaduta, di nuovo programma organico [d.d.l. 29.5.1995], al ricorso a decreti leggi che, sulla base di successive reiterazioni, hanno protratto un quadro di incertezza per tutto il 1996.

Va pure ricordato come per l'anno 1995 la legge finanziaria ebbe ad indicare in

Tabella B, fra le voci da includere nel fondo speciale di conto capitale, 1.675 miliardi per il finanziamento dei programmi agricoli. Con delibera CIPE 10 maggio 1995 sono stati impegnati 800 miliardi del predetto stanziamento, di cui 640 miliardi assegnati alle Regioni. Alla Puglia sono spettati 84,3 miliardi sulla base della seguente ripartizione.

TAB 18/PU

LEGGE N. 46 DEL 1995

I° RIPARTO FONDI ASSEGNATI ALLE REGIONI PER L'ANNO 1995

(in milioni)

REGIONI	PARAMETRO	IMPORTO
Piemonte	6,079	38.906
Liguria	1,999	12.794
Lombardia	6,546	41.894
Veneto	6,486	41.510
Emilia Romagna	8,124	51.994
Toscana	6,128	39.129
Umbria	2,798	17.907
Marche	3,591	22.982
Lazio	7,285	46.624
Abruzzo	5,908	37.811
Molise	3,593	22.995
Campania	12,608	80.691
Puglia	13,175	84.320
Basilicata	6,654	45.586
Calabria	9,026	57.767
TOTALE	**100,000**	**640.000**

FONTE: delibera CIPE 10 maggio 1995

La rimanente somma del fondo speciale Tab B della finanziaria '95, pari a 875 miliardi, è dapprima confluita nelle dotazioni di spesa previste dal d.d.l. 29 maggio 1995 [AC 2600] recante, come detto, norme sul nuovo programma organico. Il complesso iter legislativo del citato d.d.l. ha determinato l'adozione di successivi decreti legge per la ripartizione degli 875 miliardi; in particolare il d.l. 20 novembre 1995 n. 491 ha rifinanziato il d.l. 727/1994 convertito con la già citata legge 46/95.

A valere sullo stanziamento di 875 miliardi, 700 ne sono stati assegnati alle Regioni. Con deliberazione CIPE del 21 dicembre 1995 alla Puglia sono stati assegnati 92,2 miliardi sulla base della seguente ripartizione: