

organizzazione e sviluppo relativi ai settori terziario e turistico;

- "sistema delle relazioni" ove trovano coerenza i programmi regionali e nazionali relativi al trasporto e alle comunicazioni e sono formulate direttive per il riordino delle reti.

L'attenzione per la questione ambientale si traduce poi in un complesso di soluzioni valevoli a mantenere coerente il rapporto con i processi di sviluppo e di trasformazione degli insediamenti. Un modo di ripensare l'ambiente nella complessità delle sue componenti di ordine strutturale. Perciò, anche una concezione nuova che rende più stretto il legame fra ambiente e territorio, affida la tutela del primo alla logica del secondo, lo trasforma da "bene" in risorsa, da utilizzare nei limiti di una fruibilità sostenibile.

In questo quadro di più globale considerazione del valore ambientale, prende corpo la particolare disciplina dettata per gli "ambiti unitari di pianificazione di livello regionale", ove prevalgono problemi di natura paesistica o valori naturalistici i quali, pur con un diverso rigore graduato sulla rilevanza dell'interesse nazionale o regionale, giustificano in ogni caso una normativa di tutela e di controllo valevole ai diversi livelli territoriali.

Priorità assoluta, a fini di protezione e garanzia, è data alle seguenti aree del territorio regionale: Laguna di Venezia, Delta del Po, Monte Grappa. "Piani d'area", adottati contestualmente al PTRC, rendono immediatamente efficaci le disposizioni normative riferentisi a queste tre aree.

Per altro verso, le particolari esigenze di salvaguardia dei beni naturalistici e di valorizzazione delle risorse ambientali sono alla base della disciplina regolativa di un "sistema" di Parchi articolato per "settori" individuati dal PTRC in relazione alle caratteristiche in base alle quali è scomponibile la morfologia del territorio veneto.

In coerenza al descritto quadro pianificatorio, sono le leggi del Veneto che, a partire dal 1989, hanno dettato norme per l'istituzione dei seguenti Parchi regionali, ricadenti in ciascuno dei quattro settori individuati dal PTRC: Parco regionale Colli Euganei - *Settore Collinare* [legge r. 10. 10. 1989 n. 38]; Parco naturale regionale della Lessinia e Parco delle Dolomiti d'Ampezzo - *Settore Alpino e Prealpino* [legge r. 30. 1. 1990 n. 12 e legge r. 22. 3. 1990 n. 21]; Parco naturale regionale del fiume Sile - *Settore*

Planiziale [legge r. 28. 1. 1991 n. 8]; Parco regionale Delta del PO - *Settore Costiero* [legge r. 8. 9. 1997 n. 36]

A parte gli aspetti di pianificazione ambientale, nella disciplina del territorio il ruolo strategico di traino per lo sviluppo è giocato sulle aree metropolitane; l'indirizzo a riguardo è di distribuzione equilibrata delle strutture produttive, di servizio e residenziali, contrastando fenomeni di concentrazione e egemonizzazione. Il PRS e il PTRC danno ampio rilievo al cosiddetto sistema urbano metropolitano, caratterizzato da un diffuso policentrismo, che limita a circoscritti episodi i fenomeni di congestione urbana.

Al sistema metropolitano centro-veneto con le città di Vicenza-Padova-Mestre-Venezia-Treviso, si accosta l'area metropolitana di Verona la quale costituisce il principale snodo territoriale oltreché infrastrutturale del Veneto; vi si incrociano due dei tre corridoi multimodali che attraversano il territorio regionale, cosicché essa rappresenta l'elemento di continuità con Lombardia ed Emilia Romagna. L'area pedemontana, che si estende da Vicenza verso est fino al confine orientale ed ove pure si riconoscono caratteri del sistema policentrico insediativo, unitamente alle cosiddette "aree di transizione" ed "esterne" strutturate più come "sistemi locali" dotati di specificità proprie, completano l'orizzonte progettuale di una pianificazione che affida il successo delle strategie a strumenti di cooperazione e controllo valevoli a sollecitare propositivamente i soggetti della pianificazione sub-regionale e atti in ogni caso a mantenere al livello regionale il compito primario della proposta e del coordinamento.

Sulla descritta trama strategica è venuta progressivamente maturando l'idea di strumenti flessibili valevoli a coniugare il disegno programmatico con l'agilità di meccanismi atti a corrispondere prontamente alle esigenze operative di realizzazione e di efficace attuazione degli interventi.

Il che si è tradotto nella messa a punto e approvazione [11 luglio 1997] di un primo protocollo di intesa tra Giunta regionale, Parti sociali e Autonomie funzionali [enti di gestione di aeroporti, porti, interporti, fiere, CCIAA, università, etc.] valevole ad innescare un processo di concertazione strategica, quale "tavolo permanente" di confronto destinato ad estendersi consensualmente ai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche deputate al governo del territorio ogni qualvolta gli interventi da assumere, nell'ambito di definite priorità di sviluppo e qualità di prestazioni sociali,

richiedano di passare “dalla logica della concertazione a quella della coalizione”.

Si tratta di una iniziativa che ricalca linee progettuali di azione del resto perseguite anche a livello nazionale [v. legge finanziaria '97 e deliberazione CIPE 21.3.1997] e si pone nella coerenza di un aggiornato quadro relazionale la cui complessità meglio può essere affrontata tramite “logiche di sistema dove tutti gli attori, coinvolti a vario titolo, siano chiamati alla definizione di strategie comuni di sviluppo e a individuare gli obiettivi, selezionare le risorse e il loro efficace utilizzo”. E' l'avvio di un processo che si è poi tradotto in specifiche iniziative per la promozione o partecipazione realizzativa di patti territoriali. [Patto territoriale di Rovigo; Patto Venezia Orientale; Patto territoriale Comprensorio Feltrino; Patto di concertazione del Centro Cadore; Patto territoriale Bassa Padovana; Patto territoriale del Veronese].

3. Programmazione finanziaria, nuova disciplina di contabilità, procedure di spesa e nuovi controlli regionali

Di questa attività programmatica e di coordinamento importante occasione di svolgimento e applicazione sono le recenti discipline dettate in materia di procedure finanziarie e contabili.

A questo riguardo va notato come il collegamento organico fra attività e risorse finanziarie trovi riscontro nelle disposizioni della riformata legge di contabilità regionale [l.r. 9.12.1977 n. 72, modificata con ll.rr.: 40/1990; 42/1993; 2/1994; 41/1995; 6/1996], la quale per tappe successive ha contribuito ad aggiornare il metodo della programmazione regionale originariamente ispirato ad una visione di globalità, con una pianificazione per progetti individuati per singole leggi di settore la cui disciplina fattuale viene ora più strettamente collegata con le congruenti regole sulle procedure di spesa. L'esigenza di fondo è di istituire uno scorrimento annuale nell'appostazione delle risorse destinate allo sviluppo tramite una reimpostazione dell'equilibrio che si avvale del nuovo strumento della legge finanziaria valevole a raccordare obiettivi e programmi settoriali con il quadro delle quantificazioni da ricomprendere nel bilancio pluriennale, con riferimento al quale occorre dare coerenza alle rappresentazioni contabili e finanziarie propriamente riconducibili al bilancio annuale [artt. 11, 12 e 13-bis l.r. 72/77 e successive modificazioni].

Da dire che il bilancio pluriennale, redatto in termini di competenza, recepisce le indicazioni quantitative rinvenienti sia dalla legislazione vigente, sia dagli indirizzi approvati dal Consiglio regionale; questi, tuttavia, sono chiamati a confrontarsi con quelle esigenze di copertura che traggono congruenza all'interno di una razionalità di entrata, la quale sconta a sua volta la previsività di decisioni attribuibili anche al livello centrale e agli organi nazionali di programmazione, come pure il margine sostenibile del ricorso al credito [art. 25 l.r. di contabilità].

La questione della compatibilità finanziaria resta in ogni caso pregiudiziale. Non minore è peraltro l'attenzione alla proficua realizzazione degli interventi; tantè che le azioni per lo sviluppo si articolano sulla base della disciplina che le leggi di settore recano in materia di procedura di spesa con indicazione degli organi e degli uffici regionali responsabili a porre in essere gli adempimenti necessari alla realizzazione degli interventi e al loro completamento in tempi stabiliti, fra i quali rientra il potere-dovere di revoca dei finanziamenti regionali nei casi di mancata realizzazione nei termini fissati [art. 31-bis l.r. 72/1977 introdotto con la legge r. 7.9.1982 n. 43, art. 12].

Una prima considerazione è allora per notare come la disciplina regionale di contabilità, nel quadro generale di una attività di spesa calibrata sul metodo della progettazione settoriale, venga a coniugarsi con la recente disciplina sulla dirigenza [legge 10 gennaio 1997 n. 1; v. a riguardo Parte I^a, parag. 5] ove la preposizione a settori omogenei di attività e/o a servizi organizzativi di base implicano la responsabilità per il raggiungimento di risultati e la contestuale soggezione alle valutazioni e verifiche da parte della Giunta regionale tramite apposito Comitato [artt. 25 e 26 legge r. 1/1997] il cui compito è di monitorare il rispetto dei parametri di attività ogni qualvolta con legge regionale siano definiti tempi, modi, e dati fisici di attuazione. Esigenza, questa, particolarmente avvertita in tema di politiche comunitarie con riguardo alle quali è stata prevista la specifica competenza della Giunta regionale volta ad assicurare un adeguato monitoraggio finanziario [art. 23 bis l.r. 72/1977, introdotto con la legge r. 30.8.1993 n. 42].

All'organizzazione del controllo la Regione ha da tempo dedicato attenzione e interesse, in un'ottica di cosciente consapevolezza dell'importanza legata al potenziamento di strumenti vevoli ad accrescere visibilità, trasparenza e governabilità

all'attuazione dei programmi di spesa. Risale al 12 giugno 1986 la circolare della Segreteria generale della programmazione contenente nuovi e aggiornati indirizzi metodologici in relazione alla ricostruzione e alle verifiche necessarie a mantenere un effettivo raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi di spesa nel quadro di una riclassificazione per interventi progettuali omogenei. A partire da febbraio 1991 è stato attivato il Dipartimento Bilancio, Controllo di gestione e credito [Delib. 26.12.1990 n. 7.419] istituito per corrispondere alla specifica esigenza "di creare una struttura in grado di introdurre metodologie capaci di attuare forme di controllo sulle attività regionali rivolte all'analisi dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi".

Nell'anno 1992 la Giunta regionale nel definire l'organizzazione interna dei dipartimenti [servizi, uffici, posizioni di staff] ha precisato le competenze specifiche del Dipartimento Bilancio, Controllo di gestione e credito [Delib. G. R. 14.1.1992 n. 182] e in particolare quelle facenti capo al Servizio Controllo di gestione fra le quali vale ricordare: le analisi sullo stato di attuazione delle leggi di spesa; le analisi della spesa per centri di costo; le analisi di efficienza ed efficacia delle risorse; le analisi delle procedure e dei tempi dell'attività amministrativa; la redazione di speciali rapporti sugli effetti della legislazione di spesa.

4. Bilancio e legislazione di spesa

Al pari di quella delle altre Regioni, anche la legge di contabilità del Veneto si iscrive nella cornice dei principi fissati con la 335 del 1976. I quali - è bene ricordarlo - hanno rappresentato il punto di arrivo di una riflessione che, nell'intento di restituire elasticità e manovrabilità alla legge di bilancio, è poi pervenuta nel 1978 alla riforma della stessa disciplina di contabilità dello Stato [legge 468].

L'esigenza di incidere sulla eccessiva rigidità del bilancio, mediante opportuni strumenti di modulazione, è stata tuttavia diversamente risolta per lo Stato e per le Regioni, laddove in questo secondo caso non è sembrato che il terzo comma dell'art 81 cost. fosse di ostacolo ad una flessibilità di bilancio inclusiva di momenti di quantificazione; ciò, in coerenza ad una legislazione di spesa alla quale, in via di principio e nel prevalere di interventi a carattere pluriennale, è parso coerente assegnare il compito della definizione degli obiettivi, riservando viceversa al bilancio, quale momento unitario

e centrale della valutazione delle compatibilità e degli equilibri, le quantificazioni rinvenienti dal quadro normativo sostanziale [art. 2 legge 335/1976]; una soluzione, del resto riconosciuta legittima dalla Corte costituzionale [sentenze: 331/1988 e 26/1991].

Nondimeno, resta il rischio alternativamente implicato a seconda della prevalenza di volta in volta accordata alla regola del rinvio al bilancio o viceversa al più ampio ricorso - pure consentito [art. 2, l. 335/76] - ad una legislazione regionale annuale con diretta quantificazione. Invero, in questo secondo caso, la rigidità della spesa porta con se l'effetto di prosciugare margini di flessibilità alla manovra di bilancio; mentre, nell'ipotesi del rinvio al bilancio, il sovraccarico decisionale concentrato sulla manovra annuale mette in tensione il rispetto degli equilibri.

Per dare risposta a questa ultima evenienza, la Regione Veneto [al pari di altre Regioni: v. per l'Emilia Romagna l.r. 29/85] ha introdotto nella propria disciplina di contabilità l'istituto della legge finanziaria [art. 15, l.r. 7.9.1982 n. 43 di modifica e integrazione della l.r. di contabilità], da adottare in coincidenza alla legge annuale di bilancio, nonché in occasione dell'assestamento o delle variazioni al bilancio annuale e pluriennale. Uno strumento, volto ad assicurare al dibattito politico sulle scelte programmatiche una base tecnica di riferimento valevole a fungere da limite neutrale per la ricomposizione della complessità degli interessi in una meglio definita cornice di compatibilità economico-finanziaria. Molte le analogie, ma pure le differenze, rispetto alla legge finanziaria prevista dall'art. 11 della 468, specie a tener conto della diversa connotazione da questa assunta a seguito della revisione operata nell'88 e della drastica semplificazione e tipizzazione del margine riservato all'innovazione giuridica. La legge finanziaria statale è infatti strumento di manovra quantitativa cui restano estranei profili sostanziali, rimessi viceversa ai provvedimenti collegati. La finanziaria della Regione Veneto assorbe invece aspetti decisionali di rilievo rispetto al quadro legislativo in vigore, anche se il suo campo di azione si definisce funzionalmente con specifico riferimento alla legislazione di settore. Con riguardo alla quale, la finanziaria regionale, oltre al rifinanziamento di leggi settoriali di spesa [art. 32-bis, 1° comma, lett. a], può: a) stabilire una diversa distribuzione, nel tempo e fra gli obiettivi di uno stesso programma, di finanziamenti già autorizzati [lett. b]; b) introdurre modifiche procedurali e misure di

aggiornamento delle condizioni di intervento a riguardo di leggi regionali di settore [lett. c].

A ben vedere, si tratta di uno strumento più simile alla disciplina statale precedente la riforma dell'88, senza tuttavia includere le medesime disfunzioni riconducibili a quell'eccesso decisionale incontrollato che nel primo decennio di applicazione ha caratterizzato la finanziaria statale.

Rilevare le differenze fra le indicate discipline è peraltro necessario, per quanto cambiano di conseguenza modi e meccanismi intesi a dare applicazione alle regole di copertura che valgono per l'uno e per l'altro caso, cui occorre fare riferimento a fine del riscontro e delle valutazioni riservate a questa Corte.

Prima di che un punto va chiarito. L'obbligo di copertura, seppure configurabile come norma sulla produzione di norme e perciò limite interno all'autonomia politico-legislativa, tuttavia si appoggia ad un altro limite, questo "esterno" il quale, per tramite della legge di bilancio, rinviene dalla cornice dell'ordinamento e perciò dai principi generali e costituzionali. In altri termini, limiti interni ed esterni, nel loro reciproco collegamento, individuano i criteri per dare ancoraggio ad una garanzia di copertura che non può risolversi in un processo di autoreferenza legislativa.

Sotto questo profilo la regola fissata dall'art. 32-*bis* della legge regionale 72 del '77 [come riformata dall'art. 15 l.r. 43 dell'82], nel quadro di una procedura molto semplificata rispetto a quella seguita per la manovra annuale di bilancio dello Stato, si ispira ad esigenze di garanzia procedurale il cui scopo è ugualmente quello di meccanismi adeguati al mantenimento dell'equilibrio, assicurando copertura alla stessa legge finanziaria. Per la cui dimostrazione, con riguardo alle autorizzazioni da essa disposte, vale il riferimento al bilancio annuale e pluriennale, nella versione a legislazione vigente; mentre, poi, entrambi recepiscono dalla finanziaria approvata legittimazione alla iscrizione delle specifiche allocazioni di spesa. Il riferimento immediato è alla analoga disposizione dell'art. 11 della 468 ante riforma. Ora, il problema che si pone è se in ambito regionale possano riprodursi le medesime disfunzioni riscontratesi per il livello statale, tanto da suggerire una riflessione a riguardo.

Ora, non può negarsi che la complessità decisionale, nel progredire di competenze e maggior ruolo riservato alle Regioni, specie nel quadro della riforma in senso

regionalista perseguita nell'attuale legislatura, suggerisca affinamenti di procedure valevoli ad una maggiore controllabilità dei processi di spesa e di costruzione degli equilibri. In questa linea si colloca del resto l'ulteriore regola, introdotta in Veneto sin dal '93 [legge r. 42/93 art. 4], che impone a ciascuna struttura regionale, competente per materia, di corredare tutti i progetti di legge da una scheda di analisi economico-finanziaria nella quale siano analiticamente esposti gli effetti di natura finanziaria e le relative coperture di spesa. Controllo e verifica della scheda sono poi demandati al Dipartimento Bilancio, Controllo di gestione e credito.

A proposito dell'indicata strumentazione valevole a rendere più incisivo il controllo sulla dinamica degli equilibri finanziari e sull'evoluzione dei trends di spesa, va osservato come essa si ponga in coerenza con la stessa evoluzione del ruolo istituzionale cui l'ordinamento regionale è ormai chiamato.

Nel quadro di politiche nazionali di marcato contenimento della spesa, la prospettiva del progressivo ampliarsi di competenze amministrative regionali si accompagna ad una responsabilizzazione di non poco peso quanto a reperibilità di risorse con cui corrispondervi. La scommessa per le Regioni è cruciale; ma pure esige di porre in asse, quanto prima, tutti gli strumenti per rendere quanto più possibile efficace l'impegno alla volta di una frontiera di risultato che si misura innanzitutto sulla governabilità dei processi decisionali.

La diminuzione dei margini di manovrabilità, coniugata con la dilatazione delle competenze, esige una attenta riflessione sulle procedure di spesa e sugli assetti organizzativi nella pur necessaria coniugazione con una più ampia gestibilità dei meccanismi valevoli a potenziare gli interventi sulle entrate, allo scopo di assicurare gli equilibri, ma al contempo liberare quanto più possibile risorse per l'attuazione dell'ambizioso piano tracciato per lo sviluppo del territorio regionale e dare vigore al ruolo propositivo della programmata crescita del tessuto produttivo della Regione.

5. La riorganizzazione amministrativa e la riforma della dirigenza

L'impegno programmatico assunto dalla amministrazione regionale sin dal 1995 ha posto come tema centrale l'avvio di iniziative di ordine organizzativo, amministrativo, legislativo, con eventuale revisione statutaria, volta alla riqualificazione dei processi di

sviluppo i cui “obiettivi intermedi” consistono nell’assicurare: a) un rapporto relazionale fra i cittadini e l’istituzione tramite un processo di delegificazione e semplificazione amministrativa; b) un’amministrazione efficiente e professionalmente qualificata.

Le linee di azione lungo le quali si sono disposti i piani di innovazione legislativa hanno del resto recepito sollecitazioni di modernizzazione rinvenienti dalle discipline di riforma di livello nazionale.

Così è per il nuovo modello relazionale disegnato dalla legge 142 del 1990; per la disciplina del procedimento amministrativo e le garanzie a favore di trasparenza e partecipazione nei rapporti relazionali con il cittadino [legge 241 del 1990]; per la riorganizzazione strutturale degli apparati amministrativi sulla base dei principi della separazione fra momento politico e gestionale, della responsabilizzazione per i risultati, della aziendalizzazione del pubblico impiego [d.lgs. 29 del 1993]; ma pure per i principi recati dalla legge 59 del 1997 con il rovesciamento delle regole nella distribuzione delle competenze fra centro e periferia nel quadro di una più attenta considerazione per le esigenze delle comunità. Tutti questi e altri ancora sono i motivi ispiratori di una legislazione regionale che nel periodo recente si mostra contenutisticamente protesa ad un’opera di intensa riforma.

I piani di innovazione legislativa concernono: a) i procedimenti per l’efficienza dell’azione amministrativa; b) l’organizzazione dei servizi e del personale nel quadro della razionalizzazione degli strumenti gestionali ed operativi; c) la riqualificazione funzionale con un più ampio avvalimento del sistema delle deleghe e conseguente ristrutturazione degli enti strumentali.

Discorso a parte è poi quello del riordino del sistema sanitario a proposito del quale si rinvia al capitolo dedicato alla assistenza sanitaria [Parte III[^] parag. 5].

Quanto ai principi recati dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo va detto che a farne applicazione in ambito regionale è la già citata legge 10 gennaio 1997 n. 1 [Tit. IV, artt. 27-30], la quale del resto si inserisce in un quadro di riforma già autonomamente anticipato in Veneto.

La disciplina regionale si limita in realtà a recepire i principi generali recati dalla legge nazionale 7 agosto 1990 n. 241, alla cui disciplina recata nei Capi I, II, III, IV - l’art. 27 della legge regionale rinvia, mentre specifica attuazione è offerta tramite

regolamenti regionali. Particolare disposizione è tuttavia quella dell'art. 28 della legge regionale ove ai dirigenti è assegnata la responsabilità di individuare per ciascun procedimento il relativo responsabile.

Più complesso e intenso, nella legge 1 del 1997, è il processo di riallineamento normativo concepito nel quadro della riorganizzazione amministrativa della Regione.

Da dire che le linee di riforma corrono lungo quei medesimi binari prevalsi a livello nazionale, dapprima con la delega del 1992 [legge 421], poi, mano a mano, attuati con il d. lgs 29 del 1993, con i decreti "correttivi" [247/93; 470/93; 546/93] e ulteriormente ribaditi con la legge 127 del 1997.

Separazione fra compiti di direzione politica e di direzione amministrativa, aziendalizzazione nell'organizzazione del lavoro, responsabilità per la realizzazione degli obiettivi e verifica dei risultati, costituiscono altrettante tessere di un processo di cambiamento e modernizzazione dell'amministrazione, rispetto al quale la riforma della dirigenza ha tuttavia assunto il ruolo di fondamentale cerniera. Proprio con riguardo alla dirigenza il principio della separazione viene affermato ed è nei confronti della dirigenza che viene proposto il nuovo modello di rapporto, non più gerarchico ma direzionale, implicante la definizione dell'ambito assegnato alla funzione di indirizzo e dello spazio invece rimesso all'autonomia gestionale dei dirigenti [art. 5, legge 1/97].

In questa nuova ottica organizzativa trova coerenza il ruolo di coordinamento e raccordo funzionale riservato al Segretario generale della programmazione che per altro verso si coniuga con altrettanta responsabilizzazione sul piano della realizzazione degli obiettivi generali fissati dagli Organi di governo. E' invece sul versante degli aspetti economico-finanziari che si ritagliano in tutta la loro centralità le responsabilità e il ruolo strategico destinato a far capo agli uffici responsabili dell'Assessorato al bilancio anche con riguardo alla particolare competenza assegnata dall'art. 31-ter della legge di contabilità regionale.

Resta da dire sulla ristrutturazione funzionale, la cui disciplina è contenuta nella legge regionale 3 giugno 1997 n. 20. Una legge di principi la quale, in conformità a quanto disposto dalla legge 142 del '90, recepisce la medesima logica cui si ispira la legge 59 del 1997 per ciò che concerne i rapporti Regione-Enti locali.

Principio chiave è quello che esclude la Regione dalla configurazione di centro

ordinario di spesa. Alla Regione - salvo quelle corrispondenti a specifici interessi di carattere unitario - sono attribuite funzioni di programmazione, vigilanza, indirizzo e coordinamento.

La generalità delle funzioni amministrative di carattere gestionale è demandata agli Enti locali. La delega o l'attribuzione di funzioni investono il Comune della cura degli interessi affidati, da esercitare in autonomia ma pure secondo i principi di efficacia, efficienza, economicità; per altro verso, le stesse funzioni di spettanza regionale possono essere decentrate previa intesa con l'Ente locale. Una Conferenza permanente Regione-Autonomie locali è lo strumento istituzionale valevole ad assicurare un proficuo rapporto di collaborazione fra Regione, Comuni, Province e altri Enti locali [art. 9], tramite una composizione strutturale [art. 10] e un'intestazione funzionale [art. 12] che assicurano un processo decisionale partecipato sui principali temi di interesse comune alle Regioni e alle Autonomie locali.

In questo quadro, di ripensamento di ruoli e di riassetto funzionale dell'azione amministrativa in ambito regionale, si collocano altresì le iniziative legislative sul riordino degli enti strumentali coinvolti in una più intensa partecipazione alla realizzazione delle politiche. Di qui, una nuova logica strutturale in direzione di un più efficace raccorpamento delle funzioni che ha trovato realizzazione in diversi settori [l.r. 18.10.96 n. 32 - ARPAV; l.r. 9.3.95 n. 10 - ATER; l. r. 5.9.97 n. 35 - Veneto agricoltura].

6. Le nuove regole per il controllo esterno affidato alla Corte dei conti

La legislazione regionale - caratterizzata da profili di responsabilità gestionale e di programmazione - è in linea con i nuovi moduli del controllo che si vanno affermando sia con rispetto alle amministrazioni centrali che rispetto a quelle periferiche; funzione di controllo che nei confronti delle amministrazioni regionali si pone soprattutto in ausilio alla funzionalità.

In questo senso si dispongono le recenti innovazioni apportate alla disciplina dei controlli tramite la progressiva riduzione degli atti sottoposti ad esame preventivo di legittimità [legge 142 del 1990 e legge 40 del 1993 ed ancora leggi 59 e 127 del 1997] e la stessa riforma del controllo affidato a questa Corte [legge 14 gennaio 1994 n. 20

modificata e integrata con la legge 639 del 1996], là dove con riguardo alle amministrazioni regionali la relativa funzione, e il suo esercizio, restano conformati nell'art. 3 che reca la specifica previsione di una attività referente per Parlamento e Consigli regionali.

La legge 20 del 1994 si iscrive nell'ambito del processo evolutivo dei rapporti tra livelli istituzionali diversi; in coerenza comporta per le Regioni un sempre maggiore coinvolgimento nella definizione delle politiche di bilancio.

Resta in ogni caso l'esigenza di una garanzia imparziale per gli equilibri economico-finanziari assegnata alla Corte per costituzione, garanzia del resto confermata da reiterate pronunce della Corte costituzionale [sentenze 961 del 1988 e 29 del 1995]; di qui, il modello di attività referente che, nel considerare le problematiche tipiche di ogni Regione, dà sostegno all'efficienza gestionale delle amministrazioni.

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

- 1. Premessa**
- 2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica quale quadro di riferimento per la costruzione del bilancio regionale: 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 Veneto: anni 1995 e 1996**
- 5. La manovrabilità di bilancio con riguardo alla composizione e agli andamenti delle entrate e delle spese**
- 6. La gestione e gli andamenti delle entrate**
 - 6.1. Entrate libere e vincolate*
 - 6.2. Entrate proprie tributarie e devolute*
 - 6.3. La capacità fiscale della Regione Veneto*
 - 6.4. L'indebitamento regionale*
- 7. Analisi strutturale ed economica della spesa**
 - 7.1. La spesa regionale sostenuta con entrate proprie*
 - 7.2. Composizione della spesa e rigidità del bilancio*
 - 7.3. La spesa per il servizio del debito*
 - 7.4. La copertura dei residui perenti*
 - 7.5. La spesa per il personale*
- 8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni**

1. Premessa

Punto di partenza per la ricostruzione degli equilibri di bilancio a livello regionale resta il complesso delle risoluzioni e delle decisioni assunte con la manovra di finanza pubblica ;su di essa si innestano infatti le politiche degli autonomi centri di spesa.

In questo senso i paragrafi che seguono ricostruiscono le più recenti manovre con riguardo agli effetti del comparto regionale.

2. Andamenti e tendenze di finanza pubblica quale quadro di riferimento per la costruzione del bilancio regionale: l'anno 1995

Il DPEF 1995/1997 ha tracciato gli indirizzi per 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.

Il programma di stabilizzazione del debito, delineato nel DPEF del luglio 1994, fissava al 1996 l'inversione del rapporto debito pubblico/PIL e in coerenza l'obiettivo di fabbisogno nell'anno a livello di 138.600 miliardi. Detta indicazione veniva poi corretta con una stima nell'ordine di 50.000 miliardi ripartiti in modo pressoché uguale fra riduzioni di spesa ed aumenti di entrata.

Gli andamenti registrati nella seconda metà del 1994 ed all'inizio del 1995, sia sul piano dell'economia reale che di quella finanziaria, hanno posto all'evidenza fattori destinati ad influire sull'evoluzione dei conti pubblici e sulle previsioni formulate nel DPEF.

Per quanto riguarda gli aspetti normativi c'è da dire che l'azione correttiva per il 1995 si è articolata in tre tempi: i provvedimenti sul contenzioso fiscale [dl. 452/94 e dl. 564/94] e sul condono edilizio [dl. 468/94] del luglio, la legge finanziaria [l. 725/94] e i provvedimenti di accompagnamento [l. 724/94 e l. 656/94 di conversione del dl. 564] nel settembre e dicembre, e da ultimo le misure attuate con decretazione d'urgenza nel mese di febbraio [dl. 41/95] e convertite nel marzo 1995.

Tutta la manovra correttiva si è tradotta in un complesso di misure di contenimento dei flussi di cassa per circa 69.000 miliardi, di cui circa 30.000 miliardi di minori 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 fra l'altro riguardato il contenimento delle erogazioni nei settori della sanità e dei trasferimenti agli enti esterni al settore statale. Quanto al primo, i risparmi attesi erano nell'ordine di 6.000 miliardi e hanno fatto conto sul contenimento degli acquisti per beni e servizi da parte delle U.S.L., sulla ristrutturazione della rete ospedaliera e sulla fissazione di limiti più rigorosi alle nuove assunzioni.

Al contenimento della spesa farmaceutica erano dirette le norme sulla revisione dei prezzi delle specialità medicinali oltre che alla ridefinizione dei limiti di esenzione dalla partecipazione alla spesa farmaceutica e specialistica.

Minori trasferimenti agli enti territoriali hanno interessato anche le Regioni con una ulteriore riduzione delle risorse, rispetto al 1994, accentuata soprattutto con la manovra aggiuntiva di febbraio. Gli effetti del contenimento hanno particolarmente inciso: a) sul versante delle risorse proprie destinate al finanziamento delle funzioni normali; b) sui trasferimenti settoriali; c) sul finanziamento per la spesa sanitaria.

Quanto alle risorse proprie meritano considerazione le disposizioni recate in tema di determinazione del fondo comune regionale. L'art. 34, 1° comma, del collegato [l. 724/94] ha ridotto in via permanente, a partire dal 1995, la percentuale del gettito dell'imposta di fabbricazione degli olii minerali dal 3,1% al 2,3% [questa percentuale vale per il calcolo del fondo comune ex art. 8 della legge 281 del 1970]. Vale ricordare che detta prassi, da tempo invalsa, ha mancato di mantenere tale percentuale in linea di coerenza con il meccanismo di attualizzazione dello stesso fondo comune al tasso programmato di inflazione il cui scarto è andato peggiorando anche a causa del negativo trend di riscossione della tassa automobilistica.

Va anche considerato che la manovra complessiva si è completata con le misure urgenti recate dal decreto legge n.41 del febbraio '95, a riguardo del quale sono da fare due considerazioni: la prima per notare che 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. La seconda per evidenziare la riduzioni degli stanziamenti di bilancio per varie categorie di spese e percentuali differenziate [art.2, comma 2], fra le quali anche il fondo comune regionale.

A riguardo 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 alla legge 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'elenco che segue chiarisce l'articolazione dei tagli operati nel febbraio '95 sui trasferimenti alle Regioni per interventi di sviluppo: