

perenzioni, migliora nel 1996 con la percentuale del 42%, ma resta tuttavia al di sotto dei limiti di garanzia [70%].

7.5. La spesa per il personale

Quanto al personale la tabella seguente offre un quadro riepilogativo della situazione della forza lavoro per il 1995.

TAB 21/VE

FORZA LAVORO REGIONALE 1995

livello	organico	dipendenti in ruolo	fuori ruolo in servizio	comandati in uscita	dipendenti in servizio
X	95	68	0	1	67
IX	270	178	2	6	174
VIII	610	461	6	17	450
VII	369	329	2	14	317
VI	948	891	7	32	866
V	320	297	0	6	291
IV	707	549	3	20	32
III	142	102	0	5	97
II	104	95	0	0	95
I	2	0	0	0	0
Totale	3.594	2.970	20	101	2.889

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

Il Veneto con una popolazione pari a 4.433.060 abitanti registra un rapporto fra popolazione e dipendenti in ruolo di 1.492 cittadini per ogni dipendente regionale [4.433.060/2.970].

Nella seguente tabella, invece, sono riportati i dati relativi alla spesa per il personale nel quinquennio 1991-1995.

TAB 22/VE

SPESA DEL PERSONALE IMPEGNI					
(in milioni)					
	1991	1992	1993	1994	1995
retribuzioni e oneri sociali	124.207	133.660	131.594	130.263	143.820

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Veneto

I dati evidenziano un andamento della spesa per il personale [retribuzioni e oneri sociali] che, scontata la flessione del 1993 e 1994 si attesta su un incremento medio annuale del 3,9%. Lo scarto del 1993 e del 1994 va posto in relazione con lo slittamento del rinnovo contrattuale [CCNL 1994-1997 - Comparto Regioni-Enti locali] che si è riflesso poi nel risultato del 1995.

La spesa del personale in rapporto al totale della spesa corrente sostenuta da mezzi regionali [v. TAB 16/VE] rappresenta nel 1995 la percentuale del 15,9%; un dato che posto a confronto con altre realtà regionali può considerarsi positivo.

8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1995 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni

L'anno 1995 si è chiuso con un avanzo netto di 1.483 miliardi [lire 1.482.736.916.009]; a fronte del quale, la legge di approvazione del rendiconto riscontra una composizione interamente formata da fondi a destinazione vincolata.

Il predetto avanzo, non offre perciò margine di risorse utilizzabili a copertura di ulteriori decisioni di spesa oltre quelle indicate.

Va osservato al riguardo che - sulla base dei principi contabili rinvenienti dalla legislazione nazionale e regionale [legge 335 del 1976 e legge regionale n. 72/77 e sue successive modificazioni] il vincolo di destinazione impresso alle risorse regionali obbliga a corrispondenti reiscrizioni nella competenza dell'esercizio successivo e per tale ammontare prosciuga l'avanzo di amministrazione.

Ugualmente sull'avanzo contabile di amministrazione pesano i residui perenti, i quali dal momento in cui sono eliminati dalle scritture contabili postulano una percentuale di necessaria copertura a garanzia delle richieste dei creditori. Nel

richiamare, al riguardo, quanto detto lo scorso anno nel referto della Corte per il Parlamento i 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.

Ciò detto nella seguente tabella si espongono i dati relativi alla situazione contabile di avanzo di amministrazione degli anni 90/95, a fronte della quale sono poste in evidenza le economie vincolate e l'importo complessivo dei residui perenti. [Per una ricostruzione dettagliata dell'avanzo di amministrazione v. Allegato 1/VE]

TAB 23/VE

SITUAZIONE CONTABILE EFFETTIVA D'AMMINISTRAZIONE						
(in miliardi)						

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
a) Risult. amministr.	1.530	1.055	1.383	1.394	1.426	1.483
b) Economie vincolate	982	498	648	592	548	813
c) Residui perenti compl.	1.220	1.231	1.449	1.637	1.758	1.657

FONTE : dati di rendiconto e risposta ad istruttoria della Corte

Tale raffronto, seppure non consenta adeguato scrutinio sul modo di costruzione e conservazione degli equilibri di bilancio, è tuttavia un indicatore su cui è possibile misurare - seppure con larga approssimazione - quanto le politiche di spesa autonoma non possano che trovare sostegno nella previsione di indebitamento.

I suesposti dati se per un verso mostrano infatti una situazione finanziaria ove crescono le problematiche prodotte dal reiterarsi di manovre di bilancio che in sede nazionale hanno portato ad un incremento delle assegnazioni vincolate, non di meno rinvergono da una evoluzione di fabbisogni non in linea con le risorse tributarie e da trasferimento che annualmente affluiscono alla Regione mentre l'autorizzazione ad ulteriori spese di investimento trova il limite nel tetto massimo di indebitamento stabilito dalla legge 335 del 1976.

PARTE III[^]**LE POLITICHE DI INTERVENTO****1. Gli obiettivi della programmazione regionale****2. La politica per l'ambiente**

2.1. Segue: gli interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna

2.1.1. Le leggi di finanziamento e la gestione delle risorse

2.2. Segue: la politica per l'ambiente con riferimento al PTTA

2.2.1. Finanziamento e gestione del PTTA in Veneto

3. La politica per l'agricoltura

3.1. La disciplina nazionale di finanziamento delle attività e degli interventi regionali in agricoltura

3.2. Finanziamento e gestione della politica agricola regionale

3.3. Segue: la legge 752 del 1986. Grado di attuazione in Veneto

4. La gestione dei fondi di provenienza comunitaria

4.1. Il QCS 1989 - 1993 e gli obiettivi 3 e 4 finanziati dal Fondo Sociale Europeo

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

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

4.2. Il QCS 1994-1999 e i nuovi obiettivi finanziati dai fondi strutturali. In particolare gli obiettivi 3 e 4

4.2.1. Segue: gli obiettivi 2 e 5b

5. L'assistenza sanitaria. Linee guida del processo di riforma avviato con il d.lgs. 502 del 1992

5.1. Le gestioni liquidatorie e i definitivi accertamenti sui disavanzi pregressi

5.2. I disavanzi 1990/1995 nella gestione dell'assistenza sanitaria in Veneto. Stato attuale dei ripiani con riferimento al saldo delle gestioni liquidatorie

5.3. La spesa sanitaria di parte corrente in Veneto: A) analisi per categorie economiche

5.3.1. Segue: B) analisi per funzioni. L'assistenza ospedaliera: gli indicatori di efficienza, la struttura demografica, la mobilità

5.4. La rimodulazione della rete ospedaliera in Veneto

5.5. Profili organizzativi di riordino del Servizio Sanitario regionale

1. Gli obiettivi della programmazione regionale

Le pagine che seguono espongono la ripartizione della spesa regionale per ambiti 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 "ambiti 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*. In questo quadro si colloca lo si è visto in precedenza la stessa disciplina recentemente introdotta in materia di riorganizzazione della dirigenza con l'attribuzione di autonome responsabilità di attività e di spesa ai direttori generali e, sulla base delle decisioni di questi, ad ogni responsabile di servizio e/o settore.

Emerge un disegno che tramite l'individuazione di centri di responsabilità e di costo [*budget*] si collega all'avvio sperimentale 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 caratterizzino 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 sulla base della struttura del bilancio regionale riepilogata nella tabella seguente che riporta i dati riferiti agli stanziamenti di bilancio, [per i dati relativi ad impegni e pagamenti v. Allegati 2 e 3/VE] ove figurano i principali obiettivi programmatici riconponibili in 7 macro-aree [Ambiti

funzionali di intervento], a loro volta suddivise in settori funzionali, a ciascuno dei quali fa capo una pluralità di programmi, la cui lettura tramite le rubriche consente ulteriori disaggregazioni. L'approfondimento tematico, consentito dalla suddetta articolazione di bilancio, è poi nel contenuto dei successivi paragrafi dedicati ad alcune delle politiche regionali di intervento, mentre per ciascuna macro-area funzionale i risultati della gestione sono espressi tramite altrettanti indicatori finanziari.

TAB 24/VE

LA SPESA REGIONALE PER AMBITI FUNZIONALI DI INTERVENTO
ANNI 1991 - 1995

(in milioni)

STANZIAMENTI COMPETENZA									
AMBITI DI INTERVENTO - per titoli -	1991	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
I° SERV. AMMINISTRAZIONE GEN.	316.719	338.717	6,95	347.855	2,70	332.713	-4,35	349.520	5,05
- servizi organi istituzionali	316.719	338.717	6,95	347.855	2,70	332.713	-4,35	349.520	5,05
II° ATTIVITA' PRODUTTIVE (sviluppo economico)	697.572	565.425	-18,94	529.796	-6,30	545.768	3,01	484.700	-11,19
- agricoltura e alimentazione	435.116	410.790	-5,59	377.148	-8,19	338.712	-10,19	302.435	-10,71
- industria, cooper., artigianato	129.594	84.572	-34,74	95.082	12,43	109.750	15,43	103.297	-5,88
- turismo e commercio	132.862	70.063	-47,27	57.566	-17,84	97.306	69,03	78.968	-18,85
III° SERVIZI DEL TERRITORIO (assetto e utilizzazione)	1.170.884	1.182.947	-6,92	1.355.399	14,58	1.331.998	-1,73	1.457.442	9,42
- urbanistica	4.104	15.216	270,76	11.364	-25,32	5.130	-54,86	4.702	-8,34
- edilizia	91.633	82.914	-9,52	82.904	-0,01	225.666	172,20	258.915	14,73
- trasporti	445.373	538.746	20,97	636.410	18,13	635.009	-0,22	631.940	-0,48
- ambiente e difesa del suolo	729.774	546.071	-25,17	624.721	14,40	466.193	-25,38	561.885	20,53
IV° SICUREZZA SOCIALE (servizi sociali)	8.601.051	8.230.146	-4,31	9.171.087	11,43	8.554.878	-6,72	8.353.941	-2,35
- sanità strutt. e servizi sanitari	8.601.051	8.230.146	-4,31	9.171.087	11,43	8.554.878	-6,72	8.353.941	-2,35
V° CULTURA, SCUOLA, FORM. PROF. TEMPO LIBERO, CACCIA E PESCA (servizi sociali)	274.342	313.608	14,31	317.033	1,09	239.545	-24,44	230.370	-3,83
- cultura	28.361	60.503	113,33	43.738	-27,71	56.100	28,26	57.207	1,97
- scuola	38.765	44.774	15,50	45.388	1,37	52.149	14,90	54.051	3,65
- formazione professionale	188.012	185.259	-1,46	206.323	11,37	109.237	-47,06	96.300	-11,84
- tempo libero	8.309	12.720	53,09	12.795	0,59	10.059	-21,38	10.912	8,48
- caccia e pesca	10.895	10.352	-4,98	8.789	-15,10	12.000	36,53	11.900	-0,83
VI° ONERI NON RIPARTIBILI	369.586	469.856	27,13	498.599	6,12	921.311	84,78	1.207.749	31,09
- fondi di riserva (cat. I°)	0	497	100,00	2.826	468,61	1.366	-51,66	2.778	103,37
- fondi globali per prov. legislativi reg. in corso di present. (cat. II°)	46.467	32.267	-30,56	20.800	-35,54	16.455	-20,89	13.465	-18,17
- altri oneri non ripartibili	318.118	320.332	0,70	233.015	-27,26	472.909	102,95	482.933	2,12
- interv. finanz. con fondi comun. e fondo rotazione per l'attuz. reg. comunit.	5.000	116.760	2.235,20	241.958	107,23	430.581	77,96	708.573	64,56
VII° ONERI SERV. DEBITO REG. E DELLE OBBLIG. DI GARANZIA	75.279	318.758	323,44	345.191	8,29	447.192	29,55	394.457	-11,79
- oneri finanziari	75.279	318.758	323,44	345.191	8,29	447.192	29,55	394.457	-11,79
TOTALE GENERALE	11.605.433	11.419.457	-1,60	12.564.960	10,03	12.373.405	-1,52	12.478.179	0,85

FONTE: dati di rendiconto Regione Veneto (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^a di bilancio e rendiconto], riproduce i dati relativi agli stanziamenti finali secondo la medesima esposizione del rendiconto regionale che come detto si articola per funzioni-obiettivo, raggruppate in aree omogenee di attività.

Prima notazione è con riguardo all'evoluzione dei trend di spesa nel quinquennio considerato. Flette a partire dal '93, la spesa stanziata per la sicurezza sociale che nell'anno 1995 stanZIA 817.146 miliardi in meno di quanto autorizzato nel '93.

E' un dato questo che, pur non relevantissimo, 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 e a far gravare sui bilanci regionali gli esuberi dai tetti fissati.

Espongono una diminuzione anche gli stanziamenti destinati allo sviluppo, mentre quelli rivolti al territorio e alle infrastrutture [urbanistica, edilizia, ambiente, difesa del suolo, trasporti], riportano un dato positivo che inverte il trend negativo iniziato nel 1993.

Con riferimento al 1995 gli stanziamenti definitivi per sezioni di bilancio assumono una composizione percentuale ove il 67,0% [8.354 mld] è riservato alle spese per la sicurezza sociale ivi compresa l'assistenza sanitaria; l'11,7% è la parte accordata ai servizi per il territorio [1.457 mld]; le attività produttive con 485 miliardi si collocano percentualmente al 3,9%, mentre le spese per la cultura, scuola formazione professionale, sport e tempo libero rappresentano l'1,9% [230 mld], cui seguono gli oneri non ripartibili con il 9,7% [1.208 mld] e gli oneri per il servizio del debito e delle obbligazioni di garanzia con il 3,2% [394 mld]. Per quanto riguarda le spese per gli "organi istituzionali" della Regione la quota percentualmente assegnata ascende al 2,9% [350 mld].

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

TAB 25/VE

**AMBITI FUNZIONALI DI INTERVENTO
INDICATORI FINANZIARI
ANNI 1991 - 1995**

AMBITO 1 - SERVIZI AMMINISTRAZIONE GENERALE						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	67,73	67,49	68,91	64,91	65,01
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	68,37	68,58	70,63	67,42	68,07
Capacità d'impegno	(I/Sco)	98,77	97,92	96,74	95,00	94,09
Indice di economia	(E/Sco)	1,23	2,08	3,26	5,00	5,91
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	6,76	10,07	-2,43	-4,65	4,57
AMBITO 2 - ATTIVITA' PRODUTTIVE						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	34,59	44,43	47,26	45,57	48,34
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	36,57	47,97	51,11	50,11	57,16
Capacità d'impegno	(I/Sco)	91,27	84,53	85,91	85,84	75,05
Indice di economia	(E/Sco)	8,72	15,47	14,09	14,16	24,95
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	46,30	-25,17	-31,85	-3,05	-20,59
AMBITO 3 - SERVIZI DEL TERRITORIO						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	29,58	31,47	40,13	42,87	39,26
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	33,22	39,26	48,37	54,41	53,27
Capacità d'impegno	(I/Sco)	83,19	62,37	73,87	68,92	65,24
Indice di economia	(E/Sco)	16,81	37,63	26,13	31,08	34,76
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	57,17	-31,66	-23,44	-15,43	2,31
AMBITO 4 - SICUREZZA SOCIALE						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	50,07	52,67	60,58	53,28	49,94
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	51,22	54,90	67,30	57,86	53,30
Capacità d'impegno	(I/Sco)	96,63	93,67	85,00	88,07	90,70
Indice di economia	(E/Sco)	3,37	6,33	15,00	11,93	9,30
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	26,40	-9,63	-23,84	-8,98	11,15
AMBITO 5 - CULTURA, SCUOLA, FORMAZIONE PROFESSIONALE, TEMPO LIBERO, CACCIA E PESCA						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	83,55	77,95	68,42	83,52	87,78
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	91,63	88,65	72,92	91,55	91,31
Capacità d'impegno	(I/Sco)	91,00	87,04	93,32	88,76	95,81
Indice di economia	(E/Sco)	9,00	12,96	6,68	11,24	4,19
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	15,02	26,04	215,67	-70,46	-1,59
AMBITO 6 - ONERI NON RIPARTIBILI						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	9,20	8,24	17,88	10,98	9,44
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	47,12	28,36	38,93	33,30	17,98
Capacità d'impegno	(I/Sco)	10,79	28,71	35,29	20,80	44,47
Indice di economia	(E/Sco)	89,21	71,29	64,71	79,20	55,53
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	5475,00	4304,75	66,01	25,44	157,79
AMBITO 7 - ONERI PER SERVIZIO DEBITO REGIONALE E OBBLIGAZIONI DI GARANZIA						
		1991	1992	1993	1994	1995
Capacità di spesa	(P/Ms)	69,76	81,19	75,93	56,74	73,22
Velocità di cassa	(P/Rpi+I)	98,88	76,06	99,53	76,49	92,14
Capacità d'impegno	(I/Sco)	82,78	107,76	66,82	74,09	75,43
Indice di economia	(E/Sco)	17,22	-7,76	30,18	25,91	24,57
Indice di accumulazione dei residui passivi	(Rpc-Rpi/Rpi)	-18,32	94,42	-98,34	4863,87	-62,20

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto Regione Veneto (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 gli ambiti funzionali, i suesposti indici gestionali confermano sostanzialmente fenomeni intimamente collegabili alla natura della spesa.

Qualora gli interventi si sostanzino in attività di investimento, le complessità procedurali si riflettono nelle percentuali di realizzazione. Questo il caso di "Attività produttive" [Ambito II°] e "Servizi al territorio" [Ambito III°], seppure sia poi il primo ambito a mostrare maggiore dinamicità in confronto all'altro. Nel complesso gli indicati settori espongono, nella media del periodo, indici apprezzabili di realizzazione: capacità di impegno pari a circa l'85% e velocità di cassa di circa il 50%, per l'Ambito II°; nell'Ambito III°, i predetti indicatori si pongono, rispettivamente, oltre il 65% e intorno al 40%. Da dire però che, quanto a capacità di impegno, le suindicate percentuali mostrano una consistente flessione nell'ultimo anno per entrambe le aree, 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, i principali indicatori, capacità di spesa intorno al 50%; di qualche punto più elevato è la velocità di cassa che si colloca intorno al 60%, mentre la capacità di impegno si attesta circa al 90% [Ambito IV°: 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 dallo Stato rispetto ai reali fabbisogni.

Analisi più approfondita con riguardo agli indicati fenomeni è nei seguenti paragrafi, ove modi di attuazione ed esiti delle politiche di intervento sono esaminate sulla base dei dati di rendiconto e delle risposte all'istruttoria di questa Corte per misurare modi, tempi e grado di realizzazione nel perseguimento degli obiettivi delle politiche regionali, come delineate nel programma di sviluppo e nel piano territoriale [PTRC] ed esplicitate finanziariamente tramite le opzioni programmatiche degli stanziamenti di bilancio.

L'esigenza di una relazione nell'ambito delle politiche regionali, ha privilegiato per un verso gli interventi di salvaguardia di Venezia e della sua laguna, in considerazione della priorità assoluta che il PTRC assegna alla garanzia e alla protezione dell'area

regionale della Laguna di Venezia. Per altro verso, assistenza sanitaria, agricoltura, ambiente e gestione dei fondi comunitari esigono attenzione o per peso finanziario o per gli aspetti di particolare rilievo che vi sono compresi.

2. La politica per l'ambiente

Nell'articolazione strutturale del bilancio regionale, la gestione delle risorse destinate all'ambiente e alla difesa del suolo trovano allocazione nel titolo VII° della spesa, ricompreso nell'ambito funzionale di intervento [Servizi del territorio - 3°] sulla base dell'articolazione elaborata ai fini delle analisi settoriali di spesa.

Nell'ambito della complessiva gestione [Tit. VII°] particolare rilievo assumono gli interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna e le attività attuative del PTTA, alla cui analisi sono dedicati i successivi paragrafi.

La seguente tabella espone la composizione di spesa rinveniente dal titolo VII°

TAB 26/VE

SPESA PER L'AMBIENTE E LA DIFESA DEL SUOLO STANZIAMENTI DI COMPETENZA					
(in milioni)					
ANNI	TOTALE TIT VII° A	INTERVENTI SALV. VENEZIA B	PTTA C	% B/A	% C/A
1991	729.774	213.509	—	29,2	—
1992	546.071	190.265	50.700	34,8	9,3
1993	624.721	287.793	10.500	46,1	1,7
1994	466.193	175.484	10.500	37,7	2,2
1995	561.885	234.803	11.770	41,8	2,1

FONTE: dati di rendiconto [Tit. VII°]

I suesposti dati mostrano come nell'ambito della spesa destinata all'ambiente decisa prevalenza assumano gli interventi per la salvaguardia di Venezia la cui incidenza sul totale del titolo si attesta su una percentuale media annua del 37,9%. Assai minore è il peso percentuale degli stanziamenti relativi al PTTA rispetto al complesso delle risorse ambientali che nel periodo esposto in tabella non raggiunge il 10%.

Fra le leggi di importanza fondamentale per l'ambiente speciale menzione meritano le leggi regionali 16 aprile 1985 n. 33 e 18 ottobre 1996 n. 32.

Con la legge del 1985 sono state poste precise linee direttive, compatibili con la

normativa statale, per assicurare le condizioni di tutela e valorizzazione dell'ambiente.

L'ambito applicativo di tale legge risulta molto ampio abbracciando le situazioni di potenziale pericolo per l'ambiente e la salute dei cittadini ivi compresa la materia della realizzazione delle opere pubbliche rilevanti per il loro impatto ambientale.

Al fine di perseguire compiutamente gli obiettivi posti nella legge si prevede la riorganizzazione delle strutture regionali ed infraregionali competenti in materia un quadro di rafforzamento del coordinamento e della integrazione dei diversi livelli decisionali.

Il progetto regionale prevede l'articolazione in alcuni progetti settoriali che riguardano il risanamento dell'atmosfera, il risanamento delle acque ed il trattamento dei rifiuti solidi urbani e di quelli speciali.

Con la legge regionale 18 ottobre 1996 n. 32 è stata istituita l'Agenzia regionale per l'ambiente [ARPAV] i cui compiti fondamentali sono la tutela, il controllo e recupero ambientale a fini di prevenzione e promozione della salute collettiva attraverso l'utilizzo integrato e coordinato delle risorse.

La legge del 1996 è stata occasione di riordino delle strutture preposte ai controlli ambientali ai fini di una integrazione dei servizi resi dall'ARPAV che si pone come momento centrale di raccordo in materia non solo con gli enti territoriali e le strutture già previste dalla legge regionale del 1985 ma nel quadro più ampio nazionale che fa capo all'Agenzia nazionale per l'Ambiente [ANPA].

L'art. 3 della legge disciplina infatti l'ampio spettro di funzioni che sono proprie dell'ARPAV e che si ritrovano già nella normativa nazionale di riferimento di cui al decreto legge 496/93 convertito in legge 61/94.

Si tratta di un quadro legislativo coerente e ben coordinato ove tuttavia le potenzialità di intervento incontrano non pochi ostacoli su temi finanziari e di procedure.

2.1. Segue: gli interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna

Oggetto della presente analisi specifica è l'esame, sotto il profilo delle competenze della Regione, della legislazione speciale interessante la salvaguardia di Venezia e della sua laguna emanata nel corso degli ultimi vent'anni. Tale analisi specifica è diretta a fornire elementi conoscitivi sullo stato di attuazione degli interventi programmati dalla

Regione, in conformità alle competenze ad essa attribuite nel più ampio contesto che vede la partecipazione di altri soggetti istituzionali, in particolare Stato e Enti locali.

Va detto, in via preliminare, che il quadro normativo di riferimento, sin dalla prima legge speciale, [171/73], contiene una dettagliata disciplina sotto il profilo della tipologia degli interventi, delle competenze dei diversi soggetti destinatari, nonché delle risorse finanziarie ripartite tra i diversi settori di intervento. Allo stesso tempo sono state previste delle forme di coordinamento tra Stato, Regione e Enti locali che dovrebbero evitare una frammentazione e/o sovrapposizione di competenze.

L'intento di realizzare un quadro programmatico unitario coinvolgendo nella complessa azione più soggetti istituzionali con specifiche competenze, senza peraltro perdere in questa disaggregazione quella traccia di continuità e complementarietà che è stato, ed è, a forte rischio di interferenze di varia natura che inevitabilmente rallentano la realizzazione degli interventi ed a cui il sistema di coordinamento e di controllo che coinvolge i vari soggetti istituzionali, non sempre ha saputo fare fronte.

Con le tre seguenti tabelle si offre una sintetica rappresentazione dei finanziamenti complessivamente stanziati fino al 1995 con la precisazione che, dopo il 31 dicembre 1991 [ovvero fino alla legge 360/91 - interventi urgenti per Venezia e Chioggia], a seguito dell'entrata in vigore della legge 139/92 si è passati dal finanziamento diretto a quello tramite mutui autorizzati e con oneri di ammortamento a carico del bilancio statale [v. tab.29/VE]. In particolare l'allocazione delle risorse finanziarie è stata articolata sulla base di stanziamenti triennali [v. tab.28/VE].

Una notazione particolare va riservata allo stanziamento della legge 171/73 che ha sostanzialmente esaurito i suoi compiti ben prima della legge speciale n.798 del 1984 ormai considerata il paradigma su cui si è sviluppata tutta la legislazione speciale per Venezia.