

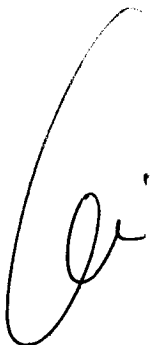
CONSIGLIO REGIONALE PUGLIA
Atti Consiglio n. 28/A V Legislatura

REGIONE PUGLIA

DISEGNO DI LEGGE

BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE PUGLIA

PER L'ANNO FINANZIARIO 1991 E BILANCIO PLURIENNALE 1991 - 1993



RELAZIONE AL BILANCIO PER L'ANNO FINANZIARIO 1991

Il Programma della Giunta Regionale approvato dal Consiglio nella seduta del 19/10 dello scorso anno pone, come è noto, al primo punto il problema della questione finanziaria come nodo preliminare da sciogliere per restituire alla Regione il ruolo più proprio e affidarle il compito di soggetto chiamato a concorrere in maniera sensibile al processo di ripresa e di sviluppo dell'intero sistema pugliese.

Si tratta di un nodo rappresentato non solo da una esposizione finanziaria lamentata in questi ultimi anni e per la quale sono stati avviati nella precedente legislatura primi interventi di soluzione ma anche e, soprattutto, da fattori che hanno concorso a determinare la stessa e che vanno dalle carenze di carattere organizzativo, a comportamenti non adeguati, come da insufficienze di varia natura a procedere di spesa rivelatesi per tanti aspetti incontrollabili e forse anche irregolari.

Nella consapevolezza di tanto nel programma della Giunta innanzi richiamato è detto che il Governo Regionale è impegnato a realizzare una "inversione di tendenza lungo la duplice direttrice del rigore finanziario in termini di contenimento, qualificazione, controllo delle procedure della spesa regionale nel suo complesso e del processo conseguente di delegiferazione al fine di pervenire ad un quadro normativo fatto di poche ma fondamentali leggi che traducano nel concreto gli obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale prescelto".

Lo stesso programma dopo aver rilevato che la credibilità della Regione in materia finanziaria va subito restituita ai naturali e tradizionali livelli di affidabilità sottolinea testualmente che: "è impensabile oggi che la Regione possa far tutto e ovunque".

In linea con tale impegno la Giunta ha concretamente avviato un processo di prima rilevazione e di analisi nel novembre dello scorso anno costituendo un gruppo di lavoro con il compito della ricognizione della esposizione finanziaria e della rivisitazione della stessa legge di contabilità per una diversa e migliore ristrutturazione del Bilancio.

Grazie all'apporto del gruppo di lavoro, la Giunta varò un particolare disegno di legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio recante anche norme di controllo della spesa.

Si tratta della nota legge 1/91 che ha innescato da un lato il processo diretto a far emergere obbligazioni a carico del Bilancio regionale senza prenotazioni di impegno della ragioneria e comunque maturate sino al 31 dicembre 1990 che dall'altro ha bloccato a far data dal primo gennaio 1991 ogni possibilità di ripetizione di comportamenti in tal senso disciplinando in maniera più efficace quanto disposto in materia dalla L.R. di contabilità n.17/77.

In data 11 aprile scorso il gruppo di lavoro ha ufficialmente consegnato una nota di sintesi di cui si riproduce in questa sede integralmente il testo:

"Le diverse operazioni preordinate e compiute in esecuzione delle norme della legge regionale n. 1/1991 per la rilevazione del deficit complessivo della Regione alla data del 31 dicembre 1990 ha portato a definire il predetto deficit nei seguenti termini:

- 1) Disavanzo risultante dal rendiconto dell'esercizio finanziario 1989:.....L. 366.615.172.995
- 2) Disavanzo risultante dal rendiconto dell'esercizio finanziario 1990:.....L. 324.587.902.879
- 3) Obbligazioni e impegni di spesa maturati al 31.12.90, privi di prenotazione di impegno ovvero rimasti privi di copertura finanziaria, (art. 3 L.R. 1/91):.....L. 326.473.147.267
- 4) Passività pregresse:.....L. 26.997.874.200
- 5) Residui passivi parenti come tali accertati al 31.12.90:.....L. 123.877.597.006

L'ammontare complessivo del deficit al 31 dicembre 1990 risulta, quindi, di lire 1.168.551.674.347, fatta salva l'eventuale possibile rettifica di detto importo in relazione ad un'analisi più estesa della documentazione di tutti i fenomeni sottoposti a rilevazione, a causa di oggettive e gravi difficoltà operative determinate da carenze strutturali e organizzative del Settore Ragioneria nonché della mancanza di un vero e proprio sistema di rapporto interattivo e funzionale dello stesso Settore sia con la Tesoreria regionale, sia con la Tesoreria centrale, sia con tutti i centri di spesa interni ed esterni della Regione. Tuttavia può ritenersi sin d'ora che tali rettifiche non pregiudicheranno in misura sensibile l'entità del volume del deficit innanzi dimensionato.

Va fatta una ulteriore riserva di ben diverso tenore sull'effettiva situazione debitoria della Regione eventualmente derivante dai rapporti finanziari con gli Enti strumentali. Tanto perchè i principali Enti in parola non hanno provveduto a produrre ritualmente i rispettivi rendiconti al 31 dicembre 1990.

La tipologia dei fenomeni che hanno determinato il deficit complessivo innanzi articolato in cinque categorie, è enunciata in una prima analisi qualitativa nella relazione consegnata al Presidente della Regione e resa dall'Assessore al Bilancio alla I Commissione consiliare nella nota seduta istruttoria del marzo scorso.

A conclusione della presente definizione quantitativa si impone con immediatezza, in concomitanza alla elaborazione del bilancio di previsione 1991, l'esigenza di affrontare il finanziamento di quella componente del deficit classificata come passività pregresse (n. 4) in ragione della circostanza che tali debiti sono suscettibili di pronta estinzione in virtù del titolo che li suffraga. A tale scopo, nel bilancio 1991 si ritroverà iscritto lo stanziamento di lire 26.997.874.200 in apposito capitolo.

Per quanto attiene, invece, ai residui passivi perenti (n.5) lo stesso bilancio 1991 e quelli successivi se ne faranno carico secondo la procedura che ne regola lo smaltimento.

Detratti gli importi di tali due categorie, il deficit al 31 dicembre 1990 risulta, quindi, pari lire 1.017.675.223.141=.

La rilevanza quantitativa del dato appena enunciato esclude da sola la possibilità di delineare con immediatezza un piano di finanziamento integrale del deficit. Tanto è possibile affermare per la preliminare condizione che le risorse ordinarie della finanza regionale, come verrà dimostrato dalla proposta di bilancio annuale '91 e pluriennale 91 - 93, non offrono alcuna disponibilità data la loro estrema e ben nota ristrettezza rispetto al fabbisogno di spesa per le stesse funzioni normali della Regione.

La difficoltà di partenza appena sottolineata obbliga, pertanto, il Governo regionale a esplorare, attraverso un'attenta considerazione e valutazione dei rapporti istituzionali tra la Regione e lo Stato nelle sue varie articolazioni interessate, ogni utile e perseguibile possibilità di reperire, anche attraverso canali, procedure e tempi diversi, le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione del risanamento della situazione debitoria al 31 dicembre 1990 innanzi determinata.

La rilevata difficoltà che la finanza regionale presenta sotto il profilo strutturale pone non solo il problema relativo al modo con il quale far fronte al deficit risultante alla data del 31 dicembre 1990, ma anche e soprattutto quello, ancor più grave e pesante, determinato dallo squilibrio vistoso tra entrate regionali senza vincolo di destinazione e spese incompressibili, peraltro ricorrenti, rappresentate da quelle per il funzionamento della Regione e degli Enti strumentali, dalle spese per ammortamento di mutui diretti nonché dal complesso delle spese relative alle quote di annualità derivanti dal sistema di assunzione da parte della Regione di limiti di impegno a durata pluriennale.

Lo squilibrio determinato dall'ammontare globale di queste ultime interessa il 1991 e si estende agli anni successivi fino alla graduale e completa estinzione delle stesse.

La puntualizzazione sulle condizioni di carattere strutturale della finanza regionale suggerisce di non isolare il problema del finanziamento del deficit al 31 dicembre 1990, ma di organizzare il piano di risanamento nella direttrice indicata, in maniera di includere nello stesso piano anche l'onere delle predette annualità che dovrebbero far carico al bilancio 1991 ed a quello pluriennale 1991 - 1993.

Tale operazione è, del resto, irrinunciabile se si vuole assicurare al bilancio regionale un volume di risorse, pur oltremodo contenuto, capace di consentire interventi settoriali per funzioni normali che per la loro natura debbono essere finanziate con entrate senza alcun vincolo di destinazione.

D'altra parte, ove non si volesse procedere secondo questo indirizzo, non si potrebbe costruire in alcun modo il bilancio annuale, data l'intera, complessa e difficile situazione accertata al 31 dicembre 1990 della quale sono stati riportati innanzi tutti gli aspetti che la contraddistinguono."

Dalla nota di sintesi appena riportata nel suo testo integrale si rileva che il dato relativo alla effettiva esposizione finanziaria presenta la lacuna dei dati concernenti gli Enti strumentali per le mancanze rilevate nella stessa nota.

E' fermo impegno della Giunta assumere ogni utile iniziativa perchè entro breve tempo si venga a disporre di tali ulteriori elementi di conoscenza.

E' noto che le preoccupazioni maggiori vengono presentate dall'ERSAP per i problemi dello stesso Ente più volte dibattuti anche in Consiglio Regionale.

In attesa di dati certi, per quanto attiene all'ERSAP si possono anticipare in questa sede alcune valutazioni di massima.

E' ben noto che la legge regionale n.32/77 istitutiva dell'Ente regionale di sviluppo agricolo della Puglia ha affidato all'Ente, tra i molteplici compiti, quello di fornire assistenza economica e finanziaria agli organismi cooperativi e alle società miste.

L'attività in questione si traduce nel rilascio di garanzie fidejussorie ai sensi dell'art. 8 della L.R. 32/77 e nella concessione di anticipazioni secondo direttive e disposizioni regionali.

L'ammontare delle fidejussioni rilasciate e ancora in vigore si aggira sui 230 miliardi di lire: di queste le fidejussioni a rischio ammontano a circa 100 miliardi di lire.

L'ammontare delle anticipazioni si aggira sui 120 miliardi di lire.

L'avanzo di amministrazione di cui riferisce il bilancio regionale 1990, per circa 65 miliardi di lire, è condizionato dalla sorte delle fidejussioni rilasciate e delle anticipazioni nel senso che può convertirsi nella realtà in un disavanzo ove gli organismi beneficiari non onorino i loro impegni con gli Istituti di credito e non restituiscano quanto ricevuto in prestito dall'ERSAP.

E' da tener presente, poi, che la situazione economica degli organismi si collega strettamente anche agli interventi per il rilancio della cooperazione di cui alla L.R. n. 4/90 in corso di attuazione.

E' fuori dubbio che la situazione evidenziata nella nota di sintesi del gruppo di lavoro e quella che si registra nel bilancio '91 rappresentano problemi la cui soluzione non può essere certo improvvisata.

Per questo è da apprezzare e condividere l'indicazione del gruppo di lavoro che suggerisce di stabilire un rapporto istituzionale adeguato tra Regione e Stato per un esame di tutto il ventaglio delle possibilità operative tra le quali dovrà essere anche esaminata quella di una eventuale legge particolare per la Puglia che autorizzerà la Regione a destinare nel piano di risanamento una quota parte ben determinata delle risorse a qualsiasi titolo assegnate dallo Stato alla Puglia.

Qualora tale via dovesse essere resa perseguibile, essa si porrà come l'occasione della Regione Puglia per una radicale revisione dei propri programmi di settore e per una nuova e più efficace normativa dall'Agricoltura alla Sanità, dai Lavori Pubblici all'Edilizia Residenziale e ai Trasporti.

Il recupero delle risorse dopo la piena realizzazione del piano di risanamento potrà consentire di affidare alle stesse un ruolo ancor più incisivo, sia nei settori di destinazione, sia nel complesso degli interventi regionali del sistema economico e sociale pugliese.

Per la pesantezza della situazione finanziaria e per la complessità della stessa, va apprezzata e condivisa anche l'indicazione del gruppo di lavoro in ordine all'opportunità di far rientrare nel piano di risanamento l'ammontare consistente delle annualità per le ragioni evidenziate dallo stesso gruppo di lavoro.

Il bilancio 1971 nel risentire fortemente gli effetti della non facile questione finanziaria, presenta un margine ristretto di intervento per l'esercizio di funzioni normali e di quelle di sviluppo per quanto attiene a interventi finanziati da entrate senza vincolo di destinazione.

Accanto alle pressochè consolidate funzioni di sviluppo correlate alle risorse assegnate alla Regione con vincolo di destinazione nei diversi settori di riferimento, si pone nel bilancio '71 un ventaglio di interventi di non trascurabile portata collegati ad assegnazioni provenienti dall'intervento straordinario, da fondi comunitari e da nuovi programmi settoriali nazionali, quali ad esempio quelli per l'ambiente e la difesa del suolo.

Si tratta per gran parte di quelle funzioni che nella legge 335/76, che ha modificato il meccanismo di contabilità regionale, vengono denominate di ulteriore sviluppo.

Le risorse relative agli interventi in parola si ritrovano nel bilancio '91 secondo una ventilazione che colloca le articolazioni degli interventi stessi nei settori più direttamente interessati, riservando una collocazione particolare a quelli di carattere intersettoriale.

Per quanto riguarda i PIM si tratta della articolazione annuale di programmi già approvati dal Consiglio Regionale.

Per quanto attiene i POP si rileva che è stata prevista e considerata l'attivazione di tutti gli interventi che potranno essere avviati, come stabilito nel ddl sul Bilancio '91, solo dopo l'approvazione programmatica e finanziaria da parte dei competenti organismi comunitari ai sensi del Regolamento CEE n.2052/88. Il bilancio '91 registra la somma complessiva relativa al triennio 1991-93 al fine di poter avviare tutto il fronte delle misure approvate dal Consiglio Regionale nell'intento di realizzare il programma nell'arco temporale previsto.

Gli interventi relativi all'ambiente si riferiscono, invece, all'attuazione del programma triennale 89/91 per la tutela ambientale approvato dal CIPE il 3.8.90 ed interessano specificamente il biennio 89/90.

Va sottolineato che il Bilancio registra solo la competenza diretta della Regione posto che il programma in parola prevede interventi dei Comuni con assegnazione di risorse agli stessi secondo le procedure fissate dalle leggi regionali in materia.

Gli interventi per la difesa del suolo si pongono come attuazione degli schemi previsionali e prognostici di cui all'art.31 della L. 193/89 approvati dalla Giunta e tuttora all'esame del Consiglio.

10

Il bilancio '91 registra, inoltre, interventi relativi ai programmi regionali di sviluppo ex art.44 del T.U. delle leggi per l'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno che, approvati dal Consiglio, si integrano in parte con quelli attivati dal FIM e dal POP.

Gli interventi appena richiamati danno un respiro non trascurabile all'azione della Regione. Se ne sottolinea l'importanza non per gli spazi operativi interessati ma soprattutto perchè anche dalla tipologia e dalla organizzazione programmatica degli stessi vanno colte utili indicazioni per la revisione di leggi, soprattutto nella normativa di spesa della Regione.

Il grave, pesante e difficile problema determinato dalla questione finanziaria va affrontato non solo per se stesso ma anche per la rimozione di tutte le cause che lo hanno determinato che vanno da procedure e leggi a comportamenti.

Su questo siamo chiamati tutti a misurarci in uno sforzo che deve mirare essenzialmente a restituire alla Regione la funzione più propria in un nuovo e più responsabile rapporto tra istituzioni e cittadini, nelle scelte che occorre necessariamente compiere ogni qualvolta le risorse si presentino scarse rispetto al fabbisogno.

Si tratta di scelte tra settori come di scelte all'interno di settori e di scelte sul territorio. Per questo è stata richiamata e sottolineata all'inizio la considerazione delle Dichiarazioni programmatiche della Giunta che con grande senso di responsabilità rileva che "è impensabile oggi che la Regione possa fare tutto e ovunque".

Di tanto ci si è fatti carico, nei limiti del possibile, già nella predisposizione del Bilancio '91.

A tal fine va detto subito che il quadro delle entrate è stato formulato con estrema prudenza e quello delle spese con tutto il rigore possibile.

La parte di spesa corrente è stata contenuta nel limite minimo necessario per il funzionamento della Regione e degli Enti strumentali.

Nei settori di attività è stata riservata, in termini relativi, una maggiore e doverosa attenzione, in questo particolare e difficile momento, ai comparti dei servizi sociali, del diritto allo studio nonché in quello per l'occupazione giovanile con risorse in fondo globale per il finanziamento della tanto attesa nuova e più efficace normativa.

Come già rilevato, la ventilazione delle risorse per funzioni di ulteriore sviluppo consente di assicurare interventi di non trascurabile portata nei settori più direttamente produttivi con specifico riferimento alle spese di investimento.

Il richiamato rigore ha portato anche ad inserire nel ddl sul Bilancio '91 una apposita norma (art.9) che riduce i limiti di impegno autorizzati da leggi regionali a carico di risorse senza vincoli di destinazione alle spese autorizzate al 31 dicembre 1990 e vieta l'attivazione di nuove cosiddette annualità.

E' solo un segno, peraltro non trascurabile, di quel più ampio e vasto disegno di rigenerazione dell'attività della Regione richiamato innanzi in coerenza con gli impegni assunti nelle Dichiarazioni Programmatiche.

ART. 1**Stato di previsione dell'entrata**

1. Sono autorizzati l'accertamento e la riscossione, secondo le leggi in vigore, delle imposte e delle tasse, nonché delle somme per entrate di ogni specie dovute alla Regione per l'anno finanziario 1991 rispettivamente in L. 112.005.200.000 e in L. 19.395.114.247.154 giusta lo stato di previsione delle entrate annesso alla presente legge.

ART. 2**Stato di previsione della spesa**

1. Sono autorizzati per l'esercizio finanziario 1991 gli impegni e i pagamenti, secondo le leggi in vigore e secondo le norme contenute negli articoli seguenti, rispettivamente in L. 19.507.119.447.154 e in L. 22.793.604.671.710 giusta lo stato di previsione delle spese annesso alla presente legge.

ART. 3**Quadro generale riassuntivo**

1. È approvato il quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 1991 allegato alla presente legge.



ART. 4

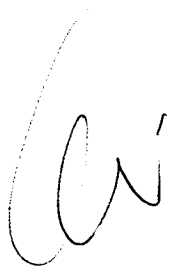
Elenco delle spese obbligatorie

1. Sono considerate obbligatorie ai sensi dell'art. 36 della legge di contabilità regionale, le spese elencate nell'allegato alla presente legge.

ART. 5

Fondo di riserva di cassa

1. Il fondo di riserva del bilancio di cassa è determinato per l'anno 1991 in L. 231.262.036.495 ed iscritto al capitolo 1110020.



1. Entro il limite di impegno delle disponibilità finanziarie maturato a favore della Regione Puglia presso la gestione speciale per l'Edilizia residenziale pubblica della Cassa DD.PF., per la costruzione di alloggi assistiti da agevolazioni in conto interessi nel rispetto della normativa tecnica e finanziaria prescritta dalla legge 5 agosto 1978, n. 457, la Giunta Regionale è autorizzata ad inserire nei programmi finanziati dal Ministero del LL.PP. (Comitato per l'Edilizia Residenziale - C.E.R.) i programmi già avviati in conto di anticipazione operativa e finanziaria in base alla L.R. 9 febbraio 1981, n. 16 ed in base all'art. 10 della L.R. 17 aprile 1984, n. 17, per la parte di ammontamento residuo dei mutui contratti.

Edilizia residenziale

ART. 7

1. Il piano di riparto delle spese sanitarie è approvato dal Consiglio Regionale.

2. Le quote del fondo sanitario trasferite dallo Stato sono utilizzate esclusivamente per il finanziamento delle spese relative alle funzioni sanitarie esercitate dalla Regione a norma della legge 28 dicembre 1978, n. 833, e successive modificazioni ed integrazioni.

3. Fermo il disposto dell'art. 8 della legge regionale 30 aprile 1980, n. 17, alla liquidazione delle competenze dovute alle farmacie convenzionate provvede con proprio decreto il Presidente della Giunta Regionale o l'Assessore Regionale alla Sanità se delegato a norma dell'art. 64 della legge regionale di contabilità n. 17/77.

Sanità
ART. 6

ART. 8

Spese continuative o ricorrenti

1. Le autorizzazioni di spesa per l'anno finanziario 1991 che regolano attività ed interventi di carattere continuativo o ricorrente e che rinviando le loro determinazioni alla legge di bilancio, sono autorizzate per gli importi indicati in corrispondenza di ciascun capitolo di spesa iscritto nell'allegato stato di previsione della spesa stessa.

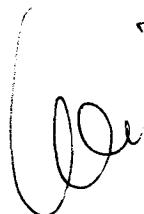
ART. 9

Riduzione di limiti di impegno

1. Le disponibilità esistenti al 31 dicembre 1990 sui limiti di impegno di spesa autorizzati da leggi regionali a carico delle entrate senza vincolo di destinazione del bilancio autonomo regionale, non possono essere ulteriormente utilizzate.
2. I limiti di impegno di cui al comma precedente sono ridotti all'ammontare effettivamente utilizzato al 31 dicembre 1990.

ART. 10

Spese per interventi di sviluppo finanziati con fondi dello Stato e delle Comunità Europee

- 
1. Le spese concernenti interventi di sviluppo finanziati con fondi e risorse finanziarie assegnate alla Regione dallo Stato e dalle Comunità Europee sono autorizzate per le destinazioni ed i rispettivi importi previsti sui corrispondenti capitoli del bilancio 1991.

ART. 11

Intereventi del Programma Operativo Plurifondo (P.O.P.).

Regolamento CEE 2052/88.

1. Gli stanziamenti dei capitoli relativi a spese per gli interventi del Programma Operativo Plurifondo (POP) possono essere attivati solo dopo l'approvazione programmatica e finanziaria da parte dei competenti organismi comunitari.

ART. 12

Fondo globale

1. E' iscritto nello stato di previsione della spesa del bilancio 1991 un Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi in Settori di intervento dotato dello stanziamento di Lire 35.000.000.000.



ART. 13

Passività pregresse

1. E' autorizzata l'iscrizione del Cap. 1040100 nello stato di previsione della spesa del bilancio 1991 del "Fondo per il pagamento di passività pregresse" con la dotazione di L. 26.997.874.200.

ART. 14

Regolarizzazioni contabili

1. Tutte le operazioni contabili compiute in esecuzione dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di cui alla legge regionale 23 gennaio 1991 n. 1 sono trasferite, a cura della Ragioneria regionale, sui competenti capitoli del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1991 approvato dalla presente legge.

ART.15

Variazioni di bilancio

1. La Giunta Regionale è autorizzata, ai sensi dell'art. 43 della L.R. 17/77, ad apportare nel corso dell'esercizio, con proprie deliberazioni, le variazioni al bilancio occorrenti per la iscrizione delle entrate derivanti da assegnazioni dello Stato vincolate a scopi specifici, nonché per l'iscrizione delle relative spese quando queste siano tassativamente regolate dalla legge.
2. Ogni deliberazione assunta ai sensi del precedente comma è trasmessa dalla Giunta al Consiglio perché ne prendano conoscenza le competenti Commissioni consiliari.

ART. 16

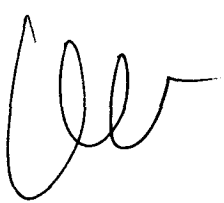
Bilancio pluriennale

1. E' approvato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 della legge regionale 17/77 e successive modifiche ed integrazioni, il bilancio pluriennale per il triennio 1991 - 1993 nelle risultanze di cui al quadro di previsione delle entrate ed al quadro di previsione delle spese allegati alla presente legge.

ART. 17

Clausola d'urgenza

1. La presente legge è dichiarata urgente ai sensi degli artt. 127 della Costituzione e 60 dello Statuto ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia.



CONSIGLIO REGIONALE PUGLIA
Trasmesso alla I^a Commissione Consiliare permanente il 16/4/84



CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA
GRUPPO DEL PARTITO DEMOCRATICO
DELLA SINISTRA (P.D.S.)

*conf. bilancio
del 1991*

D.D.L. Giunta regionale

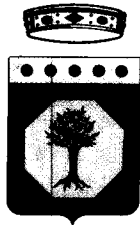
"BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE PUGLIA
PER L'ANNO FINANZIARIO 1991 e
BILANCIO PLURIENNALE 1991-1993"

(Atti Consiglio n. 28/A - V Legislatura)

RELAZIONE di MINORANZA

(a norma art. 16, 6° c., Regolamento
interno del Consiglio)

relatore: presidente Vito Angiuli a
nome del Gruppo Consiliare del P.D.S.



CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA
GRUPPO DEL PARTITO DEMOCRATICO
DELLA SINISTRA (P.D.S.)

Signor Presidente,

Colleghi consiglieri,

ci è stato rimproverato da altre formazioni politiche e da una parte della stampa, in modo ricorrente, la correttezza del gruppo che presiedo nella pluriennale vicenda finanziaria - veramente incredibile - che oggi sembra condannare la nostra Regione alla impotenza operativa.

Si è detto che anche noi abbiamo voluto "usare" la Regione come fonte di erogazione incontrollata per soddisfare una pressione, ancorchè legittima, del nostro elettorato.

Noi non neghiamo che si siano potute determinare limitate dinamiche di questo tipo, perchè esse sono incompressibili in un sistema politico come quello che vede una grande forza popolare "bloccata" pregiudizialmente nella sua aspirazione a concorrere al governo della cosa pubblica.

Ciò che vogliamo però rivendicare, con giusto orgoglio, è la direzione di marcia del nostro operato, che è stata chiara e netta proprio a partire dalla fase di primo sviluppo della sofferenza finanziaria.

Ciò che conta, come sempre, sono i fatti.

Nel dicembre del 1986, in un seminario all'Hotel Apulusion, noi ponemmo le basi per la riforma radicale del governo finanziario della Regione.

Non vi era in noi una idea "ragionieristica" (con tutto il rispetto per i ragionieri) del governo dei decorsi finanziari: infatti, già in quella occasione richiamammo l'utilità di approvare due nostre proposte di legge e un documento:

- 1) p.d.l. sulla disciplina del procedimento di programmazione e sul coordinamento interistituzionale (14/1/1986)
- 2) p.d.l. sulla istituzione del Centro regionale di ricerche economico-sociali (23/10/1986)

3) documento sulla nuova organizzazione degli uffici regionali.

La nostra idea era ed è rimasta sempre questa: legare il governo delle poste di entrata e di spesa ad atti realistici ma incisivi di riforma della procedure amministrative e finanziarie, di rafforzamento della capacità di monitoraggio, analisi e studio, di ristrutturazione efficiente ed efficace dell'organizzazione operativa, di approntamento di quadri programmatici essenziali.

Abbiamo insistito su questa linea presentando progetti e formulando proposte.

Nell'agosto 1988 fu promulgata la legge "Istituzione dell'anagrafe degli interventi finanziari regionali": è l'unica nostra p.d.l. (del 18/12/1987) tradotta in legge ma, all'attualità, è sconsolante constatare che non è stata attivata.

Il 24/6/88 abbiamo presentato la p.d.l. "Procedure e norme per la realizzazione in Puglia di un sistema informativo regionale integrato" e il 13/12/1988 la p.d.l. "Norme di riordino delle procedure finanziarie e per la certificazione sistematica dei decorsi della spesa": quest'ultima p.d.l. è giunta fino alla ... approvazione nella commissione competente, poi si è fermata.

Il 21/12/1989 abbiamo presentato tre p.d.l. sull'organizzazione burocratica del Consiglio Regionale, della Presidenza della Giunta e della Giunta (assessorati): queste leggi, frutto di una riflessione approfondita (il primo seminario pubblico sulla riforma degli uffici, organizzato dal nostro Gruppo, risale al 27/3/1987), offrivano un modello flessibile e innovativo per l'organizzazione burocratica, ma su questa materia le maggioranze regionali non hanno mai voluto legiferare neppure parzialmente.

Questo è ciò che va sottolineato. Il resto è importante e doveroso, ma tutto sommato secondario. Abbiamo, per dovere morale, impugnato sempre i documenti di bilancio presso il Governo centrale: in particolare nell'impugnazione del gennaio 1988 abbiamo avanzato il dubbio sulla liceità costituzionale della abrogazione di leggi sostanziali attraverso la legge di bilancio, mentre nell'impugnazione del giugno 1989 abbiamo segnalato che il

bilancio non evidenziava il deficit effettivo, limitandosi a "coprimere" solo una parte minima e sottolineavamo che al deficit effettivo si deve in ogni caso provvedere sul piano della competenza e non solo della cassa attraverso l'evidenziazione del saldo presunto dell'esercizio precedente, e inoltre che non era rispettato l'obbligo (art. 23 L.R. 17/77) di elencare in apposite note l'entità delle somme necessarie per far fronte alle annualità per contributi già concessi o per nuovi contributi da concedere.

L'opposizione al Governo centrale sul bilancio 1989 comprendeva ben 14 punti di contestazione, tutti - ci sia consentito sottolineare - fondati e verificabili.

Eppure il Governo centrale ha sempre approvato senza battere ciglio: ciò a riprova del fatto che esso non può esercitare una vera funzione di garanzia e che il dettato costituzionale, su questo punto, è da cambiare.

Ci siamo decisi, a partire dal 1989, proprio per la gravità della situazione, a presentare una nostra relazione di minoranza.

Ciò facciamo anche quest'anno: a maggior ragione, crediamo, non certo per mero desiderio di contestazione.

In sintesi nel comportamento delle Giunte regionali noi rileviamo un grave deficit di cultura di governo: è questo deficit che ha reso possibile il grave deficit finanziario!

Non si spiega diversamente, infatti, l'assoluta mancanza di responsabilità delle Giunte in ordine ai propri doveri di eletti dalla collettività per governare un Ente complesso come la Regione.

Avremmo compreso se alle nostre proposte fossero state opposte altre, ritenute più acconce: ma non comprendiamo, se non con la chiave di lettura cui abbiamo accennato, l'assoluto nullismo quanto a misure che fossero in grado di intervenire sulle cause strutturali, genetiche, della sofferenza finanziaria, e non soltanto sulle manifestazioni finali.

L'ultimo esempio riguarda la questione, molto importante, del monitoraggio dell'azione amministrativa: la legge di bilancio per il 1990 ha introdotto il controllo di gestione in un apposito articolo, la Giunta ha approvato una delibera per attuare questo articolo (delib. n. 3876 del

29/6/90), dopodichè tutto si è fermato: perchè? Noi, desidero ripeterlo, non comprendiamo questa superficialità nell'affrontare questioni senza dubbio di rilievo.

Colleghi consiglieri, il dato attuale sul "deficit effettivo" è più che noto. Ciò non significa, tuttavia, che il dato noto sia quello "veramente" effettivo (c'è quasi da sorridere nel proporre questo gioco di parole!).

Infatti manca il calcolo ufficiale di poste importanti relative agli enti strumentali, senza cui non è possibile accedere ad una definizione di deficit consolidato: ora, se il consolidamento fosse soltanto una esigenza di tipo conoscitivo, si potrebbe sorvolare sulla lacuna, ma sappiamo bene che l'attività di spesa e di entrata degli enti strumentali pugliesi è strettamente collegata alla finanza dell'Ente-madre, per cui il suo espianto concorre a conferire inattendibilità ai calcoli.

Il deficit al 31/12/1990, in ogni caso, è così quantificato nei documenti ufficiali:

1. risultato di amministrazione	691.203.075.874
(disavanzo gestioni precedenti)	
2. debiti "fuori bilancio"	326.473.147.267
3. residui passivi perenti	123.877.597.006
4. sopravvenienze passive	26.997.874.200
	<hr/>
	1.168.551.694.347

Fin qui siamo sul piano del "deficit effettivo" pregresso, almeno di quello rilevato ufficialmente: l'esistenza di questo deficit è di per sè un problema spinoso, specie allorchè saranno rilevate le poste consolidate e registrate eventuali altre sopravvenienze passive.

Ma una seconda rilevantissima questione di sofferenza finanziaria riguarda il problema dell'equilibrio della gestione corrente su base annua.

Se ci soffermiamo sulla gestione 1991, il quadro del risultato differenziale utile a comprendere lo stato di equilibrio è il seguente:

entrate libere da vincoli:

1)art. 8 L. 281/70 e tributi propri	760.187.393.465
2)art. 9 L.281/70	110.000.000.000
3)entrate patrimoniali e utili vari	38.143.390.324
4)alienazione di beni patr., trasfer. di capitali e rimborso crediti	53.643.965.531
	<hr/>
in totale	961.974.749.320

uscite "insopprimibili":

1)funzionamento	470.113.090.000
2)annualità su interv. di settore	
-inser. bil. '91	12.262.000.000
-non inser. bil. '91	542.891.000.000
	<hr/>
	555.153.000.000
3)accantonamenti, oneri finanz. e rimborso prestiti ¹	167.119.875.769
	<hr/>
in totale	1.192.385.965.769
differenza (-)	230.411.216.449

1

al netto del fondo per le leggi in corso di adozione (25 mrd), della restituzione delle anticipazioni di cassa (110 mrd) e dell'accantonamento per l'edilizia residenziale pubblica (100 mrd).

Dunque, lo squilibrio corrente per l'anno 1991 si assesterebbe su circa 230 miliardi di lire, senza con ciò prevedere alcun intervento discrezionale e quindi limitandosi ad attivare i soli interventi nazionali che ammontano in tutto, per il 1991, a oltre 7.700 miliardi compresa la sanità così ripartiti:

-agricoltura	447.387.565.834
-industria e artig.	5.304.000.000
-turismo	11.978.600.000
-edilizia	201.791.300.000
-lavori pubblici	598.500.000
-trasporti	217.412.860.000
-ambiente e risorse nat.	133.800.000.000
-energia	10.951.500.000
-interv. Mezzogiorno	173.382.940.000
-formaz. professionale	95.000.000.000
-fondi strutturali Cee	1.097.638.320.000
-P.I.M.	44.208.040.000
	<hr/>
totale	2.439.453.625.834
-sanità	5.259.121.658.465
	<hr/>
totale generale	7.698.575.284.299
	=====

Come può comprendersi, la sofferenza finanziaria della nostra Regione all'attualità, dovendo essere calcolata come somma algebrica del disavanzo di amministrazione riveniente dagli esercizi precedenti e dello squilibrio corrente in corso d'anno, assomma senza nuova legislazione regionale sull'autonomia impositiva a ben:

1.168.551.694.347 +

230.411.216.449

1.398.962.910.796

Quindi, 1400 miliardi di sbilancio al 1991 che si deduce,

sottolineamo ancora, semplicemente dai documenti ufficiali, salvo a sommare ad esso eventuali nuove passività e sopravvenienze passive nonché le risultanze finanziarie degli enti strumentali.

A fronte di questo sbilancio effettivo, comprimibile soltanto (peraltro in misura irrisoria) agendo ulteriormente sulle entità delle poste di "spesa insopprimibile", non valgono molto le operazioni di puro trucco contabile che la Giunta ha posto in opera in questi ultimi giorni nel tentativo di presentare al Governo centrale documenti di bilancio "in regola" con le leggi di contabilità e quindi passibili di approvazione.

Questi "trucchi contabili" si stanno esercitando, come è noto, essenzialmente nel rinviare a data successiva l'evidenziazione del disavanzo della gestione 1990 (pari a mrd 324.587.902.879) e di parte cospicua della spesa per annualità a maturazione nel 1991 (per una somma pari a mrd 542.891.000.000), inoltre nel presentare (nella relazione di accompagnamento) una tassonomia di spesa "rigida" che non è esaustiva, limitata com'è alle sole spese per il funzionamento e per l'ammortamento dei mutui diretti che non dà conto esatto della "rigidità" effettiva della gestione 1991.

A quest'ultimo proposito si giunge ad "occultare" una massa di spesa "rigida" pari a circa 600 miliardi di lire, cosa che rende possibile alla Giunta di proporre una imputazione discrezionale di circa 300 miliardi di lire considerati quale "risparmio pubblico": è davvero singolare che la nostra Regione presenti il cosiddetto primo risultato differenziale del bilancio in positivo!

Colleghi consiglieri,
prima di esporre le proposte del gruppo che presiedo in ordine a questa grave situazione dei conti regionali, riteniamo utile tentare una rapida interpretazione dell'accaduto.

Il caso pugliese andrebbe indagato con gli strumenti della scienza politica, della sociologia, dell'analisi organizzativa e finanziaria: occorrerebbe un vero e proprio "consulto" di scienziati per giungere ad una diagnosi rigorosa e proporre la cura più efficace!

Tuttavia, con mezzi più modesti a nostra disposizione, proveremo ad

avanzare una ipotesi.

E' indubbio che la Regione, per insipienza dei suoi governi, ha imboccato un comportamento "prociclico" solo da un paio d'anni: dal 1988, cioè, la maggioranza regionale ha finalmente compreso che lo "stress fiscale" era una realtà che coinvolgeva tutti i Paesi occidentali, tutte le Regioni.

Mentre in altre Regioni ciò è stato visto per tempo e si è cercato di reagire a questa situazione con comportamenti, appunto, "prociclici", qui da noi abbiamo voluto essere "anticiclici" in modo pervicace; e anzi, quando si è deciso di cambiare rotta, adeguandosi al ciclo generale recessivo, lo si è fatto scegliendo la strada inutile (anzi, dannosa) dei tagli indiscriminati e delle abrogazioni "selvagge" di intere normative invece di quella consistente nella revisione selettiva delle poste finanziarie e nella riforma organica della legislazione.

Perchè ciò è accaduto?

E' chiaro che alla base del ritardo, della non comprensione c'è stata l'incapacità e la non-volontà di riadeguare le aspettative riposte in un mega-Ente quale la Regione, con le sue possibilità erogatorie e regolative estese e spesso incisive, a scenari più austeri, più rigorosi di uso della funzione pubblica.

Concetti come l'efficienza, l'efficacia, l'equità erano dibattuti in (rari) convegni, ma non diventavano materia di politica concreta.

La funzione legislativa e normativa in genere è stata piegata, senza soluzione di continuità, a finalità di scambio fra eletto ed elettore, in molti casi scambio personalizzato, utile alle persone, non all'insieme della collettività.

La negozialità, che pure si sostiene su regole, e la razionalità sono state accantonate.

Ecco perchè questa Regione non è riuscita ad adottare uno straccio di quadro programmatico generale, dopo il piano dei primissimi anni '80; ecco perchè il monitoraggio e l'analisi degli effetti dell'azione amministrativa sono stati ritenuti esercizio vuoto, inutile.

Ecco perchè, infine, la struttura burocratica è stata lasciata in balia

di se stessa, sostenuta solo da un rapporto individualizzato con i rappresentanti di governo via via succedutisi.

Le conseguenze di tutto ciò sul piano dell'efficienza e della efficacia sono disastrose.

Alla metà del 1988 i rendiconti da esaminare ammontavano a oltre 10.000: saremmo curiosi di sapere alla data di oggi quali progressi si sono fatti.

Insomma, l'istituzione è stata piegata spudoratamente a interessi di parte, di partito, di corrente, di persona.

Il risultato è sotto gli occhi di tutti: in ogni cosa deve pur esserci un punto di equilibrio, affermavano gli antichi.

Bene, questo punto è stato qui da noi abbondantemente superato, con la conseguenza che siamo la Regione più dissestata d'Italia.

Ed è certo di cattivo gusto, oltre che rappresentare un'ennesima turlupinatura, affermare che questa situazione di dissesto è comune anche ad altre Regioni: di questo avviso non è l'ispettore generale del Ministero del Tesoro, che in un recente convegno milanese ha sostenuto cose ben diverse.

E' agevole immaginare cosa tutto ciò ha causato in termini di mancato sviluppo economico e di appannamento delle "chances" in campo sociale e civile.

Nel corso degli ultimi quattro anni ad esempio, in conseguenza della presa di coscienza del dissesto, i finanziamenti regionali rivolti a sostenere le condizioni di vita della collettività attraverso una appropriata rete di servizi sono stati così drasticamente ridotti da costituire, quest'anno, neppure la quarta parte dei già irrisori stanziamenti di quattro anni fa.

La disponibilità di circa 27 miliardi da trasferire ai Comuni per garantire l'area della terza età, dei minori, degli asili nido, la prevenzione del disagio sociale e dell'emarginazione e quant'altro attribuito dal D.P.R. 616/77 non consentirà neppure di coprire le spese per le rette di mantenimento degli anziani e dei minori che vivono negli istituti assistenziali.

Ogni altro servizio (assistenza domiciliare e interventi per gli anziani, lotta all'emarginazione e contro le tossicodipendenze, sostegno all'affido familiare, impegno di prevenzione e reinserimento della devianza

minorile e così via) viene drasticamente eliminato e comunque impedito dalla totale mancanza di risorse finanziarie.

Così come drasticamente decurtata è la disponibilità per il diritto allo studio, scolastico e universitario (rispettivamente 35 e 27 miliardi), in una regione in cui l'abbandono scolastico è una vera piaga, mentre il sostegno agli studenti universitari, in massima parte non residenti nei luoghi di studio, appare ormai sempre più una illusione.

Ancora più grave è la situazione per i servizi sanitari. Per effetto della legge finanziaria dello Stato da quest'anno gli splafonamenti del Fondo Sanitario Regionale non saranno più ripianati con risorse nazionali ma ricadranno sul bilancio della Regione, che dovrebbe provvedervi utilizzando anche l'autonomia impositiva. Le stime fatte dall'assessorato competente e dalla commissione permanente sanità indicano in una cifra che si aggira attorno ai 700-800 miliardi il prevedibile ulteriore fabbisogno finanziario per il 1991 da sommare al trasferimento statale.

Come saranno reperite queste risorse? Si interromperà l'assistenza? Verranno tagliati gli stipendi?

Settori importanti dell'economia regionale, aree strategiche di diffusione delle opportunità sociali e di difesa dello "stato del benessere" sono stati e sono insomma colpiti da questa dissennata utilizzazione delle potenzialità connesse all'Ente Regione e i cittadini pugliesi hanno "ricavato" solo svantaggi quanto ad efficienza complessiva ed equità del sistema; cosa dovremmo dire, infine, del danno e dello spreco che tutto ciò sta provocando in fatto di possibile salto in avanti delle capacità imprenditoriali, delle attitudini e spinte all'autogoverno attivo da parte dei poteri locali?

Chi calcolerà questo bilancio non monetario? Chi costruirà questa vera e propria contabilità negativa di costi e benefici in termini economici, sociali e civili?

Collegli consiglieri,
avevamo intravisto, sin dall'avvio di questa legislatura, nella situazione finanziaria della Regione una vera e propria questione istituzionale. Pur non conoscendo allora la quantità del deficit e l'ammontare dell'indebitamento, avevamo compreso come la qualità del fenomeno fosse tale da non poter essere affrontato e risolto con i normali strumenti di tecnica finanziaria.

Al pettine sarebbe arrivato un nodo che per le sue dimensioni e per gli effetti perversi che generava tendeva a mettere in discussione non l'aspetto, sia pure fondamentale per la vita della Regione, quale quello della gestione delle proprie risorse di bilancio, ma l'intera istituzione, il suo rapporto con la società civile, l'immagine stessa della Puglia davanti all'intero Paese.

L'azione di questi mesi svolta da noi, quale forza di opposizione, se da un lato è stata diretta a far emergere il deficit sommerso, le cause che lo hanno provocato, le responsabilità politiche, dall'altro non ha mancato di cimentarsi in un'azione di risanamento, di rigore e di ridefinizione del ruolo e delle funzioni dell'Ente Regione.

Abbiamo chiesto che l'intero Consiglio, attraverso i suoi organi istituzionali, contribuisse all'opera di chiarezza e di verità, con questo spirito abbiamo partecipato ai lavori della prima Commissione consiliare, non abbiamo messo il bastone fra le ruote ad una maggioranza che spesso si è presentata confusa e senza una strategia concreta e verosimilmente praticabile.

Con ciò non intendiamo svalutare affatto le decisioni assunte dalla Giunta, che hanno portato a prime esplicite ammissioni, accantonando le reticenze del passato e dichiarando esplicitamente le cause del dissesto finanziario, senza però verificare le responsabilità politiche che si nascondono dietro "le carenze di carattere organizzativo, i comportamenti non adeguati, le insufficienze di varia natura o le procedure di spesa rivelatesi per tanti aspetti incontrollabili e forse anche irregolari". Non vi è alcun dubbio che abbiamo una struttura burocratica in generale e una Ragioneria in particolare assolutamente incapaci di rispondere, per come sono organizzate,

alle esigenze complesse di una Regione.

Ma è altrettanto fuori dubbio che tutto ciò rispondeva ad una concezione di intendere il governo di questa istituzione, perchè ha fatto comodo ad un sistema di potere costruire e conservare strutture senza alcuna autonomia per poter piegare a particolari interessi l'intero apparato fino a spingerlo nell'illegalità. Il presunto avanzo di amministrazione, assunto in questa Regione a sistema per ottenere il rigonfiamento delle entrate, non si stabiliva sulla base di un regolare rendiconto scientificamente riscontrato, ma a partire dalle esigenze di spesa; e di bilancio in bilancio si modellava l'avanzo a seconda delle esigenze che i "voraci" assessori esprimevano per alimentare il proprio sistema di consenso e mentre si iscrivevano in bilancio poste contabili assolutamente inesistenti dall'altra parte si perdevano risorse reali rivenienti dai finanziamenti extra regionali e comunitari.

I comportamenti, in coerenza con quanto affermato, dovevano cambiare, ma così non è stato.

A dicembre questa Giunta continuava ad assumere impegni basandoli su un presunto avanzo che persino i messi della Regione sapevano inesistente, e solo nei giorni scorsi, dopo un intervento della Commissione Permanente Bilancio, si è deciso di sospendere e rivedere quegli impegni.

Ma intanto, ecco cosa è avvenuto: ancora una volta si è illusa gente, si è lasciato intendere che nonostante le difficoltà finanziarie ci fossero margini per interventi diretti a valere sul bilancio regionale.

Che dire poi della iniziativa propagandistica della Giunta che in questa situazione ha approvato un disegno di legge sull'occupazione giovanile non garantito da alcuna copertura finanziaria: il fondo globale per nuove leggi, infatti, previsto in bilancio con una dotazione di 35 miliardi, è stato ridotto a 25 per emendamenti presentati dalla giunta e dalla maggioranza ed è destinato a scomparire: alle prime variazioni di bilancio sarà saccheggiato per coprire le spese che sono state sottovalutate (-11 miliardi per il personale della Regione, solo 2 miliardi per spese obbligatorie, neanche una lira per passività pregresse).

Si è condotta in questo bilancio l'operazione opposta del passato:

mentre prima si sovrastimavano le entrate, ora si sottostimano le uscite per continuare a distribuire qualche miliardo agli assessori.

Per non parlare poi della assenza totale nel bilancio di previsione di ogni riferimento al deficit "fuori bilancio" che si accumulerà nella spesa per la sanità e che prevedibilmente sfiorerà i 1000 miliardi.

Collegli consiglieri, il nostro Gruppo, a fronte dei guasti creati, non si è mai tirato indietro sul piano della proposta tecnica e politica.

Tecnicamente abbiamo messo a punto, da ultimo, le nostre proposte nel convegno svolto il 25/3/91 all'Hotel Jolly.

Al centro della nostra proposta è, lo ribadiamo, la dichiarazione di "dissesto" finanziario.

Non è una dichiarazione che può condurre a precise conseguenze giuridiche, perchè la legge-quadro sulla contabilità delle Regioni non contempla ciò che la legislazione nazionale ha contemplato di recente per Comuni e Province (legge n. 144/89).

Tuttavia è ugualmente un atto moralmente doveroso e tecnicamente utile, per di più.

Bene, noi consideriamo il recente "viaggio" del Presidente della Giunta a Roma una decisione di pratico accoglimento di questo nostro punto di vista: poco importa, infatti, che non ci sia un formale ordine del giorno approvato dall'Assemblea con la dichiarazione di dissesto; ciò che conta è averla fatta nel contatto ufficiale con l'Autorità centrale.

Certo, è amaro dover constatare il punto cui ci si è ridotti, è amaro farlo in una fase, come l'attuale, in cui le Regioni unanimemente chiedono uno Stato quasi-federale.

Tuttavia era doveroso, e necessario sul piano operativo.

Infatti, noi sfidiamo chiunque a ritenere di poter sanare la sofferenza effettiva della nostra Regione (nella sua reale, veritiera consistenza, che tuttora per verità non conosciamo compiutamente) con i fondi ordinari di bilancio, "vincolati" o meno che siano.

Si potrebbe tentare, certo, ma a tre condizioni:

- 1°) comprimere per molti anni oltre ogni limite realisticamente accettabile le spese "rigide"
- 2°) rinunciare per molti anni ad ogni tipo di intervento diverso da quelli resi possibili dalla legislazione nazionale e comunitaria
- 3°) ridurre drasticamente la portata degli stessi interventi supportati da fonte regolativa ultra-regionale.

E' possibile ciò? Se la maggioranza ritiene di sì, lo dica apertamente e avanzi proposte tecnicamente strutturate in tale direzione.

Se ciò, invece, non è possibile, come crediamo, allora non si sfugge alla necessità di una manovra contestuale che agisca tanto sul ripiano del deficit effettivo quanto sul riequilibrio della gestione annua corrente, utilizzando anche un intervento di solidarietà garantito centralmente.

A nostro avviso, due sono le strade, contestuali, da imboccare.

La prima consiste nel porre in opera tutte quelle misure di tipo finanziario, economico, regolativo e organizzatorio che servono per incidere sull'andamento del cosiddetto "risparmio pubblico" cioè sul decorso dello squilibrio gestionale annuo.

Ciò significa varie cose:

- a) nuovo apparato di leggi, rifondendo le attuali in pochi testi unici di settore le cui procedure finanziarie siano funzionalizzate ai documenti generali di bilancio e al concerto interistituzionale (questa proposta era già contenuta nella nostra p.d.l. del 1986);
- b) costruzione generalizzata della procedura di analisi della gestione attraverso la semplice applicazione dell'articolo di legge già in vigore, cui abbiamo accennato in precedenza;
- c) alienazione di beni patrimoniali non redditizi per la Regione ovvero non strumentali all'esercizio delle proprie competenze costituzionali, agendo soprattutto sui beni immobili la cui valutazione provvisoria globale è pari a circa 1.000 miliardi di lire;
- d) revisione dei protocolli di intesa con il sistema delle banche, al fine di migliorare le condizioni relative alle operazioni finanziarie (a cominciare dalla introduzione di un sistema automatico di revisione dei tassi passivi);

- e) attuazione della legislazione centrale sull'autonomia impositiva, evitando però lo scandalo consistente nel presentare ai cittadini richieste di prelievo tributario che servano a coprire generiche passività pregresse, ma chiarendo in modo limpido gli obiettivi di investimento cui finalizzare l'uso del prelievo;
- f) ulteriore ridimensionamento di spese correnti non essenziali, offrendo un esempio di austerità che sembra doveroso nell'attuale frangente;
- g) studio della situazione degli enti strumentali, procedendo a incisive e rapide ristrutturazioni e accorpamenti per legge (pensiamo in particolare all'ERSAP, che non può sopravvivere nelle condizioni attuali) e al riversamento delle eventuali poste attive qualora siano maturate negli enti cui la Regione partecipa con proprie quote azionarie (pensiamo alla FINPUGLIA, anzitutto);
- h) approvazione di una linea di misure legislative in grado di innalzare il punto di efficienza strutturale dell'Ente e la dotazione umana di "expertise": ordinamento degli uffici, Centro di Ricerche, sistema informativo integrato.

La seconda strada consiste nell'attivare le procedure necessarie per lanciare un prestito obbligazionario garantito dalla Regione e dalle Autorità Centrali cui partecipino, come acquirenti, il sistema bancario e parabancario nonché le partecipazioni statali, "holdings" private (in cambio di contropartite), altri centri nazionali ed anche -attraverso la mediazione ministeriale- comunitari.

Come giustamente ha dichiarato il Presidente della Commissione per la spesa pubblica (operante presso il Ministero del Tesoro), prof. Piero Giarda, il prestito obbligazionario, se è da contrarsi, non può essere finalizzato esclusivamente, nè prevalentemente al pagamento delle partite di deficit pregresso: esso deve essere percentualizzato in modo preponderante in direzione di spese di altra natura (per investimenti e servizi) pur garantendo una quota da destinare all'estinzione del deficit.

La gestione del prestito, naturalmente, dovrebbe operare su base poliennale.

Invece, la proposta della giunta consistente nel riversare una quota di circa il 2% dei finanziamenti extraregionali in un fondo da costituire appositamente e da impiegare per l'estinzione del deficit non ci sembra possa recare un grande ristoro: poichè dobbiamo presumibilmente escludere le contabilità speciali e le risorse CEE, quindi partire da una base di risorse che si aggirerebbe intorno ai 6.400 miliardi di lire all'anno, di cui ben 5.200 relativi alla sanità (settore, com'è noto, del tutto "a rischio"), le somme impiegabili non supererebbero nella migliore delle ipotesi 130 miliardi circa all'anno, nella peggiore (al netto della sanità) 25 miliardi circa.

La banda di oscillazione, comunque, è da comprendere fra questi due estremi.

Inoltre, questa proposta ci sembra non coerente con la vigente legislazione sul finanziamento e la contabilità delle Regioni: riteniamo improbabile e anzi abnorme che una legge regionale possa contenere profili in totale deroga alle norme di principio della legge 335/76!

Più credibile ci sembra, invece, la via maestra consistente nell'utilizzare la nuova normativa prevista dalla legge n. 158/90, che attenua la vincolatività delle risorse ordinarie trasferite in forza di legislazione nazionale settoriale, rendendo così più praticabile l'opera di risistemazione contabile all'interno dei documenti di bilancio, che potrebbe sostanzarsi nella istituzione di normali poste di spesa per la copertura di deficit pregresso accertato ed evidenziato nel bilancio di previsione attraverso l'applicazione del risultato presunto della gestione precedente (nel nostro caso, del disavanzo presunto).

Noi riteniamo che già nell'esercizio finanziario in corso sia possibile e utile attivare questo accorgimento.

Il Governo regionale, in ogni caso, non ha presentato all'attualità alcuna proposta organica di risanamento: si riserva di farlo entro la metà dell'esercizio in corso, in sede di assestamento del bilancio.

Noi ribadiamo che questa proposta deve avere la sostanza di un progetto organico di innovazione normativa e la struttura, per quel che riguarda le operazioni finanziarie, di un piano poliennale approvato con legge regionale,

misura a nostro avviso necessaria per via degli effetti che esso deve poter esplicare nei confronti dei terzi (creditori e debitori compresi).

Sottolineamo però, nel contempo, che la mancata presentazione del piano di risanamento o comunque delle sue linee essenziali è una grave manifestazione di impreparazione e, anzi, di insipienza: si è perso tempo prezioso, e non ci riferiamo soltanto all'operato dell'attuale giunta, perchè, come dimostrano le tabelle che abbiamo allegato alla presente relazione, i decorsi della finanza regionale conoscono andamenti sofferenti da tempo.

Signor Presidente,

Colleghi consiglieri,

a conclusione del ragionamento che sin qui ho sviluppato, mi pare ineludibile una domanda. Come mai è potuto accadere tutto ciò? La risposta a questa domanda è molto semplice poichè è insita nel modo di essere di questa Regione, nel suo ruolo, nella sua funzione. In venti anni questa istituzione è divenuta, per scelta politica, un enorme ente di gestione che ha accentrato funzioni e risorse e si è assunto compiti che non gli spettavano costruendo un mostruoso apparato burocratico amministrativo oberato di incombenze tali da rimanere schiacciato. Le migliaia di delibere, le decine di migliaia di atti amministrativi necessari ad attuare leggi molto spesso create per soddisfare esigenze di gruppi sociali ristretti, sono la dimostrazione concreta dell'intreccio forte che si è determinato fra crisi finanziaria e crisi istituzionale.

Parlare quindi della necessità di una vera e propria rifondazione democratica dell'istituzione, dell'apertura di una fase costituente che coinvolga l'intero sistema delle autonomie locali pugliesi e con esso soggetti e organizzazioni della società, dell'economia, della cultura di questa regione, non vuol dire assolutamente enfatizzare una scelta politica nel momento in cui siamo alla ricerca di soluzioni "tecniche" ad un problema quale è quello della finanza regionale.

Al contrario, cogliere il nesso stretto e irrinviabile fra questi due momenti, vuol dire compiere un salto di qualità nella cultura politica per avviare quel processo di riforma che solo può condurre al superamento delle

crisi attuali e prospettare un nuovo e diverso futuro per la Puglia.

Non si può accettare l'idea di chi pensa che bisogna attendere le scelte e le decisioni dall'alto e cioè che si avvii una generale riforma istituzionale prima di mettere mano ai cambiamenti che ci interessano, perchè ammesso che ciò avvenga, e purtroppo la confusa e contraddittoria situazione nazionale non lo garantisce affatto, noi saremmo in enorme ritardo.

Così come ritardi vistosi si sono accumulati a poche settimane dalle scadenze previste dalla legge n. 142, per compiere quelle scelte e decisioni necessarie ad attuare una riorganizzazione dell'assetto territoriale e istituzionale della Regione.

Ancora, se qualcuno o l'intero governo regionale pensa di trarre un qualche vantaggio dalle ventilate ipotesi di riforma delle Regioni e in particolare quella sull'autonomia impositiva commette un errore madornale.

Si è compreso cosa intende il governo nazionale per autonomia impositiva: scaricare sulle regioni parti consistenti del debito pubblico quale quello per la sanità e trasporti; se ciò avvenisse per noi, per le condizioni in cui si trova la finanza regionale, sarebbe aggiungere disastro a disastro.

Non c'è quindi via di scampo: bisognerà operare già in questa fase in una visione globale e in campo deve scendere direttamente il Consiglio regionale.

C'è consapevolezza di tutto ciò e soprattutto c'è volontà nelle forze di maggioranza di operare in questa direzione? A mio avviso non vi è nè l'una nè l'altra, e quel che è peggio non vi sono le condizioni politiche oltre che la forza necessaria. Lo stiamo vedendo in queste ultime ore.

Ad una maggioranza risicata e instabile si intende sostituire un governo "forte e autorevole". Chiediamo una spiegazione dell'uso di questi due aggettivi: non si sta forse parlando di una nuova riedizione del pentapartito o comunque di una formula che si fondi sull'asse DC-P.S.I. che sono i responsabili principali della situazione nella quale siamo venuti a trovarci?

Sarebbero guai seri per tutti i pugliesi se in questa logica si rimettesse in moto quel perverso meccanismo competitivo fra partiti che

adoperano gli stessi sistemi di cattura del consenso, fondati sull'uso spregiudicato e clientelare delle risorse pubbliche.

Di ben altro governo avrebbe bisogno la Puglia! Di un governo in grado di rompere con il passato e di innovarsi seriamente nel rapporto fra istituzione e società; di un governo che per autorevolezza e rappresentatività divenisse punto di riferimento per tutte le forze disponibili al risanamento politico e morale delle nostre istituzioni e dei metodi e delle pratiche di governo.

Se dal dibattito e dalle conclusioni di queste giornate non emergeranno fatti nuovi e scelte diverse da quelle sin qui compiute il gruppo del Partito Democratico della Sinistra esprimerà voto contrario ai documenti di bilancio e alle scelte politiche che li sorreggono.

Tale voto non scaturisce, è evidente a tutti, da scelte pregiudiziali vista la nostra disponibilità a concorrere senza equivoci al risanamento finanziario e all'autoriforma istituzionale. Esso è piuttosto determinato dalla constatazione e dalla consapevolezza che non vi sono le condizioni politiche per avviare un serio e credibile processo di riforma che possa aprire nuove possibilità all'economia e alla società pugliese.

Dalla opposizione noi continueremo la nostra battaglia, che è ormai una battaglia di civiltà, perchè la Puglia perda il triste primato che voi le avete conquistato, di Regione più dissestata dell'intero Paese.



CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA
GRUPPO DEL PARTITO DEMOCRATICO
DELLA SINISTRA (P.D.S.)

90

ELABORAZIONI ALLEGATE
ALLA RELAZIONE DI MINORANZA

13

A

CONTI CONSUNTIVI - PARTE ENTRATA -
TABELLA RIASSUNTIVA
DECORSI SENZA CONTABILITA' SPECIALI
(in mld. di lire arrotondati)

ANNI	Stanziameti defin. c./comp.	Accertamenti c/ competenza	Riscossioni c/competenza	Residui attivi finali
1988	6788.858	5168.170	4972.171	195.999
1989	8307.592	7748.020	5500.711	2247.309
1990	9249.584	8987.340	6625.740	2441.599

Elaborazione: Ufficio Gruppo PDS Regione Puglia

CONTI CONSUNTIVI - PARTE ENTRATA -
TABELLA RIASSUNTIVA
DECORSI SENZA CONTABILITA' SPECIALI

(in mld. di lire arrotondati)

ANNI	Massa introitabile	Massa riscuotibile	Massa riscossa	Residui attivi finali
1988	9634.268	8013.580	5295.183	1368.018
1989	9675.610	9116.038	5810.324	3226.874
1990	12476.458	12214.214	7381.180	4913.033

Massa introitabile = previsioni di entrata c/ competenza + residui attivi ad inizio esercizio

Massa riscuotibile = accertamenti + residui attivi finali

Massa riscossa = riscossioni in conto competenza + riscossioni in conto residui

Residui attivi finali = residui attivi formati in conto competenza + residui attivi provenienti es. precedenti

Elaborazioni: Ufficio Gruppo PDS Regione Puglia

CONTI CONSUNTIVI - PARTE SPESA -
TABELLA RIASSUNTIVA DEI DECORSI DI ALCUNI OBIETTIVI
(in mld. di lire arrotondati)

OBIETTIVO OPERATIVO	Anni	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagamenti c/competenza	Impegni	Residui finali c/com
01 SETTORE PRIMARIO	1988	538.912	538.912	64.963	312.732	247.768
	1989	710.068	724.243	62.056	626.573	564.517
	1990	376.181	446.144	28.703	395.419	366.716
03 SETTORE TERZIARIO	1988	49.739	49.739	12.492	38.245	25.753
	1989	102.000	102.142	6.760	65.985	59.224
	1990	94.307	98.678	10.781	87.599	76.817
04 INTERVENTI NEL CAMPO DELLE ABITAZIONI	1988	77.483	77.483	10.373	12.692	2.318
	1989	1.736	86.695	0.314	39.213	38.898
	1990	64.619	66.867	5.222	46.227	41.005
05 STRUTTURE ED ATTIVITA' AL SERVIZIO TERRITORIO	1988	456.916	462.004	248.494	385.307	136.813
	1989	443.957	496.026	224.267	239.817	95.549
	1990	434.770	503.255	273.697	431.749	194.051
06 DIFESA DEL SUOLO E TUTELA DELL'AMBIENTE	1988	15.124	15.124	0.031	10.435	10.403
	1989	40.574	44.125	0.305	43.856	43.551
	1990	17.427	62.027	0.019	15.627	15.607
07 STRUTTURE E SERVIZI DI PROTEZIONE SANITARIA E SOCIALE DEL CITTADINO	1988	3447.308	3876.999	2701.819	3856.436	1154.616
	1989	4075.351	4072.598	3772.346	4067.940	295.573
	1990	5110.685	6334.827	4427.872	6307.566	1879.694
09 STRUTTURE E SERVIZI PER L'ISTRUZIONE E LA F.P., IL LAVORO, L'EMIGRAZIONE	1988	206.507	206.507	56.632	197.486	140.853
	1989	220.740	244.388	79.358	207.943	128.585
	1990	293.801	307.380	67.991	246.565	178.574
11 MUTUI, PRESTITI ED ALTRE OPERAZIONI CREDITIZIE	1988	294.407	304.407	214.141	254.870	40.728
	1989	639.610	562.254	371.843	516.150	144.306
	1990	688.221	688.221	456.900	673.473	216.572

Elaborazione: Ufficio Gruppo PDS Regione Puglia

24

D

CONTI CONSUNTIVI - PARTE SPESA -
TABELLA RIASSUNTIVA DEI DECORSI DI ALCUNI OBIETTIVI OPERATIVI

(in mld. di lire arrotondati)

DESCRIZIONE OBIETTIVO OPERATIVO	Anni	Massa spendibile	Massa pagata	Residui finali
01 SETTORE PRIMARIO	1988	1121.000	237.561	408.666
	1989	1132.909	259.607	757.289
	1990	1203.433	178.405	974.304
03 SETTORE TERZIARIO	1988	110.420	21.195	57.087
	1989	159.229	22.639	97.383
	1990	196.061	32.788	152.194
04 INTERVENTI NEL CAMPO DELLE ABITAZIONI	1988	225.930	35.126	22.157
	1989	108.852	15.651	45.090
	1990	111.957	14.276	77.040
05 STRUTTURE ED ATTIVITA' AL SERVIZIO TERRITORIO	1988	914.280	377.463	202.547
	1989	698.573	315.315	224.398
	1990	727.653	320.652	335.495
06 DIFESA DEL SUOLO E TUTELA DELL'AMBIENTE	1988	62.610	12.548	16.477
	1989	60.602	8.607	51.019
	1990	113.046	3.373	63.272
07 STRUTTURE E SERVIZI DI PROTEZIONE SANITARIA E SOCIALE DEL CITTADINO	1988	4269.067	2833.986	1362.415
	1989	5435.013	4897.139	493.280
	1990	6828.107	4710.360	2090.486
09 STRUTTURE E SERVIZI PER E LA F.P., IL LAVORO, L'EMIGRAZIONE, LA COOP.	1988	419.661	127.196	217.354
	1989	438.094	187.942	196.187
	1990	489.988	115.238	327.515
11 MUTUI, PRESTITI ED ALTRE OPERAZIONI CREDITIZIE	1988	372.544	246.948	44.767
	1989	684.377	405.687	151.096
	1990	839.317	531.240	293.329

Massa Spendibile = residui passivi inizio esercizio + previsioni di spesa

Massa Pagata = pagamenti in conto competenza + pagamenti in conto residui

Residui Finali = residui passivi formati nell'esercizio + residui passivi provenienti dagli es. precedenti.

Elaborazioni: Ufficio Gruppo PDS Regione Puglia

CONTI CONSUNTIVI - PARTE SPESA -
TABELLA RIASSUNTIVA DEI DECORSI DI ALCUNI OBIETTIVI
(rapporti percentuali)

DESCRIZIONE OBIETTIVO	Anni	Pagamenti/Impegni c/competenza (%)	Massa pagata/Massa spend. (%)	Residui finali/Massa spend. (%)
01 SETTORE PRIMARIO	1988	20,77	21,19	36,45
	1989	9,90	22,19	66,84
	1990	7,25	14,82	80,96
03 SETTORE TERZIARIO	1988	32,66	19,19	51,69
	1989	10,24	14,21	61,15
	1990	12,30	16,72	77,62
04 INTERVENTI NEL CAMPO DELLE ABITAZIONI	1988	81,72	15,54	9,80
	1989	0,80	14,37	41,42
	1990	11,29	12,75	68,81
05 STRUTTURE ED ATTIVITA' AL SERVIZIO TERRITORIO	1988	64,49	41,28	22,15
	1989	65,99	45,13	32,12
	1990	55,05	44,06	46,10
06 DIFESA DEL SUOLO E TUTELA DELL'AMBIENTE	1988	0,29	20,04	26,31
	1989	0,69	14,20	84,18
	1990	0,12	2,98	55,97
07 STRUTTURE E SERVIZI DI PROTEZIONE SANITARIA E SOCIALE DEL CITTADINO	1988	70,05	66,38	31,91
	1989	92,73	90,10	9,07
	1990	70,19	68,98	30,61
09 STRUTTURE E SERVIZI PER L'ISTRUZIONE E LA F.P., IL LAVORO, L'EMIGRAZIONE	1988	28,67	30,30	51,79
	1989	38,16	42,89	44,78
	1990	27,57	23,21	66,84
11 MUTUI, PRESTITI ED ALTRE OPERAZIONI CREDITIZIE	1988	84,01	66,28	12,01
	1989	72,04	59,27	22,07
	1990	67,84	63,29	34,94

Elaborazioni;: Ufficio Gruppo PDS Regione Puglia

26

F

CONTI CONSUNTIVI - PARTE SPESA -
VARIAZIONE TRIENNIO 1988-90
(DELTA 88-90)

Stanziamiento iniziale c/competenza	Stanziamiento Definitivo c/comp.	Pagamenti c/competenza	Impegni assunti	Residui Passivi c/competenza
-4,72	+9,97	-1,66	+27,82	+54,77

Elaborazioni: Ufficio Gruppo PDS Regione Puglia
Variazioni calcolate sul triennio, considerando gli obiettivi operativi 01, 03, 04, 05, 06, 09 e non
considerando gli obiettivi 07 (Sanità) e 11 che formano, sostanzialmente, obiettivi di spesa obbligatoria.