

DOSSIER SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI

Proposta di missione valutativa n. 1 "Analisi dell'indebitamento regionale"

di iniziativa del consigliere Pedicini ed altri
presentata il 12 novembre 2008

X LEGISLATURA

Esame in Comitato per la legislazione,
il controllo e la valutazione

all'interno:

Parte I

- proposta di missione valutativa
- nota istruttoria

aprile 2009

SEGRETERIA GENERALE
AREA GIURIDICO-LEGISLATIVA

Posizione organizzativa
Analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali

DOSSIER SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI

Proposta di missione valutativa n. 1 **“Analisi dell’indebitamento regionale”**

di iniziativa del consigliere Pedicini ed altri
presentata il 12 novembre 2008

X LEGISLATURA

Esame in Comitato per la legislazione,
il controllo e la valutazione

Riproduzione e diffusione ad uso interno.

E' in ogni caso esclusa la possibilità di riproduzione commerciale a scopo di lucro

INDICE

LA PROPOSTA DI MISSIONE VALUTATIVA	1
NOTA ISTRUTTORIA	3
Le missioni valutative: i profili regolamentari e applicativi dell'istituto	3
La proposta Pedicini e altri "Analisi dell'indebitamento regionale"	6
Gli aspetti formali	6
Gli aspetti sostanziali. L'esigenza conoscitiva espressa e la delimitazione del campo d'indagine.....	6
Il ricorso al mercato finanziario: i principi costituzionali e la disciplina di legge.....	8
La disciplina costituzionale	8
La disciplina statale.....	8
La disciplina regionale.....	9
Il ricorso al mercato finanziario negli anni 2002-2009: le autorizzazioni di legge, il debito acceso e la sua consistenza	10
Le autorizzazioni di legge 2002-2009.....	10
Il debito acceso negli anni 2002-2008.	12
Il debito autorizzato e non ancora acceso.	13
La consistenza del debito negli anni 2002-2007	14
La composizione del debito negli anni 2002-2007	15
La ripartizione del debito acceso per settore d'intervento e per categoria e voce economica della spesa	15
In sintesi.....	18



MISSIONE VALUTATIVA

AL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE

Oggetto: "Analisi dell'indebitamento regionale"

I sottoscritti consiglieri regionali PEDICINI, BARITUSSIO, VALENTI, CARGNELUTTI, CAMBER, COLAUTTI, SANTIN (PDL), PICCIN, DE MATTIA (LN), SALVADOR (UDC), ASQUINI e FERONE (GM)

- **Visto** l'art. 119 Cost., come introdotto dalla L.C. 18 ottobre 2001, n. 3, il quale dispone: "*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.*";
- **Visto** l'art. 7, comma 1, n. 2) dello Statuto che stabilisce "*La regione provvede con legge alla contrattazione dei mutui ed alla emissione dei prestiti indicati nell'articolo 52*";
- **Visto**, inoltre, che l'art. 52 dello Statuto dispone: "*La Regione ha facoltà di emettere prestiti interni da essa garantiti, per provvedere ad investimenti in opere permanenti per un importo annuale non superiore alle sue entrate ordinarie, salve le autorizzazioni di competenza del Ministro per il tesoro e del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio disposte dalle leggi vigenti.*";
- **Visto** l'art. 24, comma 2, della L.R. 21/2007 che dispone: "*L'importo complessivo annuale delle rate di ammortamento per capitale e interessi derivante dal ricorso al mercato finanziario non può superare il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate derivanti da tributi propri e dalle compartecipazioni di tributi erariali previsto in ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale.*";
- **Premesso** che la Deliberazione della Corte dei Conti n. 135/Sez.PL/08 inerente la Relazione sul rendiconto generale della Regione Friuli Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2007 evidenzia l'aumento dell'indebitamento regionale ed in particolare:
 - a) che l'indebitamento complessivo a carico della Regione è passato da una consistenza, al 31.12.2002, di 706.360.897,56 a 1.657.067.339,61 Euro, al 31.12.2007;
 - b) che nello stesso periodo l'indebitamento a carico dello Stato è passato da 503.080.406,71 a 293.759.344,26 di Euro circa;
- **Rilevato** che la Banca d'Italia, ha certificato che l'esposizione delle Pubbliche Amministrazioni in Friuli Venezia Giulia a fine 2007, comprensiva di Regione, Province e Comuni, è di 3.036.000.000,00 di Euro, pari ad oltre 2.400,00 Euro per abitante;
- **Ricordata** la Relazione del Presidente della Regione Renzo Tondo svolta in I^a Commissione integrata mercoledì 12 novembre 2008 e, qui, interamente richiamata;
- **Considerata** la necessità di verificare i contenuti e le motivazioni che hanno portato all'indebitamento regionale;
- **Ritenuto** di avvalersi di quanto previsto dall'art. 150, comma 2, lett. d) del Regolamento interno del Consiglio regionale;

TUTTO CIÒ PREMESSO

I SOTTOSCRITTI CONSIGLIERI REGIONALI RICHIEDONO

Al Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione di deliberare lo svolgimento della presente missione valutativa con particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- 1. procedere ad un'analisi strutturale del debito della Regione Friuli Venezia Giulia;
- 2. trasmettere la relazione sullo svolgimento della missione valutativa alla I^a Commissione, competente per materia;
- 3. riferire in merito all'Assemblea.

Presentata il 12.11.2008

PEDICINI

BARITUSSIO

VALENTI

CARGNELUTTI

CAMBER

COLAUTTI

SANTIN

PICCIN

DE MATTIA

SALVADOR

ASQUINI

FERONE

A series of handwritten signatures in black ink, corresponding to the names listed on the left. The signatures are written in a cursive, somewhat stylized script. The first signature is the largest and most prominent, followed by several smaller ones. The last signature is also quite large and spans across the bottom of the list.

NOTA ISTRUTTORIA

Le missioni valutative: i profili regolamentari e applicativi dell'istituto

Il Regolamento consiliare definisce le missioni valutative¹ come attività conoscitive di approfondimento che il Comitato può svolgere per analizzare l'attuazione di una legge o per valutare gli effetti di una politica regionale, attività che trovano esplicito riconoscimento nelle previsioni della legge "statutaria" regionale n. 17/2007.

L'analisi degli effetti di una politica è volta a <<verificare se e in che misura l'intervento pubblico ha determinato i cambiamenti previsti, con l'obiettivo di produrre conoscenza a supporto delle scelte future>>.² Il fine è dunque di acquisire conoscenze sul "cosa funziona" per migliorare la capacità di elaborare politiche efficaci.

L'attività di controllo sull'attuazione delle leggi ha per oggetto il processo d'implementazione, richiama attività di monitoraggio e di verifica che diano conto al legislatore non solo della conformità della messa in atto degli interventi alle regole poste ma anche degli esiti prodotti. Essa è dotata di una sua autonomia rispetto alla valutazione degli effetti e si arresta prima di entrare nel merito dell'efficacia degli esiti prodotti che richiede di affrontare il difficile problema dell'attribuzione causale dei cambiamenti osservati all'azione pubblica. Ma per valutare gli effetti di una politica non si può prescindere dal controllo sull'attuazione della legge che l'ha promossa.

La proposta per l'attivazione di una missione valutativa, oltre che emergere in seno al Comitato, può anche essere avanzata dalle Commissioni permanenti o da un decimo dei Consiglieri assegnati alla Regione.

L'incarico di presiederne lo svolgimento è affidato dalla norma regolamentare a due Consiglieri, uno di maggioranza e l'altro di opposizione, in linea con lo spirito *non partisan* che caratterizza l'attività di controllo e valutazione.

A missione conclusa, i Consiglieri incaricati ne riferiscono gli esiti al Comitato, che presenta alla Commissione competente per materia la relazione conclusiva dei lavori, affidata alla stesura dell'ufficio di supporto, che assiste i consiglieri incaricati nella conduzione della missione. La Commissione è tenuta a riferirne all'Assemblea.

Sin qui è il quadro testuale della disciplina regolamentare ed organizzativa dell'istituto, cui vanno aggiunte alcune notazioni interpretative, necessarie per delinearne i profili applicativi e dare corpo alle modalità del suo svolgimento, nel quadro delle finalità cui l'utilizzo dello strumento è preordinato, tenendo conto della limitata prassi di lavoro sinora maturata.

¹ Lo strumento, insieme alle clausole valutative, è stato ripreso dalle elaborazioni prodotte in seno al progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle politiche e gli interventi regionali). Il termine è traduzione del francese *mission d'évaluation*, istituito in uso presso l'*Assemblée nationale* per finalità analoghe.

² Art. 150, c. 1, l. b), del regolamento interno.

La finalità di acquisire conoscenze su come sono state attuate le leggi regionali e su come hanno funzionato le politiche, richiede di focalizzare l'attenzione sull'oggetto dell'attività conoscitiva da svolgere nella conduzione di una missione valutativa.

Tale oggetto va precisamente individuato in una normativa vigente³ di cui si vogliono indagare in profondità gli aspetti attuativi e le concrete realizzazioni portate a termine in risposta alle esigenze che ne avevano motivato l'adozione, per fare emergere eventuali criticità e comprendere se la politica messa in campo ha davvero funzionato nel dare le risposte attese.

Al tipo di analisi di competenza del Comitato restano estranei accenti inquisitori di controllo spiccatamente politico sull'operato dell'esecutivo: ciò che interessa è ragionare su dati fattuali che consentano il formarsi di opinioni empiricamente fondate sul funzionamento delle politiche, onde accrescere il bagaglio di conoscenze a disposizione del legislatore.

Tutto questo richiede che nel formulare una proposta e nell'attivare una missione valutativa, si abbandonino motivazioni, aspettative, stile e linguaggio propri, ad esempio, degli atti di sindacato ispettivo e si compia uno sforzo di concretezza nel delineare le domande alle quali si intende trovare risposta, individuando con precisione l'obiettivo della politica da esaminare, gli interventi di cui si intende valutare l'efficacia ed i suoi destinatari.

La missione valutativa pone al centro dell'indagine l'attuazione e i risultati di una certa politica, ricercando cause ed effetti. Un oggetto troppo ampio, non circoscritto in ben precisati confini, dà luogo ad un mandato d'indagine incerto. Il rischio che ne può derivare è quello di avere esiti d'attività non significativi, rispetto ai fini cui lo strumento è preposto. Un altro rischio è quello dell'eccessivo protrarsi dei tempi di conclusione, poiché si lascerebbe impropriamente all'iter dei lavori anche l'individuazione concreta del campo d'indagine.

Le analisi valutative costituiscono attività impegnative e possono richiedere risorse aggiuntive rispetto al solo impiego della struttura di supporto, perciò nell'attivarle è necessario affrontare nello specifico la questione delle risorse, anche finanziarie, che si dovessero rendere necessarie.

Nella scelta dei consiglieri incaricati è opportuno tenere in considerazione competenze, vocazione e specificità d'interesse, in modo da valorizzarne e massimizzarne l'apporto nella conduzione della missione. La selezione potrà anche profilarsi spontaneamente, laddove la proposta sia emersa in seno al Comitato, cadendo sui consiglieri proponenti, nel rispetto comunque del vincolo della rappresentanza paritaria.

Le missioni valutative possono essere svolte indipendentemente dalla circostanza che la legge di riferimento sia assistita o meno da una clausola valutativa, ogniqualvolta si formi in

³ Il livello normativo può non essere necessariamente quello legislativo e si può dare inoltre il caso (ipotetico e residuale) di politiche non direttamente discendenti da uno specifico dettato normativo

seno al Comitato convergenza d'interesse ad acquisire elementi di conoscenza e produrre informazioni sull'attuazione di una legge e i risultati di una politica.

Di quali istituti regolamentari i consiglieri incaricati possono avvalersi nello svolgimento di una missione valutativa?

Una prima considerazione va fatta con riguardo alle audizioni: occorre chiarire la possibilità dello svolgimento di audizioni a cura dei due consiglieri incaricati della missione.

In via preliminare va individuata la disciplina regolamentare delle audizioni cui fare riferimento, dal momento che il regolamento disciplina separatamente le audizioni inerenti l'istruttoria legislativa e quelle che si collocano nell'ambito delle procedure di indirizzo, informazione e controllo.

Il ricorso alle prime va ovviamente escluso poiché previste specificatamente nell'ambito dell'attività referente delle Commissioni di merito sui progetti di legge.

Per valutare la possibilità di ricorrere alle seconde, occorre porre attenzione alle distinzioni che il regolamento opera a seconda che i soggetti da audire appartengano o meno all'amministrazione regionale .

L'articolo 182, c. 2, prevede la possibilità per le Commissioni di <<nominare una delegazione di propri membri>>⁴ per le audizioni di soggetti esterni all'amministrazione regionale: la norma può dunque trovare applicazione nel caso delle missioni valutative, potendo il Comitato disporre che alle audizioni provvedano i due consiglieri incaricati. Invece le audizioni della Giunta, dei titolari degli uffici della Regione e degli enti e aziende regionali, per le quali è peraltro prevista la procedura aggravata della previa deliberazione dell'Assemblea, nonché le audizioni degli organi di garanzia, in mancanza di un'analoga previsione, vanno effettuate dal Comitato in seduta plenaria.

Un altro strumento che il Comitato può mettere a disposizione dei Consiglieri incaricati della missione è l'effettuazione di ispezioni degli uffici regionali e di sopralluoghi presso terzi⁵, che le norme regolamentari di riferimento (artt. 183 e 185) demandano espressamente ad una delegazione della Commissione.

⁵ La procedura prevede la previa acquisizione del consenso dei terzi interessati al sopralluogo e l'autorizzazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio.

La proposta Pedicini e altri “Analisi dell’indebitamento regionale”

La proposta prende le mosse dall’acceso dibattito politico sul debito regionale, che ha accompagnato la campagna elettorale e gli inizi di legislatura, ed è stata presentata da consiglieri della maggioranza lo stesso giorno in cui in prima Commissione integrata venivano illustrati dal Presidente della Regione, con l’intervento dello studioso incaricato dell’approfondimento, i dati relativi alla consistenza del debito della Regione e, più ampiamente, quelli dell’intero sistema regionale pubblico.

La circostanza pare dunque evidenziare un interesse particolarmente vivo alla tematica, allo stato evidentemente non del tutto soddisfatto, vista la richiesta al Comitato d’un ulteriore, autonomo approfondimento.

Prima di pronunciarsi sull’attivazione o meno della missione, il Comitato ha convenuto di affidare all’ufficio un approfondimento preliminare della questione, in relazione alla presenza di due gruppi di opinioni contrapposte, l’una favorevole all’indagine e l’altra, quand’anche non proprio contraria, per certo dubbiosa, riservandosi di decidere sulla scorta degli elementi che fossero emersi dall’istruttoria.

Gli aspetti formali

La proposta è stata regolarmente presentata al Comitato su iniziativa di dodici consiglieri, con una numerosità di proponenti che supera il quorum richiesto dalla norma regolamentare.

La forma della richiesta sconta gli effetti della mancanza di un modello specifico cui poter fare riferimento e si rifà agli schemi in uso per altri atti consiliari.

Sul punto sarà cura dell’ufficio proporre al Comitato l’adozione di uno schema standard che faciliti la stesura delle proposte secondo una struttura che tenga specificamente conto delle peculiarità dell’istituto.

Gli aspetti sostanziali. L’esigenza conoscitiva espressa e la delimitazione del campo d’indagine

L’esigenza conoscitiva espressa dalla proposta è di approfondire il dato della consistenza del debito regionale per gli anni 2002-2007, alla luce delle norme costituzionali e di contabilità regionale che disciplinano il ricorso al mercato finanziario, verosimilmente dal punto di vista delle dinamiche che hanno portato ai suoi attuali valori, vista la considerazione formulata circa la necessità di *<<verificare i contenuti e le motivazioni che hanno portato all’indebitamento>>*.

Non è del tutto chiaro se tale considerazione nasca da un dubbio sulle politiche di bilancio adottate dal legislatore negli anni di riferimento, oppure da un dubbio circa la conformità alle regole della loro messa in atto da parte dell’esecutivo od anche ad entrambe.

Nel primo caso l'attenzione sarebbe spostata su un campo d'indagine che mal si presta a valutazioni di efficacia, per un verso in relazione alla tipologia macro della politica⁶ e per l'altro perché le politiche di realizzazione di opere pubbliche hanno la caratteristica di sostanziale irreversibilità e richiedono piuttosto valutazioni ex ante tipicamente basate su analisi costi-benefici che non analisi di efficacia⁷.

Nel secondo caso, si tratterebbe di spostare l'attenzione sul processo amministrativo d'implementazione con un'analisi che sottoponga a vaglio l'attuazione data alle autorizzazioni di legge.

In questa direzione, più che far riferimento in linea generale alla disciplina che configura i principi che presiedono alla contrattazione/emissione del debito e ai suoi limiti, si sarebbero dovute richiamare le norme che negli anni d'interesse hanno autorizzato il ricorso all'indebitamento e quelle che hanno autorizzato gli interventi di spesa finanziati a debito.

Quale che sia il dubbio specifico sotteso alla proposta, di fatto la richiesta al Comitato ha per oggetto l'effettuazione di una <<analisi strutturale del debito>> regionale.

Si tratta di un'analisi in realtà già disponibile, ove per analisi strutturale si faccia riferimento alla composizione delle partite debitorie in essere ed all'incidenza del debito sul bilancio, grazie ai dati analitici e di sintesi prodotti dalla Corte dei conti in sede di relazione all'ultimo rendiconto generale della Regione, per una parte ripresi anche dalla relazione in prima Commissione sopra richiamata.

Per cercare d'inquadrare la questione, nei paragrafi che seguono si procede ad una ricostruzione dei passaggi legislativi e amministrativi, alla cui luce vanno letti i dati della consistenza del debito regionale, unitamente ad alcune elaborazioni di sintesi circa la ripartizione del debito fra i settori d'intervento e tra le diverse categorie economiche della spesa regionale per investimenti che è stata finanziata con ricorso al mercato finanziario⁸.

L'analisi non si estende alla partita del ricorso a strumenti derivati e alle implicazioni che hanno sul debito, richiedendo la specificità e complessità della materia un autonomo approfondimento. Inoltre, non sono state analizzate nel merito le condizioni delle operazioni di contrattazione dei mutui e di emissione dei prestiti, né i dati dell'incidenza della spesa per interessi, per i quali ultimi è, in particolare, comunque disponibile il dettaglio dell'analisi effettuata dalla Corte dei conti in sede di relazione al rendiconto 2007.

⁶ Le politiche di cui è possibile stimare gli effetti sono quelle consistenti in interventi mirati che hanno lo scopo di indurre un cambiamento nella condizione o nel comportamento di una popolazione di destinatari. V. Martini e Trivellato (2008).

⁷ La notazione è ripresa da uno scritto di Trivellato (2008)

⁸ Le elaborazioni sono state autonomamente prodotte, ad eccezione dei dati relativi alla consistenza e alla composizione del debito, ripresi dalla relazione della Corte dei conti al rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2007. La direzione centrale competente ha prestato collaborazione con l'indicazione degli atti amministrativi da considerare e con alcuni chiarimenti in merito alle procedure amministrativo-contabili.

Il ricorso al mercato finanziario: i principi costituzionali e la disciplina di legge⁹

La disciplina costituzionale

I principi che presiedono alla possibilità di ricorrere al mercato finanziario sono riassunti dalla cosiddetta *golden rule*, la regola aurea che impone di limitare il ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti, costituzionalizzata dalla riforma del 2001.

Il fondamento della possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese d'investimento va ricercato nella caratteristica che esse hanno di produrre utilità ripetuta nel tempo, il che giustifica che il loro costo sia cronologicamente ripartito con traslazione sulle generazioni future, che pagheranno una quota parte degli oneri a servizio del debito.

✓ art. 119 Cost. – la Regione, come gli altri enti territoriali, può ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento ed è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti¹⁰

✓ art. 7, c. 1°, n. 2, Statuto – alla contrattazione dei mutui ed alla emissione di prestiti la Regione provvede con legge

✓ art. 52 Statuto – la Regione può emettere prestiti *interni*, da essa garantiti, per provvedere ad investimenti, in *opere permanenti*, per un importo annuale che non superi le sue entrate ordinarie.¹¹

La disciplina statale

Vengono in considerazione le norme, vincolanti anche per la nostra regione¹², che fissano il significato delle nozioni legali di indebitamento e di investimento ed individuano le tipologie di spesa riconducibili alla categoria degli investimenti (art. 3, commi da 17 a 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 - finanziaria 2004)¹³, definendo in tal modo gli ambiti di liceità del ricorso all'indebitamento¹⁴.

⁹ Per il dettaglio della normativa v. la Parte II del dossier.

¹⁰ Dalla collocazione della norma nel comma che tratta del patrimonio degli enti territoriali si è evinto un nesso tra patrimonio e investimenti, nel senso che costituiscono investimento solo quegli interventi che generano un incremento del patrimonio pubblico

¹¹ La norma appare, per un verso, più restrittiva rispetto all'art. 119 Cost: i prestiti possono essere solo "*interni*" e devono finanziare "*opere permanenti*". Tali restrizioni si possono ritenere non operanti in virtù della clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 3/2001. L'articolo fa poi salve "*le autorizzazioni di competenza del Ministro per il tesoro e del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio disposte dalle leggi vigenti*". Probabilmente la norma è da ritenersi superata.

¹² L'applicabilità di tale normativa anche alle Regioni ad autonomia speciale è stata chiarita in particolare dalla sentenza della Corte costituzionale n. 425/2004. Gli enti territoriali non hanno spazi di discrezionalità nella concretizzazione della nozione di indebitamento e investimento, spettando solo allo Stato di intervenire nella materia, poiché si tratta di far valere un vincolo di carattere generale.

¹³ Il comma 18 della normativa richiamata elenca le seguenti nove tipologie di spesa d'investimento:

a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;

In caso di violazione dell'articolo 119 della Costituzione, gli atti e i contratti assunti per finanziare spese diverse da quelle d'investimento sono nulli, ed è riconosciuto in capo alle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti il potere di irrogare agli amministratori che abbiano deliberato il ricorso all'indebitamento, una sanzione pecuniaria rapportata all'indennità di carica (art. 30, c. 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 - legge finanziaria per il 2003)¹⁵.

La disciplina regionale

La legge regionale 21/2007 (*Norme in materia di programmazione finanziaria e contabilità regionale*) reca la seguente disciplina:

✓ il ricorso al mercato finanziario può essere autorizzato esclusivamente con la legge finanziaria o con quella di assestamento del bilancio per provvedere alla copertura di spese d'investimento; la legge finanziaria prevede le condizioni generali di contrazione dei mutui o di emissione dei BOR

✓ l'importo annuo delle rate di ammortamento per capitale ed interessi non può superare il 10 per cento delle entrate da tributi propri e da compartecipazioni nette ai tributi erariali previste a bilancio

-
- b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;
 - c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;
 - d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;
 - e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;
 - f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;
 - g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;
 - h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;
 - i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

¹⁴ I commi 21-bis e 21-ter dell'art. 3 della legge 350/2003, in deroga al comma 18 del medesimo articolo, hanno consentito il ricorso all'indebitamento per finanziare investimenti privati solo in relazione ad impegni assunti negli esercizi 2003 e 2004 e in presenza di modalità specifiche.

¹⁵ L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi affidato alle Sezioni di controllo della Corte dei conti l'elaborazione dei criteri e delle linee guida da seguire nella verifica della gestione delle forme d'indebitamento, nonché il controllo della concreta attuazione delle operatività in materia.

✓ l'accensione del debito in via definitiva¹⁶ è effettuata sulla base degli impegni di spesa assunti ed in relazione alle esigenze di cassa

✓ per provvedere al puntuale pagamento delle rate di ammortamento, ivi comprese quelle dovute per il ricorso a strumenti derivati, l'Amministrazione regionale rilascia all'istituto tesoriere apposita delegazione di pagamento a valere sulle quote fisse dei tributi erariali

✓ gli accertamenti d'entrata corrispondenti alle spese finanziate con ricorso al mercato finanziario possono essere effettuati sulla base di quanto disposto dall'art. 5, c. 7, l. a), del d.l. 269/2003, convertito con modificazioni dalla legge 326/2003

✓ i trasferimenti all'esercizio successivo delle quote di spesa non impegnate a fine esercizio sui capitoli finanziati con ricorso al mercato finanziario, seguono la regola generale prevista per le spese d'investimento: sono trasferite purché ne sia stata effettuata la prenotazione¹⁷ e se non impegnate entro l'esercizio successivo costituiscono economie di bilancio.

Il ricorso al mercato finanziario negli anni 2002-2009: le autorizzazioni di legge, il debito acceso e la sua consistenza¹⁸

Tutto il dibattito sul debito è stato sinora condotto sotto il profilo della sua sostenibilità, prendendo a riferimento il dato della sua consistenza per il periodo 2002-2007 .

Ma come si è formato il debito in essere?

Per rispondere alla domanda occorre ripartire dal momento in cui, anno dopo anno, il legislatore ha autorizzato la copertura di una parte delle nuove spese d'investimento mediante ricorso al mercato finanziario e considerare il processo amministrativo di accensione del debito in attuazione delle autorizzazioni di legge.

Le autorizzazioni di legge 2002-2009

In sede di legge finanziaria, con eventuali correzioni in sede di legge di assestamento del bilancio, il legislatore autorizza la provvista di entrate sul mercato finanziario per far fronte ad una parte della spesa per investimenti d'interesse regionale.

La possibilità del ricorso al mercato finanziario sortisce anche l'effetto di ampliare la capacità di manovra, che la finitezza delle risorse proprie disponibili imporrebbe ovviamente di contenere in limiti più ristretti.

¹⁶ La norma dell'art. 24, c. 3, della l.r. 21/2007 fa riferimento espresso ai soli contratti definitivi dei mutui: è da ritenersi estesa alla emissione dei BOR in forza delle previsioni annuali delle leggi finanziarie annuali che autorizzano le emissioni di BOR in via complementare o alternativa ai mutui.

¹⁷ La norma è in parte diversa dalla previgente disciplina che non richiedeva la sussistenza della prenotazione della spesa.

¹⁸ Nell'analisi non viene considerata la parte di debito i cui oneri trovano copertura in finanziamenti statali

Nel grafico n. 1 sono riportati i dati dell'ammontare annuo del debito autorizzato dal legislatore per finanziare parte della spesa regionale per investimenti.

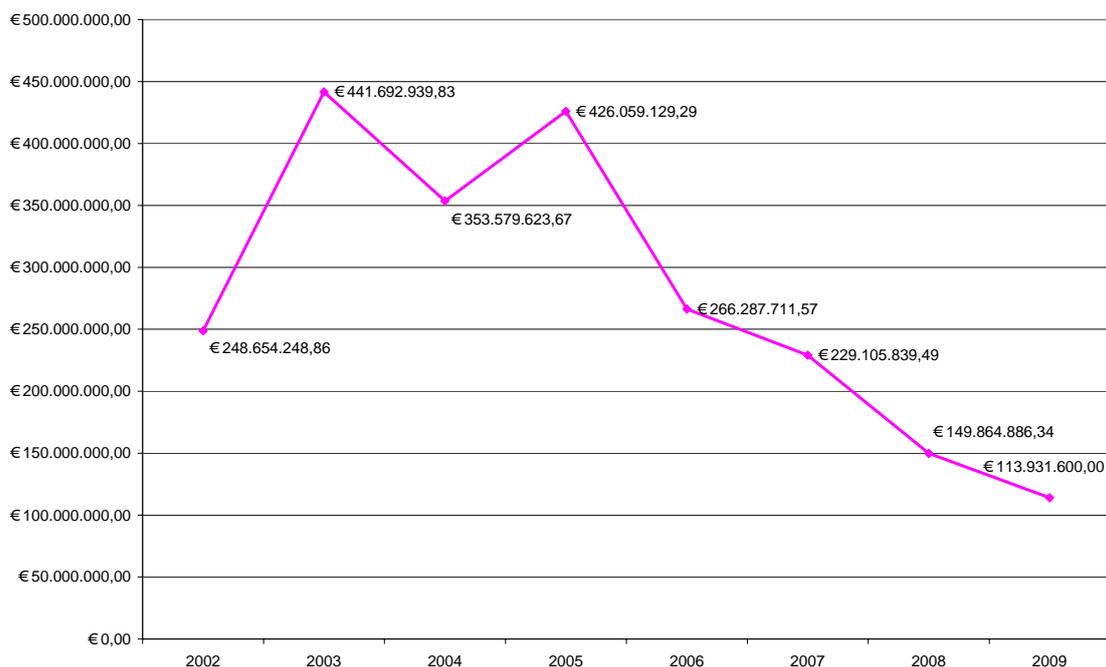
I dati sono stati ripresi dalle finanziarie regionali annuali e dalle variazioni disposte con le leggi di assestamento del bilancio.

I valori relativi agli anni 2006 e 2007 sono scontati dell'operazione di abbattimento del debito per complessivi euro 111.737.557,7 effettuata con la legge di assestamento del bilancio 2008 (l.r. 9/2008 – art. 1, c. 1, l. b).

Dal momento che l'operazione è stata disposta dalla norma cumulativamente su autorizzazioni pregresse relative agli anni 2006 e 2007, senza anche specificare il quantum da imputare a ciascuno dei due esercizi,¹⁹ per darne rappresentazione si è oviato provvedendo a ridurre ciascuna delle due annualità per una quota di pari importo.

L'andamento della curva mostra il picco più alto nell'esercizio 2003, anno finale della VIII legislatura, seguito a ruota dal debito autorizzato nell'anno 2005, per poi discendere sino al valore del 2009, inferiore per più di un centinaio di milioni di euro alla quota di debito autorizzata nel 2002. Negli ultimi anni si registra pertanto un più contenuto ricorso all'indebitamento.

Grafico 1 - Il ricorso al mercato finanziario: le autorizzazioni di legge negli anni 2002-2009



¹⁹ Va detto che con un ulteriore approfondimento sui dati contabili sarebbe stato possibile risalire agli importi esatti, ma i tempi necessari a farlo, pur ripagando in precisione, non avrebbero sortito una maggiore significatività d'informazione ai fini che qui interessano.

Il debito acceso negli anni 2002-2008.

In sede di gestione, l'Amministrazione regionale provvede alla contrazione dei mutui o all'emissione di BOR (dal 2003 di fatto solo BOR), nel rispetto del massimale annualmente stabilito dal legislatore. L'ammontare della provvista viene deciso sulla base degli impegni assunti a carico dei capitoli cui sono imputate le spese per le quali è stato autorizzato il ricorso al mercato finanziario ed in relazione alle esigenze di cassa, con una serie di valutazioni che evidentemente riguardano la situazione complessiva dei flussi monetari in entrata ed uscita e l'effettivo fabbisogno di liquidità.

Il linea generale, il debito annuo acceso risulta inferiore alle autorizzazioni di legge in essere e può anche essere inferiore all' effettivo ammontare degli impegni di spesa assunti.

L'equilibrio di bilancio fra entrate da debito e spese correlate, sussistente a livello di competenza per singolo esercizio finanziario, nel processo di gestione si realizza compiutamente, in un periodo di tempo variabile che oltrepassa i singoli esercizi di riferimento, solo quando a fronte delle spese effettivamente sostenute sono state anche acquisite le corrispondenti entrate da debito. A fronte delle autorizzazioni di riferimento, le entrate effettivamente acquisite sul mercato finanziario potranno, in via definitiva, risultare d'ammontare inferiore, in ragione delle economie che si possono essere verificate nell'iter di spesa, cui ha corrisposto un minore fabbisogno di risorse.

Sul fronte della gestione delle spese finanziate a debito, si prescinde dalla specifica effettività della provvista di risorse che le finanzia, per cui si effettuano impegni e pagamenti al pari delle altre poste di spesa. Gli impegni assunti, come detto, costituiscono anzi il presupposto di fatto e di diritto (art. 24, c. 3, l.r. 21/2007) per l'assunzione del debito.

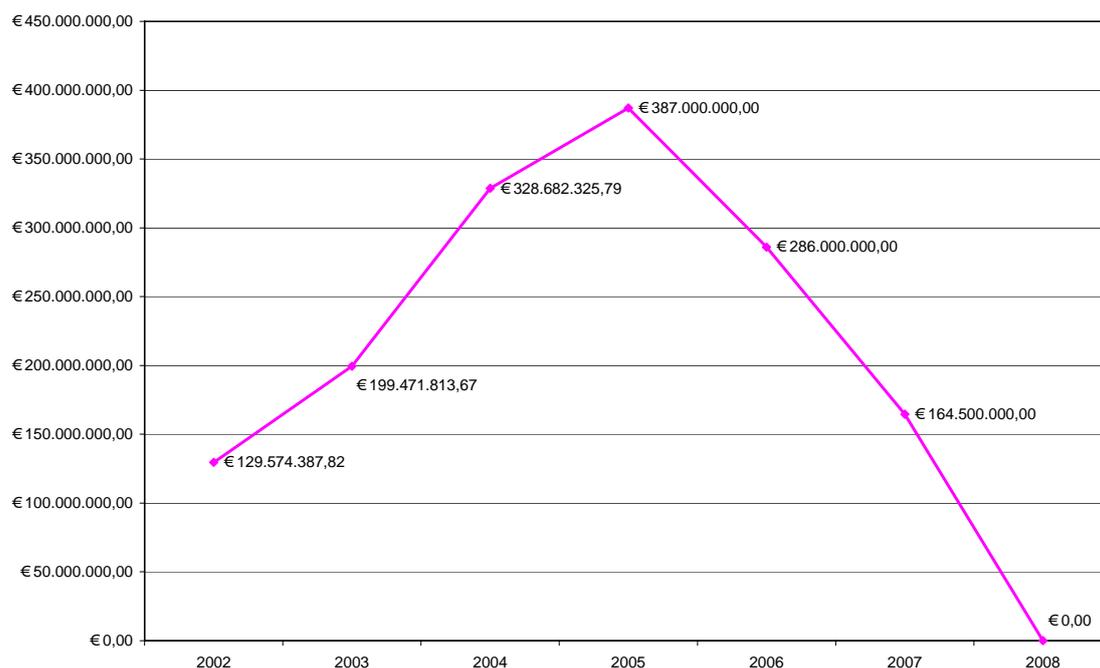
Il grafico 2 riporta i dati relativi alle accensioni annue del debito.

I dati sono stati tratti dagli atti amministrativi con i quali l'esecutivo ha dato esecuzione alle autorizzazioni di legge.

L'andamento della curva, ascendente sino al picco del 2005 e poi discendente sino al valore nullo del 2008, esercizio interessato dal cambio di legislatura²⁰, mostra una flessione più accentuata rispetto all'andamento della curva del grafico n. 1, poiché non tutto il debito autorizzato è stato ancora acceso.

²⁰ Di solito al cambio di legislatura si associa un certo fisiologico rallentamento nelle attività di gestione, ma la mancata accensione di debito nell'esercizio 2008 potrebbe anche dover essere imputata ad una gestione ottimale della cassa.

Grafico 2 - Il ricorso al mercato finanziario: il debito acceso negli anni 2002-2008



Il debito autorizzato e non ancora acceso.

La tabella 1 riporta i dati annui del debito non ancora acceso a fronte di impegni di spesa assunti su autorizzazioni pregresse.

I dati sono ripresi dalle leggi finanziarie e di assestamento annuali e vanno letti storicamente. Il dato attuale (al 31 dicembre 2008) è solo quello riportato in corrispondenza dell'esercizio 2009, con una quota residua di 491.516.127,71 euro, corrispondente ad impegni assunti su autorizzazioni pregresse relative agli anni dal 2006 al 2008 (v. art. 1, c. 4, della legge regionale 17/2008 - legge finanziaria 2009).

Tale dato è inferiore a quello del 2008, esercizio nel quale non è stato peraltro acceso nuovo debito, per effetto dell'operazione di abbattimento di cui s'è già detto.

Tabella 1 - Il ricorso al mercato finanziario: il debito non ancora acceso a fronte di impegni già assunti su autorizzazioni pregresse

Esercizio	Debito da accendere per impegni già assunti su autorizzazioni pregresse
2002	79.792.590,91
2003	198.646.839,77
2004	490.875.188,69
2005	417.183.051,33
2006	433.203.034,48
2007	462.865.052,95
2008	564.153.853,66
2009	491.516.127,71

A tale quota di debito che residua da accendere va ad aggiungersi la nuova quota di 113.931.600 euro autorizzata per il 2009 dalla stessa legge finanziaria 2009, per un totale di 605.447.727,71 euro, cui andrebbero ulteriormente sommati gli impegni di spesa successivi al 31 dicembre 2008 a fronte di autorizzazioni pregresse.

Se si sottrae dall'ammontare complessivo del debito finora autorizzato (2.229.175.979,05 euro) l'ammontare del debito già acceso (1.598.496.972,73 euro) si ottiene l'importo di 630.679.006,32 euro, che rappresenta il massimale di debito che residuerebbe ancora da accendere in assenza di possibili riduzioni determinate da eventuali economie di spesa.

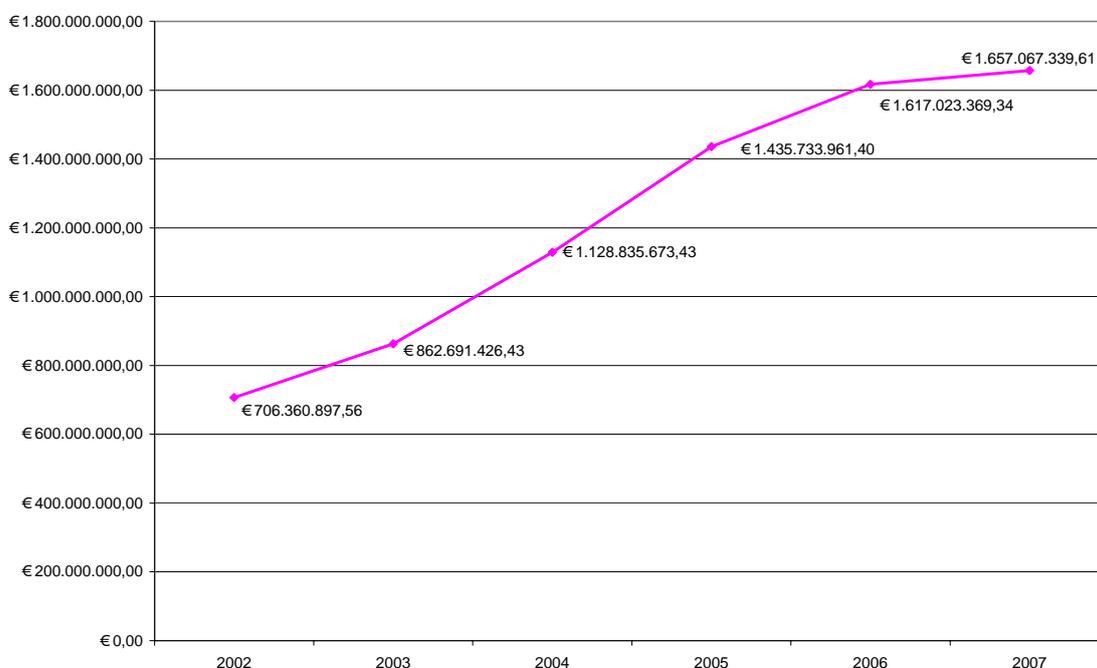
La consistenza del debito negli anni 2002-2007

Lo stock annuo del debito in essere è dato dalla quota del capitale ancora in ammortamento. Il suo ammontare somma le quote via via cumulatesi in relazione al nuovo debito acceso e sconta le quote già ammortizzate.

Il **grafico 3** riporta i dati a consuntivo del periodo di riferimento, al 31 dicembre di ciascun esercizio, tratti dalle elaborazioni prodotte dalla Corte dei conti in sede di relazione al rendiconto generale della Regione per l'anno 2007.

L'andamento della curva è scontatamente ascensionale, dato l'incremento dello stock di debito in relazione alle provviste annue riportate nel grafico n. 2, effettuate sulla base delle autorizzazioni di legge rappresentate nel grafico n.1.

Grafico 3 - Il ricorso al mercato finanziario: la consistenza del debito negli anni 2002-2007



La composizione del debito negli anni 2002-2007

Il grafico 4 e la tabella 2 riportano la composizione del debito per strumento di provvista: dal 2003 è nettamente prevalente la componente data dall'emissione di BOR. Da tale esercizio la Regione non ha più fatto ricorso alla contrazione di mutui.

Grafico 4 –Il ricorso al mercato finanziario: la composizione del debito

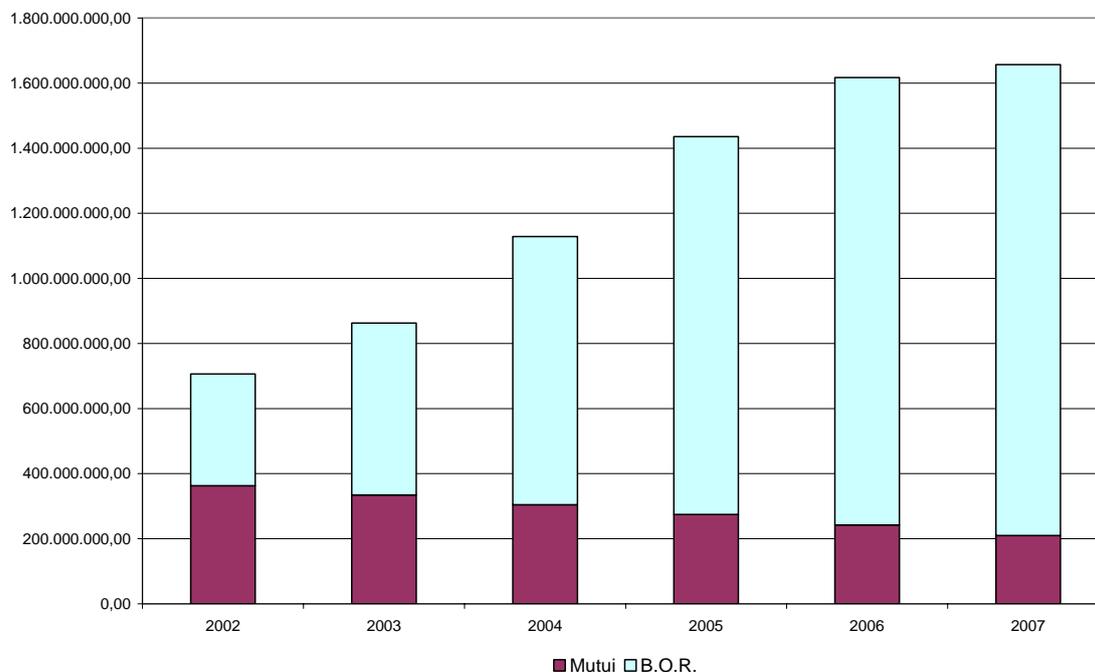


Tabella 2 - Il ricorso al mercato finanziario: la composizione del debito

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mutui	362.889.172,56 51%	334.367.133,70 39%	304.784.458,03 27%	274.211.523,12 19%	242.614.012,12 15%	209.837.553,96 13%
B.O.R.	343.471.725,00 49%	528.324.292,73 61%	824.051.215,40 73%	1.161.522.438,28 81%	1.374.409.357,22 85%	1.447.229.785,65 87%
Totale	706.360.897,56	862.691.426,43	1.128.835.673,43	1.435.733.961,40	1.617.023.369,34	1.657.067.339,61

La ripartizione del debito acceso per settore d'intervento e per categoria e voce economica della spesa

A completamento dell'analisi, si offrono alcune informazioni circa la ripartizione del debito acceso per settore e per categoria/voce economica della spesa, per evidenziare come si distribuisce il debito fra i vari settori d'intervento regionale e per capire quanta parte del debito assunto riguarda investimenti propri della Regione e quanta parte riguarda invece trasferimenti per investimenti di interesse regionale.

I dati sono stati elaborati prendendo a riferimento tutti i capitoli di spesa i cui impegni hanno determinato negli anni di riferimento il quantum del debito acceso.

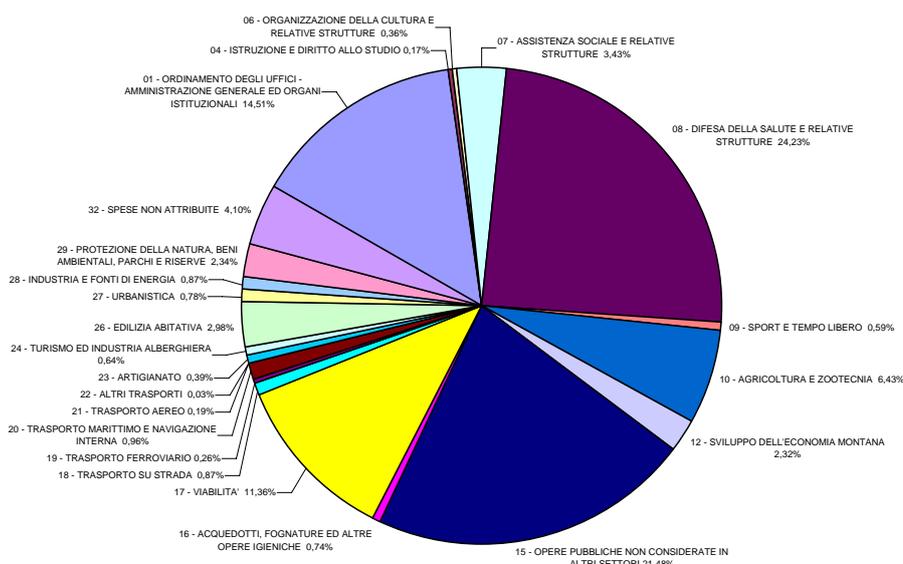
Fonte dell'elaborazione sono stati gli atti amministrativi che hanno disposto l'assunzione del debito.

L'elaborazione è stata prodotta rilevando dai consuntivi la classificazione per settore dei capitoli, desunta dal codice di finanza regionale²¹, ad eccezione dei capitoli interessati dal debito acceso negli anni 2006 e 2007 per i quali era immediatamente disponibile negli atti amministrativi di riferimento l'informazione d'interesse.

Il grafico 5 riporta la distribuzione percentuale del debito acceso per settore d'intervento finanziato.

Le risultanze che ne emergono presentano delle anomalie che, secondo gli approfondimenti fatti, sono riconducibili ad errori di classificazione, con imputazioni non sempre omogenee o singolarmente errate.

Grafico 5 - Il debito acceso negli anni 2002-2007: la ripartizione per settore d'intervento



Una prima evidente anomalia è costituita dall'altissima percentuale del settore n. 15 riguardante "opere pubbliche non considerate in altri settori", settore che in quanto residuale ci sia aspetterebbe di vedere utilizzato in ben pochi casi, vista l'ampiezza del dettaglio delle voci disponibili. Il dato trova corrispondenza nelle bassissime percentuali di alcuni settori per i quali concettualmente ci si attenderebbero valori diversi (es. settore 16 - acquedotti, fognature ed altre opere igieniche).

²¹ Il settore era rappresentato dall'ultimo livello della stringa numerica del codice di finanza regionale (non più presente nell'attuale bilancio per unità di base) che classificava i capitoli secondo criteri economico-funzionali.

Un'altra anomalia è data dal valore del settore 1 – ordinamento degli uffici-amministrazione generale ed organi istituzionali, che assorbirebbe il 14,5% del finanziamento a debito. Osservato che ad un primo impatto la legenda farebbe in realtà più pensare a spese correnti che non ad investimenti, ci si attenderebbe di trovare in esso classificate le spese per le sedi della Regione, che sono invece classificate nel settore 15.

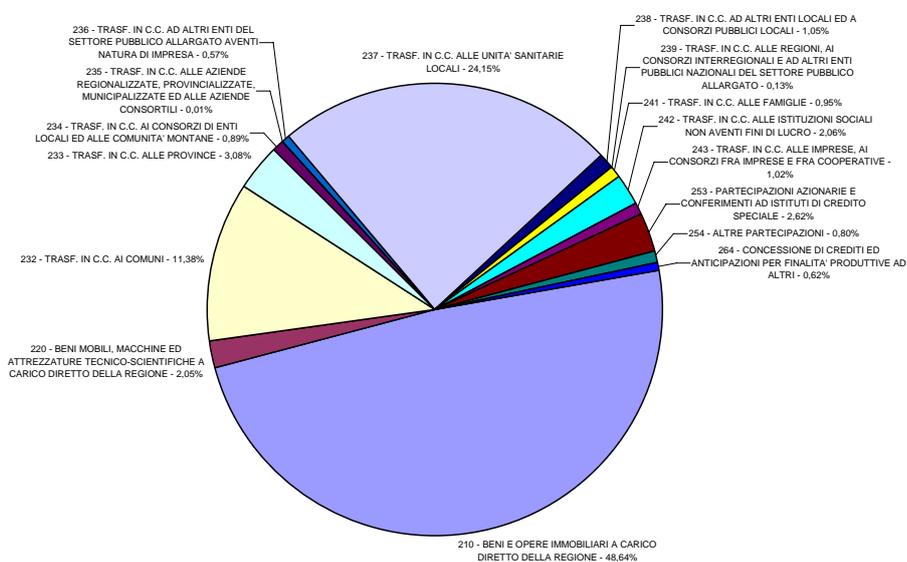
Da queste osservazioni si può evincere che la classificazione per settore, quale desunta dal codice di finanza regionale, non fornisce informazioni del tutto rappresentative.

Il dato non presenta profili di attuale preoccupazione, dal momento che la classificazione del codice di finanza regionale ha perso rilevanza giuridica con la riforma contabile del 2007, tant'è che non è più riportata a livello di bilancio ed i settori d'intervento sono ora diversamente espressi a livello di classificazione per funzione delle unità di bilancio.

Comunque, un dato sicuramente significativo è ad esempio quello relativo al settore sanitario, del cui valore è data diretta conferma dalle risultanze della ripartizione per categoria e voce economica.

Il grafico 6 riporta la distribuzione percentuale del debito per categoria e voce economica della spesa finanziata, con risultanze apprezzabilmente più rappresentative.

Grafico 6 - Il debito acceso negli anni 2002-2007: la ripartizione per categoria e voce economica



Per metà il debito acceso ha finanziato investimenti propri della Regione (categorie 210 e 220); l'altra metà è stata assorbita per quasi il 50% dagli investimenti in sanità (24,15% sul totale), la restante parte riguarda in prevalenza i trasferimenti per finanziare gli investimenti degli enti pubblici regionali, territoriali e non (17% di cui 11,3 ai comuni).

In particolare, si rileva l'apparente anomala presenza delle categorie 241 (trasferimenti in conto capitale alle famiglie), 242 (trasferimenti in conto capitale alle istituzioni sociali non aventi fini di lucro) e 243 (trasferimenti in conto capitale alle imprese, ai consorzi fra imprese e fra cooperative), a mente della tipologia delle spese finanziabili a debito, fra le quali non rientrano gli investimenti di terzi non riconducibili al settore pubblico.

Ma anche in questo caso si sono rilevati, per una parte significativa dei capitoli di riferimento, errori di classificazione. Per i casi non riconducibili ad errori di classificazione, va probabilmente considerata l'operatività del comma 21-bis dell'art.3 della legge 350/2003 (v. nota 14) e, nei singoli casi, la loro riconducibilità nell'ambito della fattispecie prevista dalla lettera i) del comma 18 della legge 350/2003 (vedi nota 13)..

Va anche detto che si tratta di elementi validati dal controllo della Corte dei conti in sede di parificazione dei rendiconti per gli esercizi considerati.

In sintesi

Dall'analisi svolta sull'indebitamento regionale nel periodo 2002-2009 emergono le seguenti risultanze:

✓ il ricorso all'indebitamento per finanziare la spesa d'investimento, se in rilevante crescita nei primi anni (2002-2005), a partire dal 2006 è stato via via riposizionato dal legislatore su valori che nel 2009 si collocano al di sotto di quello iniziale del 2002, anche grazie all'operazione di abbattimento disposta nel 2008

✓ non tutto il debito autorizzato nel periodo è stato acceso: in via presuntiva nel 2009 residuerebbe l'importo massimo di 630.679.006,32 euro, suscettibile di riduzioni in relazione a possibili economie di spesa

✓ l'Amministrazione regionale, nell'accensione del debito, ha utilizzato dal 2003 solo lo strumento dell'emissione di BOR

✓ il debito è stato assunto in conformità ai limiti di legge, sulla base degli impegni di spesa ed in relazione alle esigenze di cassa, nell'ambito delle scelte di gestione che competono all'Amministrazione

✓ la consistenza del debito acceso presenta valori scontatamente in ascesa, sommando via via le quote d'ammortamento del nuovo debito annuo acceso

✓ il debito in essere della Regione per una metà ha finanziato investimenti propri e per l'altra trasferimenti per investimenti d'interesse regionale, con prevalenza degli investimenti nel settore sanitario.

Il ricorso al mercato finanziario negli anni 2002-2009

-

Supplemento

Area giuridico-legislativa

Posizione organizzativa Analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali

aprile 2009





Il ricorso al mercato finanziario: le autorizzazioni di legge. Le variazioni nell'iter di approvazione della manovra finanziaria annuale

Esercizio	DDL fin.	LR fin.	Differenza
2002	243.504.248,86	248.654.248,86	5.150.000,00
2003	409.210.514,98	441.692.939,83	32.482.424,85
2004	409.182.523,67	353.579.623,67	-55.602.900,00
2005	418.423.129,29	426.059.129,29	7.636.000,00
2006	321.815.154,81	323.256.490,44	1.441.335,63
2007	290.731.718,35	295.281.218,35	4.549.500,00
2008	149.864.886,34	149.864.886,34	0,00
2009	100.711.600,00	113.931.600,00	13.220.000,00



A cura della Segreteria generale - Area giuridico-legislativa
piazza Oberdan, 5 – 34133 Trieste
tel. 0403773859 – fax 0403773859

Stampato in proprio dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia,
piazza Oberdan, 6 – 34133 Trieste