SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI E LE TECNICHE DI CONTROLLO DEI FLUSSI DI FINANZA PUBBLICA IN ORDINE ALL'ANDAMENTO DEL DEBITO, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA COMPONENTE NON STATALE

2º Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 MARZO 2004

Presidenza del presidente AZZOLLINI

IC 1130

TIPOGRAFIA DEL SENATO (360)

INDICE

Audizione del Ragioniere generale dello Stato

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 13, 31 e *passim*
CADDEO *(DS-U)* . . . . . 18, 22, 23 e *passim*
* EUFEMI *(UDC)* 26, 30
FERRARA *(FI)* 15, 17
GRILLOTTI *(AN)* . . . . . 27, 30, 31 e *passim*
* MORANDO *(DS-U)* 13, 17
* PIZZINATO *(DS-U)* . . . . . 16, 20, 24 e *passim*
GRILLI . . . . . *Pag.* 3, 15, 16 e *passim*
* *GRISOLIA* 24, 25, 32
* *MASSICCI* . . . . . 20, 22, 23 e *passim*

N.B.: *Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dagli oratori.*

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Alleanza Popolare-Udeur: Misto-AP-Udeur.

Intervengono il Ragioniere generale dello Stato, professor Vittorio Grilli, accompagnato dagli ispettori generali di finanza pubblica, dottori Giovanni De Simone e Roberto Ferranti, dall'ispettore generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, dottor Edoardo Grisolia, dall'ispettore generale per la spesa sociale, dottor Francesco Massicci, e dal responsabile della comunicazione, dottoressa Daniela Bracco.

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Ragioniere generale dello Stato

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti e le tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all'andamento del debito, con particolare riferimento alla componente non statale, sospesa nella seduta di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Oggi è in programma l'audizione del Ragioniere generale dello Stato, professor Vittorio Grilli. Sono inoltre presenti gli ispettori generali di finanza pubblica, dottori Giovanni De Simone e Roberto Ferranti, l'ispettore generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, dottor Edoardo Grisolia, l'ispettore generale per la spesa sociale, dottor Francesco Massicci, e la responsabile della comunicazione, dottoressa Daniela Bracco.

Avverto che il professor Grilli consegna, agli atti della Commissione, una nota contenente alcune tabelle ad integrazione dell'intervento che si appresta a svolgere.

Saluto e ringrazio i nostri ospiti per avere accolto l'invito della Commissione e cedo la parola al professor Grilli.

GRILLI. Signor Presidente, un anno fa sono stato ospite di questa Commissione, invitato a illustrare effetti e tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in rapporto al debito, con particolare attenzione a quello generato dalla componente non statale. Oggi, nel tornare ad esporre i dati aggiornati sul medesimo argomento, ritengo estremamente utile che tale nuova audizione sia stata inserita in un percorso conoscitivo a più voci, coinvolgendo gli enti locali e le altre istituzioni che programmano,

governano e verificano gli andamenti di finanza pubblica, al fine di avere un quadro articolato di una situazione complessa.

Nel corso di questo intervento è mia intenzione soffermarmi sulle problematiche del controllo e del monitoraggio dei flussi di finanza pubblica, soprattutto nell'ottica della mia specifica competenza, ovvero dell'indebitamento netto del Conto delle pubbliche Amministrazioni. Lascio più opportunamente alla competenza specifica di chi dirige il dipartimento del Tesoro, il professor Siniscalco, gli elementi sulla gestione e il monitoraggio del debito pubblico. Farò comunque accenno ad alcune iniziative assunte con la legge finanziaria per il 2004 in materia di indebitamento degli enti locali e degli enti esterni al comparto delle Amministrazioni pubbliche.

Innanzitutto, con riferimento al contesto e a ciò che è cambiato dal 2002 al 2003, lo scorso aprile avevo sottolineato in questa sede come il consuntivo del 2002 rivelasse un'economia italiana in debole crescita (0,4 per cento), coerente con il *trend* europeo (0,8 per cento), caratterizzata da un andamento decrescente del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo (pari al 106,7 per cento, rivisto successivamente dall'ISTAT al 108 per cento, poiché si è dovuto tener conto di nuove indicazioni fornite da Poste Spa sulla composizione del risparmio raccolto e della rilevazione della consistenza dei titoli pubblici sottoscritti da fondi previdenziali privati). Avevo accennato all'evoluzione positiva della spesa per interessi e alla tendenza a decrescere dell'avanzo primario, in linea con quanto stava accadendo negli altri Paesi dell'area dell'euro.

Come ricorderete, avevo attirato l'attenzione su due indicatori: spese correnti e indebitamento netto. Per quanto riguarda le spese correnti, nel periodo 1999-2002 si notava una contrazione dell'incidenza rispetto al PIL, a livello di amministrazione centrale, dello 0,5 per cento ed un incremento a livello decentrato dell'1 per cento, quest'ultimo dovuto soprattutto all'andamento della spesa sanitaria ed, in misura minore, delle prestazioni sociali. A proposito dell'indebitamento netto, invece, notavo come il rallentamento della tendenza alla riduzione, evidenziatasi nel 2001, fosse un fenomeno che nel 2002 era stato in buona parte neutralizzato grazie all'attuazione di un pacchetto di misure, tra cui quelle finalizzate ad una più efficace azione di monitoraggio per il contenimento della spesa corrente ed ad altri interventi fiscali, come le cartolarizzazioni e la riduzione della spesa per interessi. Concludevo affermando che «devono essere messe a punto regole di comportamento che assicurino la compatibilità delle politiche finanziarie degli enti decentrati con i vincoli europei imposti sui saldi nazionali». Era un auspicio che indicava una necessità inderogabile. A quasi un anno di distanza, devo riconoscere che alcuni passi in avanti in questa direzione sono stati compiuti, anche se rimane imperativa l'esigenza di rafforzare ulteriormente l'azione di monitoraggio e controllo sulla spesa pubblica.

Nel corso del 2003, l'economia italiana ha dovuto affrontare il protrarsi del ciclo economico sfavorevole che ha interessato l'intera area dell'euro.

Il prodotto interno lordo nel 2003 (vedi tabella 1, indicata nella nota depositata agli atti della Commissione) è aumentato dello 0,3 per cento; una crescita marginalmente inferiore alla media dell'area dell'euro (pari allo 0,4 per cento), ma superiore a quella degli altri grandi Paesi: in Francia il PIL è cresciuto solo dello 0,2 per cento, mentre la Germania è in recessione, con una diminuzione dello 0,1 per cento rispetto al 2002.

È continuata la riduzione del rapporto debito pubblico-PIL (vedi tabella 2), passato dal 108 per cento registrato nel 2002 al 106,2 per cento nel 2003.

L'indebitamento netto della pubblica amministrazione in rapporto al PIL (vedi tabella 3) è stato pari al 2,4 per cento; un dato di poco superiore al 2,3 per cento del 2002, ma inferiore alla stima formulata a settembre 2003 (2,5 per cento) e significativamente al di sotto della soglia del 3 per cento indicata dal Patto di stabilità e crescita. Di nuovo, tra i grandi Paesi europei questo risultato è stato centrato solo dall'Italia: Francia e Germania hanno infatti chiuso il 2003 con *deficit* rispettivamente del 4,1 per cento e del 3,9 per cento. L'aver raggiunto gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita nonostante il perdurare della situazione congiunturale negativa rappresenta motivo di soddisfazione. Dobbiamo tuttavia riflettere anche sull'andamento di altri indicatori.

È proseguito il *trend* discendente del saldo primario (vedi tabella 4), attestatosi al 2,9 per cento del PIL rispetto al 3,5 per cento del 2002 e al 3,9 per cento del 2001. Dopo cinque anni, il saldo delle partite correnti delle amministrazioni pubbliche è tornato ad avere segno negativo, per 3,2 miliardi.

In particolare, si registra un incremento del 22,4 per cento per le spese in conto capitale (vedi tabella 5). Tali tassi di incremento si spiegano con le minori dismissioni immobiliari effettuate nel 2003 rispetto al 2002 (2,7 miliardi di euro nel 2003 contro gli 11 realizzati nel 2002). Essendo le dismissioni contabilizzate nel conto economico delle pubbliche Amministrazioni come disinvestimenti, gli importi relativi vanno in detrazione agli investimenti. Se si neutralizza l'effetto delle citate dismissioni, l'incremento delle spese in conto capitale risulta, del 2,7 per cento, sostanzialmente in linea con il PIL, e quello degli investimenti lordi del 6,9 per cento.

Le uscite correnti (vedi tabella 6) hanno invece registrato un tasso di crescita del 4,6 per cento, con un'incidenza sul PIL del 44,7 per cento (44,2 per cento nel 2002). Tale risultato deriva dalla combinazione dell'aumento del 5,8 per cento delle uscite correnti al netto degli interessi e della diminuzione dell'onere per gli interessi, che hanno registrato una riduzione del 4,5 per cento, attestandosi al 5,3 per cento del PIL (vedi tabella 7).

L'incidenza delle uscite correnti sul PIL al netto degli interessi (vedi tabella 8) è cresciuta di 1 punto percentuale, aumentando sia a livello centrale che decentrato; in particolare, l'incidenza sul PIL delle spese dell'Amministrazione centrale, al netto dei trasferimenti agli enti pubblici,

è cresciuta di 0,6 punti percentuali, mentre quello delle altre Amministrazioni di 0,4 punti.

Per quanto riguarda le spese finali della pubblica Amministrazione al netto degli interessi, si evidenzia quanto segue: in primo luogo, i redditi da lavoro dei dipendenti pubblici sono cresciuti del 5,3 per cento per effetto dei rinnovi contrattuali nei diversi comparti; in secondo luogo, le spese per consumi intermedi, al netto dell'acquisto di beni e servizi prodotti da produttori *market*, hanno registrato un incremento dell'8,8 per cento, risentendo sia degli impegni per la partecipazione a missioni internazionali di pace sia, probabilmente, di un recupero rispetto al 2002, anno in cui l'applicazione della legge n. 246 del 2002 aveva limitato l'aumento all'1,7 per cento; in terzo luogo, la crescita delle spese per l'acquisto di beni e servizi prodotti da produttori *market* (che includono prevalentemente le spese per assistenza sanitaria in convenzione) si è limitata allo 0,5 per cento, per effetto del mancato rinnovo delle convenzioni con privati. Nel complesso, le spese per consumi intermedi (vedi tabella 9) registrano un aumento del 6 per cento, con un'incidenza sul PIL pari a 7,86 per cento, superiore a quella registrata nel 2002 (7,66 per cento).

Questo è, ad oggi, il quadro generale sulla finanza pubblica. Per entrare nel vivo dei dati oggetto di questa audizione e per meglio comprendere il *trend* evolutivo della spesa è opportuno approfondire la dinamica dei più significativi settori, ovvero del costo del personale, della spesa sanitaria, della spesa previdenziale e dello *stock* del debito.

Quanto all'andamento delle spese per redditi da lavoro dipendente (vedi tabella 10) si registra nell'anno 2003, come già accennato, una crescita del 5,3 per cento, con un incidenza sul PIL dell'11 per cento. La correlazione tra redditi da lavoro dipendente e PIL presenta una crescita costante nell'ultimo quinquennio (dal 10,6 per cento degli anni 1999 e 2000 si è passati al 10,8 per cento degli anni 2001 e 2002 per giungere all'11 per cento del 2003).

Per quel che riguarda l'andamento delle retribuzioni pubbliche, è noto che la relativa crescita è legata non solo al tasso di inflazione programmato ma anche al recupero del differenziale inflattivo e alla quota di risorse annualmente previste dalla legge finanziaria per l'incentivazione della produttività (+ 0,5 per cento per l'anno 2003). Altri meccanismi di crescita derivano dalla dinamica delle progressioni di carriera, accentuata dalle riforme ordinamentali del quadriennio 1998-2001, e dalle risorse aggiuntive annualmente stanziate dalla legge finanziaria per particolari categorie di personale.

La crescita dell'anno 2003 è essenzialmente dovuta all'impatto dei rinnovi contrattuali sottoscritti nel corso del 2003 ma relativi all'intero biennio 2002-2003 (comparti Ministeri, scuola, enti pubblici non economici, personale della carriera diplomatica e prefettizia). Il dato risente, pertanto, della corresponsione di arretrati relativi all'anno precedente. L'incremento del 2003 sarebbe stato ancora maggiore ove si fossero completate le procedure di definizione, entro l'anno, dei rinnovi contrattuali per il personale sanitario e quello degli enti locali.

Nell'anno 2003 altri elementi – su questo punto ritorneremo – hanno influenzato l'andamento della spesa di personale: in primo luogo, l'attribuzione dei benefici di regime per il personale del comparto sicurezza (forze armate e corpi di polizia), unico comparto per il quale il rinnovo contrattuale è avvenuto nel corso del 2002; in secondo luogo, i miglioramenti economici attribuiti al personale non contrattualizzato (dirigenza comparto sicurezza, magistrati e docenti universitari) soggetto ad un meccanismo di adeguamento automatico annuale delle retribuzioni; in terzo luogo, il rinnovo del contratto nazionale del biennio 2000-200l del personale del comparto università, che ha dato luogo a corresponsione di emolumenti arretrati relativi ad un triennio.

In termini percentuali, l'aumento più significativo dei costi del personale si è riscontrato nel settore statale che presenta un incremento di spesa del 7,9 per cento (come dimostrato dalla tabella 11). Sul dato incide non solo la corresponsione degli arretrati, ma anche l'effetto delle risorse aggiuntive destinate dalla legge finanziaria, per il medesimo biennio, ad alcune categorie di personale (in particolare i settori della scuola e della sicurezza).

Nel settore non statale si è registrato un andamento più contenuto, perché il rinnovo dei contratti nazionali di lavoro per il personale dei comparti autonomie ed enti locali e per quello del Servizio sanitario nazionale, avvenuto nel dicembre del 2003, produrrà i suoi effetti nel corso del 2004.

I rinnovi contrattuali relativi al biennio 2002-2003, i cui effetti economici si vedranno solo a partire dal 2004, sono: in primo luogo, nel settore statale, quelli relativi ad agenzie fiscali, aziende autonome, Presidenza del Consiglio dei ministri, istituti di alta formazione artistica e musicale, dirigenza scolastica ed amministrativa; in secondo luogo, nel settore non statale, quelli relativi ad università, enti di ricerca, dirigenza medica e non medica del Servizio sanitario nazionale, dirigenza amministrativa di tutti i comparti, enti previsti dall'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, una seconda macro area di spesa, il cui andamento ha riflessi importanti sull'andamento dei conti pubblici, è quella della spesa sanitaria. Nonostante il noto accordo dell'agosto 2001 prevedesse incrementi del concorso alla spesa da parte dello Stato rispetto agli accordi già presi con le Regioni nel 2000, la spesa sanitaria per gli anni 2001, 2002 e 2003 è risultata strutturalmente superiore a quella convenuta.

Nel 2003 il costo della spesa sanitaria (come riportato nella tabella 12) ha ecceduto il livello dell'accordo di 2,736 miliardi, nonostante tale dato non comprenda gli oneri legati al rinnovo sia delle convenzioni sia dei contratti di lavoro del personale, questi ultimi firmati – come già ricordato – lo scorso dicembre ma divenuti esecutivi nel 2004. Si stima che tali oneri, correnti e pregressi, siano quantificabili in ulteriori 2,5 miliardi di euro. Dunque, il dato reale dello sfondamento della spesa sanitaria, rispetto all'accordo, non migliora rispetto al 2002 (3,689 miliardi di euro) e resta in linea con quello del 2001 (5,370 miliardi di euro).

Gli importi citati sono rideterminati in 2.125 milioni di euro per il 2003 contro i 3.302 milioni per il 2002 e i 4.906 milioni per il 2001, se non si considerano le Regioni a statuto speciale estranee al predetto accordo (escludendo cioè Val D'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano).

Quali fattori determinanti della dinamica della spesa sanitaria ricordo alcuni dei principali nodi strutturali: in primo luogo, il controllo della spesa farmaceutica; in secondo luogo, la razionalizzazione dei posti letto ospedalieri; in terzo luogo, il contenimento delle tariffe regionali per le prestazioni ospedaliere e specialistiche nell'ambito dei corrispondenti livelli nazionali; in quarto luogo, l'utilizzo del personale in modo tale da favorire l'effettuazione degli accertamenti diagnostici in maniera continuativa nei sette giorni della settimana.

Per alcune Regioni lo scostamento strutturale è più significativo, visto che il 50 per cento dello scostamento complessivo è dovuto a tre sole Regioni (Lazio, Campania e Sicilia) sia nell'anno 2001 che nell'anno 2002. Viceversa, sul versante delle misure di contenimento strutturale non risultano segnalazioni significative.

Tale maggiore spesa – ossia questi scostamenti – è stata finora coperta con misure *una tantum*, vale a dire risorse di bilancio delle Regioni (destinate originariamente ad altre finalità, in modo rilevante nel 2002 da parte di Campania e Lazio), con operazioni di cartolarizzazione (da parte del Lazio nel 2002) e con il ricorso a manovre fiscali (Lombardia, Veneto, Marche e Puglia). Diverse Regioni hanno operato in diverso modo da questo punto di vista.

Se si guarda più nel dettaglio al profilo della corretta copertura del disavanzo, nel 2001 risultano inadempienti Abruzzo, Calabria, Campania, Molise e Sardegna, mentre nel 2002 solo Abruzzo, Molise e Sicilia. Per queste Regioni, secondo gli accordi del 2001, è scattata la negazione dell'integrazione dei finanziamenti.

Il meccanismo dell'integrazione dei finanziamenti, previa verifica degli adempimenti, è confermato anche per il 2003, e il relativo procedimento sta per essere avviato. Per l'anno 2004 il procedimento concessivo è stato invertito, sulla base di quanto stabilito dalla legge finanziaria per l'anno 2004 (articolo 3, commi 30 e 31). Infatti, l'integrazione verrà concessa anticipatamente, salvo il recupero delle somme nei confronti delle Regioni inadempienti.

Infine, per quanto riguarda la spesa farmaceutica, nonostante sia diminuita rispetto al 2002, lo scorso anno è rimasta superiore ai limiti previsti con l'accordo dell'8 agosto 2001 e dalle successive norme in materia. Lo sforamento è stato pari a circa il 2 per cento (1,5 miliardi di euro). Mi auguro che tale spesa continui a diminuire, anche grazie all'effettiva applicazione di due delle misure inserite nella legge n. 326 del 2003 (articoli 48 e 50): l'Agenzia italiana del farmaco e la tessera sanitaria.

Una maggiore efficienza del sistema passa anche attraverso il potenziamento degli strumenti gestionali e organizzativi basati sulle *best practices*, su modelli gestionali (più che sanitari) mirati all'eliminazione degli

sprechi e al miglioramento del rapporto costo-qualità del servizio erogato. La realizzazione di un simile progetto richiede un notevole impegno e la massima collaborazione da parte delle Regioni.

Si tratta comunque di interventi necessari, soprattutto in un'ottica di medio-lungo termine ed in vista dell'aumento dell'aspettativa di vita della popolazione e dell'invecchiamento demografico. Elementi questi che, secondo stime elaborate in sede europea, produrranno nell'arco dei prossimi 40 anni un aumento della spesa sanitaria nell'ordine del 2 per cento del prodotto interno lordo.

Per quanto riguarda le prestazioni sociali, per l'anno 2003, la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro (vedi tabella 13) presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2002 pari al 4,8 per cento. In particolare, si segnala, per quanto concerne la spesa pensionistica, che il tasso di incremento risulta del 4,4 per cento derivante dall'indicizzazione ai prezzi applicata al 1º gennaio 2003: pari cioè al 2,4 per cento ed all'incremento fisiologico di circa 2 punti percentuali dovuto al saldo tra le nuove pensioni liquidate e le pensioni eliminate, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere; per quanto concerne la spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (cassa integrazione, indennità di disoccupazione, indennità di malattia e altro), il tasso di incremento risulta del 6,2 per cento ed ha risentito, in particolare, degli incrementi della spesa per prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti, della spesa per liquidazioni per fine rapporto e della spesa per prestazioni di ammortizzatori sociali.

L'adesione dell'Italia al Patto di stabilità e crescita e la contemporanea proiezione verso lo Stato federale hanno portato, insieme alle regole per la realizzazione di una nuova architettura istituzionale, nuove esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

Controlli e monitoraggio, per essere utili ed efficaci, devono potersi articolare ed adattare ai nuovi ambiti di finanza decentrata, pena la parzialità e l'inefficacia dei risultati. Tale urgenza si accentua con il crescente numero di funzioni trasferite dall'Amministrazione centrale a quelle locali.

Per quanto riguarda l'indebitamento netto delle Amministrazioni locali ed il saldo finanziario del Patto di stabilità interno, nel periodo 1999-2003, si è registrata una dinamica discontinua. Comuni, Province e Regioni (al netto della sanità, che non fa parte del patto di stabilità interno e che ho già trattato) sono passati da un disavanzo di 5,9 miliardi di euro nel 1999 ad un avanzo di 0,5 miliardi di euro nel 2000, per tornare ad un disavanzo di 4,7 miliardi di euro nel 2001, di 4,1 miliardi di euro nel 2002 e di 1,4 miliardi di euro nel 2003.

Per l'anno 2003, alcune analisi preliminari derivanti dall'attività di monitoraggio del Patto di stabilità interno, seppur limitato alle Province e ai Comuni di maggiori dimensioni, prospettano – al pari degli anni precedenti – un complessivo e sostanziale rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno per quanto riguarda i flussi di spesa.

Restano tuttavia preoccupazioni relative allo *stock* del debito delle Amministrazioni locali, su cui il livello di informazioni è ancora frammentario.

Se infatti la conoscenza delle dinamiche finanziarie è completa per l'Amministrazione centrale, altrettanto non può dirsi a livello periferico dove l'evoluzione dei fenomeni finanziari è valutabile soltanto a consuntivo e sulla base delle informazioni relative alla cosiddetta «copertura». Per quanto invece riguarda la fase di «formazione», la conoscenza è assolutamente carente.

A sciogliere il primo nodo è intervenuta la legge finanziaria 2004 (commi 14 e 15 dell'articolo 3) che consente al Ministero dell'economia e delle finanze di acquisire informazioni analitiche dalla Banca d'Italia relativamente alle operazioni finanziarie poste in essere con istituzioni creditizie e finanziarie dalle Amministrazioni pubbliche, e dagli istituti di credito per le operazioni finanziarie di soggetti esterni alla pubblica Amministrazione con oneri a carico del bilancio dello Stato.

Con la Banca d'Italia sono stati avviati contatti per concordare le procedure di acquisizione delle informazioni sul livello del debito e sulla sua composizione attraverso un apposito sistema informativo.

Appare utile sottolineare che l'avvio di un siffatto sistema informativo con la Banca d'Italia trae origine proprio da una sollecitazione in proposito avanzata dalla 5ª Commissione del Senato durante l'audizione dello scorso anno.

Coerentemente con il dettato del Titolo V della Costituzione, la stessa legge finanziaria ha definito in modo omogeneo le regole per il ricorso al debito da parte delle autonomie territoriali. In particolare si è fatta chiarezza su: chi siano i destinatari del divieto all'indebitamento; quali tipologie di operazioni rientrano nel concetto di indebitamento; quali tipologie di spesa sono qualificabili come investimento, unica voce per la quale è previsto l'indebitamento (si è preoccupata, cioè di stabilire criteri che fossero omogenei tra i vari enti interessati e che fossero coerenti con quelli utilizzati in sede europea con il SEC 1995).

Questo si traduce nella scomparsa di valutazioni difformi – e conseguenti contabilizzazioni diversificate – delle spese da considerare o meno investimenti, e quindi finanziabili attraverso l'indebitamento. In linea con quanto già avviene nella contabilità privata e in armonia con quanto stabilito in sede comunitaria, è considerato investimento tutto ciò che comporta un incremento patrimoniale per l'ente erogatore della spesa.

A conferma della notevole attenzione rivolta negli ultimi anni al debito degli enti territoriali, è bene, poi, ricordare che sanzioni significative sono previste nel caso di ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento.

L'articolo 30 della legge finanziaria per l'anno 2003, infatti, dispone che, in caso di violazione del dettato costituzionale, gli atti o contratti relativi alle operazioni di indebitamento sono nulli, mentre affida alle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti il potere di irrogare sanzioni pecuniarie a carico degli amministratori.

Un altro principio innovativo introdotto dalla legge finanziaria per il 2004 è quello (indicato nell'articolo 4, comma 117) che fa venire meno la possibilità dell'assunzione a totale carico dello Stato di mutui accesi da enti esterni al comparto delle amministrazioni pubbliche.

In ordine alla consistenza del debito è, poi, da evidenziare che con il recente regolamento – approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 1º dicembre 2003, n. 389 – si è dato avvio, tra l'altro, ad una banca dati presso il Dipartimento del tesoro che acquisirà tutti gli elementi informativi sull'accesso ai mercati (mutui, prestiti obbligazionari, cartolarizzazioni e operazioni derivate) da parte delle Regioni e degli enti locali.

Oltre ai dati che potrà fornire il Dipartimento del tesoro (anche sulla base di questa nuova banca dati), la Ragioneria generale da anni cura la diffusione dei risultati relativi all'«Indagine sui mutui contratti dagli enti locali per il finanziamento degli investimenti». I risultati delle indagini degli ultimi cinque esercizi disponibili (1998/2002) – che sono contenuti nelle pubblicazioni annuali e che, in questa sede, vengono sinteticamente riportati nelle tabelle allegate e conservate agli atti – riguardano solo gli enti locali e non le Regioni, e si riferiscono solo ai mutui per investimenti ed escludono le altre operazioni finanziarie destinate agli investimenti e quelle destinate alla copertura di disavanzi; copertura che si è reso possibile autorizzare, con legge ordinaria, solo prima del vincolo introdotto dall'articolo 119 della Costituzione.

In relazione alle prospettive future, al fine di migliorare il controllo e il monitoraggio dei conti, è necessario ottenere una maggiore omogeneità dei sistemi contabili per l'Amministrazione e la gestione di amministrazioni e società pubbliche, nonché una maggiore tempestività nell'acquisizione dei flussi ed il rispetto da parte degli enti dei tempi fissati per la trasmissione dei dati.

Infatti, malgrado l'esistenza, sin dal 1999, di norme che dovrebbero avere come risultato l'omogeneizzazione dei sistemi contabili, l'autonomia riconosciuta dai differenti ordinamenti fa sì che sussistano divergenze non solo tra comparti differenti dell'amministrazione ma addirittura all'interno dello stesso comparto.

Per fare degli esempi, abbiamo: gli enti pubblici non economici, in cui troviamo tre generi di soluzioni contabili diverse, quelli che applicano *in toto* i criteri di contabilità pubblica dettati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003 (70 enti – come ENPALS, Croce rossa, gli Ente Parco e gli Istituti sperimentali); quelli che possono emanare propri regolamenti di amministrazione e contabilità (21 enti – tra cui CNR, ENEA, ENIT, ICE, ENAC, ISFOL e i quattro principali enti di previdenza nazionali: INPS, INAIL, INPDAP E IPSEMA); quelli che possono adottare propri regolamenti ispirati a principi civilistici (l'ACI nazionale e i 108 Automobil club provinciali o locali); gli enti locali, che seguono la contabilità finanziaria ed espongono solo in sede di rendiconto i risultati

della gestione anche in termini economici; le strutture sanitarie (aziende sanitarie e ospedaliere), che adottano la contabilità economica; le Regioni, che seguono la contabilità finanziaria ma presentano notevoli disomogeneità fra loro e rispetto allo Stato (definizione di impegni, conservabilità dei residui, struttura del bilancio, eccetera). In poche parole, ci troviamo di fronte a una selva di principi e organizzazioni contabili da parte dei vari enti presenti sul territorio.

Tutte queste disomogeneità rendono difficili i consolidamenti per la determinazione dei complessivi fabbisogni pubblici.

Alcuni passi verso l'armonizzazione dei bilanci pubblici sono stati fatti col cosiddetto provvedimento «La Loggia» (legge n. 131 del 2003) che ha delegato al Governo una ricognizione dei principi fondamentali in materia al fine di orientare sia la legislazione regionale che quella statale.

Un'ulteriore occasione per raggiungere una maggiore omogeneità dei bilanci delle varie amministrazioni pubbliche è fornita dall'adeguamento ai principi contabili internazionali richiesto ai vari Stati, oltre che per le società private, anche per il settore pubblico.

Il principio essenziale da seguire riguardo a tale adeguamento – pur nel rispetto di un'autonomia che sarà necessario riconoscere ad alcuni enti – dovrà essere quello di una cornice unitaria di riferimento nella quale ricondurre anche specificità sviluppatesi negli ultimi anni, come quella di adeguamento a principi civilistici.

Tale unitarietà dovrà investire sia la valutazione che la rappresentazione contabile dei fatti gestionali che dovranno essere adeguate ai criteri propri del SEC '95, regolamento comunitario sulla cui base sono valutati debito e indebitamento netto.

Pur se condizione ottimale per il conseguimento di tale obiettivo è l'omogeneità degli ordinamenti contabili che regolano le scritture di bilancio, come appena ricordato, in via subordinata non si può comunque rinunciare a una unitarietà della codifica dei singoli atti che consenta, attraverso l'ausilio delle strutture informatiche, di acquisire coerenti informazioni sui fatti gestionali con modalità adeguate alle esigenze di un monitoraggio che, per essere efficace, deve essere tempestivo (e mi soffermo sul fattore tempestività).

Altra circostanza infatti che, al momento, limita le possibilità di esercitare un puntuale e tempestivo monitoraggio dei conti pubblici è legata alla tempistica prevista per l'acquisizione dei dati e al rispetto da parte degli enti dei termini di legge per la trasmissione degli stessi.

Riguardo alla tempistica, va ricordato che essa è ancora quella prevista dalla legge n. 468 del 1978, e quindi trimestrale: il termine di acquisizione, originariamente previsto entro un mese dalla fine del periodo di riferimento, è stato anticipato al giorno 20 del mese successivo con la legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003).

Va tuttavia lamentato che raramente si verifica una puntuale osservanza da parte di tutti gli enti del termine di legge per la trasmissione dei dati: mentre i ritardi sono limitati per Province e Comuni, per alcune Regioni vi sono ritardi significativi e ripetuti.

Prospettive più favorevoli si aprono con la realizzazione, sulla base di quanto previsto dall'articolo 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003), di una banca dati (SIOPE) presso cui dovranno affluire i dati, codificati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, su incassi e pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche.

La nuova strumentazione consentirà di disporre, con maggiore frequenza (fino alla prospettiva di acquisire i dati in tempo reale) e con maggiore dettaglio, dei suddetti elementi informativi. A tale proposito, sono stati avviati diversi tavoli di lavoro – con la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, delle università, delle amministrazioni centrali interessate, della Banca d'Italia e dell'ISTAT – con l'obiettivo di concordare la codificazione per settori entro il primo semestre 2004 e consentire così il perfezionamento dei decreti ministeriali attuativi nel secondo semestre.

L'obiettivo finale è quello di rendere operativa la codificazione – seppure con la dovuta gradualità – dal 2005, in modo da disporre di dati preziosi per monitorare in corso d'anno l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e per costruire, alla fine di ciascun esercizio finanziario, il conto della pubblica amministrazione con maggiore dettaglio, tempestività e omogeneità rispetto a quanto è attualmente possibile effettuare.

Mi auguro pertanto che, se saremo ancora invitati negli anni successivi, saremo in grado di dare una fotografia ancora più dettagliata dei conti dello Stato e delle pubbliche Amministrazioni in generale.

PRESIDENTE. Crediamo che simili progressi sarebbero sicuramente bene accolti, anche nell'ambito del nuovo ordinamento nel quale siamo chiamati ad operare. Speriamo proprio che, grazie anche alla preziosa collaborazione del Dipartimento da lei presieduto, si possa migliorare significativamente.

MORANDO *(DS-U)*. La mia prima domanda riguarda il dato da lei esposto, professor Grilli, relativamente all'evoluzione delle spese correnti dal 1999 al 2002 e nel 2003. Anche in relazione all'audizione che abbiamo svolto ieri dei rappresentanti delle autonomie locali, Comuni e Province, vorrei sapere se, all'interno di questo dato relativo alle Amministrazioni periferiche, è possibile distinguere le Regioni dalle autonomie locali, considerato che queste ultime, ieri, si sono molto impegnate a dimostrare che non hanno affatto inciso sull'aumento delle spese correnti, essendo le uniche ad aver dato un contributo positivo. Credo che tali rilievi siano in qualche modo fondati secondo le informazioni che ho, perché sono le Regioni che, in particolare con l'evoluzione della spesa sanitaria, hanno con-

tribuito alla costruzione di questa divergenza verificatasi tra il 1999 e il 2002. Vorrei la conferma di questo dato, cioè della responsabilità prevalente delle Regioni.

Ritengo comunque che si debba segnalare con grande preoccupazione l'evoluzione della spesa registrata dal 2002 al 2003 per quel che riguarda lo Stato centrale, perché in questo caso – per dirla brevemente – le cose non funzionano, poiché siamo molto distanti rispetto agli obiettivi.

A tale riguardo, vorrei sapere se l'aumento impressionante, pari al 7,9 per cento rispetto al 2002, della spesa dello Stato centrale per il personale non sia un dato talmente rilevante da farci concludere che siamo in presenza di un vero e proprio fallimento dei tentativi di contenimento organizzati nel corso di questi anni (da un lato, con i tentativi di blocco del *turnover* e, dall'altro, con la programmazione delle assunzioni della pubblica amministrazione).

La mia affermazione è motivata dal fatto che da circa un anno, in sede di formulazione dei pareri sulla copertura delle leggi, notiamo il tentativo sistematico di ognuna delle Amministrazioni proponenti di eludere il vincolo della norma sulla programmazione delle assunzioni e, più in generale, delle norme di anno in anno rinnovate e parzialmente modificate che si sforzano di contenere le dimensioni del personale della pubblica amministrazione, più che i salari e gli stipendi individuali (sappiamo che l'evoluzione di questi è determinata da una serie di fenomeni).

Dal momento che per noi è molto rilevante, per la definizione delle scelte di bilancio, valutare l'efficacia delle iniziative che di anno in anno assumiamo al fine del conseguimento di questi obiettivi, vorrei sapere se questo giudizio (che sbrigativamente ho riassunto dicendo che siamo in presenza di un vero e proprio fallimento dei tentativi di programmazione e di blocco delle assunzioni nella pubblica Amministrazione) sia a suo avviso fondato oppure no.

Vorrei sapere inoltre se il dato definitivo del 2003 relativo ai consumi intermedi della pubblica amministrazione non faccia ritenere che siamo giunti a livelli di compressione tali per cui le ipotesi di clamorose ulteriori riduzioni delle spese – che sistematicamente vengono inserite nelle leggi finanziarie e nelle manovre correttive degli andamenti di finanza pubblica –, definite in sede di bilancio preventivo, non fanno che coprire in realtà nuovi sfondamenti sul versante del *deficit*, mascherati, appunto, prevedendo riduzioni della spesa dei consumi intermedi che poi puntualmente non si realizzano. L'evoluzione dei dati contenuti nelle tabelle depositate mi sembra fornisca dimostrazione abbastanza chiara della realtà.

A proposito delle forme di finanziamento del debito da parte del sistema delle autonomie locali, ieri abbiamo avuto una lunga discussione con i rappresentanti dell'ANCI circa gli effetti del giudizio delle agenzie di *rating* sulle emissioni di titoli sul loro debito. In quella sede – vorrei chiederle un giudizio al riguardo – i rappresentanti delle autonomie locali hanno sostenuto che il peggioramento del loro *rating* sarebbe determinato dal peggioramento del *rating* del sistema-Paese, cioè del debito della Stato centrale mentre esse, di per sé, non meriterebbero quel peggioramento,

bensì valutazioni migliori addirittura di quelle loro riconosciute nell'anno precedente. Ritiene che questa valutazione sia fondata o un po' sproporzionata?

FERRARA *(FI)*. Pongo due domande che chiariscono ulteriormente anche i quesiti posti dal senatore Morando. Da un lato, osservavo che la preoccupazione rispetto all'andamento del debito veniva fatta risalire al fatto che questo comunque è strettamente correlato all'andamento del PIL. Quindi, i problemi associati ad una variazione del PIL lasciano poco spazio di manovra su un livello del rapporto debito-PIL che desti preoccupazione, atteso che, mentre abbiamo una crescita costante del debito, anche se con le osservazioni ed i chiarimenti che le chiedo, questo incremento non viene assorbito da un aumento proporzionale del PIL.

Dall'altro lato, vorrei chiederle se ho colto bene il senso della sua relazione: l'attività di monitoraggio trova serie difficoltà non soltanto per un aspetto più specificatamente legislativo ma perché, all'interno dell'autonomia degli enti decentrati, questi hanno un sistema di contabilità che non dà la possibilità all'Amministrazione centrale di individuare nel tempo le misure e gli interventi necessari per migliorare l'andamento.

Quanto all'andamento della spesa, noto che l'accordo realizzato nell'agosto 2001 registrava un tasso di variazione che diminuiva fortemente nel 2003 rispetto al 2002. Nel 2002 si registra il 6,1 per cento, mentre nel 2003 il tasso di variazione è del 3,9 per cento per quanto programmato, come spesa effettiva si riduce addirittura al 2,5 per cento. Mentre prima vi era uno scostamento di 5.370 milioni, nel 2003 questo si riduce quasi del 50 per cento. Può dirci quali fattori hanno determinato tutto ciò, oltre al monitoraggio? Sono intervenuti accorgimenti che riguardano l'azione dell'amministrazione centrale rispetto a quelle periferiche per il contenimento dello scostamento?

Nella relazione è sottolineato anche l'andamento del reddito da lavoro dipendente. Esso registra un andamento a saldo di uno 0,2 per cento a biennio per effetto degli accordi che, realizzati nell'anno precedente, determinano negli anni successivi, sino ad un nuovo rinnovo, un altro scostamento a gradino. Questi scostamenti a gradini, essendo quasi costanti del 2 per cento, probabilmente possono essere correlati all'andamento dell'inflazione, che nell'ultimo quinquennio si è mantenuto pressoché costante. Si registra un 10,6 sia per il 1999 che per il 2000; segue il 10,8 e 11 (quindi un aumento costante dello 0,2). Ciò significa che, se l'inflazione dovesse mantenersi costante e l'andamento dell'azione di controllo sul reddito da lavoro dipendente dovesse mantenersi agli attuali livelli, con l'aumento previsto del PIL, avremmo un notevole miglioramento nel peso afferente all'andamento dei redditi da lavoro sull'indebitamento netto?

GRILLI. Daremo un'evidenza anche cartacea di una migliore suddivisione per ciò che riguarda il contributo di indebitamento da parte delle Regioni rispetto agli altri. Come è già evidenziato nelle tavole depositate,

sappiamo che la dinamica regionale è dovuta soprattutto al settore sanitario. Quindi è bene tenerla separata. Però, come ho detto, anche quest'anno – almeno a quanto risulta dalle prime analisi sui dati – vi è un sostanziale rispetto degli impegni del Patto di stabilità interno da parte dei Comuni e delle Province. Le Regioni sono cosa diversa soprattutto per gli scostamenti della spesa sanitaria che, anche da parte delle Regioni, non è parte formale: gli strumenti di contenimento della spesa sanitaria anche per le Regioni sono di tutt'altra natura.

Quanto alla parte che riguarda il costo del lavoro e contrattuale, su cui sono stati posti quesiti dai senatori, i dati sono di difficile interpretazione perché le stagioni contrattuali portano dei ritardi nella contabilizzazione dovuti agli adeguamenti ad anni precedenti. In altre parole, se guardiamo nel 2003 a quanto è successo al costo del lavoro, circa la metà dell'aumento del costo del lavoro è dovuto al pagamento di arretrati per gli anni precedenti.

PIZZINATO *(DS-U)*. Non è allora un aumento del costo di lavoro. Ma i debiti passati, che si pagano.

GRILLI. Non tutti. Sono entrambi. I debiti che si pagano ovviamente si devono porre in relazione ai contratti che si fanno, perché il contratto viene definito anche a valere sugli anni passati.

PIZZINATO *(DS-U)*. Il contratto dei tranvieri scadeva due anni fa. Se è stato fatto il 31 dicembre, a gennaio si è aperta la vertenza di quello nuovo. Ma erano i debiti di due anni prima.

GRILLI. Quello è un esempio ma non tutti sono così.

PIZZINATO *(DS-U)*. Questo vale anche per tanta parte del pubblico impiego.

GRILLI. Infatti ho detto che circa la metà dell'aumento riguarda il passato. L'altra invece riguarda quello che è in corso. Vi sono quindi entrambi i fenomeni. Pertanto il 7,9 è un aumento anno su anno che in parte riflette l'aumento vero e proprio dell'anno; in parte riflette il pagamento del debito pregresso. Allora i dati di variazione, anno su anno, richiedono ulteriori analisi ed approfondimenti per cercare di depurarli, perché non tutti gli anni hanno le stesse stagioni contrattuali. Quindi l'incidenza degli arretrati sulla spesa per il personale dell'anno non è omogenea. Visto che stiamo parlando del rapporto quantità di spesa-PIL, il risultato del PIL è importante. Infatti, se quest'ultimo crescesse di più, la dinamica, a parità di valori contrattuali, sarebbe minore. Ci manca l'esperimento opposto, ossia sapere con PIL più alti cosa sarebbe successo alla stagione contrattuale.

Il senatore Morando mi ha chiesto di esprimere un giudizio in merito ai consumi intermedi.

MORANDO *(DS-U)*. Non le chiedevo un giudizio politico, ma solo di dirmi, sulla base dei conti, se la mancata attuazione della programmazione delle assunzioni ha un peso nel determinare l'incremento del 7,9 per cento della spesa per il personale o se si tratta soltanto di una norma che viene rispettata ma che poi viene travolta, nel determinare l'aumento di spesa, dal fatto che ci sono i rinnovi contrattuali, e così via. Personalmente, guardando le coperture delle leggi che si susseguono, penso siano entrambi i fattori a determinare il 7,9 per cento, ma vorrei sapere se, sulla base dei numeri, lei ha un parere in proposito.

GRILLI. Sia per il 2002 sia per il 2003, per quanto riguarda il blocco del *turnover*, i numeri sono stati rispettati, ma ci sono settori che hanno eccezioni, come quello della sicurezza. Dove il blocco è stato efficace e c'era quel *pool* di eccezione di risorse, tutto è andato secondo le previsioni. Diversa cosa è la dimensione dei contratti e degli arretrati.

Per quanto riguarda i consumi intermedi, è difficile esprimere un giudizio perché essi hanno un'evoluzione, sia per quanto riguarda lo Stato centrale, sia per quanto riguarda l'Amministrazione pubblica in senso lato. Le due dinamiche sono monitorabili da parte nostra in maniera molto diversa. Per quanto riguarda il settore Stato, come ho detto, rispetto al 2002 il raffronto è piuttosto difficile, perché in quell'anno è stato varato il cosiddetto decreto ministeriale «blocca-spese». Sui consumi intermedi, nel mese di novembre è stato operato un taglio che ha ridotto notevolmente l'ammontare complessivo medio, che poi si è riflesso nel 2003. E comunque, anche a consumi intermedi nella media, il fatto che nel 2002 fossero tanto più bassi per effetto del decreto blocca-spese ha di per sé generato uno scalino.

Prima di passare alle forme di indebitamento, vengo alle domande sulla spesa sanitaria. Se ho capito bene, mi si chiede il motivo per cui il tasso di incremento della spesa sanitaria nel 2002-2003 sia risultato inferiore a quello del 2001-2002. Innanzitutto, come ho accennato, vi è stato un ritardo contrattuale, quindi vedremo nei dati 2004 parte dei costi contrattuali che si riferiscono anche al 2003 (contratto firmato nel dicembre del 2003, operativo solo nel 2004).

Altra cosa è l'andamento della spesa farmaceutica che, come ho ricordato, sebbene superiore agli accordi del 2001, è scesa rispetto al 2002. Questo ha consentito un aumento della spesa sanitaria inferiore a quello registrato nel 2002, seppure su livelli superiori a quelli previsti dall'accordo del 2001.

FERRARA *(FI)*. Visto che le conseguenze dei rinnovi contrattuali le vedremo nel 2004, la differenza tra il 2003 e il 2002 è tutta nel risparmio farmaceutico?

GRILLI. Soprattutto nel risparmio farmaceutico, all'incirca 1,5 punti percentuali di risparmio rispetto all'anno precedente. Come ho detto, se prendessimo i contratti, saremmo allo stesso livello. La nostra previsione dell'impatto del contratto ci porta sugli stessi livelli di scostamento del 2002.

Ho detto delle nostre difficoltà nel monitorare e capire in maniera analitica ed in tempi brevi ciò che succede all'indebitamento del settore pubblico allargato, soprattutto per la disomogeneità tra meccanismi e sistemi di contabilizzazione dei vari enti. Dal punto di vista sostanziale e operativo, l'autonomia si è e accompagnata ad una diversificazione di sistemi di procedure contabili che secondo me non ha ragione d'essere, perché autonomia operativa e indipendenza di scelte non vuol dire disomogeneità nei sistemi contabili. L'auspicio è che questa operazione di maggiore uniformità nei meccanismi e nelle scelte contabili sia accelerata, in modo tale che le difficoltà di lettura siano ridotte quanto prima, perché abbiamo seri problemi nel mettere insieme i dati. Avendo categorie logiche diverse, diventa molto difficile il processo di aggregazione e di comparazione, perché non sempre le stesse cose vengono definite o inserite in categorie uguali di bilancio.

L'ultima domanda riguardava la forma di indebitamento e il rapporto tra il *rating* del debito degli enti territoriali e il *rating* del debito statale. Sinceramente non sono in grado di rispondere e in generale è difficile dare una risposta univoca. Ogni ente che emette debito deve essere giudicato individualmente. Penso che questo dovrebbero e dovranno fare le agenzie di *rating*. Comunque non vedo perché il peggioramento del *rating* del settore Stato dovrebbe influenzare o essere l'unico determinante del peggioramento del *rating* degli enti locali.

CADDEO *(DS-U)*. Signor Presidente, ho tratto elementi di preoccupazione dalla relazione del professor Grilli, perché noi nel DPEF per il 2003 avevamo una previsione di crescita nella prospettiva di indebitamento sul PIL pari allo 0,8 per cento ma abbiamo chiuso l'anno, in base ai dati ISTAT, a 2,4. Ci possiamo consolare dicendo che siamo un po' meglio degli ultimi d'Europa, ma a scuola mi hanno insegnato a guardare ai più bravi, non ai meno bravi. Penso quindi che sia una consolazione un po' difficile da accettare. Certo, in questo dato è compresa una diminuzione delle entrate (secondo l'ISTAT di mezzo punto), ma è compreso anche un aumento delle spese correnti, sia per lo Stato sia per gli enti locali.

L'aumento delle spese correnti dello Stato è per noi un risultato in parte scontato perché vediamo in Commissione come si fanno le coperture. Si aumentano notevolmente le assunzioni e si coprono le spese nuove con somme destinate ad altro. Ciò alla fine porta inevitabilmente a risultati negativi.

Aumentano le spese degli enti locali ed in ordine a questo desidererei avere un supplemento di spiegazione perché in questa voce è ricompresa anche la spesa sanitaria. Ho letto che l'anno scorso la spesa corrente per la

sanità è stata di 78 miliardi di euro, ma le Regioni hanno detto di avere spese sommerse pari a 20 miliardi di euro per gli anni pregressi e che ne prevedono di aggiuntive per 5 miliardi di euro per il 2004. Questi dati creano ulteriore preoccupazione e vorrei che lei approfondisse tale aspetto.

Inoltre, concordo anch'io con l'esigenza di omogeneizzare i princìpi contabili vista la babele di metodologie diverse da lei evidenziata. In proposito, gradirei avere conferma circa la prossima scadenza dei tempi previsti per l'esercizio della delega contenuta nella cosiddetta legge «La Loggia». In particolare, vorrei capire a che punto è la ricognizione nella stessa prevista e se condividete l'impostazione di una soluzione del genere. Vorrei anche comprendere se non si ritenga necessario, con riferimento all'indebitamento degli enti locali e delle Regioni, programmare meglio forme di monitoraggio e di controllo. Utilizzo appositamente anche il termine «controllo» perché non si tratta solo di monitorare e stare a guardare. Si tratta piuttosto di comprendere se non sia opportuno mettere in campo qualcosa di più stringente e penetrante, distinguendo ad esempio le Regioni dotate di maggiore autonomia ed enti locali con i quali si può intervenire al fine di pervenire ad una migliore conoscenza e ad un controllo più efficace sull'indebitamento. Esistono infatti forme di indebitamento fuori controllo. Si è parlato del *rating*; ormai si scarica un po' tutta la responsabilità sul rischio di riduzione del *rating* della Repubblica. Ci sono Regioni che hanno già avuto la riduzione del loro *rating*; per altre si dice sia imminente. Comunque sia, in caso di aggravamento dei costi dell'indebitamento, si determinerebbe una conseguenza negativa per la finanza pubblica. Estremizzando il concetto, in caso di eventuale insolvenza da parte degli enti locali, non credo che il Parlamento possa estraniarsi completamente per cui, di conseguenza, si avrà una ricaduta sulla finanza pubblica e su quella statale.

Vorrei avere una sua opinione in materia giacché la questione è molto rilevante sia per quanto riguarda l'aumento delle spese correnti dello Stato, su cui la Ragioneria ha diretta responsabilità attraverso le coperture, sia per quanto riguarda l'aggravamento dell'indebitamento delle Regioni e degli enti locali e sui metodi per accentuare eventualmente la capacità di controllo.

Da ultimo, la legge finanziaria di quest'anno ha introdotto all'ultimo minuto, prima del voto di fiducia alla Camera, quindi senza che il Parlamento potesse effettivamente entrare nel merito dell'analisi e della discussione, nuove norme che determinano le tipologie di investimento. Il fatto è che esiste un margine di ambiguità in tutta questa normativa perché una volta stilato l'elenco dei possibili investimenti, alla fine si dice che si possono assumere debiti anche per coprire spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio (articolo 3, comma 17). Ricordo che espressi le mie perplessità al riguardo lo stesso giorno in cui discutemmo brevemente la questione, durante l'esame della finanziaria. Vorrei pertanto che lei ci fornisse chiarimenti al riguardo perché in bilancio sono iscritte anche spese correnti e di altro tipo. Non vorrei che questa ambiguità pro-

ducesse conseguenze negative e che non ci fosse chiarezza nei comportamenti delle Regioni e degli enti locali ai fini dell'indebitamento.

PIZZINATO *(DS-U)*. Desidererei avere alcuni chiarimenti in relazione alle prestazioni sociali. Vi è qualcosa per me di difficile comprensione. Anche alla luce dell'esame dei bilanci previdenziali eseguito questa mattina presso la Commissione di controllo degli enti previdenziali, si registra una discordanza. Purtroppo non dispongo delle tabelle e dei dati, ma in ogni caso si indica un incremento delle prestazioni pensionistiche e, poiché il riferimento è alle amministrazioni pubbliche ciò vuol dire che non si fa riferimento agli enti privati; in sostanza, si fa unicamente riferimento ai tre enti pubblici. I gruppi che erogano pensioni sono 23.

MASSICCI. Anche le pensioni erogate da enti privatizzati che hanno uno statuto obbligatorio sono inglobate in questi dati perché nella contabilità della pubblica Amministrazione quella è una prestazione pubblica. In sostanza, esercitano una funzione statale solo che lo Stato, invece di affidarne l'esercizio ad un ente parastatale, lo dà ad un ente privatizzato. Si tratta però di un diritto tutelato dalla Costituzione. È una prestazione pubblica.

PIZZINATO *(DS-U)*. Tanto per capirci, sono ricompresi, ad esempio, anche i calcoli delle pensioni degli avvocati?

MASSICCI. Esattamente. Perché sono pensioni pubbliche.

PIZZINATO *(DS-U)*. Ciò premesso, si indica nel 2003 un incremento del 2,4 per cento per l'adeguamento derivante dall'indicizzazione, cioè dall'inflazione, e poi di 2 punti percentuali nel saldo tra le nuove e le vecchie pensioni. Nel confronto fatto questa mattina relativo al più grande ente previdenziale, il bilancio di quest'ultimo, se non fossero intervenuti due fatti che riguardano meno di 150.000 pensionati, sarebbe stato per il terzo anno consecutivo in attivo senza, quindi, scostamenti di incremento.

MASSICCI. Quello è un saldo.

PIZZINATO *(DS-U)*. Poi si indica la dinamica rispetto al PIL. Se non vi fossero incluse la previdenza riguardante i fondi speciali e quella dei dirigenti industriali, la previdenza complessiva dei lavoratori dipendenti, operai e impiegati, avrebbe, rispetto al PIL, nell'arco di un ventennio, un lieve decremento. È difficile cogliere la reale portata dei dati facendo un unico accorpamento. I due dati che riguardano i maggiori costi sono relativi alla cessazione del trasferimento al fondo dei telefonici di oltre 500 milioni di euro e di mille milioni di euro di *deficit* dei dirigenti industriali.

Senza questo, il fondo 2003 INPS sarebbe in attivo e non avrebbe quell'incremento. Questo è un primo aspetto che vorrei capire. Desidero sapere se ciò avviene o meno nei criteri di calcolo e se si includono le prestazioni non previdenziali. Anche per questo caso faccio un esempio. I circa 2.000 miliardi di vecchie lire per l'integrazione a 516 euro mensili non sono prestazioni previdenziali, come non sono prestazioni sociali. Vi chiedo se sono incluse o meno in questa dinamica. Spero di non aver fatto confusione. Credo che ci sia una differenza: un fatto è la previdenza, altro fatto sono le forme di erogazioni mensili che possono integrare la previdenza. Per una corretta valutazione credo che questo sia non di poco conto.

Il finanziamento delle erogazioni di cui stiamo parlando ha fonti diverse. L'assistenza deve essere a carico dello Stato, mentre la previdenza è a carico dei contributi previdenziali.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, si fa riferimento alle prestazioni sociali in danaro. Sono prestazioni sociali profondamente differenti che hanno origine ed effetti diversi. L'indennità di disoccupazione è a carico dello Stato, mentre la Cassa integrazione è alimentata dai contributi versati dalle aziende ed è un fatto separato; non si tratta di erogazioni dello Stato, a meno che non siano quelle straordinarie; quelle ordinarie sono regolarmente pagate dalle aziende e solo le aziende che versano i contributi hanno diritto a ricorrervi per i propri lavoratori. La maggioranza delle imprese, specialmente quelle che si occupano dei servizi, non può farvi ricorso perché non versa i contributi e non ha fondo. Non si possono mettere assieme i criteri di calcolo, la CIG, con l'indennità di disoccupazione.

Lo stesso discorso vale per l'indennità di malattia, che è erogazione che deriva all'azienda in relazione ai versamenti che opera per i suoi dipendenti, in relazione alle norme contrattuali per valori diversi in merito alle prestazioni. Ma si tratta di aziende. Vorrei capire come si possano mettere insieme alle prestazioni – per esempio – degli invalidi civili, dei ciechi e dei sordomuti, che sono altra cosa. Vorrei un chiarimento a tal proposito, al fine di capire il peso che hanno sull'andamento dell'economia e del prodotto interno lordo.

La ringrazio sin d'ora, professor Grilli, se potrà chiarire questi aspetti che le ho evidenziato.

GRILLI. Innanzitutto, per quanto riguarda il problema del monitoraggio e del rafforzamento, posso dire che tutto il mio intervento va sicuramente in quella direzione. Dobbiamo sicuramente essere più bravi nell'attività di monitoraggio e di controllo, quando è possibile. Il settore statale è ovviamente di nostra competenza; in esso i meccanismi di controllo esistono e possono essere efficaci. Nell'ambito delle autonomie il discorso diventa più complesso. Quando parliamo di Regioni, Province e Comuni, il dettato costituzionale è tale per cui l'intervento unilaterale di controllo – voglio dire autoritario – da parte dello Stato diventa problematico. Ci sono settori – ne abbiamo ricordati due importanti, quello della sanità e quello

del patto di stabilità interno – dove sicuramente possono essere migliorate e potenziate le due forme di monitoraggio e di controllo, compiute però con l'accordo tra le parti. Dal punto di vista della sanità, esiste anche un controllo *ex post*, una procedura di verifica e di controllo. Come ho ricordato, quando le Regioni non rispettano gli accordi, consegue anche la possibilità di non poter accedere al fondo integrativo per la sanità. Ciò è tanto vero che è già successo; sia nel 2001 che nel 2002 alcune Regioni inadempienti – si è verificato sulla base dei controlli che effettuiamo – hanno subito conseguenze.

Lei prima ha menzionato ulteriori problemi nel settore della sanità come debiti occulti per svariati miliardi di euro, di cui non sono a conoscenza. Spero si riferiscano a questo i commenti che le sono stati fatti. Si tratta della differenza tra quanto è previsto dal patto dell'8 agosto 2001, quindi i fondi riconosciuti ufficialmente a bilancio, e quanto è stato effettivamente speso. Prendiamo come esempio l'anno 2003, nel quale i fondi previsti a bilancio dal citato patto dell'8 agosto ammontano a 78 miliardi di euro. Sappiamo che la spesa effettiva è stata di 81 miliardi ma, se aggiungiamo gli arretrati dei contratti e quindi altri 2,5 miliardi, si tratta in realtà non di 81 ma di oltre 83 miliardi di euro.

Quindi, rispetto alle risorse a bilancio previste dal patto di stabilità e a quelle delle spese effettive, si rileva una differenza di qualche miliardo di euro. Si tratta dello scostamento a cui si riferiscono le Regioni. Il problema è dato dal modo con cui le Regioni andranno a coprire la differenza tra i trasferimenti previsti dal bilancio dello Stato e quanto in realtà hanno speso.

Se esaminiamo l'anno 2002, le risorse a bilancio erano di 75,6 miliardi, ma le Regioni hanno speso 79 miliardi. Come vanno a coprire i 4 miliardi aggiuntivi? Non sono debiti occulti ma la differenza tra quanto hanno speso e quanto invece dal citato patto dell'8 agosto è previsto nel bilancio dello Stato.

MASSICCI. Quello è lo scostamento che ha citato il professor Grilli. Regioni come la Lombardia hanno coperto il proprio scostamento con proprie risorse. Quindi, quando le Regioni rivendicano un finanziamento più elevato, in realtà la differenza non è quella che si riflette nell'ambito dell'indebitamento. Infatti, le Regioni più ricche stanno coprendo il loro scostamento con risorse proprie.

CADDEO *(DS-U)*. Ma che cosa fanno le Regioni povere?

GRILLI. Diverse Regioni hanno provveduto alla copertura, alcune con interventi fiscali, altre con le cartolarizzazioni ed altre ancora con misure *una tantum*. Bisogna distinguere tra lo scostamento e la copertura dello stesso scostamento. Una Regione può avere uno scostamento ma lo deve coprire al fine di avere accesso al fondo integrativo. Come ho già detto, alcune Regioni, 5 nel 2001 e 3 nel 2002, che hanno avuto

uno scostamento, non essendo intervenute per coprirlo, non hanno avuto accesso ai fondi integrativi.

CADDEO *(DS-U)*. Quante Regioni che hanno uno scostamento rilevante rischiano l'insolvenza?

GRILLI. È una domanda alla quale è impossibile rispondere. Le Regioni che sono intervenute hanno gli strumenti per poter fare ciò; poi dipende anche dalle scelte fatte a livello regionale. Si tratta comunque di una questione importante, perché i fondi a bilancio sono determinati dal suddetto patto. Alcune Regioni hanno scostamenti ma solo alcune li hanno coperti. Quindi, la situazione è piuttosto diversificata. Sicuramente non vi sono debiti occulti. Si tratta di sfondamenti rispetto agli stanziamenti di bilancio.

CADDEO *(DS-U)*. Solo un commento politico: il sistema non regge.

GRILLI. In riferimento alle coperture, è stato accennato che si può prevedere che alcune spese di personale abbiano effetti negativi sui nostri conti, attesi i dubbi esistenti sull'appropriatezza delle coperture. Sinceramente spero non sia questo il caso, visto che il nostro lavoro sulle coperture è assolutamente capillare. È vero che in certi casi sono utilizzati come copertura fondi aventi altra destinazione, ma ciò significa l'esistenza di risparmi in altri comparti. Dal punto di vista della tenuta complessiva, il nostro lavoro è assicurare la copertura delle leggi di spesa.

CADDEO *(DS-U)*. Professor Grilli, in base alla legge sulla contabilità questo non si può fare.

GRILLI. Si può fare e come.

MASSICCI. Se non sono vincolati, si può fare.

GRILLI. Si può fare; se poi si voglia fare o meno è un altro discorso. La copertura è appropriata; altra questione è l'impatto dalla stessa prodotto.

Vi è un commento che non ho capito. Effettivamente la legge finanziaria è intervenuta per definire cosa è e cosa non è l'investimento in riferimento alla possibilità degli enti locali e delle Regioni di indebitarsi a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione. Lei menziona alcune ambiguità. In realtà, dovremmo avere un ulteriore colloquio su questo punto, perché non registro ambiguità circa la possibilità di copertura anche di spese già coperte in bilancio. Se ritiene, demanderei la questione ad un successivo confronto, trattandosi, a nostro avviso, di una conclusione piuttosto precisa.

Prestazioni sociali e pensioni che aumentano per l'indicizzazione: è solo una fotografia e non un giudizio sull'aumento eccessivo o meno di esse. Il fatto che aumentino con l'inflazione è normale.

PIZZINATO *(DS-U)*. Il problema è capire.

GRILLI. È assolutamente normale, ripeto, che le pensioni aumentino con l'inflazione. Se vogliamo, magari continuiamo il discorso a termine dell'audizione. L'equilibrio o meno dell'INPS o di altri istituti di previdenza e la crescita o la mancata crescita delle prestazioni legate alle pensioni sono due argomenti assolutamente distinti. L'INPS può essere in equilibrio, pur tuttavia le pensioni crescono. Non esiste una relazione fra entrambi i punti. Anche in questo caso non è l'espressione di un giudizio ma una rappresentazione di numeri.

In merito alle prestazioni pensionistiche, lei ha fatto riferimento all'integrazione al milione che è parte della prestazione pensionistica e quindi delle cifre da noi indicate proprio in riferimento all'integrazione delle pensioni. Altri punti invece non sono nei termini da lei menzionati. Potremmo comunicare – e lo faremo, se d'interesse – una distinzione tra le diverse voci all'interno delle prestazioni sociali. Pur disponendo di tali dati, abbiamo preferito aggregarli per brevità di presentazione. Le varie categorie possono però essere distinte, in quanto disponiamo dei dati distinti.

Anche in questo caso non si è in presenza della volontà di mettere insieme elementi diversi. Nella voce complessiva «prestazioni sociali» abbiamo considerato le classificazioni, utilizzate in sede europea con il SEC 1995, che hanno un impatto sull'indebitamento della nostra pubblica amministrazione. Questo è stato il criterio adottato, nessun altro.

GRISOLIA. Vorrei capire se l'ambiguità cui fa riferimento il senatore Caddeo è riferita al testo del comma 17 dell'articolo 3 della legge finanziaria per l'anno 2004 che disciplina gli investimenti e segnatamente al passaggio che recita: «Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.».

CADDEO *(DS-U)*. Sì, il passaggio è quello.

GRISOLIA. Si tratterà forse di un'infelice formulazione, che intende riferirsi però solo alle anticipazioni di tesoreria. Con l'attuale formulazione non si intende affermare che possono essere finanziate anche spese di bilancio che non siano spese di investimento ma che, ai fini dell'indebitamento e dell'applicazione del Titolo V della Costituzione, le anticipazioni di tesoreria non sono considerate in tale fattispecie. Trattandosi di spese per le quali è già prevista la copertura, si ricorre alle anticipazioni

solo per fronteggiare una momentanea carenza di liquidità. Ripeto, la copertura di tali spese è già prevista in bilancio ed essendo questo il passaggio richiamato, ho ritenuto opportuna questa precisazione.

CADDEO *(DS-U)*. Prendo atto della sua precisazione. La formulazione contenuta nel testo della finanziaria comunque lascia una certa incertezza soprattutto laddove recita: «una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio». I miei dubbi nascono soprattutto in riferimento alla congiunzione «e». Comunque, il testo è quanto meno formulato male.

GRISOLIA. Ne prendo atto. Senatore Caddeo, le faccio però presente che devono ricorrere entrambe le condizioni e cioè la momentanea carenza di liquidità e l'effettuazione di spese per le quali è già prevista idonea copertura. Ciò a significare che, nel caso di specie, non si coprono spese di bilancio ma si fronteggia soltanto una illiquidità momentanea: tutto qui. Si tratta infatti di spese che, dal punto di vista della competenza, già trovano una copertura finanziaria e che, quindi, non potrebbero essere coperte anche con il ricorso all'indebitamento. La formulazione è forse imprecisa, e nulla toglie che si possa ritoccare.

PIZZINATO *(DS-U)*. Professor Grilli, innanzitutto, per quanto concerne la spesa pensionistica, non ho dubbi sull'indicizzazione pari al 2,4 per cento, derivante dalla scala mobile e sui criteri di calcolo previsti dalla legge. Ho invece seri dubbi sulle altre due componenti che portano il tasso di incremento della spesa pensionistica al 4,4 per cento, trattandosi di voci che non sono figlie di un aumento delle pensioni ma di altre misure.

In secondo luogo, vi pregherei, se possibile, di elaborare i dati in forma disaggregata, giacché in caso di prestazioni che hanno connotati sociali ma che presentano anche diverse caratteristiche e finanziamenti, differenti sono le misure di intervento da adottare per procedere alle correzioni eventualmente necessarie.

GRILLI. Procederemo all'ulteriore disaggregazione dei dati da lei richiesta. Faccio però presente che l'incremento fisiologico di circa il 2 per cento è naturale: vengono ad esaurimento pensioni di persone decedute di entità storicamente più bassa di quelle percepite dai nuovi pensionati. Essendo un *turnover* abbastanza naturale, è logico che vi sia un aumento. Si può poi discutere sull'appropriatezza o meno del 2 per cento.

MASSICCI. Se ho ben capito quanto rilevato dal senatore Pizzinato, mi sembra di intravedere una certa confusione. Le nostre valutazioni non sono in contrasto con quello che ha rappresentato l'INPS ma si riferiscono a due aggregati diversi. In questo caso si considerano solo le prestazioni sul versante della spesa. Di fatto lei, avendo citato un saldo, ha confrontato le spese con le entrate. Questi dati, pur non essendo confron-

tabili, esprimono le stesse cose; trattandosi però di dati dell'INPS, non possono essere diversi.

Quando parliamo di pensioni, ci riferiamo solo a queste e quindi quel dato del 2 per cento si riferisce, come è detto nella relazione presentata dalla Ragioneria generale dello Stato, alla chiusura di alcune partite e all'apertura di altre. C'è poi un lungo elenco di prestazioni sociali non pensionistiche; qui ne sono state citate alcune indicativamente, ad esempio emolumenti per invalidi civili, cassa integrazione ed altro.

Tuttavia, nella rappresentazione si utilizza uno schema internazionale: gli schemi relativi a pensioni ed altre prestazioni sono quelli adottati dall'ISTAT perché rispondono ai criteri internazionali del SEC '95. Con questa ricostruzione, però, non si fa un confronto fra la spesa e come essa è finanziata, ma si rappresenta semplicemente come è andata la spesa. Infatti, tra le altre prestazioni sociali, diverse dalle pensioni, alcune sono finanziate direttamente dallo Stato (come accade per le invalidità civili), alcune sono pagate dai datori di lavoro e altre sono pagate sia dal datore di lavoro, sia dal lavoratore. Pertanto, non c'è un contrasto con ciò che ha evidenziato l'INPS. Lei dice che l'INPS è in attivo: ebbene, questo dato lo stiamo esaminando con attenzione.

EUFEMI *(UDC)*. Mi scuso per il mio ritardo, ma ho dovuto partecipare ad un Ufficio di Presidenza per l'approvazione di una bozza di documento conclusivo dell'indagine sul risparmio (quindi un argomento piuttosto delicato).

Ho letto la relazione, sia pure velocemente, e rilevo che desta particolare preoccupazione la dinamica del debito di Regioni ed enti locali, soprattutto rispetto a quanto sta accadendo nella finanza pubblica. Standard & Poor's ha presentato una tabella contenente un elenco di 34 enti (tra Province, Comuni e Regioni) che hanno utilizzato il canale di finanziamento, e non sappiamo se questi elementi sono considerati nel dato sul debito. Oltre ad un PIL sommerso, c'è un debito sommerso, che dobbiamo assolutamente quantificare, altrimenti rischiamo di non avere sotto controllo la finanza pubblica. Per tale motivo, dobbiamo introdurre seri strumenti di controllo affinché la conoscenza sia tempestiva.

Ancora più grave è il ritardo che registriamo – l'ho appreso dalla relazione – rispetto all'attuazione di strumenti, già messi a punto, per il controllo degli incassi e delle spese, come la banca dati SIOPE, la cui realizzazione dovrebbe essere portata avanti dalla stessa Ragioneria generale dello Stato insieme alla Banca d'Italia.

Del resto, il debito pubblico non cade dal cielo, ma nasce da una spesa fuori controllo, da incassi in parte previsti ma non attuati (e forse non attuabili), da una sommatoria di *deficit* annuali. Non possiamo limitarci a controllare il debito, altrimenti sarebbe come misurare la febbre senza preoccuparsi di curare la malattia. Dobbiamo quindi avere il *budget* di cassa; il presidente Azzollini sa quanto ci siamo spesi su tale argomento. Le chiedo quindi, professor Grilli, una sua valutazione sulla riforma della contabilità di Stato, in ordine alla quale prevedevamo il con-

solidato di cassa della pubblica amministrazione: questo consentirebbe di disporre di uno strumento efficace per vedere chi sgarra, chi attua comportamenti che si riverberano negativamente sulla pubblica amministrazione, e capire perciò le origini di questo debito.

In secondo luogo, abbiamo visto che questi *budget* di cassa (basati sulla banca dati SIOPE, che è già stata impostata, ma tarda ad attuarsi compiutamente) potrebbero evolvere rapidamente verso un controllo capillare della spesa, per esempio quella per il personale. Leggo nella tabella che ci è stata fornita, che la spesa per il personale è cresciuta del 5,3 per cento. Questo è uno dei primi aspetti da controllare, considerato che ha assunto questa dinamica, quando invece dovrebbe calare almeno al 3 per cento l'anno per la crescita della produttività e per il blocco del *turnover* (che, guarda caso, è proprio del 3 per cento l'anno). Abbiamo bisogno di sapere se è possibile diminuire questo *surplus* della pubblica amministrazione.

Allora, professor Grilli, vorrei sapere se può assumere l'impegno in relazione alla compiuta attuazione della banca dati del SIOPE, quali tempi richiede la sua realizzazione effettiva, quando noi parlamentari potremo avere cifre certe e recenti sulle entrate e sulle uscite di cassa, per tutta la pubblica amministrazione e per tutto il territorio. Mi riferisco al cosiddetto bancomat di Stato, che ho sollecitato già in occasione dell'approvazione della finanziaria per il 2002, ricevendo risposta negativa da parte del sottosegretario per l'economia e le finanze Vegas.

Come possiamo realizzare il federalismo, che è una forma di solidarietà tra le varie aree del Paese (Nord e Sud, aree forti e deboli), se tutti i cittadini non hanno la conoscenza piena dell'uso delle risorse pubbliche? Ciò presuppone però una trasparenza assoluta dei conti sul piano contabile. Se facciamo un'operazione di verità sui conti pubblici, a partire dal debito pubblico, avremo certamente reso un servizio utile alle istituzioni ed al Paese.

GRILLOTTI *(AN)*. Dopo aver letto la relazione, mi pongo un problema: come componenti di questa Commissione, dovremmo conoscere i dati sui quali dovremmo formulare dei concetti e poi, a livello politico, trovare delle soluzioni. Tuttavia, non riesco a capire come si possa uscire da questa situazione e chiedo se potete offrire un suggerimento.

Rilevo la difformità cronica della composizione contabile dei bilanci comunali, che sono completamente diversi da quelli provinciali, che non sono neanche cugini dei bilanci regionali, che niente hanno a che fare con il bilancio dello Stato. In tale situazione, è solo una speranza quella di immaginare di poter controllare la spesa. Le normative vigenti sono così numerose che effettivamente non vedo come possiamo superare le difficoltà esistenti. Ecco perché vi chiedo se potete darci qualche suggerimento tecnico che ci consenta di stringere questa morsa.

Professor Grilli, lei ha detto giustamente che Comuni e Province hanno rispettato il Patto di stabilità, ma questo è normale, visto che sono gli unici due enti deliberanti; devono muoversi all'interno di leggi

e regolamenti vigenti, quindi è ovvio che, una volta data la disposizione, debbano rispettarla.

Vorrei però ricordare brevemente i vari interventi che si sono succeduti. Con la legge n. 142 del 1990, sostanzialmente si diceva che lo statuto comunale è una piccola Costituzione e quindi si può modificare solo con legge. Poi è stata emanata la legge n. 81 del 1993, con la quale si è previsto l'obbligo di adeguamento degli statuti alle leggi nazionali entro un certo termine, scaduto il quale le norme difformi sono da considerarsi prive di efficacia. Sono poi entrati in vigore i provvedimenti Bassanini e Comuni e Province hanno riacquistato autonomia nella formulazione dei propri regolamenti di contabilità e di funzionamento di uffici e servizi (che quindi sono veramente diversi tra loro).

Tuttavia, trattandosi di soggetti deliberanti, non possono andare tanto più in là: con il Patto di stabilità li abbiamo «stretti». Sarebbe però il caso di cominciare ad attuare quanto è previsto all'inizio di diversi articoli delle varie leggi finanziarie (almeno di quelle approvate da quando sono in Senato), in cui si stabiliscono determinati interventi sempre in attesa delle nuove regole sui trasferimenti agli enti locali.

La contestazione di Comuni e Province, che non finirà mai se si continua così, è stata generata dal fatto che i trasferimenti sono basati sulla spesa storica, che era un'ignominia. Sono trascorsi tanti anni dal 1979 al 2004, quindi sarebbe forse opportuno valutare quanto lo Stato centrale ritiene che l'ente pubblico debba dare ai cittadini e quantificarne i costi, anche se non in maniera precisa. Questo deve essere il punto di riferimento per i trasferimenti agli enti locali, anche dal punto di vista dell'autonomia per conseguire la definizione dei costi di questi servizi.

Per quanto riguarda le Regioni, non so come sia possibile mettere insieme il Titolo V, la capacità legislativa propria delle Regioni e le nostre esigenze. Non riesco proprio a capire come ne veniamo fuori. Lei giustamente ha detto che ogni Regione ha un proprio sistema. La sanità è di competenza regionale da sempre. Quindi vi è una legge sanitaria in Emilia-Romagna che non assomiglia a quella della Lombardia, completamente diversa da quella della Sardegna. Sappiamo d'altronde che il problema fondamentale è proprio la sanità sul territorio. Se però ogni Regione gestisce il settore come vuole, vi è un parametro per suggerire come procedere? Abbiamo tentato con la previsione dei livelli essenziali di assistenza. Penso che bisogna completare questo quadro. La mia preoccupazione è che, se non mettiamo mano ad un'uniformità di riferimenti contabili, non possiamo fare altro che svolgere delle grandi discussioni accademiche e ritrovarci l'anno venturo con gli stessi problemi. D'altronde, anche quando parlate di capacità mutuataria, non ho visto nessuna norma che abroghi la possibilità di tale capacità dei Comuni e stabilisca una percentuale fissa sui primi tre titoli del bilancio. Il Patto di stabilità li ha poi bloccati ma fino a quando questo non c'era, la capacità mutuataria dei Comuni era pari a sei-sette volte l'ammontare dei mutui contratti fino ad allora. Non è facile comprendere come si possa avere una grande capacità mutuataria da parte dei Comuni con una norma che stabilisce che se si fa

il mutuo si viene arrestati. Bisogna pertanto fornire dei parametri più calzanti per conseguire quel controllo che vorremmo avere. Siete d'accordo con me che, per come è stata scritta la norma sull'abolizione dei comitati regionali di controllo, qualcuno deve essere impazzito? Se i bilanci comunali e provinciali non sono sottoposti ad alcun controllo all'atto della stesura, figuratevi se si può pensare che vi sia una veridicità dei dati. Quindi, comprendo il vostro problema nel dire che fornite dati che assomigliano alla realtà, e speriamo che siano quelli giusti. Pertanto, bisogna assolutamente fornire alla Commissione bilancio non dico i dati certi ma quelli comunque molto vicini alla realtà per operare interventi correttivi. Quindi suggerite tecnicamente ciò che potete perché questo deve essere un quadro all'interno del quale muoversi; altrimenti non capisco come possiamo controllare la situazione della finanza pubblica.

GRILLI. I due interventi partono dalla comune esigenza di avere una maggiore e tempestiva conoscenza; su questo la Ragioneria generale dello Stato concorda. Innanzitutto vi sono aree che conosciamo meglio ed in alcune abbiamo fatto progressi più velocemente. Si parlava per esempio dei dati sul costo del lavoro. Quella è un'area che, anche a livello decentrato, sta progredendo più velocemente di altre. Nell'ultimo anno la Ragioneria generale dello Stato ha firmato diverse convenzioni con Regioni, con l'ANCI, con l'Associazione delle comunità montane per una trasmissione e condivisione proprio dei dati sul costo del personale.

Sotto questo aspetto, quindi, anche l'esigenza stessa degli enti decentrati è reale. Questo modo di lavorare, cioè quello di prendere i dati, armonizzarli per renderli disponibili a tutti, è anche nell'interesse degli stessi enti decentrati. Negli altri comparti, come quello del debito che lei ha sottolineato, i progressi non sono della stessa rilevanza. Abbiamo sottolineato il lavoro in corso con la Banca d'Italia per trovare meccanismi di informazione tempestiva sul livello di indebitamento di tutti gli enti decentrati. È chiaro che dobbiamo lavorare molto su questo perché anche da parte degli enti vi devono essere la stessa esigenza e disponibilità nella collaborazione.

Per quanto riguarda altre voci, come quella del debito, è più difficile. La via attraverso la Banca d'Italia è indiretta poiché non avviene direttamente attraverso Comuni, Province e Regioni. Però si possono prevedere anche vie dirette. Una via diretta, come ha detto il senatore Eufemi, è quella del SIOPE e non riguarda il debito ma la spesa più in generale. Il senatore Eufemi chiede chiarimenti, da parte della Ragioneria generale dello Stato, su una scadenza certa. Siamo i coordinatori ma è chiaro che per danzare bisogna essere in due. Quindi stiamo coordinando i tavoli in cui sono presenti tutte le istituzioni coinvolte, sia centrali che non, ma la velocità con cui si riesce a raggiungere il risultato conclusivo dipende dall'impegno e dalla collaborazione di tutti.

EUFEMI *(UDC).* Non sappiamo di chi siano le responsabilità di questi ritardi. Voi dite di non essere responsabili. Qualcun altro lo sarà. Abbiamo bisogno di accertare le ragioni di questi ritardi.

GRILLOTTI *(AN).* Il 35 per cento dei Comuni non ha mai fatto un consuntivo.

GRILLI. Entro il primo semestre di quest'anno prevediamo di raggiungere un accordo di classificazione completa di tutte le voci cosicché nel secondo semestre del 2004 potremo prevedere tutti i decreti implementativi del sistema e quindi dal 2005 cominciare a produrre questi dati. Ovviamente sarà nostro dovere tenere informata la Commissione su come procedono i lavori. Se è quindi di interesse, possiamo mandare comunicazione anche della verbalizzazione delle nostre riunioni cosicché si possa avere contezza formale di come procedono i lavori e riuscire ad interpretare dove sono gli ostacoli ad una maggiore prontezza nell'implementazione di questo sistema.

La disomogeneità è un problema sottolineato in diversi interventi negli ultimi due anni. Secondo noi, la diversificazione nei metodi di rendicontazione contabile è un grandissimo ostacolo alla trasparenza ed alla tempestività con cui si aggregano e si capiscono i dati. Si parlava prima di rendicontazione di cassa e di competenza: ognuno ha forse le sue preferenze. A noi sembra però che un modo più efficiente sia quello di avvicinarsi sempre più ai criteri internazionali e al SEC'95, perché è quello che fa premio su tutto. Il modo in cui sono analizzati e giudicati a livello internazionale i nostri dati è quello del SEC. È chiaro che avere anche i dati di cassa come d'altra parte quelli del nostro fabbisogno a livello statale è utile: sono indicatori importanti ma non sono assolutamente sufficienti.

Anche quando si fa riferimento al Patto di stabilità interno vi è un problema: mentre il Patto di stabilità interno è teso a responsabilizzare tutta la pubblica amministrazione al rispetto degli impegni europei, questi ultimi sono presi all'interno del SEC'95. Con il Patto di stabilità interno non possiamo riferirci ai dati aggregati ma dobbiamo trovare delle *proxies* che spesso svolgono un lavoro non pienamente efficace. La nostra preferenza è quindi l'armonizzazione che deve avvenire sulle linee degli schemi internazionali del SEC'95 per essere la più efficace. Come procedere?

GRILLOTTI *(AN).* Siamo pronti con il cambiamento dei trasferimenti?

GRILLI. Sono due aspetti un po' diversi. Secondo il mio modesto parere, come si procede al rendiconto contabile non ha nulla a che vedere con l'autonomia delle scelte gestionali. Il concetto di autonomia su procedure assolutamente tecniche non avrebbe ragion d'essere. Quindi, su questo sarebbe opportuno un passo indietro da parte di tutti, dallo Stato agli altri enti della pubblica amministrazione, cercando di trovare un accordo

di massima, ma preciso, su come contabilizzare nella stessa maniera le stesse cose. Questo sarebbe anche l'unico metodo per procedere. Le autonomie concesse, anche a livello tecnico, dalla normativa esistente, purtroppo si ripercuotono sulla trasparenza dei dati.

Qualora ci venisse richiesto un aiuto, saremmo assolutamente disponibili ad offrire la nostra competenza contabile, ad indirizzare verso le metodologie più efficaci. È fondamentale però che tutti abbiano le stesse e che si faccia riferimento al SEC'95. Possiamo decidere quello che vogliamo, ma quella traduzione in Europa la dobbiamo fare. Possiamo pensare di scrivere i dati e di contabilizzare in qualsiasi modo, ma quel passo poi è inevitabile. Risolverebbe molti problemi, secondo me, se impostassimo un metodo di contabilizzazione delle pubbliche amministrazioni omogeneo e già imperniato sul SEC'95.

GRILLOTTI *(AN)*. Signor Presidente, il decreto legislativo n. 77 del 1995, concernente: «Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali», che prevedeva diversi obblighi, non è mai stato attuato, soprattutto a causa di regole di trasferimento ancora vigenti. Infatti, i Comuni, che devono raggiungere l'obiettivo del pareggio di bilancio, si devono inventare delle entrate, sapendo anche che avanzano risorse dalle Amministrazioni, perché le quote dell'ammortamento sono figurative (non è vero, infatti, che l'anno dopo si spendono davvero).

Abbiamo chiesto tanti rinvii, ma siamo ancora per il bilancio economico, degli enti locali che non esiste e non esisterà mai.

Nel 1995, da sindaco, ho fatto una proiezione degli ammortamenti, ma ogni volta arrivava una proroga all'anno successivo perché nessuno chiudeva. Avremmo dovuto alzare le tasse o trovarne di nuove per andare in avanzo per poi sentirsi dire dai cittadini che il sindaco è un idiota.

Ci sono degli aspetti che vanno affrontati tecnicamente e politicamente o solo politicamente, perché i problemi esistono. Le reazioni sono sempre fuori dal mondo perché gli amministratori locali impazziscono a intervalli regolari ma ogni tanto hanno anche ragione. Ecco perché chiedevo a che punto sia la formazione della nuova impostazione dei trasferimenti e a che punto sia la compartecipazione di questi benedetti tributi che rappresenteranno le entrate dei Comuni. Se non risolviamo questo problema, ogni anno avremo un contenzioso, una volta con il Comune, una volta con la Provincia, una volta con la Regione, perché sono stati dati loro, riferimenti che gli consentono solo di reagire in maniera sconsiderata.

PRESIDENTE. Senatore Grillotti, lei pone un problema di costituzione economica e fa riferimento ad un compito nostro piuttosto che a quello del quale in questa sede specifica ci stiamo occupando con il professor Grilli.

Ringrazio i nostri ospiti per la loro presenza e per la disponibilità a fornirci del materiale. Questa Commissione potrà seguire i lavori ed eventualmente, se necessario, raccordarsi con voi. Speriamo possiate anche tranquillizzarci sulla scansione temporale che ci è stata annunciata.

GRISOLIA. Signor Presidente, solo per un aggiornamento. Domani avremo un incontro tecnico con l'ISTAT per mettere a punto una bozza di codificazione, da verificare poi con tutti i rappresentanti delle varie amministrazioni, centrali e locali.

PRESIDENTE. Appena pronta, le saremmo grati se, con la disponibilità del Ragioniere generale dello Stato, ce la facesse avere.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,28