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

3º Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 MARZO 2004

Presidenza del presidente AZZOLLINI

IC 1141

TIPOGRAFIA DEL SENATO (360)

I N D I C E

Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE:
– AZZOLLINI *(FI)* . . . . . *Pag.* 3, 9, 15 e *passim*
CADDEO *(DS-U)* 11
* MORANDO *(DS-U)* 9, 10
COLOZZI . . . . . *Pag.* 3, 9, 10
TESI 16

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, per la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, l'assessore per le risorse finanziarie e il bilancio della Regione Lombardia dottor Romano Colozzi, accompagnato dal direttore generale per le risorse e il bilancio della Regione Lombardia dottor Giovanni Tesi e dai dottori Roberto Nepomuceno e Alessandro Pitzalis.

I lavori hanno inizio alle ore 14,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

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 giovedì 11 marzo.

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 prevista l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

È presente, per la Regione Lombardia, il dottor Romano Colozzi, assessore per le risorse finanziarie e il bilancio, accompagnato dal dottor Giovanni Tesi, direttore generale per le risorse e il bilancio, e dal dottor Roberto Nepomuceno, dell'ufficio di Roma; è inoltre presente il dottor Alessandro Pitzalis, funzionario del settore finanza della segreteria della Conferenza.

Do subito la parola al dottor Colozzi.

COLOZZI. Signor Presidente, abbiamo accolto con molto piacere l'invito che ci è stato rivolto dalla Commissione bilancio del Senato, non solo per dovere istituzionale, ma anche perché per noi questa è una occasione importante per cercare di fare chiarezza, nei limiti del possibile, sul tema dei disavanzi o degli indebitamenti del sistema delle Regioni, che spesso viene citato, nel dibattito politico e istituzionale, come fonte di grande preoccupazione per la tenuta del sistema. A questo fine, nel documento che abbiamo predisposto e che abbiamo consegnato alla Commissione abbiamo cercato di evidenziare anche alcuni passaggi di tipo normativo e legislativo che sono alla base della contabilità regionale. Infatti, in

alcune intelocuzioni avute anche con il Governo abbiamo avuto spesso la sensazione che malintesi e incomprensioni nascessero proprio dalla non conoscenza delle specificità della contabilità regionale, anche rispetto a quella dello Stato. A causa di questo, a volte si sono creati dei cortocircuiti. Nel documento – anche se in modo molto sommario – abbiamo dunque cercato di richiamare alcuni capisaldi legislativi.

Dal momento che stiamo parlando di indebitamento, nel documento siamo partiti dalla legge n. 281 del 16 maggio 1970, in cui venivano poste le basi per affermare che per il sistema delle Regioni non è possibile indebitarsi col ricorso al mutuo o ad altre forme, se non per investimenti. Già allora, quindi, era chiarissimo che non era possibile ricorrere all'indebitamento per finanziare spese correnti. Sottolineo questo aspetto perché, come vedremo in seguito, ci ha colto molto di sorpresa una norma inserita nell'ultima finanziaria nella parte conclusiva del suo esame: abbiamo la sensazione che ciò si inserisca all'interno di questo tipo di problematica. Nella legge n. 281 del 1970 veniva già definito anche il limite dell'indebitamento del bilancio regionale, pari al 25 per cento delle entrate tributarie non vincolate dalla Regione.

Nel documento, inoltre, abbiamo fatto riferimento ad altri provvedimenti legislativi emanati successivamente (che, pur specificando alcune questioni, non hanno mai mutato, in alcun momento, l'impianto citato), fino ad arrivare al decreto legislativo n. 76 del 2000 che, all'articolo 5, ha previsto una globale ricomposizione dell'equilibrio finanziario mediante l'autorizzazione all'assunzione di mutui (o di altre forme di indebitamento) attraverso la manovra di bilancio. L'autorizzazione all'indebitamento regionale è infatti prevista non in relazione a singole leggi di spesa di investimento, ma per far fronte ad esigenze di copertura da offrire globalmente agli investimenti relativi a specifici stanziamenti indicati in allegato alla legge di bilancio e di cui è obbligo dare conto.

Inoltre, per assicurare la trasparenza del procedimento di indebitamento, la legge prevede altresì la necessità di specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri ed il coinvolgimento del Comitato interministeriale per il credito e per il risparmio nel caso di emissione di prestiti obbligazionari.

Abbiamo ritenuto di evidenziare questa puntigliosa ricostruzione degli obblighi derivanti dalle leggi perché abbiamo letto che, in una precedente audizione, anche il Ragioniere generale dello Stato sembrava avere espresso la grande preoccupazione circa il rischio che lo Stato si trovasse ad un certo punto a scoprire una massa non conosciuta di debiti delle Regioni e del sistema delle autonomie, il che evidentemente potrebbe essere fonte di grandi problemi rispetto alla tenuta dei parametri europei del Patto di stabilità e crescita.

Per esplicitare meglio come le Regioni stanno procedendo (ovviamente fino al momento in cui era prevista, prima della riforma del Titolo V, la figura del Commissario di Governo), ricordo che tutti gli atti e i provvedimenti legislativi – che ovviamente sono assunti con legge – veni-

vano vistati e verificati dal Governo; inoltre, tutti questi provvedimenti trovano pubblicazione sui bollettini ufficiali delle Regioni. È molto strano, quindi, che la Ragioneria generale dello Stato abbia sostenuto di non essere a conoscenza dei dati generali dell'indebitamento, perché non esistono e non possono esistere poste passive di bilancio non evidenziate non solo nel bilancio stesso, ma addirittura negli allegati, che devono porre in evidenza, capitolo per capitolo, le modalità di copertura del debito, oltre che la complessiva autorizzazione al ripiano del disavanzo. Crediamo, quindi, che col sistema vigente sia immediatamente documentabile il livello di indebitamento delle Regioni. Noi faremo un lavoro in tal senso: non l'abbiamo mai fatto, perché ritenevamo che fosse uno di quegli aspetti meno problematici, ma si tratta semplicemente di esaminare le singole leggi di bilancio delle Regioni e di sommare lo stato dell'indebitamento.

La normativa dell'ordinamento contabile e finanziario preesistente alla riforma dell'articolo 119 della Costituzione escludeva già ogni finanziamento con indebitamento per la spesa corrente. Per la verità, dobbiamo ricordare che l'unico elemento di maggiore restrizione che ha inserito il novellato articolo 119 riguarda la problematica della spesa sanitaria, che è la sola fattispecie di spesa corrente che negli anni precedenti, con esplicita autorizzazione legislativa da parte del Parlamento, aveva autorizzato le Regioni ad assumere mutui a pareggio dei disavanzi, come quota di compartecipazione al ripiano. Escluse queste possibilità, che necessitavano comunque di una previsione legislativa del Parlamento, nessuna Regione ha mai potuto fare ricorso all'indebitamento per la spesa corrente. È chiaro che con il novellato articolo 119 è preclusa questa possibilità e su questo argomento esporrò, in conclusione, una preoccupazione vera (questa sì, e non la cattiva conoscenza del debito) che abbiamo, anche come Regioni. Come dicevo, dopo l'approvazione del nuovo articolo 119 della Costituzione abbiamo tuttavia constatato – è sotto gli occhi di tutti – che fino ad oggi non si è proceduto a darne attuazione. Come sapete, infatti, era stato previsto un percorso per giungere all'applicazione concreta del meccanismo di federalismo fiscale previsto in tale articolo, ma fino ad oggi non è successo assolutamente nulla, anzi c'è solo l'aggravante che il meccanismo precedente, determinato dal decreto legislativo n. 56 del 2000, è stato di fatto bloccato dal Governo. Quindi, in questo momento non abbiamo né il vecchio né il nuovo sistema di federalismo fiscale. Ad oggi, una delle richieste che abbiamo ripetutamente rivolto al Ministero dell'economia e al Consiglio dei ministri è quella di sbloccare l'applicazione del decreto legislativo n. 56 del 2000 pur sapendo che alcune Regioni hanno già preannunciato che il provvedimento sarà oggetto di ricorso, non condividendone i contenuti e gli effetti. E' chiaro che la minaccia, assolutamente legittima, di qualche Regione di impugnare un provvedimento del Governo non può far sì che non venga attuato il provvedimento stesso. Ciò infatti sta impedendo di liquidare la copertura dei finanziamenti sanitari per alcuni anni pregressi.

Il Parlamento è intervenuto sul tema dell'indebitamento all'indomani dell'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione con le leggi finanziarie degli ultimi due anni. Si è trattato di interventi piuttosto duri e cogenti per il sistema delle Regioni. Con l'articolo 30, comma 15, della legge finanziaria 2003 (legge n. 289 del 27 dicembre 2002) è stato esplicitato che qualora gli enti territoriali ricorrano ad indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Quindi, si è intervenuti oltre che nella disciplina interna dell'ente, anche verso i soggetti erogatori di eventuali forme di finanziamento che si troverebbero assolutamente di fronte a problemi molto seri. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari a un minimo di 5 fino a un massimo di 20 volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione.

Ritenevamo non vi fosse realmente bisogno di questa norma perché – come ho cercato di dire – già in precedenza era preclusa la possibilità di ricorrere a questo tipo di finanziamento, per cui sicuramente la Corte dei conti, qualora qualche Regione avesse fatto ricorso all'indebitamento per finanziare la spesa corrente, non avrebbe mancato di segnalarlo.

La legge finanziaria 2004 (legge n. 350 del 24 dicembre 2003) è stata molto più dirompente. Questo è uno dei temi sui quali oggi si è aperto un contenzioso con il Governo. Le Regioni da qualche tempo hanno deciso di disertare le sedi di concertazione, ponendo alcune questioni che ritengono assolutamente dirimenti, tra le quali vi è anche quella dell'indebitamento, così come previsto dai commi da 16 a 20 dell'articolo 3 della citata legge n. 350. Le Regioni hanno espresso una forte contrarietà sostanzialmente per due motivi: il primo di metodo, perché questa che potremmo definire una vera e propria rivoluzione non è stata inserita nel testo della finanziaria proposto ed approvato dal Consiglio dei ministri, che quindi avrebbe potuto essere oggetto di valutazione e di confronto, e non è stata posta neppure tra i temi che sono stati affrontati dal dibattito che si è sviluppato successivamente tra Regioni e Governo. E' stata presentata addirittura all'interno del terzo maxi-emendamento, quindi negli ultimi minuti prima dell'approvazione finale. Tralascio il contenuto di detti commi perché, essendo stati approvati dal Parlamento, immagino siano da voi ampiamente conosciuti. Ciò che ha suscitato molta preoccupazione è lo stralcio, avvenuto al momento dell'approvazione, di quella che nella bozza era circolata come lettera *g)* del comma 18 dell'articolo 3 che prevedeva, fra le tipologie di investimenti che potevano essere finanziati con indebitamento, anche i contributi a soggetti non pubblici. Ne consegue che in questo momento il sistema delle Regioni non può, in base alla lettura data dal Governo di questo articolo, finanziare nessun intervento di investimento se non di enti pubblici. Ciò significa che le Regioni hanno di fatto dovuto bloccare tutti gli investimenti rivolti al sistema delle imprese, delle famiglie, del *no profit*, cioè di tutti quei soggetti non pubblici, con effetti che credo siano piuttosto evidenti. Non solo, ma se questa interpretazione così

rigida venisse confermata alla fine del confronto nato con il Governo, addirittura tutte le Regioni dovrebbero riapprovare i bilanci; ci troveremmo, infatti, delle poste di bilancio non corrette dal punto di vista della copertura. Il Governo sostiene che, per rispettare l'articolo 119 della Costituzione, questi investimenti verso il sistema delle imprese, ancorché legati ad investimenti di pubblica utilità, possono essere finanziati solo con il ricorso al risparmio pubblico o con risorse proprie non derivanti da indebitamento. Le risorse che rientrano in queste fattispecie attualmente presenti nei bilanci regionali dovrebbero ammontare, da una nostra stima approssimativa, ad un importo di poco superiore ai 2 miliardi di euro.

A giustificazione di questo intervento abbiamo pensato ci potesse essere la paura che il debito regionale fosse fuori controllo. Al di là di quello che ho tentato di esprimere durante la prima parte del mio intervento e che dovrebbe dimostrare che di fuori controllo sicuramente non vi è nulla, perché il disavanzo delle Regioni è tutto scritto nero su bianco e riportato all'interno di documenti pubblici e consultabili, vorrei fare riferimento ad un intervento recente della Corte dei conti, che presumo sia un organo in cui tutti ripongono grande fiducia. Nel referto al Parlamento sulle gestioni 2001 e 2002, risulta che alla fine dell'anno finanziario 2003 l'indebitamento delle Regioni a statuto ordinario – ovviamente non parlo di quelle a statuto speciale che hanno fattispecie diverse – ammontava a 26,7 miliardi di euro, di cui 13,9 miliardi con oneri a carico delle Regioni e 12,8 a carico dello Stato. Spesso l'indebitamento delle Regioni sussiste a fronte di leggi dello Stato che prevedono interventi di questo tipo. Inoltre, tale indebitamento era ascrivibile per 9,9 miliardi alla copertura della spesa sanitaria e per 17,6 miliardi alla copertura di spese di investimento. Quindi, se sottraiamo dai 13,9 miliardi con oneri a carico delle Regioni i 9,9 miliardi legati alle leggi che autorizzavano la copertura della spesa sanitaria, rimangono 4 miliardi di euro con interessi a carico del sistema delle Regioni per spese di investimento: una cifra che crediamo assolutamente sotto controllo. Non solo; la Corte dei conti ha quindi documentato che il debito regionale è di poco superiore al 2 per cento del PIL e contribuisce solo per l'1,96 per cento a costituire lo *stock* del complessivo debito pubblico. Quindi, il contributo dell'indebitamento regionale nel debito pubblico è pari all'1,96 per cento.

Rilevo anche che, per quanto riguarda il rispetto del Patto di stabilità, le Regioni hanno sempre raggiunto gli obiettivi posti dal Governo. L'unica eccezione è stata, due anni fa, la regione Campania, che però è stata compensata da altre Regioni (tra cui la mia), che avevano un *surplus* rispetto agli obiettivi del Patto di stabilità. Pertanto, nel complesso, il sistema Regioni è rientrato nei limiti.

Infine, vorrei fare riferimento ad un tema che ha una sua specificità e riguarda la spesa sanitaria. Come è noto, la fonte normativa – se mi consentite questa espressione non perfettamente appropriata – che sta a monte degli attuali rapporti tra Regioni e Stato in tema di spesa sanitaria è l'accordo dell'8 agosto 2001. Nel documento sono riportati tutti i punti normati da tale accordo, che io ovviamente do per conosciuti. Sostanzial-

mente questo accordo ha individuato i meccanismi per bloccare definitivamente i precedenti sistemi, basati sui seguenti princìpi: sottostima del fabbisogno sanitario e ripiano a piè di lista, a consuntivo. Con il cosiddetto accordo Giarda del 3 agosto 2000, si è realizzata una rivoluzione copernicana in tali rapporti. Infatti, per la prima volta, il sottosegretario Giarda ha teorizzato il principio, contenuto anche nel decreto legislativo n. 229 del 1999 (più noto come decreto Bindi), secondo cui è necessario, operando una gestione aziendalistica anche del sistema sanitario, avere una certezza di *budget* e, quindi, individuare una correlazione inscindibile tra *budget* disponibile ed erogazione di servizi. Questa filosofia, che ha caratterizzato l'accordo del 3 agosto 2000, è stata fatta propria anche dall'accordo dell'8 agosto 2001, che ha aggiunto soltanto due elementi sostanziali.

Innanzi tutto, ha aumentato le risorse finanziarie. Infatti, quando si è concluso l'accordo con il sottosegretario Giarda (io ero presente e quindi posso testimoniarlo), le Regioni avevano già evidenziato una sottostima di 5.000 miliardi di vecchie lire di quel finanziamento che, se non erro, era pari a 131.000 miliardi; poiché il Governo aveva messo a disposizione solo quel fondo e in quel momento il debito sanitario regionale aveva superato il livello di guardia, l'accordo è stato comunque accettato, mettendo però a verbale la sottostima del fondo. Con l'accordo dell'8 agosto 2001, il Governo si è reso disponibile ad aumentare di una quota quel valore, ancorché sottostimato, anche se l'accordo del 3 agosto era stato fatto con l'Esecutivo precedente. Mi sembra che sia stato previsto un ulteriore finanziamento pari a 3.870 miliardi di vecchie lire. Con l'accordo dell'8 agosto 2001, però, sono state poste alcune clausole molto precise che hanno obbligato le Regioni a garantire il non sfondamento di quel finanziamento e, in ogni caso, hanno messo in capo alle Regioni stesse gli oneri del rientro dell'eventuale sforamento del *budget*.

Questo è un punto molto importante perché, se le Regioni non rispettano il *budget* assegnato, subiscono una forte penalizzazione, cioè non possono accedere ad una quota molto consistente del fondo sanitario stesso. Qui si innesta un tema molto delicato che – questo sì – può avere un effetto sull'indebitamento. Il sistema sancito con l'accordo dell'8 agosto 2001 è ancora basato su una sottostima del fondo sanitario; nella relazione si riportano alcune cifre (che io vi risparmio perché non voglio tediarvi), certificate anche dalla Corte dei conti. Per il 2001, un tavolo di verifica Governo-Regioni ha analizzato i livelli essenziali di assistenza o LEA (i quali vengono determinati dallo Stato, in base all'articolo 117 del nuovo Titolo V della Costituzione) attualmente erogati dal sistema sanitario, quantificandoli in termini di risorse finanziarie; in quella sede, è stata rilevata una sottostima strutturale delle risorse necessarie per garantire i LEA oggi imposti dallo Stato al sistema sanitario, pari a 3,9 miliardi di euro.

Quindi, la questione relativa alla sottostima del fondo sanitario non è più oggetto di dibattito politico o di interpretazioni soggettive, perché un organismo rappresentativo di Stato-Regioni ha documentato l'esistenza di un sottofinanziamento.

Tale tema prima o poi verrà scaricato sul Parlamento. Infatti, se rimane fermo il principio secondo cui non si può sforare il *budget* disponibile, si deve intervenire sui LEA oppure si deve aumentare il *budget*: *tertium non datur*.

Si pone un grande problema perché l'accordo dell'8 agosto 2001, poi recepito nella legge n. 405 del 2001, che ha codificato (se non sbaglio) in dieci lettere tutti gli strumenti disponibili per le Regioni al fine di rispettare i vincoli di quell'accordo (le ristrutturazioni, i risparmi, la riorganizzazione e così via), ha previsto, oltre alla possibilità di stabilire *ticket* per controllare la spesa farmaceutica, anche l'obbligo di usare la leva fiscale per le Regioni che dopo tutti questi interventi non garantiscono il pareggio di bilancio. Il primo anno alcune Regioni hanno ritenuto di usare tale strumento; con la finanziaria dell'anno successivo, però, il Parlamento ha sterilizzato quella possibilità. Allora, è evidente che il sistema previsto dall'accordo dell'8 agosto 2001 non è più in assetto, perché ogni anno alcune Regioni (più o meno sempre le stesse) accumulano *deficit* che non hanno copertura finanziaria. Questa, però, è l'unica parte priva di copertura finanziaria. Infatti, in base all'accordo dell'8 agosto 2001 (nessuno lo ha mai contestato) è un onere a carico delle singole Regioni, le quali però rilevano che nel momento in cui avrebbero dovuto utilizzare la leva fiscale non ne hanno più avuto la possibilità.

Nel documento che abbiamo consegnato alla Commissione è riportata la cifra esatta dei disavanzi. Comunque, si tratta di cinque Regioni che complessivamente hanno questo problema, per un totale di 7-8 miliardi di euro, ed è immaginabile che per alcune di esse ogni anno la situazione possa peggiorare.

Concludo ribadendo che si tratta dell'unico *deficit* presente nei bilanci di cinque Regioni, che per il momento non ha copertura finanziaria.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Colozzi per le sue esaurienti informazioni.

MORANDO *(DS-U)*. Vorrei sapere se sia possibile ottenere il dato relativo alla spesa sanitaria e allo scostamento rispetto all'accordo dell'8 agosto 2001. Siamo infatti in possesso di una tabella, fornitaci dalla Ragioneria dello Stato nell'ultima audizione, che sembra mostrare che lo scostamento è inferiore rispetto a quello che adesso, sia pure in generale, lei ha indicato: mi sembra di capire, dunque, che la cifra è di un certo rilievo.

COLOZZI. La procedura è la seguente. L'accordo dell'8 agosto 2001 prevede che a conclusione di ogni anno finanziario ci sia un tavolo di monitoraggio della spesa sanitaria Governo-Regioni che esamina i livelli di copertura di eventuali disavanzi, ne verifica la corrispondenza con le fattispecie previste dalla legge n. 405 del 2001 e certifica, quindi, le somme che rimangono escluse da tale copertura.

MORANDO *(DS-U)*. Dal documento che ho appena citato risultano 5.370 milioni di euro per il 2001, 3.689 milioni di euro per il 2002 e 2.736 milioni di euro per il 2003.

COLOZZI. Sono dati condivisi, perché il tavolo di monitoraggio vede la partecipazione del Governo e delle Regioni: non ci sono contestazioni su tali cifre.

MORANDO *(DS-U)*. Pongo allora un'altra domanda. Considerato il fatto che la sua esposizione ci porta a concentrarci sulla spesa sanitaria, perché qui ci stiamo occupando di debito, di indebitamento, in pratica di forme di finanziamento del debito per quel che riguarda le Regioni, vorrei sapere quanto segue. Quanto hanno speso le Regioni per erogare i livelli essenziali di assistenza (LEA) previsti dalla legge nazionale? Quanto della spesa sanitaria corrisponde all'organizzazione di un servizio coerente coi LEA? È chiaro, infatti, che anche l'intervento a copertura dell'indebitamento che nasce in questo settore dipende, per l'appunto, da una valutazione su tale questione. Se la percentuale è quella che ho letto in alcuni documenti, superiore al 99 virgola qualcosa per cento, ci troviamo in presenza di una spesa delle Regioni praticamente preordinata sotto il profilo della qualità del servizio finanziato dallo Stato centrale.

COLOZZI. Su questo le Regioni stanno completando un lavoro, le cui linee sostanziali sono abbastanza chiare, anche per evitare di essere irresponsabili. Siamo tutti convinti, infatti, che c'è un problema di compatibilità generale del sistema e noi, come Regioni, abbiamo escluso di dire – cosa che qualcuno avrebbe desiderato – che la sottostima del fondo sanitario coincide col disavanzo. Il disavanzo, infatti, è un dato oggettivo: ogni anno si fa una somma; tutto ciò che manca sarebbe invece divenuto sottostima del fondo sanitario. Abbiamo detto di no a questo principio, perché in questi disavanzi ci sono margini di spreco, di mancata razionalizzazione del sistema.

Abbiamo allora provato, per i vari comparti (aree preventiva, ospedaliera, di medicina territoriale e così via), a prendere in esame le migliori prestazioni delle varie Regioni. Ogni Regione, infatti, eccelle in qualcosa. Facendo un *benchmarking* dei vari sistemi sanitari, emerge che nei vari modelli ci sono punti di eccellenza, vale a dire aree in cui si raggiungono risultati migliori a costi inferiori: questo ci sembra un modo abbastanza realistico per avvicinarsi al costo della sanità. Lavorando in questi termini, siamo arrivati a identificare una sottostima annuale di circa 5,8 miliardi di euro.

Un tema a parte (non nel senso che non rientri in queste cifre, ma rispetto alle dinamiche in essere) è correlata al fatto che, come saprete, con il 2004 si esaurisce la durata dell'accordo dell'8 agosto 2001, che riguardava il triennio 2001-2004: dunque, stiamo aspettando l'inizio di una trattativa con il Governo per rinegoziare il Fondo sanitario del 2005. Anche a questo proposito bisognerebbe svolgere qualche precisazione. In

base alle leggi vigenti, non dovrebbe più esistere un Fondo sanitario, perché dovrebbe essere stato assorbito dal meccanismo del federalismo fiscale: stiamo procedendo, quindi, in un terreno in cui è difficile esprimersi senza commettere improprietà. Comunque, rimanendo nell'ottica dell'accordo, dovremo fare uno sforzo non solo nell'identificare il *quantum* del primo anno, ma anche per individuare un accordo sulle dinamiche di incremento della spesa. L'accordo dell'8 agosto 2001 ha previsto un incremento, su base annua, del 3,86 per cento. Nel momento in cui abbiamo stipulato quell'accordo, la dinamica storica di incremento della spesa era superiore all'8 per cento. Ciò significa che in questi anni la curva si è abbassata in modo molto significativo. Come voi sapete, la spesa farmaceutica rappresenta l'unica voce che ogni anno registra addirittura un decremento rispetto alla spesa dell'anno precedente, salvo in poche Regioni. Però, prendendo in esame tutti i sistemi sanitari occidentali – abbiamo fatto uno studio al riguardo – si evince che in nessuno di essi si riesce a contenere la dinamica di costo dell'aumento della spesa sanitaria ad un livello inferiore al 5 per cento; quindi, se, come qualcuno sostiene, ci agganceremo alle dinamiche del PIL o ad altre cose del genere, vorrà dire che decideremo di far sì che strutturalmente, di anno in anno, torneremo sul conflitto interistituzionale della sottostima del fondo sanitario. Questo dovrebbe essere un tema su cui riflettere attentamente.

Capisco che dal punto di vista finanziario l'impatto sarà forte. Il Parlamento dovrà altrimenti avere il coraggio di incidere sui livelli essenziali di assistenza, compito che non è di competenza delle Regioni. Quando c'è questa polemica, anche fra Regioni e Stato, noi sosteniamo che se si identificano degli sprechi e così via ovviamente si è disponibili a trovare una soluzione. Sono state attivate forme di monitoraggio molto stringenti. Si pensi solo che, sulla base delle leggi che sono state approvate negli ultimi due anni dal Parlamento, adesso le Regioni devono certificare ogni tre mesi lo stato dei conti; se in queste verifiche non viene documentato il pareggio, sono previsti dei meccanismi (inseriti nella penultima legge finanziaria) che comportano la decadenza automatica dei direttori generali. Si tratta, ripeto, di norme approvate dal Parlamento.

Quindi, il sistema è particolarmente sotto *stress*, però questo è il *quantum* che abbiamo identificato. Perciò ho fatto riferimento alle dinamiche incrementali del fondo, perché proprio in questi giorni – come sapete – c'è un forte dibattito sul tema dei contratti, perché producono un impatto sul sistema che è stato sempre superiore (almeno fino ad oggi) agli incrementi previsti. Infatti, il solo adeguamento alle dinamiche inflattive e l'aggancio – che, come voi sapete, si determina sempre – ai contratti del comparto dello Stato comportano meccanismi di incremento superiori a quelli previsti dall'attuale meccanismo finanziario.

CADDEO *(DS-U)*. Desidero ritornare sulla questione relativa alla spesa sanitaria. Dalla sua relazione, dottor Colozzi, emerge che il Servizio sanitario oggi assorbe il 6,2 per cento del PIL, con una crescita forte rispetto all'accordo dell'8 agosto 2001. Contemporaneamente, però, ab-

biamo un sistema in cui 4 o 5 Regioni sono in *deficit*. Ciò significa che un quarto delle Regioni non regge questo sistema. Da un punto di vista nazionale, tale questione ci preoccupa molto perché vuol dire che qualcosa non va. Lei, inoltre, ha affermato che, in base ai vostri calcoli, i livelli essenziali di assistenza sono differenziati e che per coprirli servirebbero 5,8 miliardi. Vorrei sapere come si contempera questa esigenza con il decreto legislativo n. 56 del 2000 sul federalismo fiscale che prevede un sistema di perequazione che tende a colpire proprio quelli che non ce la fanno. Quel decreto dovrebbe perequare sino al 90 per cento, per cui, se venisse applicato, si avrebbe una riduzione degli attuali livelli di assistenza invece che un loro miglioramento. Vorrei sapere quale posizione hanno assunto collegialmente le Regioni (e non solo la Lombardia) su tale questione giacché mi sembra che il suo ragionamento rifletta molto la sicurezza finanziaria della Lombardia. Non vi sembra che l'intero sistema rischi di entrare in corto circuito?

Vorrei poi chiederle, dottor Colozzi, altri approfondimenti. Avete una capacità di indebitamento del 25 per cento delle entrate. Innanzitutto, vorrei avere un chiarimento in merito alla variazione nella capacità di indebitamento rispetto al fluttuare delle entrate perché se il gettito fiscale cresce o diminuisce anche quella percentuale varia. Inoltre, desidererei avere delucidazioni anche sul fenomeno dei derivati, sulla loro dimensione e su come funzionano, visto che le Regioni cominciano ad usarli abbastanza frequentemente.

Infine, vorrei avere un suo giudizio sulle cartolarizzazioni in quanto un certo numero di Regioni ha proceduto alla cartolarizzazione degli immobili. Vorrei avere notizie sulla dimensione e sui costi di tale operazione. Riteniamo, infatti, che la cartolarizzazione abbia dei costi superiori anche a quelli degli interessi sui mutui.

COLOZZI. Sulla questione dell'aumento della spesa sanitaria rispetto al prodotto interno lordo, quando fu stipulato l'accordo dell'8 agosto 2001 la quantificazione delle risorse corrispondeva a circa il 5,88 per cento del PIL e vi era l'impegno ad arrivare al 6 per cento del PIL. Oggi siamo al 6,22 per cento del prodotto interno lordo, ma solo perché c'è stato un decremento del prodotto interno lordo perché il fondo è rimasto bloccato agli importi stabili l'8 agosto del 2001: non è stato mai più toccato. Con la nuova trattativa dovremo ridefinire la percentuale di prodotto interno lordo da dedicare alla spesa sanitaria. Quindi, non c'è stato un aumento del fondo rispetto al 2001, ma c'è stato un aumento della spesa sanitaria che però non ha avuto influenza sul bilancio dello Stato perché è stata coperta – tranne le cifre sopra citate che sono ancora da coprire – integralmente dalle Regioni con risorse proprie (con la leva fiscale, con i *ticket* o con altre misure).

Per quanto riguarda il decreto legislativo n. 56 del 2000, le Regioni hanno assunto una posizione unanime che è documentabile dai verbali della Conferenza Stato-Regioni. L'unica Regione che ha contestato fortemente il decreto legislativo sopra citato sul federalismo fiscale è la Puglia.

Ma tutte le altre Regioni hanno detto che, in ogni caso, la soluzione del problema non è quella di bloccare il decreto legislativo n. 56 del 2000 perché ciò avrebbe, come effetto, quello di impedire alle Regioni di riscuotere una parte dei fondi che spettano loro, con tutto quel problema di cassa che è stato denunciato più volte. L'anno scorso c'è stato un momento in cui il sistema delle Regioni era esposto per più di 10-12 miliardi di euro a livello di cassa, con una serie di implicazioni negative quali, ad esempio, il ritardo nei pagamenti.

Quanto alla necessità che il decreto legislativo n. 56 del 2000 vada attuato, dobbiamo ricordare che stiamo parlando dell'anno 2002 perché il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è ancora quello del 2002, che non è mai stato approvato. Alcune Regioni faranno ricorso, ma tutti abbiamo detto che non condividiamo tale decreto. Nessuna Regione lo accetta come meccanismo di distribuzione delle risorse, magari per ragioni opposte. Tutti abbiamo detto che bisognava cambiare e individuare un nuovo strumento attuativo dell'articolo 119 della Costituzione. Sapete però che il Parlamento ha approvato per due volte un rinvio dei termini entro cui l'Alta Commissione doveva definire i meccanismi di federalismo fiscale. L'ultimo rinvio, se non sbaglio, è al 30 settembre 2004. Il problema è che, in assenza dell'articolo 119 e in mancanza di attuazione del sopra citato decreto, oggi non esiste lo strumento giuridico per erogare determinate somme. Vi dirò di più. Uno dei motivi che ci ha indotto a disertare la Conferenza Stato-Regioni è che, sempre nell'ultima finanziaria, con un emendamento approvato dalla Camera quasi al termine dei lavori, è stato abrogato il fondo di garanzia previsto dal citato decreto n.56 del 2000. Il che è assolutamente dirompente per il sistema perché il fondo di garanzia aveva la funzione di compensare le entrate nel caso in cui queste ultime fossero venute a mancare per una determinata Regione. Sarebbe effettivamente molto grave che non vi fosse più lo strumento per effettuare compensazioni. A volte, la dinamica di riscossione, soprattutto dell'IRAP, evidenzia, per i motivi più diversi, degli scostamenti anche significativi rispetto alle previsioni e il fondo di garanzia ha sempre garantito che ogni Regione potesse avere la quota del fondo sanitario approvata dal CIPE con la famosa delibera di inizio d'anno. Adesso è venuto meno anche quel paracadute. Abbiamo chiesto più volte di inserirlo in qualche provvedimento, ma ancora non è stato fatto. Quindi, posso confermare che tutte le Regioni desiderano modificare il decreto legislativo n. 56 del 2000, per motivi diversi. Sicuramente all'origine questo provvedimento aveva una sua *ratio*, quella cioè di evitare che chi avesse speso di più storicamente fosse avvantaggiato per sempre. Esso aveva tentato di risolvere questo problema con un meccanismo che in 13 anni, fino al 2013, azzerava il parametro spesa storica sul meccanismo di finanziamento delle Regioni, che è solo uno dei parametri e non l'unico. Si è già visto, però, che per alcune Regioni ciò non è sostenibile per una serie di motivi che ora non possiamo indagare per mancanza di tempo.

Come Regioni, quindi, invitiamo ad approvare rapidamente le nuove norme attuative dell'articolo 119 della Costituzione, affinché ci possiamo dotare di uno strumento più o meno condiviso, ma valevole per tutti.

Il senatore Caddeo ha sottolineato che un quarto delle Regioni presenta problemi. Io posso specificare che si tratta, per il 2001, dell'Abruzzo, del Molise, della Calabria, della Sicilia e della Campania e, per il 2002, dell'Abruzzo, del Molise e della Sicilia. Di fatto, sono sempre le stesse tre o quattro Regioni che si trascinano i medesimi problemi.

Inoltre, da quanto ci risulta, il meccanismo delle cartolarizzazioni è stato usato solo da due Regioni – il Lazio e la Sicilia – che presentano una situazione di disavanzo sanitario abbastanza grave. Evidentemente le altre Regioni non hanno avuto la necessità di ricorrere a questo strumento che, a mio parere, deve essere considerato una *extrema ratio*. Ritengo sia meglio, quando è possibile, evitare le cartolarizzazioni del tipo attivato; tuttavia, dal momento che vi è l'obbligo di legge di coprire i disavanzi, alcune Regioni non hanno trovato altri strumenti sufficientemente capienti per la copertura. Alcune Regioni, infatti, possono avere disavanzi tali che neanche la leva fiscale, ammesso che non fosse sterilizzata, potrebbe essere sufficiente. Comunque, tali strumenti rientrano tra quelli previsti dalla legge n. 405 del 2001. In questo senso, il controllo degli strumenti utilizzabili dalle Regioni era ed è nelle mani del Parlamento; la citata legge n. 405 ha enucleato analiticamente gli strumenti utilizzabili.

Per quanto riguarda i derivati, non garantisco una ricognizione esatta anche perché le Regioni non hanno uno strumento che le obbliga a mettere a disposizione i dati; quindi, una Regione potrebbe anche fornire dati non esatti. In ogni caso, a noi risulta che nel 2002 (cioè l'ultimo anno su cui abbiamo dati assolutamente certi e documentati) oltre il 50 per cento del debito è a tasso variabile, il 26 per cento è a tasso fisso e il rimanente è a formule intermedie volte a limitare il rischio: ad esempio, il variabile con protezione, l'opzione fisso-variabile e così via.

Nel 2002, otto Regioni – Umbria, Toscana, Lombardia, Marche, Lazio, Abruzzo, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia – hanno fatto ricorso ad emissioni di *bond* per un valore complessivo di 4.718 milioni, dei quali una parte è un indebitamento a carico proprio e una parte è a carico dello Stato con fondi previsti dalle leggi finanziarie. Mentre nel 2000 tale strumento era usato per il 24 per cento del debito totale, ora è utilizzato per il 32,5 per cento.

Inoltre, molte emissioni di *bond* non costituiscono indebitamento. Ad esempio, la Regione Lombardia (che conosco meglio) ha fatto una emissione di un miliardo di euro, di cui però solo 130 milioni rappresentano un nuovo indebitamento, perché tutto il resto è per la chiusura, a condizioni migliori, di vecchi mutui. Quando si effettuano tali ricognizioni, pertanto, bisogna verificare tutti gli aspetti. Anche il Governo ha recentemente svolto una grande operazione di rimodulazione del debito con strumenti che, per l'andamento dei tassi, oggi risultano più vantaggiosi rispetto al passato.

PRESIDENTE. L'assessore Colozzi ha affermato che per il 2003 non vi sono dati certi.

COLOZZI. Non abbiamo ancora fatto una ricognizione.

PRESIDENTE. Allora, vorrei chiedere se, non appena possibile, potremo disporre dei dati relativi al 2003. Infatti, può essere preoccupante non soltanto la massa del debito, ma anche il *trend*. Quindi, vorremmo valutare cosa accade in rapporto a quanto è stato affermato.

In secondo luogo, prendendo a base il 2002, vorrei sapere se nell'indebitamento di 26,7 miliardi di euro complessivi sono comprese le emissioni obbligazionarie e tutto il resto.

COLOZZI. Certo, è onnicomprensivo al 31 dicembre 2002.

PRESIDENTE. A maggior ragione, considerato quanto lei ha evidenziato rispetto ad alcune Regioni che si sono indebitate, seppure non in modo completo (perché, come ci è stato sottolineato, parte di quell'indebitamento sana un pregresso), per noi sarebbe importante conoscere il *trend* per verificare se le emissioni obbligazionarie sono crescenti nei periodi di tempo.

Infine, ben conscio della difficoltà ancora esistente di giungere ad un compiuto sistema di federalismo fiscale, vorrei sapere cosa intendete precisamente quando affermate «a carico delle Regioni e a carico dello Stato». Come è noto, nei confronti dell'Unione Europea, lo Stato è responsabile dell'indebitamento delle pubbliche amministrazioni e, quindi, di tutti. Credo che tale punto debba costituire l'effettivo elemento di collante tra i vari livelli istituzionali di cui la Repubblica si articola. Vorrei capire, pertanto, cosa si intende quando si afferma «a carico delle Regioni e a carico dello Stato», perché naturalmente per noi questo è molto rilevante ai fini dell'esatta quantificazione del debito dello Stato.

COLOZZI. Non disponiamo ancora dei dati al 2003, ma non appena possibile avrò premura di farveli pervenire. Posso tuttavia dichiarare che nel 2003 vi è stato un numero molto inferiore di operazioni rispetto al 2002, che è stato l'anno di maggiore utilizzazione di tali strumenti.

Quando affermiamo «a carico delle Regioni e a carico dello Stato», intendiamo semplicemente la copertura degli oneri. Per alcuni interventi le leggi finanziarie dello Stato individuano i limiti di spesa o comunque le erogazioni di risorse dello Stato a copertura di mutui o di altre operazioni di indebitamento, pluriennali e così via; invece, il dato che riguarda l'indebitamento è contenuto nella relazione in cui si rileva che il debito onnicomprensivo delle Regioni costituisce solo l'1,96 per cento dello *stock* del debito pubblico.

PRESIDENTE. Avete sostenuto che l'indebitamento delle Regioni ammontava, alla fine del 2002, a 26,7 miliardi, di cui 13,9 con oneri a

carico delle Regioni e 12,8 a carico dello Stato. Vorrei chiedervi se questi ultimi sono già compresi nella contabilità dello Stato, per cui l'aumento è limitato a 13,9 miliardi, o piuttosto se, una volta che chi contrae il debito è la Regione, l'insieme di questo debito fa parte del debito delle pubbliche amministrazioni e non dello Stato. Si tratta di due dati importanti, per me. In un caso si determina infatti un aumento, rispetto all'indebitamento dello Stato, di 13,9 miliardi; nell'altro caso, di 26,7.

TESI. Nel bilancio dello Stato ci sono le quote parti per finanziare gli oneri di ammortamento della quota di debito che è cofinanziata dallo Stato. Per quanto riguarda lo *stock* del debito, invece, esso fa parte dell'aggregato debito pubblico che nel 2002, secondo i dati della Banca d'Italia, è stato di 1.360 miliardi di euro. Quindi, quei 26,7 miliardi sono una componente del debito pubblico del complesso sistema della pubblica amministrazione, vale a dire delle passività finanziarie della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Ringrazio l'assessore Colozzi e i suoi collaboratori per l'apporto fornito ai nostri lavori. Colgo l'occasione per chiedervi (appena sarete in grado di farlo), di trasmetterci un aggiornamento dei dati al 2003, perché ciò ci consentirà di redigere una relazione più aggiornata.

Dichiaro conclusa l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,50.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00