SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL PROCESSO DI RIFORMA DELLE NORME DI CONTABILITÀ NAZIONALE

3º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 APRILE 2003

Presidenza del presidente AZZOLLINI

IC 0764

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

I N D I C E

Audizione di rappresentanti dell'ISAE

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 13, 15 e *passim*
CADDEO *(DS-U)* 15
FERRARA *(FI)* 21, 22
GRILLOTTI *(AN)* 16
* MICHELINI *(Aut)* 19
ESPA . . . . . .*Pag.* 5, 13, 17 e *passim*
* *MAJOCCHI* 3, 18
MALIZIA 16, 20

N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

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-Indipendente 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 Udeur Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Intervengono il presidente dell'ISAE, professor Alberto Majocchi, accompagnato dal direttore dell'area economia e diritto della pubblica amministrazione, dottor Espa, dal coordinatore dell'area federalismo fiscale e decentramento amministrativo, dottor Malizia, e dal coordinatore dell'area bilancio, comando e controllo della pubblica amministrazione, dottoressa Mercuri.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'ISAE

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul processo di riforma delle norme di contabilità nazionale.

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 si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione dei rappresentanti dell'ISAE, ai quali cedo subito la parola, ringraziandoli per aver accettato l'invito della Commissione a partecipare a questo incontro.

MAJOCCHI. Signor Presidente, innanzitutto vorrei ringraziarla; sono molto lieto di avere occasione di partecipare a questa audizione. È il primo incontro che faccio in qualità di Presidente dell'ISAE, la mia nomina risale, infatti, a venerdì scorso, quindi sono del tutto nuovo in questa funzione. Mi limiterò in questa occasione ad una breve introduzione, poi darò la parola ai miei collaboratori che nell'ambito dell'Istituto si sono preoccupati prevalentemente del tema che è all'attenzione della Commissione.

A titolo puramente introduttivo, vorrei soltanto fare questa considerazione. Il nostro Paese si trova in questo momento all'incrocio di due processi costituenti: una forma di devoluzione di funzioni, di competenze, di compiti dal basso verso l'alto, cioè verso l'Unione europea, e un processo – che si è avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione e che si deve sviluppare ulteriormente – di devoluzione di compiti e di funzioni verso il basso. Entrambi questi processi costituenti hanno evidentemente delle implicazioni finanziarie significative, sia in termini di trasferimento di risorse, sia in termini di controllo dei flussi finanziari fra i diversi livelli di governo.

Ora, a livello europeo è noto che il vincolo principale che grava sulla finanza pubblica dei Paesi membri è contenuto nel Trattato di Maastricht, per cui nella gestione della finanza pubblica il disavanzo non deve superare il livello del 3 per cento; questo vincolo a sua volta è stato reso ulteriormente stringente con il Patto di stabilità, la cui idea di fondo può essere così indicata: se il tetto del 3 per cento non deve essere superato neppure in periodi di recessione, è chiaro che per garantire una certa flessibilità nella gestione della politica fiscale occorre partire da un disavanzo che è pari a zero o che è vicino al pareggio. Se effettivamente si parte da una tale situazione, ci sono margini sufficienti per far fronte a spinte recessive attraverso la flessibilità automatica di bilancio, da realizzarsi con riduzione del prelievo e/o con aumenti della spesa pubblica. Sappiamo che questo vincolo del Patto di stabilità pone grossi problemi, perché in realtà la fase recessiva che sta attraversando l'economia europea e mondiale si realizza più complessivamente in un periodo in cui i bilanci dei Paesi membri non sono in sostanziale pareggio, bensì vicini al tetto superiore.

In questo caso, il rischio è che il Patto di stabilità abbia degli effetti prociclici, nel senso che, nel momento in cui si sviluppa la recessione, la Commissione europea o il Consiglio Ecofin impongono di ridurre le spese o di aumentare le entrate per mantenere il saldo di bilancio in pareggio. Quindi, c'è un primo aspetto problematico concernente i rapporti tra la finanza pubblica a livello nazionale e quella a livello sovranazionale, e costituito dai vincoli posti nel Patto di stabilità e crescita.

Questi vincoli ovviamente si riflettono anche all'interno e lo strumento più rilevante attraverso cui si può realizzare la politica stabilita dal Patto di stabilità è il cosiddetto «Patto di stabilità interno». È chiaro che esso assume sempre maggior rilievo quanto maggiori sono le forme di decentramento, non solo di funzioni, ma anche di significativi flussi finanziari.

Allora, il nostro contributo alla vostra indagine conoscitiva sul processo di riforma delle norme di contabilità nazionale si pone due obiettivi: da un lato, cercare di vedere quali sono gli strumenti che consentono un efficace controllo degli andamenti di finanza pubblica in un sistema che presenta gradi elevati e crescenti di decentramento; in tale ottica si pone, quindi, un problema di selezione degli strumenti volti a garantire che tutti i livelli di governo partecipino al raggiungimento degli obiettivi che il livello superiore di governo, a sua volta, è impegnato e obbligato a raggiungere quale vincolo dall'alto; dall'altro, cercare di capire quali sono gli strumenti per realizzare quelle che noi chiamiamo forme di «federalismo cooperativo», cioè quelli idonei a garantire che a queste forme di controllo sui flussi finanziari dei livelli inferiori di governo corrisponda una capacità di partecipazione alle decisioni che vengono prese ai livelli superiori (che è un po' il riflesso della prima considerazione).

Da un lato, sono necessari, probabilmente, strumenti di controllo per garantire la compatibilità fra le decisioni finanziarie prese ai diversi livelli; accanto a questi strumenti di controllo occorre probabilmente, dall'altro, mettere in atto rapporti o meccanismi istituzionali che consentano

ai livelli inferiori di governo di partecipare alle decisioni sulla ripartizione delle risorse e sull'imposizione dei vincoli posti a livello centrale.

Quindi, i due aspetti dell'analisi che vi presenteremo – e darò subito la parola ai miei collaboratori che vi esporranno il nostro contributo su questi temi – tenderanno a vertere su entrambi gli aspetti, cercando di mettere in evidenza quali sono, dal punto di vista degli strumenti di controllo, le innovazioni e come ci collochiamo rispetto alle proposte che sono sul tavolo di riforma delle norme di contabilità; d'altro canto, cercheremo di dare qualche indicazione anche sul disegno istituzionale che può consentire di realizzare forme di federalismo cooperativo in vista del raggiungimento dei suddetti obiettivi.

ESPA. Signor Presidente, l'argomento è quanto mai vasto, complesso e intricato.

Le considerazioni che il nostro Istituto proporrà alla vostra attenzione riguardano tre aree di potenziali interventi di carattere normativo: la metodologia e la qualità dei conti pubblici, l'efficienza del processo di bilancio e le regole di governo della finanza pubblica in un contesto – come accennava il presidente Majocchi poc'anzi – di forte devoluzione di poteri e di risorse finanziarie verso i livelli decentrati di governo.

Per quanto concerne il primo aspetto, la qualità dei conti pubblici, è opinione dell'ISAE che l'obiettivo principale da perseguire sia quello di una maggiore trasparenza, o se si vuole leggibilità, dei conti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di una maggiore trasparenza di cui ha necessità il Parlamento, nel momento in cui sancisce la destinazione di ingenti risorse verso il finanziamento di specifiche funzioni pubbliche, l'opinione pubblica e i mercati, al fine di una migliore valutazione della politica finanziaria dello Stato. Si tratta anche – aggiungiamo noi – di una maggiore trasparenza di cui beneficerebbe l'Esecutivo sul piano gestionale, forse soprattutto sul piano dell'attuazione dei provvedimenti incorporati nei documenti di bilancio e in quella sorta di «cumulata» – l'abbiamo definita in questo modo – di leggi finanziarie passate che costituisce oggi, in parte, il bilancio dello Stato.

Questa trasparenza dei bilanci, in modo particolare, dovrebbe coinvolgere, in misura assai superiore a quella attuale, la fase della rendicontazione – è una considerazione che vogliamo avanzare subito – nella quale l'Esecutivo, il Parlamento ed i contribuenti dovrebbero avere la possibilità di conoscere in modo lineare e più immediato la destinazione precisa dei fondi stanziati e impegnati, la loro percentuale di utilizzo effettivo e il rapporto con gli obiettivi preventivamente fissati.

Ora, è ben noto quanto la diversa origine dei dati di finanza pubblica presente nel nostro Paese ponga questioni d'interpretazione di alcuni indicatori. Si pensi alla quantificazione del fabbisogno del settore statale di cui il dottor Morcaldo della Banca d'Italia ha fatto lungo oggetto della sua esposizione proprio in questa sede. Tale diversa origine dei dati pone questioni di interpretazione di alcuni indicatori soprattutto in fase di monitoraggio e di rendicontazione.

Meno acuti, forse, appaiono, da questo punto di vista, i problemi inerenti la fase d'impostazione e approvazione del bilancio, più saldamente sotto il controllo del Ministero dell'economia e delle finanze. Tuttavia, non appare ridondante ricordare, anche nell'autorevolezza di questa sede, l'importanza di strette forme di collaborazione, pure sul piano delle definizioni metodologiche, tra le istituzioni preposte alla produzione di dati di finanza pubblica. Dopo tutto, si tratta di proseguire e di intensificare fruttuose iniziative di cooperazione già in atto tra Ragioneria generale dello Stato, Banca d'Italia e ISTAT, o tra tutte e tre le istituzioni qui richiamate all'interno della «Alta Commissione», creata a suo tempo allo scopo di analizzare in profondità le diverse quantificazioni del fabbisogno.

In questo contesto, la necessità di una maggiore armonizzazione dei conti pubblici, richiamata anche all'attenzione del Parlamento dal disegno di legge n. 1492, va ancora una volta sottolineata, soprattutto in una fase di transizione verso assetti istituzionali maggiormente decentrati.

Più in particolare, è da sottolineare l'utilità della proposta di inserire una norma che stabilisca la puntuale identificazione degli enti facenti parte del settore «Amministrazioni pubbliche» attraverso la lista degli stessi ed il suo aggiornamento annuale (il riferimento qui più puntuale è all'articolo 3 del secondo disegno di legge n. 1548. Essa risiede, a valle del processo di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, in una più efficiente gestione dello stesso da parte degli organi competenti, ma è soprattutto a monte di tale processo che la norma si può rivelare opportuna.

Nell'insieme, solo se viene garantita correttezza ed omogeneità di classificazione e se tali caratteristiche si consolidano progressivamente nel tempo, è a nostro avviso possibile accrescere il grado di attendibilità e quindi anche di tempestività, per alcuni versi, dell'informazione sulla finanza pubblica. Se un ente pubblico classificasse erroneamente un trasferimento (corrente o in conto capitale) effettuato a favore di soggetti terzi, si potrebbe avere una sottovalutazione del fabbisogno e dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione (se il soggetto destinatario venisse classificato «Amministrazione pubblica» quando era invece da considerare un operatore esterno alla pubblica amministrazione) oppure, ancora, una sopravvalutazione degli stessi (nel caso opposto).

La tematica dell'adozione di una classificazione omogenea e condivisa si estende oltre la questione del campo di definizione delle unità istituzionali e della loro collocazione nei settori. Essa riguarda, per molti versi, l'intera struttura dei bilanci e dei conti consuntivi delle amministrazione e le regole di contabilizzazione. A questo proposito, i riferimenti fondamentali sono ovviamente alla classificazione economica delle entrate e delle spese e a quella funzionale delle spese stesse. Una sostanziale armonizzazione delle classificazioni di bilancio adottate dai diversi enti della pubblica amministrazione è, a nostro avviso, condizione preliminare per dare efficienza a tutto il processo di monitoraggio della finanza pubblica, di costruzione armonica degli obiettivi e dei quadri tendenziali e

programmatici, infine di costruzione a posteriori dei conti consuntivi settoriali e del conto consolidato.

Esistono, com'è noto, diverse norme in materia. A nostro avviso, la direzione di marcia, intrapresa con la legge di riforma n. 94 del 1997 e con il relativo decreto legislativo n. 279 del 1997, è certamente quella giusta. Il bilancio dello Stato ha adottato classificazioni economiche e funzionali aderenti a quelle fissate a livello internazionale dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC95. Nonostante la fase applicativa sia stata lunga e complessa, come del resto era da attendersi, i risultati che oggi sono stati conseguiti in termini di più immediata e quindi comprensibile conversione dei dati di bilancio di contabilità nazionale sono significativi. Si tratta di un processo tuttora in corso che deve ancora andare completamente a regime, proprio al fine di dispiegare completamente i suoi effetti positivi.

A proposito di alcune caratteristiche di queste classificazioni, in linea di principio le nuove classificazioni accolte nel bilancio dello Stato consentono di analizzare quest'ultimo e le corrispondenti statistiche di contabilità nazionale secondo una stessa chiave di lettura e di comprendere quindi con più facilità i reciproci nessi. La classificazione funzionale del bilancio coincide fino al terzo livello con la COFOG *(Classification of functions of government)*, quella economica è altrettanto aderente alla classificazione dei conti nazionali con l'eccezione di alcune poste (come quelle correttive) proprie dell'ottica di bilancio, ma non di quella dei conti nazionali. Come si accennava prima, quindi, il processo di avvicinamento, lungo e complesso, non è stato lineare perché difficoltà di ordine gestionale ed amministrativo ne hanno ritardato un'esaustiva applicazione.

Per quanto riguarda gli enti dell'amministrazione pubblica, come si può ben capire, i problemi di collegamento fra le classificazioni sono maggiori e diversificati.

Per quanto riguarda le regioni, ricordo anche in questa sede il decreto legislativo n. 76 del 2000, in continuità e coerenza con la legge n. 94 del 1997, dispone che anche le amministrazioni regionali dovranno procedere all'adozione di schemi contabili analoghi a quelli dello Stato con riferimento alle classificazioni economica e funzionale, proprio al fine di consentirne l'armonizzazione ed il coerente consolidamento secondo i criteri della contabilità nazionale. Nel caso invece dei comuni e delle province, va osservato come le classificazioni adottate non siano immediatamente convertibili in quelle di contabilità nazionale e quindi in quelle proprie di un sistema di conti consolidati e armonizzati. Tuttavia, il raccordo è molto più lineare di quello che è necessario effettuare nel caso delle regioni.

Ad un livello ancor più dettagliato dell'osservazione degli effetti delle riforme contabili degli scorsi anni, progressi importanti sono stati fatti, a nostro avviso, nel caso delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, per le quali è in vigore un nuovo sistema di rendicontazione che prevede sia una più fine classificazione per voce economica, sia una più significativa articolazione funzionale, particolarmente utile ai fini del-

l'elaborazione delle analisi interne all'attività di spesa per servizi e prestazioni sanitarie.

Passando alle questioni riguardanti il monitoraggio e la rendicontazione, in precedenza ricordavo come la riforma del bilancio posta in essere dalla legge n. 94 del 1997 abbia promosso miglioramenti non secondari sia sul piano della lettura dei documenti di bilancio, sia della loro gestione concreta, soprattutto tramite la creazione di un rapporto più stretto tra centri di costo, così come individuati dalle unità di previsione di base, e dirette responsabilità amministrative. Tuttavia, il bilancio dello Stato nel suo insieme, ma anche la legge finanziaria nei suoi interventi di modifica, in qualche misura hanno bisogno di dover rendere maggiormente esplicite le macrofunzioni identificate dal Governo in attuazione del proprio programma e dallo stesso Parlamento. All'interno di tali aggregati funzionali, da esplicitare con maggiore chiarezza, potrebbero trovare collocazione idonea, facilitando in modo incisivo la piena lettura e comprensione dei documenti, i dettagli legati alle specifiche modifiche degli andamenti di entrate e spese.

Una soluzione di questo tipo, a nostro avviso, potrebbe consentire anche un salto di qualità nella capacità di monitoraggio e di verifica dell'attuazione, in modo particolare, della legge finanziaria. Non sembri eccessivo, ma da lungo tempo Governo, Parlamento e opinione pubblica sono in possesso di scarsissime informazioni sull'effettivo grado di attuazione e di impatto – anche semplicemente contabile-finanziario – della manovra di bilancio. Poco o nulla è dato sapere su quanto gli specifici obiettivi di contenimento (o anche aumento) delle spese pubbliche o di espansione o riduzione del gettito fiscale – così come costruiti dalle singole norme della legge finanziaria – vengano avvicinati o raggiunti. Si tratta della mancanza di informazioni che, in linea di principio, potrebbero rivelarsi molto preziose in una definizione più precisa, più accorta, delle singole misure componenti le complessive manovre di risanamento e di sviluppo da parte del Governo.

Per ovviare all'attuale impossibilità di costruire una sorta di memoria degli interventi espansivi o di contenimento di carattere finanziario, l'esplicitazione all'interno delle macrofunzioni degli specifici interventi di riferimento – con un inevitabile raccordo con le unità previsionali di base e con i singoli capitoli di bilancio – faciliterebbe, a nostro avviso, la possibilità di seguire sul piano dei risultati finanziari ogni misura proposta dal Governo e votata dal Parlamento. Un documento di accompagnamento di analisi contabile riferito ai provvedimenti di fine anno per i quali è previsto un impatto sui saldi finanziari potrebbe far parte della complessiva attività di rendicontazione consuntiva o, forse anche più opportunamente, accompagnare la presentazione del nuovo DPEF.

Passando ai contenuti dei disegni di legge nn. 1492 e 1548, in forme e con proposte diversamente articolate, essi danno rilievo normativo ad alcune delle considerazioni fin qui esposte. Al riguardo, mi sia consentito rinviare alla relazione scritta che abbiamo consegnato alla Commissione,

nella quale sono evidenziate, in maniera puntuale, alcune osservazioni sui singoli provvedimenti.

Mi limito a sottolineare che per rendere il quadro ancora più pregnante e funzionale alla definizione di processi decisionali consapevoli, sia per il Governo che per il Parlamento, oltre a garantire la coerenza e l'integrazione tra conti di tesoreria per flussi di bilancio (come previsto dall'articolo 3 del disegno di legge n. 1492 e dal comma 1 dell'articolo 4 del disegno di legge n. 1548) sarebbe opportuno che la riforma del sistema di contabilità prevedesse l'esplicitazione analitica dei flussi di spesa e di entrata, a livello sia previsionale che consuntivo, dei fondi attualmente gestiti con contabilità extrabilancio.

Inoltre, se il sistema informativo del bilancio dello Stato fosse organizzato in modo da gestire tutti i dati della contabilità fuori bilancio ad esso collegati, potrebbe essere conseguito un secondo, importante, obiettivo: leggere il bilancio integrato (e consolidato) secondo l'analisi funzionale (vale a dire le funzioni obiettivo) e, contestualmente, utilizzare chiavi di lettura trasversali, proprio come può venire nel caso degli interventi nelle aree depresse. Ricordo che in occasione della presentazione della scorsa legge finanziaria si erano avute alcune incertezze in ordine alla definizione complessiva delle grandezze coinvolte dagli interventi della suddetta legge.

Altri aspetti di particolare rilevanza affrontati in sede di dibattito sulla riforma della contabilità riguardano il bilancio consolidato della pubblica amministrazione, la questione del rapporto tra bilancio di competenza e di cassa, la creazione di un supporto telematico capace di mettere in rete l'attività finanziaria delle amministrazioni centrali e di quelle locali.

Per quanto concerne il primo aspetto, appare opportuno, se non ormai necessario, che la legge di bilancio, la legge finanziaria ed il DPEF siano corredati quantomeno di tutti i principali saldi (indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, ovviamente, incluso) e delle più importanti grandezze di finanza pubblica nonché, possibilmente (ma nel caso del documento di programmazione economico-finanziaria necessariamente), di un bilancio consolidato della pubblica amministrazione e – separatamente – dei conti delle autonomie locali e dell'intera amministrazione locale, nonché di quelli degli enti previdenziali.

Con riferimento alla questione competenza economica-cassa, è opinione convinta dell'ISAE che i due conti vadano inevitabilmente considerati in modo complementare e non opposti l'uno all'altro, come avviene talvolta in maniera troppo artificiosa. Tale questione non può – a nostro avviso – essere affrontata in modo eccessivamente astratto nel momento in cui uno dei problemi della nostra finanza pubblica è ancora la presenza di un elevato debito pubblico. In questo contesto, se il bilancio di competenza può fornire tutti gli elementi per una migliore valutazione sul piano strutturale della politica di bilancio, nondimeno – come del resto in tutte le aziende a proprietà privata – la gestione della liquidità e del debito a breve e lungo termine appare egualmente essenziale.

Pertanto, ambedue gli strumenti conoscitivi sono essenziali ai fini della valutazione in chiave prospettica degli andamenti della finanza pubblica, dell'impostazione delle politiche e della verifica dei risultati. La necessità di disporre di entrambi i tipi di informazione è confermata a livello europeo dal SEC95 e dalla stessa procedura sui *deficit* eccessivi di cui al protocollo annesso al Trattato di Maastricht. Infatti, da un lato il SEC95 dispone la costruzione dei conti non finanziari secondo criteri di competenza economica, per cui il saldo complessivo degli stessi, l'indebitamento netto, è espressione di tale principio di valutazione dei flussi; dall'altro, nei conti finanziari, coerenti ed integrati con quelli non finanziari, stabilisce che siano esposti i cosiddetti «altri conti ricevibili e pagabili», che non sono altro che quei crediti e quei debiti che rappresentano proprio gli sfasamenti temporali fra momento di registrazione dell'operazione economica e la sua regolazione monetaria, cioè le differenze tra competenza economica e cassa.

Passando alla terza questione cui si è accennato, vale a dire la creazione di un efficiente supporto telematico che metta in rete tutte le amministrazioni, a nostro avviso si tratta di un problema cruciale la cui soluzione, per certi versi, è sempre più urgente per il sistema informativo di contabilità pubblica. All'interno di tale problema, è opportuno ricordare che l'articolo 28 della legge finanziaria per l'anno 2003 prevede che tutti gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica della pubblica amministrazione debbano essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale, pena la non accettazione delle disposizioni di pagamento da parte delle banche e degli uffici postali. Va segnalato, inoltre, che da diversi mesi, presso il Ministero dell'economia è stato istituito un apposito gruppo di lavoro al fine di monitorare in tempo reale le spese delle amministrazioni. L'obiettivo è di avere una contabilità parallela congruente con l'attuale contabilità pubblica, che resta comunque il pilastro del nostro ordinamento.

È notizia di questi giorni la firma di una convenzione tra la Banca d'Italia e la Ragioneria generale dello Stato proprio per dare un'ulteriore spinta a tale progetto. Dalle informazioni in nostro possesso, sappiamo che sarà cura della Banca d'Italia organizzare il sistema informativo telematico con la collaborazione dell'Associazione bancaria italiana. Sto facendo riferimento, quindi, all'attuazione dell'articolo 28 della legge finanziaria, che procede a ritmi molto spediti.

A proposito della codificazione dei flussi di spesa – aspetto che si rivela sempre più cruciale per poter rintracciare i flussi di spesa pubblica che vengono programmati dal Governo e votati dal Parlamento – è utile segnalare che presso il sito del Ministero dell'economia e delle finanze è presente da tempo, sia pure ancora in fase di utilizzo sperimentale, un esempio coerente con la realizzazione della contabilità sopra delineata. Si tratta del sito che rilascia il codice unico di progetto (CUP), che identifica in modo biunivoco ogni progetto di investimento che comporti l'utilizzo di denaro pubblico.

Sempre all'interno del contesto del miglioramento delle informazioni riferite alla gestione della liquidità da parte dello Stato, di cui la rete telematica potrebbe rappresentare un elemento informativo fondamentale, uno dei punti ripresi sia dai disegni di legge in esame, sia dalle risoluzioni delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento riguarda il sistema della tesoreria. Si propone, infatti, di riprendere un argomento già trattato dalla legge n. 94 del 1997 e, in particolare, nel decreto legislativo n. 279 dello stesso anno, in cui veniva prospettata l'integrazione tra flussi di bilancio e di tesoreria e la riorganizzazione del conto riassuntivo del Tesoro, al fine di facilitare il raccordo tra il conto del settore statale e quello delle amministrazioni pubbliche. L'obiettivo dovrebbe essere proprio la creazione di un nuovo sistema informativo integrato che recepisca anche i dati delle tesorerie degli enti decentrati. In questo quadro, la costruzione di una tesoreria telematica integrata, tramite l'estensione del mandato informatico e quindi l'informatizzazione di tutti i pagamenti pubblici, può rappresentare un determinante obiettivo da perseguire, sia pure in modo graduale nel tempo.

Quanto all'efficienza delle procedure di bilancio, la discussione in sede parlamentare e il dibattito scientifico hanno affrontato, anche in tempi recenti, la questione dell'adeguatezza del processo di decisione del bilancio. A nostro avviso, lo scheletro procedurale – definiamolo così – della manovra di bilancio appare nell'insieme adeguato e ormai anche testato da diversi anni di piena attività. Ciò non di meno, alcune osservazioni più dettagliate possono comunque essere proposte all'attenzione di questa Commissione, ovviamente in un'ottica migliorativa di questo insieme di passaggi che portano dalla definizione dei grandi obiettivi di finanza pubblica alla declinazione della manovra di bilancio ed alla successiva sua rendicontazione.

Uno dei primi aspetti riguarda i tempi del processo di bilancio. Per ciò che concerne la durata complessiva di tale processo, a nostro avviso, non esistono molti margini per una riduzione significativa dell'intero *iter*. Dopo tutto, le risoluzioni parlamentari sul documento di programmazione economico-finanziaria, previste per la fine del mese di luglio, non appaiono particolarmente distanti dall'avvio della sessione di bilancio.

Un secondo aspetto, ancora più importante, riguarda i contenuti e l'ampiezza della legge finanziaria, tema particolarmente complesso come forse dimostrano le oscillazioni percorse dal legislatore nel corso degli anni. L'interrogativo di fronte a chi si voglia porre in un'ottica di riforma della finanziaria e di variazioni alla sua struttura è ben noto: all'esigenza di un testo «sobrio» e strettamente legato alla manovra correttiva dei saldi si contrappone la necessità – soprattutto per l'Esecutivo – di poter disporre di uno strumento legislativo caratterizzato da piena rapidità del proprio percorso parlamentare, sia per le misure di sostegno allo sviluppo che per le innovazioni di carattere ordinamentale.

A nostro avviso, all'interno della legge finanziaria possono continuare a trovare spazio adeguato norme di indirizzo riguardanti le politiche di sviluppo. Queste ultime, infatti, possedendo un legame molto stretto –

quantomeno sul piano programmatico – con l'evoluzione del quadro reale dell'economia, sono in grado di incidere sull'andamento delle principali poste del bilancio, condizionando pertanto il tragitto che conduce al raggiungimento dei *target* finanziari.

Tali considerazioni, tuttavia, vanno affiancate da due osservazioni molto importanti. La prima riguarda la necessità di una più puntuale quantificazione – soprattutto nella prima fase di programmazione –, rispetto a quanto già accade, degli interventi di sostegno alla crescita, in quanto destinati nelle intenzioni (come ho accennato poc'anzi) ad incidere sull'evoluzione dei saldi programmatici di bilancio. La seconda si riferisce all'esigenza di delimitare rigorosamente la materia delle politiche di sviluppo, evitando il proliferare di norme microsettoriali e di carattere meramente locale; si tratta di un'esigenza pienamente avvertita anche nei disegni di legge nn. 1492 e 1548.

Nella discussione sui contenuti e sulla struttura della manovra di bilancio, va osservato come i «collegati di settore», previsti dalla legge n. 208 del 1999, possano utilmente affiancare l'attuazione della manovra di bilancio stessa, a condizione tuttavia – in parte a modifica dell'attuale normativa – che la loro presentazione coincida con quella della legge finanziaria (quindi, il 30 settembre) e che la loro approvazione trovi un limite temporale adeguato che, a parere dell'ISAE, non dovrebbe oltrepassare il mese di giugno, come anche sostenuto in posizioni espresse recentemente in sede di discussione parlamentare.

Un altro argomento di notevole complessità e delicatezza istituzionale è quello dell'emendabilità della legge finanziaria in senso stretto. Effettivamente, dati gli argini normativi volti a preservare tale legge da interventi legislativi di carattere microsettoriale o localistico, la difesa della coerenza del testo della legge finanziaria è non da oggi molto affannosa. Il risultato, in particolare a partire dalla legge finanziaria 2001, è il ritorno a qualcosa di molto simile alla cosiddetta finanziaria «*omnibus*», che aveva caratterizzato gli anni dal 1978 in avanti, fino all'approvazione – come tutti ricorderete – della legge n. 362 del 1988.

In tale contesto, a nostro avviso è comprensibile l'esigenza – presente anche all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge n. 1492 – di circoscrivere con maggiore precisione l'ambito proprio della finanziaria, così come definito a livello di normativa primaria dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

Per quanto riguarda il potere emendativo, sempre all'interno di questa problematica, sembra condivisibile l'idea di concentrare maggiormente le proposte di cambiamento del testo della finanziaria in sede di esame da parte della Commissione parlamentare.

In particolare, è nostra opinione che sia degna di attenzione e di approfondimento l'idea di agire sul duplice versante dei rapporti, da un lato, tra Commissione bilancio e Commissioni competenti per settore (rendendo, pertanto, più efficace il ruolo di queste ultime) e, dall'altro, tra Commissione bilancio ed Aula (delimitando l'ambito della discussione da parte di quest'ultima mediante l'irrobustimento del divieto di introdurre

materie nuove e, quindi, riservando alla fase della Commissione l'esame delle modifiche di dettaglio).

Passo ora alle nostre ultime osservazioni – che credo riuscirò a contenere in dieci minuti di tempo – relative al delicato rapporto tra vincoli europei e decentramento.

PRESIDENTE. Dottor Espa, ho la sensazione che proprio su tale questione (che abbiamo già esaminato nel precedente rapporto sul federalismo fiscale) dialogheremo nuovamente e molto.

Dopo aver apprezzato il vostro precedente rapporto sul federalismo, adesso notiamo che riponete attenzione al problema anche in questa sede. Ora, quindi, potete contenere le osservazioni nel merito, non tanto per ragioni di tempo, quanto perché quasi certamente ci dilungheremo in seguito sull'argomento.

ESPA. Mi limito a sottolineare due questioni, la prima delle quali riguarda il significato che può essere attribuito agli equilibri di bilancio all'interno del Titolo V della Costituzione riformato e, quindi, in particolare, ad una interpretazione del testo dell'articolo 119.

Dalla lettura di questo articolo sembrerebbe che i primi quattro commi concorrano a definire un quadro in cui ciascun livello di governo decentrato è sottoposto ad un vincolo costituzionale di pieno equilibrio di bilancio, perché si parla di risorse autonome (in particolare, di tributi ed entrate propri, compartecipazioni ed eventualmente di ricorso al fondo perequativo), che consentono alle autonomie locali di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche» loro attribuite.

Sembrerebbe, quindi, che vi sia una qualche idea di pareggio di bilancio; tuttavia, a nostro avviso, vi sono altri aspetti del nuovo testo costituzionale che forse correggono (o riducono in parte) il rigore della disciplina di bilancio che i primi quattro commi dell'articolo 119 parrebbero prefigurare.

Innanzitutto, le autonomie locali, al pari dello Stato, sono chiamate al rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» (articolo 117, comma 1, della Costituzione). Ciò significa che i vincoli quantitativi individuati dal Trattato di Maastricht e dai suoi Protocolli, come si accennava prima, nonché i successivi accordi raggiunti a livello comunitario in tema di disciplina comune di bilancio con il Patto di stabilità e crescita, sono da «importare» a tutti i gradini dell'ordinamento istituzionale italiano, chiamando quindi gli enti decentrati al rispetto dei parametri in tema di disavanzo e di debito pubblico. Sottolineo che questo rispetto non deve intendersi in senso letterale, perché è impensabile, ad esempio, che anche un grande Comune possa essere chiamato al rispetto del parametro del 60 per cento del rapporto debito-PIL; dovremmo arrivare quasi all'assurdo di definire un PIL comunale rispetto al quale rapportare il livello dello *stock* del debito comunale.

Ci sono, quindi, anche problemi di definizione statistica, che rendono l'importazione dei vincoli comunitari un discorso sicuramente più ampio.

Il secondo elemento che, a nostro avviso, è presente nel nuovo testo costituzionale e che mitiga queste difficoltà connesse alla prima parte dell'articolo 119, si riferisce alla possibilità che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Questa parrebbe essere la cosiddetta *golden rule* per cui qualsiasi livello di autonomia locale sembrerebbe autorizzato a indebitarsi, seppure soltanto allo scopo di finanziare spese per investimento. Vista l'opportunità segnalata dal presidente Azzollini di dialogare in seguito su questo aspetto, non mi soffermo nella interpretazione di questa apparente *golden rule*; dico solo che questo è un punto dell'attuale testo costituzionale sul quale necessariamente, o in fase attuativa, o in fase di revisione del Titolo V della Costituzione, bisognerà tornare, togliendo ogni ambiguità dall'interpretazione di quale vincolo di bilancio effettivo caratterizzi, proprio come principio costituzionale, l'attività di bilancio delle autonomie locali.

La seconda e ultima considerazione riguarda quello che noi chiamiamo il «processo di bilancio in tempi di federalismo». Torno a quanto affermava in precedenza il presidente Majocchi: se il nuovo Titolo V della Costituzione manterrà alcune caratteristiche che ha assunto con la riforma, in particolare l'equiordinamento tra i diversi livelli di Governo, è difficile continuare a pensare che ci possa essere un rapporto gerarchico «pesante» tra Stato centrale e autonomie locali; sono, invece, necessarie soluzioni di tipo cooperativo che consentano alle Regioni e alle autonomie locali di partecipare, assieme allo Stato, soprattutto alla definizione dei grandi obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica.

Ad esempio, nel caso – che ci sembra più appropriato – della predisposizione del documento di programmazione economico-finanziaria, è chiaro che il nuovo processo di bilancio che si adegua al federalismo non potrà limitarsi ad assegnare alle Regioni soltanto una sorta di parere consultivo da esprimere entro il 15 luglio: appare necessaria piuttosto una regolarità di rapporti istituzionali che consenta alle autonomie locali di concorrere alla predisposizione degli obiettivi finanziari, di assolvere assieme allo Stato l'onere dell'eventuale risanamento finanziario ancora in corso o anche l'onere delle manovre di sviluppo implicate dalla finanziaria stessa.

In quest'ottica un esempio molto interessante è rappresentato da alcune esperienze di federalismo realizzate, in particolare, in Germania: faccio riferimento a due istituzioni che lì operano in maniera positiva, a quanto è dato di sapere dalla letteratura in materia, cioè il Consiglio di programmazione finanziaria e la Commissione per il debito pubblico. Si tratta di due organismi, uno di taglio più politico, il secondo sicuramente di impostazione più tecnica legata alla necessità di un'ordinata politica delle emissioni del debito pubblico; la prima di queste istituzioni, il Consiglio di programmazione finanziaria, darebbe l'opportunità a Stato, Regioni e autonomie locali di sedersi attorno ad un tavolo, di programmare – ripeto i grandi obiettivi di bilancio – e poi, se vogliamo, anche di monitorare gli effetti delle manovre di bilancio, rendendosi anche maggior-

mente pronti ad eventuali correzioni dell'andamento dei flussi finanziari stessi.

PRESIDENTE. I senatori che intendono porre quesiti ai rappresentanti dell'ISAE hanno ora facoltà di parlare.

CADDEO *(DS-U)*. Ringrazio l'ISAE per questo contributo significativo che dà alla nostra riflessione.

Vorrei evidenziare alcuni problemi più che porre domande. La prima questione riguarda la contabilità economica, uno dei filoni su cui stiamo riflettendo anche in queste audizioni. Mi è parso di capire che tale contabilità si affianca a quella finanziaria di competenza, avvicinandosi molto al bilancio di cassa. Se ho capito bene – e chiedo di essere un po' confortato su tale avviso – si pone il problema del rapporto tra contabilità economica e rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, fondamentale per il nostro lavoro e anche per il contenimento della spesa pubblica, in quanto vincola ad una verifica *a priori* della copertura finanziaria. Volevo capire se il principio della copertura delle leggi di spesa possa raccordarsi con la contabilità economica e che tipo di interrelazioni si determinano con il bilancio di cassa. Questa problematica, a mio parere, merita di essere ulteriormente approfondita.

La seconda questione riguarda il giusto inquadramento che voi fate del processo di bilancio in merito al processo di costruzione del federalismo e al rapporto con l'Europa. A me pare una materia molto complessa, che richiede che non ci sia molta fretta da parte nostra per delineare nuove impostazioni, perché la fretta rischia di determinare anche danni. Voi sostenete che un bilancio consolidato sarebbe lo strumento giusto per tenere maggiormente sotto controllo la pubblica amministrazione, il che rischia di essere un po' in contraddizione con il tipo di federalismo che stiamo mettendo in atto. Secondo la mia opinione, tale processo in corso è eccessivo e rischia di andare proprio in collisione con questa esigenza di bilancio consolidato. Insomma, questa è una prima affermazione che può forse suscitare un commento da parte vostra.

Ulteriore considerazione è che attuare un processo di bilancio che coinvolga le autonomie locali (come si fa in Germania con la Commissione sul debito pubblico, il DPEF, e così via) richiede che vengano stabilite prima nuove regole, che si creino le istituzioni, che si dia vita sostanzialmente al Senato delle Regioni. Metto in luce questo problema proprio per l'esigenza di non essere troppo frettolosi e di non commettere errori, in modo che non si pregiudichi il lavoro fatto bene finora di riduzione del debito pubblico.

Un'ultima domanda riguarda il debito pubblico. Non pensate che dando alle Regioni e ai Comuni soprattutto la libertà di indebitarsi in modo consistente, con i BOR e i BOC, come sta avvenendo, si pregiudichi il percorso di riduzione del debito? Cioè, la *golden rule*, che in realtà non risiede nella piena autonomia delle Regioni, in quanto sussiste sempre una garanzia statale di ultima istanza (alla fine non può che essere così), ri-

schia di non essere minimamente controllata da alcun organismo. Ritengo concreto questo problema e vorrei quindi, su questo, ascoltare anche l'opinione da chi ha approfondito tali questioni.

MALIZIA. Vorrei fare alcune considerazioni in merito alla «questione cassa-competenza». È indubbiamente un problema annoso, che ha visto divisi gli esperti di settore, oltre che i politici: alcuni sostengono che il bilancio di cassa e comunque il monitoraggio sui flussi di cassa è più semplice, più attendibile, quindi alla fine è possibile identificare eventuali responsabilità rispetto al raggiungimento degli obiettivi in modo più adeguato; altri, di opposta opinione, ritengono fermamente che il bilancio di competenza – e direi competenza economica in questo caso, non competenza giuridica – consente di mettere in luce, in modo più corretto, le *performance* e le attività effettivamente realizzate dalle diverse amministrazioni, così come avviene in una qualunque impresa privata. La nostra opinione è che ambedue questi strumenti siano essenziali al fine di programmare gli interventi, di definire le prospettive e di valutare l'azione delle amministrazioni: sono due lati di una stessa medaglia.

Com'è richiamato nel contributo scritto che abbiamo consegnato, il bilancio di competenza economica è sicuramente il punto da cui partire, ma deve essere letto in modo integrato con quello di cassa, così come si tende a fare ormai anche a livello europeo. Si riconosce importanza ad ambedue gli aspetti indicati, giacché il bilancio di competenza consente di valutare e seguire più correttamente la gestione corrente, mentre quello di cassa, se vogliamo, incide in modo più diretto sulla consistenza e sulla formazione del debito. Questa è la posizione dell'ISAE.

Indubbiamente rispetto all'articolo 81 della Costituzione si pone un problema: il bilancio di competenza economica, per come oggi siamo abituati a considerare questo strumento, non ha di per sé una valenza autorizzatoria, come può avere invece un bilancio di competenza giuridica. Di conseguenza, il problema si pone e lo strumento del bilancio di competenza economica va pensato anche alla luce dell'articolo 81 della Costituzione.

Ripeto, siamo fermamente convinti che ambedue gli strumenti siano assolutamente essenziali ai fini della valutazione, della predisposizione delle politiche e del monitoraggio. Anche dal punto di vista della significatività statistica delle informazioni, e quindi della loro attendibilità, non è vero quanto da più parti si rileva e cioè che i dati di cassa sono per definizione più attendibili. Potrei richiamare molti esempi, ma non mi sembra il caso di dilungarmi oltre. Ad ogni modo, informazioni di cassa e di competenza possono soffrire entrambe di problemi di significatività, così come possono essere altamente attendibili; dipende dagli strumenti di monitoraggio, di rilevazione delle informazioni e di elaborazioni delle stesse che sono posti in essere.

GRILLOTTI *(AN)*. Vorrei rivolgere una domanda. Abbiamo avviato una fase di decentramento, di federalismo, di liberalizzazione di qualsiasi

decisione a livello locale. Sono stati aboliti i controlli sui bilanci comunali, non esistendo più i comitati regionali di controllo: si predispongono i bilanci, ma non vi è più un controllo. Da quanto ho ascoltato, per avere un controllo più serio sui saldi delle pubbliche amministrazioni, il processo di federalismo, di decentramento o di *devolution* – come preferiamo definirlo – dovrebbe essere impostato, valutando l'opportunità dell'inserimento di nuove regole piuttosto pregnanti. In caso contrario si avrebbe un perfetto monitoraggio dei flussi, alla luce dei quali però – in caso di peggioramento della finanza pubblica – non si potrebbe intervenire, potendo solo prendere atto che gli obiettivi prefissati o auspicati non sono stati conseguiti.

Siete d'accordo sulla necessità di introdurre severi vincoli all'autonomia, al fine di accompagnare tale processo con norme puntuali rispettate da tutti?

ESPA. Il tempo limitato ha fatto sì che non approfondissimo questi aspetti nella nostra esposizione.

Riguardo ai controlli sui bilanci delle autonomie locali, riteniamo percorribile la strada tracciata dall'articolo 11 del disegno di legge n.1545, cosiddetto «La Loggia», che riaffida alla Corte dei conti maggiori poteri nei confronti delle autonomie locali. Peraltro, non ci sembra in contraddizione con la maggiore autonomia di cui possono godere i governi locali. In un certo senso, la Corte dei conti diventerebbe non più solo un ente centrale dello Stato, ma avrebbe anche il compito di controllare le attività di bilancio di tutte le articolazioni della Repubblica: quindi non solo del bilancio dello Stato in senso stretto, ma anche dei bilanci delle autonomie locali. Volendo, anche a costituzione vigente, è possibile avere strumenti che cautelino dai problemi cui lei accennava.

Riguardo alla *performance* degli enti decentrati di governo, e quindi al sistema di incentivi e sanzioni legato a tale *performance*, mi permetto di rimandare ad una lunga parte inserita nel testo che abbiamo depositato. Siamo consapevoli che siano «bastone e carota» necessari per l'ottenimento di questi obiettivi. Sono possibili alcune soluzioni che, soprattutto in un sistema a federalismo realizzato, appaiono essenziali per bilanciare il grado di autonomia, sul piano finanziario, delle istituzioni stesse.

PRESIDENTE. Come ho prima rilevato, parleremo successivamente dell'argomento più diffusamente.

In tutta la discussione sul federalismo è completamente pretermesso il debito pubblico che, peraltro, è uno dei parametri importanti, particolarmente per l'Italia, ai fini dell'ottemperamento del dettato previsto dal Trattato di Maastricht.

Al debito pubblico sono connessi due problemi: la necessità, perlomeno nel medio-lungo termine, di ridurre l'entità dello stesso e l'onere di servizio del debito pubblico, oggi favorito dal livello molto basso dei tassi d'interesse. Ciò non toglie però che, in caso di crescita dell'economia, tale livello tende ad aumentare, rendendo l'onere del debito più ele-

vato. Se a Costituzione vigente le entrate dello Stato, a vario titolo, diminuiscono, le scelte pubbliche si restringono immediatamente: a fronte di un aumento dell'onere, non si può che pensare ad un aumento delle imposte o delle tasse; lo strumento dell'avanzo primario per il finanziamento di tali maggiori oneri è, infatti, meno efficace in un contesto di riduzione delle entrate quando il valore assoluto di tale saldo è ridotto. Queste sono le considerazioni che mi premeva esprimere in merito all'onere.

D'altro lato, escludendo il ricorso alle operazioni straordinarie connesse ad alcune privatizzazioni – le cui entrate debbono essere destinate alla riduzione del debito – come è possibile conciliare la necessità di adottare misure che conducano a una riduzione del debito con il nuovo contesto di federalismo e, quindi, con una ridistribuzione delle entrate proprie ed un'acquisizione a titolo originaraio delle stesse da parte di enti non statali?

In tutti i testi sul federalismo si parla sempre e soltanto di entrate proprie che, al pari di tutti gli *asset* positivi (pochi o molti che siano), sono facile oggetto di trasferimento, mentre il problema reale è rappresentato dagli *asset* negativi.

Vorrei sapere, pertanto, se questo tipo di riflessione è presente all'interno degli istituti di studio e analisi economica e quali indicazioni offrite in tal senso a chi come noi deve legiferare in materia.

MAJOCCHI. Riallacciandomi anche all'osservazione svolta dal senatore Caddeo, dal punto di vista generale il nostro sistema economico incontra alcuni problemi, nel senso che a livello europeo esso è determinato da regole stabilite a livello costituzionale; mi riferisco al Trattato di Maastricht ed al Patto di stabilità. Questo per dire che non c'è discrezionalità di comportamento e noi, in qualità di Stato membro dell'Unione monetaria, dobbiamo recepire tali indicazioni, che sono vincolanti. Esse si riflettono all'interno del nostro sistema, che è diventato molto complesso, per cui – come rilevato dal dottor Espa – l'interpretazione dell'articolo 119 della Costituzione risulta problematica.

Se è vero che il Patto di stabilità interno prevede l'applicazione della *golden rule* per gli enti locali, si pongono già seri problemi di compatibilità. A livello nazionale occorre osservare i parametri di Maastricht e del Patto di stabilità, quindi in teoria avere un saldo di bilancio della pubblica amministrazione pari a zero o addirittura in *surplus*. Ora, se i livelli inferiori di governo possono indebitarsi, questo fatto, evidentemente, comporta la necessità di conseguire un maggiore avanzo primario a livello di bilancio dello Stato. Ciò significa che indirettamente il comportamento del livello centrale di governo è condizionato dai livelli più bassi. In sostanza, il livello centrale di governo, sulla base del comportamento degli enti locali che possono indebitarsi, sia pure nei limiti delle spese sostenute per finanziare gli investimenti, deve farsi carico di un avanzo primario necessario a coprire anche tali oneri.

È chiaro che la *«golden rule»* presenta alcune difficoltà applicative. Da questo punto di vista, nella parte conclusiva della relazione da noi pre-

disposta viene posto l'accento, oltre che sulla discussione relativa all'interpretazione della norma, anche sull'esigenza di uno strumento di cooperazione per definire insieme la ripartizione di questo debito. Dal momento che dall'esterno ci viene imposto un vincolo sull'ammontare del nuovo debito, la ripartizione del suddetto non può essere recepita *ex post* dallo Stato come un dato determinato dal comportamento dei livelli inferiori di governo, ma deve essere perlomeno discussa ed elaborata insieme. Pertanto, facendo riferimento agli strumenti di federalismo cooperativo, intendiamo dire che anche per quanto riguarda la politica del debito occorrono forme di coordinamento, non potendo essere ammissibile un mero recepimento del comportamento degli enti locali a consuntivo da parte dello Stato.

La seconda osservazione da lei suggerita, signor Presidente, è estremamente rilevante. Mentre per gli altri Paesi (penso alla Germania e alla Francia) il problema dei saldi di bilancio e quindi dei nuovi flussi di indebitamento è fondamentale, l'Italia ha una duplice criticità: quella – presente anche negli altri Paesi – dei *deficit* (dato l'andamento negativo della congiuntura economica che ha riflessi sui saldi) e quella dello *stock* che caratterizza il sistema italiano. Infatti, anche quando si discute la revisione del Patto di stabilità, il caso italiano appare diverso rispetto a quello degli altri Paesi proprio per questo motivo. Evidentemente, avendo anche un problema di *stock*, quello dei flussi si ripresenta sotto forma di servizio del debito, che dipende anche dall'andamento dei tassi di interesse. Può anche darsi che in una fase di ripresa dell'economia i tassi tendano a salire con effetti negativi sul costo del servizio del debito, ma è anche un problema che dipende dallo *stock* di debito, perché i flussi di pagamento degli interessi derivano proprio dal suo elevato ammontare.

In una situazione del genere è chiaro che il problema di ridistribuzione delle risorse tra i diversi livelli di governo si pone in modo diverso rispetto a quanto avviene nei Paesi federali, dove il problema del debito e del servizio del debito ha dimensioni più limitate. Si può citare al riguardo l'esperienza di alcuni Paesi stranieri che hanno tentato di ripartire il debito pubblico tra le diverse comunità che compongono lo Stato federale, ma non credo sia questa la strada da percorrere. Se il servizio del debito rimane un compito dello Stato, la necessità di finanziamento di questo flusso costante di spese che incide sul comportamento finanziario dello Stato evidentemente deve essere tenuta a mente nella determinazione della ripartizione delle risorse tra i diversi livelli di governo.

MICHELINI *(Aut)*. Fermi restando gli obiettivi di finanza pubblica posti a livello europeo, il loro conseguimento, sia esso riferibile al bilancio dello Stato come a quello degli enti locali, è comunque misurabile attraverso documenti certi, forniti dai bilanci di previsione e dai consuntivi; questo sia che il dato lo si voglia determinare con il criterio della competenza, sia lo si voglia determinare con quello della cassa. Ma l'obiettivo che viene posto a livello europeo non è – come ben sappiamo – riferibile

né al dato di competenza né a quello di cassa, bensì a quello della competenza economica.

Vorrei sapere quali sono gli strumenti attraverso i quali si passa dalla certezza dei criteri giuridici previsti dalla normativa di contabilità ai sistemi di valutazione – e quindi discrezionali – stabiliti per la verifica del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. In altre parole, sappiamo che tale metodologia di calcolo è definita dal SEC95 e che è abbastanza complessa, vorrei, quindi, sapere, qualora le mie affermazioni corrispondessero al vero, se vi possono essere elementi tali da poter modificare o comunque integrare la normativa di contabilità affinché il punto di partenza non sia tanto il dato del bilancio finanziario, come rilevato dall'autorizzazione legislativa del Parlamento, bensì quello determinato applicando il criterio della competenza economica.

MALIZIA. Gli strumenti esistono. Cito l'esempio molto concreto delle aziende sanitarie locali. Per esse è stata introdotta, anni orsono, una normativa che prevede la rendicontazione e la predisposizione di documenti previsionali in termini di competenza economica. I dati che vengono prodotti dai sistemi informativi delle amministrazioni regionali e dalle stesse ASL, in materia, richiedono soltanto delle riclassificazioni per ricondurre al sistema di classificazione dei conti europei le informazioni relative all'attività sanitaria. Ma dal punto di vista dell'identificazione del momento di registrazione (quindi della competenza economica), in sostanza, essi sono riportati in modo identico al dato relativo alla competenza giuridica, a meno di qualche piccola differenza, peraltro assolutamente irrilevante. Ciò dimostra concretamente che è possibile.

E vero però che le aziende sanitarie locali sono delle aziende e quindi hanno modi di comportamento ed esigenze di rappresentazione contabile delle loro attività differenti da quelle di un'amministrazione pubblica in senso stretto, che, invece, produce servizi di carattere amministrativo e svolge attività di pura ridistribuzione. Questo è sicuramente vero, però è possibile introdurre elementi di contabilità economica in modo tale da avere, alla fine, un bilancio delle amministrazioni redatto in termini di contabilità economica; magari si potrà presentare la necessità di intervenire sull'informazione. Cito, al riguardo, l'esempio degli ammortamenti. Il problema degli ammortamenti è il classico problema della contabilità economica in quanto è la componente che manca, per definizione, nei bilanci finanziari per definire il costo di produzione dei servizi. Ora, nel caso della contabilità di impresa, o della contabilità pubblica eventualmente riformata per andare verso la contabilità economica, è veramente difficile poter immaginare un criterio immediatamente applicabile dalle singole unità che devono compilare i bilanci ed immediatamente importabile nel sistema dei conti nazionali. Ciò perché quest'ultimo sistema è comunque di carattere statistico, prevede determinate regole di registrazione e quantificazione di alcuni flussi, in particolare gli ammortamenti.

Esistono convenzioni internazionali utilizzate al fine di produrre queste informazioni nel modo più comparabile e uniforme possibile. Questo è

uno dei motivi che comunque differenzierebbe un bilancio costruito originariamente in termini di competenza economica dalle informazioni che devono essere prodotte per costruire un conto consolidato in termini di SEC95. Certamente è vero che molti flussi, come ad esempio quelli relativi alle spese per il personale, sono oggi predisposti dall'ISTAT in termini di contabilità nazionale, utilizzando le informazioni disponibili e i dati di carattere finanziario per la gran parte delle amministrazioni. Bilanci costruiti in termini di competenza economica, invece, consentirebbero di ridurre i problemi di stima e quelli di conduzione e dimostrazione dei collegamenti tra la contabilità nazionale e quella delle singole amministrazioni. Di conseguenza, appare opportuno muoversi in questa direzione, che consentirà di ridurre, anche se non di risolvere del tutto, questi problemi.

FERRARA *(FI)*. Ho dato una rapida scorsa alla relazione distribuita, visto che non ho potuto ascoltare la sua esposizione avendo dovuto partecipare alla seduta di un'altra Commissione permanente.

Ho notato che a pagina 17 della relazione viene affrontata la questione relativa alla necessità di fornire la struttura amministrativa di uno strumento che, non sostituendosi agli altri esistenti, fornisca un efficiente supporto telematico all'amministrazione. Questo tema è stato specificamente affrontato quando abbiamo svolto l'audizione della dirigenza della Banca d'Italia. Mi sorge la curiosità di sapere se l'ISAE ha condotto uno studio per verificare quali sono i sistemi di efficienza introdotti nelle altre amministrazioni pubbliche. Ad esempio, vorrei sapere se la Francia o la Gran Bretagna utilizzano, senza sovrapposizioni, un sistema di controllo di tipo telematico parallelo con specifica attenzione ai problemi della cassa (come ha specificato la dirigenza della Banca d'Italia). Vorrei capire, pertanto, quanto dista in efficienza il nostro sistema da quello degli altri Paesi e se la presupposta efficacia che si vuole conferire al sistema stesso, allorché raggiunta, potrebbe fornirci la possibilità di essere alla pari o comunque vicini rispetto a quanto viene fatto altrove.

ESPA. Non abbiamo svolto uno studio particolare sul tema, ma sappiamo – dalla letteratura sull'argomento e dagli scambi di informazione con i colleghi e con i tecnici del Ministero del tesoro – che in Francia ogni sera il Ministero dell'economia è in grado di sapere quanto è stato speso e quanto è stato incassato dall'insieme delle pubbliche amministrazioni, dallo Stato.

Se il paragone viene fatto con l'esempio francese, ho l'impressione quindi che al momento siamo notevolmente indietro. Senza dubbio, per ora ci sfuggono quasi completamente i dati forniti in giornata relativi a tutte le amministrazioni locali.

Il progetto del Ministero dell'economia, che abbiamo avuto l'opportunità di esaminare (mi permetto di fornire anche a lei questa informazione, visto che prima non era presente) concernente un rapporto di collaborazione tra Banca d'Italia e Ragioneria generale dello Stato, ricalca

per alcuni versi la metodologia di collegamento policentrale del sistema bancario; la Banca d'Italia, ovviamente, prende come punto di riferimento una metodologia di sistema di rete già esistente che funziona benissimo, perché giornalmente è in grado di sapere quanti depositi e prestiti sono stati effettuati nel sistema bancario.

A noi sembra che, sulla base di uno schema di questo tipo, il progetto in corso di elaborazione a livello centrale (con prime adesioni convinte di alcune amministrazioni locali e di qualche grande Regione, sia pure a livello informale) possa aiutarci a colmare il ritardo esistente con gli altri Paesi a cui lei faceva riferimento.

FERRARA *(FI)*. La ringrazio per la precisazione.

Nella relazione fate riferimento alla necessità che i centri principali siano forniti della capacità di trasmettere la contribuzione al sistema centrale; credo, a questo punto, che voi facciate riferimento all'Agenzia per le entrate in sede regionale. Affermate poi che l'allargamento del sistema alle altre pubbliche amministrazioni sembrerebbe un punto di efficacia auspicabile.

Vorrei sapere se in Francia il sistema riguarda i Dipartimenti e il sistema delle entrate dei singoli Dipartimenti o se anche le pubbliche amministrazioni, intese come enti locali, contribuiscono al sistema di rilevazione giornaliera.

ESPA. Come lei sa meglio di noi, soltanto negli ultimi tempi la Francia si è avviata verso un sistema maggiormente decentrato. È chiaro che il grado di centralizzazione di quel sistema consente al momento di disporre in misura molto più agevole di informazioni che per noi sono «sparpagliate» in modo più inefficiente.

FERRARA *(FI)*. Forse ancora oggi non sono previste nel piano di cui lei ha detto di essere venuto a conoscenza.

ESPA. L'articolo 28 della legge finanziaria è ancora ai primi passi della sua attuazione. Mi sembra di capire che il progetto predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, e quindi dal Ministero dell'economia e delle finanze, e dalla Banca d'Italia sia una parte dell'attuazione di un articolo che – ricordo – prevede che gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica della pubblica amministrazione debbano essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale. Anche sul piano normativo, quindi, esiste un «ombrello» entro il quale riuscire a realizzare, alla fine, uno scambio di informazioni tra Stato ed enti decentrati.

Credo che un progetto di questo tipo non vada concepito come uno strumento di controllo gerarchico dello Stato nei confronti delle autonomie locali, ma come una condivisione di informazioni che consente, da un lato, allo Stato di adempiere al ruolo di coordinamento, nel campo della finanza pubblica, e di «rappresentante del Paese», in sede internazionale, per i profili concernenti i risultati di bilancio; dall'altro, ciò consente an-

che alle amministrazioni locali di comprendere se lo Stato si comporta secondo gli impegni assunti.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ISAE per le preziose informazioni forniteci.

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

I lavori terminano alle ore 16.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti