

# CAMERA DEI DEPUTATI

VII LEGISLATURA

Doc. XXXVIII

n. 2

## RELAZIONE

sulla stima della previsione di cassa delle gestioni del bilancio  
e di tesoreria e sulle operazioni di cassa del settore pubblico

(PER L'ANNO 1978)

(articolo 2 della legge 20 luglio 1977, n. 407, e articolo 5, ultimo comma,  
della legge 22 dicembre 1977, n. 951)

presentata dal Ministro del Tesoro

(STAMMATI)

---

Comunicata alla Presidenza l'11 marzo 1978

---

## I N D I C E

PREMESSA . . . . .	Pag. 3
CAPITOLO I. — RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA . . . . .	» 8
CAPITOLO II. — IL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO . . . . .	» 14
I. — Settore statale . . . . .	» 16
A) Gestione del bilancio . . . . .	» 16
B) Gestione di tesoreria . . . . .	» 42
C) Risultanze complessive (bilancio e tesoreria) . . . . .	» 49
II. — Regioni . . . . .	» 52
III. — Comuni e Province . . . . .	» 55
IV. — Enti mutuo-previdenziali . . . . .	» 57
V. — Aziende autonome . . . . .	» 60
VI. — Enti ospedalieri . . . . .	» 62
VII. — Enti portuali . . . . .	» 64
VIII. — ENEL . . . . .	» 65
IX. — Risultati d'insieme del settore pubblico allargato . . . . .	» 68
CAPITOLO III. — FLUSSI FINANZIARI E ESPANSIONE DEL CREDITO . . . . .	» 70

**PREMESSA**

1. — Il più ampio orizzonte che la legge n. 407/1977 ha assegnato a questa relazione del Ministro del tesoro — spostandone i confini dal solo settore statale all'intero settore pubblico — comporta la necessità di una attenta ricognizione e di una puntuale esposizione dei meccanismi che caratterizzano i rapporti fra i vari centri di spesa, rapporti che sono venuti sensibilmente a modificarsi in questi ultimi anni a seguito delle profonde innovazioni che si sono registrate nella struttura della spesa.

È noto, infatti, che gli attuali problemi della spesa pubblica si pongono su un piano sostanzialmente diverso da quello degli anni '60. In quel decennio, la spesa pubblica subì un notevole incremento a causa della influenza delle leggi pluriennali di spesa, le cui caratteristiche principali erano:

destinazione delle erogazioni ad attività produttive o a lavori pubblici;

durata temporanea della spesa, limitata agli anni previsti dalla legge; le leggi, dunque, influenzavano fortemente la politica del bilancio, ma per un numero determinato di anni;

ammontare predeterminato della spesa: si trattava di stanziamenti fissati o per la durata pluriennale o per questa ed anche per le *tranches* annuali;

destinatari della spesa erano enti o singoli, in settori determinati (agricoltura, porti, ecc.) e relativamente limitati.

Venute per lo più a scadenza queste leggi o — in altri casi — trasferite alle regioni le relative competenze, il principale problema che si è affacciato a metà degli anni '70, per

quanto riguarda la spesa pubblica, è sostanzialmente diverso, per l'influenza di meccanismi amministrativi con conseguenze finanziarie, che sono stati introdotti tra il finire degli anni '60 e i primi anni del decennio successivo. Le caratteristiche principali di questi meccanismi sono le seguenti:

le erogazioni sono destinate a servizi sociali, intesi in senso ampio (scuola, pensioni, sanità);

la spesa non ha durata determinata, ma illimitata, essendo prevista da un meccanismo amministrativo, di cui è conseguenza:

l'ammontare della spesa è valutabile in termini molto generali, avendo la deliberazione parlamentare relativa ad oggetto non tanto la spesa stessa, quanto il principio *standard* (numero di alunni per classe; indicizzazione delle pensioni), che varia quindi col variare della situazione economica, della scolarità, ecc.;

destinatari della spesa sono molti e non identificabili; in altre parole, l'interesse dei percipienti è della specie definita come interesse diffuso.

Dal cambiamento indicato — che non riguarda tutta la spesa pubblica, bensì una parte consistente di essa — discendono conseguenze non indifferenti sulla gestione della finanza pubblica. In particolare:

il carattere illimitato nel tempo e la molteplicità dei destinatari rendono molto più difficili variazioni di questo secondo tipo di spese rispetto alle prime; le spese della seconda specie, peraltro, appaiono il frutto di principi essenziali, taluni persino costituzionali.

mente rilevanti, che vanno salvaguardati, razionalizzandone l'applicazione e rendendoli meno rigidi;

oggetto della decisione parlamentare, per le spese della seconda specie, non è tanto la spesa, quanto il meccanismo, la procedura o il rapporto, al verificarsi del quale la spesa deve automaticamente essere erogata. Il grado di rigidità è alto e l'amministrazione del Tesoro non può neppure ricorrere agli strumenti correnti per regolare i flussi di spesa in relazione al ciclo economico;

per i motivi ora detti, ha scarsa incidenza anche il freno rappresentato dall'articolo 81 della Costituzione, stante il fatto che, in questo caso, si è in presenza non tanto di leggi di spesa, quanto di leggi di organizzazione che implicano spese. D'altra parte, una volta determinato l'automatismo (ad esempio, aggancio al costo della vita), esso opera indipendentemente dalla copertura, o — meglio — richiede volta per volta coperture annuali, con difficoltà — però — di compiere previsioni pluriennali.

Gli effetti di questo diverso insieme di decisioni prese in materia di spesa pubblica sono a tutti noti: la crescita, per il solo bilancio dello Stato, ha segnato tassi d'incremento negli anni settanta molto più alti di quelli in precedenza registrati, ed essendo tali tassi d'incremento superiori al tasso d'inflazione, si è determinato uno spostamento di risorse reale verso il settore pubblico, misurato dal crescente rapporto tra spesa di bilancio e prodotto interno lordo.

La crescita di spesa, non assistita da un parallelo adeguamento delle risorse, si è, in definitiva, riflessa in un accrescimento del disavanzo del bilancio, inteso come differenza tra « entrate finali » e totale delle spese.

2. — Le possibilità di riequilibrio spontaneo della finanza pubblica, malgrado l'efficace azione del nuovo sistema tributario, messo in funzione dal 1973, sono apparse ben presto assai limitate. In primo luogo, la crescita reale del sistema economico si è sensibilmente ridotta negli anni settanta, sicchè gran parte dell'espansione delle entrate si è avuta in conseguenza di fenomeni inflazionistici, e

non di aumenti dei redditi reali. Ma questi fenomeni inflazionistici giocavano anche dal lato della spesa, impedendo così un riassorbimento del disavanzo.

In secondo luogo, la dimensione del disavanzo comportava un grosso carico di oneri finanziari, e quindi una grossa componente di spesa sostanzialmente priva di effetti espansivi sul reddito, ma invece fortemente attiva nel trasmettere impulsi inflazionistici al sistema, attraverso la continua irrorazione di liquidità al sistema bancario. Tale componente è andata via via crescendo, sia in relazione al crescere del disavanzo « aggiuntivo », cioè del saldo negativo che negli anni settanta si è sempre avuto tra entrate e spese (anche al netto degli interessi), sia perchè il mancato pagamento del servizio sul debito precedentemente acceso si trasformava in un accumulo di oneri finanziari su oneri finanziari. Infine, la situazione del mercato del credito ha costretto il Tesoro a finanziarsi, e a rifinanziarsi (nel senso appena indicato), a saggi d'interesse sempre più alti, poichè piuttosto scarsa è stata, in questi anni d'inflazione, la possibilità di far ricorso a debiti a lungo termine.

Una decelerazione del processo inflazionistico potrà certamente giovare a migliorare le prospettive di riequilibrio della finanza pubblica, sia limitando gli oneri finanziari, attraverso una discesa dei saggi d'interesse, sia disattivando i meccanismi di crescita delle spese pubbliche indicizzate. Ma un vero riequilibrio non può che passare attraverso la realizzazione di tassi di sviluppo reale adeguatamente alti.

A questo fine, è da tutti riconosciuta una duplice esigenza: primo, limitare l'espansione « spontanea » della spesa pubblica che si traduce essenzialmente in consumi, entro limiti compatibili con le necessità di pareggio di conti con l'estero e con le effettive (e non teoriche) possibilità di crescita dell'offerta interna. Secondo, usare la politica delle entrate e quella delle spese pubbliche allo scopo di accrescere sia la quota di investimenti pubblici che la quota di investimenti privati, premessa necessaria perchè il saggio di sviluppo nel medio periodo possa essere portato su livelli più alti.

In un recente documento dell'OCSE, dedicato ai problemi della spesa pubblica nei vari paesi, si pone in evidenza come nei prossimi anni sarà necessario far fronte ad una serie di nuove esigenze (come appunto il sostegno degli investimenti, o la creazione di condizioni sociali di favore per una maggiore occupazione), per cui la spesa pubblica, specie in alcuni settori, non potrà non crescere, mentre appare difficile progettare significative riduzioni delle spese esistenti.

Anche questo significa, per un paese come il nostro, che parte da una situazione di grave disavanzo, che non potrà affidarsi alla dinamica spontanea delle entrate la soluzione del problema del ritorno ad un migliore equilibrio finanziario.

Nè varrebbe prospettare come soluzione quella di introdurre maggiori automatismi nelle entrate, in particolare accrescendo, con adeguate indicizzazioni, la dipendenza di queste (ad esempio delle tariffe) dal tasso d'inflazione. Accettare un sistema totalmente indicizzato significa, in sostanza, rinunciare ad una responsabilità del Governo sull'andamento del sistema economico.

Quel che invece è da auspicare, a questo riguardo, è l'introduzione di « sistemi di avviso », che sulla base del criterio che i servizi pubblici non possono essere erogati gratuitamente, spingano gli amministratori a rivedere tariffe, contributi, ed altre contropartite dei servizi.

3. — Il problema che emerge come urgente è dunque quello di bloccare l'espansione automatica di alcune spese, in quanto tale da produrre una allocazione di risorse di natura tale da essere considerata non ottimale.

Non si tratta cioè, assolutamente, di fare « marcia indietro » su alcune fondamentali conquiste sociali, come la tutela della salute, dei redditi più deboli, dei diritti dei lavoratori, ma solo di garantire tale tutela entro i limiti della compatibilità delle risorse, proprio perchè altri diritti — come quello ad avere una occupazione, o servizi pubblici efficienti — non vengano pregiudicati.

Perchè possa operarsi tale scelta, che comporta ovviamente alcune rinunce, non solo

è necessario un ampio consenso sociale, ma occorre avere il coraggio di riconoscere che l'espansione automatica della spesa pubblica, o almeno l'impossibilità ad operare riduzioni, è in molti casi l'effetto di resistenze ad ogni ristrutturazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa. L'assenza di iniziative serie e sollecite per la revisione, settore per settore, delle procedure amministrative; la timidezza nel fare proposte di eliminazione di funzioni ed uffici, non più sentiti come necessari; l'incapacità di dare in tempi brevi soluzione al problema della mobilità del personale pubblico; tutto ciò determina un maggior costo della Pubblica amministrazione. La via giusta per procedere a tagli di spesa che non siano irrazionali o casuali è pertanto quella della revisione costante, permanente, della macchina amministrativa. In paesi pure più ricchi di noi, come gli Stati Uniti, vi è una costante attenzione per questi problemi, si che vengono proposte leggi come quelle « del tramonto », che pongono un termine alla vita degli enti pubblici, dopo di che occorre ridimostrare l'utilità, o idee come quella del bilancio a base zero, in cui nessuna spesa può essere iscritta senza una revisione delle sue motivazioni.

Per noi, che più gravemente siamo condizionati da problemi di scarsità delle risorse, il problema dell'aumento del rapporto tra benefici e costi nei vari settori per cui si spendono denari pubblici deve essere considerato non più dilazionabile.

In questa relazione verranno quindi presentate alcune proposte di intervento sulla spesa, il cui significato essenziale è quello di ridare governabilità alla spesa pubblica. Questo consentirà, come effetto derivato, anche una riduzione del disavanzo previsto per il 1978 entro termini più accettabili.

Tale azione è anche richiesta dai nostri principali creditori internazionali, e cioè dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Comunità Economica Europea.

A questo riguardo, in primo luogo occorre dire che nè da parte loro, nè da parte nostra, si è mai inteso dare alle cifre un carattere di sacralità, anche se l'aver sottoscritto degli impegni non può essere considerato un fatto senza peso.

Quel che è evidente, dai contatti avuti con questi organismi, è che essi rifiutano un disavanzo che sia causato da motivi di non governabilità della spesa, tanto più che la struttura della domanda che ne consegue non è quella che è da ritenere utile ai fini dello sviluppo della nostra economia.

4. — Esistono alcuni settori di spesa, soprattutto nel campo sociale, in cui l'aumento delle erogazioni è il risultato di un insieme di decisioni, ciascuna in sé valida e giustificabile, ma non unitariamente prese secondo un disegno in cui, alla destinazione a certi fini di parte del reddito nazionale, si contrapponesse con chiarezza la rinuncia, che così determinava, a destinare tale quota del reddito ad altri fini. L'assenza di un quadro di programmazione della finanza pubblica spiega, anche se non giustifica, tale fenomeno.

In alcuni di questi settori, poi, le decisioni prese hanno effetti dinamici, nel senso che tendono a produrre un aumento della quota di risorse da destinare a certi fini indipendentemente da vincoli di stanziamento in leggi di spesa: è il caso, per citare un esempio tipico, degli « *standars* sanitari », dove si è adottato un criterio che rende pericolosamente automatico il livello della spesa, e che probabilmente riflette più richieste settoriali che non la vera scala di preferenze della collettività.

La presenza di questi automatismi rende necessario un intervento che, accertata la loro incidenza quantitativa, ne elimini o ne restringa l'impatto. Questo intervento si presenta perciò come una revisione di decisioni già prese, purtroppo di difficile e non gratificante realizzazione, da attuarsi attraverso nuove norme.

Non appare adeguato a questo fine sottoporre la spesa pubblica di determinati settori, come quello sanitario, o quello pensionistico, anziché ad un vincolo finanziario, ad un vincolo di appropriazione di risorse reali. (La legge sulla riforma sanitaria si sta muovendo in tal senso). Il pericolo è che, nel determinare la misura di tale vincolo, si torni ad attribuire più peso alle esigenze settoriali che alle conseguenze che derivano da questa decisione, e cioè alle rinunce ed ai sacrifici

che ne derivano in termini di soddisfazione di altre esigenze. Inoltre, si rende sempre più difficile l'uso della politica di bilancio in funzione di stabilizzazione congiunturale.

Un corretto processo vorrebbe, comunque, che si indicasse non solo la quota di reddito nazionale da destinare, in un certo periodo (mai per sempre) ad una determinata finalità, ma anche che si indicasse quale quota di spesa pubblica essa rappresenta (o, il che è lo stesso, quale dovrà essere il rapporto, nello stesso periodo, tra spesa pubblica e reddito nazionale).

Non può sfuggirsi il problema della scarsità, e cioè delle scelte, supponendo una sufficiente dilatazione delle entrate, o una continua lievitazione del disavanzo.

Non esiste tuttoggi un bilancio pluriennale dello Stato, in cui appaia il grado di crescita che ci si può attendere dalle entrate, e quindi il limite di compatibilità della crescita della spesa. Nel disegno di legge sulla riforma della contabilità, ora all'esame del Senato della Repubblica (Atto n. 1095), tale bilancio è previsto, proprio come strumento per una migliore qualità del processo decisionale sulla spesa pubblica.

Può tuttavia ragionevolmente dubitarsi, in una situazione di crescita economica che difficilmente può essere immaginata come assai forte per i prossimi anni, che lo sviluppo « naturale » delle entrate fiscali e dei contributi sociali possa tenere il passo dello sviluppo « naturale » della spesa, quando tale sviluppo è sorretto da meccanismi di crescita quali quelli sperimentati in questi ultimi anni nel campo della spesa sociale.

Le prestazioni sociali della Pubblica amministrazione sono passate dal costituire, nel 1970, il 15,1 per cento del reddito nazionale, a costituirne, nel 1976, il 19 per cento.

Nello stesso periodo, il rapporto al reddito dei contributi sociali è passato dall'11,6 per cento al 14 per cento; quello delle imposte dirette dal 6 per cento all'8,3 per cento; quello delle imposte indirette dal 12,1 per cento al 10,3 per cento.

Appare chiaro, pertanto, che questo tasso di crescita della spesa sociale — o quello più ampio che deriverebbe, secondo studi recenti, da alcuni meccanismi di sviluppo di essa

— è sostenibile solo introducendo, ogni anno, inasprimenti tributari adeguati; il che può essere anche una scelta, probabilmente valida in un'ottica di solidarietà sociale (meno valida in un'ottica di crescita economica, per i disincentivi che una forte tassazione comporta); quel che importa è che se ne abbia consapevolezza.

Il processo di crescita della spesa sociale realizzato in questi ultimi anni, e che ha portato il nostro paese ai primi posti come grado di tutela, consente però di ritenere di poter limitare la crescita della spesa sociale, nei prossimi anni, sia limitandone l'importo a favore delle categorie meno bisognose, sia disincentivando la richiesta di prestazioni non strettamente indispensabili.

Questo consentirebbe di limitare l'aumento della pressione fiscale ovvero di dedicare maggiori risorse ad altre finalità, come quella della creazione di posti di lavoro.

A tal fine sono state elaborate, dal Ministero del tesoro, alcune proposte di interventi sui meccanismi di espansione della spesa

nel campo sanitario e nel campo previdenziale.

La responsabilità del Tesoro, in questi settori, non può essere limitata a quella di « ufficiale pagatore », o di « notaio » delle decisioni di spesa prese altrove. Spetta infatti al Tesoro valutare, in un quadro generale macroeconomico, gli effetti di variazioni della spesa, delle entrate e del disavanzo. Sulla base di tale responsabilità, si è giunti alla conclusione che occorra promuovere un intervento legislativo che modifichi la dinamica della spesa in tre settori principalmente: spesa sanitaria; spesa previdenziale; spesa degli enti locali.

Ma, accanto a questi interventi settoriali, occorre porre con forza il problema della creazione di una strumentazione efficiente al fine di restituire al Ministro del tesoro una effettiva responsabilità per quanto concerne la dinamica della spesa pubblica nel suo insieme.

A questo argomento sembra utile dare la precedenza.

## CAPITOLO I

## RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

1. — Ogni intervento razionalizzatore sulla spesa pubblica, ed ogni intervento in genere di razionalizzazione della finanza pubblica, si è trovato, in questi anni, a dover fare i conti con l'ostacolo rappresentato da una scarsa conoscenza dei fenomeni e da una relativa incertezza sulla ripartizione delle responsabilità.

Sembra perciò necessario, prima di entrare nel merito della relazione sulla situazione di cassa dello Stato e del settore pubblico allargato, e prima di svolgere qualche considerazione sugli interventi che sembrano urgenti e necessari in tema di spesa pubblica, dedicare l'attenzione a come sono state affrontate queste esigenze conoscitive e organizzative. È abbastanza logico pensare, infatti, che vi possa essere uno stretto legame tra questo problema e il problema di come affrontare la crisi della finanza pubblica.

Nell'ultimo biennio, la disciplina della finanza pubblica è stata sottoposta ad un intenso processo di riforma, in parte già completato con l'adozione di alcuni provvedimenti legislativi, in parte da completare, ma in fase procedurale avanzata, essendovi già dei disegni di legge governativi, in parte ancora da intraprendere.

Questo processo di riforma costituisce una importante risposta alla crisi della finanza pubblica, in quanto inteso a restituire trasparenza alla gestione, a razionalizzare certe procedure di spesa, a garantire un maggiore coordinamento fra le decisioni, a meglio definire responsabilità e poteri nel governo della spesa: tutti aspetti di fondamentale impor-

tanza ai fini di una razionalizzazione della finanza pubblica che, nel consentire il superamento della crisi, ne renda anche più difficile un ritorno.

Per quanto attiene alla normativa contabile, va innanzitutto ricordato, in materia di procedure contrattuali, il disegno di legge, approvato dal Governo il 14 ottobre 1977, che adegua i contratti di esecuzione di opere alla normativa comunitaria, come stralcio di un più ampio disegno di legge concernente « disciplina delle procedure di aggiudicazione delle pubbliche gare relative alle forniture di beni », pure predisposto dal Ministero del tesoro, la cui approvazione è stata subordinata al parere del Consiglio di Stato.

Vanno altresì ricordati:

il disegno di legge concernente « Modifiche agli articoli 49, 60 e 74 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato » (Atto Senato n. 733), che prevede:

una nuova ed uniforme disciplina degli impegni relativi alla spesa di durata pluriennale;

la presentazione dei rendiconti da parte dei funzionari delegati semestralmente anziché trimestralmente, sempre che in detto periodo l'importo delle somme erogate superi le lire 2 milioni; in ogni caso contrario i rendiconti vengono presentati alla chiusura dell'esercizio;

l'abolizione — salvo taluni casi — dell'obbligo della resa del conto giudiziale da parte degli agenti contabili che siano dipen-

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

denti dello Stato, che verrebbe sostituito con un conto amministrativo.

il decreto del Presidente della Repubblica concernente l'approvazione del regolamento di cui all'articolo 30 — primo e secondo comma — della legge 20 marzo 1975, n. 70, per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici disciplinati dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, citata, che tiene conto della peculiare natura e struttura degli enti disciplinati dalla stessa legge e delle esigenze tipiche dell'attività che essi svolgono;

il disegno di legge che autorizza il pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi al personale statale mediante assegni speciali di Stato ovvero mediante accreditamento in conto corrente bancario o postale, al fine di prevenire le aggressioni e le rapine a danno dei cassieri e dei delegati alla riscossione (Atto Senato n. 951).

Più complessi sono gli interventi relativi al bilancio. In questa materia, va segnalata innanzitutto la ricordata legge n. 407 del 1977 che ha spostato al 30 settembre la data di presentazione del bilancio dello Stato, in modo da renderne più esplicito il legame con le previsioni e gli interventi di politica economica contenuti nella Relazione previsionale e programmatica. Questa stessa legge ha apportato alcune modifiche alla contabilizzazione dei residui, il cui scopo essenziale è quello di rendere più significativo il valore della massa spendibile.

Strettamente collegata a questa legge, nella logica di un rafforzamento del significato decisionale del bilancio, è da vedere l'innovazione apportata con la presentazione, assieme al bilancio, della legge 22 dicembre 1977, numero 951, recante « disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato », e questo non solo, e non tanto, per il contenuto della legge in sé, quanto per il suo costituire un primo nucleo di quella « legge finanziaria » capace di attenuare la rigidità del bilancio e portare in evidenza, nella stessa sede della discussione sul bilancio, le proposte di azione necessarie a realizzare gli obiettivi che, nella Relazione previsionale e pro-

grammatica, il Governo affermi di voler perseguire.

Nella consapevolezza dell'importanza di porre su fondamenta conoscitive più salde tutta l'attività legislativa in materia di finanza pubblica, il Ministro del tesoro ha poi ritenuto di dover dare attuazione puntuale all'obbligo di riferire al Parlamento trimestralmente sulla situazione di cassa; l'apprezzamento del Parlamento per l'utilità di tali relazioni è in qualche misura implicito nell'allargamento a tutto il settore pubblico dell'originaria disposizione.

Un'attenzione a parte merita il ricordato disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 2 dicembre 1977 (Atto Senato n. 1095) concernente norme di riforma della contabilità di Stato per la parte riguardante i bilanci. Tale disegno di legge non solo riprende in maniera sistematica la innovazione della legge finanziaria e della relazione del Ministro del tesoro sulla situazione di cassa del settore pubblico allargato, ma modifica il bilancio dello Stato, come da tempo e da più parti era stato auspicato, per due aspetti già presenti nella nota legge numero 335/1976 per le regioni, e cioè la presentazione del bilancio annuale in termini di cassa, oltrechè in termini di competenza, e la stesura di un bilancio pluriennale dello Stato.

A questa profonda riconsiderazione della normativa contabile, intesa come supporto importante del momento decisionale di finanza pubblica, si sono accompagnati interventi di ristrutturazione assai importanti nel campo della finanza pubblica non statale, intesi a garantire da una parte una migliore conoscenza delle situazioni di disequilibrio, dall'altra ad introdurre gli strumenti di revisione delle situazioni più critiche.

Soprattutto nel campo della finanza locale sono stati mossi alcuni importanti passi: inizialmente, col decreto-legge n. 2 del 17 gennaio 1977 (convertito in legge 17 marzo 1977, n. 62) si è posto per i comuni, assieme ad alcuni vincoli alla spesa, il divieto del ricorso agli istituti di credito ordinario, considerato tra le cause di disordine nella ripartizione e nell'uso delle risorse disponibili. L'attribuzione alla Cassa depositi e pre-

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stiti dell'onere di finanziare gli enti locali era peraltro una soluzione transitoria, non giustificabile se non in una prospettiva, purtroppo lontana, di pareggio dei bilanci degli enti locali. È apparso pertanto economicamente più razionale, e amministrativamente più appropriato, esporre chiaramente come un onere per lo Stato il finanziamento degli enti locali, avviando al contempo un disegno di riassetto del sistema. Il decreto-legge numero 946/1977, convertito nella legge numero 43/1978 e il disegno di legge relativo al riordino della finanza locale, vanno perciò visti anch'essi come un'importante tessera nel disegno, portato avanti con decisione dal Tesoro, di giungere ad un sistema di finanza pubblica perfettamente conoscibile, subordinabile alle decisioni del Parlamento, orientabile con l'azione di Governo.

I criteri a cui s'ispira tale disegno sono essenzialmente i seguenti:

a) ridare al bilancio il valore di una scelta, evitando che esso rispecchi solo le decisioni pregresse;

b) assicurare una estensione all'intero settore pubblico delle previsioni, per consentire al Parlamento, nel rispetto dell'autonomia di spesa dei centri che hanno potestà di decisione e carattere elettivo, di conoscere le tendenze di fondo della finanza pubblica e di prevedere le spese (che, in ultima istanza, fanno quasi sempre carico al Tesoro) senza dover intervenire a cose fatte;

c) introdurre una proiezione pluriennale dell'entrata, che sia anche punto di riferimento per la copertura della spesa. Ciò dovrebbe assicurare un controllo dell'andamento crescente delle spese, anziché una riduzione nel breve periodo, che si è rivelata finora di difficile, se non impossibile realizzazione;

d) assicurare « trasparenza » al sistema della finanza pubblica, per porre in grado il Parlamento di valutarne ogni aspetto;

e) svecchiare e accelerare le procedure contrattuali, che sono certamente una delle cause delle disfunzioni maggiori della mac-

china amministrativa, nel senso della lentezza.

Un aspetto importante in questo disegno è lo stretto collegamento che si deve tornare ad instaurare tra bilancio dello Stato, legge finanziaria, e struttura dei conti dell'intero settore pubblico.

La norma di cui alla legge n. 407 del 1977 (in base alla quale si tiene questa Relazione) costituisce un passo importante in questa direzione, e merita perciò qualche riflessione sotto il profilo dei problemi che ha sollevato la sua attuazione, e delle prospettive che ne nascono. In qualche misura, infatti, si è messa in moto una riconsiderazione del tema dei rapporti tra finanza dello Stato e finanza degli altri soggetti, che non può non sollevare, accanto al tema degli obblighi di informazione di cui viene dato, giustamente, carico al Tesoro, il tema degli obblighi e dei poteri che al Tesoro stesso spettano in relazione a tale più ampio flusso di entrate e di spese.

2. — L'azione d'iniziativa legislativa e di revisione amministrativa del Tesoro in questo ultimo anno è stata caratterizzata da una particolare attenzione per l'esigenza di mettere a disposizione del Parlamento, e del Paese, informazioni più adeguate sulla spesa e sul fabbisogno degli enti operanti al di fuori dell'Amministrazione centrale.

Tale azione era motivata, inizialmente, dalle responsabilità del Tesoro come autorità monetaria: la crescita della spesa gestita in maniera decentrata aveva infatti determinato una pressione sul mercato del credito e sull'offerta di moneta, il cui grado di conoscenza *ex ante* e, quindi, le cui possibilità di ordinata gestione, erano risultate, negli anni trascorsi, piuttosto carenti.

Da qui la prevalente attenzione per il problema del disavanzo, e la ricerca degli strumenti di conoscenza, non potendosi parlare di controllo o di determinazione, dei vari fabbisogni finanziari.

La presentazione del problema della gestione della finanza pubblica come problema di disavanzo, che nasceva da questa iniziale

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

esigenza, rifletteva anche la disponibilità di dati del Tesoro nelle varie gestioni.

Nella misura in cui, infatti, queste risultavano dipendenti, per il finanziamento del loro fabbisogno, dalla tesoreria o dalla Cassa depositi e prestiti, o dai trasferimenti di bilancio, risultava naturale procedere sommando queste voci, e quindi presentando un valore di « fabbisogno finanziario », tanto più certo quanto minore la quota di risorse che questi enti potevano ottenere al di fuori del Tesoro. Da qui, l'esigenza di « chiudere » questi canali diversi — prima per i comuni, poi per gli ospedali — ma anche le difficoltà di farlo, quando in alternativa al finanziamento esplicito vi potesse essere quello « occulto » connesso al credito dei fornitori, o di altre amministrazioni pubbliche.

Tutto ciò ha reso evidente come una adeguata conoscenza di questo aggregato, il disavanzo del settore pubblico, richiedesse un sistema di flussi di informazioni al Tesoro basato su dati di bilancio degli enti stessi, funzionali allo scopo.

Ma, d'altra parte, non sfuggiva allo stesso Tesoro che l'ottica del disavanzo, riflettente, come s'è detto, la necessità per il Tesoro di affrontare in maniera adeguata le sue corresponsabilità di autorità monetaria, non poteva risultare adeguata quando tale disavanzo non venisse considerato il « dato » sul quale fosse da « tagliare » una politica monetaria e creditizia razionalmente gestita in termini quantitativi, ma dovesse divenire esso stesso una « variabile decisionale », in quanto risultava impossibile, sulla base di questo « dato », una gestione di politica monetaria che potesse consentire il contemporaneo raggiungimento dell'obiettivo di una minore inflazione e di una maggiore occupazione.

L'intervento sul disavanzo postulava cioè una conoscenza della struttura dell'entrata e della spesa dell'intero settore pubblico di cui, fino a questo momento, al Tesoro non si era dato carico, interpretandone il ruolo come quello di mero « cassiere » del sistema.

Nel momento in cui non solo con decisioni legislative, come quella di chiedere al Tesoro una relazione sui conti di questo set-

tore pubblico allargato, si mostra di ritenere eccessivamente limitativa tale interpretazione, ma soprattutto si mostra di voler considerare il Tesoro come responsabile dell'intero problema della spesa pubblica, attribuendogli l'onere di indicare in quali direzioni operare riduzioni o interventi razionalizzatori, in questo momento è stato necessario riconoscere che l'attrezzatura del Tesoro era in parte insufficiente, in parte non funzionale ai fini indicati.

Sul piano meramente conoscitivo, le carenze in materia di stesura omogenea dei bilanci pubblici, di approvazione in tempi utili per poterli utilizzare a fini previsivi, di esposizione in termini sia di cassa che di competenza, di confrontabilità tra preventivi e consuntivi, sono tutti elementi noti, sui quali però solo di recente è stato avviato un processo risolutivo.

Più importanti, da un punto di vista di effettiva assunzione di responsabilità del Tesoro nel campo del controllo della spesa pubblica, sono le carenze dal punto di vista delle possibilità d'intervento: mentre per la spesa dell'Amministrazione centrale gli stanziamenti di bilancio costituiscono, almeno per la gran parte e tenuto conto dei residui, effettivi limiti alle possibilità di spesa in termini di cassa, per la spesa che si svolge al di fuori dell'Amministrazione centrale — negli enti locali, previdenziali, assistenziali, negli ospedali, nelle Aziende autonome — vengono ad assumere importanza determinati meccanismi decisi in sedi diverse dal Tesoro, e sui quali il Tesoro non può intervenire successivamente, se non nell'ambito di decisioni collegiali.

Si tratta di vedere se questo sistema può continuare, o se non si debba immaginare di dare al Tesoro un potere, se non altro, di determinare dei « tetti » alla spesa (o ai disavanzi) di questi enti, lasciando agli organi amministrativi la responsabilità di trovare le soluzioni, e di prendere le decisioni, in grado di consentire un giusto temperamento tra le esigenze di funzionamento dell'ente e i limiti entro cui tali esigenze possono venire soddisfatte.

Il problema evidentemente riguarda tutti quei soggetti per i quali o esiste la possi-

bilità di finanziare la propria spesa con mezzi diversi dagli stanziamenti di bilancio (entrate proprie; indebitamento bancario) ovvero ai quali si consente di mantenere posizioni debitorie verso i fornitori; per questi deve potersi assicurare una gestione che non porti come conseguenza una « presentazione di conti » al Tesoro in momenti successivi, quando nulla ormai si può fare per intervenire sulle cause che producono un eccesso di spesa. A tale scopo, non si può continuare a lasciare ai Ministeri responsabili dei singoli enti o settori, o alla Corte dei conti, la responsabilità del giudizio sull'economicità della condotta di questi enti. Tale economicità, invero, deve essere valutata anche sulla base di un'assegnazione « data » di risorse, di cui l'organo responsabile dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica, cioè il Tesoro, deve darsi carico.

Questo significa poter proporre, al momento della presentazione del bilancio dello Stato, in cui figurano stanziamenti per questi enti, un quadro generale da cui risulti, con precisione, il rapporto tra questi stanziamenti e la previsione di spesa degli enti, e su questa base determinare un saldo di bilancio da cui l'ente non deve potersi discostare. È appunto la tecnica avviata con l'ultimo decreto-legge sulla finanza degli enti locali.

Per gli enti, poi, che dipendono esclusivamente dagli stanziamenti di bilancio, occorre evitare che al razionamento delle risorse venga data, come risposta, la riduzione della capacità di pagamento degli stipendi del personale. Questa risposta nasce, a ben vedere, dal fatto che non si ha il coraggio, o il potere, o la capacità tecnica, di determinare una mobilità del personale pubblico tale da assicurare che vi sia sempre una produttività adeguata per le sue prestazioni. Alla fissazione di tetti alla spesa o al *deficit*, in questo caso corrispondenti agli stanziamenti di bilancio (oggetto, essi stessi, di decisione governativa e parlamentare), dovrebbe cioè accompagnarsi un meccanismo di rilevamento automatico, per cui, quando il rapporto tra le spese di funzionamento

dell'ente e tale stanziamento, per un certo periodo salga oltre una data soglia, il Tesoro abbia l'obbligo di sottoporre al Governo il problema dello scioglimento o della trasformazione dell'ente, e nel frattempo possa adoperarsi per dare altra destinazione ai soggetti ivi occupati.

A tale fine, e in generale per l'accelerazione delle procedure relative all'attuazione delle leggi relative alla soppressione di enti inutili potrebbe pensarsi alla creazione di un organo *ad hoc*, temporaneo o permanente, che gestisca i problemi di mobilità del personale nascenti dall'attuazione di norme come la legge n. 70/1975 ed i decreti del Presidente della Repubblica 616/1977 e numero 618/1977.

Per la migliore utilizzazione del personale, il suo addestramento per i nuovi compiti, e l'opportunità che non vengano effettuate nuove assunzioni prima che sia stato utilizzato il personale già impiegato, occorre che tale organo esamini la posizione di ciascun dipendente; la confronti con le richieste di personale preventivamente ad esso inviate da tutti gli enti e le amministrazioni del settore pubblico, e ne proponga poi la destinazione.

Un ufficio di questo tipo potrebbe successivamente interessarsi del più ampio problema della mobilità territoriale e funzionale nelle amministrazioni pubbliche. L'unico ufficio centrale che dispone dell'attrezzatura necessaria a svolgere questo compito è la Ragioneria Generale dello Stato (IGOP). Alternativamente, potrebbe pensarsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel caso delle imprese pubbliche, che è quello cui in altri Paesi, come l'Inghilterra, più fruttuosa si è rivelata l'imposizione di limiti agli stanziamenti, si dovrebbe poter porre, attraverso questa via, un conflitto di interesse tra l'aumentare le spese di gestione e il mantenere basse le tariffe; solo attivando infatti una responsabilità di gestione a tutti i livelli, in queste imprese, si potranno introdurre sollecitazioni ad un continuo processo di revisione delle procedure e dell'organizzazione del lavoro, in grado di garantire un'effettiva economicità. Nè al Tesoro, cioè, nè al Governo può competere l'onere

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di indicare rigide soluzioni per la condotta economica di enti cui l'autonomia è stata data proprio perchè ritenuta funzionale a un buon risultato. Quando però tale autonomia significa libertà per l'ente di definire la quota di risorse finanziarie e reali di cui può appropriarsi, allora si spinge il decentramento istituzionale al di là di quanto correttamente auspicabile. Poichè questo è avvenuto, occorre por mano agli strumenti capaci di correggere la rotta, se si vuol riportare in acque tranquille la barca della finanza pubblica.

\* \* \*

I recenti tentativi di analisi e di riduzione della spesa pubblica hanno posto in luce che:

a) la continua crescita della spesa dipende principalmente da disposizioni legislative e da procedure o organi amministrativi;

b) d'altra parte, i fattori di crescita della spesa si sono moltiplicati al punto che neppure una commissione *ad hoc*, ma temporanea, è in grado di esercitare una verifica e proposte concrete. Una commissione, allo scopo istituita presso il Ministero del tesoro, per la brevità del tempo, ha potuto solo passare in rassegna le principali cause della crescita della spesa pubblica.

Sembra, quindi, necessario creare presso il Tesoro un ufficio — eventualmente collegiale — di controllo della spesa e delle relative procedure.

Questo comitato dovrebbe:

— svolgere un'attività continuativa di revisione dei meccanismi amministrativi di spesa;

— operare nei confronti di tutti i poteri pubblici, statali, regionali, locali e degli altri enti pubblici;

— avere il potere di avvalersi della collaborazione di uffici pubblici mediante questionari e interrogatori.

Questo ufficio potrebbe — per il tramite del Ministro — fornire periodicamente alla Commissione (parlamentare) per la spesa pubblica, prevista dall'accordo dei sei partiti, elaborazioni e proposte, da sottoporre poi al Parlamento.

\* \* \*

In termini generali, può concludersi che preliminarmente a un « governo della spesa » è l'adeguamento delle strutture pubbliche che vi sono preposte. Anche senza affrontare il problema del riassetto dei Ministeri finanziari, che sono divenuti troppo numerosi, occorre almeno considerare la necessità di introdurre controlli finanziari e di risultato nelle singole amministrazioni pubbliche.

Questo dovrebbe:

sostituirsi ai controlli giuridico-formali, oggi sovrabbondanti;

consentire valutazioni di efficienza nelle singole unità operative;

porre in grado l'amministrazione del Tesoro di giudicare complessivamente il funzionamento degli apparati amministrativi e loro costi, in vista della più razionale allocazione delle risorse finanziarie.

Una volta che si sia assicurato, infine, il supporto amministrativo, vanno considerati anche gli aspetti che riguardano il controllo parlamentare della spesa e della efficienza pubblica.

Oggi, come è noto, sono assenti controlli parlamentari di efficienza, e le decisioni parlamentari di spesa vengono adottate in modo settoriale; mancando un esame globale o almeno contestuale, agli organismi parlamentari sfugge il controllo dell'equilibrio finanziario.

Non spetta al Ministro del tesoro dare indicazioni per come modificare questa situazione; egli deve però far rilevare un proprio specifico interesse, sul piano istituzionale, a che il Parlamento assuma un ruolo maggiore come interlocutore nel processo di razionalizzazione e di controllo della spesa.

## CAPITOLO II

## IL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

Il nuovo concetto di « settore pubblico allargato » si basa sulla definizione che di esso viene fatta nell'articolo 2 della legge numero 407/1977, laddove viene individuato come l'insieme della pubblica amministrazione, delle aziende autonome, degli enti ospedalieri, delle aziende municipalizzate, degli enti portuali e dell'Ente nazionale per l'energia elettrica.

È appena il caso di precisare che per pubblica amministrazione si intende il complesso formato dallo Stato, dagli enti regionali e locali e dagli organismi della sicurezza sociale.

La molteplicità degli enti che confluiscono nel settore pubblico allargato e, soprattutto, l'eterogeneità dei relativi bilanci non consentono una corretta riassunzione delle operazioni dell'intero settore, riassunzione cui potrà pervenirsi — con un grado di soddisfacente attendibilità — solo allorché si saranno instaurati quei canali di regolare informazione tra i vari centri di spesa di cui si è trattato nel capitolo precedente.

Il Tesoro, ciò nonostante, si è dato carico di dare un seguito concreto al dettato legislativo, tempestivamente richiedendo a tutti gli enti i necessari elementi.

Anche se non tutti gli enti hanno finora corrisposto alla richiesta, si è in grado di presentare — per i vari centri di spesa — un quadro riepilogativo delle rispettive previsioni di entrata e di spesa per l'anno 1978, con una disaggregazione intesa a metterne in rilievo le poste di maggiore interesse.

Per gli enti che non hanno fornito gli elementi richiesti si è dovuto necessariamente procedere a stime basate sui dati relativi agli anni precedenti.

Nei paragrafi che seguono si illustrano le valutazioni effettuate per i singoli centri di

spesa: prima, tuttavia, sembrano opportune alcune notazioni sul significato delle cifre del bilancio 1978, ed in particolare sul significato di una così forte dinamica espansiva della spesa. Questo, infatti, è il risultato, per la prima volta accertato quantitativamente, dell'azione intrapresa dal Tesoro ai fini di ricondurre ad unità, sotto il profilo conoscitivo e, quindi, sotto il profilo decisionale, l'intero sistema della finanza pubblica.

Si è già detto del più ampio orizzonte assegnato a questa relazione del Ministro del tesoro: non si tratta, però, solo di un ampliamento quantitativo dell'ambito, su cui si vengono a dare le informazioni, passando dalla sola finanza statale alla finanza del settore pubblico, per una giusta necessità di considerare il tutto e non solo una sua parte. Si tratta di riconoscere che, per l'importanza dei flussi finanziari all'interno del sistema, non esiste la possibilità di separare bilancio dello Stato e bilanci di altri enti del settore pubblico, sicché l'esame dell'uno richiede, necessariamente, la conoscenza degli altri.

Il settore pubblico allargato comprende, secondo la legge n. 407, oltre agli enti locali e previdenziali, che già entrano nell'aggregato Pubblica amministrazione anche le Aziende autonome e municipalizzate, l'Enel, gli enti portuali, che invece non rientrano in quell'aggregato. La ragione principale di questa inclusione è che quando queste aziende pubbliche produttrici di servizi operano non in pareggio, ma in disavanzo, esse producono beni o servizi in condizioni non di mercato, e perciò pubblici, e non privati. Risulta allora necessario includerle nel settore pubblico, per accertare compiutamente la

quota di spesa, e di risorse utilizzate, relative a questo settore.

Ognuno degli enti compresi nel settore pubblico ha sue norme di comportamento, per cui è difficile generalizzare. Ma può dirsi che, sotto il profilo del finanziamento della spesa, le alternative aperte a ciascuno di essi sono tre: finanziamento con mezzi propri (di natura fiscale o parafiscale, o attraverso vendita di beni o servizi); finanziamento a carico del bilancio dello Stato; indebitamento verso il sistema bancario, o i fornitori, o il Tesoro stesso.

Poichè negli anni scorsi la dinamica della spesa in questi enti è stata assai più forte della somma delle entrate proprie e dei trasferimenti dal bilancio statale, si sono create delle forti posizioni debitorie: nei comuni, negli ospedali, negli enti previdenziali. Poichè la situazione del mercato del credito ha reso impossibile il rifinanziamento di tali posizioni debitorie se non a costi insostenibili per gli enti stessi, si è messo in moto un processo di accollo di questi debiti da parte dello Stato, realizzato essenzialmente attraverso lo stanziamento di somme per trasferimenti maggiore che nel passato — e superiore al fabbisogno dell'anno dell'ente stesso. Si tratta dei cosiddetti « consolidamenti ».

Consolidamento è venuto a significare (anzichè una trasformazione di debiti a breve in debiti a lungo termine, come nel linguaggio economico) la sostituzione, nei portafogli dei creditori (di norma il sistema bancario), di credito verso il Tesoro (nella forma di titoli pubblici), a un credito verso un ente pubblico (come un comune, un ospedale). In taluni casi, la banca è creditrice verso un fornitore dell'ente pubblico a sua volta creditore dell'ente, sì che la sostituzione comporta anche il pagamento del fornitore.

Questa sostituzione, riguardando situazioni debitorie originatesi nel passato, non costituisce, di per sè, espansione della spesa pubblica: se tale debito fosse stato correttamente contabilizzato nel conto complessivo del settore pubblico allargato, non si avrebbe neanche espansione del disavanzo. Il fatto è che, quando manchi tale contabilizzazione, il consolidamento « produce » un aumento della spesa e del disavanzo.

Se, ad esempio, un ente pubblico nell'anno  $y$  ha acquistato dei beni e non ha pagato i fornitori, il suo bilancio dovrebbe registrare in uscita l'acquisto dei beni e, a copertura del disavanzo, il credito dei fornitori; nell'anno successivo ( $y+1$ ) lo Stato gli dà i mezzi per pagare i fornitori: non si determina una spesa « aggiuntiva » (per beni e servizi) ma soltanto una spesa « finanziaria » a carico del bilancio dello Stato che gioca sul conto patrimoniale del settore pubblico, se vogliamo, ma non in quello economico.

Se però questo ente non fa bilanci, è ovvio che nell'anno  $y$  sfugge al conto del settore pubblico allargato sia la spesa sia il *deficit*, mentre nell'anno  $y+1$ , quando il bilancio dello Stato evidenzierà l'operazione, si avrà un aumento apparente del disavanzo rispetto all'anno precedente.

Ad evitare ciò non basta, com'è giusto, contabilizzare a parte i consolidamenti: occorre costruire un conto del settore pubblico in cui non riesca possibile occultare i disavanzi. Se, ad esempio, un ente riceve dallo Stato qualcosa sulle competenze degli anni precedenti, questo non risulterà nel *deficit* del settore pubblico allargato, per quanto sopra detto: ma risulta indispensabile determinare la spesa attuale dell'ente sulla base di una stima realistica, e non identificarla per convenzione, con quanto otterrà, a titolo di competenza dell'anno in corso, dallo Stato o dai propri mezzi, se questo è di importo inferiore.

Contemporaneamente, il riconoscimento del fatto che in questi enti si creavano posizioni di debito per l'insufficienza dei mezzi propri e dei trasferimenti statali, ha consigliato di accrescere la quota di trasferimenti, per evitare l'insorgere di nuove posizioni debitorie (che avrebbero poi preparato nuovi consolidamenti, in futuro). Il bilancio dello Stato, cioè, ha finito per recepire completamente l'espansione della spesa di questi enti, espansione che, comunque, o si era già verificata, o si sarebbe verificata anche senza questi trasferimenti.

Naturalmente, occorre considerare se la dinamica della spesa in questi enti può essere favorita, e cioè resa maggiore, quando tali maggiori erogazioni statali possono sommarsi ad un accesso ad altri canali di finanzia-

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mento. Ad evitare ciò, corollari necessari di queste operazioni di consolidamento o di aumento dei trasferimenti statali dovrebbero essere sempre due: il primo, il divieto all'indebitamento bancario; secondo, l'obbligo di una presentazione di conti di cassa, preventivi e consuntivi, dell'ente da cui risultino effettuati tutti e solo i pagamenti previsti in bilancio.

Avanti di esporre il quadro quantitativo, prima del bilancio dello Stato e poi del settore pubblico allargato, appare utile un'ultima notazione.

Da quest'azione del Tesoro, per ricondurre entro ambiti unitari la finanza pubblica, è derivato un effetto di variabilità delle cifre, cui sono stati, nel 1977, attribuiti significati ed intenzioni assolutamente da respingere. Man mano che procedeva l'accertamento dei fabbisogni, anche sulla base di notizie fornite a posteriori dagli enti interessati e man mano che il Tesoro riconosceva l'utilità di assumere su di sé l'onere del finanziamento, i deficit che non erano contabilizzati emergevano, i saldi finanziari dei singoli settori si modificavano (in maniera compensativa o non compensativa, secondo i casi) e la spesa acquistava connotati quantitativi più precisi. Inevitabilmente, il fatto che il Tesoro mettesse a disposizione del Parlamento le informazioni che acquisiva, preoccupandosi più di darle in maniera integrale che di verificarne il significato definitivo (cosa che solo a distanza di molto tempo è possibile) ha prodotto una certa variabilità delle cifre. Questa, peraltro, non poteva impres-

sionare chi fosse a conoscenza di quanto avveniva nell'ambito della finanza pubblica, e ne capisse il significato e gli obiettivi.

## I — SETTORE STATALE

## A. — Gestione del bilancio

1. — Un corretto esercizio previsionale delle operazioni di cassa del bilancio statale per l'anno 1978 presuppone un'attenta individuazione delle somme introitabili e spendibili nell'anno.

Tali somme, come si è avuto modo di precisare nelle precedenti Relazioni, si articolano fundamentalmente in due componenti:

le disponibilità di entrata e di spesa esistenti all'inizio dell'anno, derivanti dalla competenza di esercizi anteriori;

la competenza propria dell'anno 1978.

Qui di seguito, pertanto, vengono illustrate le modalità di formazione delle due componenti suddette, mentre successivamente verranno esposte — con i consueti dettagli — le stime dei flussi di cassa formulate per l'anno 1978.

2. — Un quadro di sintesi del processo di formazione delle disponibilità iniziali del 1978 — per incassi e pagamenti — è offerto dal prospetto che segue:

	Disponibilità al 1° gennaio 1977  <i>a</i>	Gestione bilancio 1977		Disponibilità al 1° gennaio 1978  $d = a + b - c$
		Competenza <i>b</i>	Cassa <i>c</i>	
<b>ENTRATE</b>				
Tributarie .....	4.826	36.200	34.520	6.506
Altre .....	2.958	9.000	8.591	3.367
	7.784	45.200	43.111	9.873
<b>SPESE</b>				
Correnti .....	14.145	47.640	45.220	16.565
In c/capitale .....	9.645	13.390	11.075	11.960
	23.790	61.030	56.295	28.525

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Occorre peraltro precisare che i dati della gestione 1977 rappresentano dati provvisori di preconsuntivo e quindi suscettibili, in sede di rendicontazione definitiva, di modificazioni anche di un certo rilievo con riferimento soprattutto alla gestione di competenza.

Tali dati inoltre sono al lordo:

delle partite duplicative connesse con i peculiari meccanismi di finanziamento introdotti dai provvedimenti per il rilancio dell'economia (leggi 492 e 493 del 1975), per la ricostruzione del Friuli (legge 546/77) e per la ristrutturazione e riconversione industriale (legge 675/77), meccanismi che prevedono il versamento in appositi conti correnti di tesoreria dei mezzi di copertura reperiti con ricorso al mercato e la riacquisizione degli stessi al bilancio con contestuale

iscrizione della spesa per le specifiche destinazioni;

delle operazioni per l'estinzione dei debiti delle mutue e dei Comuni verso gli ospedali (leggi 386/74 e 72/76) e per l'integrazione dei fabbisogni per gli anni 1975 e 1976 del Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera (legge 565/77).

Trattandosi, per le prime, di meri giri contabili con notevoli sfasamenti tra competenza e cassa e, per le seconde, di operazioni di consolidamento di debiti, come tali neutrali ai fini dell'espansione del credito, appare opportuno prescindere da esse ai fini di una corretta interpretazione dei dati.

Qui di seguito, pertanto, il precedente quadro di sintesi viene riproposto con i dati opportunamente depurati:

	Disponibilità al 1° gennaio 1977  <i>a</i>	Gestione bilancio 1977		Disponibilità al 1° gennaio 1978  $d = a + b - c$
		Competenza <i>b</i>	Cassa <i>c</i>	
<b>ENTRATE</b>				
Tributarie .....	4.826	36.200	34.520	6.506
Altre .....	2.958	8.260	7.851	3.367
	<b>7.784</b>	<b>44.460</b>	<b>42.371</b>	<b>9.873</b>
<b>SPESE</b>				
Correnti .....	12.745	45.770	43.225	15.290
In c/capitale .....	9.645	12.440	10.335	11.750
	<b>22.390</b>	<b>58.210</b>	<b>53.560</b>	<b>27.040</b>

I risultati netti della gestione di cassa del bilancio statale 1977 vengono nel successivo prospetto posti a raffronto con le corrispon-

denti stime dell'ultima Relazione di cassa del Ministro del tesoro.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in miliardi di lire)

	Stime al 30 settembre 1977	Risultati al 31 dicembre 1977
<b>INCASSI</b>		
Tributari .....	37.580	34.520
Altri .....	8.500	7.851
	46.080	42.371
<b>PAGAMENTI</b>		
Correnti .....	46.200	43.225
In c/capitale .....	10.100	10.335
	56.300	53.560
Saldo netto da finanziare .....	— 10.220	— 11.189

Per gli incassi, le realizzazioni sono state nel complesso inferiori alle stime dell'ottobre 1977 per un importo dell'ordine di 3.700 miliardi, di cui circa 3.000 inerenti gli introiti tributari.

Va, però, precisato che il divario che si registra negli incassi tributari viene in effetti a stabilirsi in 4.460 miliardi, dato che già nell'ottobre 1977 si era provveduto ad una prima rettifica della valutazione di cassa (che era stata individuata in 38.980 miliardi), alla luce dei primi elementi che allora venivano delineandosi in merito all'andamento del gettito tributario.

Come meglio si vedrà in seguito, il « vuoto » delle entrate ha comportato un corrispondente peggioramento nel fabbisogno complessivo, rendendo impossibile il rispetto del vincolo internazionale che indicava in 16.450 miliardi il disavanzo del settore pubblico allargato.

Il minore gettito fiscale ha in particolare riguardato — per poco più di 1.200 miliardi — il comparto impositivo diretto e per la parte restante quello indiretto.

Nell'ambito dei tributi diretti, minori incassi rispetto ai previsti sono stati fatti registrare:

per circa 400 miliardi dall'IRPEF, nonostante le maggiori somme incassate a titolo di anticipo (miliardi 950, contro gli 800 previsti);

per poco più di 200 miliardi dall'IRPEG, per la quale le somme incassate quale anticipo sono state invece inferiori (miliardi 500 circa, contro 700 previsti);

per circa 400 miliardi dall'ILOR e dai tributi soppressi, in relazione allo slittamento dell'emissione o riscossione dei relativi ruoli.

Le minori realizzazioni del comparto impositivo indiretto hanno, per contro, riguardato le imposte sugli affari (— miliardi 1.500 circa, dei quali oltre la metà ha interessato l'IVA) e quelle sulla produzione (— miliardi 300 circa, quasi interamente riferibili all'imposta sugli oli minerali), il cui andamento ha tra l'altro risentito della flessione delle attività produttive verificatasi nell'ultima parte dell'anno, in termini più accentuati del previsto.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In relazione agli *incassi non tributari*, il minore introito di circa 650 miliardi è in larga parte riconducibile a sfasamenti di contabilizzazione interni al circuito bilancio-Tesoreria, fra i quali di rilievo quelli inerenti la retrocessione di interessi sui BOT dalla Banca d'Italia e le ritenute previdenziali ed assistenziali sui dipendenti.

\* \* \*

In ordine ai minori introiti di carattere tributario che si sono registrati nell'anno 1977 (meno 4.460 miliardi rispetto alla valutazione di 38.980 miliardi effettuata alla fine del mese di luglio 1977 — i quali discendono, per la più gran parte, dal calo dell'attività produttiva registrato nella seconda metà dell'anno — sembrano opportune alcune considerazioni al fine di puntualizzare i criteri di contabilizzazione degli incassi tributari.

Trattasi di incassi che si riferiscono all'anno solare e che non possono quindi coincidere con quelli dell'anno finanziario: tra le due serie di dati la differenza è pari al divario che si registra tra gli incassi relativi ai due mesi suppletivi.

Va poi ricordato che i flussi interessanti gli introiti tributari sono determinati sulla base delle somme quietanzate presso le Sezioni di Tesoreria e solo in modesta misura possono divergere da quelli effettivamente realizzati, in relazione ad eventuali sfasamenti di valuta nella contabilizzazione dei versamenti effettuati all'Erario da parte degli uffici finanziari. Tali sfasamenti, peraltro — in quanto presenti anche negli anni passati, ma ridotti nel 1977 in relazione all'adozione anche per l'IVA della riscossione tramite banca anziché tramite conto corrente postale — trovano sostanziale compensazione negli introiti slittati dall'anno precedente.

Ciò vale anche per i tributi riscossi direttamente dalle Regioni a statuto speciale, anche se in questo caso lo sfasamento può risultare più lungo in relazione ai tempi di acquisizione da parte del Tesoro dei dati concernenti gli effettivi realizzi e di regolazione contabile degli stessi attraverso l'emissione di mandati da commutare in quietanza di en-

trata: anche in questo caso, comunque, lo sfasamento non altera in modo apprezzabile i risultati.

È stato fatto notare che un così basso livello di incassi mal si concilia con un volume di accertamenti notevolmente superiore (miliardi 36.200) e che ciò farebbe riemergere una tendenza alla lievitazione dei residui attivi che sembrava attenuarsi negli ultimi anni, grazie all'introduzione dei meccanismi accelerativi delle riscossioni.

Una duplice osservazione va fatta a questo riguardo: con la prima si precisa che gli accertamenti non possono essere riferiti all'anno solare, bensì all'anno finanziario e quindi il loro accostamento con gli incassi dell'anno solare non è corretto; con la seconda si chiarisce che mentre gli incassi rappresentano un dato certo e definitivo, gli accertamenti hanno ancora un leggero margine di provvisorietà, essendo ancora in corso le rilevazioni relative all'ultimo mese dell'anno.

Un eventuale divario fra accertamenti e cassa dovrebbe quindi risultare da una sovrastima degli accertamenti.

A questo riguardo un'apposita commissione di studi è stata istituita dal Ministro del tesoro, alla quale partecipano esperti del Ministero delle finanze e della Banca d'Italia per affrontare non solo quest'aspetto, ma anche tutti i criteri di contabilizzazione degli incassi, in modo da pervenire ad una uniforme rilevazione dei dati da parte di tutte le amministrazioni interessate.

\* \* \*

Quanto ai pagamenti, i risultati sono stati inferiori alle stime per circa 3.000 miliardi per quelli correnti e superiori per poco meno di 250 miliardi per quelli in conto capitale.

La flessione verificatasi nei pagamenti correnti è essenzialmente la risultante di minori trasferimenti per 3.500 miliardi, quasi interamente afferenti i flussi agli enti previdenziali, e di maggiori erogazioni per il debito vitalizio (+ miliardi 280) e per gli interessi (+ miliardi 260).

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le mancate erogazioni agli enti previdenziali hanno in particolare riguardato:

per 1.981 miliardi, il rimborso all'INPS degli sgravi contributivi concessi alle imprese operanti nel Mezzogiorno per la quota relativa agli anni 1973-75, rimborso non effettuato in quanto il relativo mutuo di copertura è stato emesso solo a fine dicembre;

per 520 miliardi, lo slittamento per motivi meramente contabili di una trimestralità del Fondo sociale gestito dall'INPS;

per 750 miliardi, il rimborso all'INAM delle quote contributive fiscalizzate, nel quadro degli interventi decisi lo scorso inverno per il contenimento del costo del lavoro e dell'inflazione.

L'incremento dei pagamenti in conto capitale trova essenzialmente spiegazione nelle maggiori somme erogate alla Cassa per il Mezzogiorno (miliardi 2.760 circa, contro i 2.200 previsti) cui si sono contrapposti minori trasferimenti di capitale per complessivi 200 miliardi alle imprese private ed alle Aziende autonome.

Tenuto conto della natura delle minori erogazioni effettuate, risulta evidente che all'alleggerimento netto da esse provocate nel *deficit* del bilancio statale ha fatto riscontro un corrispondente peggioramento del *deficit* della tesoreria, il che — come meglio si precisa in prosieguo — verrà a ripercuotersi, in termini esattamente contrapposti, sui flussi di cassa del bilancio e della tesoreria del 1978.

\* \* \*

Al fine di fornire una più compiuta conoscenza dell'andamento delle gestioni di competenza e di cassa del bilancio statale nell'anno 1977, se ne sono sintetizzati nelle due successive tabelle i dati dell'entrata e della spesa più significativi, ancorchè provvisori, a raffronto con i dati definitivi del 1976.

Il raffronto fra i dati del 1977 con quelli dell'anno precedente consente di rilevare

come i tassi di accrescimento dei flussi di cassa siano notevolmente più dinamici di quelli della competenza.

Più specificatamente, l'incremento del complesso degli incassi (+ 34,8 per cento) e dei pagamenti (+ 28 per cento) supera quello delle somme introitabili e spendibili rispettivamente di circa 8 e 4 punti.

Una siffatta evoluzione conferma la tendenza da tempo in atto ad una riduzione in termini relativi del divario tra competenza e cassa; essa tuttavia non è nè sufficiente a contenere significativamente l'accrescimento del divario in termini assoluti, nè idonea a migliorarne l'assetto qualitativo.

I coefficienti di realizzazione, intesi come rapporti percentuali fra flussi di cassa e somme introitabili o spendibili, risultano infatti accresciuti a livello complessivo sia per l'entrata (81 per cento contro 76 per cento del 1976) che per la spesa (66,5 per cento contro 64,5 del 1976), ma tale crescita per l'entrata è essenzialmente correlata all'anomalo andamento del comparto dei proventi non tributari (70 per cento contro 51,5 per cento del 1976) e per la spesa esclusivamente all'evoluzione delle spese correnti (73,9 per cento contro il 70,5 per cento nel 1976), in quanto quelle del conto capitale espongono un'accentuata flessione (46,8 per cento contro 50,6 per cento del 1976).

Il rilevato contrapposto andamento dei coefficienti di realizzazione delle spese correnti ed in conto capitale evidenzia l'esigenza di approntare più efficaci meccanismi di « controllo » della spesa statale, anche attraverso una migliore correlazione della legislazione con le risorse disponibili e con le effettive capacità operative delle Amministrazioni. Tenuto conto, peraltro, del crescente peso dei trasferimenti ad altri centri di spesa del settore pubblico, la soddisfazione di una tale esigenza non può che costituire un primo necessario passo verso l'obiettivo della governabilità della spesa pubblica.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## BILANCIO DELLO STATO: SOMME INTROITABILI ED INCASSI PER GLI ANNI 1976 E 1977

(in miliardi di lire)

	ANNO 1976		ANNO 1977	
	Somme introitabili	Incassi	Somme introitabili	Incassi
ENTRATE TRIBUTARIE.....	31.991	26.604	41.026	34.520
IMPOSTE DIRETTE .....	13.767	11.154	18.712	15.282
IRPEF .....	7.373	6.242	11.058	9.522
IRPEG .....	923	880	1.623	1.487
ILOR .....	542	474	469	377
Sostitutiva .....	2.200	2.128	2.814	2.641
Tributi soppressi .....	2.302	1.180	2.234	958
Tributi minori .....	427	250	514	297
IMPOSTE INDIRETTE .....	18.224	15.450	22.314	19.238
<i>Affari</i> .....	11.486	9.817	13.971	12.084
di cui:				
IVA .....	7.756	6.838	10.334	9.032
Registro, bollo e surrogatoria .....	1.672	1.456	2.413	2.032
RAI-TV .....	233	230	300	295
Cessione valuta .....	413	318	173	149
Concessioni governative .....	222	170	245	194
Tasse automobilistiche .....	210	195	154	115
<i>Produzione</i> .....	4.928	4.209	6.192	5.481
di cui:				
Oli minerali .....	4.018	3.486	5.064	4.564
<i>Altre imposte indirette</i> .....	1.810	1.424	2.151	1.673
ALTRI INTROITTI .....	9.372	4.830	11.218	7.851
di cui:				
Rivalutazione disp. oro BI e UIC .....	—	—	339	339
Retrocessione interessi BOT .....	916	306	2.258	1.593
Oneri finanz. debiti mutue .....	472	43	1.146	601
F.N.O. ....	2.784	2.606	3.061	2.626
Risorse proprie della CEE .....	601	520	983	894
<b>TOTALE INCASSI .....</b>	<b>41.363</b>	<b>31.434</b>	<b>52.244</b>	<b>42.371</b>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## BILANCIO DELLO STATO: SOMME SPENDIBILI E PAGAMENTI PER GLI ANNI 1976 E 1977

(in miliardi di lire)

	ANNO 1976		ANNO 1977	
	Somme spendibili	Pagamenti	Somme spendibili	Pagamenti
Organi Costituzionali .....	150	150	159	159
Personale in servizio .....	9.558	7.985	11.515	10.164
Personale in quiescenza .....	2.395	1.685	3.156	2.182
Acquisto di beni e servizi .....	4.363	2.289	5.330	2.682
Trasferimenti correnti .....	20.359	14.740	26.770	18.520
— alle famiglie .....	1.858	1.148	1.848	1.154
— alle imprese .....	1.131	826	1.727	1.419
— alle Aziende autonome .....	1.543	1.162	2.182	1.896
— alle Regioni .....	6.376	4.952	6.658	5.180
— alle Province e Comuni .....	3.835	3.246	4.439	3.559
— agli Enti previdenziali .....	3.966	2.046	8.460	4.174
— ad altri Enti pubblici .....	984	754	949	725
— all'estero .....	666	606	507	413
Interessi .....	6.610	3.885	9.440	7.962
Poste correttive e compens. ....	1.743	1.131	2.000	1.470
Ammortamenti .....	56	32	77	45
Somme non attribuibili.....	46	23	68	41
<b>TOTALE SPESE CORRENTI .....</b>	<b>45.280</b>	<b>31.920</b>	<b>58.515</b>	<b>43.225</b>
Costituzione capitali fissi .....	3.069	701	3.475	723
Trasferimenti capitali .....	11.726	6.136	13.927	6.498
— alle famiglie .....	58	3	80	6
— alle imprese .....	3.509	772	4.449	959
— alle Aziende autonome .....	533	422	719	568
— alle Regioni .....	2.348	1.648	2.064	1.164
— alle Province e Comuni .....	1.164	211	1.112	114
— alla Cassa del Mezzogiorno .....	2.298	1.826	2.884	2.763
— ad altri Enti pubblici .....	1.715	1.179	2.500	832
— all'estero .....	101	75	119	92
Partecipazioni .....	1.328	1.305	1.359	1.300
Anticipazioni produttive .....	570	439	512	147
Anticipazioni non produttive .....	2.909	1.340	2.812	1.667
<b>TOTALE SPESE C/CAPITALE .....</b>	<b>19.602</b>	<b>9.921</b>	<b>22.085</b>	<b>10.335</b>
<b>IN COMPLESSO .....</b>	<b>64.882</b>	<b>41.841</b>	<b>80.600</b>	<b>53.560</b>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

\* \* \*

Dal prospetto, le disponibilità di spesa provenienti da esercizi precedenti risultano all'inizio del 1978 dell'ordine di 27.040 miliardi, con un incremento rispetto all'inizio del 1977 di 4.650 miliardi: tale incremento si riferisce per 2.550 miliardi alle spese correnti e per 2.100 miliardi a quelle in conto capitale.

L'indicato ammontare delle disponibilità iniziali di spesa per il 1978, non solo riveste carattere di provvisorietà (in quanto sono tuttora in corso le operazioni di riscontro definitivo), ma non sconta nemmeno gli effetti riduttivi derivanti dall'applicazione della norma (legge n. 407 del 1977: articolo 4) che ha esteso ai residui passivi del conto capitale l'istituto della perenzione amministrativa, vale a dire dell'obbligo della cancellazione contabile delle partite che, ancorchè formalmente impegnate, abbiano una anzianità di bilancio superiore ai cinque anni.

In base agli elementi al momento disponibili, può stimarsi che, in sede di rendiconto dell'esercizio 1977, l'ammontare dei residui così cancellati raggiungerà un livello di 1.200 miliardi. Ciò mentre riduce a 25.840 miliardi le disponibilità iniziali di spesa per il 1978 considerabili ai fini della determinazione della « massa spendibile » 1978, conferisce per contro a questa disponibilità un più elevato grado di liquidabilità.

È opportuno precisare, inoltre, che dell'indicata massa spendibile di 25.840 miliardi, risultano già erogati nell'esercizio suppletivo miliardi 7.290, per cui il volume dei residui passivi dovrebbe attestarsi, in sede di rendiconto, su di un volume di miliardi 18.550.

Analoghe osservazioni possono essere fatte anche nei confronti delle entrate tributarie. Al 1° gennaio 1978, infatti, il volume delle risorse rimaste da introitare si può al momento determinare in 6.506 miliardi. Sta di fatto che da una analisi di detto importo risulta che esso non riflet-

te esclusivamente crediti del Tesoro, ma comprende anche partite del tutto fittizie.

Fra queste, assumono rilievo:

le somme acquisite direttamente dalle Regioni siciliana e sarda, da regolare con semplici scritture compensative nella spesa;

le « tolleranze » nei versamenti dei ricevitori provinciali e degli esattori per somme indebite incluse nei ruoli e per somme inesigibili, corrispondenti ai buoni di scarico in loro possesso.

Per queste ultime, appositi lavori recentemente avviati consentiranno quanto prima di pervenire ad una loro definitiva cancellazione, in modo da restituire ai residui attivi un più attendibile significato.

3. — Definite le disponibilità di entrata e di spesa all'inizio del nuovo anno, nei termini quantitativi e qualitativi indicati, occorre ora determinare l'altra componente delle somme acquisibili e spendibili e cioè a dire le operazioni di competenza 1978 quali sono configurabili in base alla legislazione in vigore.

Un siffatto quadro previsionale di competenza presenta peraltro notevoli carenze che saranno di seguito analiticamente specificate.

Gli elementi costitutivi di tale quadro sono in particolare il progetto di bilancio 1978 all'esame del Parlamento e le integrazioni ad esso al momento apportabili per la legislazione intervenuta o gli accadimenti gestionali verificatisi.

Per l'entrata il progetto di bilancio 1978 prevede introiti per complessivi 47.023 miliardi, di cui 42.725 aventi natura tributaria.

Alla fine dello scorso dicembre, nel quadro degli interventi volti a contenere il deficit tendenziale del settore pubblico per il 1978 in limiti compatibili con gli obiettivi economico-finanziari del Governo, sono state varate con decreto-legge misure fiscali urgenti per un gettito fiscale aggiuntivo annuo dell'ordine di 2.300 miliardi.

Tale decreto, in sede di conversione (legge 23 febbraio 1978, n. 38), ha subito con il consenso del Governo incisive modifiche

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che hanno ridimensionato da 2.300 a 1.800 miliardi il gettito aggiuntivo delle nuove misure fiscali, che per questo ultimo importo si sono di conseguenza considerate ad integrazione delle originarie previsioni di entrata del progetto di bilancio.

Tali misure, per effetto delle quali la previsione 1978 si è accresciuta di miliardi 1.350 per le imposte dirette e 450 per quelle indirette, hanno in particolare riguardato l'imposta locale sui redditi (+ miliardi 650), l'imposta sui redditi da capitale (+ miliardi 300), l'imposta sul valore aggiunto (più miliardi 450) ed il comparto dei tributi soppressi per i quali si sono definite norme particolari per le iscrizioni *provvisorie* a

ruolo che potranno effettuarsi solo a partire dal prossimo luglio (+ miliardi 400).

Le altre integrazioni recate alla previsione iniziale di entrata per il 1978, pari nel complesso a 4.106 miliardi, riguardano l'acquisizione in bilancio — essenzialmente da disponibilità di tesoreria — dei mezzi di copertura di determinate spese che — come si vedrà — è stato necessario considerare.

L'analitica specificazione delle somme introitabili del 1978, distintamente per le disponibilità iniziali e le previsioni integrate di competenza, è sintetizzata nella successiva tabella:

## BILANCIO DELLO STATO: SOMME ACQUISIBILI NELL'ANNO 1978

(in miliardi di lire)

	Somme da introitare al 1° genn. 1978	Progetto bilancio 1978	Integrazioni		Totale somme introitabili
			Nuove misure fiscali	Altre entrate	
ENTRATE TRIBUTARIE.....	6.506	42.725	1.800	340	51.371
IMPOSTE DIRETTE .....	3.430	18.530	1.350	—	23.310
IRPEF .....	1.537	12.030	—	—	13.567
IRPEG .....	136	900	—	—	1.036
ILOR .....	92	1.800	650	—	2.542
Sostitutiva .....	173	3.000	300	—	3.473
Tributi soppressi .....	1.274	594	400	—	2.268
Tributi minori .....	218	206	—	—	424
IMPOSTE INDIRETTE .....	3.076	24.195	450	340	28.061
Affari .....	1.887	15.695	450	340	18.372
di cui:					
IVA .....	1.302	12.280	450	—	14.032
Registro, bollo e surrogati .....	381	2.506	—	—	2.887
RAI-TV .....	5	—	—	340	345
Cessioni valuta .....	24	—	—	—	24
Concessioni governative .....	51	403	—	—	454
Tasse automobilistiche .....	39	155	—	—	194
Produzione .....	711	6.450	—	—	7.161
di cui:					
Oli minerali .....	500	5.050	—	—	5.550
Altre imposte indirette .....	478	2.050	—	—	2.528
ALTRE ENTRATE .....	3.367	4.298	—	3.766	11.431
di cui:					
Retrocessione interessi B.O.T.....	665	950	—	—	1.615
Oneri finanziari debiti mutue .....	545	852	—	—	1.397
F.N.O. ....	435	465	—	3.397	4.297
Risorse proprie CEE .....	89	833	—	—	922
TOTALE ENTRATE .....	9.873	47.023	1.800	4.106	62.802

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per la spesa, il progetto di bilancio 1978 espone per le operazioni finali una previsione di 57.600 miliardi, riferentesi per miliardi 52.059 a stanziamenti specificamente determinati e per miliardi 5.541 a fondi aventi carattere globale — quali quelli per provvedimenti legislativi in corso — o speciale.

Ai fini di addivenire ad un'articolazione delle somme spendibili per il 1978 idonea

a costituire la base delle stime dei pagamenti, il richiamato importo di 5.541 miliardi è stato attribuito per le quote di pertinenza ai singoli aggregati economici della spesa come risulta specificato nella successiva tabella, nella quale si evidenziano altresì le integrazioni agli stanziamenti iscritti nel progetto di bilancio e le disponibilità iniziali del 1978.

## BILANCIO DELLO STATO: SOMME SPENDIBILI PER L'ANNO 1978

(in miliardi di lire)

CATEGORIE	Disponibilità al 1° genn. 1978	Progetto bilancio 1978		Integrazioni		Totale somme spendibili
		Stanzia- menti	Fondi	Mutui	Altre entrate	
Organi Costituzionali.....	—	171	—	—	—	171
Personale in servizio.....	1.350	11.035	1.115	—	—	13.500
Personale in quiescenza.....	974	2.388	403	—	—	3.765
Acquisto di beni e servizi....	2.635	3.727	41	—	—	6.403
Trasferimenti correnti.....	8.250	14.515	2.292	8.025	3.728	36.810
— alle famiglie.....	694	1.170	168	—	—	2.032
— alle imprese.....	308	598	39	200	—	1.145
— alle Aziende autonome..	286	1.580	202	—	—	2.068
— alle Regioni.....	1.478	3.424	245	1.000	3.397	9.544
— alle Province e Comuni	880	3.298	1.192	4.235	—	9.605
— agli Enti previdenziali..	4.286	3.021	348	—	—	7.655
— ad altri Enti pubblici..	223	904	51	2.590	—	3.768
— all'estero.....	95	520	47	—	331	993
Interessi.....	1.478	8.523	—	—	—	10.001
Poste correttive e compens. .	544	1.499	100	—	340	2.483
Ammortamenti.....	32	65	—	—	—	97
Somme non attribuibili.....	27	54	—	—	—	81
<b>TOTALE SPESE CORRENTI ...</b>	<b>15.290</b>	<b>41.977</b>	<b>3.951</b>	<b>8.025</b>	<b>4.068</b>	<b>73.311</b>
Costituzione capitali fissi....	2.392	784	345	132	—	3.653
Trasferimenti capitali.....	6.590	7.258	1.228	904	38	16.018
— alle famiglie.....	55	72	—	—	—	127
— alle imprese.....	2.880	1.484	218	94	—	4.676
— alle Aziende autonome..	151	549	10	100	—	810
— alle Regioni.....	890	1.282	687	632	—	3.491
— alle Province e Comuni.	787	64	30	—	—	881
— alla Cassa del Mezzo- giorno.....	121	2.526	—	78	38	2.763
— ad altri Enti pubblici..	1.679	1.187	264	—	—	3.130
— all'estero.....	27	94	19	—	—	140
Partecipazioni.....	59	48	17	1.594	—	1.718
Anticipazioni produttive....	365	102	—	220	—	687
Anticipazioni non produttive.	1.144	1.840	—	—	—	2.984
Somme non attribuibili.....	—	50	—	—	—	50
<b>TOTALE SPESE C/CAPITALE ..</b>	<b>10.550</b>	<b>10.082</b>	<b>1.590</b>	<b>2.850</b>	<b>38</b>	<b>25.110</b>
<b>IN COMPLESSO .....</b>	<b>25.840</b>	<b>52.059</b>	<b>5.541</b>	<b>(*) 10.875</b>	<b>4.106</b>	<b>98.421</b>

(\*) Esclusi miliardi 1.500 relativi ad operazioni di consolidamento concernenti il fabbisogno FNAO del 1977.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto concerne i fondi globali — pari nel complesso a miliardi 3.321, di cui miliardi 1.941 di parte corrente — si precisa che la loro specificazione per aggregati economici è potuta avvenire con sufficiente precisione, in quanto buona parte degli accantonamenti operati ha già trovato effettivo utilizzo a copertura di provvedimenti legislativi approvati.

Si tratta in particolare di complessivi 2.554 miliardi riguardanti:

per miliardi 1.250, la maggiorazione del 20 per cento delle entrate sostitutive degli enti locali decisa nel quadro delle misure urgenti per la finanza locale (decreto-legge n. 946 del 1977);

per miliardi 670, le disposizioni per il coordinamento degli interventi pubblici in agricoltura (legge n. 984 del 1977, nota come « Quadrifoglio »), di cui miliardi 155 debbono essere opportunamente reintegrati;

per miliardi 164, la revisione dei trattamenti pensionistici di guerra (legge n. 875 del 1977);

per miliardi 129, gli interventi nelle zone dell'Italia settentrionale colpite dalle recenti alluvioni (legge n. 2 del 1978);

per miliardi 250, la proroga di due mesi delle norme relative al contenimento del costo del lavoro (decreto-legge n. 15 del 1978);

per miliardi 28, le norme sulla parità di trattamento tra uomo e donna (legge n. 903 del 1977);

per miliardi 27, la cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo (decreto-legge n. 945 del 1977);

per miliardi 16, gli oneri per la partecipazione al Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (legge n. 884 del 1977) ed alla BEI (legge n. 956 del 1977).

Quanto ai fondi *speciali*, anch'essi ripartiti fra gli aggregati economici di spesa interessati, si precisa che trattasi dei fondi per l'indennità integrativa speciale (miliardi 1.300), per l'occupazione giovanile (miliardi 380), per le spese obbligatorie e d'ordine (miliardi 300), per la reinscrizione in

bilancio dei residui passivi perenti eliminati ai sensi della legge n. 407 del 1977 (miliardi 200) e, infine, per l'attuazione del *referendum* (miliardi 40).

Le spese iscritte nel progetto di bilancio, peraltro, non esauriscono le competenze al momento individuabili.

A tal fine occorre ancora considerare le spese iscrivibili in bilancio previa acquisizione allo stesso dei relativi mezzi di copertura da reperire o con ricorso al mercato dei capitali oppure con l'utilizzo di apposite disponibilità precostituite in tesoreria.

A fine settembre 1977, in sede di Relazione previsionale e programmatica per il 1978, l'ammontare delle spese finanziabili con ricorso al mercato nel nuovo anno venne definito nell'importo di 5.550 miliardi rimandando a tempi successivi la scelta degli interventi da operare con opportuni criteri di selettività.

Alla fine dello scorso anno, peraltro, si definivano le note misure urgenti per la finanza locale (decreto-legge n. 946 del 1977) che spostavano a carico del bilancio statale l'intero finanziamento della spesa degli enti locali non coperta da risorse proprie e ne disponevano la copertura con ricorso al mercato dei capitali per la parte — pari a miliardi 6.825 — eccedente gli stanziamenti all'uopo predisposti nel progetto di bilancio per il 1978.

Il diretto acollo al bilancio statale dell'onere predetto, che lo scorso anno — in occasione del consolidamento dell'esposizione debitoria a breve degli enti locali (decreto-legge n. 2 del 1977) — era stato già posto a carico della Cassa depositi e prestiti e quindi della Tesoreria, non aggrava che contabilmente il bilancio e soddisfa esigenze di chiarezza e razionalità gestionali della spesa e dell'indebitamento che non potevano certo procrastinarsi sino al varo del definitivo assetto delle finanze locali.

Qui di seguito la complessiva spesa di miliardi 12.375 finanziabile nel 1978 con ricorso al mercato viene esposta in dettaglio con distinto riferimento agli interventi già finanziati ed ancora da finanziare.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in miliardi di lire)

	Mutui emessi	Mutui da emettere
<b>SPESE CORRENTI</b>		
AIMA: gestione finanziaria .....	—	200
Finanziamento FNAO .....	—	2.500
Provvedimenti urgenti per la finanza locale (decreto-legge 946/77) .....	—	6.825
	—	9.525
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>		
Case lavoratori agricoli (legge 260/68) .....	—	20
Fondo dotazione ENEL (legge 206/76) .....	500	—
IMI: ricerca applicata (legge 652/74) .....	—	40
Mediocredito centrale (legge 375/77) .....	150	—
Rilancio Economia (legge 492/75) .....	150	—
Rilancio Economia (legge 493/75) .....	150	—
Riconversione industriale (legge 675/77).....	750	250
Ricostruzione del Friuli (legge 546/77) (*) .....	250	390
Enti autostradali (A.C. 1741) .....	—	200
	1.950	900
In complesso .....	1.950	10.425

(\*) Oltre a miliardi 525 da finanziare con ricorso ai mercati esteri.

Per quanto in particolare concerne il finanziamento del Fondo ospedaliero, il previsto ricorso al mercato dei capitali è destinato a coprire il residuo fabbisogno dell'anno 1977 (miliardi 1.500) e dell'anno 1978 (miliardi 1.000).

Per quest'ultimo anno, pertanto, il fabbisogno complessivo resta assicurato in parte dai versamenti degli enti obbligati (miliardi 4.040), in parte dalle somme già iscritte in bilancio (miliardi 160) ed in parte (miliardi 1.000) con operazioni di indebitamento.

Per quanto attiene ai versamenti degli enti obbligati, la evidente sensibile lievitazione rispetto al 1977 (+ 1.314 miliardi) è dovuta per 750 miliardi alla regolazione delle somme non versate dall'INAM ed altre mu-

tue nel 1977, in quanto trattenute a scemputo di quanto ad esse dovuto a titolo di fiscalizzazione, e per il restante importo alla lievitazione della massa salariale.

Resta infine da accennare alle spese iscrivibili in bilancio correlativamente all'acquisizione in entrata dei relativi mezzi di copertura non provenienti dal mercato.

Fra tali spese, pari nel complesso a 4.106 miliardi, è anche compreso l'importo di miliardi 340 relativo alle devoluzioni dei canoni radiotelevisivi alla Società concessionaria, importo non iscritto nelle parti attiva e passiva del progetto di bilancio 1978 per le modifiche legislative circa le modalità di acquisizione del provento dei canoni all'epoca in corso ed al momento non ancora perfezionatesi.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le spese restanti, la cui iscrizione è contestuale al prelievo dagli appositi conti di tesoreria delle relative disponibilità, riguardano: le quote di finanziamento del FNAO a carico degli enti obbligati, pari a miliardi 3.397 che si aggiungono a quelle già contabilizzate nel progetto di bilancio (miliardi 625); le somme residuali CEE (miliardi 331), vale a dire le disponibilità dell'esercizio 1977 non utilizzate dalle Comunità europee e quindi utilizzabili nel nuovo anno insieme a quelle di competenza; e, da ultimo, le somme (miliardi 38) assegnate dalla CEE alla Cassa per il Mezzogiorno per il finanziamento dei progetti ammessi al contributo del Fondo europeo per lo sviluppo regionale.

4. — La determinazione, e l'articolazione per componenti significative, del potenziale di entrata e di spesa del bilancio statale per il 1978 ha costituito l'indispensabile supporto per l'elaborazione delle stime dei relativi flussi di cassa.

Tali stime, effettuate con metodologia analitica e successivamente sottoposte a verifica di congruità sulla scorta dei coefficienti di realizzazione rilevati dagli andamenti effettivi dell'ultimo quinquennio (1) e rettificati per tener conto delle peculiarità esistenti, sono in sintesi qui di seguito riportate a raffronto con i risultati dell'anno 1977.

(in miliardi di lire)

	1977 Risultati	1978 Stime
<b>INCASSI</b>		
Tributari .....	34.520	41.600
Altri .....	7.851	8.500
	42.371	50.100
<b>PAGAMENTI</b>		
Correnti .....	43.225	60.750
In conto capitale .....	10.335	13.950
	53.560	74.700
Saldo netto da finanziare .....	— 11.189	— 24.600

(1) Nel quinquennio 1973-1977 i pagamenti hanno fatto registrare la seguente evoluzione nei confronti della massa spendibile:

Anno	Massa spendibile	Pagamenti	%
1973	35.419	22.011	62,14
1974	40.171	24.099	59,99
1975	51.425	31.874	61,98
1976	64.882	41.841	64,48
1977	80.600	53.560	66,45

Le stime delle operazioni di cassa del bilancio statale concludono con un disavanzo di circa 24.600 miliardi, risultante da incassi per 50.100 e pagamenti per 74.700 miliardi.

Rispetto ai risultati della gestione 1977 emergono, in particolare, incrementi dell'ordine di 7.700 miliardi per gli incassi, di 21.100 miliardi per i pagamenti e, conseguentemente, di 13.400 miliardi per il saldo netto da finanziare.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I livelli, invero imponenti, raggiunti dalle nuove stime dei pagamenti e del *deficit* di bilancio — è bene sottolinearlo in via preliminare — derivano in larga misura dall'accollo alla gestione di cassa del bilancio 1978 di oneri che sino allo scorso anno gravavano, o hanno già gravato, sulla gestione di tesoreria o su quelle di altri enti del settore pubblico allargato.

In particolare ci si riferisce — e vi si è già accennato — agli oneri derivanti:

dall'accentramento nel bilancio statale delle esigenze di finanziamento delle spese correnti degli enti locali per la parte eccedente le risorse proprie degli stessi, esigenze stimate per il 1978 in circa 11.000 miliardi contro i circa 3.700 effettivamente sopportati dal bilancio nel 1977;

dalla considerazione fra i pagamenti dell'intero fabbisogno del Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera nell'importo deliberato dal CIPE e quindi per circa 5.200 miliardi (di cui 1.000 da reperire con ricorso al mercato) contro i circa 3.000 effettivamente erogati nel 1977;

dallo slittamento dalla gestione di bilancio 1977 di pagamenti per circa 4.000 miliardi — i cui riflessi peraltro hanno in buona parte già interessato la gestione di tesoreria dello scorso anno — inerenti quote arretrate dovute all'INPS per lo sgravio di oneri contributivi nel Mezzogiorno (miliardi 1.981) e per il finanziamento del Fondo sociale (miliardi 520 circa), all'INAM a compensazione delle misure di contenimento del costo del lavoro varate all'inizio dello scorso anno (miliardi 750 circa) ed alla Tesoreria per interessi sui BOT dalla stessa già corrisposti (miliardi 570).

Si tratta di nuovi o maggiori pagamenti per complessivi 13.500 miliardi, che di altrettanto sgravano la gestione di tesoreria e quella di altri enti del settore pubblico e che spiegano quasi i due terzi dell'incremento di 21.100 miliardi fatto registrare dalle stime dei pagamenti statali per il 1978.

Qui di seguito, con riferimento alle tabelle all'uopo costruite, si analizzano in dettaglio le stime degli incassi e dei pagamenti

1978 a raffronto con i corrispondenti risultati 1977.

Le stime degli incassi hanno portato a determinarne il livello in 50.100 miliardi con un incremento rispetto al 1977 del 18,2 per cento: di essi, quelli tributari ammontano a 41.600 miliardi (+ miliardi 7.080, pari al 20,5 per cento).

L'indicato incremento degli incassi tributari si riferisce, in particolare, per circa 2.900 miliardi al gettito impositivo diretto (+19,1 per cento) e per circa 4.150 miliardi a quello indiretto (+21,6 per cento).

La crescita degli incassi tributari diretti è interamente riferibile in termini netti alle previste evoluzioni dei gettiti dell'IRPEF (+ miliardi 1.500 circa) e dell'ILOR (+ miliardi 1.400 circa), i restanti tributi avendo un andamento differenziato sostanzialmente compensativo.

Per l'IRPEF, il cui gettito si stima sugli 11.000 miliardi contro i circa 9.500 realizzati nel 1977, l'incremento (+15,5 per cento) è sostanzialmente dovuto alla dinamica delle ritenute sui lavoratori dipendenti — correlata alle ipotesi ufficialmente assunte per lo sviluppo della massa salariale — ed all'andamento dell'acconto che si pone direttamente in relazione con quello dell'autotassazione.

Per l'ILOR l'eccezionale incremento trova spiegazione, sia pure parziale, nel fatto che nel 1978 vengono a cumularsi gli effetti dello slittamento dei ruoli dal 1977 con quelli delle recenti misure fiscali urgenti che hanno esteso a tale imposta, a partire dal 1978, i regimi dell'autotassazione e dell'acconto unificandone nel contempo l'aliquota al 15 per cento.

Anche per l'imposta sostitutiva e per i tributi soppressi gli incrementi assegnati si pongono essenzialmente in relazione con le richiamate misure fiscali urgenti, mentre la flessione esposta dall'IRPEF sconta, oltrechè l'introduzione dell'acconto avvenuta nel 1977, l'andamento negativo dei profitti nell'anno testè trascorso e l'abolizione della doppia imposizione sui dividendi di recente disposta.

Gli incassi tributari indiretti devono il loro incremento sostanzialmente all'anda-

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## BILANCIO DELLO STATO: INCASSI REALIZZATI PER IL 1977 E STIMATI PER IL 1978

(in miliardi di lire)

	Anno 1977	Anno 1978
ENTRATE TRIBUTARIE .....	34.520	41.600
<i>Imposte dirette</i> .....	15.282	18.200
IRPEF .....	9.522	11.000
IRPEG .....	1.487	790
ILOR .....	377	1.800
Sostitutiva .....	2.641	3.300
Tributi soppressi .....	958	1.000
Tributi minori .....	297	310
<i>Imposte indirette</i> .....	19.238	23.400
<i>Affari</i> .....	12.084	14.880
di cui:		
IVA .....	9.032	11.500
Registro, bollo e surrogatoria .....	2.031	2.350
RAI-TV .....	295	340
Cessione valuta .....	149	—
Concessioni governative .....	194	230
Tasse automobilistiche .....	115	140
<i>Produzione</i> .....	5.481	6.650
di cui:		
Oli minerali .....	4.564	5.340
<i>Altre imposte indirette</i> .....	1.673	1.870
ALTRI INTROITI .....	7.851	8.500
di cui:		
Rivalutazione disp. oro BI e UIC .....	339	—
Retrocessione interessi BOT .....	1.593	900
Oneri finanz. debiti mutue .....	601	800
F.N.O. ....	2.626	4.040
Risorse proprie della CEE .....	894	850
	42.371	50.100

mento delle imposte sugli affari (+ miliardi 2.800 circa, pari al 23,1 per cento) — e più specificatamente all'IVA (+ miliardi 2.468, di cui 450 per effetto delle misure fiscali urgenti) ed alle imposte di registro e bollo (+ miliardi 320 circa, pari al 15,7 per cento) — e di quelle sulla produzione (+ miliardi 1.150 circa, pari al 21,3 per cento).

Quanto ai pagamenti 1978, le stime effettuate ne hanno fissato il livello in complessi-

sivi 74.700 miliardi circa con un incremento sul 1977 dell'ordine — come si è visto — di 21.100 miliardi (+39,9 per cento).

Rispetto alla massa spendibile (miliardi 98.421) tali pagamenti si ragguagliano al 73,98 per cento.

È questa una percentuale sensibilmente superiore a quella registrata nel quinquennio precedente. Come si è visto, infatti, attraverso progressivi e graduali incrementi, tale percentuale era annualmente cresciuta

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

BILANCIO DELLO STATO: PAGAMENTI EFFETTUATI PER IL 1977 E STIMATI PER IL 1978  
(in miliardi di lire)

	Anno 1977	Anno 1978
Organi Costituzionali .....	159	170
Personale in servizio .....	10.164	11.700
Personale in quiescenza .....	2.182	2.750
Acquisto di beni e servizi .....	2.682	3.200
Trasferimenti correnti .....	18.520	32.150
— alle famiglie .....	1.154	1.300
— alle imprese .....	1.419	950
— alle Aziende autonome .....	1.896	1.850
— alle Regioni .....	5.180	8.200
— alle Province e Comuni .....	3.559	8.700
— agli Enti previdenziali .....	4.174	6.650
— ad altri Enti pubblici .....	725	3.600
— all'estero .....	413	900
Interessi .....	7.962	9.000
Poste correttive e compens. ....	1.470	1.700
Ammortamenti .....	45	40
Somme non attribuibili .....	41	40
<b>TOTALE SPESE CORRENTI .....</b>	<b>43.225</b>	<b>60.750</b>
Costituzione capitali fissi .....	723	950
Trasferimenti capitali .....	6.498	9.200
— alle famiglie .....	6	10
— a imprese .....	959	1.300
— ad Aziende autonome .....	568	700
— alle Regioni .....	1.164	2.150
— alle Province e Comuni .....	114	140
— alla Cassa del Mezzogiorno.....	2.763	2.750
— ad altri Enti pubblici .....	832	2.050
— all'estero .....	92	100
Partecipazioni .....	1.300	1.650
Anticipazioni produttive .....	147	350
Anticipazioni non produttive .....	1.667	1.800
<b>TOTALE SPESE C/CAPITALE .....</b>	<b>10.335</b>	<b>13.950</b>
<b>IN COMPLESSO .....</b>	<b>53.560</b>	<b>74.700</b>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fino a raggiungere nel 1977 il valore di 66,45 per cento.

Tre, comunque, sono i motivi che essenzialmente determinano il notevole balzo tra il 1977 ed il 1978:

il primo riguarda la notevole massa di pagamenti che si è registrata nel periodo suppletivo (dicembre *bis*), essenzialmente dovuta ai ricordati slittamenti di spese dal 1977 al 1978;

il secondo attiene ai nuovi criteri, introdotti con il decreto-legge n. 946 del 1977 convertito nella legge n. 43 del 1978, relativo al finanziamento a totale carico del bilancio dello Stato delle spese dei comuni e delle province;

il terzo riguarda la previsione di spesa del Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera che, a differenza degli anni precedenti, viene considerata in bilancio per l'intero *plafond* al riguardo stabilito dal CIPE.

In tutti e tre i casi ora ricordati (e prescindendo da altri di minore rilevanza) le spese preventivate vengono a tradursi in pagamenti nella misura del 100 per cento, con ciò elevando sensibilmente il ritmo di liquidabilità della spesa che, già di per sè, presentava un notevole tasso di accrescimento annuo.

Dei predetti complessivi pagamenti, quelli correnti ammontano a poco meno di 61.000 miliardi, con una crescita su quelli effettuati nel 1977 dell'ordine di 17.500 miliardi (+40,9 per cento), e quelli in conto capitale vengono ad attestarsi in poco meno di 14.000 miliardi, con un incremento dell'ordine di 3.600 miliardi (+35,9 per cento).

La forte dilatazione dei pagamenti correnti — come evidenzia la successiva tabella — per oltre tre quarti deriva dalla crescita delle erogazioni per trasferimenti (+ miliardi 13.600 circa) e per la parte restante dall'evoluzione accrescitiva di tutti gli altri aggregati ed in particolar modo di quelli inerenti le competenze del personale e gli interessi.

Le competenze del personale, accresciutesi per quello in servizio di miliardi 1.550 circa (+15,1 per cento) e per quello in

quiescenza di circa 550 miliardi (+25,2 per cento), devono la loro evoluzione — oltrechè all'effetto naturale di lievitazione che le caratterizza — alle nuove misure dell'indennità integrativa speciale, al completamento del riordinamento dei ruoli del personale docente e al raggiungimento del pieno regime del collegamento delle pensioni con la dinamica delle retribuzioni.

In relazione agli interessi, stimati in miliardi 9.000 contro i circa 8.000 pagati nel 1977, va precisato che in quest'ultimo anno si sono liquidate competenze arretrate degli anni 1975 e 1976 per circa 2.300 miliardi; pertanto, l'effettivo incremento degli oneri per interessi da liquidare nel 1978 rispetto a quelli di competenza 1977 è dell'ordine dei 3.300 miliardi.

Non appare superfluo ricordare, inoltre, che le stime dei pagamenti del personale in servizio e degli interessi non tengono conto rispettivamente degli oneri in corso di formazione per la revisione del trattamento economico dei pubblici dipendenti (circa 700 miliardi) e degli interessi da corrispondere sui mutui da emettere a copertura delle spese per gli enti locali (circa 600 miliardi).

Per quanto concerne i trasferimenti, infine, rilevato che tranne le imprese e le Aziende autonome tutti gli altri soggetti destinatari presentano incrementi, sembra opportuna una breve analisi dei principali fattori cui è imputabile l'incremento netto di 13.600 miliardi ad essi assegnato.

La crescita delle erogazioni correnti per trasferimenti deriva in particolare, per quelle destinate:

alle *famiglie*, dalla revisione dei trattamenti pensionistici di guerra (+ miliardi 160 circa);

alle *Regioni*, dalla previsione di integrale copertura del fabbisogno del FNAO (miliardi 5.200 contro i 3.000 del 1977) e dalle maggiori disponibilità assegnate al fondo comune regionale (miliardi 1.400 contro i poco più dei 1.100 del 1977) e per l'occupazione giovanile (+ miliardi 200);

agli *enti locali*, dalla più volte ricordata assunzione a carico del bilancio statale

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della copertura delle spese correnti degli enti locali (+ miliardi 4.200), escluse le rate di ammortamento dei mutui a pareggio dei disavanzi economici ed il consolidamento dell'esposizione debitoria a breve degli enti locali;

agli *enti previdenziali*, dai già richiamati slittamenti di pagamenti per gli sgravi contributivi nel Mezzogiorno (+ miliardi 1.981) e per la corresponsione di quote arretrate del Fondo sociale (+ miliardi 520);

agli *altri enti pubblici*, dal rimborso alla Cassa depositi e prestiti degli oneri su di essa gravanti in relazione alle necessità di ammortamento delle rate di mutui a pareggio di disavanzi economici e delle operazioni di consolidamento dell'esposizione debitoria a breve degli enti locali (miliardi 2.600) e dalla copertura dello sbilancio di esercizio della Cassa depositi e prestiti (miliardi 200);

all'*estero*, dalle maggiori somme da corrispondere alla CEE ad integrazione del suo bilancio (+ miliardi 500 circa).

Passando ai pagamenti in conto capitale, si rileva che la sensibile crescita ad essi assegnata (+ miliardi 3.600), pur interessando tutti gli aggregati economici, si riferisce per oltre i tre quarti ai trasferimenti (+ miliardi 2.700) e, per la parte restante,

alle partecipazioni e conferimenti (+ miliardi 350).

I fattori più significativi che hanno determinato l'evoluzione accrescitiva delle erogazioni per trasferimenti di capitali sono, con riferimento ai destinatari, i seguenti:

per le *imprese*, gli oneri per il trasferimento all'IRI ed all'ENI delle società ex EGAM (miliardi 350);

per le *aziende autonome*, le somme assegnate all'ANAS per l'ammortamento dei mutui ed il completamento delle opere della disciolta SARA (+ miliardi 180 circa);

per le *Regioni*, le esigenze per la ricostruzione del Friuli (miliardi 600) e gli interventi nel settore agricolo di competenza regionale e quelli per le recenti alluvioni che hanno colpito talune regioni dell'Italia settentrionale;

per gli *altri enti pubblici*, le maggiori somme da corrispondere alla Cassa depositi e prestiti per l'edilizia sovvenzionata (+ miliardi 800) e le disponibilità da assegnare al Fondo per la riconversione industriale (miliardi 500) ed a quello di solidarietà nazionale per la Sicilia (miliardi 200).

Ulteriori dettagli sulle stime dei pagamenti 1978 sono esposti, come di consueto, negli allegati da A ad O.

ALLEGATO A

## CATEGORIA I. — ORGANI COSTITUZIONALI DELLO STATO

Presidenza della Repubblica .....	Miliardi	14
Senato della Repubblica .....	»	51
Camera dei Deputati .....	»	98
Corte Costituzionale .....	»	4
Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro .....	»	2
Consiglio superiore della magistratura .....	»	1
	Miliardi	170

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ALLEGATO B

## CATEGORIA II. — PERSONALE IN ATTIVITÀ DI SERVIZIO

Tesoro .....	Miliardi	151
Finanze .....	»	826
Bilancio .....	»	2
Giustizia .....	»	355
Esteri .....	»	142
Istruzione .....	»	7.114
Interno .....	»	830
Lavori pubblici .....	»	48
Trasporti .....	»	34
Poste .....	»	—
Difesa .....	»	1.907
Agricoltura .....	»	69
Industria .....	»	15
Lavoro .....	»	98
Commercio estero .....	»	5
Marina mercantile .....	»	14
Partecipazioni statali .....	»	2
Sanità .....	»	21
Turismo .....	»	3
Beni culturali .....	»	64
	Miliardi	<u>11.700</u>

## ALLEGATO C

## CATEGORIA III. — PERSONALE IN QUIESCENZA

Pensioni definitive .....	Miliardi	<u>2.505</u>
Pensioni provvisorie:		
Tesoro .....	Miliardi	6
Finanze .....	»	14
Bilancio .....	»	—
Giustizia .....	»	8
Esteri .....	»	4
Istruzione .....	»	30
Interno .....	»	32
Lavori pubblici .....	»	4
Trasporti .....	»	2
Poste .....	»	—
Difesa .....	»	130
Agricoltura .....	»	7
Industria .....	»	1
Lavoro .....	»	1
Commercio estero .....	»	1
Marina mercantile .....	»	1
Partecipazioni statali .....	»	—
Sanità .....	»	2
Turismo .....	»	1
Beni culturali .....	»	1
	Miliardi	<u>245</u>
	Miliardi	<u>2.750</u>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ALLEGATO D

## CATEGORIA IV. — ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

Tesoro .....	Miliardi	265
Finanze .....	»	120
Bilancio .....	»	1
Giustizia .....	»	145
Esteri .....	»	35
Istruzione .....	»	180
Interno .....	»	250
Lavori pubblici .....	»	25
Trasporti .....	»	15
Poste .....	»	—
Difesa .....	»	1.920
Agricoltura .....	»	18
Industria .....	»	6
Lavoro .....	»	12
Commercio estero .....	»	3
Marina mercantile .....	»	7
Partecipazioni statali .....	»	—
Sanità .....	»	158
Turismo .....	»	2
Beni culturali .....	»	38
	Miliardi	<u>3.200</u>

## ALLEGATO E

## CATEGORIA V. — TRASFERIMENTI CORRENTI

Famiglie .....	Miliardi	1.300
Imprese .....	»	950
Aziende autonome .....	»	1.850
Regioni .....	»	8.200
Enti territoriali .....	»	8.700
Enti previdenziali .....	»	6.650
Altri enti pubblici .....	»	3.600
Estero .....	»	900
	Miliardi	<u>32.150</u>

## ALLEGATO E/1

## TRASFERIMENTI CORRENTI ALLE FAMIGLIE

Pensioni di guerra .....	Miliardi	650
Assegni mensili a mutilati e invalidi civili .....	»	350
Altri .....	»	300
di cui:		
— Vitalizio Vittorio Veneto .....	»	40
— Assegno di studio universitario .....	»	80
	Miliardi	<u>1.300</u>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ALLEGATO E/2

## TRASFERIMENTI CORRENTI ALLE IMPRESE

Sovvenzioni società assuntrici di servizi marittimi .....	Miliardi	280
Sovvenzioni e sussidi integrativi di esercizio ad Aziende di trasporto .....	»	320
AIMA: esigenze di cassa .....	»	200
Altri .....	»	150
	Miliardi	<u>950</u>

## ALLEGATO E/3

## TRASFERIMENTI CORRENTI ALLE AZIENDE AUTONOME

Ferrovie dello Stato .....	Miliardi	1.226
ANAS: contributo .....	»	313
Altri .....	»	311

di cui:

— indennità integrativa speciale (maggiore onere 1978) .....	»	200
— Poste e telecomunicazioni: scala mobile 1977 .....	»	94
	Miliardi	<u>1.850</u>

## ALLEGATO E/4

## TRASFERIMENTI CORRENTI ALLE REGIONI

Fondo comune Regioni statuto ordinario .....	Miliardi	1.400
Fondo nazionale ospedaliero .....	»	5.200
Regolazioni contabili .....	»	800
Devoluzioni quote entrate erariali .....	»	550
Altri .....	»	250

di cui:

— occupazione giovanile .....	»	100
	Miliardi	<u>8.200</u>

## ALLEGATO E/5

## TRASFERIMENTI CORRENTI AGLI ENTI TERRITORIALI

Compartecipazioni e somme sostitutive di tributi locali soppressi .....	Miliardi	4.150
Provvedimenti urgenti per la finanza locale (decreto-legge 946/1977: parte) (a) .....	»	4.235
Istruzione pubblica statale di pertinenza di Comuni e Province .....	»	250
Altri .....	»	65
	Miliardi	<u>8.700</u>

(a) Limitatamente alle quote da finanziare con mutui.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO E/6

## TRASFERIMENTI CORRENTI AGLI ENTI PREVIDENZIALI

INPS .....	Miliardi	5.350
di cui:		
— Fondo sociale .....	»	2.650
— Regimi pensionistici lavoratori autonomi .....	»	500
— Fiscalizzazione oneri sociali nel Mezzogiorno .....	»	1.981
— Altri .....	»	219
ENPAS .....	»	65
INAM, Casse Mutue Malattia e altri .....	»	1.235
	Miliardi	<u>6.650</u>

ALLEGATO E/7

## TRASFERIMENTI CORRENTI AGLI ALTRI ENTI PUBBLICI

Cassa Depositi e Prestiti .....	Miliardi	2.790
di cui:		
— copertura eccedenza negativa profitti annuali .....	»	200
— mutui comuni e province (decreto-legge 946/1977: parte) (a) .....	»	2.590
Università .....	»	200
di cui:		
— contratti biennali e quadriennali con laureati .....	»	60
— altri .....	»	140
Fondo culto e Fondo beneficenza e religione .....	»	50
Camere di commercio: sostituzione imposte .....	»	120
Istituto commercio estero .....	»	50
Enti lirici .....	»	165
Altri .....	»	225
	Miliardi	<u>3.600</u>

(a) Quota da finanziare con mutui.

ALLEGATO E/8

## TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO

Contributo alla CEE .....	Miliardi	730
Accordi di Yaoundè .....	»	25
Cooperazione tecnica con Paesi in via di sviluppo .....	»	27
Contributi ONU .....	»	20
Altri .....	»	98
	Miliardi	<u>900</u>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ALLEGATO F

## CATEGORIA VI. — INTERESSI

Interessi sul debito flottuante .....	Miliardi	4.970
di cui:		
— BOT .....	»	4.570
— Altri .....	»	400
Interessi sul debito pubblico patrimoniale .....	»	4.030
	Miliardi	<u>9.000</u>

## ALLEGATO G

## CATEGORIA VII. — POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE

Restituzioni e rimborsi di imposte dirette .....	Miliardi	200
Restituzioni e rimborsi di imposte indirette .....	»	150
Risorse proprie CEE .....	»	850
Canoni RAI-TV .....	»	340
Altri .....	»	160
	Miliardi	<u>1.700</u>

## ALLEGATO H

## CATEGORIA VIII. — AMMORTAMENTI

Ammortamento beni immobili .....	Miliardi	15
Ammortamento beni mobili .....	»	25
	Miliardi	<u>40</u>

## ALLEGATO I

## CATEGORIE X E XI. — COSTITUZIONE DI CAPITALI FISSI

Beni e opere immobiliari a carico diretto dello Stato .....	Miliardi	900
Beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato ...	»	50
	Miliardi	<u>950</u>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ALLEGATO L

## CATEGORIA XII. — TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

Famiglie .....	Miliardi	10
Imprese .....	»	1.300
Aziende autonome .....	»	700
Regioni .....	»	2.150
Enti territoriali .....	»	140
Altri enti .....	»	4.800
Estero .....	»	100
..		
	Miliardi	<u>9.200</u>

## ALLEGATO L/1

## TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE IMPRESE

EGAM: Comitato liquidazione per trasferimento società all'IRI ed all'ENI .....	Miliardi	350
Mediocredito centrale .....	»	250
di cui:		
— finanziamento esportazioni .....	»	174
Contributi interessi a piccole e medie industrie .....	»	150
Cassa credito imprese artigiane .....	»	58
Credito navale e industria cantieristica navale .....	»	70
GESCAL e case lavoratori agricoli .....	»	54
Altri .....	»	368
di cui:		
— residui passivi perenti .....	»	120
	Miliardi	<u>1.300</u>

## ALLEGATO L/2

## TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE AZIENDE AUTONOME

Ferrovie dello Stato: ammortamento mutui .....	Miliardi	170
ANAS .....	»	502
di cui:		
— Contributo .....	»	224
— Rimborso rate ammortamento mutui SARA .....	»	182
— Costruzione ed esercizio autostrade .....	»	56
— Ricostruzione Friuli .....	»	40
Altri .....	»	28
	Miliardi	<u>700</u>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ALLEGATO L/3

## TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE REGIONI

Fondo programmi regionali di sviluppo .....	Miliardi	750
Ricostituzione zone terremotate Friuli .....	»	580
Zone alluvionate Piemonte, Liguria, Lombardia e Valle d'Aosta .....	»	100
Interventi zone Lombardia inquinate dalla diossina .....	»	25
Interventi nei settori della zootecnia, produzione ortofrutticola, forestazione e irrigazione (Quadrifoglio) .....	»	150
Rilancio economia .....	»	100
Rinascita Sardegna e piano straordinario .....	»	60
Enti regionali di sviluppo .....	»	78
Piano straordinario per la Calabria .....	»	26
Contributi nella spesa per acquisto veicoli per trasporto pubblico di persone .....	»	30
Completamento piano asili-nido .....	»	20
Altri .....	»	231
	Miliardi	<u>2.150</u>

## ALLEGATO L/4

## TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE AGLI ENTI TERRITORIALI

Comune di Napoli: ammortamento mutui .....	Miliardi	15
Opere stradali .....	»	30
Opere igieniche e sanitarie .....	»	40
Edilizia scolastica .....	»	25
Edilizia carceraria .....	»	10
Altri .....	»	20
	Miliardi	<u>140</u>

## ALLEGATO L/5

## TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE AGLI ALTRI ENTI PUBBLICI

Cassa del Mezzogiorno .....	Miliardi	2.750
Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale .....	»	500
Consiglio nazionale delle ricerche .....	»	230
CNEN: contributo e quota EURODIF .....	»	146
Fondo solidarietà nazionale Sicilia .....	»	200
Istituto di fisica nucleare .....	»	22
Cassa depositi e prestiti: edilizia sovvenzionata .....	»	850
Altri .....	»	102
	Miliardi	<u>4.800</u>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ALLEGATO L/6

## TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALL'ESTERO

ESRO .....	Miliardi	60
CERN-AIEA .....	»	30
Altri .....	»	10
	Miliardi	<u>100</u>

## ALLEGATO M

## CATEGORIA XIII. — PARTECIPAZIONI AZIONARIE E CONFERIMENTI

Fondi dotazione .....	Miliardi	739
— ENEL .....	»	500
— Mediocredito centrale .....	»	204
— Artigiancassa .....	»	20
— BNL: credito cooperazione .....	»	15
GEPI: aumento capitale sociale .....	»	145
Ristrutturazione industriale: fondi dotazione imprese a partecipazione statale .....	»	750
Altri .....	»	16
	Miliardi	<u>1.650</u>

## ALLEGATO N

## CATEGORIA XIV. — ANTICIPAZIONI PER FINALITÀ PRODUTTIVE

Fondo rotazione Trieste e Gorizia .....	Miliardi	23
Fondo rotazione Friuli .....	»	36
Fondo ricerca applicata .....	»	60
Urbanizzazione aree .....	»	70
Altre .....	»	161
	Miliardi	<u>350</u>

## ALLEGATO O

## CATEGORIA XV. — ANTICIPAZIONI PER FINALITÀ IMPRODUTTIVE

Copertura disavanzo Ferrovie dello Stato .....	Miliardi	1.250
Copertura disavanzo Poste .....	»	550
	Miliardi	<u>1.800</u>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

B. — *Gestione di tesoreria*

ANNO 1977

1. — Nella relazione presentata a fine ottobre 1977, sulle risultanze di cassa dei primi nove mesi dell'anno 1977, il disavanzo delle operazioni della gestione di tesoreria per il suddetto anno era stato valutato in miliardi 1.100. A tale importo, per una visione completa delle operazioni di tale gestione, andava sommato l'onere aggiuntivo posto a carico della Cassa depositi e prestiti ai sensi del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, valutato in miliardi 3.300, di cui miliardi 2.900 riguardanti le anticipazioni agli enti locali e miliardi 400 agli

interessi per emissione BOT a copertura delle anticipazioni stesse.

La valutazione del disavanzo complessivo saliva pertanto a miliardi 4.400.

Le risultanze finali del 1977 hanno presentato un disavanzo della gestione di tesoreria di miliardi 5.213 nel quadro del fabbisogno complessivo del settore statale asceso per tale anno a miliardi 16.402, al lordo degli apporti di miliardi 192 agli Istituti di credito speciale e a miliardi 16.210 al netto di tali apporti.

2. — Si espongono di seguito le componenti della gestione di tesoreria con l'indicazione delle ultime valutazioni per il 1977, nonché delle risultanze finali dello stesso anno:

(in miliardi di lire)

	Valutazioni 1977 (ottobre 1977)	Risultanze finali 1977
Cassa depositi e prestiti .....	— 5.650	— 5.255
Aziende autonome .....	— 210	+ 737
INPS .....	+ 750	— 1.840
Cassa per il Mezzogiorno .....	—	+ 625
Regioni .....	+ 400	+ 316
Interessi BOT .....	+ 450	+ 612
Altre partite .....	— 140	— 408
<b>Totale .....</b>	<b>— 4.400</b>	<b>— 5.213</b>

3. — Si analizzano di seguito le operazioni afferenti alle singole componenti di tale gestione:

*Cassa depositi e prestiti.*

Il disavanzo del 1977, sulla base dei dati finali è asceso a miliardi 5.255, di contro ad una valutazione di miliardi 5.650.

Il minor disavanzo, pari a circa 400 miliardi, va attribuito per la massima parte

al minor volume di erogazioni per mutui (circa 300 miliardi).

I principali interventi della Cassa hanno riguardato la concessione di mutui ordinari per miliardi 1.100, di anticipazioni agli enti locali ai sensi del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, per miliardi 3.900 (dei quali miliardi 1.100 rappresentante la quota normale e miliardi 2.800 la quota aggiuntiva in sostituzione delle anticipazioni a breve concesse negli anni precedenti dalle aziende di

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

credito), erogazioni per l'edilizia per miliardi 675, capitalizzazione interessi del risparmio postale per miliardi 900, interessi sulle cartelle per miliardi 280, prelievi su conti correnti a favore di enti vari (INADEL ed altri) per miliardi 600, ed altre operazioni per miliardi 700. Il totale delle erogazioni è stato quindi pari a miliardi 8.155.

A fronte di tali erogazioni la Cassa depositi e prestiti ha registrato introiti per miliardi 2.900, di cui miliardi 1.050 per rientro dei mutui in conto capitale ed interessi, miliardi 615 per versamenti ai conti dell'edilizia sovvenzionata (di cui miliardi 300 provenienti dal bilancio dello Stato), miliardi 500 per versamenti ai conti correnti intestati ad enti vari (INADEL ed altri enti), miliardi 735 per altre operazioni.

La copertura dell'indicato disavanzo di miliardi 5.255 è avvenuta nel modo seguente:

	Miliardi di lire
Proventi del risparmio postale.....	2.060
Emissioni BOT per operazioni aggiuntive (al netto interessi) .....	2.800
Utilizzo dei fondi in c/c col Tesoro ..	395
<b>Totale .....</b>	<b>5.255</b>

*Aziende autonome.*

Nel prospetto seguente si espongono distintamente per singola azienda, le risultanze effettive del 1977:

	F.S.	ANAS	Monopoli	Poste	Totale
Trasferimenti correnti dal bilancio .....	+ 1.492	+ 240	+ 14	+ 150	+ 1.896
Trasferimenti in c/capitale dal bilancio ...	+ 184	+ 378	—	+ 2	+ 564
Antic. dello Stato a copertura dis. ....	+ 783	—	—	+ 759	+ 1.542
Saldo delle altre operazioni delle aziende ..	— 2.488	— 890	— 79	— 493	— 3.950
Rapporti Tesoro poste (pagamento titoli di spesa e pensioni serv. vaglia e rispar.) ..	—	—	—	+ 685	+ 685
<b>Impatto sulla tesoreria .....</b>	<b>— 29</b>	<b>— 272</b>	<b>— 65</b>	<b>+ 1.103</b>	<b>+ 737</b>

Nella tabella che segue le risultanze globali di cui sopra sono poste a raffronto con le valutazioni dell'ottobre 1977:

(in miliardi di lire)

	Valutazioni 1977 (ottobre 1977)	Dati finali 1977
Trasferimenti correnti dal bilancio .....	+ 1.800	+ 1.896
Trasferimenti in c/capitale dal bilancio .....	+ 605	+ 564
Anticipazioni dello Stato a copertura disavanzi .....	+ 1.540	+ 1.542
Saldo delle altre operazioni delle aziende .....	— 3.855	— 3.950
Rapporti Tesoro poste (pagamento titoli di spesa e pensioni, servizio vaglia e risparmi) .....	— 300	+ 685
<b>Impatto sulla tesoreria .....</b>	<b>— 210</b>	<b>+ 737</b>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come si evince dal suindicato prospetto, l'anno 1977 si è chiuso con un attivo per la gestione di tesoreria di miliardi 737 a fronte di un presunto disavanzo di miliardi 210.

È da rilevare al riguardo che il miglioramento registratosi è dovuto soprattutto al risultato attivo dei rapporti Tesoro-poste per circa 685 miliardi — contro una previsione di disavanzo di miliardi 300 — in conseguenza di accrediti operati nel mese di dicembre, a carico del bilancio dello Stato e delle Aziende autonome, dai centri meccanografici del Tesoro a favore dell'Amministrazione delle poste e dei telegrafi in relazione all'approvazione di contabilità arretrate riguardanti i pagamenti per pensioni.

Per contro il saldo passivo delle altre operazioni delle aziende, al netto cioè dei trasferimenti e delle anticipazioni dallo Stato, si è manifestato più elevato del previsto (miliardi 3.950 contro miliardi 3.855) ed è da collegarsi principalmente agli interventi dell'ANAS in finale d'anno per la nota gestione della decaduta concessionaria Società autostrade romane e abruzzesi (SARA).

*Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).*

Le risultanze della gestione INPS per il 1977 (dati di previsione ed effettivi) sono le seguenti:

(in miliardi di lire)

	Valutazioni 1977 (ottobre 1977)	Dati finali 1977
Pagamento pensioni nell'area postale .....	— 11.450	— 11.446
Versamenti INPS al Tesoro a valere sui contributi .....	+ 6.200	+ 6.304
Apporti dal bilancio dello Stato .....	+ 6.000	+ 3.302
Impatto sulla tesoreria .....	+ 750	— 1.840

Osservando con attenzione l'andamento del 1977, può rilevarsi che esso, per quanto si riferisce alle più importanti poste e cioè all'ammontare delle pensioni pagate e dei versamenti dall'INPS in conto contributi, rispetta sostanzialmente le previsioni; ciò che invece ha determinato lo squilibrio sul risultato finale è stato l'apporto dello Stato che non si è commisurato all'importo previsto di miliardi 6.000 in quanto non si è potuto realizzare nel 1977 l'operazione di

pagamento all'INPS degli arretrati della fiscalizzazione degli oneri sociali pregressi e del fondo sociale, per un importo di miliardi 2.100 circa, atteso che l'operazione di mutuo a copertura di tali spese si è potuta effettuare alla fine di dicembre 1977; a tale mancato accredito si è aggiunto anche quello dell'ultima rata trimestrale dei contributi dello Stato per un importo di circa 600 miliardi; tali esborsi sono stati riconsiderati nel 1978.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Cassa per il Mezzogiorno.*

Nel prospetto che segue sono sintetizzate le operazioni verificatesi nel 1977:

(in miliardi di lire)

	Valutazioni 1977 (ottobre 1977)	Dati finali 1977
Versamenti a carico del bilancio dello Stato.....	+ 2.220	+ 2.763
Ricavo prestiti esteri ed altro .....	—	+ 117
Prelievi per interventi diretti .....	— 2.200	— 2.255
<b>Impatto sulla tesoreria .....</b>	<b>—</b>	<b>+ 625</b>

Come può rilevarsi, il 1977 si è chiuso con un aumento delle disponibilità della Cassa presso la Tesoreria dello Stato di miliardi 625; ciò si è verificato in quanto è stato interamente attribuito al predetto ente nel dicembre di quest'anno l'importo di miliardi 1.500 riguardante il fondo da ripartire per l'attuazione dei provvedimenti relativi all'intervento straordinario nel Mez-

zogiorno, ai sensi della legge 2 maggio 1976, n. 183.

*Regioni.*

Le risultanze dei conti delle Regioni per il 1977 (valutazioni e dati effettivi) si possono così sintetizzare:

(in miliardi di lire)

	Valutazioni 1977 (ottobre 1977)	Dati finali 1977
Flussi di parte corrente dal bilancio dello Stato .....	+ 1.300	+ 1.273
Flussi di parte capitale dal bilancio dello Stato .....	+ 1.000	+ 978
Prelievi dai conti .....	— 1.900	— 1.935
<b>Riflessi sulla tesoreria .....</b>	<b>+ 400</b>	<b>+ 316</b>

Come può notarsi, le risultanze finali del 1977 non hanno presentato scostamenti di rilievo rispetto alle valutazioni.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Interessi BOT.*

Per tale partita le stime e le risultanze effettive 1977 sono le seguenti:

(in miliardi di lire)

	Valutazioni 1977 (ottobre 1977)	Dati finali 1977
Pagamenti interessi a carico delle tesorerie per emissione BOT	— 4.450	— 4.395
Pagamenti interessi per BOT emessi a copertura onere aggiuntivo Cassa depositi e prestiti .....	— 400	— 433
Imputazione al bilancio degli interessi per BOT in scadenza ..	+ 5.300	+ 5.440
Riflessi sulla tesoreria .....	+ 450	+ 612

L'anno 1977 ha registrato per la tesoreria una posta attiva di miliardi 612, leggermente superiore a quella prevista, sia per effetto di un minor esborso d'interessi in relazione ad una più accentuata discesa dei relativi tassi sia perchè il bilancio si è dato carico di un importo superiore a quello previsto.

*Altre partite.*

Il disavanzo registratosi nelle risultanze finali del 1977 è stato pari a miliardi 408, di contro ad un *deficit* previsto in miliardi 140.

Il peggioramento è derivato soprattutto dall'aumentato volume dei pagamenti su titoli collettivi che fanno carico in un primo tempo alla gestione di tesoreria e vengono successivamente imputati al bilancio dello Stato allorchè i titoli sono interamente pagati.

## ANNO 1978

4. — La stima delle operazioni della gestione di tesoreria per il 1978 porta ad un

disavanzo di miliardi 900, al netto di operazioni di consolidamento a carico della Cassa depositi e prestiti per 3.400 miliardi, dei quali 2.400 miliardi si riferiscono a debiti contratti dagli enti locali per forniture di beni e servizi alla data del 31 dicembre 1976 (articolo 5 del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2) e 1.000 miliardi a saldo copertura dei disavanzi dei bilanci 1977 coperti per la massima parte con anticipazioni dei tesorieri degli enti medesimi.

Si espongono di seguito le componenti della gestione di tesoreria con l'indicazione delle valutazioni per il 1978:

	Valutazioni 1978 (miliardi di lire)
Cassa depositi e prestiti .....	+ 950
Aziende autonome .....	— 450
INPS .....	— 2.100
Cassa Mezzogiorno .....	—
Regioni .....	+ 600
Interessi BOT .....	—
Altre partite .....	+ 100
Totale .....	— 900

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5. — Si analizzano di seguito le operazioni afferenti alle singole componenti di tale gestione:

*Cassa depositi e prestiti.*

È da rilevare anzitutto che il decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale, ha tra l'altro posto a carico del bilancio dello Stato la totale copertura dei disavanzi dei bilanci comunali e provinciali sollevando così la Cassa depositi e prestiti da tale onere; ne consegue pertanto che nel 1978 la Cassa presenta una stima attiva di miliardi 950.

Le principali operazioni di erogazione riguardano quelle per concessione di mutui ordinari per miliardi 1.000, per l'edilizia sovvenzionata per miliardi 400, per capitalizzazione interessi sul risparmio postale per miliardi 1.000 e per interessi sulle cartelle emesse per miliardi 1.090.

Gli introiti più rilevanti sono quelli afferenti ai rientri per mutui in conto capitale e interessi, calcolati in miliardi 2.590, a carico dello Stato ai sensi del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, e in miliardi 800 a carico degli enti locali, ai trasferimenti dal bilancio dello Stato per l'edilizia per miliardi 950 e per il ripiano delle perdite 1977 per miliardi 200, nonché al recupero delle morosità per miliardi 200.

A tali operazioni vanno aggiunte quelle riguardanti consolidamenti di debiti pregressi degli enti locali, di cui si è fatto sopra cenno, per miliardi 3.400.

*Aziende autonome.*

Il presunto fabbisogno delle Aziende autonome, comprese le operazioni derivanti dai rapporti Tesoro-poste (pagamenti titoli di spesa e pensioni, servizio vaglia e risparmi postali), ascende a miliardi 450.

Notizie di dettaglio delle operazioni delle Aziende autonome si ritrovano nella parte che tratta il settore pubblico allargato.

*Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).*

Le valutazioni della gestione INPS sono le seguenti:

	Valutazioni 1978 (miliardi di lire)
Pagamento pensioni nell'area postale	— 14.559
Versamenti INPS al Tesoro a valere sui contributi .....	+ 7.109
Apporti dal bilancio dello Stato ....	+ 5.350
<b>Impatto sulla tesoreria .....</b>	<b>— 2.100</b>

Tale stima è basata sui dati recentemente comunicati dall'INPS e che si riepilogano nel seguente prospetto:

	Miliardi di lire
<b>RISCOSSIONI</b>	
Contributi della produzione (a) ....	13.235
Apporto dello Stato .....	5.350 (b)
Altre riscossioni .....	850 (c)
<b>Totale riscossioni .....</b>	<b>19.435</b>
<b>PAGAMENTI</b>	
Pensioni ed altre prestazioni:	
a) nell'area postale .... L. 14.559	
b) nell'area extrapostale » 5.047	
	19.606
Spese di amministrazione ed oneri patrimoniali .....	927
Trasferimenti ed altre spese .....	1.002 (c)
<b>Totale pagamenti .....</b>	<b>21.535</b>
<b>Fabbisogno .....</b>	<b>2.100</b>

(a) Al netto delle prestazioni erogate dalle aziende e autoconguagliate, ammontanti a miliardi 1.545.

(b) Comprensivo di miliardi 2.700 slittati dal 1977.

(c) Al netto di partite di giro per miliardi 900.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Cassa per il Mezzogiorno.*

Nel prospetto che segue sono sintetizzate le valutazioni afferenti al 1978:

	Valutazioni 1978 (miliardi di lire)
Versamenti a carico del bilancio dello Stato .....	+ 2.750
Ricavo prestiti esteri .....	+ 300
Giro fondi ai conti delle Regioni e delle Università .....	— 850
Prelievi per interventi diretti .....	— 2.200
<b>Impatto sulla tesoreria .....</b>	<b>—</b>

I dati contenuti nella presente relazione, consuntivi per il 1977 e previsionali 1978, espongono il quadro degli effetti che l'attività della Cassa per il Mezzogiorno ha avuto nel passato esercizio ed avrà nel presente sulla gestione della tesoreria statale.

La Cassa per il Mezzogiorno ha effettuato erogazioni nel 1977 per complessive lire 2.406 miliardi, che sono state coperte per lire 2.255 miliardi con accreditamenti di fondi della Tesoreria centrale dello Stato e per la differenza con rientri di operazioni creditizie pregresse effettuate dalla medesima Cassa e con il ricavo di prestiti esteri dalla stessa contratti.

Al 1° gennaio 1978 detto ente aveva in corso di esecuzione un complesso di opere pubbliche per un importo di lire 5.280 miliardi così ripartito.

	Miliardi di lire
Progetti speciali .....	1.302
Infrastrutture industriali .....	706
Programmi di completamento .....	497
Altri interventi .....	2.775
<b>Totale .....</b>	<b>5.280</b>

In relazione allo stato di avanzamento di tali opere, la Cassa per il Mezzogiorno sarà chiamata ad effettuare i conseguenti pagamenti.

Altre erogazioni dovranno essere effettuate in base ad ulteriori interventi che la Cassa potrà essere chiamata a compiere a seguito del nuovo programma di Governo.

Per consentire alla Cassa per il Mezzogiorno di fronteggiare le esigenze finanziarie derivanti dai suddetti impegni è previsto l'aumento fino a 250 miliardi di lire del *plafond* mensile di prelievo dal conto corrente della Tesoreria centrale dello Stato (in atto tale limite è di 200 miliardi di lire), beninteso in relazione alle effettive necessità di pagamenti, all'uopo utilizzando le residue giacenze di disponibilità su tale conto realizzatesi alla fine del 1977, come innanzi detto.

*Regioni.*

Le valutazioni per il 1978 sui movimenti dei conti intestati alle Regioni presso la Tesoreria dello Stato portano ad un avanzo per la Tesoreria di miliardi 600.

Su tali operazioni si tratterà più ampiamente nella parte della relazione dedicata al settore pubblico allargato.

*Interessi BOT.*

Per tale partita le valutazioni per il 1978 sono le seguenti:

	Valutazioni 1978 (miliardi di lire)
Pagamenti interessi a carico delle tesorerie per emissione BOT .....	— 4.570
Imputazione al bilancio degli interessi per BOT in scadenza .....	+ 4.570
<b>Riflessi sulla tesoreria .....</b>	<b>—</b>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come si evince dalla tabella, per il 1978 si prevede che tale componente non avrà alcuna incidenza sulla tesoreria. L'ammontare degli interessi da corrispondere è stato calcolato in miliardi 4.570 — pari cioè all'importo di cui il bilancio si fa carico — sulla base di un ulteriore assestamento riduttivo dei tassi d'interesse e su un volume di nuove emissioni di BOT non superiore agli 8.000 miliardi.

*Altre partite.*

Per il 1978 si ipotizza per tale voce un saldo attivo di miliardi 100.

*C. — Risultanze complessive (Bilancio e Tesoreria)*

1. — Le risultanze finali del 1977 espongono, per la gestione di bilancio, un disa-

vanzo di miliardi 11.189 e per quella di tesoreria un *deficit* di miliardi 5.213 con un fabbisogno complessivo lordo quindi di miliardi 16.402, che si riduce a miliardi 16.210, al netto degli apporti di miliardi 192 agli Istituti di credito speciale.

Rispetto alla valutazione effettuata nell'ottobre 1977, pari a miliardi 14.220 si registra un maggior *deficit* di miliardi 1.990, determinato, come sopra specificato, dalla contrazione del volume degli incassi fiscali verificatosi nel finale d'anno.

2. — La copertura del fabbisogno del settore statale 1977, calcolato ovviamente al lordo dell'apporto agli ICS si è realizzata nel modo seguente:

(in miliardi di lire)

MERCATO		
— medio lungo:		
— emissioni .....	+ 13.997	
— rimborsi .....	— 1.942	
— meno-sottoscriz. B.I. ....	— 8.018	
		+ 4.037
— a breve:		
— risparmio postale .....	+ 2.060	
— BOT (al netto B.I.) .....	+ 15.235	
— altri debiti .....	— 680	
		+ 16.615
	Totale mercato .....	+ 20.652
Banca d'Italia - circolazione di Stato .....		— 4.250
	Totale mezzi di copertura .....	+ 16.402

Dalle risultanze suindicate emerge che i mezzi tratti dal mercato hanno non solo coperto interamente il fabbisogno statale ma hanno determinato una distruzione di base monetaria per 4.250 miliardi.

Per quanto riguarda le emissioni a medio e lungo è da ricordare che oltre ai BTP 10 per cento 1 gennaio 1981 emessi nei pri-

mi mesi dell'anno 1977 per fronteggiare anche il rimborso dei BTN 5 per cento 1 gennaio 1977 in scadenza, il Tesoro ha emesso nei mesi di giugno, settembre e dicembre, certificati di credito del Tesoro (CCT) per un ammontare di miliardi 5.500, aventi come caratteristiche principali la durata biennale e la cedola d'interesse varia-

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

bile rapportata ad un tasso minimo garantito con possibilità di variazione in aumento in relazione all'andamento dei tassi dei BOT. Al 31 dicembre risultavano collocati sul mercato certificati di credito del Tesoro per un importo pari a miliardi 3.590.

Peraltro i titoli maggiormente richiesti sul mercato sono risultati sempre i BOT, ove si tenga conto che non solo è stata collocata sul mercato medesimo la quota di nuovi BOT, eccedente i rimborsi per 4.795 miliardi, ma che la Banca d'Italia ha effettuato operazioni di collocamento per ulteriori 10.440 miliardi riducendo di tale importo il proprio portafoglio.

Parallelamente al notevole aumento della richiesta di BOT si è verificata fra gennaio e dicembre una progressiva discesa dei tassi d'interesse, talchè i rendimenti sono passati dal 17 per cento all'11,80 per cento per i BOT a tre mesi, dal 17,64 per cento al 12,81 per cento per quelli a sei mesi e dal 16,69 per cento al 12,99 per cento per quelli a dodici mesi.

3. — Per quanto riguarda il 1978 la previsione di cassa evidenzia un fabbisogno complessivo (al netto dei consolidamenti) di 25.500 miliardi, determinato dal disavanzo di bilancio, pari a miliardi 24.600, e da quello di tesoreria di miliardi 900.

Il fabbisogno, al netto degli apporti agli Istituti di credito speciale, si ragguaglia in miliardi 25.250.

4. — Le esigenze di copertura del Tesoro per il 1978, in relazione a quanto in precedenza illustrato, risultano le seguenti:

	Miliardi di lire
Fabbisogno di cassa del settore statale (al lordo degli apporti agli ICS) ..	— 25.400
Operazioni di consolidamento della Cassa depositi e prestiti nei confronti della finanza locale .....	— 3.400
Operazioni di consolidamento del bilancio dello Stato per integrazione fabbisogno FNAO per l'anno 1977	— 1.500
<b>Totale .....</b>	<b>— 30.400</b>

Per la relativa copertura si può formulare la seguente ipotesi:

	Miliardi di lire
Emissione titoli per la copertura oneri per enti locali ai sensi del decreto-legge 19 dicembre 1977, n. 946 ..	+ 6.825
Emissione titoli a medio-lungo (al netto ammortamenti) .....	+ 2.300
Risparmio postale .....	+ 2.000
Ricorso al c/c per il servizio di tesoreria provinciale .....	+ 4.500
BOT e CCT .....	+ 14.775
<b>Totale .....</b>	<b>+ 30.400</b>

\* \* \*

L'indicato fabbisogno netto di 25.250 miliardi, ove si tenga conto delle spese aggiuntive (miliardi 1.230) che dovranno trovare perfezionamento nel corso del 1978, verrà ad elevarsi a miliardi 26.480, sempre al netto delle operazioni di consolidamento che si valutano in complessivi 4.900 miliardi (di cui 1.500 miliardi per contributo al Fondo nazionale ospedaliero per l'anno 1977 e 3.400 miliardi per regolazioni relative alla finanza locale).

Dette spese aggiuntive riguardano — oltre alla sistemazione di coperture finanziarie per provvedimenti approvati in carenza delle coperture medesime (« quadrifoglio » e « alluvioni Piemonte ») — essenzialmente il rinnovo del contratto dei pubblici dipendenti (con un onere di circa 650 miliardi) e gli interessi sui mutui da contrarre in forza della legge n. 43 del 1978 sulla finanza locale (con un onere di circa 600 miliardi).

\* \* \*

Prima di passare all'analisi delle operazioni di cassa degli altri centri di spesa del settore pubblico allargato, si ritiene opportuno precisare che gli apporti dello Stato che figurano fra le entrate dei vari centri sono stati sempre ricondotti agli stessi importi considerati fra le spese del bilancio statale.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## OPERAZIONI DELLA TESORERIA STATALE

(in miliardi di lire)

	ANNO 1977		ANNO 1978
	Valutazioni (ottobre 1977)	Dati finali	Valutazioni
Incassi tributari .....	37.580	34.520	41.600
Altri incassi .....	8.500	7.851	8.500
Totale incassi .....	46.080	42.371	50.100
Pagamenti correnti .....	46.200	43.225	60.750
Pagamenti in c/capitale .....	10.100	10.335	13.950
Totale pagamenti .....	56.300	53.560	74.700
Disavanzo bilancio .....	— 10.220	— 11.189	— 24.600
Cassa depositi e prestiti .....	— 5.650	— 5.255	+ 950
Aziende autonome .....	— 210	+ 737	— 450
INPS .....	+ 750	— 1.840	— 2.100
Cassa Mezzogiorno .....	—	+ 625	—
Regioni .....	+ 400	+ 316	+ 600
Interessi BOT .....	+ 450	+ 612	—
Altre partite .....	— 140	— 408	+ 100
Disavanzo tesoreria .....	— 4.400	— 5.213	— 900
Disavanzo complessivo .....	— 14.620	— 16.402	— 25.500
Apporti a ICS .....	+ 400	+ 192	+ 250
Fabbisogno netto .....	— 14.220	— 16.210	— 25.250

## II. — REGIONI

La valutazione delle operazioni di cassa delle Regioni può forse risentire di alcune carenze, essendosi dovuto procedere, per alcune di esse, a stime in assenza degli elementi di conoscenza che pure erano stati tempestivamente richiesti: i dati che si espongono riflettono, comunque, un soddisfacente grado di attendibilità.

Come è posto in evidenza nella tabella che segue, la più gran parte delle risorse regionali proviene da apporti statali, fra i quali trovano evidenza quello per il Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera (miliardi 5.200) e quelli ex articolo 8 (fondo comune) ed ex articolo 9 (fondo per i programmi regionali di sviluppo).

Circa l'ammontare del fondo comune, previsto in lire 1.400 miliardi per il 1978, è noto che la sua quantificazione, ai sensi della recente legge n. 356 del 1976, viene stabilita sulla base di due ipotesi di calcolo, di cui si sceglie la più favorevole per le Regioni.

La prima ipotesi è quella prevista dall'articolo 8 della legge n. 281 del 1970, ed è basata sul gettito di taluni tributi quali risultano dal rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso.

Applicando a tale gettito — che nella fattispecie è quello relativo al 1976 — le percentuali di devoluzioni indicate dall'articolo 8 della legge n. 281 del 1970, l'ammontare del fondo comune per il 1978 si sarebbe venuto a determinare nella misura di circa 977 miliardi di lire.

La seconda ipotesi, stabilita dalla legge n. 356 del 1976, fa riferimento all'incremento delle entrate tributarie (esclusi i proventi dei dazi, dei monopoli, del lotto e lotterie e dei canoni TV) risultanti dalle previsioni per l'anno 1978 rispetto alle previsioni dell'anno finanziario 1976. Tale incremento, percentualizzato, è stato applicato all'ammontare del fondo comune assegnato

alle Regioni per l'anno 1976 e fissato, dalla stessa legge n. 356, in 767,5 miliardi di lire.

Ora, poichè le entrate statali hanno subito, per l'anno 1978, un incremento dell'84,1 per cento rispetto a quelle considerate nel bilancio dello Stato per il 1976, applicando tale maggiorazione al suddetto importo di 767,5 miliardi, il fondo comune per il 1978 si è venuto a determinare nel citato importo di 1.413 miliardi. In tale misura è stato quindi recepito nel bilancio dello Stato, atteso che tale importo superava notevolmente quello calcolato ai sensi della legge n. 281 del 1970 (977 miliardi).

La legge n. 356 del 1976 ha altresì innovato la normativa riguardante il fondo per i programmi regionali di sviluppo.

In conformità di quanto previsto dall'articolo 2 della legge n. 356, l'ammontare del fondo per il 1978 risulta determinato da tre componenti:

a) una quota fissa pari a lire 315 miliardi;

b) una quota variabile determinata applicando alla quota fissa l'incremento della componente prezzi nella variazione al prodotto lordo ai prezzi di mercato verificatosi nel 1977;

c) un'ulteriore quota variabile determinata con legge di bilancio, comprensiva degli stanziamenti annuali previsti da leggi di contenuto particolare per le quali è prevista la confluenza nel fondo regionale di sviluppo.

Sulla base di tale normativa, il fondo regionale si è venuto a determinare nella cifra di 735 miliardi di lire.

Si tratta, in ultima analisi, di automatismi che pongono a disposizione degli enti regionali risorse senza dubbio superiori alle capacità realizzative degli enti stessi, tant'è che il processo di accumulo dei residui passivi (con corrispondente crescita delle giacenze bancarie e di tesoreria) continua a segnare ulteriori espansioni.

In particolare, per quanto riguarda il fondo comune — destinato essenzialmente a spe-

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

se di funzionamento — sarebbe da auspicare un adeguato correttivo che consenta di attenuare gli effetti dell'automatismo con cui viene alimentato il fondo stesso.

Invero, ogni nuova risorsa — acquisita con la manovra fiscale — che lo Stato destina al raggiungimento di un determinato obiettivo viene attualmente assorbita, in parte, dal fondo comune, dando così luogo ad una discrasia tra risorse ipotizzate e risorse effettivamente disponibili per il conseguimento dell'obiettivo stesso.

In tale quadro, sarebbe altresì da auspicare un ulteriore correttivo, magari tornando alla proposta già avanzata dal Ministro del tesoro — e non accolta dalle Regioni — di dirottare un'aliquota del fondo comune al fondo di sviluppo che, come è noto, è destinato al finanziamento di interventi di carattere produttivo.

Il volume di risorse a disposizione delle Regioni è d'altra parte destinato ad essere ulteriormente incrementato per effetto delle implicazioni finanziarie derivanti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Tali implicazioni non figurano nella tabella che segue — e risultano quindi incluse nel coacervo dei pagamenti dello Stato — in quanto la loro quantificazione è in corso di definizione; si è in attesa infatti del parere da parte della Commissione interparlamentare di cui all'articolo 134 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Occorre peraltro considerare che, oltre al cennato trasferimento di fondi che lo Stato opererà nei confronti delle Regioni in ordine alle funzioni trasferite, le Regioni stesse verranno a beneficiare delle ulteriori risorse relative alle spese aggiuntive. Queste disponibilità, proprio per i cennati meccanismi che regolano i due fondi, sono destinate a moltiplicarsi, di modo che viene sempre più avvertita l'esigenza di adottare opportuni correttivi che consentano di pervenire ad un rapporto più realistico tra risorse e impieghi.

Siffatto rapporto investe peraltro i problemi relativi all'applicazione della legge n. 335 del 1976, che detta « principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità regionale ».

Non v'è dubbio infatti che, ove tutte le Regioni procedessero all'elaborazione di una previsione pluriennale della spesa, potrebbe essere assicurata una maggiore aderenza della politica di intervento alle reali capacità operative dell'ente regionale e, con ciò stesso, una conseguente riduzione dei residui passivi.

In tale ottica, e tenuto conto della innovazione introdotta dalla citata legge n. 335 in ordine alla programmazione a livello regionale, potrebbe essere approfondita la possibilità, attraverso modelli di bilancio, di costruire un bilancio consolidato da parte dello Stato per il « settore pubblico allargato ».

\* \* \*

Per quanto riguarda i dati relativi alle operazioni di cassa effettuate nell'anno 1977 e, in particolare, nell'ultimo trimestre dello stesso anno, da parte degli enti locali e delle Regioni — dati che le Regioni avrebbero dovuto comunicare ai sensi dell'articolo 5 della legge 22 dicembre 1977, n. 951, concernente disposizioni per la formazione del bilancio di previsione dello Stato — non può non rilevarsi che solo cinque Regioni hanno soddisfatto tale impegno e che, pertanto, non è stato possibile provvedere ad una completa raccolta delle prescritte informazioni.

Alla data del 31 dicembre 1977 i depositi delle Regioni esistenti presso aziende di credito ed istituti centrali di categoria ammontavano a lire 1.577 miliardi.

Il saldo attivo di miliardi 600 derivante dal complesso delle operazioni di cassa delle Regioni si estrinseca mediante l'aumento delle disponibilità delle Regioni medesime nei conti correnti che esse intrattengono con il Tesoro dello Stato.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONI A STATUTO ORDINARIO E SPECIALE E PROVINCE AUTONOME  
DI TRENTO E BOLZANO: STIME DI CASSA PER L'ANNO 1978

(Conto consolidato in miliardi di lire)

<b>INCASSI</b>	
Entrate tributarie proprie .....	635
Apporti dello Stato (a) .....	10.550
di cui:	
— per fondo comune .....	1.400
— per fondo finanziamento programmi regionali di sviluppo .....	750
— per finanziamento FNAO .....	5.200
Apporti di altri soggetti del settore pubblico .....	924 (b)
Altri incassi .....	1.191
<b>A) TOTALE INCASSI .....</b>	<b>13.300</b>
<b>PAGAMENTI</b>	
Competenze al personale .....	633
Acquisto di beni e servizi .....	448
Trasferimenti .....	9.264 (c)
di cui:	
— agli Ospedali per FNAO .....	4.450
— ad altri soggetti del settore pubblico .....	550
— agli Ospedali per investimenti .....	350
Interessi .....	35
Costituzione capitali fissi .....	720
Altri pagamenti .....	1.600
<b>B) TOTALE PAGAMENTI .....</b>	<b>12.700</b>
<b>C) SALDO (A — B) .....</b>	<b>+ 600</b>

(a) Gli importi sono quelli che lo Stato stima di pagare per il 1978.

(b) Compresa le somme dovute dalla Cassa per il Mezzogiorno alle regioni meridionali ai sensi dell'articolo 7 della legge 183/76.

(c) Compresi gli esborsi finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno ai sensi dell'articolo 7 della legge 183/76.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tale avanzo di miliardi 600 per la gestione di tesoreria deriva dai seguenti movimenti dei conti correnti:

	Valutazioni 1978 (miliardi di lire)
Flussi di parte corrente dal bilancio dello Stato .....	+ 1.550
Flussi di parte capitale dal bilancio dello Stato .....	+ 1.850
Flussi dal c/c della Cassa del Mezzogiorno .....	+ 800
Prelievi dai conti .....	- 3.600
<b>Riflessi sulla tesoreria .....</b>	<b>+ 600</b>

I flussi di parte capitale dal bilancio dello Stato si presentano particolarmente elevati, in quanto si prevedono assegnazioni alla regione Friuli di fondi per miliardi 580 ai sensi della legge 8 agosto 1977, n. 546; per contro i prelievi dai conti valutati in miliardi 3.600, comprendono un parziale utilizzo (calcolato in 500 miliardi) da parte delle Regioni meridionali dei fondi posti loro a disposizione dalla citata legge n. 183 sugli interventi nel Mezzogiorno, prelievi da parte della regione Friuli per le necessità connesse all'opera di ricostruzione in quel territorio, calcolati in 500 miliardi, nonché prelievi delle altre Regioni per un importo pari a miliardi 2.600.

### III. — COMUNI E PROVINCE

Prima di passare alle valutazioni delle operazioni di cassa, riconducibili all'area della finanza locale, è opportuno svolgere alcune considerazioni generali, intese ad inquadrare l'evoluzione e le novità del settore ai fini della presente relazione.

Dopo i due provvedimenti urgenti emanati all'inizio ed alla fine dello scorso anno (decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 e decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946) che, nel fronteggiare alcune necessità contingenti, hanno, mercè l'apporto costruttivo di

tutte le forze politiche, dato concreto avvio alla improcrastinabile riforma della finanza locale, il Governo ha presentato al Parlamento anche il disegno di legge organico di riforma.

La gestazione del testo è stata notevolmente laboriosa per la complessità dei problemi che si avevano di fronte e per la valutazione degli apporti dottrinari, di cui non si poteva non tenere conto, specie per ciò che concerne la dinamica dei flussi di spesa dei Comuni e delle Province.

L'attuazione delle apposite disposizioni contenute nel decreto-legge n. 946, ormai convertito nella legge 27 febbraio 1978, numero 43, permetteranno di avere a disposizione ulteriori elementi, necessari per una nuova e completa valutazione dell'incidenza di questi enti sulla spesa pubblica.

Con il primo decreto, infatti, come già ricordato, si è iniziata la cosiddetta operazione verità, proseguita e definita col citato secondo provvedimento, diretta ad appurare, quantificare ed evidenziare il reale volume delle spese che, direttamente o tramite le aziende speciali o tramite sovvenzioni, possano farsi risalire agli enti locali territoriali; operazione, questa, che si allinea pienamente in quella più vasta iniziata nel 1976, diretta all'eliminazione di ogni *deficit* sommerso in tutti gli aggregati del settore pubblico allargato.

Quanto sopra è da tener presente ai fini della esatta valutazione della cifra di 13.500 miliardi, indicata come spesa complessiva degli enti locali per il 1978.

Infatti, in mancanza di qualsiasi attendibile dato consuntivo, sia per l'esercizio 1976 e, a maggior ragione, per il 1977 — lacuna che sarà colmata nel corso dell'anno per effetto delle disposizioni della richiamata legge n. 43 — la cifra di 13.500 miliardi è frutto in buona parte di stime, che in alcuni casi possono non aver tenuto conto per gli enti deficitari, della parte di spesa effettuata in eccedenza ai limiti dei bilanci rideterminati, ai sensi della legge 12 novembre 1971, n. 952.

Tuttavia, anche in presenza delle modifiche apportate in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 946, è stata mantenu-

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ta ferma la cifra di 13.500 miliardi anche in termini di cassa, per una duplice considerazione: la prima, relativa alla prevedibile non rilevante incidenza delle nuove assunzioni di personale, in presenza dei precisi vincoli posti dalla legge, ed all'obbligo di provvedere in via primaria alla sistemazione nei ruoli del personale avventizio, la seconda che molte variazioni in aumento non costituiscono aumenti di spesa, bensì semplice affioramento di spese, prima diversamente collocate e considerate, ma che, conseguentemente, non portano ad alcuna variazione nel fabbisogno complessivo del settore pubblico.

L'indicata cifra di 13.500 miliardi dovrebbe, in definitiva, poter essere oltrepassata solo per effetto delle spese di investimento alle quali gli enti locali possono provvedere mediante operazioni di ricorso al mercato dei capitali.

In relazione alle presumibili possibilità realizzative in questo scorcio di anno, tali operazioni di indebitamento vengono valutate nell'ordine di 500 miliardi, per cui il volume complessivo della spesa — ivi compresi gli oneri per interessi — dovrebbe attestarsi sui 14.000 miliardi di lire.

Le risorse degli enti sono rappresentate per circa miliardi 2.800 da entrate proprie (tributarie e patrimoniali) e per circa miliardi 10.700 da apporti dello Stato.

La valutazione delle risorse proprie tiene anche conto dei previsti inasprimenti autorizzati con l'articolo 14 del predetto decreto-legge, mentre gli apporti dello Stato attono:

per miliardi 3.650 alle entrate sostitutive, risultanti dalla maggiorazione del 20 per cento (25 per cento per il Mezzogiorno) delle somme attribuite nel 1977;

## COMUNI E PROVINCE — STIME DI CASSA PER IL 1978

(in miliardi di lire)

<b>INCASSI</b>	
Risorse proprie (tributarie ed altre) .....	2.775
Apporto dello Stato:	
— a titolo di entrate sostitutive di tributi soppressi .....	3.650
— a titolo di contributo nelle spese per l'istruzione .....	250
— a pareggio dei bilanci .....	6.825
	<b>13.500</b>
<b>PAGAMENTI</b>	
Servizio mutui .....	3.600
Personale .....	3.300
Perdite aziende di trasporto .....	1.300
Acquisto di beni e servizi, Trasferimenti .....	5.300
Costituzione di capitali fissi.....	500
	<b>14.000</b>
<b>SALDO .....</b>	<b>— 500</b>

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per miliardi 250 al contributo statale nelle spese per l'istruzione pubblica (ai sensi della legge n. 1014 del 1960);

per miliardi 6.825 ai contributi dello Stato, ai sensi degli articoli 10 e 11 del ricordato decreto-legge n. 946 del 1977.

Si rammenta che per l'erogazione di questi contributi il Ministro del tesoro è autorizzato a ricorrere ad operazioni di indebitamento sul mercato dei capitali.

Dal lato dei pagamenti, va anzitutto fatta una precisazione per quanto attiene al servizio mutui.

Dell'importo di miliardi 3.600 indicato nella tabella, infatti, circa miliardi 2.600 non figureranno nei bilanci degli enti locali in quanto faranno carico al bilancio dello Stato. Trattasi, più precisamente:

per circa miliardi 1.400 della prima rata per l'ammortamento dei mutui contratti per il consolidamento dei debiti a breve esistenti al 31 dicembre 1976;

per circa miliardi 1.200 dalle rate di ammortamento dei mutui contratti per il ripiano dei disavanzi economici di bilancio.

I pagamenti indicati per spese di personale e per le perdite delle aziende di trasporto (non più limitate al 50 per cento, ma per la loro totalità) risultano da valutazioni che potrebbero — soprattutto per quanto riguarda il personale — risentire di una dinamica più accentuata di particolari fattori, quali la scala mobile e le nuove assunzioni.

È stato già precisato che le operazioni di cui alla precedente tabella riguardano solo l'anno 1978 e prescindono dalle operazioni di consolidamento di pendenze pregresse, operazioni che, al momento, vengono valutate sull'ordine di 3.400 miliardi di lire.

## IV. — ENTI MUTUO-PREVIDENZIALI

In questo settore trovano considerazione, oltre agli Istituti previdenziali ed assistenziali, anche le Casse mutue di malattia.

Le stime di cassa pervenute dagli enti sono state, in primo luogo, consolidate at-

traverso l'eliminazione dei vari flussi finanziari, tra gli enti stessi: tra questi, particolare rilievo assumono le riscossioni unificate dei contributi operate dall'INPS per conto dell'INAM, nonché quelle operate dall'INAM per conto delle Casse mutue di Trento e Bolzano.

Nella tabella che segue si espone, in sintesi, il conto consolidato di tali enti, quale si determina considerando fra gli introiti gli apporti statali negli ammontari determinati in sede di stima dei flussi di cassa del bilancio dello Stato.

La tabella, nella quale è dato distinto riferimento ai flussi di cassa dell'INPS, il cui disavanzo — com'è noto — grava quasi per intero sulla Tesoreria, espone un *deficit* per l'anno 1978 di 3.300 miliardi, di cui 2.100 miliardi riguardano l'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Il disavanzo 1978 di tale istituto si colloca ad un livello di poco superiore a quello del 1977 (+ miliardi 250).

Il fenomeno, tuttavia, assume dimensioni diverse ove si considerino i trasferimenti operati dallo Stato nei due esercizi: a fronte dei 3.300 miliardi erogati nel 1977, stanno infatti i 5.350 miliardi del 1978, dal che si deduce un effettivo peggioramento della gestione INPS dell'ordine di 2.300 miliardi di lire.

Anche se a tale peggioramento può essere contrapposto il credito vantato dall'INPS per sgravi contributivi accordati al Mezzogiorno e relativi agli anni dal 1977 in poi, sta di fatto che appare evidente la crescita delle prestazioni, non sorretta da un corrispondente aumento delle contribuzioni.

Non può dirsi peraltro che tale dissesto abbia una causa contingente connessa alla difficile situazione economica del momento che si riflette sull'occupazione e quindi sull'elemento contributivo e retributivo; esso, trovando fondamento nella struttura del sistema, è destinato a crescere di anno in anno.

Sono abbastanza note le gravi previsioni che si fanno per il futuro delle gestioni INPS; nel 1980, cioè a poco più di due anni, il disavanzo di esercizio del complesso delle gestioni INPS è valutato in oltre 5.000

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ENTI MUTUO — PREVIDENZIALI; STIME DI CASSA PER L'ANNO 1978

(Conto consolidato in miliardi di lire)

	Complesso degli Enti	Di cui: INPS
<b>INCASSI</b>		
Contributi della produzione .....	24.965	14.780 (b)
Apporti dello Stato (a) .....	6.650	5.350
(di cui: per sgravi contributi) (a) .....	2.998	1.981
Apporti di altri soggetti del settore pubblico .....	45	—
Altri incassi .....	5.090	850
<b>A) TOTALE INCASSI .....</b>	<b>36.750</b>	<b>20.980</b>
<b>PAGAMENTI</b>		
Prestazioni .....	28.280	21.151 (b)
di cui:		
— sanitarie .....	3.728	52
— previdenziali .....	24.518	21.099
Oneri di funzionamento .....	1.900	927
di cui:		
— competenze al personale .....	743	309
— acquisto di beni e servizi .....	402	300
— interessi .....	614	263
Trasferimenti .....	5.070	456
— allo Stato .....	4.912	375
(di cui: per finanziamento FNAO) .....	4.000	343
— ad altri soggetti del settore pubblico .....	158	81
Altri pagamenti .....	4.800	546
<b>B) TOTALE PAGAMENTI .....</b>	<b>40.050</b>	<b>23.080</b>
<b>C) SALDO (A — B) .....</b>	<b>— 3.300</b>	<b>— 2.100</b>

(a) L'importo è quello che lo Stato stima di pagare per il 1978.

(b) Al lordo delle prestazioni (miliardi 1.545) erogate dalle Aziende autoconguagliate.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

miliardi; quello patrimoniale, al netto delle riserve legali, in oltre 13.000 miliardi.

I problemi da affrontare e risolvere sono molteplici e complessi; toccano interessi sociali e di categorie di vasta portata che generano resistenze non sempre palesi.

Occorre perciò avere il coraggio di cominciare ad affondare il bisturi nel vivo del vecchio sistema per dare ad esso, eliminando le incrostazioni che di anno in anno ne hanno appesantito la funzionalità, nuova vitalità attraverso chiare norme di facile e rapida applicazione.

Qualora per ragioni varie non si ritiene politicamente di sacrificare, con l'eliminazione delle varie distorsioni legislative in atto, i cosiddetti diritti acquisiti, conviene sempre — dato i tempi lunghi che comporta una sostanziale riforma — affrontare il problema del nuovo trattamento di quiescenza per tutti i lavoratori privati e pubblici, che iniziano l'attività lavorativa, partendo da principi di base che investano tutte le categorie e che hanno come presupposto fondamentale l'unicità di trattamento. Ciò non vuol significare peraltro il livellamento di trattamento, che almeno nel nostro sistema economico, e anche in altri, sarebbe una mera utopia egualitaria.

Nel breve periodo, però, non bisogna tralasciare di eliminare almeno le più grossolane distorsioni che hanno determinato la pesante attuale situazione. Tali:

i criteri per il riconoscimento dell'invalidità pensionabile;

il sistema della perequazione automatica delle pensioni;

il riconoscimento a più di un trattamento minimo;

le differenziazioni dell'età di pensionamento;

le duplicazioni della contingenza in misura fissa in caso di godimento di più pensioni;

le retribuzioni convenzionali inadeguate ai fini contributivi;

la contribuzione volontaria;

il moltiplicarsi delle contribuzioni figurative e dei riconoscimenti di anzianità;

le riduzioni, sospensioni ed esoneri contributivi a carattere settoriale in particolare per quanto riguarda il settore agricolo.

La perequazione automatica, infine, non dovrebbe essere limitata alle prestazioni, ma estesa anche alle contribuzioni in maniera che, quali che siano le circostanze operative, esista sempre un certo equilibrio fra le une e le altre.

Del dissesto del sistema mutuo-sanitario che si accompagna a quello previdenziale c'è ancora da puntualizzare che i fenomeni della lievitazione della spesa non accennano ad attenuarsi.

Si stima che nel 1978 il disavanzo in termini economici supererà i 1.200 miliardi di lire anche per effetto del rinnovo delle convenzioni mediche e del nuovo sistema di determinazione dei prezzi dei farmaci; cause queste che hanno anticipato inopportuno il dilatarsi dei costi propri del nuovo servizio sanitario nazionale che, secondo il disegno di legge in corso di esame al Parlamento, dovrebbe entrare in vigore dal 1° gennaio 1979.

Ma la vera causa dell'abnorme espansione della spesa, che incide direttamente o indirettamente sul costo del lavoro, sta essenzialmente nella mancanza, nel Paese, di una coscienza sanitaria da parte degli utenti, le cui richieste di prestazioni non sempre sono giustificate da effettive esigenze sanitarie.

Il mutuato ritiene suo diritto avere quante più prestazioni possibili (ed in particolare farmaci) sulla base di un discutibile diritto derivantegli da una sua partecipazione (poca o molta, non importa) attraverso i contributi che corrisponde il datore di lavoro in corrispondenza di una quota di salario trattenutagli.

Acquista, quindi, rilevanza qualsiasi mezzo che tocchi l'interesse immediato del mutuato (*ticket*), ma soprattutto una disinteressata collaborazione della categoria dei medici senza la quale non si arresta il ritmo anomalo della ascesa della spesa sanitaria.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Fra le cause che influiscono in modo determinante a tale ascesa sono da annoverare:

il crescente ricorso alle prestazioni dovute spesso all'insoddisfazione del paziente per la scadente qualità delle prestazioni ricevute;

l'incentivo al consumismo conseguente ad incontrollate forme di pubblicità, alle quali non sono estranei gli interessi economici degli operatori;

l'ignoranza degli effetti dannosi dei medicinali, spesso taciuti;

l'assenteismo dal lavoro che determina richiesta di prestazioni sanitarie, ma soprattutto di prestazioni economiche;

l'incremento della popolazione anziana con maggiori bisogni assistenziali;

l'enorme numero di prodotti medicinali prescrittibili.

## V. — AZIENDE AUTONOME

La previsione di cassa del settore delle Aziende autonome (Ferrovie, Monopoli, Poste, ANAS e Telefoni) è stata predisposta sulla base delle stime formulate dalle singole Amministrazioni rettificata con l'eliminazione dei flussi interni al settore e tenuto conto dei previsti pagamenti a carico del bilancio dello Stato, ivi compresi quelli a copertura del disavanzo di gestione delle Aziende ferroviaria e postale.

Le stime, espone nella successiva tabella di sintesi, concludono con un disavanzo di 550 miliardi.

Tale disavanzo, insieme agli apporti statali netti che risultano nel complesso dell'ordine di 4.400 miliardi, misura in termini di cassa il complessivo impatto del settore sul Tesoro.

L'analisi comparativa tra i diversi aggregati di entrata e spesa consente alcune significative notazioni sul complessivo squilibrio economico-finanziario del settore.

In particolare per quanto riguarda le entrate, la nota, continua crescita degli apporti a carico del bilancio dello Stato evidenzia come l'autosufficienza finanziaria delle varie aziende vada progressivamente deterioran-

dosi con il decrescere dell'incidenza sulle risorse finanziarie delle aziende dei proventi derivanti dalla commercializzazione dei servizi prodotti.

Tale situazione di squilibrio riguarda soprattutto le Aziende ferroviaria, postale e l'ANAS e, se per quest'ultima appare giustificata dalla strutturale assenza di significative risorse proprie, merita di essere approfondita per le prime due.

Al riguardo occorre chiaramente affermare che finchè permarrà una visione troppo socializzata delle politiche tariffarie che si vuole imporre alle aziende, sarà assai difficile cercare di ridurre il disavanzo dal momento che l'inevitabile crescita degli oneri di funzionamento e di investimento ben difficilmente potrà trovare significativa copertura in aumenti dei proventi commerciali legati solo all'incremento del traffico.

È in questa prospettiva che va pertanto esaminato il problema di una significativa revisione tariffaria che, pur nella giusta considerazione di « reali e imprescindibili » esigenze di carattere sociale, consideri adeguatamente anche la necessità di una maggiore remuneratività delle tariffe dei servizi pubblici.

In particolare per quanto riguarda le Ferrovie dello Stato va affrontato il problema del complesso degli obblighi di servizio, tariffari e contributivi imposti all'azienda per i quali la stessa ne riceve compensazione a carico del bilancio dello Stato in relazione al disposto di specifici regolamenti comunitari.

Secondo le previsioni del progetto di bilancio per il 1978 l'onere a carico del bilancio è quantificato in 926 miliardi relativi in parte (miliardi 177) al congruaggio delle somme dovute per l'esercizio 1975.

Tale onere in particolare riguarda l'applicazione di tariffe a carattere sociale (miliardi 244) o di altri obblighi tariffari (miliardi 96), l'esercizio di linee a scarso traffico e di impianti passivi (miliardi 208), il disavanzo del servizio traghetti con la Sardegna (miliardi 11) nonché per 367 miliardi la cosiddetta « normalizzazione dei conti » riguardante essenzialmente, oltrechè più gravosi oneri contributivi imposti all'azienda, il ripiano degli oneri finanziari dei mutui

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contratti per il riclassamento e rinnovamento degli impianti e la copertura dei disavanzi di gestione.

Rinviando al medio periodo, nel quadro della complessiva ristrutturazione e riorganizzazione operativa dei servizi, un più rigido contenimento degli oneri per l'esercizio di linee a scarso traffico e, in prospettiva, per la riduzione di quelli a carattere strettamente finanziario, nell'immediato potrebbe addivenirsi all'eliminazione o quanto meno ad una drastica riduzione delle varie agevolazioni tariffarie, escluse quelle a carattere sociale delle quali, peraltro, va prospettato l'adeguamento in linea con quanto previsto per gli altri servizi pubblici di linea.

Per quanto riguarda invece l'azienda postale appare difficile considerare « esigenza sociale » un disavanzo che nel progetto di bilancio per il 1978 raggiunge la cifra di 559 miliardi anche se, notoriamente, alcune facilitazioni tariffarie per il settore delle spedizioni in abbonamento sono da tempo considerate indirette sovvenzioni a favore dell'industria tipografica e giornalistica.

Pur non trascurando le esigenze di tali settori, da affrontare peraltro nel quadro di una più generale riforma dell'editoria, va sottolineata l'esigenza di fissare per i vari servizi postali un più preciso riferimento delle tariffe al costo di produzione dei servizi stessi, in considerazione del fatto che, malgrado i ritocchi disposti all'inizio del 1977, anche nelle previsioni di bilancio per il 1978 il provento dei servizi (miliardi 1.481) si dimostra largamente insufficiente a coprire i soli oneri di personale e di funzionamento (miliardi 1.728).

In conclusione, risulta evidente la complessità dei problemi da affrontare per l'avvio ad un risanamento del settore, anche per la continua lievitazione degli oneri di funzionamento in relazione agli andamenti delle spese per il personale e dei ritmi di inflazione; ciò pone, tra l'altro, l'esigenza di una profonda meditazione della formulata richiesta di uno sganciamento dell'azienda ferroviaria dal quadro del pubblico impiego.

## AZIENDE AUTONOME DELLO STATO: STIME DI CASSA PER L'ANNO 1978

(Conto consolidato in miliardi di lire)

<b>INCASSI</b>	
Vendita di beni e servizi .....	3.600
Apporto dello Stato (a) .....	4.470
— contributi .....	2.670 (a)
— anticipazioni a copertura deficit .....	1.800
Apporti di altri soggetti del settore pubblico .....	80
Altri incassi .....	1.300
<b>A) TOTALE INCASSI .....</b>	<b>9.450</b>
<b>PAGAMENTI</b>	
Competenze al personale .....	3.850
Acquisto di beni e servizi .....	2.000
Trasferimenti .....	300
di cui:	
— allo Stato .....	110
— ad altri soggetti del settore pubblico .....	190
Interessi .....	550
Costituzione capitali fissi .....	2.000
Altri pagamenti .....	1.300
<b>B) TOTALE PAGAMENTI .....</b>	<b>10.000</b>
<b>C) SALDO (A — B) .....</b>	<b>— 550</b>

(a) Gli introiti sono quelli che lo Stato stima di pagare per il 1978, compreso il rimborso forfettario all'Azienda delle poste e delle telecomunicazioni per agevolazioni tariffarie.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A completamento del quadro del settore, vanno considerate altresì le operazioni che il sistema postale esegue per conto del Tesoro, sotto forma di pagamento dei titoli di spesa e delle pensioni, nonchè in esecuzione del servizio vaglia e risparmi postali.

Il complesso di tali rapporti è stato valutato per il 1978 con un saldo attivo per la tesoreria di miliardi 100.

Consegue pertanto che l'incidenza globale sulla tesoreria del comparto Aziende autonome, comprensivo dei citati rapporti Tesoro-poste, ammonta per il 1978, ad un *deficit* di miliardi 450.

## VI. — ENTI OSPEDALIERI

La stima di cassa del settore degli enti ospedalieri è stata predisposta, in assenza di specifiche previsioni dei singoli enti, sulla base della decisione del CIPE in merito al fabbisogno per il 1978 del Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera.

Occorre, peraltro, precisare che tale valutazione, quantificata in 5.135 miliardi, attiene solo al fabbisogno di competenza del FNAO per il 1978 in quanto, com'è noto, la legge n. 386 del 1974, istitutiva dello stesso FNAO, ha inteso, oltrechè separare nettamente le nuove gestioni da quelle pregresse, introdurre il principio dell'autosufficienza finanziaria di ogni esercizio attraverso la precisa correlazione tra le diverse spese ed il predeterminato ammontare del FNAO e delle altre risorse acquisite dagli enti. La netta separazione contabile tra gestione di competenza e gestione dei residui comporta che di quest'ultima non si tenga conto, oltrechè nella stima del fabbisogno del FNAO, anche nelle stime di cassa relative alle attività degli enti ospedalieri.

Quanto alla metodologia di calcolo adottata dal CIPE per la valutazione del fabbisogno del FNAO per il 1978, essa si è basata sulla prevedibile evoluzione del fabbisogno determinato per il 1976 in relazione ad ipotesi di variazione degli oneri distinte per i due settori della ospedalità pubblica e privata cui concorre il FNAO.

Per la ospedalità pubblica le ipotesi assunte scontano per un verso il maggior onere per spese di personale — derivante sia dall'integrale applicazione del rinnovo del contratto del personale ospedaliero nei termini a suo tempo concordati per l'intero settore del pubblico impiego, sia dall'aumento dell'indennità integrativa speciale e dall'evoluzione della situazione di fatto dello stesso — e per l'altro verso un aumento delle « altre spese » in misura pari al 19 per cento per il 1977 e al 14 per cento per il 1978. Quanto alla ospedalità privata si è ipotizzato, in relazione all'evoluzione della congiuntura, un incremento del 18 per cento nel 1977 e del 13,8 per cento nel 1978.

Ciò premesso, va sottolineato che l'importo del FNAO per il 1978 corrisponde a circa il 3 per cento del prodotto nazionale lordo previsto per lo stesso anno: tale percentuale è sostanzialmente in linea con la percentuale prevista nel progetto di riforma sanitaria per l'intera assistenza sanitaria della quale quella ospedaliera rappresenta circa il 45 per cento.

Merita infine ricordare che, per la prima volta, nel 1978, il CIPE è stato in grado di determinare, prima dell'inizio dello esercizio, il fabbisogno del FNAO consentendo in tal modo di programmare, già in bilancio, i necessari mezzi di copertura con la previsione del ricorso al mercato per la parte eccedente le risorse che affluiranno attraverso i normali canali di finanziamento.

L'importo previsto in bilancio, in relazione a sfasamenti temporali tra competenza e cassa, dovrebbe tradursi, nell'anno, in effettive erogazioni dallo Stato alle Regioni per circa 5.200 miliardi di lire.

Tale cifra sarà devoluta per 4.450 miliardi (85,6 per cento) agli Enti ospedalieri, quale apporto del FNAO, e per la restante parte, alle case di cura private.

In aggiunta, si stima che le Regioni erogheranno per attrezzature sanitarie agli Enti ospedalieri pubblici altri 350 miliardi di lire che, uniti alle entrate acquisite direttamente dai singoli Enti, faranno ascendere le risorse a disposizione degli stessi a circa 5.000 miliardi al netto delle somme erogate

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

a integrazione delle quote riscosse per il 1975 e il 1976 (legge n. 565/1977).

Da quanto precede appare evidente che l'intento principale della miniriforma realizzata dalla legge n. 386/1974 di « dominare » l'andamento della spesa ospedaliera è stato vanificato.

È auspicabile che, eliminata con l'inizio del 1978 una delle cause della lievitazione della spesa — vale a dire la mancata tempestività dei flussi mensili di finanziamento — con il versamento alle Regioni di un dodicesimo del 95 per cento del fabbisogno annuale, si verifichi, al più presto, una inversione di tendenza nella sensibile lievitazione della spesa che possa rendere compa-

tibile la stessa con le limitate risorse pubbliche.

A ciò però non è sufficiente una modifica delle modalità di finanziamento, ma occorre intervenire al più presto con una opportuna programmazione, a livello nazionale e regionale, della spesa corrente e degli investimenti; con una accorta politica del personale che non lasci spazio ad accordi aziendali o locali; con la responsabilizzazione degli amministratori; con l'adozione di appropriate forme di controllo che, senza appesantire la gestione, consentano di verificare continuamente la corrispondenza dell'attività amministrativa alla programmazione sia dal punto di vista tecnico-funzionale che dal punto di vista finanziario.

## ENTI OSPEDALIERI: STIME DI CASSA PER IL 1978

(in miliardi di lire)

<b>INCASSI</b>	
Apporto delle Regioni .....	4.800
— per FNAO (a) .....	4.450
— per attrezzature sanitarie .....	350
Rendite patrimoniali .....	20
Proventi diversi .....	180
<b>A) TOTALE INCASSI .....</b>	<b>5.000</b>
<b>PAGAMENTI</b>	
Competenze al personale .....	2.850
Acquisto di beni e servizi .....	1.000
Interessi .....	100
Costituzione di capitali fissi .....	500
Altri pagamenti .....	550
<b>B) TOTALE PAGAMENTI .....</b>	<b>5.000</b>
<b>C) SALDO (A — B) .....</b>	<b>—</b>

(a) L'importo corrisponde alla stima del pagamento regionale in conto FNAO.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## VII. — ENTI PORTUALI

La tabella di sintesi, che riporta gli incassi ed i pagamenti stimati per l'anno 1978, è stata predisposta utilizzando i dati analitici pervenuti dai consorzi, dagli enti autonomi dei porti e dalle aziende dei mezzi meccanici e magazzini portuali.

A fronte degli incassi complessivi di miliardi 275 sono previsti pagamenti, per miliardi 300 con un saldo negativo di miliardi 25.

I dati di che trattasi considerano le entrate e le spese finali e si riferiscono unicamente alla gestione portuale, per cui risultano depurati della parte afferente le gestioni aeroportuali ove esistenti.

Le entrate derivanti dalla vendita di beni e servizi riguardano le applicazioni tariffarie per operazioni di sbarco, imbarco e movimento merci, i diritti di sosta nonché i proventi connessi al traffico.

Gli apporti dallo Stato e da altri soggetti del settore pubblico comprendono i contributi di legge statali, regionali, di altri enti pubblici, nonché le devoluzioni di tasse erariali.

Le spese di personale, oltre agli emolumenti diretti e indiretti al personale dipendente, riflettono anche gli oneri per il personale in quiescenza erogati dagli enti stessi.

Gli acquisti di beni e servizi includono le acquisizioni di immobilizzazioni tecniche (spese per la costruzione e la ristrutturazione di opere portuali e per gli immobili in genere) e di mezzi di trasporto, le spese di

ripristino e manutenzioni, nonché l'approvvigionamento di beni di consumo.

Il disavanzo complessivo di cassa, che già sconta i trasferimenti dallo Stato e da altri enti pubblici e la devoluzione di tasse erariali, merita talune considerazioni, essendo gli introiti tariffari per i servizi resi dagli enti largamente inferiori agli effettivi costi di produzione.

I trasferimenti dal settore pubblico si concretizzano in una riduzione media tariffaria del 30 per cento di cui beneficia sia il commercio di importazione che quello di esportazione che, come è noto, rappresentano, rispettivamente, i due terzi e un terzo dell'intero traffico marittimo.

A ciò si aggiunge una tendenza dei vari enti portuali a perseguire una politica di contenimento delle aliquote tariffarie.

Per altro verso, l'applicazione del nuovo contratto unico nazionale, che ha avuto applicazione per la prima volta nel triennio 1975-77 ha portato gli enti in discorso ad affrontare il problema della copertura finanziaria dei relativi oneri che, in quel triennio, si sono raddoppiati e in taluni casi triplicati. A ciò non ha fatto riscontro un auspicabile aumento della produttività del lavoro portuale o una riorganizzazione delle strutture e dei servizi che la natura economica degli enti in discorso deve comportare.

Occorre pertanto porre in atto strumenti più aderenti ed efficaci per la conoscenza di tali fenomeni economici e gestionali al fine precipuo di addivenire ad una concreta ristrutturazione dei servizi del settore.

## ENTI PORTUALI: STIME DI CASSA PER L'ANNO 1978

(Conto consolidato in miliardi di lire)

INCASSI	
Vendita di beni e servizi .....	145
Apporti dello Stato (a) .....	5
Apporti di altri soggetti del settore pubblico .....	25
Altri incassi .....	100
A) TOTALE INCASSI .....	275

(a) L'importo è quello che lo Stato stima di pagare per il 1978.

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PAGAMENTI	
Competenze al personale .....	97
Acquisto di beni e servizi .....	36
Interessi .....	10
Altri pagamenti .....	157
B) TOTALE PAGAMENTI .....	300
C) SALDO (A — B) .....	— 25

## VIII. — ENEL

Il preconsuntivo dell'esercizio 1977 presenta un saldo negativo di miliardi 896, quale risultato netto degli incassi e dei pa-

gamenti, da coprire con il ricorso al mercato.

I dati analitici risultano evidenziati nella tabella che segue:

## ENEL — DATI DI PRECONSUNTIVO 1977

(in miliardi di lire)

INCASSI	
Vendita di beni e servizi .....	3.603
Ammortamenti e accantonamenti .....	570
Trasferimenti dallo Stato per fondo di dotazione .....	500
Altri incassi .....	1.480
A) TOTALE INCASSI .....	6.153
PAGAMENTI	
Spese di personale .....	1.416
Acquisto di beni e servizi .....	2.441
Trasferimenti .....	37
Interessi passivi .....	1.073
Ammortamenti e accantonamenti .....	570
Investimenti .....	1.512
B) TOTALE PAGAMENTI .....	7.049
C) SALDO (A — B) .....	— 896

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nelle previsioni per lo stesso anno 1977, elaborate sulla base dei dati consuntivi dell'anno 1976 all'epoca disponibili, era considerato un fabbisogno netto, da coprire mediante ricorso al mercato, di miliardi 1.445.

Il minor saldo negativo di miliardi 549 è dovuto essenzialmente:

alla esclusione degli aumenti dell'indennità di contingenza degli accantonamenti al fondo indennità e previdenza di personale per effetto della legge 31 marzo 1977, n. 91 (miliardi 102);

alla minore spesa per acquisto di beni e servizi (miliardi 519), conseguente ai minori acquisti di combustibili per produzione termica a seguito della eccezionale idraulicità avutasi nel 1977 e ai minori impianti realizzati;

alla minore spesa degli interessi passivi (miliardi 69), per la riduzione del fabbisogno finanziario e per diminuzione del costo del denaro a breve termine;

alla contrazione delle spese per investimenti (miliardi 95), dovuta al ritardato inizio dei lavori di costruzione di nuovi impianti di produzione.

A fronte delle predette minori spese, si è verificata una lievitazione delle spese di personale per miliardi 76, dovuta, tra l'altro, al maggior numero dei punti di contingenza ed all'aumento della aliquota di contribuzione al fondo pensione.

Il minor ricorso al mercato si è concretizzato nel minor indebitamento a lungo termine, nella riduzione dell'indebitamento a breve e nei maggiori scarti di emissione relativi a prestiti a lungo termine.

Per la copertura del suo fabbisogno finanziario, l'ENEL ha fatto ricorso anche al mercato estero, perfezionando alla fine del 1977 un prestito di 200 milioni di dollari, della durata di 5 anni, prorogabile a 7 anni, ad un tasso d'interesse superiore 1,1/8 di punto al tasso d'interesse (Libor) vigente a Londra per i depositi bancari.

La previsione in termini di cassa per l'anno 1978, che tiene conto di tali risultati e dei programmi stabiliti, senza peraltro considerare gli interventi riequilibratori quali gli aumenti tariffari e l'aumento del fondo di dotazione, risulta dalla seguente tabella di sintesi predisposta sulla base dei dati pervenuti dall'ENEL.

I maggiori incassi valutati per l'anno 1978 rispetto alle risultanze provvisorie del precedente esercizio (+ miliardi 1.391) escludendo gli interventi riequilibratori, sono dovuti alla vendita di beni e servizi ed altre minori entrate. La maggiore stima dei pagamenti per l'anno 1978 riguarda essenzialmente l'acquisto di beni e servizi per oltre 1.240 miliardi e le spese di investimento per oltre 700 miliardi.

Tali aumenti sono in larga misura dovuti all'attivazione del programma nucleare.

Le spese del personale sono stimate in miliardi 1.623 con un incremento di circa miliardi 200 rispetto alle risultanze del pre-consuntivo 1977.

Il fabbisogno complessivo, pertanto, si stabilisce in miliardi 2.171, superiore di miliardi 1.275 a quello del 1977, con conseguente maggiorazione della spesa per interessi.

Tale fabbisogno sarà coperto facendo ricorso al mercato dei capitali, sia interno che estero. Il ricorso a prestiti esteri è valutato dall'ENEL intorno a 400 milioni di dollari.

Per quanto riguarda i risultati di gestione dell'ENEL e le conseguenti necessità finanziarie occorre sottolineare che essi sono influenzati in modo determinante dalle agevolazioni tariffarie accordate a una grossa parte dell'utenza domestica. Infatti gli utenti domestici con potenza impegnata fino a 3 Kw godono di tariffe agevolate sia per quanto concerne la quota fissa, sia per i compensi (prezzo e sovrapprezzo termico) applicate ai primi 1.800 kWh annuali di consumo (cosiddetta « fascia sociale »).

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA: STIMA DI CASSA PER L'ANNO 1978

(in miliardi di lire)

<b>INCASSI</b>	
Vendita di beni e servizi .....	4.234
Apporti dello Stato per fondo di dotazione (a) .....	500
Ammortamenti e accantonamenti .....	760
Altri incassi .....	2.050
<b>A) TOTALE INCASSI .....</b>	<b>7.544</b>
<b>PAGAMENTI</b>	
Competenze al personale .....	1.623
Acquisto di beni e servizi .....	3.682
Trasferimenti .....	40
Interessi .....	1.363
Ammortamenti e accantonamenti .....	760
Costituzione di capitali fissi.....	2.247
<b>B) TOTALE PAGAMENTI .....</b>	<b>9.715</b>
<b>C) SALDO (A — B) .....</b>	<b>— 2.171</b>

(a) L'importo è quello che lo Stato stima di pagare per il 1978.

Tale agevolazione, che avvantaggia 16,5 milioni di utenti domestici, pari al 94,9 per cento di tale utenza, comporta per l'ENEL, in base ai consumi ed alle tariffe attuali, minori introiti dell'ordine di 500 miliardi di lire all'anno, oltre ai conseguenti notevoli oneri finanziari, e ciò senza considerare il fatto che i prezzi fissati dai vigenti provvedimenti per l'utenza domestica non agevolata risultano anch'essi inferiori ai relativi costi.

La necessità di trovare soluzioni anche alternative all'attuale normativa tariffaria relativa alla fascia sociale ed ai problemi

finanziari che ne derivano all'ENEL scaturisce, tra l'altro, dalle seguenti considerazioni:

l'agevolazione ha un peso determinante sulla gestione dell'ENEL e, con gli attuali tassi di interesse, l'onere a carico dell'Ente si raddoppia in circa 4 anni, indipendentemente dall'aumento dei consumi agevolati; i consumi agevolati, a loro volta, possono ancora aumentare fino all'80 per cento in più dell'attuale livello (il consumo medio a tariffa agevolata è di circa 1.000 kWh all'anno per utente contro i 1.800 kWh della fascia sociale);

l'agevolazione stimola gli sprechi energetici;

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vi è un notevole « spreco » dell'agevolazione a favore di famiglie abbienti (l'agevolazione interessa il 94,9 per cento di tutti gli utenti domestici), da cui deriva l'esigenza di ricercare soluzioni opportune che permettano di meglio individuare le categorie sociali da salvaguardare.

Considerato, peraltro, che il previsto aumento delle tariffe elettriche non risulterebbe neppure sufficiente — secondo dati ricavati dal *budget* 1978 — a coprire l'incremento del solo costo del personale — valutato mediamente al 15,80 per cento — l'Ente dovrebbe preoccuparsi di ricondurre la gestione entro limiti di una maggiore efficienza aziendale:

contenendo al massimo — sia sotto lo aspetto numerico che sotto l'aspetto retributivo — l'incidenza delle spese di personale;

riducendo al massimo la dilazione media del fatturato nei riguardi dell'utenza — in atto stimata mediamente in 157 giorni — con conseguente riduzione dei crediti verso gli utenti;

riducendo conseguentemente, l'esposizione debitoria a lungo ed a breve la cui massa di interessi passivi incide per il 35 per cento sui ricavi connessi alla vendita di energia;

eliminando ogni forma concessiva di prestiti agevolati a favore del personale dipendente.

IX. — RISULTATI D'INSIEME  
DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

Esaminate singolarmente le valutazioni delle operazioni di cassa dei vari centri di spesa, può procedersi ad una stima del complessivo fabbisogno del settore pubblico allargato, nel quale si tiene conto delle ulteriori spese non ancora recepite nel bilancio dello Stato (miliardi 1.230) mentre si prescinde dalle operazioni di consolidamento (miliardi 4.900, di cui 3.400 per la finanza locale e 1.500 per il fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera).

Tale fabbisogno del settore pubblico allargato viene a determinarsi come segue:

## Disavanzo del bilancio statale:

— situazione di fatto .....	Miliardi	24.600	
— spese aggiuntive .....	»	1.230	
		—————	Miliardi 25.830
Fabbisogno di Tesoreria .....	»	900	
			—————
			Miliardi 26.730
Disavanzo degli enti di malattia .....	»	1.200	
Disavanzo ENEL .....	»	2.200	
Spese degli enti locali per investimenti .....	»	500	
			—————
			Miliardi 30.630
Apporti agli istituti di credito speciale .....	»	250	
			—————
			Miliardi 30.380
			=====

Il predetto importo di 30.380 miliardi non può, tuttavia, essere indicato quale fabbisogno del settore pubblico allargato, non corrispondendo esso all'effettivo assorbimento di risparmio che nel 1978 verrà ad

operarsi per le esigenze proprie del settore pubblico.

Occorre, infatti, notare — e porre nel giusto rilievo — che spesso il bilancio dello Stato è chiamato ad intervenire con opera-

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zioni finanziarie in favore di enti che operano nella sfera privata, a loro sostituendosi nel reperimento delle necessarie risorse sul mercato dei capitali.

Trattasi, in effetti, di risorse che trovano la loro definitiva destinazione nel settore privato, per cui appare corretto prescindere da esse in una valutazione della quota di risparmio assorbita dal settore pubblico.

A questi fini non appare però opportuno scendere in analisi troppo dettagliate, per cui sembra sufficiente soffermarsi soltanto sul volume di pagamenti previsti a titolo

di conferimento a fondi di dotazione di enti che non sono considerati nel settore pubblico.

Tali pagamenti sono valutati nell'ordine di 1.100 miliardi per cui, in definitiva, l'assorbimento di risparmio da parte del settore pubblico allargato può — al momento — individuarsi per il 1978 in 29.280 miliardi di lire fatto salvo l'auspicato suo contenimento — attraverso operazioni di incremento delle entrate e di riduzione delle spese — nei limiti che possono ritenersi compatibili con la capacità del sistema.

## CAPITOLO III

## FLUSSI FINANZIARI E ESPANSIONE DEL CREDITO

Nell'anno 1977 il disavanzo del settore pubblico allargato è risultato di 21.000 miliardi di cui 7.750 costituiti dalla differenza tra entrate e spese correnti e per il resto da erogazioni per investimenti sia nella pubblica amministrazione che nelle aziende autonome e nell'ENEL, da contributi agli investimenti e da concessioni di credito. La espansione del credito totale interno si può valutare secondo dati ancora in parte provvisori in 35.500 miliardi; il settore privato e gli investimenti hanno pertanto beneficiato oltre che della differenza tra espansione del credito totale interno e disavanzo del settore pubblico, pari a 14.500 miliardi anche della differenza tra quest'ultimo disavanzo e la parte corrente dello stesso, pari a 13.250 miliardi; nel complesso, poco meno di 28.000 miliardi.

Fino a settembre l'espansione del credito totale interno è proceduta approssimativamente in linea con l'obiettivo di espansione di 30.000 miliardi tra il marzo del 1977 e il marzo del 1978, obiettivo concordato con il FMI. Nel quarto trimestre si manifestava una divergenza fra andamento del fabbisogno del settore pubblico allargato e dati contenuti nella lettera di intenti (e presi a base per la proiezione del fabbisogno di credito dell'economia) di circa 4.500 miliardi; l'eccedenza dell'espansione del credito totale interno rispetto agli obiettivi per l'anno solare è essenzialmente riconducibile a tale divergenza.

Per l'anno 1978, analisi preliminari indicherebbero in 38.000 miliardi la cifra massima di espansione del credito totale inter-

no compatibile con un sostanziale equilibrio dei movimenti autonomi dei capitali, con un accumulo di scorte sia di prodotti finiti sia di semilavorati e materie prime che non assuma carattere speculativo, con un aumento del reddito a prezzi costanti del 2-2,5 per cento e a prezzi correnti del 15-16 per cento, con una sostanziale stabilità del tasso di cambio e con un avanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti pari a circa l'1 per cento del reddito nazionale. Analisi più complete, che potranno essere eseguite allorchè si disporrà di elementi più precisi circa la possibile evoluzione degli aggregati macro-economici nel corso del 1978, potranno portare a revisioni della menzionata cifra di 38.000 miliardi, in aumento o in diminuzione, che non dovrebbero eccedere i 2.000 miliardi.

Nel valutare la cifra di 38.000 miliardi riferita all'anno 1978 occorre tener presente il minor peso che gli investimenti fissi avranno nella composizione della domanda globale rispetto all'anno 1977: gli investimenti in attrezzature nell'anno 1977 sono cresciuti in termini reali del 5 per cento rispetto all'anno precedente; nel 1978, pur ipotizzando un andamento crescente del flusso di investimenti in corso d'anno, si prevede una caduta del 3 per cento, sempre in termini reali, rispetto al 1977. Nel valutare il flusso di credito relativo al 1978, occorre altresì tener conto della buona situazione di liquidità, soprattutto del settore imprese, alla fine dell'anno 1977 rispetto alla stessa situazione alla fine del 1976; l'andamento abbastanza favorevole della bilancia dei paga-

## LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

menti nella prima parte dell'anno (rispetto al forte disavanzo dei primi mesi del 1977), fornirà un ulteriore apporto di liquidità, di cui l'attività produttiva potrà giovare nel corso dell'anno.

La non esatta definizione delle ipotesi relative ai vari aggregati impedisce una precisa valutazione dell'entità dei finanziamenti richiesti dagli operatori privati al sistema degli istituti di credito speciale, alle aziende di credito, al mercato finanziario. Ipotizzando, in prima approssimazione, per tali finanziamenti nel 1978 un valore uguale a quello del 1977, si deduce per differenza che il disavanzo del settore pubblico allargato dovrà ridursi dai 29.280 miliardi attualmente previsti a circa 23.500.

Circa l'ipotesi di costanza in valore assoluto dei flussi di credito che giungono al settore produttivo direttamente dal sistema finanziario — ipotesi che non terrebbe conto quindi degli aumenti del reddito e degli

investimenti in termini nominali — si richiama di nuovo la buona situazione di liquidità delle imprese, la caduta degli investimenti in termini reali e soprattutto l'entità di pagamenti per debiti pregressi della pubblica amministrazione e l'aumento di fondi di dotazione delle imprese pubbliche i cui ammontari non sono compresi nel disavanzo di 29.280 miliardi. Appare infatti una netta tendenza alla crescita nel bilancio della quota costituita da erogazioni per investimenti, contributi agli investimenti e concessione di crediti che sono da ritenere in prima approssimazione sostitutivi dei finanziamenti bancari. In ogni caso, però, la irregolarità di tali pagamenti e specialmente di quelli per debiti pregressi ricordati più sopra e il fatto che il loro afflusso non è uniformemente distribuito nel sistema economico creano problemi per il controllo della liquidità e per la gestione della politica monetaria nel corso dell'anno.