

## INTRODUZIONE

L'evoluzione legislativa intervenuta negli ultimi due anni ha impresso un moto fortemente innovativo al processo di affinamento dei conti della finanza pubblica. La presente relazione annuale, seconda della serie, segna una nuova tappa sulla strada indicata dal legislatore. Confrontata con la precedente, essa presenta una identità di oggetto, la stima delle previsioni di cassa del settore statale e dell'intero settore pubblico allargato, ma si distingue per nuove e più mature rilevazioni e classificazioni.

In questo documento si fornisce un consuntivo dell'attività dell'operatore pubblico nel 1978 e una previsione su quella del 1979. Esso consente di meglio valutare le linee di intervento ipotizzate nel programma triennale, e quindi porre le basi per una loro più concreta articolazione, per il biennio 1980-1981.

Diversi fattori hanno dato impulso al movimento in avanti che si è compiuto nell'arco degli ultimi dodici mesi. È migliorato, sia pure a fatica e con risultati solo parzialmente soddisfacenti, lo stato delle informazioni sui conti delle autorità decentrate del settore pubblico. È emersa più fortemente l'esigenza di raccordare i risultati di insieme del bilancio pubblico alle altre grandezze in cui si esprime l'economia del paese. Si è dovuto quindi procedere a riclassificazioni che tenessero conto, da un lato, del superamento di schemi oggi dotati di minore significatività rispetto al passato, e dall'altro di più puntuali elementi di congiunzione tra gli aggregati della finanza pubblica e quelli finanziari, monetari ed economici in generale. Si è affermata la necessità, legislativamente sancita dalla fondamentale legge 468 del 1978, di inserire un'azione pluriennale di finanza pubblica nella più ampia manovra

di politica economica, aprendosi con ciò il problema di come rendere efficaci i bilanci pubblici per il raggiungimento degli obiettivi allocativi, distributivi, di stabilizzazione e di sviluppo. Sotto quest'ultimo profilo una lettura della presente Relazione volta a misurare il cammino compiuto dovrà tenere conto non soltanto della Relazione precedente, ma anche del documento del Ministero del tesoro del 31 agosto 1978 e del Programma triennale 1979-1981 presentato nel gennaio di quest'anno al Parlamento.

Per quanto riguarda i flussi di informazioni, si sono indubbiamente compiuti progressi. Ma il tragitto da compiere per conseguire una piena padronanza conoscitiva dei fenomeni è ancora lungo. Ciò, tanto più in quanto la costellazione degli enti del settore pubblico allargato è ancora in movimento sul piano istituzionale. Il 1979 vede, in particolare, l'avvio della riforma sanitaria incentrata sul Servizio sanitario nazionale che opera attraverso le unità sanitarie locali. Ciascuna di esse diventa soggetto finanziario pubblico in un settore tendenzialmente assai dinamico, quale quello degli interventi sanitari nell'ampia accezione fissata dalla legge di riforma. Diviene perciò essenziale la conoscenza e il controllo dei flussi che interessano gli elementi cellulari del Servizio sanitario nazionale. Si rende quindi più acuto il problema di un rapido accrescimento delle possibilità di informazione in generale relativamente ai conti dell'intero sistema di enti del settore pubblico allargato. Gli studi in corso si appuntano sui meccanismi di rilevazione immediata ottenibili attraverso la fonte rappresentata da un servizio riformato di tesoreria.

Appartiene, ad un tempo, al processo di miglioramento delle conoscenze e alla nor-

malizzazione delle procedure dei conti pubblici il problema della puntuale periodizzazione dei flussi.

Si tratta in sostanza di rendere oggettivo, cioè tale da obbedire il più possibile a regole di automaticità e di istantaneità, il meccanismo di cassa. Sul piano legislativo il concetto dei movimenti di cassa è stato definito. L'articolo 2 della legge 468 chiarisce che « si intendono per incassate le somme versate in tesoreria e per pagate le somme erogate dalla tesoreria ». È necessario ora che le procedure amministrative diano seguito pratico al principio affermato dalla legge. Occorre in altre parole che le operazioni di incasso e di pagamento fluiscano secondo ritmi propri, con la progressiva riduzione dei margini di discrezionalità circa il tempo di effettuazione delle operazioni. Se così non fosse, si potrebbero determinare, soprattutto a cavallo dei limiti del periodo annuale, accelerazioni o slittamenti il cui risultato altererebbe l'attendibilità dei conti pubblici annuali e della loro successione ed evoluzione. Ritardi nella contabilizzazione delle entrate tributarie, come si ebbero di fatto in talune circostanze passate, eventualmente associati ad una parallela accelerazione di spesa, specialmente per trasferimenti, determinerebbero un profilo illusorio nella serie annuale dei conti pubblici: nell'ipotesi fatta, ad un disavanzo maggiore per il primo anno ne seguirebbe uno minore per il secondo. Le operazioni del Tesoro in questo campo devono obbedire alla sola regola dell'oggettività. Essa diventa ancora più necessaria, ora che la legge 468 ha instaurato la programmazione pluriennale della finanza pubblica, che comporta il tenere sotto controllo, anno per anno, l'evoluzione assoluta e relativa delle grandezze finanziarie che interessano il settore pubblico.

Ma non è solo questione di puntualità e attendibilità delle informazioni. La questione è anche di come organizzarle, in modo che esse risultino significative al massimo grado. Con questa seconda Relazione annuale sembra lecito affermare che un importante passo in avanti si compie. Si abbandona l'organizzazione delle informazioni che si era seguita l'anno scorso e che era essenzialmente basa-

ta sul bilancio di competenza dello Stato e sulle operazioni di cassa del settore statale, presentate peraltro piuttosto in forma di-saggregata che non in un organico quadro di raccordo. Si introduce un nuovo schema di analisi fondato su due conti consolidati e su una serie di sottoconti per i principali settori. I due conti consolidati riguardano, il primo, il settore pubblico allargato, il secondo, il più ristretto settore statale.

Per ciascun settore gli schemi di bilancio esposti nella Relazione presentano, distinte nelle loro principali categorie economiche, le operazioni di parte corrente, in conto capitale e di tipo finanziario. Il vantaggio principale di questi schemi è di presentare conti omogenei ed esaurienti. Il conto consolidato, a sua volta, mette in evidenza tutta la varietà dei trasferimenti interni al settore pubblico e mette capo ad alcune cifre finali che misurano l'incidenza effettiva del settore pubblico sul resto del sistema. Lo sforzo compiuto per costruire i conti consolidati è stato particolarmente impegnativo e severo, in dipendenza della novità e complessità dell'operazione e di talune persistenti difficoltà sul fronte dell'informazione. Occorre rilevare al riguardo che, per quanto riguarda i trasferimenti che intercorrono con gli enti esterni al settore statale, si tratta ancora di risultati stimati. La mancanza di alcuni dati e l'insufficiente omogeneità dei conti di base esistenti costringono appunto a ricorrere ancora, in parte, a stime. Le stime sono tuttavia attendibili, essendo stata verificata la loro coerenza con l'uso di diverse fonti di informazione, tra cui le statistiche bancarie.

Nelle successive relazioni trimestrali l'analisi del settore pubblico allargato non avrà un uguale grado di approfondimento. L'attuale disponibilità di dati consentirà di presentare a cadenza trimestrale il conto consolidato aggiornato del solo settore statale.

Il presente schema di analisi non è certo un punto di arrivo. Ulteriori passi dovranno essere compiuti, non soltanto attraverso la sostituzione dei dati attualmente stimati con quelli effettivi che dovranno essere ottenuti dagli enti del settore pubblico, ma anche con analisi più approfondite sulla composizione funzionale della spesa. Si pone in

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

particolare il problema di conti pubblici che consentano di passare dalle categorie giuridico-formali alle categorie economiche; che colgano i diversi momenti della spesa a partire dallo stanziamento per giungere fino al punto in cui le spese in conto capitale danno luogo a investimenti fisici; di valutare in termini appropriati gli effetti di stimolo sulla domanda. Le difficoltà da superare sono ancora molte e non è pensabile che i risultati possano essere conseguiti in breve tempo: è tuttavia importante avere una giusta direzione di movimento.

Sul punto del collegamento tra dati della finanza pubblica e dati finanziari generali, questa Relazione raggiunge un primo risultato non trascurabile. Risultano da essa e dalle sue tabelle elementi che collegano i conti pubblici, presentati con l'analitica descrizione delle forme di copertura dei fabbisogni, all'analisi dei flussi finanziari di tutta l'economia. Prende così più evidenza il quadro delle compatibilità finanziarie generali, che è questione giustamente sottolineata nel dibattito svoltosi sul documento del 31 agosto e sul Programma triennale. Una conoscenza sempre più integrata dei fenomeni della finanza pubblica e di quelli finanziari

in generale è condizione necessaria per una gestione meglio coordinata della politica fiscale e monetaria. È questa la convinzione che ha mosso il legislatore a prescrivere all'articolo 30 della legge 468, sulla scia dell'articolo 2 della legge 407 del 1977, che la stima della previsione di cassa oggetto della Relazione annuale si collochi nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e dell'espansione del credito totale interno.

All'analisi dei flussi finanziari e dell'espansione del credito totale interno è specificamente dedicata la quinta ed ultima parte della presente Relazione. Essa, curata quest'anno direttamente dalla Banca d'Italia, non risulta una mera aggiunta alla restante parte del testo, come in certo modo era accaduto nella Relazione dello scorso anno. La nuova sistemazione del conto consolidato del settore pubblico allargato fornisce gli essenziali punti di raccordo. Il fabbisogno complessivo interno del settore pubblico allargato assume confini più precisi e accresce il significato del suo rapporto con la grandezza che esprime il maggiore credito che si renderà disponibile per l'economia nel suo insieme.

PAGINA BIANCA

**PARTE PRIMA**

**METODOLOGIA DEI CONTI PUBBLICI**

PAGINA BIANCA

### 1. — *L'evoluzione della finanza pubblica.*

Il ruolo dello Stato nell'economia ha subito a partire dagli anni '60 una profonda trasformazione. Si è fortemente accentuata la funzione dello Stato nella redistribuzione del reddito e nella direzione del meccanismo di allocazione delle risorse. Si è andata allargando l'area dei servizi offerti alla collettività. All'interno di questa è passato a carico dello Stato il soddisfacimento di compiti che prima erano, almeno in parte, assolti dall'economia di mercato.

Non è sempre agevole distinguere i due aspetti, quello aggiuntivo e quello sostitutivo, dell'azione dello Stato. Ad esempio, la espansione dell'istruzione e quella del sistema previdenziale hanno certamente elevato gli *standards* qualitativi e quantitativi di due settori essenziali, ma sono in parte serviti a sopperire ad insufficienze di occupazione e di reddito in altri settori.

Il ruolo sostitutivo dello Stato si è manifestato in tre aree in fortissima crescita: quella dei trasferimenti alle famiglie, sostitutivi di redditi di lavoro mancanti, quella dei trasferimenti alle imprese, sostitutivi di profitti inadeguati, quella dell'offerta di lavoro a dipendenti pubblici, il cui aumento ha parzialmente supplito alla staticità verificatasi negli altri settori.

Questi sviluppi sono stati accelerati dall'andamento recessivo dell'economia italiana negli ultimi anni. Esso ha fatto apparire urgente il sostegno dello Stato in molte aree di crisi, ma il peso crescente del settore pubblico ha finito con l'essere a sua volta per molti versi un ostacolo all'uscita dalla crisi.

L'ampliamento dei trasferimenti pubblici e la contemporanea crescita della quota del salario nel reddito nazionale hanno generato un imponente spostamento della formazione

del risparmio dall'amministrazione pubblica e dalle imprese alle famiglie. Mentre sino a qualche anno fa il risparmio netto della pubblica amministrazione consentiva il finanziamento di una quota consistente degli investimenti pubblici, dal 1971 si è dovuto ricorrere all'indebitamento anche per finanziare operazioni correnti. Per la verità, il volume del risparmio pubblico negativo degli ultimi anni sembra manifestare una condizione più grave di quanto in effetti non sia: il disavanzo corrente è interamente coperto dalla spesa per interessi che, dati gli elevati saggi di inflazione, nasconde una forma di ammortamento accelerato del debito pubblico, il cui valore iniziale si riduce di anno in anno in termini di potere d'acquisto. Comunque, le modifiche nei processi di formazione del risparmio hanno comportato una complessa ristrutturazione dei mercati finanziari, accrescendo il problema del coordinamento tra la politica fiscale e quella monetaria.

Tale trasformazione della finanza pubblica non è stata però il risultato di un'attenta programmazione dell'intervento pubblico, ma l'effetto combinato di numerose azioni particolari, spesso tra loro contrastanti, destinate a salvaguardare determinati settori e categorie.

Lo sviluppo della spesa pubblica è stato reso ancor più disorganico e incontrollato dalla crescente dissociazione tra i centri cui compete la decisione della spesa e quelli che devono provvedere al suo finanziamento. L'allentamento dei vincoli di bilancio sembra aver avuto influssi negativi sulla gestione di tutti gli enti pubblici, in particolare di **quelli locali, delle aziende pubbliche di produzione di beni e servizi e degli ospedali.** Ciò ha contribuito non solo ad attenuare il rigore dei criteri di amministrazione, ma an-

che a stimolare comportamenti non coerenti con le esigenze della collettività nazionale.

Un altro fenomeno di rilevante portata è la crescente rigidità verso il basso della spesa pubblica, anche per l'operare di meccanismi automatici, che hanno reso sempre più difficile il controllo della finanza pubblica a fini congiunturali.

Se questo è il quadro generale, occorre integrarlo con alcune osservazioni particolari su specifici settori.

Nel campo della previdenza si è passati nel corso dell'ultimo ventennio da un sistema mutualistico ad un sistema di sicurezza sociale. Sono considerevolmente migliorate le prestazioni erogate e i benefici sono stati estesi a strati sempre più larghi della popolazione.

A sua volta, l'assistenza sanitaria, prima gradualmente estesa a categorie sempre più numerose di cittadini, è stata recentemente, come si è detto, trasformata in un sistema sanitario a carattere nazionale.

In entrambi i settori la rapidità con cui si è proceduto all'ampliamento quantitativo e qualitativo dei servizi, e la varietà degli enti che li devono erogare, hanno condotto a notevoli disfunzioni e sprechi. Ne sono esempio i casi di cumulo dei trattamenti pensionistici, la difformità dei meccanismi di indicizzazione, la mancanza di coordinamento delle strutture dell'assistenza sanitaria, la quasi insussistenza di strumenti di selezione e di guida della domanda di servizi sanitari.

Le grandi modifiche istituzionali intervenute nell'ultimo decennio nella ripartizione delle responsabilità di intervento hanno riguardato principalmente l'articolazione territoriale. Si è proceduto ad un decentramento della spesa, non solo per il passaggio alle regioni e agli enti subregionali di funzioni prima adempiute dallo Stato, ma anche per il dilatarsi delle esigenze nella sfera delle collettività locali. Il fenomeno si è accompagnato ad un processo inverso sul versante delle entrate, essendosi attuato l'accენტramento a livello statale del prelievo tributario, per effetto della riforma fiscale. L'accostamento dei due processi, di espansione dei compiti demandati alle autorità locali e di inaridimento della loro capacità impositiva,

ha tagliato in pratica il collegamento tra decisioni di spesa aggiuntiva e maggiori oneri fiscali a carico dei beneficiari. Ciò ha ulteriormente allentato i vincoli di bilancio per gli enti interessati, facendo rifluire sul bilancio dello Stato ingenti occorrenze finanziarie.

La finanza centrale e in particolare il bilancio dello Stato sono venuti così ad assumere il ruolo di centro di finanziamento della spesa di altri enti. Il controllo esercitato su questi pagamenti ha posto numerosi problemi, dal momento che l'espandersi del fenomeno ha preceduto l'apprestamento degli strumenti legislativi atti a dominarlo.

Ad una evoluzione della finanza pubblica come quella che si è descritta, tale da renderla praticamente ingovernabile, si è cominciato a porre rimedio a partire da qualche anno con una serie di provvedimenti di risanamento della situazione finanziaria degli enti pubblici: in particolare degli istituti mutualistici, degli ospedali e degli enti locali. Si è proceduto a porre a totale carico dello Stato il finanziamento dei loro disavanzi al fine di esercitare un controllo indiretto sulla crescita della spesa attraverso la manovra dei mezzi di finanziamento. Agli enti locali sono stati posti vincoli all'espansione di talune spese e alle assunzioni di personale.

Stiamo ora entrando in una nuova fase che mira a risolvere più alla radice le disfunzioni implicite nel nostro sistema. Passi in questa direzione debbono essere considerati l'introduzione del *ticket* sulle prescrizioni farmaceutiche, la riforma dell'assistenza sanitaria, i provvedimenti per il settore previdenziale contenuti nella legge finanziaria, che costituiscono il preludio per la legge di riforma attualmente all'esame del Parlamento, le norme introdotte con la stessa legge nell'ambito della finanza locale, cui dovrebbe seguire un testo organico di riforma anche di questo settore.

La legge finanziaria, introdotta nel nostro ordinamento dalla legge 468, continuerà ad essere lo strumento idoneo per una riconsiderazione annuale della validità di tutte le leggi preesistenti che incidono sulla finanza pubblica.

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

2. — *La definizione di settore pubblico e le procedure di consolidamento.*

Negli ultimi anni sono assai accresciuti l'interesse e l'attenzione intorno alle statistiche della finanza pubblica.

Spesso tuttavia non si è tenuto abbastanza conto del fatto che ogni presentazione statistica riflette una particolare visione della realtà, e quindi una particolare teoria sul *modus operandi* del sistema economico. I dati statistici devono essere perciò valutati con riferimento al « modello » che orienta l'attenzione sul fenomeno considerato. Ne discende che è opportuno utilizzare, di volta in volta, le statistiche più adatte alle diverse angolazioni con cui si osserva e si interpreta l'economia e ai diversi strumenti che si assumono per intervenire su di essa.

L'osservazione vale, nel caso nostro, per le statistiche del settore pubblico. È difficilmente immaginabile che si possa rappresentare con un'unica cifra la complessa realtà economica, sociale e istituzionale che ne compone il multiforme quadro complessivo. La attenzione non deve essere perciò portata ai soli saldi, in qualche modo definiti, fra entrate e uscite. È invece opportuno che ci si soffermi partitamente sulle voci di spesa e su quelle di entrata. Ognuna di esse esprime tutta una gamma di rapporti tra il settore pubblico e l'economia e all'interno dell'uno e dell'altra.

Si pone preliminarmente il problema della definizione dei confini del settore pubblico. Fin da quando è nata la teoria economica, ma più in particolare da quando si è diffuso l'utilizzo della contabilità economica nazionale, l'economia è stata suddivisa in alcuni grandi comparti. La disaggregazione è fatta sulla base di ipotesi circa l'omogeneità interna di ciascun settore e la differenza dagli altri. Anche in questo caso è evidente che una particolare disaggregazione possa apparire ragionevole per certi aspetti, mentre se ne preferisca un'altra quando si considerano problemi diversi. Il criterio unificante di un settore è quello della omogeneità di comportamento. In genere, si fa ricorso a due modi alternativi di specificazione di questo

criterio: la classificazione funzionale e la classificazione istituzionale.

La prima individua « funzioni » diverse: quella di consumare, quella di produrre per il mercato, quella di svolgere intermediazione finanziaria ed altre ancora.

Nell'ottica dei conti economici nazionali, la funzione specifica del settore pubblico è quella di produrre beni e servizi non di mercato per il consumo collettivo e di effettuare trasferimenti di reddito per obiettivi di politica economica generale. Da questo punto di vista, accanto alle tradizionali attività dell'amministrazione centrale e degli enti territoriali (ad esempio difesa, giustizia, istruzione), appartengono al settore pubblico anche l'attività sanitaria e quella previdenziale. La prima perchè ormai è avviata la realizzazione di un sistema sanitario nazionale e la tutela della salute è considerata un diritto personale e un bene pubblico; la seconda per motivi analoghi: a differenza di altri paesi, l'attività di previdenza è già per la quasi totalità pubblica ed anche in questo settore ci si avvia a un processo di ulteriore unificazione.

La classificazione « istituzionale », invece, sottolinea l'aspetto della proprietà e del controllo. Da questo punto di vista rientrano nel settore pubblico le imprese pubbliche e anche gli istituti finanziari pubblici. E questa la definizione fatta propria dallo SNA ("system of national accounts") delle Nazioni Unite con riferimento al settore pubblico.

Si noti che questa seconda definizione allarga enormemente la sfera del settore pubblico. D'altra parte non è molto agevole definire il concetto di « controllo »: si deve intendere controllo effettivo e non solo generico. Ma spesso il problema non si pone in termini di « diritti » da parte dell'autorità pubblica, ma piuttosto in termini di « doveri », nel senso che lo Stato assicura, esplicitamente o implicitamente, la copertura dei disavanzi. In questo senso è importante considerare quegli enti che ottengono crediti sulla base di una garanzia statale. Se questo implica un modo di essere e di agire dell'ente in questione completamente diverso da quello di un ente non controllato, o meglio, non

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

garantito dallo Stato, è opportuno includerlo in qualche definizione di settore pubblico. Ricordiamo che queste classificazioni sono fatte per l'appunto sulla base di una ipotesi di omogeneità di comportamento all'interno di ciascun settore. Da queste brevi considerazioni risulta che le classificazioni preferibili possono variare di contenuto a seconda dell'effetto concreto che l'intervento dello Stato ha sul comportamento degli enti che si trovano in rapporto con esso.

L'attuale definizione italiana di settore pubblico allargato è una via di mezzo fra quella che emergerebbe dalla classificazione funzionale e quella che deriverebbe dalla classificazione istituzionale. Esclude le imprese a partecipazione statale e gli istituti finanziari pubblici, ma include le Aziende autonome (come le Ferrovie, le Poste, i Telefoni di Stato, il Monopolio Tabacchi), le Aziende municipalizzate e l'Enel. È ben chiaro che si tratta di imprese che producono per la vendita, nel senso che la maggior parte dei loro costi viene coperta dal prezzo pagato dall'utente per i loro servizi: come tali, esse in contabilità nazionale sono comprese nel settore produttivo e non nella pubblica Amministrazione. Ciò nonostante, esse sono state incluse nel « settore pubblico allargato » perchè agiscono in regime di monopolio e il prezzo o tariffa dei loro servizi è fissato d'imperio.

È opportuno ricordare tuttavia che la linea di demarcazione, da un lato, tra la pubblica Amministrazione e gli altri enti del « settore pubblico allargato », dall'altro tra questi e le imprese a partecipazione statale è alquanto sfumata. Servizi come quello ferroviario hanno quasi la natura di « beni pubblici » in senso stretto, in quanto, benchè non collettivamente consumati (ma non lo è nemmeno l'istruzione, o l'ingresso in un parco), presentano « economie esterne » assai rilevanti. D'altro canto è ben difficile distinguere ad esempio tra i servizi forniti dalla SIP e quelli forniti dall'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Accanto alle definizioni di tipo funzionale e istituzionale, che sono necessarie per una appropriata analisi della spesa e dell'entrata,

ve ne sono altre di natura più propriamente finanziaria.

Se la liquidità della finanza non statale non viene usata (anche per motivi istituzionali) come strumento di politica economica, è meglio riferirsi a un settore più limitato, appunto il settore statale. Ciò è tanto più vero se l'attenzione è portata non alla creazione di moneta, ma, più specificamente, alla creazione di base monetaria, dato che solo le operazioni del Tesoro, della Cassa depositi e prestiti, della Cassa del Mezzogiorno, e delle Aziende autonome influiscono sulla creazione di base monetaria. Occorre dire, però, che ormai la situazione si sta modificando poichè con la legge 468 viene fatto obbligo a molti altri enti del « settore pubblico allargato » di depositare i loro fondi presso la Tesoreria: perciò, anche le loro necessità di liquidità finiscono col costituire un fattore potenziale di creazione di base monetaria. Si deve tuttavia tener conto che, dato il già rilevato accentramento del finanziamento dei disavanzi, le operazioni finanziarie del settore statale rappresentano la quasi totalità di quelle del « settore pubblico allargato ». Ciononostante è sempre a quest'ultimo aggregato che occorre fare riferimento per un'analisi completa dell'indebitamento pubblico e dei suoi modi di copertura.

Le considerazioni che precedono dimostrano che è opportuno disporre di una pluralità di dati e di una pluralità di definizioni di settore pubblico, da utilizzare secondo le diverse necessità di analisi. Sarebbe bene avere un conto consolidato della Pubblica Amministrazione (intesa come settore pubblico secondo la classificazione funzionale), un conto consolidato di tutto il settore pubblico (inteso nel senso della classificazione funzionale) e un conto consolidato di qualche cosa di intermedio come il « settore pubblico allargato ». All'interno di ciascuno di questi aggregati è opportuno poter tuttavia disaggregare quando necessario, ad esempio per scorporare dalla Pubblica Amministrazione gli ospedali, per scindere la finanza locale da quella statale. L'analisi complessiva deve essere, infatti, aggiuntiva e non sostitutiva di analisi più dettagliate, e deve anche

consentire articolazioni diverse. Conoscendo così l'intera rete dei rapporti tra le unità che compongono il settore pubblico, si può procedere alle aggregazioni ritenute più utili per i fini dell'analisi.

In questa Relazione — come già avvertito — si presentano due conti consolidati e una serie di sottoconti.

Un conto consolidato è quello del settore statale, che comprende il bilancio dello Stato, la Cassa depositi e prestiti, la Cassa per il Mezzogiorno, le Aziende autonome e le altre operazioni di Tesoreria. Queste gestioni hanno diretta incidenza sul conto corrente di tesoreria con la Banca d'Italia e quindi si riflettono direttamente sulla creazione di base monetaria. L'altro conto consolidato, relativo al « settore pubblico allargato », include, oltre al settore statale, anche le regioni, i comuni e le province, gli enti mutuo-previdenziali, gli ospedali, gli enti minori delle amministrazioni locali, gli enti minori dell'amministrazione centrale e l'ENEL.

I sottoconti si riferiscono alle singole componenti « di base » sopra citate.

Tutti i conti sono, nella misura consentita dalla necessità di stimare alcune poste, omogenei e coerenti tra loro. Sono stati messi in evidenza tutti i trasferimenti interni al settore pubblico, e quelli netti intrattenuti col resto dell'economia. Alcune voci di bilancio, in particolare nel caso degli istituti mutualistici e degli enti locali, sono state integrate con poste normalmente contabilizzate tra le partite di giro, mettendo così in piena evidenza tutti i rapporti intermedi. Le stime sono state verificate con le statistiche dell'indebitamento creditizio.

Nel processo di consolidamento dei conti del « settore pubblico allargato » vengono, in linea di principio, eliminate tutte le transazioni interne al settore. In pratica sono state eliminate tutte le partite di trasferimento, per le quali risulta agevole identificare il destinatario. Quasi completa è stata anche l'eliminazione delle poste interne relative agli interessi e all'acquisto o vendita di beni e servizi. Per altre poste si è dovuto ricorrere a stime, oppure le duplicazioni sono state solo parzialmente rimosse, per la difficoltà di identificare i destinatari interni ed esterni dei pagamenti e degli incassi.

Per facilitare la comprensione delle procedure di consolidamento, si presenta una esemplificazione schematica di dimensioni assai ridotte rispetto alle tavole effettivamente utilizzate (tav. 1).

Nell'esempio vi sono quattro enti: X, Y, Z, E. Di essi, due (X e Y) compongono il settore statale, un terzo (Z) è esterno al settore statale, ma fa parte del settore pubblico allargato, il quarto (E) rappresenta l'« esterno ».

Dalla matrice delle transazioni fra i vari settori — che ipotizza per semplicità un unico tipo di operazioni — derivano i sottoconti dei vari enti ed i due conti consolidati del settore pubblico. Come si vede, alcuni enti presentano avanzi, altri disavanzi, ed è possibile (come nell'esempio) che il settore statale presenti un disavanzo maggiore di quello del settore pubblico allargato, se gli enti decentrati di spesa risultano in avanzo. Il disavanzo di ciascun conto consolidato è esattamente uguale alla somma dei disavanzi degli enti che lo compongono, come si può vedere dalla tavola.

L'unico elemento di possibile divergenza — che non è considerato nell'esempio, ma compare nella tavola dei saldi effettivi (tavola 2) — sono i prestiti di un ente decentrato che servono come forma di copertura del disavanzo dello Stato. In questo caso, la stessa partita compare, nel caso dell'ente decentrato, tra le attività finanziarie, ed incide quindi sulla formazione del fabbisogno, mentre nel caso dello Stato, è compresa tra le operazioni di copertura.

Nella tav. 2 sono riportati i saldi effettivi delle componenti e dei conti consolidati del settore statale e del settore pubblico allargato. Come si vede, vale la proprietà additiva dei saldi, salvo per l'elemento differenziale di cui sopra.

### 3. — *Lo schema di bilancio.*

Il problema centrale nella impostazione del bilancio è la scelta del momento in cui vengono contabilizzati i flussi di entrata e di uscita. Essa condiziona in larga misura

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

TAVOLA N. 1

## ESEMPIO DI CONSOLIDAMENTO DEI CONTI

Matrice delle transazioni:

da:	a:	X	Y	Z	E
X		—	100	200	500
Y		5	—	20	70
Z		15	40	—	150
E		300	50	80	—

Ne derivano i seguenti sottoconti e conti consolidati:

## SOTTOCONTI

	X		Y		Z			
	I	P	I	P	I	P		
Y	5	100	X	100	5	X	200	15
Z	15	200	Z	40	20	Y	20	40
E	300	500	E	50	70	E	80	150
Totale	320	800	Totale	190	95	Totale	300	205
Disavanzo =		— 480	Avanzo =		+ 95	Avanzo =		+ 95

## CONTI CONSOLIDATI

	X + Y		X + Y + Z	
	I	P	I	P
Z	15 (X) 40 (Y)	200 (X) 20 (Y)	300 (X)	500 (X)
E	300 (X) 50 (Y)	500 (X) 70 (Y)	E 50 (Y)	70 (Y)
			80 (Z)	150 (Z)
Totale	405	790	Totale	430
Disavanzo =		— 385	Disavanzo =	— 290

Si noti che:

Disavanzo X	— 480	Disavanzo (X + Y)	— 385
+ Disavanzo Y	+ 95	+ Disavanzo Z	+ 95
= Disavanzo (X+Y)	— 385	= Disavanzo (X+Y+Z)	— 290

Legenda :

X	= Ente del settore statale
Y	= Ente del settore statale
Z	= Ente del settore pubblico allargato, esterno al settore statale
E	= Ente esterno al settore pubblico allargato
(X + Y)	= Settore statale
(X + Y + Z)	= Settore pubblico allargato
I	= Incassi
P	= Pagamenti

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

TAVOLA N. 2

SALDI DEL SETTORE STATALE E DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER IL 1978  
(in miliardi di lire)

	Parte corrente Disavanzo (+) Avanzo (-)	Conto capitale Disavanzo (+) Avanzo (-)	Disavanzo (+) Avanzo (-)	Fabbisogno (+) Disponibilità (-)	Fabbisogno complessivo (+) Disponibilità (-)	Fabbisogno complessivo interno (+) Disponibilità (-)		
<b>SETTORE STATALE</b>								
Bilancio Stato .....	15.259	10.269	25.528	30.435	32.783	32.783		
Aziende autonome .....	2.089	372	2.461	2.380	2.380	2.380		
Cassa DD.PP.....	— 516	— 457	— 973	409	1.109	1.109		
Cassa Mezzogiorno .....	18	410	428	1.121	1.121	826		
Altre operazioni di tesoreria .	— 1.608	— 1.935	— 3.543	— 5.585	— 5.256	— 5.256		
Settore statale versione bilancio	15.242	8.659	23.901	28.760	32.137	31.842		
Settore statale versione econo- mica .....	16.509	7.392	23.901	28.760	32.137	31.842		
<b>SETTORE PUBBLICO ALLARGATO</b>								
Settore statale versione econo- mica .....	16.509	7.392	23.901	28.760	32.137	31.842		
Regioni .....	— 1.252	534	— 718	187	}	}		
Comuni e province .....	— 963	2.010	1.047	1.104				
Enti mutuo-previdenziali ....	257	370	627	(1) 1.177				
Ospedali .....	— 135	430	295	295				
Aziende municipalizzate .....	570	— 370	200	— 30				
ENEL .....	— 65	1.624	1.559	1.059				
Altri enti amministrazione cen- trale .....	35	37	72	137				
Altri enti amministrazione lo- cale .....	— 454	495	41	111				
Settore pubblico allargato ...	14.502	12.522	27.024	32.800			33.800	33.300

(1) Al netto dei finanziamenti al settore statale che si consolidano con la copertura dello stesso.

la possibilità d'interpretazione dei fenomeni economici.

La contabilità nazionale, in teoria, dovrebbe fondarsi sui dati di competenza in senso economico. In questa impostazione le transazioni vengono registrate quando sorge la relativa obbligazione: gli acquisti di beni e servizi si considerano effettuati quando si trasferisce il titolo di proprietà, i trasferimenti finanziari (imposte, sussidi, eccetera) quando sorge l'obbligo di pagamento.

Si noti che il bilancio di competenza attualmente vigente per lo Stato ha caratteristiche molto diverse. Con riferimento alla spesa, il bilancio individua, in sede preventiva, l'ammontare per l'anno dell'autorizzazione a spendere; in sede consuntiva, gli impegni effettivamente assunti, cui non sempre corrisponde una vera e propria obbligazione nei confronti di terzi.

I bilanci di cassa contabilizzano invece le entrate e le uscite nel momento in cui i pagamenti sono effettivamente ricevuti o sborsati.

Vi sono buone ragioni per sostenere la utilità di entrambi i tipi di conti, e anche la opportunità di forme intermedie o diverse di bilancio.

In questa sede non consideriamo gli aspetti giuridici della questione. Dal punto di vista economico, la scelta del miglior modo di presentazione dei conti pubblici, dipende dagli obiettivi dell'analisi. Il bilancio pubblico influisce sull'economia in moltissimi modi e la scelta del momento di contabilizzazione dipende dal particolare effetto che si intende misurare o studiare.

Se l'attenzione è volta agli effetti che la finanza pubblica determina sull'offerta di moneta, appare opportuno servirsi dei dati di cassa, come è fatto nelle statistiche del Fondo Monetario. Almeno per la individuazione dell'effetto diretto, sono i pagamenti effettuati quelli che contano, in quanto solo essi implicano per definizione un trasferimento di moneta tra il settore pubblico e l'economia.

Se l'attenzione è posta più generalmente agli effetti della politica fiscale sui mercati finanziari, è bene allargare la visione anche al di là dei dati di cassa. Infatti, anche i cre-

diti concessi dai fornitori costituiscono un elemento importante del quadro creditizio complessivo. D'altra parte anche i pagamenti non riscossi, tributari ed extra-tributari, possono influire sulla domanda di credito complessiva. Pertanto è utile a questo fine fare ricorso al già menzionato concetto di competenza economica che, come detto, consiste nel registrare la spesa, non al momento del pagamento ma al momento della consegna del bene o servizio (o, nel caso dei beni capitali, quando è accertata l'effettiva esecuzione dell'opera), e l'entrata quando, al momento dell'accertamento, sorge il diritto della Pubblica Amministrazione a riscuoterla.

Allo stesso concetto di competenza economica pare opportuno fare riferimento per analisi di natura strutturale.

Più complessa è la scelta del sistema di redazione di bilancio adatto all'analisi degli effetti della politica fiscale sulla domanda, cioè alla tipica analisi macroeconomica keynesiana.

In teoria si dovrebbe cercare di individuare, per ogni voce del bilancio, il momento in cui essa esercita un impatto sulla domanda. In alcuni casi può essere il momento dell'impegno (quello evidenziato dal bilancio di competenza, in senso giuridico), in altri quello della consegna o dell'accertamento (bilancio di competenza, in senso economico), in altri ancora il momento del pagamento (bilancio di cassa). Nel complesso, soprattutto nelle spese in conto capitale (ma anche per le spese correnti vi sono diffusi fenomeni di ritardo nei pagamenti), e per le imposte sulle società, il bilancio di competenza economica sembra definire il momento economicamente più significativo. Per le imposte sulle famiglie, invece, forse il momento del pagamento effettivo è quello più importante.

Si noti che se i dati sono sufficientemente articolati è possibile passare agevolmente dall'uno all'altro tipo di bilancio: il bilancio di cassa equivale al bilancio di competenza in senso giuridico più le variazioni dei residui; il bilancio di competenza in senso economico equivale al bilancio di cassa più le variazioni nette delle passività finanziarie, escluse le operazioni di copertura.

Sino alla recente legge 468 di riforma della contabilità di Stato, l'ottica predominante del bilancio dello Stato era quella della competenza giuridica. Il bilancio di cassa, pur essendo rilevato in forma consuntiva, non aveva un rilievo autonomo.

Tra gli effetti salienti della nuova legge si ricorda, oltre all'abolizione del mese suppletivo che rappresenta il passo conclusivo dell'avvicinamento ai conti nazionali avviato nel 1964 con la legge Curti, l'istituzione del bilancio di competenza pluriennale, l'introduzione della legge finanziaria, l'estensione della struttura del bilancio statale a tutti gli enti pubblici, l'istituzione del bilancio annuale di cassa.

Il bilancio pluriennale rappresenta lo strumento principale per avviare un processo di programmazione dell'autorità pubblica. L'arco triennale è sufficiente, infatti, a rappresentare l'evoluzione della spesa derivante da programmi specifici e a consentire quindi una valutazione previsionale dei loro effetti sul bilancio in particolare e sul sistema economico in generale. In precedenza, la limitazione temporale all'arco dell'anno impediva ai bilanci di previsione di cogliere le conseguenze future delle decisioni prese ed incentivava la pratica, peraltro deplorevole, di minimizzare gli stanziamenti di spesa delle leggi pluriennali nel primo anno d'applicazione per il quale doveva essere indicata la copertura.

L'introduzione della legge finanziaria annuale, contemporaneamente alla presentazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, consente di adeguare l'azione di politica economica a una riconsiderazione complessiva della finanza pubblica. Ciò dovrebbe permettere non solo di collegare gli interventi alle esigenze dello sviluppo, ma di conseguire anche una maggiore flessibilità nel controllo del ciclo congiunturale.

Il terzo aspetto innovativo della nuova legge di contabilità di Stato riguarda l'omogeneità dei bilanci pubblici, ottenuta attraverso l'imposizione a tutti gli enti della struttura del bilancio dello Stato. Già nel 1965 si era estesa quella struttura agli enti territoriali; ora la normalizzazione estesa a tutti gli enti, diventa un fatto ben più rilevante.

Resta infine da trattare dell'introduzione del bilancio di cassa, adottato, specie in sede previsiva, per fornire un contributo conoscitivo sulla gestione finanziaria e i suoi effetti.

La discussione che si è protratta per lungo tempo sulla convenienza di adottare un bilancio di competenza o un bilancio di cassa si è chiusa quindi senza vinti nè vincitori. La convivenza dei due bilanci in un unico sistema conoscitivo, sottolinea la necessità, come è stato accennato all'inizio, della presenza di sistemi classificatori diversi atti a mettere in luce i molteplici aspetti della gestione.

Con questa Relazione si apre una fase di transizione nell'ambito dell'analisi dei conti pubblici tra il vecchio sistema basato su un insieme di bilanci, non sempre tra loro omogenei e coerenti nella impostazione e nella articolazione delle voci di entrata e di spesa, e il nuovo approccio introdotto con la riforma della contabilità di Stato, fondato su uno schema omogeneo e completo che riassume in sé sia l'ottica del conto economico sia quella patrimoniale. Esso ha il vantaggio di consentire, attraverso l'aggregazione dei singoli sottoconti, un esame globale della azione pubblica e dei singoli comparti di intervento e di analizzare al contempo i comportamenti differenziati dei vari enti, in modo da giungere ad una valutazione dei loro risultati di gestione.

Si tratta in sostanza di uno sforzo impegnativo che permette di anticipare, anche se ricorrendo in molti casi a stime in mancanza di dati dettagliati, i risultati cui si perverrà con il predetto adeguamento dei bilanci degli enti pubblici a quello dello Stato. Lo schema interpretativo è basato sulla classificazione economica del bilancio dello Stato, anche se ad essa sono stati apportati i correttivi ritenuti necessari per renderla di più immediata comprensione e, al contempo, più significativa dal punto di vista dell'interpretazione economica.

I correttivi hanno riguardato sostanzialmente tre ordini di problemi: l'impostazione del bilancio dello Stato, i rapporti tra il bilancio e la tesoreria, e la riclassificazione delle diverse poste.

Il principio dell'integrità del bilancio dello Stato obbliga ad un'articolazione molto dettagliata delle operazioni di incasso e di pagamento. Sono perciò contabilizzate tra gli incassi poste che dal punto di vista economico hanno piuttosto la natura di riduzioni di spesa, e tra i pagamenti poste che in realtà costituiscono diminuzioni di entrate.

D'altro lato, problemi particolari sorgono in Italia per la separazione e la duplicità di gestione della finanza statale, dovuta alla distinzione tra bilancio e tesoreria. In taluni casi operazioni della stessa natura sono contabilizzate in parte a carico del bilancio, in parte a carico della tesoreria. Senza le opportune integrazioni, non si riesce a valutare l'effetto combinato dell'azione dello Stato.

Infine, sono state riclassificate alcune poste del bilancio per migliorare la comprensione della natura e degli effetti delle diverse operazioni.

Si offre ora qualche esempio dei vari tipi di correzione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, i rimborsi d'imposta sono stati ora portati in detrazione delle entrate e non più tra le spese. A loro volta, le retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia sono state portate in riduzione della spesa per interessi e non più tra le entrate.

Relativamente ai rapporti con la tesoreria, un esempio di integrazione riguarda le spese per interessi, che risultavano ripartite tra le due gestioni.

Un esempio di riclassificazione del terzo tipo è l'attribuzione alle spese di personale dei beni in natura ceduti ai dipendenti e classificati in bilancio tra gli acquisti di beni e servizi.

L'insieme di queste correzioni ha consentito di adeguare i conti italiani ai criteri internazionali di analisi dei bilanci pubblici (metodo SEC), permettendo così anche adeguate comparazioni internazionali. Vi sono comunque tavole di raccordo tra il conto consolidato del settore statale costituito sulla base della contabilità nazionale e quello basato sui dati di bilancio, che vengono analizzate più avanti.

A differenza dei conti SEC, l'analisi è stata estesa anche al complesso delle partite finan-

ziarie, sia a quelle che intervengono nella formazione del fabbisogno (partecipazioni, concessioni di credito, acquisizioni di depositi) sia quelle che fungono da copertura del fabbisogno.

I conti così presentati dovrebbero agevolare la valutazione dei molteplici aspetti della azione pubblica e dei suoi effetti sulla domanda attraverso l'analisi sia della manovra degli strumenti di politica fiscale sia di quelli della politica finanziaria. Il criterio informatore è in generale quello della cassa. Tuttavia, nei comparti in cui lo scostamento tra i pagamenti e le transazioni è rilevante per effetto del ricorso al credito dei fornitori, i conti sono stati integrati di queste spese non pagate. Ciò consente, per i motivi già detti, una migliore valutazione degli effetti della spesa pubblica sulla domanda. Impedisce inoltre la sommersione dei disavanzi, mettendo in grado il Parlamento di predisporre per tempo, anziché con ritardo di anni come in passato, le opportune forme di intervento. La formazione di cospicue partite di debito con i fornitori e con le banche cui si è assistito negli ultimi anni è stata, almeno in parte, determinata da disfunzioni consolidatesi nel tempo nelle strutture amministrative e nei criteri di gestione. Queste operazioni sono però evidenziate nel conto consolidato, in modo da non perdere di vista la valutazione della cassa che si ricollega direttamente agli aspetti monetari dell'azione pubblica.

Per le imposte, si tratta invece di dati di cassa in quanto, come già accennato, è questa la fase di maggior rilievo per la comprensione dei loro effetti sull'attività economica.

Problemi interpretativi permangono nella valutazione degli investimenti pubblici. I dati riportati nei conti riguardano infatti i meri pagamenti di cassa, i quali, fatta eccezione per gli « anticipi contrattuali », avvengono con molto ritardo dalla realizzazione delle opere e quindi dagli impulsi espansivi che promanano dagli investimenti. Il momento individuato dai dati, quello dell'erogazione a favore delle imprese appaltatrici, è significativo solo per gli effetti sulla situazione di liquidità delle imprese. Il problema dei dati è molto grave in questo settore, in quanto

sfugge del tutto il controllo e l'analisi di uno dei più importanti strumenti di politica economica. Basti pensare che, in base a stime econometriche effettuate, è emerso che il processo di smaltimento degli impegni di questa categoria di spesa per lo Stato è superiore ai dieci anni; le percentuali di realizzazione appaiono molto basse nei primi anni, si elevano poi gradualmente per raggiungere un punto di massima verso il quinto-sesto anno per poi cadere gradualmente negli anni successivi.

#### 4. — *La definizione dei saldi.*

Si è già detto sopra che l'analisi dei bilanci pubblici non può limitarsi alla messa in evidenza dei « saldi », ma deve scendere in profondità per rilevare i dati e il significato inerenti alle singole voci di entrata e di spesa. Ciò non toglie che anche i saldi abbiano una loro autonoma rilevanza riassuntiva.

Vale anche in questo caso l'osservazione generale già fatta. Come per la definizione del settore pubblico, come per la individuazione dei momenti di contabilizzazione ai fini di uno schema di bilancio, così anche per i saldi è possibile individuare indicatori diversi a seconda degli scopi dell'analisi e del modello teorico sottostante. Si può, ad esempio, dare rilievo agli effetti specificamente finanziari, a quelli sulla domanda, a quelli sullo sviluppo a più lungo termine. Per ciascuno di questi aspetti acquista significato un diverso tipo di « saldo ».

L'esercizio si potrebbe spingere oltre. Si potrebbe andare cioè al di là della individuazione di diversi tipi di saldo, dal saldo che esprime il disavanzo a quelli che esprimono le diverse grandezze del fabbisogno, per costruire saldi artificiali. Si tratta di esercizio già praticato in altri paesi e da istituzioni internazionali. Esso consiste nel tradurre le cifre effettive in cifre ipotetiche che abbiano significato per un determinato proposito. Si possono, ad esempio, ponderare le voci di spesa e quelle correlative del disavanzo, tenendo conto del diverso effetto moltiplicatore ai fini dell'aumento del prodotto interno lordo che ciascuna di esse comporta, attri-

buendo un peso maggiore alle spese per investimenti rispetto alle spese correnti. Oppure, ad esempio, rilevare la differenza fra le spese effettive e il gettito che si avrebbe in regime di pieno impiego, per tener conto del fatto che nel corso del ciclo economico il disavanzo subisce, specialmente attraverso le imposte gli effetti automatici delle variazioni del reddito, e quindi valutare in che misura la variazione del disavanzo dipende da politiche discrezionali. Si possono insomma costruire saldi artificiali ai fini dell'analisi economica e della manovra di politica economica.

In questa sede si ritiene di stare ai saldi effettivi, che sono quelli che compaiono nelle tavole della Relazione. Il vantaggio di questi saldi, rispetto a quelli artificialmente costruiti, consiste essenzialmente nel fatto che essi sono indipendenti da particolari modelli di analisi economica, trattandosi di puri risultati differenziali.

Occorre naturalmente essere consapevoli che i saldi naturali, cioè i disavanzi dei fabbisogni effettivi, costituiscono solo un indicatore di prima approssimazione per la valutazione degli effetti dell'azione pubblica sul sistema economico. Vi sono almeno due ordini di problemi che devono indurre a cautela nel trarre conclusioni dall'evoluzione dei disavanzi.

Prima di tutto è ben noto che, a parità di disavanzo, strutture diverse della spesa e dell'entrata hanno effetti assai diversi sull'economia. Ciò vale sia per l'aggregato delle spese e delle entrate, sia per le loro componenti. Il teorema dell'equilibrio di bilancio dimostra che, in generale, un aumento della spesa a disavanzo invariato ha un effetto espansivo. A livello più disaggregato è altrettanto noto che le spese per investimenti hanno un effetto espansivo molto maggiore delle spese correnti, e che tra le spese correnti, quelle per salari e stipendi hanno un effetto espansivo maggiore di quelle per trasferimenti e ancor più di quelle per interessi: un modo rapido per tener d'occhio quest'ultimo fenomeno è quello di considerare il saldo delle entrate e spese correnti al netto dei pagamenti per interessi, che si presenta negativo per 2.336 miliardi nel 1979. A loro volta le imposte in-

dirette hanno effetti sui prezzi assai più rapidi e potenti che non le imposte dirette, specie quelle sulle persone fisiche. Di questi fenomeni si è tenuto conto nell'individuare le dimensioni della manovra di finanza pubblica per il 1979 e nel programmare quelle per il 1980 e il 1981.

In secondo luogo, nell'interpretare l'evoluzione dei disavanzi effettivi, si deve tener conto della distinzione concettuale tra effetti discrezionali e automatici. Come la finanza pubblica esplica effetti sull'economia, così l'evoluzione dell'economia si ripercuote sulla finanza pubblica. Così, se una determinata variazione della spesa pubblica ha effetti sia sul prodotto reale che sui prezzi, muterà sia il volume delle entrate collegate al reddito nominale, sia il volume di alcune spese pubbliche per effetto, ad esempio, del loro legame con i prezzi. Naturalmente, via via che si estenderà l'uso della legge finanziaria per una visione annuale unitaria degli effetti della finanza pubblica, saranno sempre minori gli elementi cosiddetti « automatici » del bilancio pubblico: dopo tutto, in sede di approvazione della legge finanziaria, sarà sempre possibile modificare discrezionalmente, almeno in parte, la normativa « automatica ». Ciò non toglie che la distinzione resterà importante per la programmazione della finanza pubblica, al fine di soppesare gli effetti diretti e indiretti dei diversi interventi sull'economia. E la stessa distinzione è importante per una valutazione non rozza della politica fiscale passata.

Queste considerazioni porterebbero ad utilizzare, come già si fa in altri paesi, accanto ai disavanzi effettivi, anche delle misure variamente ponderate dei disavanzi. Esempi di questi disavanzi « artificiali » sono il « disavanzo di pieno impiego » utilizzato negli Stati Uniti, il « disavanzo ciclicamente neutrale » usato in Germania, la procedura di calcolo dell'« impulso di bilancio » usato in Olanda e quella elaborata da Bent Hansen in sede OCSE. Comuni a tutte queste formule sono l'intento di separare gli effetti del bilancio sulla economia da quelli dell'economia sul bilancio, e l'idea che la valutazione dell'effetto espansivo o restrittivo del bilancio deve essere collegata alla situazione dell'attività economica.

Fatta questa premessa, rimandiamo tuttavia al futuro l'individuazione anche per il nostro Paese di queste formule artificiali di disavanzo e analizziamo invece i disavanzi effettivi che emergono dalle tavole comprese in questa Relazione.

Si noti innanzitutto che i disavanzi significativi sono quelli dei conti consolidati. Per i sottoconti dei principali settori, occorre tener conto che tra gli incassi sono conglobati i trasferimenti da parte dello Stato, che in certa misura sono modi di ripartizione del prelievo tributario, ma in certa misura sono anche forma indiretta di copertura di un disavanzo implicito maggiore di quello indicato.

La prima misura di saldo che viene fornita è quella del *disavanzo corrente* o risparmio netto (negativo), cioè la differenza tra incassi e pagamenti correnti. Essa è una misura sommaria del volume di risparmio generato, o, dato che si tratta di un disavanzo, assorbito, dal settore pubblico. Il risparmio equivale, escludendo i trasferimenti di capitale, alla modifica nella ricchezza netta del settore. Poiché gli incassi e i pagamenti di capitali in senso lato (conto capitale, partite finanziarie e lorde, copertura del fabbisogno lordo) costituiscono variazioni delle attività e passività complessive del settore, il disavanzo corrente equivale per definizione, salvo, come detto, per i trasferimenti di capitale, alla differenza fra le variazioni delle passività e le variazioni delle attività reali e finanziarie (tav. 3).

Questa equivalenza non è così chiara come potrebbe sembrare. Nel settore pubblico si tiene conto solo della ricchezza netta « guadagnata », non delle modificazioni nei prezzi di mercato dei beni in essere. Ne consegue in particolare che viene dato poco valore allo *stock* esistente di capitale fisico del settore pubblico, in particolare dello Stato.

Se dalla spesa corrente si escludono gli ammortamenti, si ottiene il risparmio lordo, che nell'ambito della contabilità delle imprese rappresenta l'utile lordo.

Valgono alcune considerazioni sul significato del disavanzo corrente. Lo scopo principale di questo tipo di saldo è di arrivare, distinguendo tra spese correnti e in conto capitale, ad una stima del risparmio generato o assorbito nel settore. Si tratta perciò di un

concetto di contabilità nazionale. Come tale soffre di tutte le ambiguità implicite nei concetti di risparmio e investimento di contabilità nazionale. Ad esempio, sembra penalizzare le spese per l'istruzione o quelle sanitarie che, pur essendo incluse tra le spese correnti, contribuiscono al rafforzamento della capacità produttiva. Tuttavia, data l'importanza degli investimenti fissi per lo sviluppo, il disavanzo corrente resta un indicatore assai significativo per una analisi di lungo periodo. Meno rilevante appare invece ai fini di analisi congiunturali.

Il disavanzo in conto capitale è la differenza tra incassi e pagamenti di capitale. Poiché i pagamenti sono in sostanza gli investimenti lordi diretti e indiretti, cioè quelli fatti attraverso trasferimenti all'esterno del settore, mentre gli incassi sono per la gran parte ammortamenti, il disavanzo in conto capitale è in sostanza la formazione netta di capitale reale nel settore pubblico o finanziata dal settore pubblico direttamente.

La somma del disavanzo corrente e di quello in conto capitale dà il *disavanzo* o indebitamento netto, cioè la differenza tra tutte le spese e le entrate che non hanno carattere puramente finanziario. Esso mira ad essere una misura essenzialmente economica: è il classico disavanzo, utilizzato nei modelli keynesiani semplificati per valutare gli effetti della politica fiscale nella domanda.

Poiché il disavanzo equivale (v. tav. 3) alla differenza tra il fabbisogno complessivo e l'acquisizione netta di attività finanziarie, esso equivale all'acquisizione netta complessiva di passività finanziarie del settore. In questo senso è anche una misura finanziaria, il vero e proprio « saldo finanziario » del settore, nello schema dei flussi dei fondi.

Negli ultimi anni è andata crescendo l'attività di intermediazione finanziaria svolta dal settore pubblico. Il saldo tra le attività e le passività delle partecipazioni azionarie e conferimenti, delle concessioni di credito, e delle variazioni dei depositi bancari indica l'acquisizione di attività finanziarie (al netto delle regolazioni con i fornitori) cioè il ruolo dello Stato come intermediario finanziario.

È importante tener conto di tutti i trasferimenti in senso lato alle imprese, quando si

analizza la ripartizione del credito tra imprese e settore pubblico. Una tavola del genere è comparsa per la prima volta nel documento del 31 agosto ed è stata ripresa nel programma triennale.

Sommando al disavanzo il saldo di intermediazione finanziaria di cui sopra, si ottiene il *fabbisogno* (al netto delle regolazioni con i fornitori). Questo aggregato non ha particolare significatività economica, ma ad esso ci si è fermati nei conti dei sottosettori per la difficoltà di attribuire con sufficiente dettaglio a ciascun comparto i crediti dei fornitori e le regolazioni di debiti interne al settore pubblico allargato. Più significativa sarebbe semmai la somma di questo fabbisogno e delle regolazioni di debiti pregressi che fornirebbe una misura di fabbisogno diretto e indiretto, intendendosi per fabbisogno indiretto la necessità dei fornitori di far ricorso al credito bancario in attesa della regolazione del debito da parte del settore pubblico.

La differenza tra le componenti attive (regolazioni di debiti) e passive (nuovi crediti) dei rapporti debitori costituisce un nuovo saldo che, sommato ai precedenti, conduce al *fabbisogno complessivo* o saldo netto da finanziare. Questo saldo è perciò la differenza di tutte le operazioni di incasso e di pagamento che costituiscono ciascun conto consolidato, ad eccezione delle operazioni di debito pubblico.

Esso indica le complessive esigenze di finanziamento, necessarie per coprire non solo il saldo delle operazioni di parte corrente e di conto capitale, ma anche l'acquisizione netta di attività finanziarie, cioè la variazione netta delle partecipazioni, dei crediti e dei depositi bancari.

Scorporando dal fabbisogno complessivo la parte che viene finanziata con prestiti esteri si ottiene il *fabbisogno complessivo interno*, che è una misura più direttamente correlata al credito totale interno.

Solo per completezza sistematica si accenna ad altre definizioni di fabbisogno che potrebbero essere utilizzate e risultare di volta in volta di qualche utilità. Esse non compaiono nelle classificazioni considerate dalla pre-

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

TAVOLA N. 3

## I CONTI PUBBLICI E LA DEFINIZIONE DEI SALDI

INCASSI	PAGAMENTI
A. Incassi correnti	B. Pagamenti correnti
C. Incassi di capitali (Ammortamenti, ecc.)	D. Pagamenti di capitali (Investimenti lordi Trasferimenti di capitali)
E. Partite finanziarie (Riduzione di attività finanziarie)	F. Partite finanziarie (Acquisizione di attività finanziarie)
(G. Totale incassi)	(H. Totale pagamenti)
I. Crediti dei fornitori (Acquisizione di passività finanziarie)	L. Regolazioni di debiti pregressi (Riduzione di passività finanziarie)
(M. Fabbisogno complessivo (a) Prestiti esteri netti (b) Prestiti interni netti (b. 1) dal pubblico (b. 2) dalle banche (b. 3) dalla Banca d'Italia)	(N. Rimborsi di prestiti (a) all'estero (b) all'interno)

## EQUILIBRIO DI BILANCIO:

$$A + C + E + I + M = B + D + F + L \quad \text{ovvero in sintesi} \quad G + I + M = H + L$$

## SALDI:

- Disavanzo corrente (risparmio netto negativo)  $= B - A = (E + I + M) - (D + F + L - C)$   
Acquisizione di passività reali e finanziarie (in senso lato) (1)  $= E + I + M$   
Acquisizione di attività reali (2) e finanziarie  $= D + F + L - C$
- Disavanzo in conto capitale  $= D - C$
- Disavanzo  $= (B + D) - (A + C) = (E - F) + (I - L) + M = M - [(E - F) + (I - L)] = M - [(F - E) + (L - I)] = M - S$
- Acquisizione netta di attività finanziarie (escluse le regolazioni con i fornitori) (3)  $= F - E$
- Fabbisogno (al netto delle regolazioni con i fornitori)  $= H - G = (I - L) + M = M - [(I - L)] = M - (L - I)$
- L
- I  
Regolazioni con i fornitori  $= L - I$   
Acquisizione netta di attività finanziarie (3)  $= (F - E) + (L - I) = S$
- Fabbisogno complessivo (4)  $= M = (B + D - (A + C)) + S = \text{Disavanzo} + S$
- M (a)
- Fabbisogno complessivo interno  $= M - M (a)$

## Altre definizioni:

Fabbisogno lordo  $= M + N$   
Fabbisogno al lordo dei consolidamenti  $= M + N + \text{consolidamenti}$   
Fabbisogno di liquidità  $= M - N (b. 1)$

## Note:

- Cioè incluso M, il fabbisogno complessivo (definizione al netto di rimborsi).
- Escludendo da D e da C il saldo tra i trasferimenti di capitali in entrata e in uscita.
- Escluso M.
- Nella tavola il fabbisogno complessivo è quello netto (dei rimborsi). Se invece si ponesse tra gli incassi il fabbisogno lordo (M + N), i rimborsi (N), verrebbero aggiunti agli altri pagamenti e l'equazione di bilancio chiuderebbe così:  $G + I + (M + N) = H + L + N$ .

sente Relazione. Citiamo, ad esempio, il « fabbisogno lordo » o ricorso al mercato, includendo anche la Banca d'Italia nel mercato. Il fabbisogno lordo congloba tutti i prestiti contratti nell'anno, compresi quelli che servono a finanziarie i rimborsi di prestiti precedenti e non comportano perciò una variazione nella posizione debitoria del settore. Citiamo ancora il « fabbisogno al lordo dei consolidamenti ». Esso racchiude anche le operazioni di consolidamento di vecchi debiti con i fornitori e con le banche e la loro trasformazione in nuovi debiti nella forma di titoli: operazioni che modificano la struttura ma non il livello delle passività. Citiamo infine il « fabbisogno di liquidità », che scorpora dal fabbisogno complessivo, come abbiamo più sopra definito, la parte del pubblico, nell'ipotesi di origine monetaristica che questo tipo di finanziamenti abbia effetti analoghi alle imposte nel senso di spiazzare la spesa privata.

Analogamente, l'analisi dei modi di copertura del fabbisogno può introdurre, come del resto l'analisi delle altre componenti del bilancio, una varietà di altre misure che esprimono saldi. Ciascuna di esse è coerente con diverse ipotesi di comportamento degli operatori presenti sui mercati finanziari (pubblico, banche, banche centrali). Ma anche qui non riteniamo di andare oltre un accenno.

Restiamo alle classificazioni dei saldi che qui si considerano. Ciò che preme sottolineare è il fatto che il fabbisogno pubblico definito in questa Relazione è ora perfettamente coerente con la tavola dei flussi finanziari. L'ultimo elemento di divergenza era costituito dai conti correnti postali. Questi ultimi erano considerati introiti piuttosto che mezzi di copertura del fabbisogno sulla base della ipotesi che si trattasse principalmente di riafflussi di fondi di pertinenza degli enti pubblici. Ora si è tentata una prima stima della quota dei conti correnti postali che appartiene ad enti del settore pubblico allargato e come tale va contabilizzata fra gli introiti, e della quota che appartiene al pubblico, tale quindi da essere inserita tra le forme di copertura del disavanzo.

##### 5. — *I metodi di previsione.*

La previsione dei flussi di entrata e di spesa dei bilanci pubblici dipende da fattori di varia natura: variabili macroeconomiche e demografiche, aspetti istituzionali e procedurali, azioni discrezionali. La metodologia di previsione si presenta quindi assai articolata in quanto si tratta di combinare in modo corretto tutti gli aspetti menzionati e le informazioni disponibili. In taluni casi, in assenza di dati attendibili, si deve ricorrere ad ipotesi di comportamento basate unicamente sulla esperienza passata.

Le stime riportate per il 1979 sono il frutto di un'attenta integrazione di questi elementi, che ha portato alla formulazione di un vero e proprio modello di comportamento del bilancio pubblico, che nel prosieguo potrà essere formalizzato e inserito su di un elaboratore. Per le entrate è già disponibile presso la Ragioneria Generale un modello econometrico per la determinazione dei flussi di competenza; attualmente si sta lavorando per la sua messa a punto per la stima delle entrate di cassa. Si tratta di uno schema molto analitico attualmente in fase sperimentale. In sede di prima applicazione esso richiederà, per fini di simulazione, opportune semplificazioni e snellimenti che consentano, senza eccessive perdite di precisione, una maggiore maneggevolezza.

I sistemi di elaborazione elettronica dei dati si rendono necessari sia perchè si tratta di calcoli piuttosto analitici, sia perchè gli influssi reciproci tra finanza pubblica e economia richiedono processi iterativi di aggiustamento delle variabili.

Le previsioni analitiche di finanza pubblica sono infatti strettamente collegate a quelle del bilancio economico nazionale. Fissate le ipotesi di partenza, si procede ad aggiustamenti successivi sino a raggiungere la coerenza dei risultati macroeconomici e di finanza pubblica.

Il procedimento di stima è anche — soprattutto per lo Stato, ove gli aspetti istituzionali e discrezionali assumono maggior rilievo — un processo di revisione e integrazione delle richieste avanzate dalle varie ammini-

strazioni. Esso ha presentato per il bilancio dello Stato notevoli difficoltà, data la tendenza da parte delle singole amministrazioni di esporre previsioni di spesa prossime alla massa spendibile, nel timore di vincolare la loro attività. Per le entrate tributarie, le stime risultano più agevoli per la maggiore rispondenza del prelievo all'evoluzione delle variabili macroeconomiche. La principale difficoltà riguarda le azioni amministrative tese alla riduzione dell'evasione.

Per gli altri centri di spesa, la metodologia varia in relazione ai particolari problemi del settore. L'evoluzione delle spese e degli introiti degli enti mutuo-previdenziali è prevedibile con sufficiente precisione, per lo stretto collegamento con l'evoluzione delle variabili macroeconomiche e demografiche. Tuttavia, la valutazione della molteplicità dei meccanismi automatici richiede un'analisi molto articolata.

Per le regioni, particolare rilievo assumono gli aspetti istituzionali e discrezionali. In questo settore le operazioni non sono ancora a pieno regime, anche se i flussi di cassa si stanno gradualmente avvicinando a quelli di competenza. Trattandosi di una fase di transizione, in cui i comportamenti non si sono ancora stabilizzati, le stime risultano particolarmente difficili, anche per la mancanza di informazioni.

Per i comuni e le province, l'attendibilità delle stime è migliore in quanto i flussi di cassa di questi enti presentano un'evoluzione più regolare.

Data l'analiticità del metodo seguito, risulta difficile spiegare nel dettaglio le modalità di stima delle singole voci di entrata e di spesa. Ciò richiede infatti un notevole tempo di lavoro solo per la rielaborazione e presentazione formale. Una presentazione di questo tipo sarà possibile a partire dalla Relazione del 1980.

In questa sede si illustra lo schema generale di riferimento per le previsioni delle spese e delle entrate (tav. 4) e si forniscono due esempi di elaborazione dello schema previsionale, una per le entrate (tav. 5) e uno per la spesa (tav. 6).

Lo schema di base comprende un'articolazione delle voci di entrata e di spesa nelle

single componenti, tesa ad individuare i diversi tipi di collegamento con le variabili macroeconomiche e demografiche. Per ciascuna di esse vengono forniti gli elementi di calcolo: in particolare, la base di previsione (valore assunto nell'anno precedente depurato degli eventuali effetti accidentali o, comunque, non ripetibili), la descrizione delle diverse variabili che ne influenzano l'evoluzione, e la quantificazione degli effetti automatici che ne scaturiscono, nonché delle azioni discrezionali derivanti da provvedimenti legislativi o amministrativi.

Come esempi significativi di applicazione dello schema si fornisce qui di seguito la specificazione del metodo di previsione di alcune poste: dal lato delle entrate la previsione dell'IRPEF, dell'imposta sostitutiva sugli interessi e dell'IVA; e, nell'ambito delle spese, le erogazioni per pensioni degli enti di previdenza.

La previsione dell'IRPEF è stata formulata separatamente per le principali componenti del gettito: a) il prelievo per ritenuta alla fonte sul reddito da lavoro dipendente del settore privato; b) le ritenute alla fonte sui dipendenti pubblici; c) i versamenti per auto-tassazione sui redditi dell'anno precedente; d) gli anticipi sui redditi dello stesso anno diversi da quelli da lavoro dipendente; e) la ritenuta d'acconto sui redditi da lavoro autonomo; f) gli incassi per ruoli.

Come si può osservare, l'elasticità dell'IRPEF rispetto all'imponibile è stimata nell'1,9, valore verificato in base alle risultanze degli anni precedenti.

Per le componenti menzionate, esistono parametri di riferimento diversi anche se in taluni casi, in mancanza di informazioni più dettagliate (ad esempio evoluzione dei redditi da capitale e da lavoro autonomo) si è dovuto ricorrere ad ipotesi circa la distribuzione del reddito. Tra gli effetti automatici di maggior rilievo, sono da porre in evidenza i cospicui effetti riduttivi sul gettito della detraibilità dall'imponibile dell'ILOR, in conseguenza di rilevanti pagamenti a questo titolo effettuati dalle persone fisiche nel 1978. Per quanto concerne il prelievo sui redditi da lavoro dipendente del settore statale, esso è stato fatto accrescere in misura coerente con l'evolu-



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

TAVOLA N. 5

SCHEMA DI PREVISIONE DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE  
(in miliardi di lire)

ENTRATE	Risultati			Rettifiche ai valori dell'anno 1978		Base 1978 rettificata per la previsione	Effetti automatici		Effetti discrezionali		Previsione 1979
	1976	1977	1978	Descrizione	Valutazione		Parametri di riferimento	Valutazione	Descrizione	Valutazione	
<b>IRPEF</b>											
Ritenute redditi da lavoro dipendente settore privato ...	3.589	4.574	6.510	Effetti riduttivi blocco scala mobile .	75	6.585	Elasticità gettito rispetto imponibile 1.9 - Crescita reddito lavoro dipendente +15% nel 1979 .....	1.877	Detrazione 24.000 redditi lavoro dipendente inferiore 2 milioni (legge finanziaria) .....	34	8.428
Ritenute redditi da lavoro dipendente Amministr. statali	504	1.018	1.434	Versamenti effettuati nel 1978 relativi a liquidazioni di partite pregresse .	100	1.334	Elasticità gettito rispetto imponibile 1.9 - Crescita redditi lavoro dipendenti statali 20% nel 1979 .....	507			1.841
Imposta sui redditi anno precedente non assoggettata a ritenute alla fonte	1.385	1.700	2.372				1) Elasticità gettito rispetto imponibile 1.9 - Crescita redditi lavoro autonomi 16% nel 1978 ...	721			2.643
Anticipi pagati nell'anno precedente.	—	—	—950				2) Detrazione ILOR da IRPEF .....	450			1.413
Autotassazione .....	1.385	1.700	1.422					192			1.230
Anticipi sui redditi dello stesso anno non assoggettati a ritenute alla fonte	—	950	1.413				70% dell'imposta dovuta per il 1978 per redditi non assoggettati a ritenuta alla fonte ..	437			1.850
Ritenuta d'acconto sui redditi dei professionisti .....	308	380	498	Modifica aliquote in corso d'anno (D. L. 216/78) .....	30	528	Crescita redditi lavoro autonomo 15% nel 1979 ...	79			607
Ruoli .....	453	885	335					35			370
Altri incassi minori	3	15	93					7			100
<b>Totale IRPEF...</b>	<b>6.242</b>	<b>9.522</b>	<b>11.705</b>		<b>5</b>	<b>11.710</b>		<b>2.750</b>		<b>34</b>	<b>14.426</b>

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

Segue: TAVOLA N. 5

## SCHEMA DI PREVISIONE DELL'IMPOSTA SOSTITUTIVA

(in miliardi di lire)

ENTRATE	Risultati			Rettifiche ai valori dell'anno 1978		Base 1978 rettificata per la previsione	Effetti automatici		Effetti discrezionali		Previsione 1979
	1976	1977	1978	Descrizione	Valutazione		Parametri di riferimento	Valutazione	Descrizione	Valutazione	
<b>IMPOSTA SOSTITUTIVA</b>											
Importo per interessi bancari pagati nell'anno precedente.	1.180	2.000	2.830			2.830	Crescita depositi bancari: +24% nel '78; riduzione percentuale saggi di interesse tra '78 e '77 di 1,3 punti su una base di 11	258	Aumento aliquote (L. 38/78 e D.L. 216/78) .....	450	3.538
— Anticipi pagati dalle aziende di credito nell'anno precedente .....	—	750	1.150			1.150	Anticipi pagati dalle aziende di credito	1.050			2.200
Saldo pagato dalle banche per importi dovuti per l'anno precedente .....	1.180	1.250	1.680			1.680		—		450	1.338
Anticipi su interessi bancari per l'anno in corso .....	750	1.150	1.750			1.750	2/3 dell'imposta dovuta per l'anno precedente (2.380 + 258 + 450 miliardi)	610			2.360
Anticipi straordinari (L. 38/78 e D.L. 216/78) .....	—	—	450			450	Anticipi straordinari (L. 38/78 e D.L. 216/78) .....	—		450	—
Imposta su cedole ..	198	241	300			300		50			350
<b>Totale imposta sostitutiva .....</b>	<b>2.128</b>	<b>2.641</b>	<b>4.180</b>			<b>4.180</b>		<b>—</b>	<b>582</b>	<b>450</b>	<b>4.048</b>

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: TAVOLA N. 5

SCHEMA DI PREVISIONE DELL'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO  
(in miliardi di lire)

ENTRATE	Risultati			Rettifiche ai valori dell'anno 1978		Base 1978 rettificata per la previsione	Effetti automatici		Effetti discrezionali		Previsione 1979
	1976	1978		Descrizione	Valutazione		Parametri di riferimento	Valutazione	Descrizione	Valutazione	
		1977	1978								
I.V.A.											
Gettito di bilancio...	6.838	9.032	11.050								(1) 10.657
Incassi contabilità speciale .....	1.352	1.698	2.147								
Versamenti di contabilità di bilancio .	81	159	406								
Versamenti degli operatori .....	8.109	10.571	12.791	Effetti accelerazione tempi di riscossione .....	— 300	12.491	Crescita +17% .....	2.123	Adeguamento VI direttiva CEE (Decreto del Presidente della Repubblica n. 24/79) .....	300	14.914
Rimborsi I.V.A. ....	1.204	1.441	1.993			1.993	Media ponderata crescita esportazioni e consumi 15% ...	299	Modifiche modalità dei rimborsi .....	1.208	3.500
Per quota imponibile I.V.A. di pertinenza della CEE ...	—	—	—						Adeguamento VI direttiva CEE (Decreto del Presidente della Repubblica n. 24/79) .....	— 757	— 757
Versamenti netti degli operatori .....	6.905	9.130	10.798		— 300	10.498		1.824		— 1.665	(1) 10.657

(1) Per il 1979, ipotizzandosi coincidenza tra accreditamenti e rimborsi di contabilità, il gettito di bilancio risulta uguale agli introiti da operatori.

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

TAVOLA N. 6

## SCHEMA DI PREVISIONE DELLE PRESTAZIONI PENSIONISTICHE DEGLI ENTI PREVIDENZIALI

(in miliardi di lire)

ENTRATE	Risultati		Rettifiche ai valori dell'anno 1978		Base 1978 rettificata per la previsione	Effetti automatici		Effetti discrezionali		Previsione 1979	
	1976	1977	1978	Descrizione		Valutazione	Parametri di riferimento	Valutazione	Descrizione		Valutazione
Pensioni INPS superiori al minimo a carico del Fondo lavoratori dipendenti	3.813	4.800	6.440			1) Contingenza aggiuntiva annua (valore punto 1714 x punti scattati 19 x numero pensioni 2,3 milioni x 13 mensilità . . . . .)	+	974	1) Riduzione dell'adeguamento alla dinamica salariale	—	193
Totale . . . . .	3.813	4.800	6.440			2) Adeguamento della dinamica salariale 5,9% su una base di 6.440 . . . . .	+	380	— per riduz. aliquota — per riduz. base di applicazione . . . . .	—	64
Pensioni INPS al minimo a carico del Fondo lavoratori dipendenti	4.286	5.100	6.716			3) Variazione ammontare pensioni per aumento numero e valore medio nuove liquidazioni (5%)	+	322	2) Riconoscimento contingenza una sola volta in caso di cumulo . . . . .	—	20
Totale . . . . .	4.286	5.100	6.716			1) Adeguamento al costo della vita e alla dinamica salariale in base alla variazione dell'indice dei minimi contrattuali (19,3%) . . . . .	+	1.296	1) Riconoscimento contingenza una sola volta in caso di cumulo . . . . .	—	30
Pensioni INPS inferiori al minimo a carico del Fondo lavoratori dipendenti, pensioni autonome, pensioni sociali . . . . .	3.838	4.372	5.312			2) Variazione ammontare pensioni per aumento numero (3%) . . . . .	+	201	2) Riforma invalidità pensionabile . . . . .	—	150
Totale . . . . .	3.838	4.372	5.312			1) Adeguamento al costo della vita (13,4%) . . . . .	+	1.497	—	—	180
Rendite INAIL . . . . .	526	785	1.056			2) Variazione ammontare pensioni per aumento numero e importo medio nuove liquidazioni (4%) . . . . .	+	712	1) Riconoscimento contingenza una sola volta in caso di cumulo . . . . .	—	50
Totale . . . . .	526	785	1.056			Variazione ammontare rendite per aumento numero (4%) . . . . .	+	54	1) Riconoscimento contingenza una sola volta in caso di cumulo . . . . .	—	50
Pensioni Istituti di previdenza amministrati dal Tesoro . . . . .	840	1.000	1.250			1) Contingenza aggiuntiva annua (Valore punto 1911 x punti scattati 21 x minimo pensioni 315 mila)	+	170	—	—	1.110
Totale . . . . .	840	1.000	1.250			2) Adeguamento alla dinamica salariale (5,9% su una base di 1.250 miliardi) . . . . .	+	75	1) Riduzione dell'adeguamento alla dinamica salariale . . . . .	—	40
Altre prestazioni pensionistiche Enti di previdenza	1.134	1.150	1.346			3) Variazione ammontare pensioni per aumento numero e valore medio nuove liquidazioni (5%)	+	65	—	—	1.520
Totale . . . . .	1.134	1.150	1.346			1) Variazione ammontare prestazioni per aumento numero e importo medio nuove liquidazioni (3%) . . . . .	+	310	—	—	40
Totale prestaz. pensionist.	14.437	17.207	22.120			2) Adeguamenti vari ai prezzi e ai salari . . . . .	+	40	—	—	1.570
							+	184	—	—	547
							+	224	—	—	26.238
							+	4.685	—	—	

zione della spesa: occorre porre in rilievo che si tratta di mere iscrizioni contabili che trovano compenso dal lato delle uscite. Le retribuzioni vengono infatti pagate al netto delle ritenute le quali vengono periodicamente contabilizzate in entrata e in spesa.

Relativamente all'imposta sostitutiva sugli interessi, si dovrebbero avere, da un lato gli effetti dell'aumento dei depositi bancari (accresciuti in media del 24 per cento), dall'altro, quelli della riduzione manifestatasi tra il 1977 e il 1978 nella misura dei saggi di interesse che può valutarsi in una riduzione di circa 1,3 punti, rispetto a una media di 11 punti percentuali; gli effetti degli aumenti di aliquote, passate in media dal 16 per cento nel 1977 al 19 per cento nel 1978, saranno invece interamente riassorbiti a causa del versamento anticipato del loro gettito effettuato nel 1978.

Per quanto concerne l'IVA, è da porre in rilievo che essa, escludendo il recupero di evasione, si dovrebbe accrescere, in prima approssimazione, nella stessa misura dei consumi nel caso in cui l'aumento delle importazioni non si discosti molto dalla crescita di questi. Qualora i due tassi di sviluppo mostrassero scostamenti di rilievo, se ne dovrebbe in qualche modo tener conto in quanto per le importazioni l'accertamento è più agevole e quindi minore è il grado di evasione.

La stima tiene conto che gli introiti del 1978 hanno risentito favorevolmente della modifica apportata ai tempi di versamento. Per valutare il gettito che affluirà in bilancio, si sono stimati separatamente l'importo degli introiti lordi e quello dei rimborsi che nel 1979 dovrebbero accrescersi in misura rilevante da 2.000 a 3.500 miliardi a causa di modifiche apportate ai tempi di presentazione delle relative richieste.

Per quanto riguarda la spesa per pensioni degli enti previdenziali, la previsione è stata effettuata separatamente per prestazioni a carico dei principali istituti; nell'ambito di quelle erogate dall'INPS si sono tenute distinte le categorie di trattamenti che presentano sistemi diversi di adeguamento alla dinamica dei prezzi e dei salari.

Le pensioni del fondo lavoratori dipendenti di importo pari al minimo sono state ac-

cresciute della variazione dell'indice delle retribuzioni minime contrattuali, incrementatosi, in media, nel periodo 1° agosto-31 luglio 1978, del 19,3 per cento rispetto all'analogo periodo di 12 mesi precedenti. Per quelle, a carico dello stesso fondo, di importo superiore al minimo è stato calcolato separatamente l'aumento derivante dalla variazione della contingenza e quello dovuto alla dinamica dei salari in termini reali. I trattamenti in favore dei lavoratori autonomi, quelli sociali, nonché gli altri minori, sono stati accresciuti per tener conto dell'aumento intervenuto nel costo della vita. In base all'evoluzione riscontrata negli anni passati, in parte attribuibile all'entrata a regime di talune gestioni, si è ipotizzato uno sviluppo del numero delle pensioni del 3 per cento in media.

Nell'ambito degli interventi discrezionali, si è tenuto conto delle modifiche introdotte con la legge finanziaria per il 1979 e del disegno di legge sulla riforma dell'invalidità pensionabile all'esame del Parlamento. Come si vedrà più analiticamente nell'ambito del paragrafo sugli enti previdenziali, con la predetta legge sono state apportate, in attesa di una più vasta riforma, modifiche ai sistemi di agganciamento alla dinamica salariale ed è stato stabilito, in caso di cumulo di più pensioni, il riconoscimento di un solo adeguamento alla crescita dei prezzi.

L'accrescimento degli oneri a carico dell'INAIL dipenderà per il 1979 solo dall'aumento del numero dei beneficiari. L'importo medio *pro capite* risulta tra i due anni invariato, in quanto l'adeguamento alla dinamica dei prezzi, che per tali prestazioni è compiuto a cadenza triennale, sarà effettuato nel 1980.

#### 6. — *Le prospettive.*

La meta del processo di approfondimento delle conoscenze del settore pubblico, di cui questa Relazione segna una tappa, è l'allestimento di un sistema informativo completo, integrato, analitico, rapido e flessibile, tale da consentire ogni utile forma di valutazione, correzione e previsione.

Le tappe successive di questo processo sollevano questioni che riguardano sia l'esten-

sione, sia l'approfondimento, sia la tempestività nell'afflusso dei dati.

In primo luogo occorre estendere e migliorare le informazioni su conti che vengono già in larga misura rilevati. Mentre i dati di cassa del settore statale sono ormai molto precisi, non altrettanto si può dire per quelli relativi agli altri enti del settore pubblico allargato.

La strada da intraprendere in questo campo è già stata indicata dalla legge 468 ed è quella della piena normalizzazione dei conti. Lo schema esposto in questa Relazione, e quello più analitico su cui esso poggia, costituiscono già una base soddisfacente per la definizione dei conti normalizzati previsti dalla legge. Ai fini del consolidamento tra i diversi conti, la necessità fondamentale è quella di porre in evidenza i trasferimenti intrasettoriali, separandoli da quelli intrattenuti col resto dell'economia.

Un altro aspetto, non sufficientemente approfondito dalla legge 468, su cui invece pare opportuno soffermarsi, è quello del bilancio di competenza in senso giuridico del settore pubblico allargato. La possibilità di valutare in modo integrato le decisioni assunte nelle varie sedi del settore pubblico appare assai importante sia per individuare le difficoltà di realizzazione delle decisioni prese, sia per poter apprezzare l'eredità che le scelte del presente lasciano al futuro.

In secondo luogo, occorre aggiungere all'attuale articolazione economica e istituzionale dei dati di finanza pubblica, una articolazione funzionale della spesa. L'apparato pubblico svolge numerose funzioni variamente intrecciate tra gli enti che le esplicano. Conoscere l'evoluzione della spesa sotto il profilo delle funzioni che essa assolve appare una condizione imprescindibile per capire le dimensioni, le caratteristiche, l'utilità e i costi dei diversi servizi offerti alla collettività. Poiché i piani e i programmi vanno per lo più riferiti alle funzioni economiche e sociali che essi debbono soddisfare, la classificazione funzionale della spesa è la base per qualsiasi intervento programmatico.

La terza area di crescita delle statistiche del settore pubblico riguarda i dati extra-contabili.

È ben difficile valutare il vero significato delle somme spese, se non si riesce ad individuare, sia pure con progressive approssimazioni, la quantità e la qualità del prodotto fornito e dei fattori utilizzati. Ciò vuol dire poter disporre di una molteplicità di statistiche non di natura contabile. Indicatori della produzione pubblica sono, ad esempio, i posti letto degli ospedali, i passeggeri che utilizzano le linee di trasporto, i tempi di attesa per ottenere documentazioni, e così via. Indicatori dei fattori della produzione sono, ad esempio, il numero dei dipendenti delle varie categorie nei diversi enti, la quantità e la qualità delle macchine a disposizione, e così via.

Come si vede, queste conoscenze sono essenziali per la valutazione e il controllo della reale efficacia della spesa pubblica. Nel settore privato, i prezzi e i profitti sono i necessari segnalatori di mercato. Nel settore pubblico, occorre costruire indicatori alternativi che consentano di giudicare il grado di efficienza dell'allocazione delle risorse.

Dati extra-contabili sono necessari anche per una corretta interpretazione degli impulsi sulla domanda aggregata. In particolare, occorrono dati sui tempi di esecuzione delle opere nel settore delle spese in conto capitale, e sul momento di acquisizione dei beni e servizi nel settore delle spese correnti. La conoscenza del profilo temporale degli investimenti è particolarmente importante data la lunghezza delle varie fasi che intercorrono tra la decisione, lo stanziamento, l'impegno, l'assegnazione dei contratti, l'avvio delle opere, la realizzazione, il pagamento e la relativa contabilizzazione.

Si noti che nel campo dei dati extra-contabili, indagini campionarie possono essere un efficace sostituto — non solo nella fase dell'impostazione, ma anche in seguito — di statistiche più ambiziose. Appropriate informazioni ottenute « ad hoc » su questioni che in un dato momento appaiono nevralgiche possono risultare, in molti casi, più utili che non dati più completi ma più generici. Per que-

sto si è segnalata la necessità che il sistema informativo sia di natura flessibile.

Un ultimo aspetto che riteniamo opportuno segnalare è quello della tempestività del sistema informativo. In questo settore la meccanizzazione può offrire alcuni dei suoi principali contributi.

Non occorre dilungarsi molto a giustificare l'utilità di queste tappe successive di miglioramento del sistema informativo.

Un non trascurabile vantaggio è quello di contribuire ad una sempre più precisa e diffusa informazione dei cittadini su ciò che viene fatto della cosa pubblica. Nell'ultimo anno, e in particolare con questo documento, sono stati compiuti innegabili progressi nel chiarimento di alcuni aspetti riassuntivi della situazione, specie sotto il profilo finanziario. Ma molto resta ancora da fare.

In senso più generale, l'utilità della gamma di informazioni che si prevede di giungere a rilevare ed elaborare in futuro è quella di consentire di comprendere il funzionamento dell'apparato pubblico; di valutarne l'efficacia, comparando enti, settori e funzioni nello

spazio e nel tempo; di correggere i difetti, le disfunzioni, gli errori; di prevedere con sufficiente attendibilità l'evoluzione futura, e programmarne le modifiche.

Ciò richiede che, attraverso le informazioni fornite dai dati grezzi siano costruiti dei modelli analitici di comportamento delle diverse componenti del settore pubblico e dell'insieme di esso.

Non ci si può nascondere che programmi così ambiziosi, ma così necessari, come quelli esposti, richiedono un forte potenziamento delle strutture esistenti. Ciò riguarda sia la fase di raccolta delle informazioni, sia quella di elaborazione ed analisi, sia quella di controllo, proposta, correzione e programmazione.

Probabilmente, strutture nuove, sia pure nell'ambito di quelle esistenti, sono necessarie perchè queste tappe successive siano percorse con sufficiente celerità. Importante tra queste strutture è il Gruppo di esperti ed analisti della spesa pubblica di cui è prevista l'istituzione nell'ambito del Ministero del tesoro.

**PARTE SECONDA**

**SETTORE PUBBLICO ALLARGATO**

PAGINA BIANCA

### 1. — *La finanza pubblica nel 1978.*

L'azione del bilancio pubblico, dopo le misure restrittive adottate nel 1977, è tornata nel 1978 a imprimere consistenti impulsi espansivi al livello dell'attività economica. Dati gli sfasamenti esistenti tra l'azione di bilancio e il manifestarsi dei suoi effetti, è presumibile che questo impulso produca un consistente apporto alla crescita del reddito dell'anno in corso. La lievitazione del disavanzo è principalmente attribuibile ai considerevoli aumenti delle misure dei trattamenti pensionistici andati in vigore dal 1° gennaio, ai miglioramenti contrattuali concessi ai dipendenti pubblici, all'evoluzione degli oneri per interessi e dei trasferimenti alle imprese.

Più che di una deliberata politica espansiva si è trattato però dell'effetto in larga parte automatico di provvedimenti precedenti.

Per le spese hanno operato sugli oneri di personale e sui trasferimenti alle famiglie i meccanismi di agganciamento alla dinamica dei prezzi e dei salari, sui pagamenti per interessi le ripercussioni della crescita del disavanzo e delle modalità della sua copertura, sui trasferimenti alle imprese gli effetti di alcuni importanti provvedimenti di spesa decisi negli anni precedenti.

Si può comunque ugualmente parlare nel complesso di una politica fiscale discrezionale, dato che si è avuto un allentamento delle misure restrittive in conseguenza del favorevole andamento della bilancia dei pagamenti e dell'inflazione, nonchè della caduta, più rapida del previsto, del saggio di crescita del prodotto che ha presumibilmente continuato a risentire degli effetti della precedente manovra restrittiva concentrata nella seconda metà del 1977.

In sintesi, il disavanzo complessivo di parte corrente e di conto capitale, pari a 16.077 miliardi nel 1976 e a 18.638 miliardi nel 1977, cioè in entrambi gli anni a circa l'11 per cento del prodotto interno lordo, si è elevato a 27.024 miliardi nel 1978 corrispondente a una quota del 13,4 per cento del PIL (tavv. 7 e 7-bis). L'aumento per il 1978 è in gran parte attribuibile alle operazioni di parte corrente il cui saldo è passato da 9.900 a 14.500 miliardi, e dal 5,7 al 7,2 per cento in termini di quota del PIL. L'aumento risulta ancor più elevato se si guarda al fabbisogno complessivo che è salito da 18.800 miliardi nel 1976 a 20.100 miliardi nel 1977 e a 33.800 nel 1978. In termini di quota del PIL, dal 13,1 per cento nel 1976 e 11,6 per cento nel 1977 al 16,8 per cento nel 1978.

La maggiore dinamica del fabbisogno rispetto al disavanzo si spiega sia con la regolazione di consistenti partite pregresse, sia con il maggior accumulo di depositi bancari, sia con la crescita degli apporti ai fondi di dotazione delle partecipazioni statali.

La pressione tributaria complessiva, inclusi i contributi sociali e le risorse proprie della CEE, mostra nel corso del periodo in esame un andamento sostenuto per le misure di aumento del gettito introdotte nel corso del periodo e per l'elevata elasticità all'imponibile dell'IRPEF. Essa è infatti passata dal 32,6 per cento nel 1976 al 34 per cento nel 1977 e al 35,4 nel 1978.

Le misure introdotte hanno principalmente riguardato l'avvicinamento tra il pagamento dell'imposta e la produzione del reddito che ha determinato il cumularsi, negli anni in esame, del gettito usuale con quello derivante dal menzionato avvicinamento.

Per quanto concerne la composizione del prelievo tributario è da porre in rilievo che dal 1976 al 1978 l'importanza dei tributi indi-

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

## SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: CONTO CONSOLIDATO

(in miliardi)

	Risultati			Previsioni	Variazioni %		
	1976	1977	1978	1979	77-76	78-77	79-78
<b>A. INCASSI CORRENTI</b> .....	58.396	72.668	87.339	101.200	24,4	20,2	15,9
Tributari (1) .....	26.639	34.912	44.052	49.804	31,1	26,2	13,1
— diretti .....	12.004	16.014	22.126	24.568	33,4	38,2	11,0
— indiretti .....	14.635	18.898	21.926	23.236	29,1	16,0	6,0
— maggiori introiti 1979 .....	—	—	—	2.000	—	—	—
Risorse proprie CEE .....	520	889	1.067	1.672	71,0	20,0	56,7
Contributi sociali .....	19.651	22.942	26.174	31.120	16,7	14,1	18,9
Vendita beni e servizi .....	7.811	9.691	11.205	13.127	24,1	15,6	17,2
Redditi da capitale .....	1.036	1.541	1.618	1.589	48,7	5,0	— 1,8
Trasferimenti .....	1.513	1.510	1.825	2.058	— 0,2	20,9	12,8
— da Famiglie .....	735	834	1.081	1.084	—	—	—
— da Imprese .....	663	656	703	918	— 1,1	7,2	30,6
— dall'Estero .....	115	20	41	56	—	—	—
Altri incassi correnti .....	1.226	1.183	1.398	1.830	— 3,5	18,2	30,9
<b>C. INCASSI DI CAPITALI</b> .....	1.956	1.914	2.007	2.361	— 2,1	4,9	17,6
Trasferimenti .....	63	41	1	46	—	—	—
— da Famiglie .....	37	10	—	25	—	—	—
— da Imprese .....	26	31	1	21	—	—	—
Ammortamenti .....	1.300	1.455	1.811	2.132	—	—	—
Altri incassi di capitale .....	593	418	195	183	—	—	—
<b>E. PARTITE FINANZIARIE</b> .....	487	654	427	4.231	34,3	— 34,7	—
Riscossioni di crediti .....	411	422	370	331	—	—	—
Riduzione depositi bancari .....	—	82	—	3.750	—	—	—
Altre partite finanziarie .....	76	150	57	150	—	—	—
<b>G. TOTALE INCASSI (A+C+E)</b> .....	60.839	75.236	89.773	107.792	23,7	19,3	20,1
<b>C O P E R T U R A</b>							
<b>M. FABBISOGNO COMPLESSIVO</b> .....	18.782	20.128	33.800	37.300	—	—	—
a) Prestiti esteri .....	—	100	500	2.100	—	—	—
b) Fabbisogno complessivo interno	18.782	20.028	33.300	35.200	—	—	—
(b.1 e b.2) Finanziamento da isti-							
tuzioni creditizie e pubblico:							
— Titoli a medio-lungo ter-							
mine sul mercato .....	1.735	9.012	15.222	—	—	—	—
— B.O.T. ....	1.435	15.078	9.354	28.400	—	—	—
— Raccolta postale .....	2.633	3.198	4.500	5.300	—	—	—
— Impieghi degli istituti di							
credito a favore di:							
— enti locali .....	2.489	3.125	560	700	—	—	—
— enti mutuo-previd. . .	64	199	196	1.600	—	—	—
— aziende autonome ..	59	5	170	—	—	—	—
— ospedali .....	82	99	276	—	—	—	—
— altri enti A.C. ....	44	66	31	—	—	—	—
— Aziende municipaliz.	53	16	6	—	—	—	—
— Enel .....	280	364	300	100	—	—	—
— Altri debiti .....	108	140	151	—	—	—	—
b.3) Debiti verso B.I.-U.I.C. . .	9.918	4.066	5.146	2.500	—	—	—

(1) Gli incassi tributari per il 1979 comprendono i 2.000 miliardi di maggiori entrate previste dal programma triennale,  
(2) Le spese di personale includono le pensioni dei dipendenti dello Stato e delle Aziende che pertanto sono state escluse

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

TAVOLA N. 7

## DI CASSA PER IL QUADRIENNIO 1976-1979

in lire)

	Risultati			Previsioni 1979	Variazioni %		
	1976	1977	1978		77-76	78-77	79-78
<b>B. PAGAMENTI CORRENTI</b> .....	67.279	82.577	101.841	120.421	22,7	23,3	18,2
Personale (2) .....	21.494	27.176	33.130	39.550	26,4	21,9	19,4
Acquisto beni e servizi .....	9.993	12.289	14.506	17.663	23,0	18,0	21,8
Trasferimenti .....	25.178	29.675	37.084	42.969	17,9	25,0	15,9
— a Famiglie .....	22.545	26.376	32.486	37.494	17,0	23,2	15,4
di cui: pensioni (2) .....	15.506	18.278	23.509	27.883	17,9	28,6	18,6
— a Imprese .....	2.098	2.672	3.299	4.166	27,4	23,5	26,3
— a Istituzioni sociali varie .....	387	408	530	470	—	—	—
— all'Estero .....	148	219	769	839	—	—	—
Interessi .....	8.127	10.373	13.542	16.885	27,6	30,5	24,7
Ammortamenti .....	1.296	1.448	1.802	2.121	—	—	—
Altri pagamenti correnti .....	1.191	1.616	1.777	1.233	—	—	—
<b>D. PAGAMENTI DI CAPITALI</b> .....	9.150	10.643	14.529	18.693	16,3	36,5	28,7
Investimenti diretti .....	7.929	9.229	11.379	14.670	16,4	23,3	28,9
Trasferimenti .....	1.221	1.414	2.760	3.631	15,8	95,2	31,6
— a Famiglie .....	76	105	418	462	—	—	—
— a Imprese .....	1.070	1.217	2.188	2.968	13,7	79,8	35,6
— all'Estero .....	75	92	154	201	—	—	—
Altri pagamenti di capitali .....	—	—	390	392	—	—	—
<b>F. PARTITE FINANZIARIE</b> .....	3.692	3.644	6.203	4.978	— 1,3	70,2	— 19,7
Partecipazioni e conferimenti .....	1.116	1.304	2.775	4.291	—	—	—
— a Imprese pubbliche .....	267	677	1.994	3.058	—	—	—
— a Istituzioni finanziarie .....	350	177	108	650	—	—	—
— ad altri .....	499	450	673	583	—	—	—
Mutui e anticipazioni .....	774	508	678	203	—	—	—
— a Istituzioni finanziarie .....	356	11	89	135	—	—	—
— ad altri .....	418	497	589	68	—	—	—
Altre partite finanziarie .....	—	—	—	84	—	—	—
Aumento depositi bancari .....	1.802	1.832	2.750	400	—	—	—
<b>H. TOTALE PAGAMENTI (B+D+F)</b> ..	80.121	96.864	122.573	144.092	20,9	26,5	17,6
<b>SALDI</b>							
1. Disavanzo corrente (B—A) .....	8.883	9.909	14.502	19.221	11,6	46,4	32,5
2. Disavanzo c/capitale (D—C) .....	7.194	8.729	12.522	16.332	—	—	—
3. DISAVANZO (1+2) .....	16.077	18.638	27.024	35.553	15,9	45,0	31,6
4. Acquisizione netta attività finanz. (escluse regolaz. debitorie) (F—E) .....	3.205	2.990	5.776	747	—	—	—
5. FABBISOGNO (netto regolazioni de- bitorie) (3+4) = (H—G) .....	19.282	21.628	32.800	36.300	12,2	51,7	10,7
6. Regolazioni debiti pregressi .....	200	500	2.500	1.500	—	—	—
7. <i>Meno</i> crediti dei fornitori .....	700	2.000	1.500	500	—	—	—
8. FABBISOGNO COMPLESSIVO (5+6—7) .....	18.782	20.128	33.800	37.300	7,2	67,9	10,4
9. <i>Meno</i> prestiti esteri .....	—	100	500	2.100	—	—	—
10. FABBISOGNO COMPLESSIVO INTERNO (8—9) .....	18.782	20.028	33.300	35.200	6,6	66,3	5,7

non ancora ripartibili tra le imposte dirette e quelle indirette.  
 alla voce « Pensioni ».

retti è solo lievemente aumentato, mantenendosi intorno al 10 per cento del PIL per effetto dell'aumento delle aliquote dell'imposta sulla benzina sul finire del 1976 e degli aumenti in più riprese apportati all'imposta di registro, bollo, eccetera ed a quella dei tabacchi. Se l'analisi viene estesa a un periodo più ampio, la quota delle entrate indirette appare in declino. Un considerevole aumento è invece provenuto dall'imposizione diretta che è passata nel triennio dall'8,3 all'11 per cento del prodotto interno lordo. Tale incremento è stato provocato in parte dal « fiscal drag », cioè dal maggior onere derivante dalla progressività delle aliquote in regime di inflazione, e in gran parte dalla già accennata politica di avvicinamento della fase del prelievo a quella della produzione del reddito.

I contributi sociali — che dalla seconda metà degli anni '60 avevano registrato notevoli aumenti a causa degli inasprimenti apportati in più riprese alle aliquote in corrispondenza della lievitazione delle prestazioni sociali — hanno ridotto la loro quota sul PIL per effetto dei menzionati provvedimenti di parziale sgravio degli oneri sociali di malattia.

La quota della spesa pubblica rispetto al Pil nei tre anni dal 1976 al 1978 è passata rispettivamente dal 55,7 al 56 e al 61 per cento (da 80.121 a 96.864 ed a 122.573 miliardi in valore assoluto); l'incremento rispetto al 1977 ha prevalentemente riguardato, come già accennato, i trasferimenti alle famiglie, gli oneri per interessi, le retribuzioni e i sussidi alla produzione.

Nell'ambito dei primi, l'aumento è principalmente attribuibile alle erogazioni per pensioni cresciute tra il 1977 e il 1978 di quasi il 29 per cento per effetto, oltre che dell'usuale sviluppo del numero dei trattamenti (valutabile nell'ordine del 2-3 per cento), degli eccezionali aumenti entrati in vigore a titolo di adeguamento alla dinamica dei prezzi e dei salari. In particolare, oltre che alla considerevole crescita dei prezzi e dei salari nel periodo di riferimento 1° agosto 1976-31 luglio 1977, la rilevata crescita è dovuta all'onerosità dei meccanismi di riadeguamento delle pensioni a carico dell'INPS, onerosità derivante sia dalla elasticità del complesso delle

erogazioni rispetto ai prezzi superiore all'unità, sia dall'indice delle retribuzioni minime contrattuali per gli operai dell'industria, cui è agganciata la spesa, che costituisce uno degli indicatori più dinamici delle retribuzioni. Un incremento notevole hanno inoltre continuato a far registrare anche le spese sanitarie, in relazione non soltanto all'aumento dei consumi, quanto anche alla revisione del sistema di determinazione del prezzo dei farmaci ed al rinnovo delle convenzioni con il personale sanitario.

Incremento notevole (21,9 per cento) hanno mostrato anche le spese per retribuzioni passate da 27.176 miliardi nel 1977 a 33.130 miliardi nel 1978; esse hanno infatti risentito, oltre che della lievitazione del valore del punto di contingenza che dal luglio 1978 ha raggiunto l'importo di 2.389 lire già in vigore per il settore privato, degli aumenti connessi per il personale statale alla definizione del contratto 1976-1978 (estesi anche a quello delle amministrazioni locali) e dei miglioramenti economici erogati al personale dei corpi di polizia.

Gli oneri per interessi sono passati tra il 1976 e il 1978 da 8.127 a 10.373 ed a 13.542 miliardi, rispettivamente pari al 5,6 al 6 e al 6,7 per cento del PIL. La crescita risulta in entrambi gli anni 1977 e 1978 notevole nonostante la tendenza discendente dei saggi e i risparmi connessi con il consolidamento dei debiti bancari a breve termine degli enti locali, a causa della diversa composizione nella copertura del fabbisogno rispetto a quella del 1976 e degli anni precedenti. Nel 1977 e 1978 si è infatti ridotta considerevolmente la quota finanziata con ricorso all'indebitamento con la Banca Centrale la cui remunerazione è molto inferiore a quella delle altre forme di finanziamento. Infatti, lo sbilancio del conto corrente di tesoreria viene remunerato al tasso dell'1 per cento, e i fondi della riserva obbligatoria investiti in acquisto di BOT e CCT sono remunerati al tasso del 5,50 per cento, essendo la parte eccedente tale misura retrocessa dalla Banca d'Italia al Tesoro. Questa diversa copertura dell'indebitamento è dipesa dal favorevole andamento negli ultimi due anni del saldo dei conti con l'estero; la liquidità affluita dal-

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

TAVOLA N. 7 bis

RAPPORTI AL PIL DELLE PRINCIPALI POSTE DEL CONTO CONSOLIDATO  
DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

	1976	1977	1978	1979
1. INCASSI .....	42,3	43,5	44,7	45,5
2. INCASSI CORRENTI .....	40,6	42,0	43,5	42,8
di cui:				
— Tributari .....	18,5	20,2	21,9	21,0
di cui:				
— diretti .....	8,3	9,3	11,0	10,4
— indiretti .....	10,2	10,9	10,9	9,8
— Risorse proprie CEE .....	0,4	0,5	0,5	0,7
— Contributi sociali .....	13,7	13,3	13,0	13,1
3. INCASSI DI CAPITALI .....	1,4	1,1	1,0	1,0
4. PAGAMENTI .....	55,7	56,0	61,0	60,9
5. PAGAMENTI CORRENTI .....	46,8	47,7	50,7	50,9
di cui:				
— personale .....	14,9	15,7	16,5	16,7
— acquisto beni e servizi .....	6,9	7,1	7,2	7,5
— trasferimenti all'esterno del SPA .....	17,5	17,2	18,4	18,2
— interessi netti .....	5,6	6,0	6,7	7,1
6. PAGAMENTI DI CAPITALI .....	6,4	6,2	7,2	7,9
di cui:				
— costituzione capitali fissi .....	5,5	5,4	5,7	6,2
— trasferimenti all'esterno del SPA .....	0,9	0,8	1,4	1,5
S A L D I				
7. DISAVANZO DI PARTE CORRENTE (1) .....	6,2	5,7	7,2	8,1
8. DISAVANZO DI CONTO CAPITALE (1) .....	5,0	5,1	6,2	6,9
9. DISAVANZO .....	11,2	10,8	13,4	15,0
10. ACQUISIZIONE NETTA DI ATTIVITÀ FINANZIARIE (inclusa la variazione della posizione debitoria verso i fornitori) .....	1,9	0,8	3,4	0,8
11. FABBISOGNO COMPLESSIVO .....	13,1	11,6	16,8	15,8
12. FABBISOGNO COMPLESSIVO INTERNO .....	13,1	11,6	16,6	14,9

(1) Il disavanzo corrente esposto in questa e nelle altre tavole è il risparmio netto. Nel documento del 31 agosto e nel programma triennale il disavanzo corrente è definito invece come risparmio lordo. L'evoluzione delle quote del risparmio lordo è stata la seguente: 5,3 nel 1976, 4,9 nel 1977, 6,3 nel 1978, 7,2 nel 1979. Se il disavanzo corrente è così definito, le quote del disavanzo di conto capitale corrispondente sono le seguenti: 5,9 nel 1976, 5,9 nel 1977, 7,1 nel 1978 e 7,8 nel 1979.

l'estero ha infatti consentito larghi finanziamenti al Tesoro da parte del mercato.

Anche i contributi alla produzione hanno fatto registrare una notevole espansione a causa del considerevole aumento dei contributi concessi dallo Stato e dalla Cassa per il Mezzogiorno per il credito agevolato.

Le spese del conto capitale hanno mostrato un accrescimento superiore a quelle della parte corrente. Tale evoluzione è essenzialmente derivata dalla crescita degli investimenti diretti della finanza locale e dei contributi in conto capitale; questi ultimi hanno risentito dei considerevoli trasferimenti effettuati per la liquidazione e il riassetto delle imprese ex EGAM e di quelli effettuati dalle regioni per la ricostruzione delle zone alluvionate.

Nell'ambito delle partite finanziarie numerosi fattori hanno contribuito alla crescita delle attività finanziarie nette. I conferimenti ai fondi di dotazione alle imprese pubbliche sono passati da 677 a 1.994 miliardi tra il 1977 e il 1978. Sono fortemente cresciute, da 500 miliardi nel 1977 a 2.500 miliardi nel 1978, le regolazioni di debiti pregressi, mentre è diminuita la formazione di nuovi debiti con i fornitori. Nel complesso, la posizione debitoria verso i fornitori è peggiorata di 1.500 miliardi nel 1977 e migliorata di 1.000 miliardi nel 1978. È inoltre ulteriormente cresciuto l'accumulo di depositi bancari da parte degli enti pubblici e in particolare della finanza locale (escluse le regioni). Si tratta di trasferimenti dello Stato che non vengono utilizzati dagli enti decentrati, specie nel settore delle spese in conto capitale.

Per quanto concerne il finanziamento del settore pubblico, è da porre in rilievo che gran parte del disavanzo complessivo è stato finanziato con il ricorso all'emissione di titoli a medio-lungo termine: oltre 15.000 miliardi contro 9.000 nel 1977. Essi, a differenza del settore statale, comprendono anche le operazioni di consolidamento dei debiti di altri enti pubblici che se da un lato aumentano l'importo delle emissioni, dall'altro riducono le operazioni debitorie con gli istituti di credito, non incidendo pertanto sul fabbisogno.

L'aumento delle emissioni di titoli a medio-lungo termine è inoltre ancora più rilevante se si escludono i titoli ceduti alle aziende di credito per consolidare i debiti bancari a breve termine di comuni e province, rispettivamente pari nei due anni a 4.000 e 1.500 miliardi. Il ridursi del saggio di inflazione ha consentito nel 1978 un ulteriore allentamento delle tensioni esistenti nel mercato obbligazionario e quindi una accentuazione della politica di allungamento delle scadenze del debito pubblico già avviata nell'anno precedente. Corrispondentemente si è ridotto il collocamento di BOT sul mercato, che è passato da 15.000 miliardi nel 1977 a 9.400 nel 1978. Gli impieghi bancari in favore di enti pubblici si sono invece ridotti, anche se in misura modesta, per effetto principalmente delle operazioni di consolidamento dei debiti bancari a breve termine già menzionate e di quelle per i debiti degli ospedali. Nell'anno precedente la riduzione era risultata più marcata a causa del concentrarsi sul finire dell'anno di ingenti operazioni di questo tipo a favore degli enti locali. Il risparmio postale nel corso del 1978 ha mostrato qualche sintomo di ripresa da attribuire in primo luogo all'andamento discendente dei tassi sui depositi bancari. Il ricorso all'istituto di emissione è invece risultato modesto, mentre nell'anno precedente si erano addirittura avuti cospicui rimborsi.

## 2. — *La finanza pubblica nel 1979.*

La manovra di finanza pubblica per il 1979 è stata organicamente proposta nel documento del 31 agosto 1978. Tale azione era inquadrata in una strategia più vasta di riassetto a medio termine della nostra economia che è stata poi ulteriormente specificata nel programma triennale.

L'obiettivo di questa strategia è il riavvio di un processo di sviluppo rapido, ma stabile, tale da consentire una rilevante crescita dell'occupazione e un migliore equilibrio territoriale. L'obiettivo si realizza con l'azione combinata di una ripresa dell'accumulazione e di un abbassamento dell'infla-

zione. Alla finanza pubblica si è chiesto di dare il suo decisivo contributo a questo fine. Ciò richiede trasformazioni nella struttura della finanza pubblica, tali da modificare gli effetti sotto quattro profili. Dal punto di vista allocativo, avviare uno spostamento di risorse dai consumi agli investimenti (e alle esportazioni) sia nel settore pubblico che nel settore privato. Dal punto di vista degli impulsi alla domanda interna, realizzare una composizione delle spese e delle entrate tale da rendere massimo l'impulso espansivo sul reddito, a parità di aggregati complessivi. Sotto il profilo della « manovrabilità » a fini di controllo congiunturale, rendere la finanza pubblica più flessibile e regolabile, riducendo gli automatismi e le rigidità. Per quanto concerne infine gli effetti sulla struttura dei mercati finanziari e sulle grandezze finanziarie, impedire che le dimensioni del fabbisogno pubblico creino condizioni di eccesso di liquidità o di insufficienza di credito per le imprese o di snaturamento dei normali canali di intermediazione finanziaria.

Queste indicazioni portavano all'enunciazione di una norma tripartita per l'evoluzione della finanza pubblica: ridurre la quota del disavanzo corrente rispetto al prodotto interno lordo; accrescere quella degli investimenti pubblici; ridurre quella del fabbisogno complessivo.

Il senso di questa indicazione era quello di non attenuare l'effetto di stimolo della finanza pubblica sulla domanda, ottenendolo nonostante un minor disavanzo complessivo, con una diversa composizione dello stesso. A sua volta la minor dinamica del fabbisogno finanziario doveva garantire che, accanto alla crescita degli investimenti pubblici, vi fossero contemporaneamente un maggior volume di credito per le imprese, e una minore crescita degli aggregati finanziari complessivi: e quindi più incisivi impulsi all'investimento privato, sia per l'adeguatezza dei finanziamenti disponibili, sia per la riduzione delle incertezze di origine inflazionistica.

L'azione di finanza pubblica attuata per modificare gli andamenti tendenziali ha consentito, per il 1979, un notevole avvicinamento agli obiettivi indicati.

Il disavanzo corrente è stato fortemente ridotto rispetto all'evoluzione spontanea. Senza gli interventi di varia natura adottati o previsti che, secondo le attuali valutazioni, incidono per circa 4.800 miliardi (tav. 8), il disavanzo corrente (risparmio lordo) sarebbe stato nel 1979, in termini di quota del prodotto interno lordo, pari al 9,2 per cento circa, contro il 6,3 per cento nel 1978. Tale aumento eccezionale viene invece ricondotto al 7,2 per cento. Ma si ha sempre, nonostante il contenimento della dinamica tendenziale, un aumento della quota del disavanzo corrente rispetto all'anno precedente. Un progressivo abbassamento viene proposto dal programma triennale nel biennio successivo. Per riportare nel 1981 al 6,2 per cento la quota del disavanzo corrente, occorre una manovra di contenimento della spesa e di aumento dell'entrata rispetto agli andamenti tendenziali che è stata valutata dell'ordine di 5.000 miliardi nel 1980 e di 5.500 miliardi nel 1981, tenuto conto degli effetti strutturali delle azioni degli anni precedenti.

Nel valutare la differenza tra il contenimento del disavanzo corrente 1979 previsto ad agosto (6.700 miliardi) e quello previsto ora (4.800 miliardi), occorre tener conto del fatto che un contributo aggiuntivo viene fornito da un andamento delle entrate leggermente più favorevole di quanto allora previsto.

Il disavanzo in conto capitale (escludendo gli ammortamenti dalle entrate) risulta cresciuto, in quota del PIL, dal 7,1 per cento nel 1978 al 7,8 per cento nel 1979. Le spese in conto capitale si accrescono di 4.200 miliardi passando da 14.500 a 18.700 miliardi. A questo volume di pagamenti farebbe riscontro, secondo i calcoli compiuti per il piano triennale, un valore di investimenti pubblici, cioè di opere realizzate, pari a 12.600 miliardi contro 9.400 miliardi nel 1978. Comprendendo anche le partecipazioni statali, gli investimenti complessivi dell'area pubblica passerebbero da 14.000 miliardi nel 1978 a 18.300 miliardi nel 1979.

Naturalmente, l'aumento di 4.200 miliardi delle spese in conto capitale tra il 1978 e il 1979 non può essere tutto attribuito all'efficacia dell'azione discrezionale, programma-

TAVOLA N. 8

EFFETTI DELLA MANOVRA DI POLITICA FISCALE E FINANZIARIA  
SUI CONTI PUBBLICI DEL 1979

*Spese per pensioni*

Riduzione spese per modifica del sistema di adeguamento delle pensioni INPS di importo superiore al livello minimo e di quelle dei dipendenti pubblici (legge finanziaria per il 1979) . . . . .	miliardi	400
Riconoscimento della contingenza su di una sola pensione nel caso di cumulo di più trattamenti (legge finanziaria per il 1979) . . . . .	»	120
Riforma invalidità pensionabile (disegno di legge Camera n. 2289) . . . . .	»	150
Totale riduzione spesa per pensioni . . . . .	»	670

*Aumenti contributi sociali*

Adeguamento contributi cassa integrazione guadagni (DPR 898/1978) . . . . .	»	300
Aumento contributi a carico lavoratori autonomi (legge finanziaria per il 1979) . . . . .	»	570
Aumento contributi vari (assicurazione volontaria, domestici, ecc.) (legge finanziaria per il 1979) . . . . .	»	160
Totale maggiori introiti contributivi . . . . .	»	1.030

*Riduzione spesa sanitaria*

Introduzione « ticket » sull'acquisto di farmaci (legge 484/1978) e risparmi connessi con l'accelerazione dei pagamenti degli ospedali e istituti mutualistici . . . . .	»	500
--	---	-----

*Riduzione spesa amministrazione locale*

Introduzione limiti di aumento a talune spese di comuni e province (legge finanziaria per il 1979) . . . . .	»	300
<i>Riduzioni spese per interessi connesse con riduzione fabbisogno</i> . . . . .	»	300
<i>Aumento introiti tributari</i> (principalmente recupero evasione) . . . . .	»	2.000
<i>Riduzione complessiva disavanzo corrente</i> . . . . .	»	4.800
<i>Riduzione depositi bancari di enti pubblici</i> (legge 468/1978 e legge finanziaria per il 1979) . . . . .	»	3.350
<i>Aumento di pagamenti per spese di investimento e contributi agli investimenti</i> . . . . .	»	1.600
<i>Riduzione del fabbisogno</i> . . . . .	»	6.550

ta in agosto nella cifra di 2.250 miliardi. Secondo le attuali valutazioni, l'accrescimento rispetto alla dinamica tendenziale è nel 1979 di 1.600 miliardi. Si deve inoltre considerare che una parte della crescita degli investimenti delle partecipazioni statali viene attivata dal programmato aumento dei loro fondi di dotazione.

Questa stima aggregata viene più sotto collegata in dettaglio agli investimenti aggiuntivi di competenza.

Nel complesso, dunque, il contenimento del disavanzo è di alcune centinaia di miliardi inferiore a quanto inizialmente programmato. L'impulso sulla domanda risulta comparativamente maggiore, anche se non in misura rilevante dato che la composizione del disavanzo è più del previsto spostata dalla parte corrente.

Pienamente rispettata risulta la condizione posta al fabbisogno complessivo, il quale riduce di un punto la sua quota rispetto al PIL. In termini di fabbisogno, la parte mancante del contenimento del disavanzo corrente è compensata da un cospicuo rientro in tesoreria (per 3.350 miliardi) di depositi bancari degli enti decentrati di spesa. Particolarmente marcata è la riduzione del fabbisogno complessivo interno, che passa dal 16,6 al 14,9 per cento in quota del PIL, per effetto di una consistente crescita dei prestiti esteri. Questi risultati finanziari consentono, come si dirà più avanti, un rallentamento nella crescita del credito totale interno, pur garantendo un adeguato volume di finanziamenti al settore privato dell'economia.

Veniamo ora ad un'analisi più dettagliata delle misure di finanza pubblica intraprese per il 1979.

I tagli di spesa dovrebbero assicurare risparmi per circa 1.800 miliardi. Si tratta in particolare di riduzioni apportate alle erogazioni per pensioni (670 miliardi), a quelle farmaceutiche e sanitarie in genere (500 miliardi), a talune spese correnti delle amministrazioni locali (300 miliardi), e di risparmi di interessi (300 miliardi) connessi con la riduzione del fabbisogno (tav. 8).

Dal lato delle entrate, la manovra accrescitiva per circa 3.000 miliardi, si sostanzia

in un aumento degli introiti tributari per 2.000 miliardi, il cui reperimento è previsto prevalentemente attraverso la riduzione dell'evasione contributiva e dell'erosione della base imponibile, e in un incremento delle aliquote dei contributi sociali, in particolare di quelle a carico dei lavoratori autonomi (570 miliardi), di quelle della cassa integrazione guadagni (300 miliardi) e di alcune forme assicurative minori (160 miliardi).

L'azione discrezionale di aumento degli investimenti pubblici e dei contributi in conto capitale alle imprese dovrebbe dar luogo a erogazioni aggiuntive per 1.600 miliardi. Si tratta di un importo ingente, tenuto conto che da esso deriva un aumento delle predette categorie di spesa, rispettivamente, del 29 e del 36 per cento.

Questo ammontare di pagamenti deriva dagli ingenti stanziamenti delle misure predisposte con la legge finanziaria e con altri provvedimenti, di cui si riportano in sintesi gli aspetti salienti.

In particolare, con la legge finanziaria sono stati stanziati: a) 2.500 miliardi per programmi costruttivi stradali dell'ANAS da realizzarsi nel periodo 1979-1981, di cui 900 di pertinenza del 1979; b) 800 miliardi per la realizzazione di opere marittime a carico diretto dello Stato di cui 268 miliardi nel 1979; c) 680 miliardi per la realizzazione di opere idrauliche, di cui 180 miliardi per il 1979; d) 720 miliardi per la costruzione e sistemazione di edifici pubblici anche di competenza regionale o di altri enti pubblici, di cui 218 miliardi per il 1979; e) 500 miliardi per la esecuzione di un programma straordinario di opere igieniche e sanitarie, di cui 100 miliardi per il 1979; f) 245 miliardi per il completamento di opere di edilizia scolastica anche di competenza regionale per il periodo 1979-1981, di cui 100 nel 1979; g) 400 miliardi per l'aumento delle disponibilità della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1976-1980; per la stessa Cassa è stato altresì elevato di 3.500 miliardi il limite entro cui essa è autorizzata ad assumere impegni nel quinquennio 1976-1980, in eccedenza all'apporto complessivo previsto; h) 300

miliardi per la prosecuzione degli interventi a favore delle comunità montane, di cui 65 miliardi per il 1979 e altri fondi di minore importanza per la meccanizzazione della proprietà contadina e il completamento di opere di irrigazione di competenza dello Stato. Con la stessa legge è stata altresì disposta la completa liberazione dei cespiti delegabili a garanzia dei mutui da parte di province e comuni.

Si deve inoltre tener conto dell'azione di acceleramento nella realizzazione della prima *tranche* del programma di potenziamento della rete ferroviaria già disposto con la legge 503 del 1978, per una spesa complessiva di 1.665 miliardi inerente in gran parte al materiale rotabile (di cui 580 per il 1979) e degli ulteriori stanziamenti previsti da apposito disegno di legge per il potenziamento degli impianti fissi, per un importo complessivo di 6.500 miliardi per il periodo 1979-1984 (di cui 800 per il 1979).

A ciò si devono aggiungere gli effetti del programma d'investimenti dell'ENEL per il periodo 1978-1981, per la cui realizzazione è previsto in apposito disegno di legge uno stanziamento di 3.000 miliardi.

Le stime delle erogazioni di cassa nel 1979 derivanti dagli stanziamenti sopra indicati sono state ottenute in base ai coefficienti di liquidazione riscontrati negli anni precedenti ed alle previsioni delle singole amministrazioni che, in gran parte dei casi, sono state ridimensionate.

In questa valutazione si è tenuto conto che gli stanziamenti indicati per il 1979 rappresentano, a differenza di quanto avveniva in passato, unicamente un limite alle erogazioni dell'anno, in quanto possono essere assunti impegni con riferimento all'intero arco temporale dei programmi. Si tratta di una importante modifica introdotta in alcune leggi più recenti e ampiamente recepita nella legge finanziaria che dovrebbe consentire un accorciamento non solo nei tempi tecnici di realizzazione della spesa, ma anche nell'esplicarsi dei loro effetti di stimolo sul sistema economico.

All'estremo, le erogazioni potrebbero teoricamente raggiungere l'importo che si ottiene applicando il coefficiente di liquida-

zione osservato per il passato all'importo globale degli stanziamenti. In queste valutazioni sono state tuttavia scelte ipotesi prudenziali, spesso prossime ai valori minimi.

In particolare, si è stimato che le misure predette e le accelerazioni di taluni interventi diano luogo a maggiori pagamenti per:

- 500 miliardi nel settore delle aziende autonome (che nel 1978 hanno accresciuto i pagamenti in misura considerevole) a valere su stanziamenti per il 1979 pari a oltre 2.000 miliardi (il coefficiente di liquidazione, nel passato, è risultato in media pari ad oltre il 20 per cento);
- 100 miliardi per la Cassa per il Mezzogiorno, come effetto sia dell'aumento degli stanziamenti sia dell'elevazione del limite entro il quale essa è autorizzata ad assumere impegni al di là delle assegnazioni previste;
- 200 miliardi per lo Stato, a valere su stanziamenti per il 1979 di quasi 1.000 miliardi;
- 300 miliardi per gli enti locali, come effetto, più che delle maggiori assegnazioni, della liberalizzazione dei cespiti delegabili; avendo reso possibile per parte dei comuni il ricorso al credito, si avranno sicuri effetti sugli investimenti, dato che il loro onere viene a cadere sullo Stato cui compete il ripianamento dei disavanzi di gestione;
- 300 miliardi per l'ENEL, come effetto di un'accelerazione dei programmi di investimento già in essere e di quelli aggiuntivi previsti;
- 100 miliardi per le regioni, come effetto del graduale accoglimento nella legislazione regionale delle norme sullo snellimento delle procedure per le spese pubbliche introdotte con la legge n. 1 del 1978;
- 200 miliardi per i trasferimenti in conto capitale dello Stato, per l'accelerazione della attuazione della legge per la ristrutturazione industriale.

Alle misure di politica fiscale se ne accompagnano altre di natura meramente finanziaria, tese alla razionalizzazione della gestione dei fondi pubblici e a facilitare il governo della liquidità; si tratta, in sostanza, di un parziale assorbimento delle disponibilità accumulate dagli enti pubblici. Spesso la rigidità della legislazione impone il versamento da parte del bilancio di ingenti somme a enti pubblici che verranno da questi utilizzate solo con molto ritardo.

Ciò accade, ad esempio, anche per il meccanismo di finanziamento della spesa sanitaria. Lo Stato è tenuto a trasferire l'intero costo dell'assistenza, mentre il prelievo dei contributi di pertinenza del 1979, dati gli sfasamenti nei versamenti delle imprese, avverrebbe con un certo ritardo, determinando la formazione di cospicui avanzi che finirebbero per andare ad ingrossare i depositi bancari degli enti interessati.

Anche in questo caso si tratterà di porre in essere le misure legislative e amministrative che consentano il deposito in tesoreria di queste somme.

Nel complesso, quindi, il disavanzo corrente del settore pubblico allargato dovrebbe ridursi rispetto all'andamento tendenziale di 4.800 miliardi; il disavanzo in conto capitale dovrebbe accrescersi di 1.600 miliardi e il disavanzo delle partite finanziarie ridursi di 3.350 miliardi. La riduzione del fabbisogno complessivo risulterebbe, quindi, pari a 6.550 miliardi.

Nel 1979 il tasso di crescita dei pagamenti correnti, esclusi gli ammortamenti, risente delle menzionate operazioni di riduzione della spesa per pensioni e per assistenza sanitaria: la quota dei pagamenti correnti nel prodotto interno lordo rimane infatti stazionaria intorno al 51 per cento. Il tasso di sviluppo dei trasferimenti alle famiglie si riduce così dal 23 per cento dell'anno precedente, in cui aveva risentito dei particolari effetti già posti in rilievo, al 15 per cento facendo così registrare una riduzione anche se modesta della quota di tale categoria di spese sul prodotto interno lordo (dal 16,1 al 15,8 per cento). Le spese di personale continuano ad accrescersi in misura sostenuta, nonostante il ridursi dell'onere della scala mobile derivante dalla flessione dell'inflazione, a causa dei pagamenti connessi con la definizione dei contratti 1976-1978. Notevole risulta inoltre l'accrescimento dei trasferimenti a favore delle imprese a causa dei più ampi contributi in conto interessi.

Gli introiti tributari netti (inclusivi di quelli che costituiscono risorse proprie della CEE), nonostante la programmata manovra di 2.000 miliardi e la rilevante elasticità all'imponibile dell'IRPEF, si accrescono in

misura molto limitata (+14 per cento). L'andamento è attribuibile ai seguenti fattori: a) per le imposte dirette, al ridursi del gettito dell'ILOR (che nel 1978 aveva risentito del cumularsi di ingenti incassi per ruoli con quelli dell'autotassazione sui redditi dell'anno precedente e degli anticipi sui redditi dello stesso anno); agli effetti sul gettito IRPEF e IRPEG della detraibilità degli ingenti pagamenti di ILOR effettuati nell'anno precedente; nonché, infine, al ridursi degli introiti per l'imposta sostitutiva sugli interessi (a causa, oltre che della diminuzione avutasi tra il 1978 e 1977 nei saggi corrisposti sui depositi bancari, dell'anticipo al 1978 del gettito connesso con gli aumenti apportati alle aliquote in tale anno, che avrebbe invece dovuto essere versato nell'anno in corso); b) per le imposte indirette, al cospicuo aumento dei rimborsi di IVA derivante dalle modifiche apportate alla periodicità di presentazione delle relative richieste (da annuale a semestrale).

I contributi sociali si dovrebbero invece accrescere in misura notevolmente superiore alla crescita della massa salariale, a causa dei già menzionati aumenti apportati alle aliquote. Ciò nonostante, la loro importanza rispetto al prodotto interno lordo dovrebbe crescere solo di poco, per l'ipotizzato contenimento nell'evoluzione del costo del lavoro.

La pressione fiscale complessiva, tenuto conto di quanto detto circa l'andamento delle sue componenti, dovrebbe quindi ridursi dal 35,5 per cento nel 1978 al 34,9 per cento nel 1979.

Le operazioni di conto capitale risentono degli effetti dei menzionati provvedimenti di rilancio dell'attività di investimento; le spese dirette effettuate per tale finalità si accrescono, infatti, di quasi il 29 per cento. Ancor più rilevante risulta l'accrescimento dei trasferimenti a favore delle imprese a causa dell'avvio delle operazioni previste dalla ristrutturazione industriale (+36 per cento).

Nell'ambito delle partite finanziarie, notevole risulta l'incremento dei fondi di dotazione sia delle imprese pubbliche, in relazione principalmente alle esigenze di finanzia-

mento dei loro programmi di investimento, che delle istituzioni di credito.

La politica di finanziamento è incentrata nel collocamento sul mercato di un cospicuo ammontare di titoli; data la ripresa del mercato finanziario, appare opportuno accentuare la tendenza verso l'allungamento delle scadenze, al fine di determinare un consolidamento del debito pubblico. Una parte delle emissioni di titoli di Stato servirà a rimpiazzare nei portafogli bancari gli impieghi delle aziende di credito in essere alla fine del 1977 a favore degli istituti mutualistici.

Nell'ambito delle forme di copertura, notevole dovrebbe risultare anche la crescita del risparmio postale per effetto della flessione che si dovrebbe registrare nei saggi corrisposti sui depositi bancari a causa della riduzione prevista nel saggio di inflazione.

Gli impieghi del settore bancario a favore degli enti pubblici dovrebbero mostrare, in corrispondenza delle predette operazioni di consolidamento degli enti mutualistici, una riduzione di rilievo.

L'indebitamento con la Banca d'Italia dovrebbe risultare modesto, dato il favorevole andamento del saldo dei conti con l'estero che dovrebbe assicurare una parte rilevante della creazione di base monetaria occorrente per finanziare la prevista crescita del prodotto.

### 3. — *Finanza pubblica e credito.*

Come è detto nell'introduzione e nella prima parte di questa Relazione, il fabbisogno del settore pubblico allargato definito nelle pagine che precedono è ora coerente con il concetto di esso che entra a formare il credito totale interno. Si è così realizzata una condizione per il raccordo tra politica della finanza pubblica e politica monetaria e creditizia.

La parte quinta di questa Relazione contiene un'esposizione articolata dei flussi finanziari e del credito totale interno nel 1979. Qui se ne riassumono le linee principali e si danno alcuni chiarimenti.

Va additata, in primo luogo, una differenza di significato tra le cifre fornite per la

finanza pubblica e quelle fornite per gli altri flussi monetari e finanziari. Nelle prime si misurano atti di spesa e di entrata decisi attraverso leggi e attuati con processo in larga parte amministrativo; nelle seconde si misurano grandezze che risultano da una azione per sua natura discrezionale e si riflette una molteplicità di comportamenti autonomi. Così, mentre l'aspetto normativo prevale nelle prime, nelle seconde è importante quello previsivo.

Da anni ormai si è riconosciuto il pericolo di esercitare la discrezionalità propria della politica monetaria nel senso troppo ambizioso di un adattamento continuo alle condizioni istantanee dell'economia. Si sono preferiti orizzonti di azione più lunghi ed una enunciazione di obiettivi che riduca l'incertezza dei mercati. Ma l'esperienza ha mostrato come la stessa enunciazione di obiettivi e programmi sulle grandezze creditizie debba intendersi, di fatto, in senso non rigido e tassativo. Non solo i mercati finanziari sono per loro natura difficili da programmare, ma, attraverso gli scostamenti delle grandezze realizzate da quelle perseguite, essi manifestano una capacità di adattamento a circostanze nuove che è piuttosto un servizio reso all'economia che un ostacolo alla programmazione. Nè va trascurato che le grandezze finanziarie si collocano in un punto intermedio, non in quello finale, dell'azione di politica economica. Così, anche da parte di paesi di grande stabilità monetaria, nei quali è data molta importanza alla pratica di annunciare obiettivi monetari, si è rinunciato a perseguire ad ogni costo un corso di azione anticipato.

In definitiva, gli obiettivi intermedi sono al servizio della politica economica, non viceversa.

Un secondo chiarimento riguarda il particolare aggregato del credito totale interno. La legge lo menziona esplicitamente, ma va sottolineato che nessuna regola di politica economica prescrive che l'intervento anche quotidiano sui mercati finanziari e il controllo dei flussi creditizi si orienti a un unico obiettivo intermedio, nè tanto meno che ne scelga uno come buono per tutti gli scopi e per tutte le congiunture. Il credito to-

tale interno, in particolare, se ha il pregio di dare una misura sintetica di tutti i flussi di credito che collegano prestatori interni e prenditori interni di fondi, è necessariamente un aggregato composito, somma di grandezze profondamente diverse sia per le caratteristiche finanziarie, sia per le varietà delle sottostanti decisioni produttive e di spesa, sia ancora per gli effetti finali sull'attività economica. È un involucro semplice che contiene realtà eterogenee e complesse. La legge, nel farne esplicita menzione, ha forse riflesso, con un grado di dettaglio anche superiore al necessario, le scelte di un particolare momento della nostra storia monetaria nel quale dominavano le preoccupazioni per l'equilibrio esterno ed erano particolarmente forti i legami con organismi finanziari internazionali.

Un ultimo punto riguarda le relazioni tra le due principali componenti del credito totale interno: il fabbisogno del settore pubblico e il credito al settore privato. Si discute se la prima delle due componenti possa considerarsi sostitutiva della seconda; vi è generale consenso sul fatto che almeno per alcune parti di essa (quelle che comprendono trasferimenti diretti di fondi alle imprese), la sostituibilità è elevata. L'approfondimento in questa materia non è terminato e sarebbe inopportuna la scelta dogmatica di un metodo di calcolo e di valutazione come l'unico appropriato. Ciononostante sarebbe del tutto improprio non tener conto del rilevante ruolo di intermediazione finanziaria ormai svolto dal settore pubblico. La tavola 9, che viene illustrata più avanti, mira a consentire confronti più omogenei sulla quota di nuovo credito che, direttamente o indirettamente, cioè per il tramite del fabbisogno pubblico, affluisce alle imprese.

In tema di relazioni tra fabbisogno e credito totale interno, occorre fornire alcune delucidazioni circa la rispettiva priorità nella programmazione della politica economica. Da alcune parti si è creduto di rilevare una differenza di metodo tra il documento del 31 agosto e il programma triennale: il primo avrebbe derivato il volume desiderato del fabbisogno come residuo da un'espansio-

ne « adeguata » del credito totale, il secondo, con procedura inversa, avrebbe derivato il credito totale per somma di componenti. Dalla lettura dei testi e dalla riflessione, appare evidente che il primo dei due procedimenti non è stato seguito e che sarebbe quasi impossibile ad attuarsi in concreto. Non è stato seguito perchè già in agosto un obiettivo sul fabbisogno del settore pubblico venne enunciato in relazione all'andamento del prodotto interno lordo: anche se, come già rilevato, questo obiettivo veniva perseguito, oltre che per lasciar spazio finanziario alle imprese, anche per attenuare la dinamica delle grandezze finanziarie. L'esercizio di « compatibilità finanziaria » presentato in agosto mirava a palesare, in maniera certo semplificata, una forte incoerenza tra la dinamica tendenziale del fabbisogno pubblico e l'obiettivo di calmierare la crescita delle grandezze finanziarie e dei prezzi. L'esposizione di un esercizio ipotetico non era certo sufficiente a fissare in modo adeguato un volume di espansione del credito da assumere come obiettivo.

L'indicazione di indirizzi di medio termine per la finanza pubblica, quali quelli sinteticamente riassunti nella norma enunciata nel documento del 31 agosto e nel programma triennale, è il prodotto di un'analisi assai completa degli effetti sulla domanda, sull'allocazione delle risorse, sul credito, sulla adeguatezza dei servizi pubblici, e infine, delle effettive possibilità amministrative, legislative e sociali.

L'esame dei flussi finanziari e del credito totale interno per il 1979 — analiticamente compiuto nella parte quinta della Relazione — va condotto entro la prospettiva e con i limiti qui indicati. Da questo esame emerge che il condizionamento della finanza pubblica sul complesso dei flussi finanziari, e in particolare sul credito totale interno, si riduce rispetto alle tendenze degli ultimi anni.

Nel corso del 1978 il fabbisogno complessivo interno ha raggiunto i 33.300 miliardi, di cui 200 erogati ad intermediari finanziari. Dai primi consuntivi attualmente disponibili risulta che al settore privato dell'eco-

nomia sono affluiti direttamente — da parte degli intermediari finanziari e dal mercato — 16.900 miliardi. L'espansione del credito totale interno lordo così ammonta a 50.000 miliardi, contro 35.850 nel 1977. L'incremento della consistenza è stato nei due anni rispettivamente del 21 e del 17,7 per cento. L'espansione è stata particolarmente forte nel quarto trimestre del 1978 quando si sono manifestati chiari segni di ripresa dell'economia senza effetti avversi sui pagamenti con l'estero. La cifra di 50.000 miliardi supera quella a suo tempo concordata con la CEE (46.000 miliardi), ma dalle previsioni con la Comunità si discostano anche, in senso favorevole, i risultati della bilancia dei pagamenti. Contrariamente al passato, la differenza tra previsioni e consuntivi è dovuta essenzialmente a un incremento per il settore privato, quello pubblico avendo rispettato i limiti previsti.

Nel 1979 il fabbisogno complessivo interno raggiungerà 35.200 miliardi, dei quali 800 destinati ad intermediari finanziari. Al settore privato dell'economia si prevede che affluiranno da parte degli intermediari finanziari e del mercato, fondi per 18.850 miliardi, tali cioè da portare a 53.250 miliardi la espansione del credito totale interno nell'anno.

La cifra del credito per le imprese va valutata tenendo conto, come già rilevato, del volume di trasferimenti netti dal settore pubblico. Si segnalava nel documento del 31 agosto che tali trasferimenti non equivalgono lira per lira a credito bancario, in quanto sono indirizzati a imprese specifiche attraverso meccanismi amministrativi di intermediazione che si devono presumere meno efficienti dei canali tradizionali. Tali fondi hanno cioè presumibilmente un minor grado di mobilità all'interno del sistema economico. Ciononostante si tratta di fondi che per una parte consistente sono forniti a fondo perduto, e quindi per le imprese beneficiarie risultano preferibili al credito. Nel complesso dunque il grado di sostituibilità dei due tipi di fondi nei conti delle imprese appare elevato. Dai trasferimenti lordi alle imprese sono state sottratte (oltre ai crediti

elargiti al settore pubblico) le imposte dirette pagate. Non vengono sottratti invece i contributi sociali (e quindi nemmeno gli sgravi degli oneri sociali), nell'ipotesi che essi siano considerati, dalle imprese, a differenza delle imposte dirette, alla stregua di tutti gli altri costi, e che quindi incidano — come le imposte indirette — direttamente sui prezzi di vendita. Si noti che comunque l'andamento dei contributi sociali è stato relativamente stabile negli ultimi anni. L'evoluzione dei contributi sociali non ha perciò alterato in maniera significativa il quadro finanziario delle imprese, mentre la non considerazione di trasferimenti da parte del settore pubblico, che hanno registrato una fortissima crescita, porterebbe a una valutazione chiaramente irrealistica di tale quadro. Resta naturalmente aperta la questione della funzionalità di questa parziale sostituzione dello Stato agli intermediari finanziari nel ruolo di « banchiere ». Un ulteriore allargamento di questo ruolo non appare compatibile con l'efficace funzionamento dei mercati finanziari nel nostro Paese.

Tra il 1976 e il 1979 i trasferimenti netti alle imprese passano da 2.250 a 8.450 miliardi (tav. 9). Ripartendo il flusso di credito totale interno tra imprese e settore pubblico, dopo aver riattribuito alle imprese questa componente, si rileva che la quota assorbita (e trattenuta) dal settore pubblico è pari a circa la metà del totale. Dal 49,6 per cento nel 1976, dopo la crescita avvenuta nel biennio 1977-1978, ritorna nel 1979 al 50,3 per cento.

Per quanto riguarda specificamente il 1979, l'ammontare dei fondi resi disponibili alle imprese dagli intermediari finanziari e dal mercato o dal settore pubblico va valutato tenendo anche conto della situazione di liquidità delle imprese a fine 1978 e del previsto miglioramento dei profitti e dell'autofinanziamento. L'insieme di queste circostanze dovrebbe consentire di finanziare gli investimenti previsti e di accompagnare la ripresa produttiva in atto, contrastando l'insorgere di tensioni che potrebbero pregiudicarne la continuità.

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

TAVOLA N. 9 A

TRASFERIMENTI NETTI DAL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO ALLE IMPRESE  
(in miliardi di lire)

	1976	1977	1978	1979
Contributi alla produzione .....	2.098	2.672	3.299	4.166
Contributi agli investimenti .....	1.070	1.217	2.188	2.968
Crediti e partecipazioni .....	1.890	1.812	3.457	4.497
Regolazione debiti pregressi .....	200	500	2.500	1.500
<b>Totale trasferimenti alle imprese.....</b>	<b>5.258</b>	<b>6.201</b>	<b>11.444</b>	<b>13.131</b>
Crediti dei fornitori .....	— 700	— 2.000	— 1.500	— 500
Imposte dirette sulle imprese .....	— 2.300	— 3.000	— 4.500	— 4.200
<b>Trasferimenti netti alle imprese.....</b>	<b>2.258</b>	<b>1.201</b>	<b>5.444</b>	<b>8.431</b>

TAVOLA N. 9 B

CREDITO TOTALE INTERNO: QUOTE DEL SETTORE PUBBLICO E DEL SETTORE PRIVATO  
CORRETTE PER I TRASFERIMENTI NETTI ALLE IMPRESE

(in miliardi di lire)

	1976	1977	1978	1979
Credito totale interno (variazione) .....	33.323	35.856	50.016	53.265
Quota settore pubblico (1)				
— in valore .....	16.524	18.827	27.856	26.769
— in percentuale .....	(49,6)	(52,5)	(55,7)	(50,3)
Quota settore privato (2)				
— in valore .....	16.799	17.029	22.160	26.496
— in percentuale .....	(50,4)	(47,5)	(44,3)	(49,7)

(1) Fabbisogno complessivo interno meno trasferimenti netti alle imprese.

(2) Credito dagli intermediari finanziari e dal mercato alle imprese più i trasferimenti netti dal settore pubblico allargato alle imprese.

PAGINA BIANCA