

## CAPITOLO II

### LA POLITICA DI BILANCIO

#### SEZIONE I. — LA FINANZA PUBBLICA

##### I. — IL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

1. Alla base dell'azione di finanza pubblica per il triennio 1979-81 sta la decisione presa dal Governo nella seconda metà del 1978, a partire dal documento del Ministro del tesoro del 31 agosto, di avviare un processo di modificazione strutturale delle pubbliche finanze.

L'ispirazione dunque era quella di uscire da logiche meramente anticongiunturali, nella constatazione che esse non servivano a sciogliere i circoli viziosi in cui da tempo si attorciglia l'economia italiana. Si indicava una strategia complessiva e coordinata di interventi, che muovessero lungo alcune principali direttrici. Accanto a quella della finanza pubblica, si tracciavano altre due linee di movimento: una relativa all'evoluzione dei salari nominali e reali, l'altra all'allentamento dei fattori di rigidità insiti nel mercato del lavoro.

2. L'indicazione di una linea direttrice della finanza pubblica emergeva da un'analisi dell'azione che essa ha finito con l'esercitare in maniera sempre più determinante sulle condizioni non soltanto finanziarie, ma anche economiche del nostro sistema.

La posizione dominante dello Stato nell'economia italiana si è, come noto, fortemente dilatata a partire dagli anni '60. Questo processo ha riguardato tutte le funzioni dello Stato: da quelle redistributive, a quelle allocative, a quelle produttive di servizi. È difficile valutare in che misura lo stesso abbassamento del saggio di sviluppo italiano abbia contribuito a questo fenomeno, attribuendo alla finanza pubblica, e dunque all'intermediazione politico-amministrativa il compito di attenuare le tensioni sociali prodotte da una crescita inadeguata. Certo è che le trasformazioni così provocate nella struttura economica hanno finito con l'impedire di raccogliere le energie necessarie ad uscire dal circolo vizioso del non-sviluppo.

Le modifiche si sono infatti risolte in una caduta di produttività sia del settore pubblico, sia dell'economia nel suo insieme. Ciò è in larga parte dovuto al fatto che lo stesso processo di trasformazione è avvenuto sotto lo stimolo di esigenze particolari e immediate e con corrispondenti risultati disorganici e imprevedibili. Ma resta da domandarsi se, anche con un preciso disegno programmatico, le esili spalle

del settore pubblico avrebbero potuto sostenere il peso di compiti sempre maggiori.

3. Su queste tendenze di fondo si sono innestati negli ultimi anni innovamenti istituzionali, che hanno ampliato il numero dei centri decisionali di spesa. La spinta verso il decentramento nasceva dal presupposto che una struttura decisionale e operativa più articolata potesse meglio soddisfare i bisogni delle collettività locali e allo stesso tempo essere più facilmente da queste controllata. Questo obiettivo contrastava in astratto con la necessità di coordinare le varie iniziative. Era quindi essenziale trovare un giusto equilibrio tra le due opposte esigenze. In realtà si è finito col non soddisfare nessuna delle due. L'inefficacia dei nuovi meccanismi è particolarmente evidente nel campo degli investimenti pubblici.

Ma ripercussioni negative si sono avute anche sulla politica finanziaria della pubblica amministrazione, per gli sfasamenti tra il trasferimento dei fondi e il loro utilizzo. Anche il tentativo di introdurre maggiore chiarezza nei canali finanziari pubblici ha avuto ripercussioni in parte negative. Si è seguito il principio di accentrare nel settore statale il finanziamento degli altri centri di spesa, di risanare squilibri ereditati, e di corrispondere più puntualmente le somme dovute. Se questa politica ha consentito la graduale eliminazione dei cosiddetti disavanzi sommersi, essa ha tuttavia creato difficoltà, almeno in taluni periodi, nella copertura del disavanzo pubblico e nella politica monetaria. Gran parte degli enti pubblici accantona ingenti fondi presso le aziende di credito, costringendo il settore statale a reperire nel mercato monetario e finanziario e presso l'istituto di emissione finanziamenti notevolmente superiori a quelli strettamente necessari.

4. Riassumendo, l'analisi ha condotto a rilevare: uno sviluppo abnorme della spesa corrente; una sua insoddisfacente distribuzione, col risultato di abbassare la produttività media e di non soddisfare nemmeno le funzioni che la spesa è chiamata a soddisfare; una crescente rigidità della spesa stessa per una serie di automatismi e di indicizzazioni, tale da impedire anche un controllo congiunturale della finanza pubblica; un'incapacità decisionale e esecutiva dei programmi di investimento; un circuito finanziario pubblico disorganico e un peso crescente del fabbisogno pubblico negli aggregati creditizi.

Il risultato di questa situazione è che la finanza pubblica esercita oggi nel nostro sistema economico, e ancor più eserciterà negli anni futuri, ove non si intervenga tempestivamente, un'azione strutturalmente destabilizzante, molto contribuendo direttamente o indirettamente, all'inflazione, meno alla creazione di domanda e pochissimo alla formazione di nuova capacità produttiva.

5. L'analisi complessa non può che trovare risposta in azioni complesse. Ma queste risultano convincenti, impegnative e chiare nella loro direzione se rappresentano l'articolazione di indirizzi relativamente semplici. Perciò si sono enunciate alcune norme di finanza pubblica

che da sole dessero il segno e il senso della modifica strutturale avviata. La politica di finanza pubblica, si è detto, deve ridurre sia il disavanzo di parte corrente sia il fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato in rapporto al prodotto intorno lordo. Nel contempo deve realizzare un aumento degli investimenti pubblici tale da farne crescere il rapporto col prodotto lordo.

6. L'azione intrapresa già nel corso del 1978 ha potuto giovare di due condizioni strumentali, frutto a loro volta di un'azione impegnativa condotta a livello legislativo e amministrativo: la riforma delle norme della contabilità generale dello Stato e il miglioramento delle statistiche di finanza pubblica.

La legge n. 468 di riforma della contabilità dello Stato in materia di bilancio ha messo in condizione di fare numerosi passi avanti. Ha introdotto, attraverso la legge finanziaria, un momento unitario di ripensamento della politica di bilancio. Ha indicato la necessità di allargare lo sguardo all'insieme del settore pubblico. E ha saldato le azioni annuali in materia finanziaria a una prospettiva di medio periodo, con ciò indicando un itinerario di modificazioni agli elementi costitutivi delle voci di entrata e di spesa.

La seconda condizione strumentale è rappresentata dal faticoso, ma efficace processo di miglioramento dell'informazione. Un elemento indispensabile, specie nel momento in cui le caratteristiche del Tesoro, come erogatore di ultima istanza, hanno imposto di ricondurre a unità — con una classificazione più realistica — il settore pubblico. Questo processo ha avuto un momento particolarmente significativo nella Relazione sulla stima del fabbisogno del settore pubblico allargato per l'anno 1979.

Si è introdotto uno schema di analisi basato su due conti consolidati — l'uno per il settore pubblico allargato, l'altro per il settore statale — e su una serie di sottoconti per i principali settori. I conti sono omogenei e esaurienti. Il processo di consolidamento pone in evidenza tutta la varietà dei trasferimenti interni al settore pubblico e mette capo ad alcune cifre finali che mirano a misurare l'incidenza effettiva del settore pubblico sul resto del sistema. Infine i conti pubblici, presentati con l'analitica esposizione delle forme di copertura dei fabbisogni, sono stati collegati all'analisi dei flussi finanziari di tutta l'economia. Si realizza così un passo importante anche verso il coordinamento della politica fiscale e di quella monetaria.

Le modifiche apportate alle statistiche di finanza pubblica hanno richiesto un lavoro di analisi delle procedure di spesa e dei meccanismi di riscossione delle entrate che ha portato alla costruzione di un modello di simulazione del bilancio dello Stato.

7. A fronte dei progressi conseguiti nel realizzare queste condizioni strumentali, più ardua si è presentata la manovra dal punto di vista delle modificazioni alla legislazione sostanziale, per frenare l'evoluzione spontanea di molte fra le grandezze della finanza pubblica, e per avviare un processo coerente con la direttrice indicata nel documento

del 31 agosto e confermata nel Programma triennale presentato in Parlamento il 15 gennaio 1979.

La manovra aveva per obiettivo, come detto, una riduzione del disavanzo corrente in termini di quota del prodotto interno lordo, compensata da un aumento della spesa per investimenti, con effetto neutro sul volume complessivo della domanda indotta dal settore pubblico, avvalendosi del diverso moltiplicatore dei due tipi di spesa. L'operazione si completava con una riduzione della quota del fabbisogno pubblico rispetto al PIL.

La manovra era concepita come tale da svolgersi in due momenti. Il primo era quello della legge finanziaria e di altri provvedimenti collaterali. Il secondo quello di una revisione organica della legislazione.

8. Attraverso la legge finanziaria si è potuto ottenere un significativo arretramento delle linee evolutive tendenziali insite nella legislazione esistente. L'azione è stata affidata più ad una razionalizzazione e pulizia di elementi palesemente anomali, come nel settore previdenziale, che non a una profonda revisione dei meccanismi sottostanti.

In particolare si è provveduto, con la legge finanziaria e altri provvedimenti: ad applicare dei correttivi alla normativa del sistema pensionistico e sanitario, a prorogare i limiti di spesa per le amministrazioni locali; a stabilire per gli enti pubblici l'obbligo di ridepositare i fondi disponibili presso la Tesoreria statale; e infine sono stati messi a disposizione delle amministrazioni pubbliche ingenti stanziamenti per il rilancio degli investimenti.

Non vanno sottovalutati i risultati di questi provvedimenti. Un significativo rallentamento della dinamica del disavanzo corrente è stata ottenuta, e può essere cifrata in oltre 4.000 miliardi. Ci riferiamo in particolare alla riduzione del tasso di crescita delle pensioni e della spesa sanitaria, e al recupero di evasione — in ispecie contributiva.

Si noti che la legge finanziaria non ha introdotto modificazioni alle leggi tributarie. Si è pensato che, dopo l'uso ripetuto della leva fiscale avvenuto nel 1976 e nel 1977 (con riflessi anche sul 1978), fosse indispensabile un anno di assestamento, tenuto conto dell'estrema necessità di rafforzare l'azione amministrativa, che non sopporta continue modificazioni legislative.

9. Il secondo momento doveva essere, come detto, quello di una revisione organica della legislazione. Si pensi alla riforma delle pensioni, e alla riforma delle procedure per quanto riguarda le spese per investimento, provvedimenti che il Governo aveva nel frattempo elaborato.

Questo secondo momento è stato reso impossibile dalla brusca interruzione dell'attività legislativa, avutasi praticamente a partire da gennaio. Lo stesso fatto del mancato esame in sede parlamentare del Programma triennale, ha comportato il venir meno di un quadro di riferimento indispensabile, sia per la formulazione di un bilancio triennale di carattere programmatico, sia per un'azione metodica e progressiva secondo le linee indicate. Fenomeni di deterioramento nel consenso so-

ciali e politico, che sono fattori imprescindibili per un'azione di ampio respiro, hanno reso precaria l'azione indicata. L'inevitabile risultato è stato il riemergere, oltre la prima barriera delle disposizioni della legge finanziaria, delle tendenze implicite nel meccanismo del sistema.

10. Dal punto di vista delle disponibilità di mezzi finanziari per gli investimenti, il 1979 non ha mostrato strozzature. Al contrario, ingenti fondi sono stati messi a disposizione sia con provvista interna sia con provvista sui mercati esteri. Quest'ultima è stata resa possibile dalle favorevoli condizioni della nostra bilancia dei pagamenti, delle riserve e del cambio. Non può essere taciuto che, nel negoziato per lo SME e nell'azione condotta, e tuttora in corso, per attuare una maggiore convergenza tra i paesi comunitari attraverso modifiche alle politiche strutturali, l'Italia ha potuto ottenere, seppure in maniera non ancora corrispondente agli obiettivi che ci siamo proposti, interessanti supplementi nel campo dei trasferimenti delle risorse. Basti citare il bonifico degli interessi nella misura di 166 milioni di unità di conto per 5 anni, a valere sulle varie facilitazioni comunitarie.

Se non vi sono state difficoltà di ordine finanziario, il problema ha invece assunto un aspetto drammatico dal punto di vista dell'utilizzazione. Le amministrazioni pubbliche e le cosiddette « agenzie » sono nella condizione di una costitutiva incapacità di spesa. Il fenomeno dell'*underspending* è abbastanza diffuso anche nelle amministrazioni degli altri paesi, per i fattori di irrigidimento che tendono a inserire negli apparati pubblici e che si manifestano anche nei centri di spesa con finalità produttive. Ma la situazione del nostro paese è nettamente peggiore che in altri. Sopra gli impedimenti legislativi cui si è fatto cenno sta un'incapacità strutturale di rispettare i programmi, sia da parte delle amministrazioni locali che da quelle centrali. Essa pone in luce ancora una volta l'esigenza di una riforma dei processi di decisione, attuazione, valutazione e controllo delle strutture amministrative.

11. Si esaminano ora brevemente le principali voci di entrata e di spesa della finanza pubblica nel 1979.

Dal lato delle entrate, si deve segnalare che la pressione fiscale (inclusi anche i prelievi di pertinenza della CEE) è passata dal 33,2 per cento al 32,5 per cento per effetto della politica di anticipo del gettito seguita negli anni precedenti, che ha corrispondentemente ridotto gli introiti del 1979.

Le imposte dirette dovrebbero passare da 22.750 a 25.943 miliardi con un aumento del 14 per cento. La elevata elasticità dell'IRPEF rispetto all'imponibile è stata compensata dalla stazionarietà degli introiti ILOR (che nell'anno precedente avevano risentito del cumularsi del gettito dei ruoli con quello dell'autotassazione e dell'anticipo sui redditi dello stesso anno) e dell'imposta sostitutiva sugli interessi su cui influisce la riduzione del tasso sui depositi bancari e la decurtazione nel 1979 degli anticipi straordinari effettuati nel 1978.

Le imposte indirette mostrano una crescita da 22.185 miliardi per il 1978 a una previsione di 25.040. Su questa evoluzione hanno influito:

da un lato la stazionarietà per ogni parte dell'anno delle aliquote delle più importanti imposte specifiche, dall'altro l'accelerazione che dovrebbe realizzarsi nei rimborsi dell'IVA, la cui periodicità è passata da annuale a semestrale. Occorre inoltre ricordare che, a partire dal 1979, parte del gettito IVA viene devoluto alla CEE e pertanto contabilizzato tra le risorse proprie della Comunità.

Nel complesso le entrate tributarie dovrebbero risultare in linea con le previsioni. A questa evoluzione ha contribuito in parte il recupero di evasione ed in parte una crescita degli imponibili più ampia del previsto a causa della accelerazione del processo inflazionistico.

Il gettito dei contributi sociali, in base alle informazioni attualmente disponibili, si dovrebbe accrescere in misura notevole, passando da 27.200 a 33.700 miliardi. In questo settore ha fortemente contribuito la riduzione dei margini di evasione. Essa va attribuita in parte all'introduzione dell'obbligo di indicare nelle dichiarazioni contributive il numero di codice fiscale, in parte all'inasprimento delle ammende introdotto con la legge finanziaria per il 1979.

12. Dal lato delle spese, risulta notevole la crescita delle retribuzioni a causa degli oneri connessi con la definizione del contratto triennale 1976-78. Le retribuzioni dovrebbero complessivamente aumentare tra il 1978 e il 1979 del 26,5 per cento.

Più moderato invece l'incremento della spesa pensionistica, per effetto dei provvedimenti adottati, come già rilevato, con la legge finanziaria. Tale tipo di spesa era tuttavia fortemente cresciuto negli anni precedenti.

Eccezionale l'aumento dei trasferimenti netti alle imprese, per effetto del concentrarsi nel 1979 di ingenti pagamenti alle imprese pubbliche e di liquidazioni di debiti pregressi di enti pubblici. Nel complesso i trasferimenti netti dovrebbero passare da 3.200 miliardi nel 1978 a 9.900 miliardi nel 1979.

Non occorre soffermarsi ulteriormente sui motivi che hanno condotto a una spesa per investimenti minore del previsto: a questo tema è del resto dedicato un apposito capitolo di questa Relazione. Occorre tuttavia rilevare che la crescita maggiore del previsto delle retribuzioni e la minor crescita delle spese in conto capitale hanno portato a una modifica di rilievo nella composizione dei pagamenti, rispetto alle previsioni iniziali riportate nella Relazione sulla stima del fabbisogno del settore pubblico allargato per l'anno 1979 presentata dal Ministro del tesoro al Parlamento il 5 marzo 1979.

13. Per quanto riguarda l'intermediazione finanziaria, oltre alla ricordata forte crescita delle partecipazioni e dei conferimenti, si deve rilevare l'inversione di tendenza nell'evoluzione dei depositi bancari degli enti pubblici. Essi dovrebbero ridursi di 2.500 miliardi di lire (compreso l'effetto della liquidazione di debiti pregressi degli ospedali da parte delle regioni), contro una crescita di oltre 7.000 miliardi di lire nell'anno precedente.

Il programma di recupero in Tesoreria delle giacenze bancarie degli enti pubblici era per la verità ancora più ampio. Ma in questo settore

occorre distinguere. Si prevede di realizzare nel 1979 il previsto riafflusso dagli enti previdenziali. Invece, in riferimento alle regioni, sono risultati per ora di difficile superamento i problemi posti dall'esistenza di convenzioni pluriennali e dalla concentrazione dei depositi presso alcune di esse, e in particolare quelle a statuto speciale. Infine, per quanto concerne gli enti locali, la difficoltà di porre in essere — nell'attuale sistema — una miriade di conti ha condotto ad escluderli già in sede previsiva: di fatto la crescita dei flussi di trasferimento del bilancio in adempimento di specifiche leggi dovrebbe condurre a una crescita considerevole delle loro disponibilità bancarie.

Anche se non si è ottenuto tutto quello che si era previsto, la chiara inversione di segno nella formazione di depositi fuori dal Tesoro, rappresenta un primo importante risultato, che tende alla razionalizzazione delle risorse finanziarie da parte del settore pubblico.

Il finanziamento del fabbisogno complessivo del settore pubblico viene in gran parte assicurato con collocamento di titoli sul mercato. L'indebitamento con l'istituto di emissione dovrebbe invece accrescersi in misura modesta rispetto al passato. Nell'interpretare questo dato è da tener presente, da un lato, l'ampio assorbimento di liquidità operato nei primi mesi del 1979, per compensare la notevole creazione del dicembre 1978, dall'altro il favorevole andamento di conti con l'estero.

14. Nel complesso, nonostante le difficoltà e gli ostacoli incontrati sul cammino, alcuni importanti obiettivi del Piano triennale sono stati rispettati.

La quota del disavanzo corrente del settore pubblico dovrebbe bensì crescere — come del resto era già previsto nel Programma triennale — dal 5,3 al 6,0 per cento del PIL. Ma ottenendo, per effetto dei provvedimenti citati una riduzione di circa due punti (oltre 4.000 miliardi) rispetto al disavanzo corrente tendenziale, si è avviato il processo di risanamento programmato.

Il fabbisogno complessivo dovrebbe calare nettamente in quota del PIL, dal 15,6 per cento del 1978 al 14,1 per cento del 1979. Si è rallentata così la crescita delle grandezze finanziarie complessive e si è lasciato, in esse, maggiore spazio alle esigenze del settore produttivo.

Non è invece cresciuta la quota del disavanzo in conto capitale, che dovrebbe mantenersi al 6,6 per cento e la sottostante quota di investimenti effettivi. Tuttavia la già rimarcata fortissima lievitazione dei trasferimenti netti alle imprese non può non aver contribuito ad agevolare l'accumulazione dell'economia nel suo complesso.

15. Dinanzi alle scelte per il 1980 e in presenza di una situazione che ha ripreso a deteriorarsi, il problema non è di mutare strategia, ma di riprendere il cammino, ottenendo consensi su linee di intervento che ancora una volta dovranno essere affidate sia allo strumento della legge finanziaria, sia a modificazioni della legislazione in settori cruciali per la finanza pubblica.

Certo, il quadro congiunturale appare mutato. Da un lato le prospettive produttive appaiono meno brillanti, dall'altro si prevede la con-

ferma della risalita del saggio d'inflazione ben oltre il punto raggiunto, in termini annui, alla fine del 1978.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, occorre ricordare, a questo proposito, che l'equazione di bilancio e i flussi finanziari complessivi, espressi in termini nominali, nascondono le modifiche aggiuntive derivanti dall'inflazione. Come noto, l'aumento dei prezzi genera un drenaggio di risorse verso il settore pubblico derivante dalla riduzione del potere d'acquisto del debito pubblico. Nella valutazione degli effetti sulla domanda occorre perciò precisare che l'aumento della quota del disavanzo può essere in parte compensato dall'incremento dell'imposta da inflazione.

16. La legge finanziaria per il 1980 tiene conto di questo genere di considerazioni. In previsione di un rallentamento della domanda globale e di un raffreddamento delle spinte produttive, essa mira da un lato ad impedire che stimoli deflazionistici provengano anche dal settore pubblico, dall'altro ad attuare una riallocazione selettiva di risorse in direzione dei comparti produttivi.

In quest'ottica vanno giudicati gli effetti complessivi delle misure contenute nella legge finanziaria, anche se ogni singolo provvedimento ivi compreso trova giustificazione in considerazioni di carattere più strutturale.

In senso riduttivo delle entrate tributarie opererà la detassazione per carichi familiari; in senso espansivo la revisione dei coefficienti catastali e le misure per il rafforzamento della lotta all'evasione. Nel settore previdenziale, una riduzione delle entrate e uno stimolo all'attività produttiva proverrà dagli incrementi e dalle modifiche della fiscalizzazione degli oneri sociali; in direzione di un contenimento della spesa opera invece la conferma delle misure di razionalizzazione delle prestazioni sociali introdotte lo scorso anno. Nella finanza locale vengono nuovamente fissati tetti di spesa nelle varie fasi in cui si articolano i pagamenti. Nel comparto sanitario si fissa il *plafond* del Fondo Sanitario, in armonia con le indicazioni del Piano sanitario nazionale; si definiscono inoltre i canali di finanziamento delle unità finanziarie locali, avviando — con l'accentramento delle giacenze ed il decentramento dei conti — un meccanismo di riforma della tesoreria pubblica che avrà ulteriori significative tappe in futuro. Per quanto riguarda le spese in conto capitale, ingenti fondi vengono messi a disposizione per le nuove spese e i nuovi impegni della Cassa per il Mezzogiorno, per l'edilizia giudiziaria e penitenziaria e per il ripianamento dei debiti delle società autostradali.

17. L'evoluzione spontanea della finanza pubblica, insieme alle modifiche apportate dalla legge finanziaria, conduce a una previsione di fabbisogno complessivo interno del settore pubblico allargato di 42.300 miliardi di lire.

Tale importo, che dovrà essere ulteriormente ridotto di circa 2.000 miliardi di lire, confrontato con il livello di 36.000 miliardi realizzato nel 1979 rappresenta una positiva opportunità di controllo dell'espansione monetaria. Infatti, il risultato previsto per il 1980 è dovuto da un lato alla consistente espansione delle spese correnti e dall'altro ad

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

una ristrutturazione delle spese in conto capitale che nel complesso appaiono con un incremento più modesto. In queste ultime infatti, la parte relativa alla realizzazione diretta di investimenti si accrescerà in una percentuale superiore a quella di aumento del PIL, mentre notevolmente ridotti saranno i trasferimenti agli altri settori dell'economia.

Come si vede dalla Tabella n. 4, il disavanzo corrente del settore pubblico (risparmio lordo) dovrebbe passare da 16.000 miliardi di lire nel 1979 a 23.700 miliardi nel 1980, con un forte appesantimento in termini di quota del PIL dal 6,0 per cento al 7,6 per cento (7,2 per cento dopo l'ulteriore manovra di riduzione del disavanzo per circa 2.000 miliardi di lire). Nonostante le considerazioni sopra svolte sull'effetto compensativo dell'inflazione per quanto riguarda gli stimoli del disavanzo sulla domanda, si può rilevare che l'evoluzione spontanea della finanza pubblica conduce in direzione opposta a quella prospettata dal Programma triennale.

TABELLA N. 4

IL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO NEL 1978, 1979, 1980  
(in miliardi di lire; tra parentesi quote del PIL)

	1978	1979	1980
Disavanzo corrente (risparmio lordo) . . . . .	12.000 (5,5)	16.000 (6,0)	23.700 (7,7)
Disavanzo in conto capitale . . . . .	14.200 (6,4)	17.500 (6,6)	20.200 (6,6)
Disavanzo . . . . .	26.200 (11,9)	33.500 (12,6)	43.900 (14,3)
Intermediazione finanziaria netta (1)	8.300	4.000	900
Fabbisogno complessivo . . . . .	34.500 (15,6)	37.500 (14,1)	44.800 (14,6)
Fabbisogno complessivo interno (2)	33.800 (15,3)	36.000 (13,5)	42.300 (13,7)

(1) Acquisizione netta di attività finanziarie (partecipazioni, depositi bancari, ecc.) meno variazione netta dei debiti con i fornitori.

(2) Fabbisogno complessivo meno prestiti esteri.

Altrettanto insoddisfacenti sono le previsioni sul disavanzo in conto capitale che dovrebbe portarsi da 17.500 miliardi di lire nel 1979 a 20.200 miliardi di lire nel 1980, con una stazionarietà in termini di quota del PIL al 6,5 per cento. Il disavanzo complessivo, salendo da 33.500 a 43.900 miliardi di lire, vedrebbe accresciuta la propria quota del PIL dal 12,6 al 14,1 per cento (13,7 per cento dopo la manovra anzidetta).

Nonostante l'ulteriore opera di razionalizzazione dei canali finanziari pubblici, il fabbisogno complessivo si fisserebbe così in 44.800 miliardi di lire, rispetto a 37.500 miliardi di lire nell'anno precedente. In rapporto al prodotto interno lordo, passerebbe dal 14,1 per cento al 14,4 per cento ma scenderebbe al 13,8 per cento dopo le manovre della

seconda e della terza fase. Infine, il fabbisogno complessivo interno, esclusi cioè i prestiti esteri, si attesterebbe a 42.300 miliardi di lire, contro 36 mila miliardi di lire nel 1979, e passerebbe dal 13,5 al 13,6 per cento del prodotto interno lordo e dopo l'ulteriore manovra di riduzione del *deficit* pubblico scenderebbe al 13 per cento.

18. In questo contesto tendenziale, le numerose modifiche apportate dalla legge finanziaria alle poste di entrata e di spesa in larga parte si neutralizzano in termini di disavanzi.

Se la legge finanziaria non modifica in misura significativa gli equilibri finanziari complessivi, e mira ad evitare un deterioramento del quadro congiunturale, sarebbe tuttavia rovinoso fermarsi alle considerazioni di breve periodo sul quadro macroeconomico. Così facendo si accetterebbe la logica congiunturale della necessità di espandere comunque la spesa pubblica nei momenti di breve rilassamento della domanda, col risultato di non poterla più abbassare nei momenti di espansione dell'economia.

Una politica anticongiunturale siffatta non si giustifica dunque nemmeno nei suoi termini. A maggior ragione essa appare inadeguata a imprimere quella svolta nel meccanismo di allocazione delle risorse che si era segnalata come indispensabile per uscire dalla crisi strutturale. Appare perciò essenziale riprendere il discorso di medio periodo.

19. Come annunciato dal Presidente del Consiglio nell'esposizione programmatica alle Camere, gli ultimi dell'anno saranno dedicati all'aggiornamento del Programma triennale in modo da fornire il quadro di riferimento per gli anni 1980-82.

Nel quadro di tale rielaborazione dovrà essere resa esplicita la situazione nella quale si verrebbe a trovare la finanza pubblica, ove non intervenissero specifiche correzioni destinate ad agire strutturalmente. Si tenga presente che un ulteriore fattore di deterioramento delle pubbliche finanze si sta profilando ed è quello che riguarda la spesa sanitaria conseguente alla riforma. Una riforma il cui significato di progresso civile non sfugge ad alcuno, ma che rischia di portare a una crescita incontenibile degli oneri sulla collettività. Un primo tamponamento — attraverso il controllo dei flussi di cassa e il blocco delle assunzioni di personale sanitario — è stato apposto come detto nella legge finanziaria. Ma si tratta per l'appunto di una barriera temporanea.

In questo come in altri campi il dilemma è assai semplice ed è il seguente: o si riformerà con la necessaria gradualità, ma con sicura efficacia, il sistema della spesa pubblica nelle direzioni indicate già nel 1978, o si dovrà alla fine agire con altri strumenti, che non potranno che essere quello della leva fiscale o della leva monetaria e creditizia.

20. Per queste ragioni è essenziale precisare che l'evoluzione in termini di cifre della finanza pubblica nel 1980 indicata in questa sede, è l'evoluzione prevista — sulla base delle attuali stime macroeconomiche — quale emerge dopo la sola legge finanziaria, e non in base alla manovra che necessariamente dovrà compiersi con proiezione di medio periodo, ma già con effetto nel 1980.

La legge n. 468 reca un'innovazione di capitale importanza ai fini di una politica come quella che si propone, che saldi le ragioni dell'incertezza congiunturale a quelle del programma di medio periodo.

Ed è il provvedimento di assestamento del bilancio che deve essere presentato al Parlamento entro il 30 giugno. A metà del 1980 si avrà dunque un *mini-budget*, con tutte le articolazioni del bilancio, come dispone la legge n. 468. In tale sede potranno trovare considerazione le modifiche suggerite dal nuovo Programma triennale, sia dal lato dell'entrata, sia dal lato della spesa, così come verranno a concretarsi sul piano legislativo.

## II. — IL SETTORE STATALE

L'azione del settore statale per il 1980 si esplicherà lungo le tre linee direttrici fondamentali impostate nel 1979 in coerenza con gli obiettivi fissati per la finanza pubblica nel piano triennale 1979-81: a) il rilancio degli investimenti pubblici; b) la razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse finanziarie da parte degli enti decentrati di spesa; c) il risanamento dell'esposizione debitoria pregressa degli enti pubblici.

La prima linea di intervento, tesa a determinare un contributo più ampio rispetto al passato alla crescita del livello dell'attività economica, dovrebbe nel 1980 fornire risultati abbastanza soddisfacenti per l'avvio della realizzazione di importanti programmi di spesa approvati in anni precedenti e in particolare il piano di ammodernamento e potenziamento della rete ferroviaria, interventi per la rete stradale nazionale disposti con la legge finanziaria del 1979 e quelli per le opere pubbliche di pertinenza dello Stato nei settori dell'edilizia scolastica e demaniale; corrispondentemente le erogazioni per tali finalità del bilancio dello Stato dovrebbero accrescersi in misura rilevante, da 1.000 miliardi nel 1979 a 1.600 nel 1980, come pure quelle delle aziende autonome e della Cassa per il Mezzogiorno le quali costituiscono la principale causa dell'aumento delle rispettive spese in conto capitale che passano tra i due anni da 2.325 a 3.450 miliardi e da 2.439 a 3.300 (Tabella n. 5). Questi risultati rimangono però condizionati ad azioni tese ad incidere sull'effettiva capacità di realizzazione delle Amministrazioni interessate che, come accennato, non risulta soddisfacente. Il mancato raggiungimento degli obiettivi preliminarmente fissati per il 1979 è stato infatti determinato, oltre che dalla decadenza di alcuni disegni di legge riguardanti importanti programmi di spesa (dovuta alla chiusura anticipata della legislatura), dalla notevole rigidità amministrativa nell'avvio delle spese già approvate.

La seconda linea di indirizzo è volta da un lato a ridurre gli oneri connessi con l'intermediazione bancaria dei fondi di pertinenza degli enti pubblici, dall'altro a rendere più agevole il controllo dei mercati monetari e finanziari diminuendo il peso su di essi esercitato dall'elevato livello del fabbisogno del settore pubblico. Questi obiettivi verranno perseguiti attraverso una politica di trasferimento di risorse agli enti di spesa volta alla regolazione dei flussi alle effettive necessità. In par-

ticolare: *a*) per le regioni, si tratta da un lato di dare progressiva attuazione al disposto della legge n. 468 del 1978 in tema di riversamento alla Tesoreria statale delle disponibilità bancarie degli enti pubblici allo scadere delle convenzioni con i tesorieri e, dall'altro, di esercitare azioni sul piano amministrativo per contenere il prelievo di fondi dalla Tesoreria statale; nel complesso, questi interventi dovrebbero consentire di contenere la crescita delle erogazioni a favore delle regioni che dovrebbero passare da 16.810 a 17.267 miliardi per effetto unicamente però della lievitazione dei trasferimenti in conto capitale; *b*) per le province e i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, con la legge finanziaria per il 1980 si è disposto un meccanismo che, pur salvaguardando la loro autonomia, consente prelievi dalla Tesoreria solo dopo il riassorbimento delle loro disponibilità bancarie le quali dovrebbero corrispondentemente ridursi di almeno 1.500 miliardi, contro una prevedibile crescita dello stesso ordine di grandezza per il 1979 (nel complesso, le erogazioni di bilancio a loro favore dovrebbero accrescersi da 8.900 a 10.500 miliardi, al netto dei trasferimenti destinati al finanziamento della spesa sanitaria che, nel 1980 dovrebbero essere ad essi assegnati dalle regioni); *c*) per le istituende unità sanitarie locali, con la stessa legge finanziaria per il 1980 si è stabilito un meccanismo che regola il prelievo di fondi dalla Tesoreria statale in base alle effettive esigenze, soprattutto per quanto riguarda le spese in conto capitale.

Nell'ambito della terza linea di intervento si collocano gli ingenti trasferimenti agli ospedali (1.500 miliardi) destinati alla liquidazione di debiti pregressi verso aziende di credito e fornitori, la prevista assegnazione di titoli di Stato alle imprese pubbliche (1.000 miliardi) per il consolidamento della loro esposizione debitoria verso il sistema bancario e i mutui della Cassa depositi e prestiti alla finanza locale destinati alla regolazione di debiti verso i fornitori. La completa evidenziazione dei disavanzi pregressi e la loro sistemazione costituisce la necessaria premessa per il risanamento della loro situazione finanziaria e per interventi volti ad incidere sui criteri di gestione. Questa politica di maggiore trasparenza dei bilanci pubblici viene però a determinare un accrescimento del grado di liquidità del debito pubblico: da un lato si procede alla liquidazione di debiti verso i fornitori, dall'altro si rimpiazzano impieghi del sistema bancario, difatto immobilizzati, con titoli di Stato con un preciso piano di ammortamento; essa, quindi, rende necessaria l'accentuazione dello sforzo teso al consolidamento del debito pubblico.

Nel complesso, il fabbisogno (o ricorso effettivo al mercato del credito) del settore statale, tenuto conto di quanto sopra, si colloca intorno ai 42.000 miliardi, contro i 36.000 dell'anno precedente, valori entrambi pari a circa il 13,5 per cento del prodotto interno lordo; tenuto conto che una parte delle esigenze finanziarie viene reperita sui mercati esteri da parte delle Aziende autonome e della Cassa per il Mezzogiorno, l'incidenza sul credito totale interno risulta in entrambi gli anni inferiore: rispettivamente, 40.400 miliardi e 35.000 miliardi. Le cause di tale evoluzione possono essere dedotte dall'analisi della tabella n. 5 nella quale vengono esaminate separatamente le operazioni della gestione di bilancio e quelle della Tesoreria; su quest'ultima, in particolare, incidono i saldi degli altri enti del settore statale (Cassa per il Mezzogiorno,

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

TABELLA N. 5

SETTORE STATALE - PREVISIONI DI CASSA PER IL 1979 E 1980 (dati al lordo delle regolazioni debitorie)  
(in miliardi di lire)

	ANNO 1979 (1)			ANNO 1980		
	Bilancio statale	Gestione di tesoreria	Settore statale	Bilancio statale	Gestione di tesoreria	Settore statale
<b>INCASSI</b>						
Tributari .....	(2) 48.800	—	48.800	(2) 59.155	—	59.155
Non tributari .....	15.800	3.018	18.818	15.514	498	16.012
di cui per:						
— Fondo sanitario nazionale.	10.160	—	10.160	9.948	—	9.948
— Retrocessioni interessi ...	777	200	977	400	100	500
— Risorse proprie CEE .....	1.672	—	1.672	1.963	200	2.163
— Oneri finanziari consolidamento mutui .....	852	400	1.252	783	600	1.383
— Altri versamenti degli enti mutuo-previdenziali .....	—	2.000	2.000	—	—	—
Introiti propri degli altri enti del settore statale .....	—	8.919	8.919	—	8.720	8.720
— Aziende autonome .....	—	(3) 5.951	5.951	—	(3) 7.050	7.050
— Cassa DD.PP. ....	—	(3) 2.075	2.075	—	(3) 1.500	1.500
— Cassa Mezzogiorno .....	—	(3) 893	893	—	(3) 170	170
<b>I. — TOTALE INCASSI .....</b>	<b>64.600</b>	<b>11.937</b>	<b>76.537</b>	<b>74.669</b>	<b>9.218</b>	<b>83.887</b>
<b>PAGAMENTI CORRENTI</b>						
Organi costituzionali .....	220	—	220	226	—	226
Personale in servizio .....	16.000	— 100	15.900	20.282	— 782	19.500
Personale in quiescenza .....	3.200	—	3.200	4.201	— 123	4.078
Acquisto beni e servizi .....	5.400	— 130	5.270	6.016	—	6.016
Interessi .....	11.550	400	11.950	14.600	1.300	15.900
— BOT .....	4.600	400	5.000	5.200	1.300	6.500
— Altre operazioni debito fluttuante .....	450	—	450	630	—	630
— Operazioni di indebitamento patrimoniale .....	6.500	—	6.500	8.770	—	8.770
Poste correttive e compensative delle entrate .....	(2) 2.500	—	2.500	(2) 2.559	—	2.559
di cui:						
— Risorse proprie CEE .....	1.672	—	1.672	1.963	—	1.963
Ammortamenti .....	107	—	107	121	—	121
Somme non attribuibili .....	23	—	23	77	—	77
Trasferimenti a destinatari esterni al S.P.A. ....	3.400	—	3.400	3.856	— 104	3.752
— Famiglie .....	2.000	—	2.000	1.906	— 104	1.802
— Imprese .....	1.050	—	1.050	1.306	—	1.306
— Estero .....	350	—	350	644	—	644
Trasferimenti a enti pubblici esterni al settore statale ..	37.168	— 1.040	36.128	43.082	— 5.365	37.717
— Regioni .....	17.500	— 2.690	(4) 14.810	21.086	— 6.386	(4) 14.700
— Comuni e Province .....	10.300	—	(5) 10.300	11.806	— 1.500	10.306
— Enti mutuo-previdenziali ..	8.400	1.650	10.050	7.586	2.668	10.254
— Enti ospedalieri .....	—	—	—	1.500	—	1.500
— Altri enti pubblici .....	968	—	968	1.104	— 147	957
Trasferimenti ed erogazioni di tesoreria per il finanziamento delle spese degli enti del settore statale .....	6.432	6.973	13.405	6.961	8.672	15.633
— Aziende autonome .....	3.100	(3) 6.826	9.926	3.594	(3) 8.369	11.963
— Cassa DD.PP. ....	3.332	(3) 3	3.335	3.367	(3) 133	3.500
— Cassa Mezzogiorno .....	—	(3) 144	144	—	(3) 170	170
<b>II. — TOTALE PAGAMENTI CORRENTI .....</b>	<b>86.000</b>	<b>6.103</b>	<b>92.103</b>	<b>101.981</b>	<b>3.598</b>	<b>105.579</b>

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

Segue: TABELLA N. 5

	ANNO 1979 (1)			ANNO 1980		
	Bilancio statale	Gestione di tesoreria	Settore statale	Bilancio statale	Gestione di tesoreria	Settore statale
<b>PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE</b>						
Costituzione di capitali fissi..	1.000	—	1.000	1.600	—	1.600
Partecipazioni e conferimenti.	4.100	1.550	5.650	2.560	— 100	2.460
— Istituti di credito speciali.	560	—	560	214	— 100	114
— Altre .....	3.540	1.550	5.090	2.346	—	2.346
Anticipazioni per finalità produttive .....	420	—	420	448	— 100	348
— Istituti di credito speciali.	20	—	20	366	— 100	266
— Altre .....	400	—	400	82	—	82
Anticipazioni per finalità non produttive .....	2.380	— 2.312	68	2.805	— 2.677	128
— Azienda autonoma delle FF.SS. ....	1.230	— 1.230	—	1.490	— 1.490	—
— Azienda autonoma delle PP.TT. ....	1.082	— 1.082	—	1.187	— 1.187	—
— Altre .....	68	—	68	128	—	128
Trasferimenti a destinatari esterni al S.P.A. ....	2.300	—	2.300	2.676	— 418	2.258
— Famiglie .....	30	—	30	172	—	172
— Imprese .....	2.100	—	2.100	2.378	— 418	1.960
— Estero .....	170	—	170	126	—	126
Trasferimenti a enti pubblici esterni al settore statale ..	5.300	— 2.300	3.000	6.910	— 2.843	4.067
— Regioni .....	3.900	— 1.900	2.000	5.008	— 2.441	2.567
— Comuni e Province .....	150	—	150	200	—	200
— Altri enti pubblici .....	1.250	— 400	850	1.702	— 402	1.300
Trasferimenti ed erogazioni di tesoreria per il finanziamento delle spese degli enti del settore statale .....	4.050	3.996	8.046	5.108	4.239	9.347
— Aziende autonome .....	850	(3) 1.475	2.325	845	(3) 2.605	3.450
— Cassa DD.PP. ....	300	(3) 2.982	3.282	730	(3) 1.867	2.597
— Cassa Mezzogiorno .....	2.900	—(3) 461	2.439	3.533	—(3) 233	3.300
III. — TOTALE PAGAMENTI DI CAPITALI .....	19.550	934	20.484	22.107	— 1.899	20.208
IV. — TOTALE PAGAMENTI CORRENTI E DI CAPITALI (II + III) .....	105.550	7.037	112.587	124.088	1.699	125.787
V. — SALDO NETTO DA FINANZIARE O FABBISOGNO COMPLESSIVO (I—IV) .....	—40.950	4.900	—36.050	—49.419	7.519	—41.900
VI. — PRESTITI ESTERI .....	—	—	1.000	—	—	1.500
VII. — FABBISOGNO COMPLESSIVO INTERNO (V—VI) .	—	—	—35.050	—	—	—40.400

(1) Previsioni pubblicate, al netto delle regolazioni debitorie, nella Relazione del Ministro del tesoro sulla stima del fabbisogno del S.P.A. del 31 agosto 1979 (A.S. XLI/1-2).

(2) Al netto delle restituzioni e dei rimborsi di imposte.

(3) Per una migliore comprensione delle operazioni degli enti del settore statale gli incassi propri e le spese non finanziate con trasferimenti di bilancio sono qui riportati separatamente; in effetti la gestione di tesoreria risente solo del loro saldo.

(4) Include i trasferimenti per il finanziamento della spesa sanitaria dei comuni che per il 1979 trovano però compenso in una appostazione dell'entrata in quanto dette somme sono incluse direttamente nelle assegnazioni ai comuni.

(5) Include, a differenza della cifra per il 1980, le erogazioni destinate al finanziamento della spesa sanitaria dei comuni (nel 1980 dette assegnazioni vengono versate alle regioni che provvederanno a trasferirle ai comuni).

Cassa depositi e prestiti e Aziende autonome). I flussi di entrata e di spesa complessivi del settore statale evidenziano in modo analitico le operazioni dello Stato (gestione consolidata del bilancio e delle operazioni di tesoreria ad esso afferenti) e in modo aggregato (totale entrate proprie, totale spese correnti e complesso di pagamenti in conto capitale) quelle degli altri enti del settore statale già menzionati.

La politica tributaria perseguita dal Governo dovrebbe consentire una crescita di rilievo del gettito fiscale; esso, in base alle previsioni formulate, dovrebbe svilupparsi, infatti, di oltre il 21 per cento, con un aumento di circa un punto percentuale nella sua incidenza sul prodotto interno lordo per effetto, oltre che dell'aumento del prelievo connesso con il recente aumento delle imposte sugli oli minerali e con l'innalzamento del reddito catastale per le abitazioni secondarie, dei primi risultati che nel 1980 dovrebbero derivare dalle misure di lotta all'evasione contenute nella legge finanziaria per lo stesso anno.

Nell'ambito della spesa è da porre in rilievo il notevole sforzo finanziario per il riadeguamento delle retribuzioni del settore pubblico: in particolare sulla gestione del 1980 verranno ad incidere il proseguimento degli effetti della definizione del contratto 1976-78 il passaggio da semestrale a trimestrale dell'indennità di contingenza e la corresponsione di acconti a valere sul contratto 1979-81. Questo è il risultato dell'azione volta a riallineare le retribuzioni del settore pubblico a quelle del settore privato in coerenza con quanto previsto nel piano triennale 1979-81.

I pagamenti per interessi dovrebbero accrescersi in misura ancora maggiore (oltre il 33 per cento) per effetto delle modifiche intervenute nel 1979 nelle modalità di copertura del disavanzo e in particolare nell'aumento della quota di esso finanziata con il collocamento di titoli a medio termine e la riduzione di quella coperta con emissioni di BOT; mentre il collocamento di BOT tende ad anticipare l'onere per interessi all'anno di emissione quello di titoli a medio e lungo termine tende a slittarlo all'anno successivo.

Nel 1980 la Tesoreria statale continuerà inoltre a finanziare il consistente squilibrio tra contributi e prestazioni dell'INPS, il cui ritmo di aumento, pur se contenuto dalle misure disposte con le leggi finanziarie per il 1979 e 1980, risulta ancora molto elevato; sempre nell'ambito dei trasferimenti agli enti mutuo-previdenziali un considerevole aumento faranno registrare le assegnazioni agli enti mutualistici compensative degli sgravi contributivi, a seguito dell'ampliamento loro apportato con la stessa legge finanziaria per il 1980 al fine di contenere l'evoluzione del costo del lavoro per le imprese.

Il complesso degli interventi diretti a favore del settore produttivo mostra invece una considerevole flessione: all'aumento dei trasferimenti di parte corrente alle imprese corrisponde infatti una riduzione di quelli in conto capitale, soprattutto di quelli di natura finanziaria e in particolare dei conferimenti alle imprese pubbliche che nel 1979 includono consistenti erogazioni per il riassorbimento di perdite realizzate in anni precedenti. In questo settore è in particolare da porre in rilievo l'accollo a carico dello Stato degli oneri per interessi delle emissioni dell'IRI finalizzate al suo risanamento finanziario, l'aumento degli interventi a favore delle linee marittime di preminente interesse nazionale e il cessare

delle erogazioni al Comitato di liquidazione dell'EGAM per il riassetto delle aziende del gruppo.

Nel comparto dei trasferimenti alle famiglie si nota una riduzione da 2.000 miliardi circa a 1.800; essa è però unicamente attribuibile a un fattore contingente: le cifre del 1979 includono infatti cospicue liquidazioni di arretrati connesse ai miglioramenti apportati alle pensioni di guerra.

Un contributo all'evoluzione della domanda è provenuto negli ultimi anni dall'acquisto di beni e servizi da parte del settore statale riferibile in particolare al potenziamento e all'ammodernamento delle Forze armate e dei Corpi di polizia; tale tendenza prosegue anche nel 1980: le erogazioni per tali finalità dovrebbero ulteriormente crescere da 5.270 a oltre 6.000 miliardi.

Il collegamento tra il fabbisogno del settore statale e quello del più ampio settore pubblico è riportato nella tabella n. 6 nella quale è esposto il ricorso al credito di fornitori e del sistema bancario dei principali settori della finanza pubblica.

In primo luogo è da porre in rilievo che il fabbisogno del settore statale deve essere depurato delle operazioni di regolazione di debiti pregressi degli enti pubblici, in quanto: *a*) per la parte in titoli, viene a determinarsi una corrispondente riduzione dei debiti bancari la quale non viene considerata in questa tavola; *b*) per la parte in contanti, deve essere valutato l'effettivo esborso verso fornitori esterni al settore che è oggetto di una apposita voce della tavola stessa (una parte della regolazione di debiti attiene enti interni al settore pubblico).

I debiti con fornitori ed istituzioni creditizie per gli altri enti del settore pubblico sono calcolati in base ad una valutazione delle spese e tenuto conto dei rapporti di trasferimento con il settore statale e con gli altri enti pubblici; si tratta, in sostanza, di un primo passo verso la programmazione finanziaria della gestione dei principali comparti della finanza pubblica. Questa analisi pone in rilievo un aumento del debito degli enti mutuo-previdenziali dell'ordine di 600 miliardi, un incremento dell'indebitamento degli enti locali con il sistema creditizio dell'ordine di 1.400 miliardi e un ricorso netto da parte dell'ENEL al mercato obbligazionario e al sistema creditizio dell'ordine di 1.600 miliardi nell'ipotesi di aumenti tariffari e di adeguamento del fondo di dotazione tali da portare in pareggio nel corso del 1980 il conto economico dell'ente. Un aumento del debito dell'ordine di 400 miliardi è prevedibile per l'insieme di tutti gli altri enti pubblici.

Se a questi importi si aggiunge una stima della regolazione di debiti pregressi verso fornitori per 700 miliardi e si detrae l'aumento del debito nei confronti degli stessi (connesso con il normale sfasamento nel pagamento delle forniture) valutabile in 400 miliardi, il fabbisogno complessivo che deve essere coperto con ricorso al mercato del credito si colloca per l'intero settore pubblico sul livello di 44.800 miliardi; parte di questi fondi (2.500 miliardi) dovrà essere reperita dalle Amministrazioni interessate (ENEL, Aziende autonome e Casse per il Mezzogiorno) all'estero, la parte di credito totale interno assorbita dal settore pubblico dovrebbe pertanto cifrarsi in 42.300 miliardi.

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

TABELLA N. 6

COLLEGAMENTO TRA IL CONTO DEL SETTORE STATALE  
E IL CONTO DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO NEL 1980

<i>Fabbisogno complessivo del settore statale . . . . .</i>	41.900
meno Assegnazione per la regolamentazione di debiti pregressi degli ospedali con fornitori, banche e altri enti del sett. pubbl. all. . . . .	(—) 1.500
Disavanzi degli altri enti pubblici non finanziati dai settori statali:	
Enti mutuo - previdenziali . . . . .	1.400
Enti locali . . . . .	600
ENEL . . . . .	1.600
Altri enti . . . . .	500
Liquidazioni di debiti verso fornitori . . . . .	700
meno Formazione di debiti con fornitori . . . . .	(—) 400
<i>Fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato . . . . .</i>	<i>44.800</i>
meno Prestiti esteri . . . . .	(—) 2.500
<i>Fabbisogno complessivo interno del settore pubblico allargato . . . . .</i>	<i>42.300</i>

## III. — ALCUNI SETTORI DELLA FINANZA PUBBLICA

## a) IL SISTEMA PENSIONISTICO E SANITARIO.

1. Larga parte degli interventi redistributivi dello Stato ha riguardato, dal lato della spesa, la graduale trasformazione del sistema mutuo-previdenziale in un sistema di sicurezza sociale. Come accennato, questa azione non è stata il frutto di una razionalizzazione del settore bensì è stata il risultato di una miriade di interventi tesi a soddisfare le esigenze di particolari categorie e settori: ne è quindi derivato un ampliamento degli sprechi e delle inefficienze.

2. Nell'ambito del sistema previdenziale, all'estensione a categorie più vaste di lavoratori e di cittadini e al miglioramento delle prestazioni ha fatto riscontro il graduale abbandono del principio dell'equilibrio finanziario delle gestioni. Sull'ampliamento delle prestazioni hanno in particolare influito l'istituzione, rispettivamente nel 1957, 1959 e nel 1966 delle gestioni speciali per l'assicurazione IVS dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, degli artigiani e dei commercianti e nel 1969 di quella a favore dei cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di idonei mezzi di sostentamento. Per quanto riguarda i trattamenti del Fondo lavoratori dipendenti dell'INPS è da ricordare che nel 1968 si è passati dal sistema di liquidazione su base contributiva a quello su base retributiva. Mentre in base al primo la pensione veniva liquidata in proporzione ai contri-

buti versati, in base al secondo essa viene ora commisurata alla retribuzione percepita.

Il numero dei trattamenti pensionistici è così passato da 6 milioni 700 mila a circa 16 milioni tra il 1958 e il 1979. Contemporaneamente le misure dei trattamenti sono considerevolmente crescenti: in particolare i minimi di pensione del fondo lavoratori dipendenti sono passati a seconda dell'età del titolare dal 22-30 per cento del reddito *pro capite* 1958 al 38 per cento nel 1979.

3. La sostanziale larghezza delle norme che regolano l'iscrizione alle gestioni assicurative e dei criteri di concessione delle pensioni di invalidità basate sul concetto di « incapacità di guadagno » hanno fatto sì che i trattamenti previdenziali venissero a costituire di fatto una forma di integrazione salariale prescindendo dall'accertamento di un effettivo stato di bisogno. La mancanza di una regolamentazione organica non ha d'altro canto nemmeno consentito di finalizzare questa forma di redistribuzione del reddito ad un proficuo inserimento dei lavoratori nei settori produttivi. La pluralità degli enti preposti al settore ha condotto a rilevanti cumuli tra trattamenti pensionistici e tra pensioni e retribuzioni.

La crescita dell'onere è stata resa ancora più marcata con l'introduzione di meccanismi particolarmente gravosi di riadeguamento automatico dei trattamenti. L'onerosità di questi meccanismi è dovuta a una elasticità dei trattamenti rispetto ai prezzi superiore all'unità, e al fatto che le retribuzioni minime contrattuali degli operai dell'industria cui la generalità delle pensioni è collegata costituiscono uno degli indicatori più dinamici dei salari.

4. Emerge quindi chiaramente l'esigenza di una razionalizzazione del settore. Alcuni correttivi sono stati temporaneamente disposti con la legge finanziaria per il 1979; la loro validità è stata estesa sostanzialmente anche per l'esercizio 1980.

Si tratta di interventi tesi a limitare, in attesa della riforma del settore, gli effetti di taluni dei predetti automatismi e di alcune incongruenze implicite nel sistema. Tra le modifiche introdotte ricordiamo la riduzione del tasso di incremento delle pensioni di importo superiore al livello minimo, la introduzione del principio del riconoscimento di una sola indennità di contingenza, in caso di cumulo di più trattamenti, e l'adeguamento dei contributi delle gestioni per i lavoratori autonomi. Un effetto positivo sulla gestione del settore è inoltre provenuto nel 1979 dal già menzionato ricupero dei margini di evasione.

Nella legge finanziaria per il 1980 è stato ulteriormente accresciuto l'onere contributivo sui lavoratori autonomi, seguendo l'indirizzo di una graduale riconduzione delle loro gestioni previdenziali verso l'equilibrio finanziario.

Per quanto riguarda il meccanismo di adeguamento alla dinamica salariale in termini reali dei trattamenti dei dipendenti pubblici e di quelli INPS di importo superiore al livello minimo, mentre la legge finanziaria per il 1979 aveva ridotto l'incremento derivante dai meccani-

smi in vigore, la legge finanziaria per il 1980 ha confermato il tasso (2,9 per cento) derivante da questi meccanismi, in quanto più contenuto che in passato. Un incremento considerevolissimo è da attendersi invece provenga da questo automatismo nel 1981; la variazione dell'indice delle retribuzioni minime contrattuali che verrà applicata in tale anno risentirà infatti degli effetti dei rinnovi contrattuali.

L'insieme delle modifiche attuate costituisce così un primo passo verso il contenimento dei disavanzi. Ma occorrono misure organiche tese alla normalizzazione dell'intero settore. In attesa di interventi, nel 1981 tornerebbero a prodursi gli effetti dirompenti dei meccanismi automatici di adeguamento dei trattamenti che vanno a sommarsi agli oneri derivanti dalla crescita del numero delle pensioni che si prevede continui a incrementarsi al ritmo del 2-3 per cento all'anno.

5. Considerazioni analoghe a quelle fatte per il settore previdenziale valgono per quello sanitario. Nel corso degli ultimi decenni da un lato i benefici sono stati estesi a strati sempre più larghi di popolazione (pensionati, invalidi civili, eccetera), dall'altro è stata ampliata e migliorata la gamma delle prestazioni.

Anche qui nell'ampliamento dei servizi è però mancata una visione organica: la pluralità delle strutture cui gli interventi sono stati affidati, la particolare natura dei servizi, la gratuità delle prestazioni e l'assenza di adeguati criteri di controllo sulla loro necessità e sulla loro efficacia, hanno fatto sì che la domanda dei servizi sanitari si accrescesse in misura abnorme.

All'evolversi della domanda ha inoltre fatto riscontro una maggiore permissività anche nei criteri di gestione, per effetto della sempre più accentuata dissociazione di responsabilità tra i centri cui è affidata la erogazione dei servizi e quelli che debbono provvedere alla copertura finanziaria degli oneri. Ha indubbiamente agito in questa direzione la introduzione del principio della fissazione delle rette di degenza in relazione ai costi (legge n. 132 del 1968), senza che la loro congruità potesse essere controllata dagli enti mutualistici che ne dovevano sostenere l'onere.

L'insieme delle circostanze descritte ha fatto sì che la crescita della spesa sanitaria non si sia tradotta in un proporzionale miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini.

6. Una riduzione nel tasso di evoluzione della spesa sembra essersi avuto dal 1975 con il passaggio della responsabilità dell'assistenza ospedaliera alle Regioni e con la fissazione di tetti di spesa. Miglioramenti sostanziali non sembrano invece essersi prodotti per quanto concerne le qualità dei servizi. Al fine di ridurre il tasso di crescita della domanda di questi servizi attraverso l'eliminazione di taluni sprechi, sul finire del 1978 è stato introdotto il cosiddetto « ticket » sui consumi farmaceutici. Si tratta, anche in questo caso, di misure che tendono a ridurre temporaneamente l'onere dei servizi; la completa ristrutturazione del settore dovrebbe avvenire dal 1980 con l'attuazione della riforma sanitaria e la costituzione delle unità sanitarie locali.

Naturalmente tutto viene in questo modo a dipendere dalle modalità di attuazione che verranno adottate da parte delle Regioni. C'è il rischio di un'ulteriore crescita delle strutture in zone ove essa non è necessaria. Nel complesso le dimensioni delle strutture sanitarie del nostro paese sono abbastanza soddisfacenti a confronto di quelle esistenti negli altri paesi. L'esigenza primaria è quella di procedere a una eliminazione degli sprechi e delle inefficienze attualmente impliciti nel sistema sanitario.

7. Fondamentale sia per una riduzione degli oneri sia per il miglioramento dei servizi appare, da un lato, l'adozione di idonei criteri di gestione e il controllo della collettività — fruitrice dei servizi — sull'operato degli amministratori, dall'altro, la sensibilizzazione degli utenti per limitare il ricorso alle prestazioni.

Per quanto concerne il primo punto è da porre in rilievo la possibilità introdotta con la legge finanziaria di intraprendere azioni di responsabilità contro gli amministratori delle unità sanitarie locali da parte dei cittadini. Per quanto riguarda il secondo aspetto solo la partecipazione dell'assistito alla spesa, anche se in misura modesta, sembra sia il mezzo per la graduale riduzione degli attuali margini di spreco.

#### b) LA FINANZA REGIONALE E LOCALE.

8. Anche la soluzione dei problemi della finanza regionale e locale va ricercata lungo direttrici che consentano l'acquisizione di un sufficiente grado di controllo della spesa stessa e una attenta finalizzazione degli interventi.

Per quanto riguarda le regioni, i risultati della loro attività appaiono indubbiamente migliorati nel corso degli ultimi anni con la progressiva entrata a regime delle loro amministrazioni. L'ampliamento dei compiti intervenuto nel corso degli ultimi anni richiede tuttavia un particolare sforzo per aumentare l'efficienza degli interventi regionali, anche per un più incisivo inserimento degli interventi regionali nell'ambito dell'azione globale di politica economica. Rimangono notevoli difficoltà specie nella realizzazione delle spese di investimento in parte a causa di intralci istituzionali e procedurali. Una maggiore efficienza della spesa regionale richiede però oltre a ulteriori snellimenti delle procedure di spesa, anche una maggiore attenzione a livello centrale per le esigenze amministrative delle regioni. Occorre far conoscere in anticipo le risorse che verranno messe a loro disposizione, procedere al tempestivo riparto degli stanziamenti disposti dalle leggi di settore, riducendo per quanto possibile i ritardi dovuti all'eccessivo formalismo e garantismo delle procedure, e infine evitare i talvolta troppo specifici vincoli posti alla destinazione delle risorse.

Un qualche passo verso un miglior coordinamento tra politica nazionale e regionale è stato raggiunto con la partecipazione delle regioni al processo di formazione del bilancio pluriennale e quindi della manovra complessiva di politica economica che dovrebbe concretarsi, nel

prosieguo, in una formulazione coordinata dei loro bilanci pluriennali e dei loro piani di sviluppo. Inoltre il Ministero del bilancio ha fornito alle Regioni la valutazione a legislazione invariata del volume di risorse che dovranno essere messe a disposizione di ciascuna di esse sino al 1981.

Non meno importanti al fine di un coordinamento dell'azione a livello regionale è lo sviluppo dell'attività di rilevazione e sistemazione dei dati di bilancio delle regioni avviata nell'ambito della commissione interregionale e l'avvenuta attuazione dei principi contenuti nelle leggi n. 335 del 1976 e n. 468 del 1978 circa l'unificazione dei sistemi di contabilità.

Dal punto di vista della gestione finanziaria, la più puntuale corresponsione delle somme dovute alle regioni dal bilancio dello Stato ha determinato nel corso del 1978 una crescita eccezionale delle loro disponibilità presso il sistema bancario. Nei 1979 e nel 1980, in attesa che alla scadenza delle convenzioni con i tesoreri venga data attuazione al disposto della legge n. 468 concernente il riversamento presso la tesoreria statale delle loro disponibilità finanziarie, si rende necessaria una estrema cautela nell'approvvigionamento di fondi.

9. Nel campo degli enti locali vi sono stati negli ultimi anni radicali mutamenti sia nelle competenze loro attribuite sia nella loro gestione finanziaria; da un lato con la riforma tributaria ha accentrato nello Stato la riscossione delle imposte, dall'altro sono stati ampliati i compiti assegnati agli enti decentrati. Ne è derivata, al fine di evitare un indiscriminato ed eccessivo ricorso al credito delle banche e dei fornitori, la necessità di accentrare anche il finanziamento dei disavanzi di questi enti e di assumere un certo controllo del tasso di sviluppo delle loro spese. Con la legge finanziaria per il 1980 è stato stabilito, come già nel 1979, un tetto alla crescita di alcune spese correnti (peraltro scarsamente significativo, restandone escluse quelle per il personale e per gli interessi). Al contempo si è proceduto al completo risanamento della gestione finanziaria degli enti locali attraverso la liquidazione dei loro debiti verso gli enti che rientrano nel settore pubblico e il consolidamento (tramite cartelle della Cassa depositi e prestiti) dell'esposizione a breve termine con le aziende di credito.

La definitiva riforma del settore è però urgente. La copertura a carico del bilancio dello Stato dei disavanzi e i limiti posti alla crescita di alcune spese correnti vengono di fatto a cristallizzare le sperequazioni esistenti. Inoltre le decisioni di investimento sono di fatto svincolate da una analisi rigorosa del loro costo e delle effettive necessità. Ciò è la conseguenza in particolare di due fattori. Da un lato il bilancio statale si è assunto l'onere della copertura dei disavanzi dei comuni e delle province e quindi anche quello derivante dalle rate di ammortamento dei debiti contratti per la realizzazione di investimenti. Dall'altro sono state considerevolmente ampliate le possibilità di ricorso al debito per le spese in conto capitale. La mancanza di controllo sulle spese in conto capitale è tanto più grave, se si considera che molte opere pubbliche comportano notevoli oneri di gestione e quindi una crescita permanente della spesa corrente. Il problema non è però solo quello di rendere i flussi di spesa di questi enti compatibili con l'evoluzione programmata delle attività reali e finanziarie ma di garantire anche la loro

rispondenza alle esigenze delle collettività interessate. Uno dei punti fondamentali della riforma del settore è quindi quello di incidere sui criteri di gestione; l'interesse degli utenti dei servizi potrebbe essere meglio tutelato con l'attivazione di meccanismo di controllo non meramente formale sull'attività delle amministrazioni.

Anche per gli enti locali la maggiore puntualità con cui lo Stato ha provveduto negli ultimi anni a mettere a disposizione le assegnazioni loro dovute, se da un lato ha prodotto una maggiore chiarezza nei rapporti con questi enti, ha dall'altro determinato disfunzioni nell'utilizzo delle risorse finanziarie: importi consistenti sono stati infatti ridepositati dagli enti locali presso il sistema bancario. Con la legge finanziaria per il 1980, pur nel rispetto dell'autonomia degli enti, si è disposto un temperamento a questo inconveniente: una parte delle somme che dovranno essere erogate agli enti locali verrà accreditata in speciali conti presso la tesoreria statale, cui i tesorieri degli enti potranno attingere solo dopo aver riassorbito le disponibilità esistenti presso il sistema bancario.

10. Le linee di intervento sopra delineato trovano la loro genesi nella valutazione dei fenomeni che hanno interessato la finanza regionale e locale in questi ultimi anni.

Invero le norme emanate nel settore della finanza locale negli anni 1977 e 1978 hanno iniziato prima e continuato poi quel processo di risanamento che lo stesso settore richiedeva, modificando ed innovando la situazione economico-finanziaria degli Enti locali con l'assunzione a carico del bilancio dello Stato di gran parte dell'esposizione debitoria che gli Enti presentavano verso il sistema bancario. Sulla scia di tale strada, per il 1979, con l'entrata in vigore della legge 21 dicembre 1978, n. 843, e del decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito in legge 8 gennaio 1979, n. 3, è proseguito il processo di risanamento che dovrebbe concludersi con l'auspicato avvio del riordinamento delle autonomie locali e della riforma della finanza locale.

In tale prospettiva si evidenzia per il 1979, l'intervento attuato dallo Stato, per il tramite della Cassa depositi e prestiti, relativamente all'assunzione dell'onere di ammortamento dei mutui contratti per il pareggio dei bilanci locali, nonché di quelli per il consolidamento delle anticipazioni provvisorie concesse, dal sistema bancario, con un onere complessivo di circa 3.100 miliardi di lire.

Prescindendo da tale cospicuo intervento la situazione debitoria dei Comuni e delle Province presenta, al 1° gennaio 1979 un residuo debito di lire 9.806 miliardi (1) che però, pur incrementatasi rispetto alla situazione al 1° gennaio 1978 di lire 1.019 miliardi (pari all'11 per cento), viene ad avere una composizione strutturale alquanto differente a quella relativa al precedente esercizio.

---

(1) Per il dettaglio, si vedano gli allegati da L a L/9 nell'Appendice alla Sezione II.

Infatti, nel corso del 1978 si è registrato un considerevole aumento, in termini percentuali, delle esposizioni debitorie per mutui assunti per l'esecuzione di opere pubbliche (+ 7 per cento) rispetto al 1977, con un altrettanto consistente decremento (— 6 per cento) delle anticipazioni a breve termine, effetto questo dovuto alla tempestività ed alla continuità con cui vengono assicurati agli Enti locali i trasferimenti a carico del bilancio statale.

Sostanzialmente invariata, rispetto al 1977, è invece la distribuzione del residuo debito tra gli Enti finanziatori, con interventi da parte della Cassa depositi e prestiti per lire 1.654 miliardi (17 per cento), da parte del sistema bancario per lire 5.736 miliardi (58 per cento) e da parte degli Istituti di previdenza amministrati dal Tesoro e del Consorzio di credito per le opere pubbliche per complessive lire 2.416 miliardi (25 per cento).

L'esame della distribuzione territoriale del residuo debito pone in evidenza, in linea generale, il citato minore ricorso degli Enti locali alle anticipazioni di cassa (— 6 per cento), con un più marcato andamento del fenomeno (— 50 per cento) per gli Enti dell'Italia meridionale ed insulare che vengono, così, ad avvicinarsi sostanzialmente alla distribuzione delle altre aree geografiche ed a quella media dell'intero Paese.

Inoltre è da segnalare che nel corso del 1979, lo Stato ha provveduto ad accollarsi l'esposizione debitoria che i Comuni e le Province presentavano — alla data del 31 dicembre 1977 — nei confronti degli Istituti di previdenza amministrati dal Ministero del tesoro, dell'INADEL, dell'INAM, dell'INPS, dell'INAIL e dell'Enel, contribuendo sempre più a migliorare la situazione finanziaria degli Enti locali.

La situazione debitoria pregressa degli Enti locali richiede una approfondita indagine per addivenire a una precisa conoscenza della esposizione di tali Enti per debiti di bilancio e per debiti fuori bilancio al fine di studiare idonee linee di risanamento.

Per ciò che concerne la finanza regionale, i dati relativi alle previsioni iniziali mettono in evidenza il cospicuo ammontare delle risorse che le regioni gestiscono ed il sempre crescente peso che su tali risorse vengono ad avere i trasferimenti a carico dello Stato, confermando sempre più l'importanza di tali enti nel settore pubblico allargato e la caratteristica che fa della finanza regionale una finanza derivata (1).

Infatti le entrate regionali sono passate da 1.644 miliardi di lire del 1973 a 11.346 miliardi di lire del 1979 (al netto delle somme relativa al FNAO o al FSN e alle funzioni delegate); nel contempo i trasferimenti statali sono cresciuti da 735 miliardi di lire a 6.490 miliardi di lire (non includendovi i fondi trasferiti a titolo di FNAO o di FSN e per le funzioni delegate).

A tali maggiori risorse, hanno fatto riscontro maggiori previsioni di spesa passate dai 1.645 miliardi di lire del 1973 agli 11.788 miliardi di lire del 1979 (al netto sempre delle voci soprariportate), ma con

---

(1) Per il dettaglio si vedano gli allegati da M a P nell'Appendice alla Sezione II.

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

una notevole differenza nella ripartizione in titoli. Invero la spesa corrente è, in termini percentuali, considerevolmente diminuita rispetto al totale della spesa — dal 53 per cento del 1973 al 30 per cento del 1979 — mentre le spese in conto capitale hanno subito un notevole incremento dal 47 per cento del 1973 al 69 per cento del 1979.

I dati relativi ai conti consuntivi sono disponibili, sino al 1976, per 21 enti su 22 con un notevole grado di significatività e pongono in evidenza che le previsioni iniziali risultano essere sottostimate rispetto ai dati di consuntivo. Per ciò che concerne il 1977, la significatività delle risultanze diminuisce in quanto mancano i dati di 5 regioni, alcune delle quali particolarmente influenti dal punto di vista finanziario.

Per le regioni a statuto ordinario, i dati (al netto del FNAO e delle funzioni delegate) della percentuale degli accertamenti e degli impegni rispetto alle previsioni definitive, per il quinquennio 1973-77, risultano essere i seguenti:

	Accertamenti su previsioni definitive	Impegni su previsioni definitive
1973 . . . . .	99%	92%
1974 . . . . .	95%	90%
1975 . . . . .	99%	94%
1976 . . . . .	89%	89%
1977 . . . . .	88%	85%

Per ciò che concerne i movimenti di cassa — riscossioni e pagamenti — la loro incidenza sugli accertamenti e sugli impegni è la seguente:

	Riscossioni su accertamenti	Pagamenti correnti su impegni correnti	Pagamenti in c/ capitale su impegni in c/ capitale	Totale pagamenti su totale impegni
1973 . . . . .	84%	44%	14%	37%
1974 . . . . .	52%	55%	12%	34%
1975 . . . . .	50%	75%	28%	52%
1976 . . . . .	43%	65%	23%	38%
1977 . . . . .	58%	71%	33%	50%

L'esame dei dati di consuntivo — al netto delle voci relative al FNAO e alle funzioni delegate — relativi alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome, pone in evidenza che la percentuale degli accerta-

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

menti e degli impegni rispetto alle previsioni definitive, per il quinquennio 1973-77, è la seguente:

	Accertamenti su previsioni definitive	Impegni su previsioni definitive
1973 . . . . .	102%	96%
1974 . . . . .	96%	96%
1975 . . . . .	99%	94%
1976 . . . . .	99%	93%
1977 . . . . .	93%	96%

Per ciò che concerne le riscossioni e i pagamenti, la loro incidenza sugli accertamenti e sugli impegni risulta essere:

	Riscossioni su accertamenti	Pagamenti correnti su impegni correnti	Pagamenti in c/ capitale su impegni in c/ capitale	Totale pagamenti su totale impegni
1973 . . . . .	64%	71%	36%	50%
1974 . . . . .	57%	74%	40%	52%
1975 . . . . .	57%	77%	41%	57%
1976 . . . . .	61%	77%	35%	48%
1977 . . . . .	37%	72%	21%	33%

Particolarmente interessante, almeno per i dati finora in possesso, è l'andamento dei risultati di gestione — compresi il FNAO, le funzioni delegate e le partite di giro — degli enti regionali: infatti, per le regioni a statuto ordinario da un avanzo di amministrazione al 31 dicembre 1976 pari a 234 miliardi di lire, si passa al 31 dicembre 1977 — per effetto della gestione di competenza 1977, delle sopravvenienze attive e passive e di disponibilità provenienti da esercizi precedenti — ad un avanzo d'amministrazione di 639 miliardi di lire.

Per le regioni a statuto speciale e le province autonome — i dati non comprendono la Sicilia e la Sardegna — si rileva un deterioramento della situazione finanziaria, che da un avanzo di amministrazione di lire 103 miliardi nel 1976 si riduce ad un avanzo di amministrazione di lire 81 miliardi nel 1977.

Non altrettanto positivo è, invece, il fenomeno di smaltimento dei residui passivi (comprensivi delle voci relative al FNAO, alle funzioni delegate e alle partite di giro) provenienti dagli esercizi precedenti, pari — i dati si riferiscono a 18 enti su 22 — a lire 4.010 miliardi, di cui solo lire 1.601 miliardi (40 per cento) pagati nel corso dell'esercizio 1977,

mentre rimangono da pagare 2.409 miliardi di lire che vanno a sommarsi con i residui della competenza 1977 di lire 2.673 miliardi, per un totale complessivo di lire 5.082 miliardi.

#### IV. — LA POLITICA TRIBUTARIA

1. All'aumento del livello del prelievo si è accompagnato dopo la riforma Visentini una consistente modifica nella sua composizione e nella sua distribuzione.

I mutamenti intervenuti e le carenze obiettive presenti nell'amministrazione rendono necessario una linea di interventi strutturali. Un primo passo in questa direzione è rappresentato dalla manovra del Governo per il 1980. Gli obiettivi dell'azione e gli strumenti adottati sono infatti coerenti con un disegno più ampio di medio periodo.

2. La politica tributaria del Governo si propone di modificare la distribuzione del prelievo attraverso un aumento delle detrazioni ad una simultanea riduzione dell'area dell'evasione.

Questa manovra, oltre a conseguire una maggiore giustizia sociale, permette di allentare il conflitto tra i vari obiettivi del sistema tributario; il riequilibrio della distribuzione del prelievo è infatti condizione necessaria per conciliare obiettivi macroeconomici, distributivi e di intervento sulla struttura dell'apparato produttivo.

Gli strumenti assegnati agli obiettivi di riequilibrio o si limitano ad incidere su aree specifiche del sistema tributario e si concretano in miglioramenti volti a rimuoverne alcune distorsioni e disfunzioni.

Le misure destinate ad esplicitare i loro effetti nel 1980 sono introdotte nella legge finanziaria; le misure che completano la manovra verranno concretate in provvedimenti che il Governo si impegna a presentare ed attuare quanto prima.

3. Le misure di politica tributaria introdotte nella legge finanziaria per il 1980 modificano la distribuzione del prelievo sotto il vincolo di conseguire i risultati di gettito coerenti con la politica economica.

Ciò è ottenuto con azioni simultanee, rivolte a conseguire due obiettivi: la riduzione dell'area di evasione e l'alleggerimento del carico fiscale a beneficio di tutti i contribuenti con carichi di famiglia e principalmente dei lavoratori dipendenti.

Per ciascuna delle azioni e i risultati di gettito esiste una relazione causale: il gettito previsto non può essere conseguito se le azioni non vengono introdotte simultaneamente. I provvedimenti volti a ridurre l'area dell'evasione sono infatti finalizzati a produrre i loro effetti nel 1980.

Coerentemente con la definizione dei due obiettivi i provvedimenti sono divisi in due gruppi: provvedimenti per la riduzione delle evasioni per l'anno 1980 e provvedimenti che attuano la manovra di finanza pubblica.

4. Nel corso del 1980 l'attività intesa a ridurre l'area dell'evasione è articolata in un sistema di provvedimenti volti a perseguire direttamente e indirettamente l'obiettivo.

Le azioni dirette si concretano in modifiche dell'ordinamento tributario volte a ridurre la propensione all'evasione di alcune classi di contribuenti.

Le azioni indirette si concretano nel tentativo di realizzare un primo adeguamento delle strutture e procedure dell'amministrazione alle caratteristiche della funzione che essa deve adempiere.

5. Le azioni dirette si concretano in modifiche dell'ordinamento tributario. L'effetto di gettito di queste azioni è stato scontato nelle previsioni di entrata per il 1980.

La riduzione della propensione all'evasione può essere conseguita in primo luogo attraverso un'efficiente attività di controllo e rilevazione da parte dello Stato.

La normativa vigente prevede controlli e rilevazioni sulla generalità dei soggetti passivi d'imposta, proponendosi di raggiungere un controllo dell'universo dei redditi imponibili. La diffusione capillare di controlli e accertamenti incontra tuttavia, ovviamente, limiti di fatto che la rendono non realizzabile; ciò implica che soltanto una quota minore dei soggetti passivi di imposta sia sottoposta alle relative procedure.

Negli ordinamenti tributari più avanzati, la scelta dei soggetti inclusi in questa quota si fonda su criteri predeterminati. Nel nostro ordinamento al contrario la determinazione dei soggetti inclusi in questa quota si fonda su criteri non predeterminati, generando processi di selezione non razionali.

Considerata la dissociazione tra il sistema astratto presente nella norma e la pratica che ne risulta, vale la pena di trovare una linea efficace e realistica, che in quanto ragionevolmente limitata nelle pretese, permetta di raggiungere risultati migliori.

Preso atto dei limiti oggettivi all'estensione dei controlli sulla totalità delle dichiarazioni e dei presupposti d'imposta, una linea di riforma può essere introdotta adottando due nuovi criteri nell'attività di controllo.

Il primo concentra la funzione di controllo su poche categorie economiche determinate di periodo in periodo.

Il secondo modifica il sistema dei controlli per scandaglio, allargando anche all'universo dei soggetti passivi d'imposta la platea su cui viene effettuato il sorteggio, al fine di poter effettuare il controllo anche su soggetti evasori totali.

Il criterio della concentrazione dei controlli viene introdotto con la norma che attribuisce al Ministro delle finanze il potere di indicare formalmente i criteri e le priorità in ordine all'attività di controllo degli uffici.

Nel primo periodo di applicazione, questo criterio viene introdotto in maniera complementare rispetto al sistema di accertamenti generalizzati prescritti dalle norme vigenti.

6. Le azioni indirette si concretano in miglioramenti della struttura e delle procedure dell'Amministrazione che ne accrescono l'efficacia per il 1980.

Le azioni indirette non sono meno importanti delle dirette.

La scelta di introdurre un progressivo inasprimento dei controlli e delle sanzioni dissociato da un'azione volta ad adeguare la struttura e le funzioni dell'Amministrazione non potrebbe esercitare effetti apprezzabili. Come è noto nessuna politica tributaria effettiva è attuabile senza modificare la struttura amministrativa esistente.

La funzione amministrativa degli uffici ha forme particolari di esercizio che ne richiedono la scomposizione in due parti.

La prima si esaurisce nel trattamento di *routine* di dichiarazioni e certificati; nella gestione delle procedure di riscossione e rimborso; nella conservazione dei dati connessi. Richiede per questo la fruizione di una serie di servizi tecnici amministrativi.

Un livello soddisfacente di erogazione di questi servizi si può ottenere soltanto concentrandoli in appositi centri.

La seconda si esprime in controlli, rilevazioni, verifiche eccetera e richiede un complesso di atti che portino alla luce il presupposto di imposta.

Queste caratteristiche della funzione richiedono il compimento di atti a contenuto professionale.

La commissione delle due attività, quella di *routine* e quella professionale, in capo a ciascun ufficio ha finora caratterizzato le procedure amministrative; in più si è mortificata la seconda attività a favore della prima.

Un principio di separazione si può ottenere con i provvedimenti introdotti nella legge finanziaria.

Questi provvedimenti si concretano in azioni assolutamente necessarie al fine di conseguire il risultato di gettito previsto per il 1980 mantenendo l'impegno ad aumentare le detrazioni.

Complemento inscindibile delle azioni dirette, le azioni indirette sono: istituzione dei centri di servizio, istituzione del servizio nazionale degli ispettori generali di finanza, rafforzamento degli organici dell'amministrazione e della Guardia di finanza, dotazione straordinaria di beni e servizi, partecipazione dei Comuni all'accertamento.

7. I centri di servizio sono organismi ausiliari che erogano servizi a contenuto amministrativo e tecnico, essenziali per lo svolgimento efficiente delle procedure ordinate all'imposizione tributaria.

I centri di servizio sono infatti concepiti come strumenti organizzativi delle funzioni di controllo materiale delle dichiarazioni e dei certificati sostitutivi di controllo dei relativi versamenti; di formazione dei ruoli di riscossione; di esecuzione dei rimborsi, di raccolta e conservazione dei dati connessi.

Per il 1980 sono previsti i due primi centri di servizio, ubicati a Roma e Milano.

Il Ministro delle finanze è autorizzato a particolari interventi al fine di dotare i centri di servizio di adeguate strutture e mezzi.

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

La struttura organizzativa dei centri ed i rapporti con i contribuenti, sono previsti come oggetto di delega al Governo della Repubblica.

Lo scopo del provvedimento è di liberare gli uffici dell'Amministrazione dalle più impegnative incombenze burocratiche, per orientarli verso le funzioni di verifica e controllo.

8. Nell'ambito della organizzazione generale finanziaria dello Stato, sulla base di un ordinamento organizzativo che ne assicuri l'indipendenza e nell'ambito di un potenziamento delle strutture, è istituito il servizio nazionale degli ispettori generali di finanza, con la speciale autonomia prevista dalle norme inserite nel disegno di legge finanziaria.

Il servizio esamina i risultati dell'attività di verifica compiuta dagli organi dell'Amministrazione finanziaria, della Guardia di finanza e delle amministrazioni previdenziali; formula proposte in ordine ai piani di verifica; effettua verifiche e interviene direttamente — anche nell'interesse del contribuente — in verifiche in corso da parte dei predetti organi.

Queste attribuzioni introducono un sistema di controllo che ha per oggetto l'attività istituzionale degli organi di verifica; estendono il catalogo dei soggetti legittimati alle verifiche; conferiscono infine a contribuenti inquisiti un ulteriore strumento tutelatorio.

Nessuna di queste funzioni s'intende comunque come sostitutiva di quelle proprie dell'Amministrazione finanziaria, della Guardia di finanza e delle Amministrazioni previdenziali.

Composte da un ristretto numero di membri, prescelti fra persone particolarmente qualificate e di indiscussa moralità, nominate dal Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro delle finanze e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, il servizio si avvale, per l'espletamento delle sue funzioni, oltre che di impiegati dell'Amministrazione finanziaria, di personale esperto nell'esercizio delle predette funzioni.

Un apposito provvedimento amministrativo porrà le norme organizzative secondarie.

L'obbligo imposto al Servizio di riferire al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro delle finanze in ordine alla propria attività, e l'obbligo imposto allo stesso Ministro di redigere una relazione da inviare periodicamente al Parlamento, soddisfano, per altro verso, le esigenze di controllo sul servizio.

In particolare l'ordinamento organizzativo segnala l'istituzione del servizio come un'esperienza completamente originale nel campo della nostra Amministrazione finanziaria e previdenziale, fra l'altro immediatamente utilizzabile, per raccogliere indicazioni in ordine a nuove possibili forme organizzative di quest'ultima.

Il provvedimento deve intendersi collegato nell'ambito di un unico disegno di politica di ristrutturazione dell'Amministrazione che ha come primo scopo l'esaltazione della professionalità del personale.

9. Il rafforzamento degli organici del personale con nuovi addetti alle funzioni di verifica, rilevazione e controllo è esigenza non prorogabile per alcune regioni dell'Italia settentrionale.

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

Il rafforzamento degli uffici può essere attuato utilizzando i procedimenti concorsuali già in via di espletamento.

Questo permette di accrescere i risultati delle predette funzioni già nel 1980.

Le stesse considerazioni giustificano la dotazione di mezzi, tra cui emergono, per importanza, l'aumento dell'indennità di prima sistemazione e la nuova disciplina della missione, essenziali entrambe per stimolare la mobilità territoriale del personale.

10. Un altro provvedimento introduce una serie di modifiche nella relazione normativa degli istituti che si raccolgono nella formula della partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario.

Ognuna delle modifiche valorizza la funzione svolta dai Comuni nella particolare materia.

È anzitutto prevista la legittimazione dei Comuni a prendere visione, presso gli uffici dell'Amministrazione finanziaria, degli allegati alle dichiarazioni dei redditi: questo completamento del corredo dei mezzi istruttori può essere funzionale anche a controlli in capo a terzi soggetti.

È poi prevista un'estensione dei termini entro cui il Comune può partecipare all'accertamento: ciò permette al Comune di migliorare la qualità del proprio intervento.

È ancora prevista la sostituzione, nelle funzioni di presidenza della Commissione istituita per l'esame delle proposte dei Comuni, di un magistrato ordinario o amministrativo al Capo dell'ufficio delle imposte territorialmente competente; questa sostituzione assicura alla Commissione un carattere di effettiva pariteticità.

L'istituto della Commissione per l'esame delle proposte dei Comuni è esteso anche al sistema di partecipazione dei Comuni all'accertamento dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili.

11. La modifica della distribuzione del prelievo si completa con due azioni simultanee rispetto alla riduzione dell'area di evasione.

La prima ha finalità perequativa e si concreta in un aumento degli oneri deducibili dal reddito e delle detrazioni d'imposta.

La seconda ha finalità di riduzione di un'area di erosione della base imponibile e si concreta in una maggiorazione dei coefficienti di aggiornamento delle rendite catastali per le abitazioni secondarie.

12. Al fine di ovviare agli effetti distorsivi dell'aumento dei prezzi sul prelievo, viene operata una manovra di « detassazione » dei contribuenti che si concreta con un aumento del 50 per cento circa delle detrazioni per carichi di famiglia, e per spese inerenti alla produzione del reddito; ed in un aumento di un terzo dell'ammontare massimo degli oneri deducibili rappresentati da interessi passivi pagati in dipendenza di mutui, e di un quarto degli oneri deducibili per premi di assicurazione.

La manovra si concreta in un aumento delle detrazioni e deduzioni ed in un elevamento dei minimi imponibili.

A titolo di esempio, per una famiglia « rappresentativa » composta dal capo famiglia lavoratore dipendente, con moglie e due figli a carico,

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

le detrazioni passano da 225.000 a 306.000 lire l'anno con un incremento percentuale del 36 per cento.

Il minimo imponibile passa da 2.250.000 a 3.046.000 lire con un incremento del 35 per cento.

Grazie all'aumento delle detrazioni la maggior parte dei pensionati, che godono delle pensioni minime (lire 1.860.000 dal 1° gennaio 1980), è esente dall'imposta sul reddito.

13. Le misure introdotte nella legge finanziaria non esauriscono la manovra di politica tributaria del Governo.

Il sistema delle azioni dirette ed indirette che si intende perfezionare è fondato su altri provvedimenti da attuare nel 1980, con gli strumenti legislativi ed amministrativi più appropriati.

Alcuni provvedimenti sono omogenei con quelli inseriti nella legge finanziaria giacchè rappresentano elementi delle stesse azioni.

Essi completano il sistema di controllo della circolazione di beni e servizi e sono:

— il rafforzamento del controllo sugli adempimenti connessi con l'istituto della bolla di accompagnamento merci;

— l'estensione alla contabilità di magazzino degli obblighi di tenuta e conservazione;

— la formalizzazione con ricevuta fiscale di cessione di beni e prestazione di servizi attuata da dettaglianti prevista come adempimenti a specifiche categorie determinate di periodo in periodo.

A questi provvedimenti si aggiunge la riformulazione del sistema delle fattispecie penali volta a ridimensionarne l'impianto per eliminare il paradosso di sanzioni costantemente disapplicate perchè ritenute troppo aspre. In coerenza verrà anche riformulato l'istituto della pregiudiziale tributaria per deferire al giudice penale la cognizione sull'insieme dell'azione evasiva.

Il Governo intende ancora proporre quanto prima al Parlamento tre disegni di legge: sull'autoliquidazione delle imposte sul reddito, sui rimborsi delle imposte automatizzati e sui servizi di riscossione delle imposte dirette.

Il Governo ritiene infine esaurita la funzione della delega per la riforma tributaria, che intende utilizzare solo per la formazione dei testi unici.

Il programma di politica finanziaria intende trovare l'espressione più completa nel disegno di legge di ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria che il Governo porrà al Parlamento all'inizio del 1980.

14. Alcuni miglioramenti nelle attività di amministrazione sono già stati ottenuti negli ultimi anni.

L'attività di accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria nel corso del 1978 e del 1979 ha iniziato a procedere secondo un ritmo

crescente. Infatti il 97 per cento degli accertamenti effettuati dal 1975 ad oggi è stato compiuto a partire dal 1° gennaio 1978; il ritmo nel 1980 è destinato a crescere ulteriormente. Nell'ambito delle rettifiche, va rilevata una prevalenza accordata alla revisione dei redditi di impresa.

I risultati dell'azione di accertamento mostrano una diminuzione progressiva del rapporto tra reddito accertato e reddito dichiarato.

Per ciò che riguarda il contenzioso, circa il 50 per cento degli accertamenti è stato oggetto di ricorso da parte del contribuente. L'ultima rilevazione dei ricorsi pendenti e decisi presso le commissioni tributarie risale tuttavia alla fine del 1978; non si hanno quindi indicazioni recenti sull'attività degli organi di giudizio.

Un successo dell'Amministrazione è da registrare nel campo dei rimborsi dell'IRPEF. L'automazione completa del servizio ha infatti permesso di estinguere il debito per gli anni di imposta 1974 e 1975 nei confronti di 4.285.000 contribuenti. Nel secondo semestre 1979 si prevede di completare i rimborsi per l'anno 1975 e di rimborsare 1.500.000 contribuenti per l'anno di imposta 1976. L'entrata a regime del servizio permetterà di recuperare il ritardo ancora presente. Controlli efficaci sono stati operati dalla Guardia di finanza, nel settore delle imposte dirette in cui è stato individuato un considerevole numero di soggetti evasori totali, e nel settore del controllo delle merci viaggianti in cui sono stati contestate 24.000 violazioni.

15. Tenuto conto delle azioni già intraprese con la legge finanziaria il volume delle entrate per il 1980 può stimarsi in 60.380 miliardi: l'incremento rispetto al preconsuntivo per il 1979 è di 20,3 punti percentuali; la quota sul PIL passa dal 18,9 al 19,7 per cento (Tabella n. 7).

L'incremento delle entrate che si prevede di realizzare nel 1980 è quasi doppio rispetto a quello registrato nel 1979.

Al fine di valutare l'incremento complessivo bisogna considerare alcuni elementi specifici che emergono dalla tabella (1). L'incremento previsto è infatti caratterizzato da rilevanti effetti di composizione.

Tra essi da una parte emerge un effetto riduttivo connesso alla manovra di « detassazione » introdotta nella legge finanziaria, il minor gettito dei tributi soppressi ed il calo del gettito ILOR, che nel 1979 ha scontato un effetto espansivo dovuto a motivi di carattere eccezionale.

Dall'altra emerge un effetto espansivo connesso alle misure discrezionali introdotte dal Governo per incrementare il gettito (aumento del prezzo della benzina ed altre imposte specifiche).

Se si considera un aggregato che esclude l'ILOR ed i tributi soppressi, l'incremento delle entrate tra il 1979 ed il 1980, per questo aggregato può essere stimato nel 24,9 per cento.

---

(1) La scelta di confrontare le previsioni per il 1980 con il preconsuntivo 1979, anziché con le previsioni per quell'anno, rappresenta una novità dettata da motivi di concretezza. Se si valutasse l'incremento delle entrate rispetto alla previsione per il 1979 — seguendo la prassi finora adottata — l'incremento delle entrate sarebbe superiore al 29 per cento.

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

TABELLA N. 7

(in miliardi di lire)

CATEGORIE	Consumitivo 1978	Previsioni 1979	Preconsuntivo 1979		Previsioni 1980		Variazioni percentuali	
			(aggiorna- mento inclu- so gettito DL 438/1979)	a legislazione invariata (escluso mag- gior gettito DL 438/79 e DL 478/79)	con provve- dimento leg- ge finanzia- ria e DL 438/79 e DL 478/79)	1979 preconsuntivo	1980 previsione	
								1978
Imposte sul patrimonio e sul reddito .	22.026	21.147	25.653	29.980	29.415	+ 16,5	+ 14,7	
Tasse e imposte sugli affari . . . . .	14.562	16.859	15.324	18.500	19.880	+ 5,2	+ 29,7	
Imposte sulla produzione, sui consu- mi e dogane . . . . .	6.097	6.588	6.957	7.442	8.557	+ 14,1	+ 23,0	
Monopoli . . . . .	1.558	1.760	1.760	2.000	2.000	+ 13,0	+ 13,6	
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	394	398	477	528	528	+ 21,1	+ 10,7	
<b>Totale . . . . .</b>	<b>44.637</b>	<b>46.752</b>	<b>50.171</b>	<b>58.450</b>	<b>60.380</b>	<b>+ 12,4</b>	<b>+ 20,3</b>	

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

TABELLA N. 8

ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI — PREVISIONI 1979 e 1980  
(in miliardi di lire)

TRIBUTI	Previsioni 1979			Previsioni 1980	
	di bilancio	primo provved. di variaz.	2° aggiornamen- to (incluso get- tito DL 438/1979	a legislazione invariata (escluso maggior gettito DL 438/1979)	con provvedi- menti legge fi- nanziaria DL 438/1979 e DL 478/1979
Cat. I — <i>Imposte sul patrimonio e sul reddito</i> . . . . .	21.147	23.717	25.653	29.980	29.415
— Irpef . . . . .	13.500	14.550	15.000	19.550	18.885
— Irpeg . . . . .	1.100	1.150	1.600	1.850	1.850
— Ilor . . . . .	2.000	3.020	3.700	3.150	3.250
— Imposta sostitutiva . . . . .	3.650	4.050	4.050	4.700	4.700
— Tributi soppressi . . . . .	600	600	853	278	278
— Altre entrate . . . . .	297	347	450	452	452
Cat. II — <i>Tasse e imposte sugli affari</i> . . . . .	16.859	15.677	15.324	18.500	19.880
— I.V.A. . . . .	12.643	11.330	10.924	13.500	14.880
— Altre entrate . . . . .	4.216	4.347	4.400	5.000	5.000
Cat. III — <i>Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane</i> . . . . .	6.588	6.867	6.957	7.442	8.557
— Oli minerali . . . . .	5.400	5.600	5.675	6.000	6.800
— Altre entrate . . . . .	1.188	1.267	1.282	1.442	1.757
Cat. IV — <i>Monopoli</i> . . . . .	1.760	1.760	1.760	2.000	2.000
Cat. V — <i>Lotto e lotterie ed altre attività di giuoco</i> . . . . .	398	477	477	528	528
Totale entrate tributarie . . . . .	46.752	48.498	50.171	58.450	60.380

## V. — LE TARIFFE PUBBLICHE

I fabbisogni finanziari delle aziende che producono servizi pubblici offerti attraverso il mercato (elettricità, trasporti, poste, telefoni, eccetera) hanno raggiunto nel 1978 il raguardevole importo di circa 10 mila miliardi. Ed è questa la misura dello sforzo che, sotto varie modalità, la gestione finanziaria di queste aziende impone alla Pubblica amministrazione. Sforzo immediato quando la copertura viene assicurata attraverso il prelievo tributario ovvero con trasferimenti della Pubblica amministrazione finanziati in disavanzo; sforzo differito quando vengono finanziati con il ricorso ai mercati creditizi, in quanto se il prelievo tariffario non cresce in misura adeguata, l'onere del debito (per capitale ed interessi) deve essere in definitiva sostenuto dalle Amministrazioni Pubbliche. Non si può, infatti, ragionevolmente immaginare che si realizzino in queste aziende, anche per la loro natura di produzione di servizi, aumenti di produttività (1) che riducano i costi in misura tale da consentire di affrontare per questa via il rimborso di debiti contratti per la copertura di disavanzi. È interessante osservare che il fabbisogno finanziario indicato per l'anno 1978 (nel 1979 dovrebbe risultare sensibilmente superiore) è diviso in parti quasi eguali tra le esigenze di copertura delle spese correnti e quelle di finanziamento delle spese di investimento.

La situazione è molto diversificata tra i vari settori: per i trasporti pubblici (Ferrovie, trasporti urbani, eccetera, incluse le aziende in concessione) le esigenze di finanziamento delle spese di gestione hanno superato nel 1978 i 3.500 miliardi, mentre le spese di investimento sono state pari ad appena 1/3 di questo importo; per le Poste, sono stati oltre 1.000 miliardi di lire necessari al loro finanziamento in eccesso degli introiti tariffari; per i telefoni e l'Enel, gli introiti tariffari sono stati appena sufficienti, nel 1978, a coprire le spese correnti, ma hanno dato luogo a un fabbisogno da coprire con fonti esterne di circa 3.500 miliardi (ENEL, SIP e Telefoni di Stato).

È evidente che la continua crescita dei costi, sia di parte corrente (retribuzioni, materie prime, interessi, ecc.) sia di investimento, pone il problema dell'innalzamento delle tariffe, richiesto sia per allentare i problemi del finanziamento pubblico in generale, sia per evitare le distorsioni che, attraverso le modifiche nei prezzi relativi, si producono nella struttura dei consumi.

È opportuno considerare separatamente i problemi del *livello* delle tariffe e quelli della necessità di modificarne la *struttura*.

2. Non vi possono essere dubbi sulla inevitabilità del collegamento tra costi di produzione dei servizi pubblici a *livello* delle tariffe e, quindi, sull'esigenza che il *livello medio* delle tariffe segua strettamente l'*andamento* dei costi di produzione. L'illusione di frenare il processo inflazionistico attraverso il « blocco » delle tariffe pubbliche si è rivelata in tutti i paesi illusoria. La crescita dei costi di produzione non seguita da un aumento delle tariffe non può che scaricarsi sul disavanzo pubblico

(1) Gli aumenti di produttività possono essere resi più consistenti dall'introduzione di appositi strumenti che si avvalgono di indicatori di « performance ».

e, quindi, richiede o un inasprimento dei tributi (con conseguenti eventuali effetti sui prezzi specie se si tratta di imposte indirette) ovvero un ricorso alla creazione di moneta o al mercato creditizio con effetti sicuramente non trascurabili sul processo inflazionistico. Questo non vuol dire che il *livello medio* delle tariffe debba in ogni caso coprire il *costo medio*. Per quelle aziende che producono servizi con elevato grado di economie esterne (per esempio trasporti pubblici) la copertura delle spese di gestione deve essere in parte attribuita ai contribuenti e non interamente agli utenti. Ed in effetti, in tutti i paesi europei, ad esempio, le tariffe ferroviarie coprono solo una parte delle spese di esercizio; va però rilevato che questa quota nel 1976 (ultimo anno per il quale sono possibili confronti), mentre era del 77 per cento in Jugoslavia, del 75 per cento in Svezia, del 69 per cento in Francia, del 66 per cento in Svizzera, del 63 per cento in Austria, del 62 in Gran Bretagna, del 55 per cento in Belgio, del 54 per cento nella Germania Federale, del 51 per cento in Olanda, risultava solo del 27 per cento in Italia. Nè è un mistero che le tariffe dei trasporti pubblici urbani sono nelle nostre città di gran lunga inferiori a quelle delle altre città europee. I disavanzi dei servizi pubblici di trasporto debbono, come si è detto, essere in parte finanziati dalla collettività, in una misura però che sia predeterminata e serva ad evitare i « piè di lista ». Con le leggi sulla finanza locale sono stati posti limiti alla crescita dei disavanzi delle aziende municipalizzate, ma il problema deve essere affrontato organicamente con l'istituzione del « Fondo Nazionale dei Trasporti » che stabilisca i limiti del finanziamento della spesa a carico dei contribuenti. Condizione, perciò, per la operatività di questo Fondo è l'individuazione della *quota incomprimibile di spese* da finanziare con gli introiti tariffari. Non si potrà tollerare che la percentuale di copertura tariffaria delle spese correnti scenda continuamente. In questo quadro è indispensabile che le spese di gestione siano correttamente identificate, nel senso che esse debbono includere anche l'onere (per capitale e interessi) del debito contratto per l'esecuzione delle spese di investimento. Una efficiente gestione delle aziende pubbliche non deve quindi consentire che il loro conto di gestione presenti dei disavanzi che vadano al di là dei trasferimenti *prestabiliti* della pubblica amministrazione: al di là di questi, tutte le spese correnti devono essere coperte con gli introiti tariffari.

Non si ritiene possibile spingere nel nostro paese i livelli delle tariffe, come invece auspicato dal recente libro bianco inglese sulle imprese nazionalizzate, fino al punto in cui la remunerazione del capitale investito nell'azienda pubblica eguagli quella del capitale investito nelle aziende private di settori produttivi comparabili. In questo modo si negherebbero le ragioni stesse dell'origine dei monopoli pubblici.

Un modo per contenere la dinamica delle tariffe è, ovviamente, quello di ridurre la crescita dei costi delle aziende. A questo fine e per assicurare anche l'efficienza della produzione di aziende che operano generalmente in condizione di monopolio è auspicabile che, sull'esempio dell'esperienza di alcuni paesi europei (e specialmente nella Francia), siano introdotti « schemi » quali i « *contrats de programme* » pluriennali che regolano diritti ed obblighi vicendevoli tra lo Stato proprietaria-

rio (o ente locale) e aziende e nell'ambito dei quali siano stabiliti gli indicatori di « performance », la destinazione dei guadagni di produttività, il volume di investimenti e i problemi di finanziamento.

Non appare difficile rilevare una contraddizione di fondo nell'atteggiamento di chi chiede che il livello delle tariffe non segua l'inflazione, mentre non consente che dalla indicizzazione ai prezzi (e da altri aumenti) siano, neppure parzialmente, « sganciati » i costi del lavoro (che costituiscono la maggior parte dei costi di produzione delle aziende pubbliche) e mentre si ammette, per l'elettricità, che le tariffe crescano in dipendenza dell'aumento dei costi di approvvigionamento del combustibile delle centrali termoelettriche.

Nei paesi europei nostri *partners* nella Comunità, gli introiti tariffari, ad eccezione delle Ferrovie, tendono a coprire oltre che le spese di gestione, anche parte di quelle di investimento delle aziende pubbliche; questo avviene perchè si ritiene che un'efficiente ed equa ripartizione delle risorse richieda un finanziamento degli investimenti che sia in parte direttamente posto a carico degli utenti. Esistono casi, come si è detto, che riguardano sostanzialmente il settore dei trasporti, in cui la finanza pubblica si fa anche carico di parte delle spese di gestione, ma la tendenza generale è verso una copertura almeno parziale delle spese di investimento attraverso il ricorso all'autofinanziamento delle aziende. In questo senso bisognerà che gli aumenti da realizzare nel prossimo futuro siano tali da consentire in alcuni settori (specialmente i telefoni e l'elettricità) una certa copertura del fabbisogno di finanziamento delle spese di investimento, anche in relazione alle pressanti esigenze di questi settori causate dal progresso tecnologico e dalla necessità di profonde riconversioni degli impianti.

3. Aggiustamenti sono necessari non solo nei livelli delle tariffe, ma anche nella loro struttura. La struttura delle tariffe deve essere modulata in modo da consentire il perseguimento sia di obiettivi di efficienza sia di fini equitativi. Sotto il primo aspetto è necessario che la struttura delle tariffe sia tale da stimolare il contenimento dei costi e da impedire distorsioni di tipo « allocativo » nei consumi; bisogna quindi superare gli ostacoli che, ad esempio nel settore elettrico, impediscono di differenziare più di quanto oggi non avvenga le tariffe in relazione al tempo di utilizzo dell'energia (tariffe notturne): il perseguimento di questo obiettivo non deve, però, essere vanificato dall'esistenza di altre agevolazioni. Distorsioni « allocative » nell'uso dell'energia sono, inoltre, quelle determinate dalle tariffe elettriche ridotte concesse alle abitazioni di villeggiatura (nella quasi generalità agevolate, a causa della bassa potenza installata, dall'attuale struttura tariffaria). Gli esempi del settore elettrico potrebbero estendersi a quello telefonico e alla giungla delle tariffe (merci e viaggiatori) delle ferrovie.

Dal punto di vista equitativo, è sentita generalmente l'esigenza di evitare per quanto possibile indebiti e non trasparenti « sussidi incrociati » tra gli utenti: è ovvio che in qualche misura le « cross subsidizations » sono inevitabili, e, d'altro canto, è difficile, nelle produzioni a

costi congiunti, identificare esattamente i costi di pertinenza di ogni utente.

Ragionando in astratto, prescindendo dalle concrete condizioni di operatività dei meccanismi di « garanzia » del reddito, si potrebbe pensare che, soddisfatte le esigenze derivanti dall'esternalità e quelle connesse con gli obiettivi « allocativi » appena accennati nella definizione della struttura, il sostegno del reddito dei cittadini più bisognosi attraverso la spesa sociale e le esenzioni tributarie dovrebbe consentire di assicurare a tutti quella quantità, ritenuta indispensabile, dei servizi offerti dalle aziende pubbliche di produzione (elettricità, trasporti, telefoni, ecc.). Tuttavia, nella realtà attuale del nostro e di altri paesi, anche a causa delle difficoltà di applicazione, è inevitabile ricorrere in qualche misura alle « fasce sociali » agevolate. Tuttavia queste « fasce », se debbono favorire i meno abbienti, non possono avere un'estensione tale da coprire più del 90 per cento degli utenti domestici di energia elettrica, nè, come si accennava, se ne può giustificare l'applicazione alle « seconde » case. V'è, quindi, l'esigenza di ridurre la portata a quei livelli di consumo annuo giustificati come « consumi indispensabili » e d'altro canto vanno studiate forme appropriate per evitare che se ne avvantaggino utenti ad alto reddito e si favoriscano « sprechi » nell'uso delle risorse. *Mutatis mutandis*, le stesse considerazioni debbono valere per le ferrovie e per i telefoni e, in ogni caso, la copertura di questi minori introiti tariffari deve avvenire, per quella esigenza di chiarezza cui si accennava, nell'ambito dei bilanci della pubblica amministrazione e preferibilmente attraverso trasferimenti a loro volta coperti con prelievi tributari.

4. In conclusione un livello delle tariffe inferiore a quello dei costi di gestione delle aziende pubbliche può essere accettato solo in alcuni casi (ad esempio economie esterne) e lo « scarto » degli introiti tariffari rispetto ai costi deve essere predeterminato e coperto con trasferimenti a carico del sistema tributario. In ogni altro caso il sussidio implicito nella tariffa « sotto-costo » comporta il pericolo di distorsioni allocative, che assumono particolare rilevanza se contribuiscono ad aggravare anche i problemi energetici. Un avvicinamento delle tariffe ai costi di produzione non può d'altro canto prescindere da un'efficiente gestione delle aziende, nel senso che se i costi di produzione rispecchiano condizioni di inefficienza aziendale e « sprechi », l'adeguamento delle tariffe finisce per avallare misallocazioni delle risorse invece di stimolarne una più corretta allocazione. Da questo punto di vista, poichè si tratta di settori produttivi in cui la concorrenza generalmente non opera (perchè si tratta di monopoli o quasi-monopoli), è necessario studiare la possibilità di ricorrere agli strumenti all'uopo adottati in altri paesi (i *contrats de programme* francesi, le *financial and economic guidelines* inglesi) per assicurare un'efficiente gestione delle aziende e, quindi, una minimizzazione dei costi.

Quanto alla struttura delle tariffe, a parte gli altri problemi ricordati, l'esistenza delle « fasce sociali » può essere giustificata solo dall'impraticabilità del sostegno del reddito dei meno abbienti attraverso

altri strumenti (principalmente la spesa sociale), ma non vi è alcuna ragione da un canto di favorire gli « sprechi » nel consumo dei servizi offerti e dall'altro di sussidiare gli utenti ad alto reddito. Una revisione delle strutture tariffarie, quindi, si impone senza indugi per evitare di aggravare i problemi di finanziamento della Pubblica amministrazione impedendo che risorse aggiuntive possano essere destinate al sostegno dell'accumulazione e della espansione della struttura produttiva.

## SEZIONE II. — IL BILANCIO DELLO STATO

### I. — IL BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO PER L'ANNO 1980

#### A) QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO.

1. Il Quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione dello Stato per il 1980 conclude, nella versione di competenza, con le seguenti cifre:

	in miliardi di lire
A) Entrate per operazioni finali . . . . .	75.860
(di cui: tributarie) . . . . .	(60.380)
B) Spese complessive . . . . .	137.718
(di cui: per operazioni finali) . . . . .	(124.164)
C) Ricorso al mercato (B-A) . . . . .	61.858

Tali cifre sintetizzano l'impostazione data al preventivo statale di competenza per il 1980 reso coerente con la strategia di politica economica governativa che trova nella legge finanziaria il suo primo momento di attuazione.

Il nuovo disegno di legge finanziaria, infatti, propone anzitutto un'articolata manovra di politica fiscale volta ad incidere, anche sotto il profilo qualitativo, sulla tendenziale evoluzione del gettito.

Proseguendo un disegno già avviato lo scorso anno con l'articolo 59 della richiamata legge n. 843 del 1978, nel disegno di legge finanziaria per il 1980 viene significativamente ampliato l'alleggerimento del carico fiscale di tutti i contribuenti con carichi di famiglia e principalmente dei lavoratori dipendenti.

In particolare la manovra di sgravio fiscale, al fine di ovviare agli effetti distorsivi dell'aumento dei prezzi sul prelievo, prevede una « detassazione » dei contribuenti attraverso un aumento del 50 per cento circa delle detrazioni per carichi di famiglia e per spese inerenti alla produzione del reddito e aumenti, rispettivamente di un terzo e di un quarto, dell'ammontare massimo degli oneri deducibili per interessi pagati in dipendenza di mutui e di quelli per premi di assicurazione.

Viene altresì previsto l'aumento per poco più di un quinto del minimo imponibile, mentre ai fini della riduzione dell'area di erosione della base imponibile si propone la maggiorazione di un terzo delle rendite catastali per le abitazioni secondarie.

A completamento di tale manovra, al fine anche di assicurarne adeguata compensazione in termini di gettito, il disegno di legge finanziaria prevede una serie di azioni dirette e indirette volte a ridurre l'area dell'evasione.

Le prime si concretano in modifiche dell'ordinamento tributario finalizzate a ridurre la propensione all'evasione di alcune classi di contribuenti attraverso soprattutto un affinamento delle metodologie dei controlli; le seconde, a completamento delle azioni dirette, si sostanziano in miglioramenti delle strutture e delle procedure dell'Amministrazione.

Tra queste ultime, vanno in particolare ricordate le istituzioni dei Centri di servizio e del Servizio Nazionale degli Ispettori verificatori, il rafforzamento degli organici dell'Amministrazione e delle dotazioni di mezzi, nonché la modifica delle forme di partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario.

Dal lato della spesa gli interventi proposti dal disegno di legge finanziaria, limitatamente a quelli aventi diretta incidenza sul bilancio statale di competenza, sono sostanzialmente rivolti:

— ad adeguare la preesistente programmazione legislativa pluriennale alle effettive capacità operative delle Amministrazioni alle esigenze dei programmi, tenuto conto dell'ordine di priorità degli interventi assunto dal Governo;

— a consolidare l'azione già avviata di razionalizzazione dell'evoluzione della spesa corrente;

— ad introdurre particolari misure di sostegno di specifiche attività produttive.

La definizione delle quote di spese pluriennali da iscrivere nel nuovo preventivo è avvenuta sulla base di criteri di massimo realismo, come dimostra il fatto che si sono recepite quote di spesa di precedenti esercizi per 190 miliardi — di cui 100 destinati al Fondo IMI per il finanziamento della ricerca applicata — e rinviate agli esercizi successivi autorizzazioni di competenza 1980 per complessivi 3.057 miliardi.

Fra le quote di spesa rinviate assumono particolare rilievo quelle concernenti:

— la Cassa per il Mezzogiorno (— miliardi 1.428), alla quale in forza delle leggi nn. 183 del 1976 e 843 del 1978 dovevano assegnarsi per il finanziamento degli interventi di competenza somme per 3.450 miliardi che, in considerazione degli effettivi esborsi che la Cassa dovrà effettuare nel prossimo anno valutati alla luce degli impegni in atto ed assumibili, sono state ridotte a miliardi 2.022 di cui 250 non iscritti

in bilancio in quanto da finanziare mediante operazioni di indebitamento con la BEI;

— gli interventi in materia di opere pubbliche decisi con la più volte richiamata legge n. 843 del 1978 per i quali, tenuto conto dello stato di attuazione delle opere programmate e delle necessità delle erogazioni da effettuare, si è proposto di ridurre gli stanziamenti legislativamente autorizzati per il 1980 da 764 a 31 miliardi per le opere idrauliche e marittime, da 100 a 50 miliardi per il completamento delle opere di edilizia scolastica, da 200 a 15 miliardi per le infrastrutture igienico-sanitarie;

— il fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale, la cui dotazione di competenza — nonostante la programmata intensificazione della sua attività — è stata definita in 355 miliardi a fronte dei 655 assegnabili, tenuto conto delle cospicue giacenze esistenti presso l'apposita contabilità speciale di Tesoreria.

L'azione di razionalizzazione del processo evolutivo della spesa statale corrente prosegue, e si consolida, con il nuovo disegno di legge finanziaria principalmente con riferimento ai settori della finanza locale, della sanità e della previdenza.

Avviato nel precedente triennio il processo di riequilibrio della gestione finanziaria degli enti locali, con la liquidazione dei debiti verso i fornitori ed il consolidamento dell'esposizione a breve verso il sistema bancario, per il 1980 la legge finanziaria — in analogia a quanto disposto per il 1979 — stabilisce per tali enti che:

— il complesso delle spese correnti, con l'esclusione degli oneri per il personale e per gli interessi, può accrescersi nel nuovo esercizio rispetto al precedente non oltre il 13 per cento (15 per cento per gli enti locali del Mezzogiorno);

— le disponibilità da assegnare a carico del bilancio statale per somme sostitutive dei tributi soppressi, per l'istruzione pubblica e per le funzioni statali trasferite si ragguagliano a quelle corrisposte nel 1979 maggiorate del 20 per cento (25 per cento per gli enti locali del Mezzogiorno);

— il pareggio dei bilanci viene assicurato con ulteriori assegnazioni a carico del bilancio dello Stato.

La fissazione di tali principi ha consentito di quantificare per il 1980 in 12.600 miliardi (contro 9.180 del 1979) l'apposito Fondo per il finanziamento dei bilanci comunali e provinciali iscritto nel bilancio statale.

La reiterazione della disposizione di corrispondere le disponibilità del menzionato Fondo in trimestralità anticipate, assicurando a ciascuno ente un flusso di finanziamenti continuo e tempestivo, consente inoltre agli enti locali di attendere senza danno che maturino le condizioni per

il varo del riordinamento delle autonomie locali e il riassetto del relativo sistema finanziario.

Per la spesa sanitaria il disegno di legge finanziaria, alla luce delle indicazioni del progetto di piano sanitario per il triennio 1980-82, quantifica le disponibilità del Fondo sanitario nazionale per il 1980 in 15.594 miliardi per la parte corrente e 446 miliardi per quella in conto capitale, lasciando ovviamente impregiudicate le determinazioni in proposito assumibili dal Parlamento in sede di adozione legislativa del predetto piano sanitario.

Con riferimento agli enti locali ed a quelli sanitari, inoltre, lo stesso disegno di legge propone una nuova normativa per i fondi che il bilancio statale eroga a tali enti, normativa che — come si dettaglierà in prosieguo — risponde alla duplice esigenza:

— di evitare la formazione presso questi enti di eccedenze di liquidità con contemporaneo inutile aggravio della Tesoreria e, in ultima istanza, del bilancio su cui alla fine si riverbera il costo della provvista dei mezzi di finanziamento esuberanti;

— di realizzare forme di controllo dei flussi di spesa degli enti decentrati che, senza ledere l'autonomia di questi ultimi, consentano la realizzabilità degli obiettivi economico-finanziari della politica governativa.

Nel settore della previdenza, nelle more del riordinamento generale dei regimi pensionistici, il nuovo disegno di legge finanziaria:

— per un verso ripropone, salvo marginali ritocchi, le disposizioni recate in materia dalla legge finanziaria precedente e, quindi, senza sostanziali riflessi sul preventivo statale di competenza per il nuovo anno, ma con un beneficio per le gestioni interessate valutabile per il 1980 in 1.100 miliardi;

— per l'altro verso introduce un fondamentale elemento di novità proponendo una manovra di fiscalizzazione degli oneri sociali finalizzata, oltrechè al contenimento del costo del lavoro e dell'inflazione, alla soppressione degli oneri sociali impropri.

Alla realizzazione di quest'ultimo obiettivo è infatti rivolta la decisione che trasforma a partire dal 1980 la fiscalizzazione capitaria vigente sino a tutto il 1979 in fiscalizzazione di aliquota contributiva, ferma restando l'area dei beneficiari e privilegiando l'occupazione femminile e quella manifatturiera con abbattimenti dell'aliquota contributiva di malattia superiori a quello generale rispettivamente di 6 e 2 punti percentuali.

L'onere riveniente al bilancio di competenza dello Stato dalla menzionata fiscalizzazione ammonta per il 1980 a 2.700 miliardi.

L'ultimo gruppo di decisioni assunte dalla legge finanziaria con diretta incidenza sulla spesa statale di competenza concerne particolari interventi a sostegno di specifiche attività produttive.

Tali interventi, che hanno inciso sul nuovo preventivo per complessivi 821 miliardi, riguardano in particolare:

— il settore autostradale per il quale si propone una complessa azione di risanamento finanziario che si sostanzia nel sostituire, negli obblighi verso i creditori, i concessionari insolventi con il Fondo centrale di garanzia e l'ANAS all'uopo assegnando al primo la disponibilità annua di 350 miliardi, a partire dal 1980 e fino al varo del richiamato provvedimento di riordino, ed all'ANAS il contributo di 100 miliardi per il solo 1980;

— l'Artigiancassa alla quale, al fine di consentirle di incentivare l'attività d'investimento del settore, si sono rifinanziati sia il fondo di dotazione (40 miliardi per ciascuno degli anni del triennio 1980-82), sia il fondo per contributi negli interessi (miliardi 60 per ciascuno degli anni del settennio 1980-86);

— il Mediocredito centrale, cui sono stati assegnati ulteriori 1.250 miliardi, ripartiti in sei anni di cui miliardi 100 per il 1980, per il finanziamento dei crediti all'esportazione;

— la promozione della proprietà della casa per i meno abbienti, per cui si sono posti a carico dello Stato i contributi in conto interessi dei relativi mutui agevolati da concedere ai beneficiari indicati dalle Regioni; allo scopo sono stati autorizzati due limiti di impegno, l'uno di 70 miliardi decorrente dal 1980 e l'altro di 50 miliardi dal 1981;

— la formazione professionale, per il finanziamento delle cui attività sono assegnati per il 1980 30 miliardi;

— il potenziamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione finanziaria, cui sono stati assegnati per il 1980 complessivamente miliardi 56;

— il completamento di opere pubbliche in corso, per le cui esigenze di finanziamento si è prevista una spesa di complessivi 30 miliardi, di cui 15 di competenza 1980.

L'azione di sostegno delle attività produttive, come delineata dalla nuova legge finanziaria, non si esaurisce peraltro con le menzionate misure aventi diretto riflesso sul preventivo statale di competenza per il 1980.

Altri interventi sono stati infatti previsti con incidenza o sui bilanci statali successivi al 1980 o sui bilanci di taluni enti del settore statale, come la Cassa per il Mezzogiorno e la Cassa Depositi e Prestiti.

Quanto alla Cassa per il Mezzogiorno si è in particolare autorizzato:

— un nuovo finanziamento di 1.500 miliardi specificamente finalizzato alla realizzazione di progetti esecutivi già disponibili nei settori dell'edilizia ospedaliera, della costruzione di case per lavoratori addetti alle industrie e della viabilità a scorrimento veloce;

— una nuova elevazione di 2.000 miliardi, dopo quella di 3.500 disposta dalla legge finanziaria 1979, dell'autorizzazione ad assumere impegni in eccedenza al limite previsto dalla legge n. 183 del 1976; tale

elevazione, cui corrisponde per il bilancio statale un nuovo onere a partire dal 1981 (miliardi 400), è volta a consentire alla Cassa la prosecuzione, per il 1980, degli interventi già avviati nei settori dei Progetti speciali e delle infrastrutture industriali e di quelli previsti nell'ambito dei programmi di valorizzazione ecologico-turistico di specifiche zone.

Quanto alla Cassa Depositi e Prestiti, al fine di rendere rapidamente disponibili alloggi economici nelle principali aree metropolitane, essa viene autorizzata a concedere per il 1980 ai Comuni mutui agevolati (tasso di interesse 4 per cento) fino all'ammontare di 1.000 miliardi per la costruzione dei menzionati alloggi; ai Comuni viene inoltre data facoltà di contrarre mutui con la stessa Cassa per il finanziamento dei loro programmi di edilizia giudiziaria.

In materia di edilizia penitenziaria, infine, al fine di consentire il completamento del già avviato piano organico di costruzione di stabilimenti penali previsto dalla legge n. 404 del 1977, si è integrata di 150 miliardi l'autorizzazione di spesa all'uopo prevista dalla richiamata legge 404: la predetta integrazione graverà sul bilancio statale per 50 miliardi nel 1981 e 100 nel 1982.

A completamento del quadro della manovra di bilancio prefigurata dalla legge finanziaria va infine sottolineato che la nuova previsione di spesa non direttamente legata a quantificazioni legislative, vale a dire quella concretante oneri inderogabili e quella discrezionale (adeguamento del fabbisogno e fondi globali per provvedimenti in corso), è stata anch'essa — come si dettaglierà in prosieguo — rigorosamente informata a criteri di realismo che, nella nuova filosofia che sottende il sistema di bilancio duplice (competenza e cassa) introdotto dalla legge n. 468 del 1978, si sostanziano nell'obiettivo di prevedere gli oneri in termini di competenza nella misura più congrua possibile alle effettive esigenze, vale a dire alla loro realizzabilità in termini di cassa.

2. Illustrati gli aspetti più qualificanti della nuova previsione di spesa dello Stato, si passa ora ad una rapida rassegna della problematica della previsione di entrata.

La formulazione delle previsioni di competenza delle entrate è avvenuta, per la differente natura dei cespiti, sulla base di metodologie ed approcci diversi per il comparto tributario e per gli altri introiti.

La previsione del nuovo gettito tributario, in particolare, ha innanzitutto comportato la definizione di un'adeguata base di riferimento cui applicare le ipotesi di evoluzione delle variabili macroeconomiche più significative sull'andamento delle principali imposte dirette e indirette.

La previsione iniziale del gettito tributario per il 1979, infatti, pur rettificata in aumento per 1.746 miliardi con il primo provvedimento di variazioni al bilancio, non risultava ancora per i cespiti di maggior peso sufficientemente indicativa dell'effettivo gettito realizzabile nell'anno in corso.

Le ultime risultanze disponibili sull'andamento di quest'ultimo, specie in relazione agli introiti per autotassazione, e la recente accelera-

zione fatta registrare dal processo inflazionistico portavano a concludere che la previsione tributaria per il 1979 doveva essere, in termini di competenza, ulteriormente ritoccata in aumento.

Il livello del gettito 1979 in tal modo rideterminato ha dovuto poi essere nuovamente integrato per tener conto del gettito aggiuntivo riveniente dalle modifiche di recente introdotte al regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi (decreto-legge n. 438 del 1979) ed a quello di talune imposte di consumo e di fabbricazione (decreto-legge n. 478 del 1979).

Definita la base di riferimento cui applicare le ipotesi di evoluzione delle variabili macroeconomiche cui il gettito tributario è più o meno direttamente correlato si è poi passati alla determinazione del gettito tendenziale per il 1980 dei principali tributi.

Quest'ultimo è stato infine rettificato per tener conto dei più importanti fattori anomali condizionanti il gettito conseguibile nell'anno, quali soprattutto:

— per l'ILOR, l'entrata a regime delle nuove modalità di riscossione (nel 1979 si sono ancora avute riscossioni a mezzo ruolo per circa 1.100 miliardi in larghissima misura relativi a redditi di esercizi precedenti; tali riscossioni si prevede che nel 1980 non supereranno i 65 miliardi);

— per l'IVA, la modifica da annuale a semestrale dei rimborsi dei crediti di imposta (modifica che, introdotta nel 1979, ha notevolmente ridotto il gettito dell'imposta contabilizzato nel bilancio di tale anno per il cumulo delle restituzioni da effettuare per il 1978 e per il primo semestre 1979);

— per i tributi soppressi, il progressivo esaurimento delle iscrizioni a ruolo (pari a 853 miliardi nelle previsioni rettifiche 1979, sono previsti in 280 miliardi nel 1980).

Sulla base dei delineati elementi di valutazione la previsione tributaria per il 1980 si è attestata sul livello di 60.380 miliardi, dei quali 29.415 per imposte dirette e 30.965 per tributi indiretti.

Va peraltro avvertito che un'alterazione del complessivo quadro macroeconomico di riferimento o di singole sue componenti può determinare modifiche anche sensibili delle previsioni di gettito formulate il che ha reso opportuna, in attesa di una compiuta definizione dei programmi pubblici di intervento sull'economia e di più precise indicazioni sull'andamento di alcune variabili, in parte correlate a scelte di politica economica di Paesi terzi, una certa ponderata cautela nella elaborazione delle nuove previsioni.

Quanto alle entrate non tributarie va innanzitutto rilevato che esse assumono in larga misura caratteristiche del tutto particolari con andamento sostanzialmente anelastico e molto spesso legato a fenomeni contingenti non predeterminabili che non consentono il ricorso a criteri di valutazione analoghi a quelli adottati per le entrate tributarie.

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

Va altresì precisato che tali entrate hanno spesso un effetto compensativo sull'equilibrio del bilancio statale e sul conto consolidato del settore statale trattandosi di:

— entrate derivanti da corrispondenti erogazioni a carico del bilancio dello Stato o di altri enti del settore statale (ritenute previdenziali e assistenziali sulle retribuzioni di dipendenti pubblici, avanzi di gestione, rimborsi di spese);

— entrate a destinazione specifica da riassegnare ai corrispondenti capitoli di spesa anche tramite decreto ministeriale (risorse proprie CEE, servizi resi da alcune categorie di personale, entrate correlate a spese iscritte in alcuni stati di previsione, eccetera);

— entrate rettificative di alcune spese (retrocessioni di interessi).

3. Inquadrate le problematiche delle nuove previsioni di entrata e di spesa, si sofferma ora brevemente l'attenzione sui grandi aggregati in cui esse si articolano ed in particolare sui risultati differenziali che il loro accostamento fa emergere.

Le grandi cifre del nuovo preventivo statale di competenza sono sintetizzate, nella logica della nuova struttura espositiva del quadro generale riassuntivo, nel seguente prospetto a raffronto con quelle della legge di bilancio del precedente esercizio.

Tale raffronto, che manca della necessaria omogeneità, come è emerso dall'analisi dei criteri di definizione delle nuove previsioni di spesa ed ancor più di entrata, viene qui presentato in ottemperanza alla normativa contabile vigente, che dispone altresì l'obbligo della analisi delle relative cause di variazioni (legge n. 468 del 1978: articolo 15, secondo comma).

TABELLA N. 9

	1979	1980	Variazioni in valori assoluti
	(miliardi di lire)		
<b>Entrate:</b>			
Tributarie . . . . .	46.752	60.380	+ 13.628
Extratributarie . . . . .	16.764	15.386	— 1.378
Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti . . . . .	85	94	+ 9
(di cui: riscossione di crediti) . . . . .	(7)	(9)	+ (2)
<b>Totale entrate finali . . . . .</b>	<b>63.601</b>	<b>75.860</b>	<b>+ 12.259</b>
<b>Spese:</b>			
Correnti . . . . .	87.277	103.017	+ 15.740
In conto capitale . . . . .	19.415	21.147	+ 1.732
(di cui: operazioni finanziarie) . . . . .	(3.473)	(4.113)	+ (640)
<b>Totale spese finali . . . . .</b>	<b>106.692</b>	<b>124.164</b>	<b>+ 17.472</b>
Rimborso prestiti . . . . .	12.704	13.554	+ 850
<b>Totale complessivo spese . . . . .</b>	<b>119.396</b>	<b>137.718</b>	<b>+ 18.322</b>
Risparmio pubblico . . . . .	— 23.761	— 27.251	+ 3.490
Saldo netto da finanziare . . . . .	— 43.091	— 48.304	+ 5.213
Indebitamento netto . . . . .	— 39.625	— 44.200	+ 4.575
Ricorso al mercato . . . . .	— 55.795	— 61.858	+ 6.063

I grandi aggregati di entrata e di spesa in cui si articolano le previsioni statali di competenza per il 1980 verranno illustrate in prosieguo nei loro aspetti salienti e con particolare riferimento alle loro cause di variazione.

Qui pertanto ci si limita a svolgere brevi considerazioni sul significato e le implicazioni dei risultati differenziali cui dà luogo il loro accostamento.

Quanto al loro significato, nel valutare l'elevato ordine di grandezza da essi raggiunto, e le dimensioni delle variazioni accrescitive che fanno registrare, va tenuto conto che essi:

— identificano, ove si escludano gli enti previdenziali e l'ENEL, gli squilibri dell'intero settore pubblico e ciò in conseguenza della politica seguita negli ultimi anni dell'integrale accollo al bilancio statale, a fini di risanamento, del finanziamento delle esigenze di funzionamento non coperte da entrate proprie della maggior parte degli enti pubblici;

— riflettono gli ingenti oneri che il bilancio statale ha dovuto assumersi, quale condizione per l'avvio della menzionata azione di risanamento, per la regolazione delle situazioni debitorie pregresse degli enti pubblici e soprattutto di quelli locali ed ospedalieri.

Tali considerazioni non esimono ovviamente dal sottolineare l'insostenibilità nel lungo periodo di squilibri strutturali così accentuati della gestione finanziaria pubblica e, di conseguenza, la necessità di perseverare nell'azione di risanamento finanziario intrapresa.

Come si è già evidenziato in precedenza, tale azione peraltro non è stata sufficientemente accompagnata da una parallela evoluzione delle effettive capacità di controllo dell'evoluzione della spesa degli enti decentrati.

A quest'ultimo fine, e nel rispetto delle autonomie degli altri soggetti pubblici, si sono iniziate azioni di regolazione delle erogazioni di cassa dallo Stato agli enti destinatari, le quali se nell'immediato rispondono alle esigenze di controllo della liquidità e di realizzabilità degli obiettivi della politica economica governativa, in prospettiva potranno altresì costituire una idonea base di riferimento per una più razionale impostazione dei rapporti finanziari fra lo Stato e gli enti decentrati di spesa.

## B) ANALISI DELLE CAUSE DI VARIAZIONE.

1. Le entrate per operazioni finali sono previste per il 1980 in 75.860 miliardi con un aumento sulle previsioni iniziali del precedente esercizio di miliardi 12.259 pari al 19,3 per cento.

Ad esse concorrono le entrate tributarie per miliardi 60.380 (+miliardi 13.628, pari al 29,1 per cento), le entrate extratributarie per miliardi 15.386 (—miliardi 1.378, pari a una riduzione dell'8,2 per cento) e le entrate per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti per miliardi 94 (+miliardi 9, pari al 10,6 per cento).

La notevole lievitazione della previsione del gettito tributario è dovuta per 8.268 miliardi al comparto impositivo diretto (+39,1 per cento) e per 5.360 miliardi a quello indiretto (+20,9 per cento).

Per contro, la flessione nella previsione del gettito non tributario è esclusivamente dovuta all'ammontare degli introiti per il finanziamento del Fondo sanitario nazionale, i quali nelle nuove previsioni — a differenza di quelle del 1979 — non includono le quote a copertura delle indennità economiche di malattia di competenza dell'INPS a partire dal 1980 e della spesa sanitaria degli enti locali.

È tuttavia da considerare che per il comparto tributario il riferimento alla previsione iniziale 1979 è scarsamente significativo, in quanto la stessa risulta al momento largamente superata per effetto sia del più elevato ritmo di inflazione, sia dei recenti inasprimenti fiscali, sui prodotti di cui ai decreti-legge nn. 438 e 478 del 1979.

Tenuto conto di tali effetti, la previsione tributaria per il 1979 dovrebbe superare i 50.000 miliardi e, di conseguenza, il ritmo di accrescimento, rispetto a quest'ultimo, della nuova previsione ridursi a circa il 20 per cento.

Ricordato che la previsione 1980 è stata elaborata nel presupposto di una complessiva ratifica della manovra di politica fiscale delineata nel disegno di legge finanziaria, si analizzano qui di seguito brevemente le principali cause di variazioni delle varie categorie di entrata con particolare riferimento a quelle di natura tributaria.

Le entrate per imposte sul patrimonio e sul reddito risultano sempre più condizionate dal gettito dei quattro tributi maggiori istituiti per tale comparto dalla riforma tributaria.

Nelle previsioni per il 1980, infatti, gli introiti per l'IRPEF, IRPEG, ILOR e sostitutiva assicurano il 97,5 per cento del complessivo gettito derivante dall'imposizione diretta.

L'IRPEF dai 15.000 miliardi circa nel 1979, secondo le ultime previsioni, sale a 18.885 miliardi nel 1980, con un incremento del 26 per cento al netto dell'effetto riduttivo dell'aumento della misura delle detrazioni che incide soprattutto sui redditi di lavoro dipendente.

Per tali ritenute è previsto pertanto un incremento del gettito intorno al 23 per cento, in misura cioè sensibilmente inferiore a quello realizzato nel 1979 quale riflesso soprattutto, sull'indennità di contingenza, dell'accelerato ritmo di crescita dei prezzi.

In dettaglio l'importo di 18.885 miliardi di introiti previsti per l'IRPEF nel 1980 risulta così articolato:

— ruoli: miliardi 500 al lordo degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo, prolungata rateazione, o mancato pagamento delle pene pecuniarie sovrattasse varie, con un aumento di circa 100 miliardi rispetto alle risultanze del 1979;

— ritenute sulle retribuzioni dei dipendenti di amministrazioni pubbliche: miliardi 2.215 contro miliardi 1.800 previsti per il 1979;

— ritenute sul reddito di lavoro autonomo: miliardi 800 sulla base di un incremento del 14,3 per cento dell'introito conseguibile nel 1979 stimato sulla base delle riscossioni conseguite fino a luglio in 700 miliardi;

— ritenute sulle altre retribuzioni e sulle pensioni: miliardi 10.745 rispetto a miliardi 8.700 che si prevede di conseguire nel 1979;

— versamento a saldo: miliardi 2.135. Tale valutazione prevede un aumento del 33 per cento dell'autotassazione di competenza del 1979 (miliardi 3.000 circa al lordo degli anticipi corrisposti nel novembre 1978) e la corresponsione di un anticipo nel novembre 1979 pari a 1.850 miliardi;

— versamento in acconto: miliardi 2.490, con un tasso di realizzazione dell'anticipo pari al 62,5 per cento in linea con quanto realizzati nei precedenti anni.

La previsione di gettito dell'autotassazione e dell'anticipo è in parte influenzata dai riflessi delle modifiche contenute nel disegno di legge finanziaria (rialutazione dei coefficienti catastali sulle abitazioni secondarie).

Per quanto riguarda l'IRPEG, è stimato un introito di 1.850 miliardi così articolato:

- ruoli e connessi interessi e finalità: miliardi 100;
- versamento a saldo per autotassazione: miliardi 700;
- versamento in acconto: miliardi 1.050.

L'aumento risulta stimato nel complesso rispetto alle prevedibili risultanze del 1979 in 200 miliardi.

Per l'ILOR è previsto un gettito di 3.250 miliardi, con un calo di 450 miliardi rispetto alle ultime previsioni per il 1979.

Tale fatto è dovuto esclusivamente alla caduta del gettito dei ruoli che, con l'introduzione dell'autotassazione, si riducono a cifre modeste; nel 1979 i ruoli danno, per contro, un gettito complessivo di circa 1.100 miliardi relativo alle ultime dichiarazioni (prima dell'introduzione dell'autotassazione) il cui carico tributario andava riscosso interamente in tal modo.

In dettaglio, la previsione risulta così articolata:

- ruoli e connessi interessi e finalità: miliardi 100;
- versamenti a saldo delle persone giuridiche: miliardi 700;
- versamento a saldo delle persone fisiche: miliardi 650;
- versamento in acconto delle persone giuridiche: miliardi 1.000;
- versamento in acconto delle persone fisiche: miliardi 800.

Per l'imposta sostitutiva viene formulata una previsione di 4.700 miliardi (miliardi 4.050 nella previsione rettificata per il 1979).

Tale valutazione è connessa all'andamento dell'imponibile (interessi corrisposti sui depositi bancari) nel corso del 1979, anno di riferimento per il calcolo del gettito, imponibile per il quale si prevede uno sviluppo contenuto in relazione ad una lieve diminuzione dei tassi nel 1979 rispetto al 1978.

Consistente (da miliardi 853 a miliardi 278) la riduzione del gettito previsto per riscossioni di tributi soppressi, in relazione al progressivo esaurimento delle relative iscrizioni a ruolo.

Quanto agli altri tributi minori viene previsto per il 1980 un gettito di 452 miliardi sostanzialmente in linea con le prevedibili risultan-

ze del 1979. Tale gettito riguarda essenzialmente l'imposta sulle successioni e donazioni (miliardi 162) e le ritenute d'acconto sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche (miliardi 150).

Tra le tasse e imposte sugli affari (miliardi 19.880 nel 1980 contro miliardi 15.000 circa nelle previsioni rettifiche 1979) rilievo preminente assume l'imposta sul valore aggiunto che, prevista nel nuovo anno in 14.880 miliardi, vede accrescere la sua incidenza percentuale sia sul comparto dell'imposizione indiretta (dal 44,6 per cento nelle previsioni rettifiche 1979 al 48,1 per cento nel 1980) sia sul complessivo gettito tributario (dal 21,8 al 24,6 per cento).

L'indicata previsione sconta anche per il 1980 una crescita del gettito superiore a quella della presumibile evoluzione monetaria della massa imponibile in relazione, oltrechè al prevedibile recupero di evasione connesso alle misure contenute nel disegno di legge finanziaria, ai riflessi delle misure adottate con il decreto-legge n. 438 del 1978 e alla minore incidenza dei rimborsi dei crediti di imposta per i quali nel 1979, a seguito della modifica da annuale a semestrale del termine per la richiesta, si è avuto il cumulo tra rimborsi per l'anno 1978 e quelli per il primo semestre 1979.

In particolare nel 1980 si prevede un gettito lordo di 18.450 miliardi che, al netto dei rimborsi stimati in 2.645 miliardi e della quota di gettito di 925 miliardi contabilizzata tra le poste compensative della spesa quale « risorsa propria CEE », viene iscritto in bilancio per 14.880 miliardi.

Consistente altresì, sempre tra le tasse e imposte sugli affari, l'aumento previsto del gettito per le imposte di registro (+miliardi 272) e di bollo (+miliardi 215).

Per quanto riguarda le imposte sulla produzione, sui consumi e dogane la previsione per il 1980, pari a miliardi 8.557, presenta un aumento di circa 1.800 miliardi rispetto alle prevedibili risultanze del 1979.

Ricordato che i cespiti di maggior peso compresi nella categoria sono strettamente influenzati dall'andamento della produzione e dei consumi che, in relazione al carattere « specifico » dei numerosi tributi, ne condizionano in maniera sostanziale i gettiti, va peraltro precisato che per il 1980 l'evoluzione del gettito di alcuni cespiti della categoria sarà influenzata dalle ricordate modifiche dell'imposizione fiscale di alcuni prodotti petroliferi recate dal decreto-legge n. 438 del 1979 e da quelle contenute nel decreto-legge n. 478 del 1979 riguardanti l'aumento delle imposte sulla birra e le banane e l'istituzione dell'imposta di fabbricazione sui tubi catodici delle televisioni a colori.

In sintesi il complessivo aumento previsto può ascriversi per circa 1.120 miliardi a modifiche normative e per 680 miliardi alla prevista evoluzione della produzione e dei consumi.

In particolare per l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali è previsto per il 1980 un gettito di 6.840 miliardi con un aumento di circa 1.150 miliardi rispetto alle prevedibili risultanze consuntive del 1979 in larga misura dovuto ai ricordati inasprimenti di cui al decreto-legge n. 438 del 1979.

Tra gli altri cespiti minori della categoria, di rilievo il gettito assicurato dall'imposta di consumo sul metano usato come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali ed artigiane (miliardi 370), dalle imposte di fabbricazione sugli spiriti (miliardi 165) e sui gas incondensabili (miliardi 210) e dalle imposte sul consumo del caffè (miliardi 120), delle banane (miliardi 130) e dell'energia elettrica (miliardi 122).

Gli introiti della categoria dei monopoli (miliardi 2.000 per il 1980 contro miliardi 1.760 del 1979) si riferiscono pressochè interamente al gettito dell'imposta sul consumo dei tabacchi (miliardi 1.950), relativamente modesti (miliardi 50) risultando gli altri introiti rappresentanti i proventi dell'imposta di fabbricazione e della sovraimposta di confine sugli apparecchi di accensione e sui fiammiferi nonchè di relative tasse di licenza, soprattasse e multe.

L'aumento rispetto al 1979 (miliardi 240) è interamente ascrivibile al gettito dell'imposta sul consumo dei tabacchi.

Infine per quanto riguarda le entrate della categoria V, per il 1980 è previsto un introito complessivo di 528 miliardi con un aumento di 51 miliardi rispetto alle prevedibili risultanze del 1979.

In particolare per il 1980 è previsto quale provento del lotto un introito di 462 miliardi (miliardi 420 nelle previsioni rettifiche del 1979).

Tra gli altri proventi della categoria, da segnalare il significativo aumento del gettito derivante dall'imposta unica sui giuochi di abilità e sui concorsi pronostici (da miliardi 45 delle previsioni rettifiche 1979 a miliardi 55 nel 1980).

Va precisato in proposito che tali importi rappresentano solo il 40 per cento del gettito dell'imposta, la rimanente parte essendo contabilizzata al capitolo n. 1007 tra le imposte sul patrimonio e sul reddito (35 per cento) e al capitolo n. 1213 tra le tasse e imposte sugli affari (25 per cento).

Per quanto riguarda le entrate extra tributarie, si ha per il 1980 una previsione complessiva di miliardi 15.386 con una riduzione rispetto a quella iniziale del 1979 di miliardi 1.378 (stante la natura e il carattere a volte episodico delle variazioni in corso d'esercizio risulta scarsamente significativo il raffronto con le previsioni rettifiche).

Tale riduzione è esclusivamente dovuta all'ammontare degli introiti per il finanziamento del Fondo sanitario nazionale, i quali nelle nuove previsioni — a differenza di quelle del 1979 — non includono le quote a copertura delle indennità economiche di malattia di competenza dell'INPS a partire dal 1980 e della spesa sanitaria degli enti locali.

In relazione a ciò l'introito previsto per il 1980, pari a miliardi 9.994, presenta una riduzione di miliardi 1.986 rispetto a quelli del 1979.

Consistente per contro l'aumento delle partite che si compensano con la spesa (+miliardi 294), riguardanti essenzialmente le « risorse proprie CEE », e gli interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro

(+256). Per questi ultimi, in particolare, l'iscrizione nelle previsioni iniziali per il 1980 di un importo di 400 miliardi per interessi dovuti dall'INPS sulle anticipazioni concesse dal Tesoro per il pagamento, effettuato dall'Amministrazione postale, delle pensioni gestite dallo stesso Istituto, risulta parzialmente compensata dai minori introiti previsti per retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia (—miliardi 150) in relazione all'evoluzione del mercato dei titoli e in particolare della consistenza degli stessi nel portafoglio della Banca.

Per quanto riguarda infine le entrate del titolo III, previste per il 1980 in miliardi 94, l'aumento rispetto al 1979 riguarda essenzialmente le somme iscritte per ammortamento dei beni patrimoniali ai sensi della legge n. 62 del 1964.

2. Il volume di spesa di 137.718 miliardi complessivamente previsto per il 1980, a raffronto con quello risultante dalla legge di bilancio 1979, presenta un incremento di miliardi 18.322 riferentesi per miliardi 17.472 alle operazioni finali e per miliardi 850 a quelle per rimborso di prestiti.

Le spese finali, previste in miliardi 124.164 devono il loro incremento per miliardi 15.740 (+ 18,0 per cento) ad esigenze correnti o di funzionamento, il cui livello ha raggiunto 103.017 miliardi, e per miliardi 1.732 (+ 8,9 per cento) alle spese in conto capitale attestatesi sul livello di miliardi 21.147.

L'espansione delle spese correnti ha riguardato tutti gli aggregati economici, con l'unica eccezione delle somme non attribuibili che espongono una flessione di miliardi 995 essenzialmente dovuta alle diminuzioni fatte registrare dal fondo globale (miliardi 5.859 contro 7.540 del 1979) e dal fondo per l'occupazione giovanile (miliardi 270 contro 470), cui si è contrapposta la crescita assegnata al fondo per l'indennità integrativa speciale (miliardi 2.260 contro 1.330 del 1979). Fra gli incrementi esposti dagli altri aggregati correnti particolarmente elevati, nell'ordine, risultano quelli relativi ai trasferimenti (+ miliardi 9.863 pari al 24,3 per cento), agli interessi (+ miliardi 1.861 pari al 14,6 per cento), al personale (+ miliardi 3.933 pari al 24,5 per cento).

L'incremento registrato per la previsione di spesa in conto capitale riguarda per miliardi 1.202 le spese di investimento risultanti dalle dotazioni sia specifiche che globali e per miliardi 530 le anticipazioni per finalità non produttive nel cui ambito sono comprese le assegnazioni a ripiano dei *deficit* delle Ferrovie e delle Poste rispettivamente pari a miliardi 1.420 e 1.194 con un complessivo incremento sul 1979 di 661 miliardi.

Una dettagliata analisi dell'evoluzione nei confronti del 1979 delle nuove previsioni di spese finali è presentata negli allegati B e C concernenti rispettivamente la classificazione economica e quella funzionale, entrambe realizzate sino al terzo livello.

Delineata l'evoluzione delle principali componenti economiche della spesa, se ne evidenziano ora le cause quali sono individuabili in relazione al vigente assetto istituzionale.

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

In questa ottica, le cause di variazione della spesa, oltrechè dai trasporti di fondi aventi carattere compensativo fra i due titoli, non possono che derivare:

— da leggi che espressamente quantificano la distribuzione temporale delle autorizzazioni di spesa (« fattori legislativi »);

— da leggi che demandano determinazione o distribuzione temporale degli oneri a meccanismi e parametri rigidamente vincolanti (« oneri inderogabili »);

— dalla necessità di assicurare l'operatività delle singole Amministrazioni al livello desiderato (« adeguamento del fabbisogno »);

— dagli accantonamenti da operare per la copertura degli oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso di definizione (« fondi speciali »).

La misura in cui tali cause hanno inciso sulla previsione di spesa per il 1980 è esposta qui di seguito distintamente per titoli di bilancio:

TABELLA N. 10

	Spese correnti	Spese in conto capitale	Totale operazioni finali
	(miliardi di lire)		
Fattori legislativi . . . . .	+ 231	+ 2.371	+ 2.602
Oneri inderogabili . . . . .	+ 16.754	+ 1.197	+ 17.951
Adeguamento del fabbisogno . . . . .	+ 435	+ 189	+ 624
Fondi speciali . . . . .	— 1.681	— 2.024	— 3.705
Trasporti di fondi . . . . .	+ 1	— 1	—
	+ 15.740	+ 1.732	+ 17.472

La dettagliata specificazione delle cause di variazione è fornita con riferimento alle classificazioni economica e funzionale della spesa, negli allegati D (da 1 a 3) ed E (da 1 a 3).

Qui di seguito si analizzano gli elementi più significativi delle variazioni direttamente o indirettamente derivanti dalla legislazione in atto, mentre nel successivo paragrafo si provvede a specificare le variazioni sulle quali l'Esecutivo ha potuto esercitare una certa discrezionalità, vale a dire quelle per l'adeguamento del fabbisogno e per gli accantonamenti per provvedimenti legislativi in corso.

Le variazioni derivanti da fattori legislativi, fra le quali sono comprese quelle connesse con le decisioni proposte dalla legge finanziaria modificativa della programmazione temporale prevista dalle singole leggi, riguardano principalmente per la parte corrente gli aggregati economici concernenti l'acquisto di beni e servizi (+ miliardi 231), i trasferimenti (+ miliardi 193) e — come già accennato — le somme non at-

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

tribuibili (— miliardi 193) e per il conto capitale, principalmente, le opere dirette mobiliari ed immobiliari (— miliardi 596), i trasferimenti (+ miliardi 2.090), le anticipazioni produttive (+ miliardi 190) e le somme non attribuibili (+ miliardi 670).

La variazione accrescitiva che ha interessato l'acquisto di beni e servizi è pressochè interamente dovuta alle leggi di ammodernamento tecnologico delle tre Armi: più specificamente, la legge n. 57 del 1975 relativa alla marina ha comportato un incremento di miliardi 61, mentre quelle relative all'aeronautica (legge n. 38 del 1977) ed all'esercito (legge n. 372 del 1977) hanno inciso rispettivamente con aumenti di miliardi 120 e 42.

L'incremento registrato dai trasferimenti correnti (+ miliardi 193) è essenzialmente riferibile al nuovo onere di miliardi 97 relativo alla garanzia dello Stato sulle obbligazioni emesse dall'IRI per il consolidamento di passività a breve delle Aziende del gruppo ed alle maggiori occorrenze per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo (+ miliardi 47) e per l'Accordo di Lomé (+ miliardi 45).

La notevole flessione degli stanziamenti per opere immobiliari è sostanzialmente la risultante del rinvio — cui si è già accennato — delle assegnazioni per i programmi straordinari di opere pubbliche varati dalla legge finanziaria dello scorso anno (— miliardi 761) e le maggiori autorizzazioni per le opere di edilizia scolastica (+ miliardi 69), per gli interventi per la salvaguardia di Venezia (+ miliardi 44) e per la ricostruzione delle zone terremotate del Friuli (+ miliardi 31).

In relazione all'impatto che la vigente legislazione di spesa ha fatto registrare sui trasferimenti di capitali (+ miliardi 2.090), precisato che le numerosissime variazioni risultano spesso di segno opposto e quindi ininfluenti a livello di categoria, si ritiene qui opportuno evidenziare, rimandando per un'esautiva specificazione agli allegati D/1 e E/1, quelli che sono gli effetti delle leggi più significative.

Fra di esse importanza notevole rivestono quelle che hanno recato autorizzazioni di spesa a favore della Cassa per il Mezzogiorno e più precisamente:

— le leggi specifiche di rifinanziamento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (leggi nn. 853 del 1971 e 183 del 1976), le quali comportano per il nuovo bilancio minori assegnazioni rispetto a quello 1979 per complessivi 328 miliardi;

— i provvedimenti per il rilancio dell'economia dell'autunno 1975, e più specificatamente la legge n. 493 del 1975, le cui autorizzazioni di spesa residuali a favore della Cassa sono state dalla nuova legge finanziaria interamente assegnate alla competenza dell'esercizio 1980 (+ miliardi 828).

Le altre leggi più significative che hanno portato un effetto di accrescimento sui trasferimenti di capitali sono:

— la legge n. 546 del 1977 che accresce le disponibilità da assegnare alla Regione Friuli, per le esigenze della ricostruzione, di un importo pari a miliardi 325;

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

— la legge n. 457 del 1978 che per l'attuazione del piano decennale di edilizia residenziale reca nuove autorizzazioni di spesa per complessivi 270 miliardi;

— la legge n. 675 del 1977 che, nonostante l'autorizzazione di 300 miliardi già richiamata fatta slittare dalla nuova legge finanziaria, comporta l'aumento delle disponibilità assegnate al Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale dai 200 miliardi del 1979 agli attuali 355 miliardi;

— il decreto-legge n. 438 del 1979 che, per l'attuazione di interventi straordinari ed urgenti nel settore energetico, ha istituito un apposito Fondo, fissandone la dotazione per il 1980 in 450 miliardi;

— la legge n. 393 del 1978, concernente l'assegnazione di ulteriori disponibilità al Mediocredito centrale sia per il fondo interessi che per quello rotativo, disponibilità che nel 1980 sono superiori a quelle di competenza 1979 di complessivi 143 miliardi;

— la legge n. 171 del 1973, sugli interventi straordinari per la salvaguardia di Venezia, che comporta maggiori stanziamenti per 92 miliardi;

— la nuova legge finanziaria che — come già accennato in precedenza — ha recato nuove o maggiori assegnazioni per il risanamento finanziario del settore autostradale (miliardi 450), per il finanziamento dei crediti all'esportazione (miliardi 100), per il credito agevolato al settore dell'artigianato (miliardi 60) e per l'acquisto di abitazioni per i meno abbienti (miliardi 70).

Le variazioni direttamente promananti da fattori legislativi hanno per contro solo scarsamente influenzato, in termini netti, l'evoluzione delle partecipazioni e conferimenti, in quanto alle nuove o maggiori autorizzazioni intervenute si è contrapposta la cessazione di quelle preesistenti.

Più specificatamente, e facendo riferimento soltanto alle variazioni di maggiore spicco, alla cessazione dei finanziamenti del fondo di dotazione dell'ENEL (legge n. 206 del 1976: — miliardi 300) e del capitale della GEPI (legge n. 675 del 1977: — miliardi 132) si sono contrapposte le nuove disponibilità assegnate, nel contesto degli interventi straordinari per il settore energetico, all'ENEL (decreto-legge n. 438 del 1979: miliardi 400) e, nell'ambito dell'azione di ricapitalizzazione delle Aziende di credito, ai Banchi Meridionali (decreto-legge n. 439 del 1979: miliardi 115).

L'evoluzione accrescitiva dell'aggregato delle anticipazioni a fini produttivi è in larga misura riconducibile agli incrementi dei fondi per l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree (legge n. 166 del 1975: + miliardi 75) e per la ricerca applicata (legge n. 675 del 1977: + miliardi 100), gestiti rispettivamente dalla Cassa depositi e prestiti e dall'IMI.

Quanto infine alla lievitazione delle somme non attribuibili del conto capitale, pari a miliardi 670, essa deriva interamente dalla legge n. 984 del 1977, cosiddetto « Quadrifoglio ».

L'espansione della spesa derivante da oneri inderogabili — pari a miliardi 17.951, la cui analisi dettagliata è esposta negli allegati D/2 ed E/2 — per poco meno di un terzo si riconnette a maggiori occor-

renze per il personale in servizio ed in quiescenza (+ miliardi 3.848 escluso l'onere per l'indennità integrativa speciale per il nuovo anno) e per gli interessi (+ miliardi 1.861). La parte restante dell'incremento è essenzialmente riconducibile alla lievitazione dei trasferimenti correnti (+ miliardi 9.648) ed in conto capitale (+ miliardi 770), delle poste correttive e compensative delle entrate (+ miliardi 525), delle anticipazioni non produttive (+ miliardi 529) e delle somme non attribuibili di parte corrente (+ miliardi 870).

Le cause che hanno determinato la lievitazione delle spese di personale sono in sintesi individuabili nelle modifiche apportate con legge al trattamento economico del personale in attività e quiescenza (+ miliardi 646), nell'evoluzione naturale degli oneri per l'adeguamento degli stipendi e delle pensioni ai mutamenti intervenuti nelle situazioni giuridiche e nella consistenza numerica degli aventi diritto (+ miliardi 1.262, di cui miliardi 781 per il personale della pubblica istruzione), negli oneri per l'espansione scolastica (+ miliardi 133), nonché — essenzialmente — nella dinamica della indennità integrativa speciale verificatasi nel 1979 (+ miliardi 1.807).

Fra le modifiche legislative del trattamento si ricordano: i miglioramenti economici del personale della scuola (legge n. 701 del 1978: + miliardi 274) ed i compensi per lavoro straordinario allo stesso personale (decreto del Presidente della Repubblica n. 567 del 1978: + miliardi 37), il nuovo trattamento economico dei magistrati (legge n. 97 del 1979: + miliardi 47), l'aumento del soldo per i militari di truppa (legge n. 755 del 1978: + miliardi 54) e, infine, il graduale collegamento delle pensioni alla dinamica delle retribuzioni (legge n. 177 del 1976: + miliardi 66).

Quanto all'onere dell'indennità integrativa speciale, si ricorda che esso in sede previsionale trova allocazione in bilancio in un apposito fondo speciale compreso nella categoria « somme non attribuibili » di parte corrente e si precisa che il suo ammontare — riferito alle esigenze del personale statale in servizio e in quiescenza e di quello delle Aziende autonome — è risultato per il 1980, a legislazione invariata, pari a miliardi 2.260 a fronte dei 1.300 del 1979.

Al fine di fornire un quadro completo dell'effettiva lievitazione degli oneri di personale previsti per il 1980, occorre tener presente che sul nuovo fondo globale di parte corrente è stata accantonata la somma di complessivi 3.000 miliardi destinata a far fronte, per il personale in servizio dello Stato e delle Aziende autonome, agli oneri conseguenti al riassetto retributivo-funzionale di cui al decreto-legge n. 264 del 1979, alle modifiche da apportare al regime dell'indennità integrativa speciale e, infine, al rinnovo del contratto scaduto.

Gli interessi, i quali concretano interamente oneri inderogabili, hanno raggiunto il livello di 14.585 miliardi contro 12.724 miliardi delle previsioni iniziali 1979.

L'incremento di 1.861 miliardi si riferisce per miliardi 1.501 al carico per l'indebitamento patrimoniale, quale esso risulta dai piani di ammortamento dei mutui in essere e dalle ipotesi temporali fatte per l'emissione dei nuovi mutui; e per miliardi 360 alle esigenze per il debito fluttuante.

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

La lievitazione fatta registrare dagli oneri inderogabili concernenti trasferimenti correnti (+ miliardi 9.648) è essenzialmente la risultante:

a) della cessazione degli oneri:

per la corresponsione agli aventi diritto delle indennità economiche e di malattia (— miliardi 1.430), la cui gestione con decorrenza dall'inizio del nuovo anno è stata assegnata all'INPS;

per la regolazione delle esposizioni debitorie dei comuni e delle province nei confronti di enti mutuo-previdenziali e dell'ENEL negli ammontari risultanti a fine 1977 (— miliardi 500);

b) delle maggiori occorrenze relative:

al finanziamento dei bilanci comunali e provinciali (+ miliardi 3.420);

al Fondo sanitario nazionale (+ miliardi 2.676);

alla fiscalizzazione di parte delle aliquote contributive di malattia proposta — come si è prima detto — dal nuovo disegno di legge finanziaria (+ miliardi 2.700);

alle pensioni di guerra (+ miliardi 577), in relazione soprattutto alla recente revisione dei relativi trattamenti;

al fondo comune regionale (+ miliardi 551) ed al fondo per l'attuazione delle regioni a statuto speciale (+ miliardi 270);

alle contribuzioni da corrispondere alle Ferrovie dello Stato (+ miliardi 471), principalmente per obblighi di servizio pubblico, ed all'ANAS (+ miliardi 156) quale maggiore contributo ordinario di funzionamento;

alle regolazioni contabili con la regione siciliana (+ miliardi 170);

alle assegnazioni da effettuare all'INPS (+ miliardi 154), principalmente a compensazione dello sgravio contributivo concesso alle imprese operanti nel Mezzogiorno (miliardi 1.327 contro 1.173 del 1979);

ai rimborsi alla Cassa depositi e prestiti delle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali (miliardi 3.000 contro 2.800 del 1979), nonché a copertura dello sbilancio della gestione propria (miliardi 200 contro 150);

alle somme sostitutive dei tributi soppressi dovute alle Camere di commercio ed alle Aziende di soggiorno, cura e turismo (+ miliardi 98).

Sulla crescita delle poste correttive e compensative, quasi interamente riferibile agli oneri inderogabili, hanno principalmente inciso le maggiori somme da assegnare alla CEE a titolo di risorse proprie (+ miliardi 291) e le più elevate occorrenze per i rimborsi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di quella sulle persone giuridiche (+ miliardi 200).

L'impatto accrescitivo degli oneri inderogabili sui trasferimenti di capitali (+ miliardi 770) è in larga misura riconducibile per un verso alla nuova appostazione di miliardi 446 per il finanziamento degli interventi in attrezzature ed infrastrutture del settore sanitario e, per

l'altro verso, alle maggiori esigenze per il rimborso all'ANAS delle rate di ammortamento dei mutui necessari al finanziamento del programma straordinario di interventi disposto con la legge finanziaria 1979 (+ miliardi 150) ed alla Cassa per il Mezzogiorno per le quote di interessi da corrispondere sui prestiti esteri (+ miliardi 82).

3. Come è noto, la rigidità del bilancio statale non dà possibilità di interventi di carattere discrezionale se non in misura limitata dovendosi per un verso assicurare comunque l'operatività delle singole amministrazioni, e, per l'altro verso, provvedere ad accantonare sugli appositi fondi speciali indicati dalla legge finanziaria le somme destinate a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati nel corso dell'esercizio.

Nel nuovo bilancio le variazioni del primo tipo, ovvero per adeguamento del fabbisogno, una volta portato a termine il processo di revisione delle proposte formulate, hanno comportato un aumento netto di 624 miliardi (allegati D/3 e E/3), mentre quelle inerenti gli accantonamenti per provvedimenti in corso hanno agito in senso diminutivo per miliardi 3.705.

Le variazioni per fabbisogno interessano per miliardi 435 le spese correnti e per miliardi 189 quelle in conto capitale.

Per quanto riguarda le spese correnti le necessità di adeguamento si sono manifestate principalmente negli oneri per acquisto di beni e servizi (+ miliardi 317) e per il personale in servizio (+ miliardi 86).

Tra le spese per acquisto di beni e servizi si è reso indispensabile assegnare maggiori dotazioni soprattutto per:

	Miliardi di lire
— occorrenze per l'Amministrazione della difesa . . .	+ 107
— i servizi delle Forze di polizia (compresa la Guardia di finanza) . . . . .	+ 47
— i servizi dell'Amministrazione della pubblica istruzione	+ 36
— la gestione degli enti soppressi ubicati nelle regioni a statuto speciale . . . . .	+ 30
— i servizi dell'Amministrazione giudiziaria, compresi quel- li degli Istituti di prevenzione e di pena . . . . .	+ 20
— le forniture da eseguire dal Provveditorato dello Stato	+ 18

Per quanto riguarda invece le spese del conto capitale, l'adeguamento del fabbisogno ha fatto incrementare soprattutto i trasferimenti, principalmente per le maggiori assegnazioni al Consiglio nazionale delle ricerche (+ miliardi 51), e le somme non attribuibili interamente in relazione con le maggiori disponibilità assegnate al fondo per la reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti (+ miliardi 100).

Gli accantonamenti sui fondi globali, in diminuzione di miliardi 1.681 per la parte corrente e 2.024 per il conto capitale, hanno nella nuova previsione rispettivamente raggiunto i livelli di 5.859 e 2.665 miliardi.

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

Tra quelli di parte corrente da segnalare soprattutto gli accantonamenti per:

	Miliardi di lire
— la revisione del trattamento economico dei pubblici dipendenti . . . . .	3.000
— la sistemazione degli squilibri dei bilanci degli enti ospedalieri pubblici . . . . .	1.500
— la partecipazione italiana ai programmi internazionali di lotta contro la fame nel mondo . . . . .	200
— gli interventi straordinari a sostegno delle attività musicali, cinematografiche e di prosa . . . . .	199
— il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica .	140
— la riforma dell'editoria . . . . .	105
— i censimenti generali ISTAT . . . . .	100
— l'erogazione di contributi straordinari agli enti pubblici ed agli imprenditori concessionari di autoservizi di linea per i viaggiatori . . . . .	70
— il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco . . . . .	68
— il precariato universitario . . . . .	60
— il rinnovo della convenzione di Lomé . . . . .	60
— il potenziamento del Corpo della guardia di finanza . .	56
Tra quelli in conto capitale i principali riguardano:	
— la ricapitalizzazione delle imprese a partecipazione statale finalizzata alla riduzione dei debiti bancari . . . . .	1.000
— il rifinanziamento della GEPI . . . . .	360
— la costruzione di alloggi di servizio per le Forze dell'ordine	200
— il fondo di investimento per i trasporti locali e credito agevolato alle aziende cooperative ed associate di autotrasporto	187
— l'assegnazione al CNEN per il programma 1979-83 . .	150
— il rifinanziamento del programma impianti fissi delle Ferrovie dello Stato . . . . .	100
— il risparmio casa . . . . .	100
— le provvidenze per l'industria cantieristica, per il credito navale e per le riparazioni navali . . . . .	50

## C) PREVISIONI DI COMPETENZA DELLE AZIENDE AUTONOME PER IL 1980.

Il quadro di insieme delle transazioni riguardanti le cinque maggiori Aziende autonome (Ferrovie, Monopoli, Poste e telecomunicazioni, ANAS e Telefoni), al netto delle reciproche interferenze, mostra per il 1980

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

un considerevole peggioramento dell'equilibrio finanziario del complesso, per quanto riguarda sia il disavanzo delle operazioni correnti (da 2.281 a 2.985 miliardi, + 30,9 per cento), sia il saldo netto da finanziare (da 3.522 a 3.997 miliardi, + 13,5 per cento).

In particolare il più elevato disavanzo di parte corrente, che interessa soprattutto le Aziende ferroviaria e postale, è conseguenza dei differenti ritmi di incremento delle entrate (+ 20,5 per cento) e delle spese (+ 23,2 per cento) e in particolare dei proventi per vendita di beni e servizi (+ 23,6 per cento) e delle spese di personale (+ 30,3 per cento).

Viene pertanto confermato anche nelle previsioni per il nuovo anno il motivo di fondo dello strutturale squilibrio dei conti economici aziendali, motivo che si ricollega all'assenza di un preciso rapporto di correlazione tra entrate e spese nell'ordinaria gestione aziendale caratterizzata invece da spese aventi molto spesso autonomia e indicizzata quantificazione ed entrate, specie quelle derivanti dalle tariffe, determinate non da obiettivi di tendenziale riequilibrio finanziario, quanto sempre più da esigenze di acquisizione di più o meno generiche risorse a sollievo del disavanzo del settore pubblico allargato.

Un aspetto particolare dell'assenza di un rapporto di correlazione tra entrate e spese di parte corrente riguarda gli oneri di personale per i quali, in relazione ad aumenti di carattere legislativo (indennità di contingenza e altri miglioramenti economici), è prevista, solo per il primo anno l'erogazione a carico del bilancio statale di apposite sovvenzioni straordinarie. È chiaro che nel medio periodo tali oneri possano trovare copertura solo in un corrispondente adeguamento dei proventi dei servizi e, quindi, stante la relativa rigidità della domanda, delle tariffe.

TABELLA N. 11

Entrate - Spese	1979	1980
(miliardi di lire)		
<i>Entrate:</i>		
Correnti . . . . .	6.595	7.946
Conto capitale . . . . .	2.164	2.597
	8.759	10.543
Accensione di prestiti . . . . .	4.000	4.543
	12.759	15.086
<i>Spese:</i>		
Correnti . . . . .	8.876	10.931
Conto capitale . . . . .	3.405	3.609
	12.281	14.540
Rimborso di prestiti . . . . .	478	546
	12.759	15.086

Occorre altresì ricordare che il disavanzo di parte corrente sul quale incidono per 1.528 miliardi (miliardi 1.362 del 1979) le risorse accantonate per ammortamenti e rinnovamenti, trova parziale contenimento in tutta una serie di erogazioni a carico del bilancio dello Stato che nel 1980 raggiungono l'ammontare di 2.850 miliardi (miliardi 2.221 nel 1979).

A tale importo vanno aggiunte le altre erogazioni del bilancio statale introitate dalle Aziende in conto capitale (miliardi 1.008 nel 1980 rispetto a miliardi 763 del 1979) e le anticipazioni a copertura del disavanzo di gestione delle Ferrovie e delle Poste (rispettivamente miliardi 1.473 e 1.194 contro miliardi 1.230 e 724 nel 1979).

Tali erogazioni nel corso dell'esercizio subiranno ulteriori integrazioni con le sovvenzioni a fronte dei maggiori oneri per l'aumento dell'indennità integrativa speciale e per il rinnovo dei contratti di lavoro del personale per i quali sono previsti specifici accantonamenti nel bilancio statale.

Quanto al disavanzo del conto capitale che, insieme a quello di parte corrente, concorre a determinare il complessivo saldo netto da finanziare e quindi, tenuto conto degli oneri per rimborso di prestiti, la misura del ricorso al mercato finanziario, esso è condizionato dall'entità delle somme iscritte a carico della spesa corrente per ammortamenti e rinnovamento di impianti e delle erogazioni a carico del bilancio statale.

Entrambe risultano accresciute nelle previsioni per il 1980 rispetto a quelle del 1979: gli ammortamenti risultano pari a 1.542 miliardi ivi compresi quelli a carico del bilancio della « gestione officine » della « Azienda ferroviaria » (+ miliardi 1.373 nel 1979), mentre le erogazioni del bilancio statale sono previste, come si è visto, in miliardi 1.008 (miliardi 763 nel 1979).

Tali aumenti, insieme a quelli previsti per alienazione di beni patrimoniali, concorrono a ridurre, rispetto al passato esercizio, il disavanzo derivante dalle spese in conto capitale cresciute nelle previsioni per il 1980 in misura relativamente modesta dopo il forte aumento avutosi nel 1979 rispetto all'anno precedente (+ 6 per cento).

Con riferimento alle singole categorie di entrata e di spesa un accenno particolare merita l'evoluzione dei proventi per vendita di beni e servizi e degli oneri di personale.

I primi, come si è visto, mostrano rispetto al 1979, una crescita del 23,6 per cento sensibilmente superiore a quella prevista nel 1979 nei riguardi dell'anno precedente (+ 15,3 per cento).

Va tuttavia precisato che l'aumento, pari nel complesso a miliardi 1.195, riguarda in larghissima misura l'Azienda ferroviaria (+ miliardi 787) e in particolare, per miliardi 472 le somme dovute dal Ministero del tesoro a titolo di compensazione finanziaria degli oneri relativi agli obblighi di servizio pubblico.

Tali oneri, come è noto, si riconnettono principalmente all'esercizio di linee a scarso traffico e all'imposizione di obblighi tariffari ivi compresi quelli derivanti dall'applicazione di tariffe a carattere sociale.

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

Pertanto, al netto di tale trasferimento a carico del bilancio statale, l'aumento dei proventi per vendita di beni e servizi si riduce a miliardi 723 (+ 16,7 per cento).

Quanto alle spese per il personale, il forte aumento rispetto alle previsioni iniziali per il 1979 (+ miliardi 1.322, pari al 30,3 per cento), riguarda soprattutto le Aziende ferroviaria (+ miliardi 657) e postale (+ miliardi 607) e si ricollega, oltrechè a cause di ordine generale quale il maggiore onere per gli aumenti dell'indennità integrativa maturati nel 1979 e l'evoluzione della situazione di fatto del personale, a provvedimenti di carattere particolare a favore del personale di singole aziende. Tra questi ultimi da segnalare, per rilevanza di onere la legge n. 42 del 1979 recante nuove norme sull'inquadramento, ordinamento organico, stato giuridico e trattamento economico del personale ferroviario (+ miliardi 211) e la legge n. 101 del 1979, concernente il nuovo ordinamento del personale delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni (+ miliardi 238).

## II. — IL BILANCIO DI PREVISIONE DI CASSA DELLO STATO PER IL 1980

### A) IL QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO.

1. La previsione degli incassi e dei pagamenti complessivamente realizzabili nell'esercizio 1980 trova sintetica esposizione nel successivo prospetto a raffronto con le corrispondenti previsioni delle masse acquisibili e spendibili articolate nelle due componenti dei residui iniziali presunti e della competenza dell'esercizio.

Con riferimento alle operazioni finali, la previsione degli incassi risulta di miliardi 75.629 e quella dei pagamenti di miliardi 125.048 a fronte di volumi di somme introitabili e spendibili rispettivamente pari a miliardi 85.971 e 145.964.

I coefficienti di realizzazione, espressi dal raffronto dei flussi di cassa con i corrispondenti potenziali, risultano pari per le entrate finali all'88 per cento e per le spese finali all'85,7 per cento.

Ne consegue, sempre per le operazioni finali, che:

le previsioni di incasso si collocano su di un livello (miliardi 75.629) solo di poco inferiore a quello delle previsioni di competenza (miliardi 75.860), il che implica che i processi di smaltimento dei residui preesistenti e di formazione dei nuovi hanno dimensioni quantitative pressochè identiche;

le previsioni di pagamento, per contro, si attestano su di un ammontare (miliardi 125.048) superiore a quello delle previsioni di competenza (miliardi 124.164), il che sconta un processo di smaltimento dei vecchi resti di dimensioni maggiori rispetto al processo di formazione dei nuovi.

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

TABELLA N. 12

## BILANCIO DI CASSA DELLO STATO PER IL 1980

## Risultati di sintesi e differenziali

(dati in miliardi di lire)

	Residui presunti al 31-12-1979	Competenza 1980	Cassa 1980
<i>Entrate</i>			
Titolo I - Entrate tributarie . . . . .	6.091	60.380	60.115
Titolo II - Entrate extratributarie . . . . .	3.981	15.386	15.382
Titolo III - Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti . . . . .	39	94	132
<b>Totale entrate finali . . . . .</b>	<b>10.111</b>	<b>75.860</b>	<b>75.629</b>
<i>Spese</i>			
Titolo I - Spese correnti . . . . .	10.613	103.017	102.941
Titolo II - Spese in conto capitale . . . . .	11.187	21.147	22.107
<b>Totale spese finali . . . . .</b>	<b>21.800</b>	<b>124.164</b>	<b>125.048</b>
Rimborso di prestiti . . . . .	1.780	13.554	13.761
<b>Totale complessivo spese . . . . .</b>	<b>23.580</b>	<b>137.718</b>	<b>138.809</b>
Risparmio pubblico . . . . .	—	— 27.251	— 27.444
Saldo netto da finanziare . . . . .	—	— 48.304	— 49.419
Indebitamento netto . . . . .	—	— 44.200	— 45.085
Ricorso al mercato risultante dalle opera- zioni di bilancio . . . . .	—	— 61.858	— 63.180

2. In particolare per le entrate la previsione di incassi sostanzialmente analoghi ai corrispondenti valori della competenza trae origine, specie per quanto riguarda quelle tributarie, dalla progressiva riduzione dello sfasamento tra tempi di accertamento e di riscossione dei vari tributi a seguito del ricorso crescente a sistemi di autoliquidazione di imposta.

In tali circostanze la formazione di nuovi residui assume un carattere fisiologico ricollegandosi principalmente a rate di tributo o quote di gettito che, accertate negli ultimissimi mesi dell'esercizio, è possibile contabilizzare quali introiti di bilancio solo nell'esercizio successivo in relazione ai tempi previsti per il versamento in tesoreria o, nel caso di versamenti effettuati tramite conto corrente postale, a possibili ritardi nell'arrivo dei certificati di accreditalmento presso la competente sezione di tesoreria.

Con riferimento sempre ai residui tributari, va per contro precisato come tra essi sono da tempo comprese, per consistenti importi,

partite di pressochè nulla esigibilità correlate al problema dei buoni di sgravio e delle tolleranze concesse, in relazione appunto a crediti di imposta rivelatisi inesigibili, agli esattori e ricevitori di imposte.

Quanto ai residui di natura non tributaria, accanto a problemi di difficoltà di smaltimento per alcuni crediti correlati a partite di complessa definizione (multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte da autorità giudiziarie e amministrative) e a quelli derivanti dallo slittamento oltre la chiusura dell'esercizio dell'introito di somme accertate (rate di contribuzioni per il fondo sanitario nazionale, di ritenute previdenziali sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, aliquote di « risorse proprie », eccetera) vi sono altri cespiti la cui riscossione può realizzarsi in via definitiva solo in conto residui (avanzi di gestione).

Dalla delineata duplice natura di larghissima parte dei residui attivi deriva, quale logica conseguenza, una sostanziale regolarità oltrechè del loro processo di formazione anche del loro smaltimento.

Restano peraltro, in fase previsionale, alcune incertezze circa l'effettiva consistenza dei residui all'inizio dell'esercizio in relazione oltrechè alle definitive risultanze della gestione di competenza, a non sempre predeterminabili ipotesi sui tempi di effettuazione di alcune regolazioni contabili che possono alterare anche in misura significativa le risultanze dei vari esercizi.

L'analisi di dettaglio per categorie e titoli di bilancio delle masse acquisibili e delle previsioni di incasso per il 1980 è esposta nell'apposito allegato *F*.

La consistenza dei residui a fine 1979 viene prevista per il complesso delle operazioni finali attive in miliardi 10.111 dei quali miliardi 6.091 riferiti a cespiti di natura tributaria.

Rispetto a quella definitiva accertata alla fine del passato esercizio la consistenza presunta dei residui presenta un aumento di 541 miliardi pressochè interamente riferibile a cespiti non tributari (+ miliardi 483). Per quanto riguarda i residui tributari va peraltro osservato che la tendenziale crescita dovuta alla lievitazione del gettito e, quindi anche delle quote accertate nell'ultimo periodo dell'anno e fisiologicamente introitabili solo in conto residui nei primi mesi dell'anno successivo, è per i residui a fine 1979 parzialmente compensata dalla riduzione di quelli relativi all'imposta sul valore aggiunto a seguito dello slittamento dell'accertamento relativo al versamento mensile di novembre che risultava anticipato nel 1978 al 22 dicembre mentre risulta riportato a partire dal 1979 al 5 gennaio 1980.

Quanto alle entrate non tributarie l'ulteriore crescita dei residui, malgrado le risultanze anomale del 1978, deriva essenzialmente dalla più elevata consistenza dei residui relativi a somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria rispetto a quelli che generalmente si avevano nei passati esercizi per le somme da destinare al fondo nazionale ospedaliero.

Poste a raffronto con il totale delle somme acquisibili le previsioni di cassa per il comparto delle entrate tributarie individuano coefficienti di realizzazione pari al 90,3 per cento (88,8 per cento per le imposte

dirette e 91,8 per cento per quelle indirette) e al 79 per cento per gli altri incassi.

3. Con riferimento alla spesa, ai fini di una esatta valutazione dei menzionati « coefficienti », va peraltro ricordato che, in sede di impostazione del bilancio previsionale di cassa, la determinazione del potenziale di spesa presenta necessariamente notevoli margini di incertezza per ciò che attiene la componente « residui ».

La consistenza presunta dei residui passivi all'inizio del nuovo esercizio, da individuare a livello di singolo capitolo, presuppone infatti la redazione di un vero e proprio preconsuntivo dell'esercizio precedente, con riferimento alle gestioni sia di competenza che di cassa. Nel formulare tale preconsuntivo, di per sè notevolmente approssimativo potendosi all'epoca disporre dell'effettivo andamento delle ricordate gestioni solo per il primo semestre e non avendo ancora impostato l'ultimo provvedimento di variazioni al bilancio, occorre altresì prefigurare per la spesa le consistenze:

— delle « economie » e delle « eccedenze », con riferimento alla gestione di competenza, e delle prescrizioni e perenzioni amministrative, per la gestione dei residui, fenomeni che — com'è noto — possono quantificarsi solo dopo alcuni mesi dalla chiusura della gestione, rappresentando essi l'ultima fase prima della definitiva parifica del consuntivo da parte della Corte dei conti;

— delle somme accantonate nei fondi globali per provvedimenti non perfezionati entro la chiusura dell'esercizio, somme che, in forza dell'articolo 10 della legge n. 468 del 1978, conservano validità ai fini di copertura nell'esercizio successivo e che, dato l'importo che possono raggiungere, rappresentano un elemento aggiuntivo di incertezza di notevole peso.

4. Gli elementi di incertezza che sono insiti nelle previsioni di cassa ora ricordati, particolarmente operanti per il preventivo 1980 in conseguenza del non normale andamento della gestione del bilancio del 1979 per le note vicende politiche ed economiche, è previsto che vengano eliminati — nel contesto della nuova normativa contabile introdotta dalla legge n. 468 del 1978 — con il primo provvedimento di variazioni al bilancio da presentare entro il primo semestre dell'anno.

Il prospetto di sintesi presentato in esordio espone, oltrechè gli aggregati più significativi del preventivo di cassa 1980, anche i risultati differenziali da evidenziare nel quadro generale riassuntivo nella nuova formulazione per esso delineata dall'articolo 6 della legge n. 468 del 1978.

Trattasi in particolare:

— del risparmio pubblico (— miliardi 27.444), pari alla differenza tra incassi tributari (miliardi 60.115) ed extratributari (miliardi 15.382) e pagamenti di parte corrente (miliardi 102.941);

— del saldo netto da finanziare (— miliardi 49.419), risultante dal raffronto tra le operazioni finali o proprie del bilancio, vale a dire tra

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

i primi tre titoli dell'entrata (miliardi 75.629) ed i primi due titoli della spesa (miliardi 125.048);

— dell'indebitamento netto (— miliardi 45.085), derivante dalla differenza tra gli incassi finali al netto della riscossione dei crediti (miliardi 75.620) ed i pagamenti finali depurati delle operazioni finanziarie per partecipazioni e crediti (miliardi 120.705);

— del ricorso al mercato (— miliardi 63.180), pari alla differenza tra incassi finali (miliardi 75.629) e pagamenti complessivi (miliardi 138.809).

I menzionati risultati differenziali espressi dal bilancio statale di cassa, soprattutto nella sua attuale configurazione di « bilancio di trasferimenti », costituiscono peraltro solo in parte parametri idonei a valutare le compatibilità della programmata evoluzione:

— degli aggregati reali dell'economia, in specie consumi ed investimenti (risparmio pubblico, indebitamento netto);

— dei flussi finanziari, ed in particolare del credito totale interno (saldo netto da finanziare e ricorso al mercato).

A tali fini i medesimi risultati differenziali rispondono infatti pienamente solo se riferiti all'intero settore pubblico e, nel suo ambito, al settore statale, inteso quest'ultimo come consolidato delle gestioni di cassa del bilancio statale e della Tesoreria.

La gestione di tesoreria, infatti, quale intermediaria tra bilancio e destinatari delle somme dallo stesso trasferite, consente a questi ultimi per un verso di utilizzarle in relazione alle esigenze e, dall'altro, di far fronte ad occorrenze anche non considerate nel bilancio stesso.

Nei successivi paragrafi le previsioni degli incassi e dei pagamenti, articolate in aggregati significativi, vengono illustrate a raffronto con quelle risultanti dalla relazione del Ministro del tesoro sulla stima del fabbisogno di cassa del SPA presentata al Parlamento lo scorso 31 agosto (AS XLI; 1-2).

## B) GLI INCASSI.

Le delineate previsioni complessive di cassa delle entrate per il 1980 vengono qui di seguito analizzate per categorie di bilancio e poste a raffronto con i corrispondenti valori esposti nella relazione del Ministro del tesoro sulla stima del fabbisogno del settore pubblico allargato dell'agosto 1979.

In particolare per il comparto tributario si prevede un aumento di miliardi 10.415 (+ 21 per cento) riferito per miliardi 4.530 (+ 18,3 per cento) ai tributi diretti e per miliardi 5.885 (+ 23,5 per cento) a quelli indiretti.

Va peraltro precisato che i valori del 1979 non comprendono il maggior gettito derivante dai più volte ricordati decreti-legge nn. 438 e 478 adottati rispettivamente il 14 settembre e il 1° ottobre 1979.

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

Le cause di variazione degli incassi tributari tra il 1979 e il 1980 si ricollegano sostanzialmente a quelle analiticamente esposte nel raffronto fra le corrispondenti previsioni di competenza alle quali pertanto si rinvia.

Anche per le entrate non tributarie, che in termini di cassa presentano nel complesso una riduzione di introiti di 286 miliardi si rinvia a quanto già detto per i corrispondenti valori di competenza.

Va solo sottolineato che la riduzione in termini più contenuti di quelli rilevati per la competenza si ricollega al fatto che il gettito delle somme da destinare al finanziamento del Fondo sanitario nazionale beneficiano nel 1980 di introiti in conto residui di quote slittate dalla competenza 1979 largamente superiori a quelli realizzati nel 1979 sulle somme previste per il 1978 a favore del Fondo nazionale ospedaliero.

TABELLA N. 13

## BILANCIO DI CASSA DELLO STATO

Incassi previsti per il 1980 a raffronto con quelli 1979 analizzati per categorie (\*)

(dati in miliardi di lire)

	1979	1980	Variazioni
<i>Entrate tributarie</i>			
Imposte sul patrimonio e sul reddito . . .	24.700	29.230	4.530
Tasse e imposte sugli affari . . .	15.840	19.800	3.960
Imposte sulla produzione, consumi e dogane	6.900	8.556	1.656
Monopoli . . .	1.800	2.000	200
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco . .	460	529	69
	49.700	60.115	10.415
<i>Entrate extratributarie</i>			
Proventi speciali . . .	210	310	100
Proventi dei servizi pubblici minori . . .	250	380	130
Proventi dei beni dello Stato . . .	45	58	13
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione . . .	150	154	4
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro . . .	780	814	34
Recuperi, rimborsi e contributi . . .	12.535	11.658	— 877
Partite che si compensano nella spesa . . .	1.710	2.008	298
	15.680	15.382	— 298
<i>Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti</i>			
Vendita di beni immobili ed affrancazione di canoni . . .	3	3	—
Ammortamento di beni patrimoniali . . .	107	121	14
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro . . .	10	8	— 2
Totale entrate finali . . .	120	132	12
	65.500	75.629	10.129

(\*) Quali risultano dalla Relazione del Ministro del tesoro sulla stima del fabbisogno del SPA dell'agosto 1979.

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

## C) I PAGAMENTI.

La previsione dei pagamenti per il 1980 ammonta, per le operazioni di natura finale, a 125.048 miliardi, attinenti per 102.941 miliardi la parte corrente e 22.107 miliardi il conto capitale.

Nei confronti delle corrispondenti previsioni per il 1979 — quali esse risultano dalla relazione del Ministro del tesoro sulla stima del fabbisogno del SPA presentata al Parlamento lo scorso agosto nei dati integrati con i flussi delle regolazioni debitorie — le nuove previsioni per i pagamenti finali espongono un incremento di 18.598 miliardi (+ 17,5 per cento), riferentesi per miliardi 16.041 ai pagamenti correnti (+ 18,5 per cento) e per miliardi 2.557 a quelli in conto capitale (+ 13,1 per cento).

L'analisi comparata per categorie delle suddette previsioni di pagamento è esposta nel successivo prospetto.

TABELLA N. 14

## BILANCIO DI CASSA DELLO STATO

Pagamenti previsti per il 1980 a raffronto con quelli 1979 (\*)

(dati in miliardi di lire)

	1979 (*)	1980	Variazioni
<i>Spese correnti</i>			
Organi costituzionali . . . . .	220	226	6
Personale in attività . . . . .	16.000	20.282	4.282
Personale in quiescenza . . . . .	3.200	4.201	1.001
Acquisto di beni e servizi . . . . .	5.400	6.016	616
Trasferimenti . . . . .	47.000	53.899	6.899
Interessi . . . . .	11.550	14.600	3.050
Poste correttive e compensative delle entrate	3.400	3.519	119
Ammortamenti . . . . .	107	121	14
Somme non attribuibili . . . . .	23	77	54
	86.900	102.941	+ 16.041
<i>Spese in conto capitale</i>			
Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato . . . . .	920	1.490	570
Beni mobili, macchine e attrezzature tecnico scientifiche a carico diretto dello Stato . . . . .	80	110	30
Trasferimenti . . . . .	11.650	14.694	3.044
Partecipazioni azionarie e conferimenti . . . . .	4.100	2.560	— 1.540
Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive . . . . .	420	448	28
Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive . . . . .	2.380	2.805	425
Somme non attribuibili . . . . .			
	19.550	22.107	2.557
<b>Totale spese finali . . . . .</b>	<b>106.450</b>	<b>125.048</b>	<b>18.598</b>

(\*) Quali risultano dalla Relazione del Ministro del tesoro sulla stima del fabbisogno del SPA dello scorso agosto, integrati con i flussi delle regolazioni debitorie.

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

I singoli aggregati economici ripresi nel menzionato prospetto, al fine di rendere il raffronto più significativo, sono stati integrati con le quote dei fondi globali e speciali di loro competenza, quali esse sono al momento specificabili.

Il richiamato incremento dei pagamenti correnti, pari a miliardi 16.041, è in particolare sostanzialmente riferibile alle lievitazioni fatte registrare dagli oneri per il personale in servizio (+ miliardi 4.282, pari al 26,8 per cento) ed in quiescenza (+ miliardi 1.001 pari al 31,3 per cento), nonché dalle erogazioni per l'acquisto di beni e servizi (+ miliardi 616 pari all'11,4 per cento), per i trasferimenti (+ miliardi 6.899, pari al 14,7 per cento) e per gli interessi (+ miliardi 3.050, pari al 26,4 per cento).

L'incremento dei pagamenti per il personale in servizio è in larga misura ascrivibile alle maggiori erogazioni connesse con:

— la nuova misura dell'indennità integrativa speciale per il 1980 nell'ipotesi dell'invarianza della legislazione;

— le modifiche da apportare al regime dell'indennità integrativa speciale;

— gli effetti della definizione del vecchio contratto, e del correlato riassetto retributivo-funzionale, e del nuovo;

— l'evoluzione naturale degli oneri, compresa la quota per l'espansione scolastica.

Quanto ai maggiori pagamenti previsti per l'acquisto di beni e servizi, va rilevato che essi derivano, pressochè interamente dalle maggiori erogazioni previste dall'Amministrazione della difesa per l'attuazione di programmi di ammodernamento e potenziamento delle tre Armi.

L'incremento netto menzionato per le erogazioni per trasferimenti correnti (+ miliardi 6.899) risulta ripartito, con riferimento ai principali soggetti destinatari, come segue:

TABELLA N. 15

	1979	1980	Variazioni	
	(miliardi di lire)			
Famiglie . . . . .	2.000	1.906	—	94
Imprese . . . . .	1.050	1.306	+	256
Aziende autonome . . . . .	3.100	3.594	+	494
Regioni . . . . .	17.500	21.086	+	3.586
Comuni e province . . . . .	10.300	11.806	+	1.506
Enti mutuo-previdenziali . . . . .	8.400	7.586	—	814
Ospedali . . . . .	—	1.500	+	1.500
Cassa depositi e prestiti . . . . .	3.332	3.367	+	35
Altri enti pubblici . . . . .	968	1.104	+	136
Eestero . . . . .	350	644	+	294
	47.000	53.899	+	6.899

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

I soggetti che maggiormente hanno beneficiato degli accresciuti flussi delle erogazioni statali sono quelli esterni al settore statale (Regioni, Comuni e Province, ospedali, enti mutuo-previdenziali ed altri enti pubblici), cui risultano destinati, nel complesso, maggiori pagamenti per miliardi 5.914.

La restante parte dell'incremento netto si ripartisce invece in misura sostanzialmente simile tra i soggetti esterni al settore pubblico (famiglie, imprese, Resto del mondo: + miliardi 456) e gli enti del settore statale (Cassa depositi e prestiti e Aziende autonome: + miliardi 529).

Come si è analiticamente precisato nell'apposito paragrafo dedicato all'evoluzione del fabbisogno del settore statale, buona parte dei maggiori pagamenti di bilancio destinati agli enti del settore statale ed a quelli esterni allo stesso accresceranno le disponibilità della Tesoreria, risultando essi esuberanti per le esigenze di cassa degli enti destinatari.

Gli oneri per interessi, dal canto loro devono il riferito incremento di 3.050 miliardi per 780 miliardi alle maggiori esigenze del debito fluttuante, di cui 600 miliardi per interessi sui BOT, e per la parte restante al maggiore carico dell'indebitamento patrimoniale.

Con riferimento alle opere dirette dello Stato, la lievitazione per esse prevista (+ miliardi 570) è sostanzialmente riferibile agli interventi di competenza del Dicastero dei lavori pubblici, quali quelli riguardanti il piano straordinario per le opere marittime ed idrauliche, nonché quelli per il completamento delle opere di edilizia scolastica, penitenziaria e demaniale, interventi tutti varati dalla legge finanziaria dello scorso anno.

Passando ai pagamenti per trasferimenti di capitali, infine, accresciuti di 3.044 miliardi, va rilevato che l'indicato incremento si ripartisce tra i principali soggetti destinatari come segue:

TABELLA N. 16

	1979	1980	Variazioni	
	(miliardi di lire)			
Famiglie . . . . .	30	172	+	142
Imprese . . . . .	2.100	2.378	+	278
Aziende autonome . . . . .	850	845	—	5
Regioni . . . . .	3.900	5.008	+	1.108
Comuni e province . . . . .	150	200	+	50
Cassa del Mezzogiorno . . . . .	2.900	3.533	+	633
Cassa depositi e prestiti . . . . .	300	730	+	430
Altri enti pubblici . . . . .	1.250	1.702	+	452
Estero . . . . .	170	126	—	44
	11.650	14.694	+	3.044

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

Anche per i trasferimenti di capitali, come già rilevato per quelli correnti, le maggiori erogazioni sono sostanzialmente destinate agli enti esterni del settore statale (+ miliardi 1.610) ed a quelli interni (+ miliardi 1.058).

I maggiori flussi di capitali destinati agli enti esterni al settore statale, sia pure in misura minore di quelli di parte corrente, sono comunque esuberanti rispetto alle esigenze di cassa degli enti stessi e quindi non defluiranno completamente dalla Tesoreria.

## D) PREVISIONI DI CASSA DELLE AZIENDE AUTONOME PER IL 1980.

Le previsioni di cassa per il complesso delle Aziende autonome evidenziano un saldo netto da finanziare di miliardi 4.111 a seguito di incassi per operazioni finali pari a miliardi 10.340 e corrispondenti pagamenti pari a miliardi 14.451.

In particolare, tra le entrate e le spese quelle correnti risultano previste, rispettivamente, in 8.057 e 10.884 miliardi.

Trattasi di valori vicini a quelli già visti per i bilanci di competenza, il che comporta l'ipotesi che nel 1980, a seguito anche di una forte accelerazione dei pagamenti per spese di investimenti, specie nel settore di competenza dell'ANAS, si abbia una sostanziale invarianza della consistenza dei residui a fine esercizio.

Le indicate previsioni di cassa comportano, a raffronto con le corrispondenti somme acquisibili e spendibili, coefficienti di realizzazione

TABELLA N. 17

	Residui presunti al 1°-1-1980	Competenza 1980	Cassa 1980
(miliardi di lire)			
<i>Entrate:</i>			
Correnti . . . . .	782	7.946	8.057
Conto capitale . . . . .	307	2.597	2.283
	1.089	10.543	10.340
Accensione di prestiti . . . . .	5.755	4.543	4.168
	6.844	15.086	14.508
<i>Spese:</i>			
Correnti . . . . .	1.222	10.931	10.884
Conto capitale . . . . .	5.412	3.609	3.567
	6.634	14.540	14.451
Rimborso di prestiti . . . . .	—	546	466
	6.634	15.086	14.917

rispettivamente pari per le entrate e le spese finali all'88,9 per cento e al 68,2 per cento.

In particolare, per le entrate correnti è previsto un coefficiente di realizzazione del 92,3 per cento che si riduce per quelle in conto capitale al 78,6 per cento.

Quanto alle spese, quelle correnti dovrebbero comportare effettivi pagamenti per 89,6 per cento, mentre quelle in conto capitale dovrebbero realizzarsi per il 39,5 per cento.

A raffronto con le previsioni di cassa per il 1979 indicate nell'ultima relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato presentata il 31 agosto, si ha un aumento di miliardi 1.761 del saldo netto da finanziare a seguito di una crescita delle spese finali (+ miliardi 2.200) assai più sensibile di quella delle corrispondenti entrate (+ miliardi 439).

In particolare, la crescita delle entrate riguarda soprattutto quelle di parte corrente (+ miliardi 398), mentre per quanto concerne le spese riguarda principalmente quelle in conto capitale (+ miliardi 1.242) e, in minor misura, quelle correnti (+ miliardi 958). Per le spese in conto capitale va sottolineato che l'aumento è in larga misura riferibile ai pagamenti dell'ANAS per costituzione di capitali fissi (+ miliardi 660) e si ricollega principalmente alla progressiva realizzazione, anche in termini di pagamenti, del piano triennale di investimenti previsto dagli articoli 41 e 42 della legge n. 843 del 1978 (legge finanziaria).

Per un più significativo apprezzamento di tali valori occorre peraltro ricordare che, al pari dei dati di competenza, anche quelli di cassa non considerano per il 1980 tra le entrate e le spese correnti le sovvenzioni straordinarie da erogare nel corso dell'esercizio a carico del bilancio statale a fronte degli oneri che saranno iscritti nella spesa per gli aumenti dell'indennità integrativa speciale e gli altri miglioramenti economici al personale.

Le delineate risultanze di cassa, al lordo delle occorrenze per il rimborso di prestiti, comportano per il 1980 una necessità di finanziamento con ricorso al mercato di 4.577 miliardi.

Al riguardo, i bilanci delle Aziende prevedono un indebitamento a medio e lungo termine per miliardi 4.168 dei quali miliardi 2.677 da erogare dal Tesoro a titolo di anticipazioni per la copertura del disavanzo. La quota non coperta dall'indebitamento a medio e lungo termine graverà invece sulle risultanze della gestione di Tesoreria nel cui ambito le Aziende intrattengono appositi conti correnti.

### III. — II BILANCIO TRIENNALE 1980-82

1. Il bilancio di previsione per il 1980, elaborato in termini di competenza e di cassa, è affiancato dal bilancio pluriennale per il triennio 1980-82 nel quale le sole previsioni di competenza sono sviluppate per i tre anni decorrenti dal 1980, in relazione a quanto dispone l'articolo 4 della legge n. 468 del 1978, recante riforma di alcune norme di contabilità in materia di bilancio.

Tra le molteplici funzioni che la riforma di contabilità attribuisce al bilancio pluriennale, vanno poste in evidenza quelle che lo definiscono strumento di programmazione degli impieghi e delle risorse e parametro di riferimento ai fini del riscontro di copertura delle nuove e maggiori spese.

Sotto il primo aspetto, l'esigenza di ampliare i limiti temporali di programmazione finanziaria dell'intervento pubblico onde ancorarlo a puntuali indicazioni ultrannuali viene a soddisfarsi con l'adozione di tale strumento operativo, approntato con gli stessi criteri cui si ispira il bilancio annuale di competenza nella quantificazione delle singole poste di entrata e di spesa.

Sono assunte a base della quantificazione delle dotazioni, da un lato le proiezioni nel periodo considerato degli oneri e degli introiti derivanti al momento della formulazione delle previsioni dalla legislazione vigente, integrata o modificata con le innovazioni proposte nella contestuale legge finanziaria; dall'altro, il supporto di adeguate ipotesi di sviluppo delle principali grandezze macroeconomiche per una ragionevole determinazione degli oneri e delle risorse non rigidamente prefissati.

Accanto alla cennata previsione effettuata « a legislazione vigente », la legge di riforma prevede l'esposizione, con la medesima disaggregazione, delle poste di bilancio coerenti con gli obiettivi del programma di Governo, onde consentire il raffronto e la valutazione dell'opportunità politica ed economica della formulazione, attraverso adeguate innovazioni legislative, di un diverso equilibrio finanziario.

Tale versione « programmatica » del bilancio pluriennale, in attesa della necessaria definizione degli obiettivi e delle linee della politica economica governativa, sarà predisposta — secondo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio alle Camere — entro il mese di gennaio prossimo.

Va peraltro notato che la distinzione tra le due versioni del bilancio pluriennale riguarderà, in ogni caso, solo gli anni successivi al primo, per il quale si ha necessariamente una coincidenza dei dati previsionali con quelli assunti nel bilancio annuale di competenza.

Il secondo rilevante aspetto delle funzioni affidate al bilancio pluriennale, quello del riscontro di copertura, trova la sua radice nel quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, che dispone che « ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte » e viene in luce soprattutto nei riguardi della legislazione pluriennale di spesa.

Quest'ultima, in effetti, rimarrebbe sostanzialmente svincolata da concreti vincoli di compatibilità col quadro generale delle risorse per il periodo temporale al di là dell'esercizio finanziario relativo al bilancio annuale, in assenza dello strumento di cui si discorre.

In proposito, l'articolo 4 della legge di riforma individua nei saldi scaturenti dal bilancio pluriennale un valido parametro di riscontro per la copertura delle nuove o maggiori spese che potranno essere stabilite successivamente alle decisioni di bilancio.

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

Il bilancio triennale 1980-82 a legislazione vigente presentato alle Camere, assolve pienamente a questa seconda funzione e costituisce un concreto punto di riferimento e di stimolo per il perseguimento di un più razionale dimensionamento delle grandezze finanziarie del comparto pubblico, in coerenza col disegno complessivo di politica economica da delineare in sede di programma triennale.

Utilissime a tal fine appaiono le disaggregazioni delle sezioni di spesa sino al terzo livello della classificazione funzionale inserite nel triennale in esame, che già configurano un primo soddisfacente approccio a quell'analisi per programmi e per progetti statuita dalla legge di riforma.

2. Il bilancio triennale 1980-82 prende le mosse dalle proposte avanzate dalle singole Amministrazioni.

Queste ultime sono state, di massima, effettuate sulla base delle previsioni contenute nel precedente bilancio triennale 1979-81, limitatamente al biennio 1980-81 e con la considerazione, altresì, delle opportune integrazioni e modifiche derivanti dalla legislazione nel frattempo intervenuta.

Dalle proposte delle Amministrazioni, esso si discosta essenzialmente:

- per la previsione operata dal Tesoro relativamente all'anno 1980;
- per la rideterminazione della quota di competenza 1980 di importanti leggi di spesa operate col disegno di legge finanziaria, con la quale peraltro non si è ritenuto di incidere sulla programmazione legislativa di spesa degli anni 1981 e 1982, salvo che per alcuni interventi specifici;
- per l'aggiornamento delle principali variabili macroeconomiche cui le entrate e le spese sono strettamente correlate sulla base della indicazione delineata nella presente Relazione.

Un quadro sintetico delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato per il triennio 1980-82 risulta dal seguente prospetto:

TABELLA N. 18

Aggregati	1980	1981	1982	Variazioni			
				1981-80		1982-81	
				Val. ass.	%	Val. ass.	%
Entrate finali . . .	75.860	86.373	99.055	+10.513	13,8	+12.682	14,7
Spese finali . . .	124.164	133.153	139.030	+ 8.989	7,2	+ 5.877	4,4
Saldo netto da finanziare . . .	48.304	46.780	39.975	- 1.524	- 3,2	- 6.805	- 14,5
Rimborso prestiti . . .	13.554	20.726	33.502	+ 7.172	52,9	+12.776	61,6
Disavanzo . . .	61.858	67.506	73.477	+ 5.648	9,1	+ 5.971	8,8

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

Come si è accennato, i dati del 1980 corrispondono a quelli recepiti nel bilancio annuale di competenza per lo stesso anno, mentre quelli relativi al 1981 e al 1982 sono il risultato del processo di proiezione della legislazione vigente e, per la parte discrezionale, della considerazione delle assunte ipotesi di evoluzione delle principali variabili macroeconomiche, con l'ausilio di taluni criteri generali adottati per le entrate e per le spese.

Dal quadro sintetico sopra delineato emerge anzitutto un andamento delle entrate finali notevolmente più dinamico di quello delle corrispondenti spese, soprattutto nell'anno terminale.

A fronte di incrementi delle entrate, rispettivamente per il 1981 e 1982, del 13,8 per cento e del 14,7 per cento le spese si accrescono soltanto del 7,2 per cento e del 4,4 per cento.

Il fenomeno, già accennato — peraltro in misura minore — nel precedente triennale, va inquadrato nel generale processo di riqualificazione della spesa e di adeguamento delle entrate statali che investe, di riflesso, tutto il comparto pubblico, alla ricerca di un migliore equilibrio finanziario finalizzato al superamento delle disarmonie e dei nodi strutturali che caratterizzano il sistema economico.

L'avvio di tale processo, come è noto, è stato di molto agevolato dall'adozione di nuovi strumenti operativi di informazione, di indirizzo e di controllo nel campo delle pubbliche finanze, dei quali il bilancio triennale rappresenta una valida componente.

Ne consegue una accentuata flessione del saldo netto da finanziare, particolarmente nel 1982, cui fa riscontro una dinamica espansiva del fabbisogno sempre più contenuta, nonostante il rilevante onere per rimborso di prestiti.

**ENTRATE.**

3. Partendo dalle predette ipotesi, la proiezione delle previsioni di gettito per il 1980 è stata condotta considerando la peculiarità dei singoli cespiti.

In particolare per le entrate tributarie l'analisi è stata operata con specifico riferimento ai principali tributi allo scopo di poterne correttamente apprezzare l'evoluzione tendenziale la quale, se del caso, potrà successivamente essere corretta da misure di politica economica e fiscale che si riterrà opportuno delineare nel nuovo piano triennale.

Ne è derivato il seguente quadro complessivo che per il 1981 e il 1982 vede le entrate finali previste rispettivamente in miliardi 86.373 e miliardi 99.055: di esse quelle tributarie risultano pari a miliardi 69.475 e miliardi 80.055.

Appare utile soffermare l'attenzione sul gettito tributario in considerazione del carattere essenzialmente anelastico delle entrate extra-tributarie a volte legato anche da stretti vincoli di correlazione a specifiche voci di spesa.

Nei riguardi del 1980 il gettito tributario previsto per il 1981 e 1982 mostra una riduzione del tasso di crescita (dal 20,3 per cento nel 1980 al 15,1 per cento nel 1981 e al 15,2 per cento nel 1982).

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

TABELLA N. 19

	1980	1981	Var. %	1982	Var. %
<b>Titolo I - Entrate tributarie</b>					
Cat. I. — Imposte sul patrimonio e sul reddito . . . . .	29.415	36.038	22,5	42.633	18,3
Cat. II. — Tasse e imposte sugli affari . . . . .	19.880	21.438	7,8	24.474	14,2
Cat. III. — Imposte sulla produzione consumi e dogane . . . . .	8.557	9.234	7,9	9.923	7,5
Cat. IV. — Monopoli . . . . .	2.000	2.195	9,7	2.410	9,8
Cat. V. — Lotto, lotterie ed altre attività di gioco . . . . .	529	570	7,8	615	7,9
<b>Totale titolo I . . . . .</b>	<b>60.381</b>	<b>69.475</b>	<b>15,1</b>	<b>80.055</b>	<b>15,2</b>
<b>Titolo II. — Entrate extra-tributarie</b>	<b>15.385</b>	<b>16.791</b>	<b>9,1</b>	<b>18.879</b>	<b>12,4</b>
<b>Titolo III. — Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti . . . . .</b>	<b>94</b>	<b>107</b>	<b>13,8</b>	<b>121</b>	<b>13,1</b>
<b>Totale entrate finali . . . . .</b>	<b>75.860</b>	<b>86.373</b>	<b>13,8</b>	<b>99.055</b>	<b>14,7</b>

La riduzione del tasso di crescita del prelievo tributario nel 1981 è determinata dalla forte caduta del ritmo di incremento del gettito delle imposte indirette a seguito principalmente delle seguenti circostanze:

— l'anomala crescita nel 1980 del gettito delle imposte sulla produzione, consumi e dogane a seguito dell'aumento di alcune imposte di fabbricazione e di consumo (decreti-legge nn. 438 e 478 del 1979);

— i riflessi delle modifiche del regime dei rimborsi dei crediti per imposta sul valore aggiunto.

Esaurito l'effetto delle ricordate circostanze anomale, il tasso di crescita delle imposte indirette dovrebbe risalire nel 1982 all'11,9 per cento, sostanzialmente in linea, cioè, con il previsto tasso di sviluppo del prodotto interno lordo nonostante il carattere specifico di parte di questi tributi.

Per quanto riguarda invece le imposte dirette nel 1981 si dovrebbe avere, in costanza di legislazione, una nuova risalita del tasso di crescita del gettito rispetto a quello previsto per il 1980 nei confronti del 1979 (22,5 per cento nel 1981 contro il 14,7 per cento nel 1980).

Va ricordato infatti che il contenimento nel 1980 del tasso di crescita delle imposte dirette, e in particolare dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, si ricollega alle misure previste nel disegno di legge finanziaria nel quale, al fine di contenere l'erosione dei redditi reali derivanti dall'elevato ritmo inflazionistico, è disposto un considerevole aumento delle detrazioni specie per i redditi di lavoro dipendente.

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

Ciò premesso, nella formulazione di previsioni tendenziali per il successivo biennio si prescinde da ogni ipotesi di ulteriori misure di carattere normativo .

Sempre con riferimento alle imposte dirette, nel 1982 si prevede una nuova riduzione del tasso di crescita (dal 22,5 al 18,3 per cento) in relazione all'ipotizzato progressivo minor ritmo di incremento dei prezzi e conseguentemente dei tassi di interesse, che dovrebbe riflettersi in particolare in un contenuto aumento del gettito dell'imposta sostitutiva.

Quale riflesso della delineata evoluzione del gettito tributario nel biennio 1981-1982 dovrebbe aversi un ulteriore aumento della pressione fiscale calcolata al lordo della quota IVA da devolvere alla CEE (miliardi 1.035 nel 1981 e miliardi 1.170 nel 1982) e al netto delle restituzioni e rimborsi di imposte dirette e indirette (rispettivamente miliardi 662 e 196 nel 1981 e miliardi 725 e 218 nel 1982).

Il prelievo tributario sul prodotto interno lordo dovrebbe salire dal 19,7 per cento nel 1980 al 19,9 per cento nel 1981 e al 20,4 per cento nel 1982.

In particolare, in assenza di nuove misure di detassazione volte ad attenuare gli effetti della progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dovrebbe tornare a crescere la pressione fiscale delle imposte dirette (dal 9,4 per cento nel 1980 al 10,1 per cento nel 1981 e al 12 per cento nel 1982), mentre una riduzione dovrebbe aversi per il comparto indiretto (dal 10,3 per cento nel 1980 al 9,8 per cento nel 1981 e al 9,7 per cento nel 1982).

Anche per quanto riguarda le entrate extra tributarie le ipotesi previsionali sono state formulate sulla base di un'attenta ricognizione dei vari cespiti con riferimento in alcuni casi alle correlate voci di spesa.

In particolare nell'ambito della categoria XI le previsioni di entrate per il finanziamento del Fondo sanitario nazionale e delle ritenute sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti sono state elaborate sulla base delle delineate ipotesi di incremento della massa salariale.

Le entrate del titolo III sono, in fase previsionale, pressochè integralmente corrispondenti alle somme iscritte a titolo di ammortamento dei beni mobili e immobili in appositi capitoli degli stati di previsione dei Ministeri del tesoro e delle finanze.

Per quanto riguarda le accensioni di prestiti, le cifre indicate per gli anni 1981 e 1982 corrispondenti all'ipotesi di ricorso al mercato finanziario, discendono ovviamente dalla proiezione delle altre entrate e delle spese a legislazione invariata e non tengono conto delle ulteriori esigenze connesse alle nuove scelte che si renderà necessario adottare.

**SPESE.**

4. Per le spese, la proiezione è venuta sviluppandosi sulla base di criteri diversificati in relazione alla natura di oneri quantificati da specifiche disposizioni legislative, ovvero discendenti dall'automatica considerazione di parametri e meccanismi dettati dalle norme autorizzative o, infine, di spese che presentano un generale carattere di discrezionalità.

Per le spese predeterminate legislativamente si è tenuto conto per gli anni 1981 e 1982 delle scadenze degli oneri quali risultano stabilite

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

dalle rispettive autorizzazioni, considerando anche le specifiche autorizzazioni proposte col disegno di legge finanziaria.

Quest'ultimo, per le spese ripartite — in attuazione del disposto di cui all'articolo 18 della legge n. 468 del 1978 — ha indicato, con apposita norma, quelle iscritte nella competenza del bilancio annuale 1980 e quelle relative a ciascun anno del successivo biennio.

Analogamente si è provveduto per le normative speciali comportanti limiti di impegno e contributi continuativi.

Per i cosiddetti oneri inderogabili, cioè per le spese che si quantificano in modo automatico attraverso i meccanismi e i parametri desumibili dalle norme autorizzative, la proiezione è stata elaborata applicando tali meccanismi a partire dalle dotazioni del progetto di bilancio per il 1980, tenendo conto delle caratteristiche delle varie spese e dell'influenza del tasso di adeguamento monetario connesso con la tendenziale evoluzione dei prezzi impliciti del prodotto interno lordo.

Il terzo gruppo di spese, a carattere generalmente discrezionale, si identifica con l'adeguamento del fabbisogno e con gli accantonamenti sui fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso.

La proiezione delle spese per adeguamento del fabbisogno tiene conto dell'esigenza di assicurare l'operatività dell'Amministrazione; per gli anni 1981 e 1982, si è considerato un sostanziale congelamento delle dotazioni 1980 rivalutate in relazione all'ipotizzato tasso di aumento dei prezzi.

Anche per gli accantonamenti sui fondi speciali destinati a far fronte agli oneri derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati nel corso dell'esercizio, la proiezione per il biennio 1981-82 ha preso le mosse da quelli considerati nel bilancio di previsione per il 1980 e specificatamente indicate nel disegno di legge finanziaria.

Ne è risultato il seguente quadro di sintesi:

TABELLA N. 20

	1980	1981	Var. %	1982	Var. %
Spese correnti . . . . .	103.017	111.032	7,8	119.990	8,1
Consumi pubblici . . . . .	25.846	26.753	3,5	27.497	2,8
Trasferimenti di redditi . . . . .	64.961	69.936	7,7	75.649	8,2
Altre . . . . .	12.210	14.343	17,5	16.844	17,4
Spese in conto capitale . . . . .	21.147	22.121	4,6	19.040	— 14,0
Investimenti . . . . .	14.369	14.571	1,4	12.513	— 14,1
Diretti . . . . .	815	1.809	122,0	1.505	— 16,8
Indiretti . . . . .	12.184	11.866	— 2,6	10.668	— 10,1
Finanziari . . . . .	1.370	896	— 34,6	340	— 62,1
Altre . . . . .	6.778	7.550	11,4	6.527	— 13,5
Totale spese finali . . . . .	124.164	133.153	7,2	139.030	4,4

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

Le spese correnti si accrescono nel 1981 di 8.015 miliardi, pari al 7,8 per cento rispetto a quelle risultanti dal progetto di bilancio per il 1980; per il 1982, si hanno 8.958 miliardi di aumento pari all'8,1 per cento.

Nel conto capitale, si ha un contenuto aumento nel 1981 (miliardi 974, 4,6 per cento) ed una netta flessione nel 1982 (14 per cento).

Per singoli comparti, con riguardo all'aggregazione economica delle categorie di spesa, vengono ora indicati gli elementi più significativi di variazione, con l'avvertenza che i dati esposti potranno essere modificati, anche per importi rilevanti, dalla attribuzione alle varie categorie di spesa degli accantonamenti per provvedimenti legislativi in corso compresi nei fondi globali, a seguito del perfezionamento del relativo *iter* parlamentare.

I *consumi pubblici* (organi costituzionali, personale, beni e servizi e ammortamenti) che individuano gli oneri per il funzionamento dell'Amministrazione, si sviluppano a tassi nettamente inferiori a quelli medi della parte corrente: 3,5 per cento nel 1981 e 2,8 nel 1982.

Nel loro ambito, i servizi degli organi costituzionali si sviluppano secondo le ipotesi di incremento dei prezzi, considerando costante l'onere per il finanziamento pubblico dei partiti politici di cui alla legge n. 195 del 1974 e comprendendo per il 1981 la maggiore erogazione prevista a titolo di concorso nelle spese elettorali.

Per il personale in servizio, è stata formulata una previsione di crescita sulla base della prevedibile situazione di fatto del personale, quale risulta dalle previsioni delle singole Amministrazioni.

Non sono invece stati considerati tra le spese di personale per il 1981 e il 1982 gli oneri per la nuova misura dell'indennità integrativa speciale, nè quelli relativi alla trimestralizzazione della scala mobile, alla chiusura del vecchio contratto 1976-78 e al rinnovo del contratto per il periodo 1979-81, i cui accantonamenti si rinvengono rispettivamente nell'apposito fondo speciale (miliardi 2.260) e nel fondo globale di parte corrente del bilancio 1980 (miliardi 3.000).

La loro proiezione nel successivo biennio è stata effettuata tenendo conto dei previsti scatti dei punti di scala mobile e con la considerazione della continuità della spesa.

Le spese per il personale in quiescenza sono interessate essenzialmente dall'agganciamento delle pensioni alla dinamica salariale e dal previsto aumento delle partite pensionistiche.

Anche tale categoria non considera la maggiore spesa derivante, per ciascuno dei tre anni, dalle previste nuove misure dell'indennità integrativa speciale, il cui onere è compreso — come accennato — tra le altre spese correnti in apposito fondo.

Le maggiori esigenze per acquisto di beni e servizi sono dovute, in primo luogo, all'adeguamento degli stanziamenti alla ipotizzata lievitazione dei prezzi, assicurando nel contempo l'operatività delle Amministrazioni.

È stata considerata altresì la cessazione degli oneri recati da talune leggi, nonchè la ripartizione stabilita dal disegno di legge finanziaria

per gli oneri derivanti dalle leggi promozionali della Difesa (leggi n. 57 del 1975 e nn. 38 e 372 del 1977).

Le spese per gli ammortamenti, sia dei beni mobili che degli immobili, si evolvono in relazione all'aggiornamento delle quote di ammortamento valutate sulla scorta dei criteri fissati dalla legge n. 62 del 1964 e trovano contropartita nel titolo terzo delle entrate.

I *trasferimenti di redditi* comprendono le erogazioni correnti ad altri operatori economici e gli interessi sui debiti.

L'evoluzione stimata per il biennio 1981-82 appare in linea con quella media delle spese correnti.

La proiezione si basa sul congelamento delle dotazioni di spesa discrezionale sui livelli del bilancio 1980 e sulla considerazione di alcuni oneri non discrezionali, tra i quali:

- la cessazione, a partire dal 1981, delle erogazioni alle regioni per gli enti di sviluppo;
- l'adeguamento dei fondi per l'attuazione dell'ordinamento delle regioni a statuto speciale e del fondo comune regionale;
- l'onere per gli assegni e le pensioni di guerra, compreso il previsto aumento dell'indennità integrativa speciale;
- l'adeguamento delle pensioni ai ciechi, invalidi e sordomuti di cui alla legge n. 160 del 1975;
- il fondo sanitario nazionale di cui alla legge n. 833 del 1978;
- la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo di cui alla legge n. 38 del 1979;
- il fondo per l'integrazione di canoni di inquilini meno abbienti a seguito dell'introduzione dell'equo canone;
- le previste occorrenze per il pareggio dei bilanci di comuni e province;
- le maggiori spese per la proroga e l'estensione degli sgravi contributivi finalizzati alla riduzione del costo del lavoro e al contenimento dell'inflazione.

Ulteriori variazioni accrescitive derivano dalle maggiori quote di contributo all'ANAS, dal rimborso alle Ferrovie dello Stato degli oneri per obblighi di servizio pubblico e per disavanzo del fondo pensioni, nonché dalle maggiori spese per regolazioni contabili con le regioni siciliana e sarda.

Per gli interessi, si è tenuto conto della proiezione dei piani di ammortamento esistenti e del loro sviluppo per ciascuno degli anni considerati. La stima degli ulteriori oneri è derivata dalla prevista entità del ricorso al mercato per il periodo considerato e dal prevedibile carico di interessi calcolato sulla base dei tassi vigenti.

Le *altre spese correnti* si riferiscono alle poste correttive e compensative delle entrate e alle somme non attribuibili, ivi compreso il fondo speciale per provvedimenti legislativi in corso.

Sulle prime hanno influito le maggiori spese per risorse proprie CEE (dazi, prelievi agricoli e IVA).

L'andamento delle somme non attribuibili è principalmente da riferire al fondo per l'indennità integrativa speciale, determinato sulla base della consistenza numerica del personale e dell'ipotizzata evoluzione del costo della vita; all'esaurimento del fondo per l'occupazione giovanile nel 1980; infine alla proiezione del cennato fondo speciale per provvedimenti in corso.

Nel comparto delle spese in conto capitale, che presentano nel complesso un sensibile incremento nel 1981 e una notevole flessione nel 1982, la proiezione ha considerato la cadenza annuale recata dai singoli provvedimenti come stabilito nel disegno di legge finanziaria per le spese derivanti da leggi pluriennali.

Vengono in evidenza in primo luogo gli *investimenti*, lievemente in espansione nel 1981 e in linea con la flessione complessiva del comparto nel 1982.

Per gli investimenti diretti, le variazioni attengono essenzialmente agli interventi per la salvaguardia di Venezia, al piano per l'edilizia scolastica e carceraria, alla ricostruzione delle zone terremotate del Friuli e del Belice, alla costruzione di alloggi per il personale militare, al piano per gli aeroporti e soprattutto agli interventi aggiuntivi già previsti nella precedente legge finanziaria, il cui dimensionamento annuale è modificato nella nuova normativa proposta.

Gli investimenti indiretti attengono ai trasferimenti di capitale ad altri operatori economici ed enucleano la componente di gran lunga maggiore degli investimenti statali.

Il loro andamento nel triennio tiene conto principalmente dei seguenti interventi:

- provvedimenti per il rilancio dell'economia (leggi nn. 492 e 493 del 1975);
- provvidenze urgenti a favore dell'industria e dell'artigianato (legge n. 350 del 1976);
- credito agevolato all'industria (decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976);
- conferimenti di fondi al Mediocredito centrale (leggi nn. 536 del 1977; 393 del 1978 e disegno di legge finanziaria);
- edilizia residenziale (legge n. 457 del 1978);
- conferimento di fondi all'Artigiancassa (legge n. 776 del 1978 e disegno di legge finanziaria);
- ricostruzione del Friuli (leggi nn. 336 del 1976 e 546 del 1977);
- direttive CEE in agricoltura (legge n. 352 del 1976);
- finanziamento dell'attività agricola delle regioni (legge n. 403 del 1977);
- disciplina per il contenimento dei consumi energetici (decreto-legge n. 457 del 1978);
- piano per l'edilizia universitaria (legge n. 50 del 1976);
- finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno (leggi nn. 160 del 1969, 853 del 1971, 493 del 1975, 183 del 1976; decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976 e disegno di legge finanziaria);
- provvedimenti per la ristrutturazione industriale (legge n. 675 del 1977).

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

Gli investimenti finanziari concernono le partecipazioni azionarie e i conferimenti agli enti di gestione delle partecipazioni statali, nonché le anticipazioni per finalità produttive.

Tali oneri, che presentano una flessione in ambedue gli esercizi 1981 e 1982, sono determinati essenzialmente in base alla proiezione dei seguenti interventi:

- provvedimenti urgenti per le società ex EGAM (legge n. 279 del 1978);
- conferimenti al fondo di dotazione dell'ENEL (legge n. 206 del 1976 e decreto-legge n. 438 del 1979);
- conferimenti ai Banchi meridionali (decreto-legge n. 439 del 1979);
- riconversione industriale (legge n. 675 del 1977);
- edilizia residenziale (legge n. 457 del 1978) e acquisizione e urbanizzazione aree (legge n. 166 del 1975).

Le altre spese del conto capitale attengono alle anticipazioni non produttive, (essenzialmente le somme da erogare per la copertura dei disavanzi di gestione delle Aziende autonome) e alle altre somme non attribuibili.

Queste ultime considerano lo sviluppo del fondo speciale per provvedimenti legislativi in corso, la definizione dei quali successivamente darà luogo all'allocazione dei previsti oneri nelle competenti categorie di spesa, soprattutto in quelle relative agli investimenti; nonché del fondo da ripartire per gli interventi nei settori zootecnia, produzione ortofrutticola, forestazione e irrigazione (legge «quadrifoglio» n. 984 del 1977).

Sotto il profilo funzionale della spesa, il bilancio triennale 1980-1982 si sintetizza nel seguente progetto:

TABELLA N. 21

**SPESE FINALI DEL BILANCIO TRIENNALE 1980-1982**  
**SOTTO L'ASPETTO FUNZIONALE**  
(miliardi di lire)

	1980	% comp.	1981	% comp.	1982	% comp.
Amministrazione generale . . .	3.273	2,6	3.503	2,7	3.758	2,7
Difesa nazionale . . . . .	4.809	3,9	5.118	3,9	5.296	3,8
Giustizia . . . . .	892	0,7	991	0,7	1.066	0,8
Sicurezza pubblica . . . . .	2.116	1,7	2.164	1,6	2.212	1,6
Relazioni internazionali . . . .	2.479	2,0	2.565	1,9	2.653	1,9
Istruzione e cultura . . . . .	12.617	10,2	12.913	9,7	13.123	9,4
Azione ed interventi nel campo delle abitazioni . . . . .	1.628	1,3	1.916	1,4	818	0,6
Azione ed interventi nel campo sociale . . . . .	26.060	21,0	26.149	19,6	26.608	19,1
Trasporti e comunicazioni . . .	8.098	6,5	9.713	7,3	10.513	7,6
Azione ed interventi nel campo economico . . . . .	10.913	8,8	9.890	7,4	9.350	6,7
Interventi a favore della finanza locale e regionale . . . .	22.654	18,2	24.434	18,4	26.432	19,0
Oneri non ripartibili . . . . .	28.625	23,1	33.797	25,4	37.201	26,8
<b>In complesso . . . . .</b>	<b>124.164</b>	<b>100</b>	<b>133.153</b>	<b>100</b>	<b>139.030</b>	<b>100</b>

Le voci che presentano una dinamica più accentuata si riferiscono agli oneri non ripartibili, (dal 23,1 per cento al 26,8 per cento del totale), agli interventi a favore della finanza regionale e locale (dal 18,2 per cento al 19 per cento) e agli interventi nel settore dei trasporti e delle comunicazioni (dal 6,5 per cento al 7,6 per cento).

Nei restanti settori, si nota, in termini compositivi, o una stazionarietà o una modesta flessione.

Tuttavia, occorre considerare che gran parte degli oneri inseriti tra quelli non ripartibili si distribuiranno nel corso del triennio tra le varie voci funzionali specifiche, modificando pertanto anche in misura notevole l'attuale quadro complessivo.

Si ricorda, infatti, che degli oneri non ripartibili una grossa parte si riferisce agli accantonamenti sui fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso.

#### AZIENDE AUTONOME.

5. La proiezione per il 1981 e il 1982 delle delineate previsioni di competenza per il 1980 evidenzia un ulteriore aumento del disavanzo di parte corrente che dovrebbe risultare pari a miliardi 3.919 nel 1981 e a 4.414 nel 1982.

Per contro, il saldo netto da finanziarie, pari, si è visto, a miliardi 3.997 nel 1980 dovrebbe progressivamente ridursi a miliardi 3.165 nel 1981 e a miliardi 2.606 nel 1982.

Tali saldi, occorre precisare, sono risultanze di spese ed entrate al netto degli oneri derivanti dagli aumenti dell'indennità integrativa speciale e dal rinnovo dei contratti di lavoro del personale e delle correlate sovvenzioni straordinarie a carico del bilancio statale per le quali sono previsti accantonamenti nello stesso bilancio.

La ragione prima della contrastante evoluzione dei due saldi è nella forte lievitazione delle somme iscritte a titolo di ammortamento che, come è noto, sono contabilizzate per quanto riguarda la spesa tra gli oneri di parte corrente e per quanto riguarda l'entrata tra le partite in conto capitale.

Tale forte crescita (+miliardi 1.031 nel 1981 e +miliardi 407 nel 1982) riguarda essenzialmente il bilancio dell'Azienda ferroviaria.

Concorre altresì alla contrazione del saldo netto da finanziare la progressiva riduzione delle spese di investimento stante l'esaurirsi nel triennio degli stanziamenti previsti in alcune importanti leggi di settore quali, in primo luogo, per il settore ferroviario le ricordate leggi nn. 377 del 1974 e 503 del 1978 che esauriscono le loro assegnazioni con l'anno 1980, e il programma triennale di interventi nel settore stradale di cui agli articoli nn. 41 e 42 della legge n. 843 del 1978 (legge finanziaria) che viene ad esaurimento nel 1981.

Confermata, per contro, la tendenziale crescita degli investimenti nei settori postelegrafonico e telefonico e di quelli di competenza della Azienda dei Monopoli.

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

TABELLA N. 22

Entrate - Spese	1980	1981	1982
	Risultati complessivi (miliardi di lire)		
<i>Entrate:</i>			
Correnti . . . . .	7.946	8.981	9.693
Conto capitale . . . . .	2.597	3.768	4.329
	10.543	12.749	14.022
Accensione di prestiti . . . . .	4.543	3.924	3.514
	15.086	16.673	17.536
<i>Spese:</i>			
Correnti . . . . .	10.931	12.900	14.107
Conto capitale . . . . .	3.609	3.014	2.521
	14.540	15.914	16.628
Rimborso di prestiti . . . . .	546	759	908
	15.086	16.673	17.536
	Risultati differenziali (miliardi di lire)		
Risparmio pubblico . . . . .	— 2.985	— 3.919	— 4.414
Saldo netto da finanziare . . . . .	— 3.997	— 3.165	— 2.606
Ricorso lordo al mercato . . . . .	4.543	3.924	3.514

A contenere la caduta degli investimenti nel 1982, a seguito dell'esaurirsi del Piano triennale dell'ANAS, concorre altresì l'aumento delle spese per rinnovamenti e migliorie nel settore ferroviario finanziate con parte delle rilevate assegnazioni iscritte a titolo di ammortamento tra le spese correnti del bilancio dell'Azienda ferroviaria.

È chiaro che la rilevata tendenza riduttiva degli investimenti nel 1981 e 1982 per il comparto delle Aziende non esprime certo una minore volontà di intervento pubblico in settori vitali nel campo delle infrastrutture; esso sottolinea piuttosto la necessità di addivenire in tempi solleciti alla programmazione e finanziamento di nuovi piani di investimento al fine di non interrompere e se possibile accelerare l'azione volta a rendere sempre più razionali e produttive per le esigenze dell'utenza le nostre strutture viarie.

Con riferimento alle altre categorie di spesa da sottolineare i relativamente modesti tassi di crescita delle spese correnti, al netto degli ammortamenti, (+10 per cento nel 1981 e +7,7 per cento nel 1982) e, in particolare, delle spese di personale (+6,6 per cento nel 1981 e +6,3 per cento nel 1982).

Tale contenuta crescita, peraltro, si ricollega in via diretta alla rilevata non considerazione degli oneri derivanti dagli aumenti della indennità integrativa speciale e dal rinnovo dei contratti.

Quanto alle entrate correnti la loro crescita (+13 per cento nel 1981 e +7,9 per cento nel 1982) è fortemente influenzata dalle previste maggiori erogazioni a carico del bilancio statale che, al netto delle richiamate sovvenzioni straordinarie, salgono dai 2.850 miliardi nel 1980 a 3.341 nel 1981 e miliardi 3.633 nel 1982.

A tali importi vanno aggiunte le altre erogazioni del bilancio statale introitate dalle Aziende in conto capitale (miliardi 1.142 nel 1981 e miliardi 1.286 nel 1982) e le anticipazioni a copertura del disavanzo di gestione delle Ferrovie e delle Poste (rispettivamente miliardi 1.609 e 1.776 nel 1982).

Pertanto il complessivo onere a carico del bilancio statale per il complesso delle Aziende risulta previsto nel triennio pari a miliardi 6.525, per il 1980, miliardi 7.479 nel 1981 e 8.304 nel 1982. A tali ammontari nel corso degli esercizi si aggiungeranno quelli per erogazioni straordinarie a fronte di miglioramenti economici al personale.