

## CAPITOLO V

## IL BILANCIO DELLO STATO

## V.1. — IL BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO PER L'ANNO 1981.

## a) Quadro generale riassuntivo.

1. Il quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione dello Stato per il 1981 conclude, nella versione di competenza, con le seguenti cifre:

	(miliardi di lire)
A) Entrate per operazioni finali . . . . .	104.646
(di cui tributarie) . . . . .	(85.325)
B) Spese complessive . . . . .	171.490
(di cui per operazioni finali) . . . . .	(159.614)
C) Ricorso al mercato (B—A) . . . . .	66.844

Le cifre sintetizzano i risultati della costruzione del progetto di bilancio per il 1981, in termini di competenza, secondo l'impostazione ad esso conferita sulla base del criterio della « legislazione invariata », diversamente da quanto operato per i bilanci di previsione dei due precedenti esercizi, i quali scontavano già nel progetto iniziale gli effetti derivanti dal contestuale disegno di legge finanziaria.

A tale nuovo orientamento si è pervenuti a seguito di un processo di ripensamento delle procedure e dei meccanismi configurati nella legge n. 468 del 1978, recante riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio.

Come è noto, la riforma contabile prevede la legge finanziaria e quella di bilancio come strumenti legati fra loro da un rapporto di coerenza e di complementarietà; esse, quindi, pur concorrendo a definire il procedimento globale di formazione delle scelte di bilancio, agiscono tuttavia su piani concettualmente distinti e con differenti aree di discrezionalità.

Le vicende che hanno caratterizzato l'*iter* parlamentare del disegno di legge di bilancio per il 1980 e del contestuale disegno di legge finanziaria hanno contribuito in modo determinante, attraverso le approfondite discussioni cui hanno dato luogo, a consigliare l'adozione della nuova impostazione del bilancio di previsione mantenendo le sue statuizioni distinte, non solo sul piano concettuale, ma anche sul piano tecnico-giuridico, da quelle derivanti dalla legge finanziaria.

L'esperienza di questi primi due anni di applicazione della riforma contabile ha mostrato infatti come la presentazione di un bilancio annuale, che già sconti le modifiche contenute nella legge finanziaria, produce incertezze nella valutazione del rapporto fra i due strumenti e non pone adeguatamente in luce gli effetti finanziari derivanti dalle singole misure proposte.

La soluzione adottata consente una procedura di formazione e presentazione dei due documenti più in linea con le procedure previste dai regolamenti parlamentari; inoltre, in caso di ricorso all'esercizio provvisorio, la gestione del bilancio può aver luogo nei termini previsti dalla legge, con la piena validità dei supporti legislativi.

Gli effetti sulle dotazioni di bilancio derivanti dal contestuale disegno di legge finanziaria formeranno oggetto — una volta definito l'*iter* parlamentare del medesimo — di apposita nota di variazioni al progetto di bilancio, nota che, in sostanza, configurerà il passaggio da previsioni costituite sulla base degli andamenti spontanei dell'assetto legislativo in assenza di ogni intervento correttivo, al piano di gestione annuale coerente con gli indirizzi programmatici esposti dal Governo nella presente Relazione previsionale e programmatica.

Altra novità di rilievo del documento previsionale per il 1981 è costituita dal raffronto — nelle singole tabelle del disegno di legge — delle dotazioni previste con quelle « assestate » e non con quelle iniziali del 1980.

La prima esperienza di provvedimento legislativo di assestamento delle previsioni di bilancio, elaborato in base alla statuizione del primo comma dell'articolo 17 della legge n. 468 del 1978 e trasfuso nell'apposito disegno di legge attualmente all'esame delle Camere (A.S. 977), ha infatti reso scarsamente significativo un raffronto con le entità iniziali di bilancio, quasi del tutto superate dalla concreta realtà gestionale, consigliandone la sostituzione con quelle aggiornate.

L'innovazione non riveste soltanto carattere formale, ma incide in senso positivo sul livello qualitativo delle informazioni e sulle caratteristiche di leggibilità e di trasparenza delle previsioni, soprattutto in considerazione del fatto che le previsioni iniziali del 1980 scontavano valutazioni presuntive dei residui ampiamente divergenti da quelle accertate in sede consuntiva.

2. Una sintesi dei criteri che hanno ispirato l'elaborazione delle previsioni di competenza per il 1981 evidenzia diversi profili ricostruttivi per le entrate e per le spese.

L'applicazione del criterio della legislazione invariata ha comportato dal lato della spesa il recepimento nelle dotazioni di bilancio delle quote degli oneri pluriennali stabilite per il 1981 dalla precedente legge finanziaria, nonché la proiezione, per il medesimo esercizio, degli accantonamenti per provvedimenti legislativi in corso inseriti negli appositi fondi speciali del bilancio 1980 ed il cui iter parlamentare non si è ancora concluso.

In particolare, per le spese a carattere pluriennale la soluzione adottata consente di evidenziare la rimodulazione che sarà operata sui singoli stanziamenti e per ciascuna autorizzazione di spesa dalla nuova legge finanziaria, fornendo esatta contezza della manovra di adeguamento non solo alle mutevoli condizioni del quadro economico di riferimento, ma anche alle concrete capacità operative delle singole amministrazioni cui è demandata l'attuazione degli interventi.

Per quanto concerne gli accantonamenti sui fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso, accanto alla cennata proiezione di partite non ancora legislativamente definite sono state inserite alcune poste concernenti interventi di grande rilievo socio-economico, aventi notevoli implicazioni di ordine istituzionale, il cui supporto legislativo viene a cessare col corrente anno, come quelle relative alla finanza locale.

Ciò al fine di consentire la prosecuzione di tali interventi — senza deleterie soluzioni di continuità e nella stessa misura già assentita dalle Camere con l'approvazione del precedente bilancio — anche in caso di ricorso all'esercizio provvisorio mediante l'approntamento della necessaria copertura finanziaria per provvedimenti legislativi da varare entro la fine dell'esercizio in corso.

I delineati aspetti particolari vanno inquadrati nell'ambito dei rigorosi criteri di realismo che hanno informato la definizione delle previsioni di spesa, anche per la parte non direttamente quantificata dalle norme legislative o perché connessa a parametri predeterminati (oneri inderogabili) o in quanto lasciata in qualche misura alla discrezionalità dell'Amministrazione (fabbisogno).

Come si esporrà più diffusamente in prosieguo tale impostazione discende dalla stessa filosofia alla base della riforma contabile di cui alla legge n. 468 del 1978, globalmente intesa a ridurre progressivamente il divario tra autorizzazioni di competenza ed effettive esigenze, condizionate dalla realizzabilità degli interventi in termini di cassa.

Con riferimento alle entrate, le nuove previsioni — pur se elaborate, in linea generale, a legislazione vigente, considerano in specifica appostazione, per un importo di 1.180 miliardi, il maggior gettito netto conseguente all'ulteriore proroga proposta con l'articolo 1 del disegno di legge finanziaria del termine del 31 dicembre 1980 di riserva all'Erario del gettito dell'ILOR (nelle more dell'approvazione di tale proposta la previsione iscritta nel capitolo di competenza è limitata al gettito per ruoli e versamento in acconto relativo a imponibili maturati fino alla predetta data) e ad alcune misure tributarie in materia di imposte dirette attualmente allo studio.

Nella formulazione delle previsioni per il nuovo anno si è altresì considerato il maggiore gettito derivante, oltreché dalla evoluzione tendenziale o da misure normative, dal recupero di evasione conseguente a provvedimenti legislativi (legge finanziaria 1980 e decreto-legge n. 503 del 1980) e amministrativi (decreto del Presidente della Repubblica correttivo in materia di IVA) già adottati o previsti e ad un'azione di accertamento e repressione sempre più incisiva.

Più specificatamente, la previsione delle entrate tributarie per il 1981 - prese a base di riferimento, da una parte, la ricognizione dell'andamento del gettito tributario nei primi mesi dell'anno operata ai fini del provvedimento per l'assestamento del bilancio dell'anno in corso e, dall'altra parte, le più recenti indicazioni riguardanti soprattutto l'andamento del gettito dell'autotassazione e l'ulteriore evoluzione del quadro congiunturale - è stata elaborata principalmente sulla scorta della prevista evoluzione di alcune variabili macroeconomiche particolarmente influenti sull'andamento del gettito tributario.

Si è naturalmente poi tenuto conto delle misure in materia tributaria recate dal decreto-legge n. 503 del 1980 e dal decreto del Ministro delle finanze 12 agosto 1980 che ha disposto l'aumento del canone radio-televisivo.

3. Delineati i criteri posti a base della elaborazione delle nuove previsioni di entrata e di spesa, appare opportuno esaminare brevemente i grandi aggregati del bilancio e i relativi risultati differenziali.

La successiva tabella n. 1 - nella quale sono sintetizzate le grandi cifre del nuovo quadro previsionale delle Amministrazioni dello Stato per il 1981 a raffronto con le corrispondenti entità del precedente esercizio aggiornate al momento del provvedimento di assestamento - fa emergere la struttura espositiva conferita al quadro generale riassuntivo del bilancio dalla riforma contabile ed evidenzia anche i raffronti tra i più significativi risultati differenziali.

I grandi aggregati di entrata e di spesa in cui si articolano le previsioni statali di competenza per il 1981 verranno illustrati in seguito nei loro aspetti salienti, con particolare riferimento alle cause di variazioni.

Ci si limita in questa sede a brevi considerazioni sul significato e sulle implicazioni dei principali risultati differenziali.

In proposito, nel valutare l'elevato ordine di grandezza confermato dai saldi ed il generale andamento migliorativo evidenziato, occorre sottolineare due ordini di considerazioni.

È da precisare per un verso che i risultati differenziali di bilancio identificano ormai gli squilibri dell'intero settore pubblico allargato quale definito dalla legge di riforma contabile, con esclusione dell'ENEL. Trattasi di un primo rilevante risultato della politica seguita negli anni più recenti, sulle linee maestre della riforma, tendente all'integrale accollo al bilancio statale, a fini di risanamento, dei disavanzi pregressi e del finanziamento dei fabbisogni non coperti da entrate proprie degli enti pubblici.

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

TABELLA 1

BILANCIO STATALE DI COMPETENZA PER IL 1981 (A LEGISLAZIONE VIGENTE)  
A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI ASSESTATE PER IL 1980

(in miliardi di lire)

	Previsioni assestate 1980 (A.S. 977)	Previsioni iniziate 1981 (a legislazione vigente)	Variazioni
<b>ENTRATE</b>			
Titolo I. - Entrate tributarie . . . . .	64.786	85.325	20.539
Titolo II. - Entrate extratributarie . . . . .	16.412	19.182	2.770
Titolo III. - Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti . . . . .	94	139	45
Totale entrate finali . . . . .	81.292	104.646	23.354
Accensione di prestiti . . . . .	75.433	66.844	— 8.589
Totale complessivo entrate . . . . .	156.725	171.490	14.765
<b>SPESE</b>			
Titolo I. - Spese correnti . . . . .	120.804	133.223	12.419
Titolo II. - Spese in conto capitale . . . . .	23.002	26.391	3.389
Totale spese finali . . . . .	143.806	159.614	15.808
Rimborso di prestiti . . . . .	13.206	11.876	— 1.330
Totale complessivo spese . . . . .	157.012	171.490	14.478
Risparmio pubblico . . . . .	— 39.606	— 28.716	10.890
Saldo netto da finanziare . . . . .	— 62.514	— 54.968	7.546
Indebitamento netto . . . . .	— 58.671	— 50.681	7.990
Ricorso al mercato . . . . .	— 75.720	— 66.844	8.876

Per l'altro verso, va considerato che le evoluzioni esposte riflettono gli andamenti « inerziali » dei grandi aggregati di bilancio sulla base della legislazione vigente, come precisato in precedenza. Tali andamenti sono da assumere pertanto come meramente indicativi della tendenza che si sarebbe avuta in assenza di qualsiasi azione modificativa e correttiva da parte del Governo, azione che invece costituisce il compito principale cui l'Esecutivo si accinge a porre mano sulla base delle indicazioni della presente Relazione previsionale e programmatica, attraverso lo strumento della legge finanziaria il cui disegno di legge viene contestualmente presentato alle Camere.

È da sottolineare che le modifiche e le integrazioni da introdurre nell'assetto legislativo esistente si rifletteranno sugli aggregati di bilancio ampliando la dimensione e la qualità degli interventi finanziari dal lato della spesa senza una adeguata contropartita dal lato delle entrate; da ciò conseguirà un peggioramento dei risultati differenziali del quale si avrà puntuale contezza in sede di presentazione della prevista Nota di variazioni al bilancio di previsione.

b) *Analisi delle cause di variazione.*

1. Le entrate per operazioni finali sono previste per il 1981 in 104.646 miliardi con un aumento sulle previsioni assestate del precedente esercizio di miliardi 23.354, pari al 28,7 per cento.

Si è già detto tuttavia che le previsioni assestate del 1980 non rispecchiano, specie per le entrate tributarie, le presumibili risultanze definitive dello stesso anno.

In relazione a ciò appare più significativo analizzare il dettaglio delle cause di variazione del gettito tributario facendo riferimento alle nuove previsioni per il 1980 quali, al momento, si delineano sulla base delle misure contenute nel decreto-legge n. 503 del 1980 e delle più recenti indicazioni del quadro macroeconomico di riferimento.

Nella tabella n. 2 sono poste a raffronto le previsioni di competenza per il 1981 a legislazione invariata e con le modifiche normative proposte in tema di IRPEF e ILOR, con quelle iniziali del 1980 contenute nella legge di bilancio, quelle assestate con lo specifico disegno di legge (A. S. n. 977) e quelle relative alle prevedibili risultanze consuntive del 1980, tenuto conto delle misure contenute nel decreto-legge n. 503 del 1980 e nel decreto del Ministro delle finanze dello scorso 12 agosto e delle ultime previsioni sull'andamento del gettito formulate in base alla più recente evoluzione del quadro macroeconomico.

Il tasso di accrescimento tra previsioni 1981 (comprehensive delle modifiche proposte) e presunte risultanze del 1980 è pari al 23,3 per cento e, quindi, sensibilmente superiore all'ipotesi assunta circa l'evoluzione del prodotto interno lordo (18 per cento).

Per un più corretto apprezzamento dell'evoluzoine della previsione fiscale, va ricordato che tali previsioni sono al netto della quota di

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

TABELLA 2

BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI DELLE PREVISIONI  
TRIBUTARIE 1981 A RAFFRONTO CON QUELLE AGGIORNATE PER IL 1980

(in miliardi di lire)

TRIBUTI	PREVISIONI 1980			PREVISIONI 1981	
	Iniziali L. 149/80	RETTIFICATE		A legislazione invariata com- preso recupe- ro evasione con provvedi- mento ammi- nistrativo	Con manovra normativa
		Provvedimen- to di assesta- mento (A.S. 977)	Secondo ag- giornamento (incluso getti- to D.L. 503/ 1980)		
<i>Imposte sul patrimonio e sul reddito</i>	30.870	33.075	35.520	43.880	45.060
IRPEF . . . . .	19.950	20.600	21.540	30.130	28.480
IRPEG . . . . .	1.850	2.120	2.580	3.075	3.075
ILOR . . . . .	3.300	3.520	4.220	(a) 2.120	4.950
Imposta sostitutiva . . . . .	4.700	5.765	6.030	7.625	7.625
Tributi soppressi . . . . .	500	500	500	300	300
Altre entrate . . . . .	570	570	650	630	630
<i>Tasse e imposte sugli affari</i>	20.180	20.675	22.407	28.020	28.020
IVA . . . . .	15.080	15.575	16.525	21.650	21.650
Altre entrate . . . . .	5.100	5.100	5.882	6.370	6.370
<i>Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane</i>	8.457	8.457	8.700	9.440	9.440
Oli minerali . . . . .	6.800	6.800	6.897	7.470	7.470
Altre entrate . . . . .	1.657	1.657	1.803	1.970	1.970
<i>Monopoli</i>	2.050	2.050	2.050	2.250	2.250
<i>Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco</i>	529	529	529	555	555
Tot. entrate tributarie . . . . .	62.086	64.786	69.206	84.145	85.325

(a) Comprende le entrate dei ruoli e per saldo di autotassazione.

gettito IVA devoluta alla CEE (miliardi 1.050 nel 1980 e miliardi 1.609 nel 1981) e al lordo dei rimborsi di imposte dirette e indirette (rispettivamente miliardi 770 e 221 nel 1980 e miliardi 799 e 203 nel 1981).

Per il 1981 le indicate previsioni di gettito mostrano una crescita della pressione fiscale dal 20,9 al 22 per cento riferibile sia all'imposizione diretta (dal 10,7 all'11,3 per cento) che a quella indiretta (dal 10,4 al 10,6 per cento).

Altro aspetto da sottolineare è l'ulteriore crescita dell'incidenza sugli introiti tributari dell'Erario del gettito derivante dall'imposizione diretta (52,8 per cento in luogo del 51,3 nelle previsioni rettificate 1980) rispetto a quella indiretta.

Per ciascuna categoria tributaria si espongono, qui di seguito, i criteri previsionali seguiti e gli elementi più significativi che hanno condotto a formulare le valutazioni dei principali cespiti.

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 1981, infatti, gli introiti per IRPEF, IRPEG, ILOR e sostitutiva assicurano il 97,9 per cento del complessivo gettito derivante dall'imposizione diretta contro il 96,8 per cento delle previsioni rettificate del 1980.

L'IRPEF dai 21.540 miliardi di introiti previsti per il 1980 sale a 30.130 miliardi nel 1981 con un incremento del 39,9 per cento malgrado l'aumento dal 75 all'85 per cento della percentuale da anticipare nel 1980: in termini omogenei la crescita del gettito risulterebbe pari al 43,8 per cento.

In dettaglio l'importo di 30.130 miliardi è così articolato:

ruoli: miliardi 580, al lordo degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo, prolungata rateazione, o mancato pagamento delle pene pecuniarie, sovrattasse varie con un aumento di miliardi 80 rispetto alle previsioni rettificate 1980;

ritenute sulle retribuzioni dei dipendenti di amministrazioni pubbliche: miliardi 3.820. Tale importo, superiore di miliardi 1.020 alla previsione rettificata per il 1980 sconta un'evoluzione tendenziale in linea con una crescita della massa salariale del 18 per cento e un coefficiente di elasticità di 1,9;

ritenute sulle retribuzioni dei dipendenti privati: miliardi 17.210 contro miliardi 11.700 della previsione rettificata per il 1980 a seguito, anche per tale comparto, di una crescita della massa salariale del 18 per cento e di un coefficiente di elasticità di 1,9;

ritenute di acconto sui redditi di lavoro autonomo: miliardi 1.080 con un aumento di 180 miliardi, rispetto alla previsione rettificata per il 1980 in relazione a un incremento dei redditi intorno al 18 per cento;

versamento a saldo: miliardi 3.240 rispetto a miliardi 2.670 del 1980. Tale gettito sconta un incremento medio dei redditi im-



nibili nel corso del 1980 intorno al 23 per cento e un coefficiente di elasticità pari a 1,5;

versamento in acconto: miliardi 4.200 contro miliardi 2.950 nel 1980 sulla base di una percentuale di realizzazione pari a circa il 68 per cento.

Va ricordato che l'indicato importo previsto a titolo di IRPEF potrebbe ridursi ove trovino accoglimento le varie proposte di revisione della curva della aliquota e riduzione della pressione fiscale sulle famiglie con unica fonte di reddito.

Per quanto riguarda l'IRPEG, è stimato un gettito di miliardi 3.075 superiore del 19,2 per cento a quello del 1980 (miliardi 2.580). Va sottolineato come anche per tale tributo, al pari dell'IRPEF, l'incremento rispetto al 1980 risulta limitato dall'intervenuto aumento a decorrere dallo stesso anno dal 75 all'85 per cento della quota da versare in anticipo: in termini omogenei l'incremento del gettito sarebbe di miliardi 695, pari perciò al 28 per cento.

Il gettito previsto risulta così articolato:

ruoli e connessi interessi e finalità: miliardi 85 contro miliardi 80 nel 1980;

versamento a saldo: miliardi 1.170 contro miliardi 1.100 del 1980 sulla base di un incremento degli imponibili nel corso del 1980 intorno al 25 per cento;

versamento in acconto: miliardi 1.820 con un aumento di miliardi 420 sul 1980 sulla base di una percentuale di realizzazione pari a circa il 71 per cento.

Per l'ILOR il gettito iscritto per il 1981 nello specifico capitolo di bilancio è limitato agli introiti riferibili a imponibili maturati fino al 31 dicembre 1980 in quanto, sulla base dell'attuale normativa, dalla stessa data dovrebbe venire a cessare la riserva all'Erario del gettito del tributo.

In dettaglio il complessivo importo di miliardi 2.120 risulta così articolato:

ruoli e connessi interessi e finalità: miliardi 300 contro miliardi 250 della previsione rettificata 1980;

versamento a saldo delle persone giuridiche: miliardi 1.045 con un aumento di miliardi 95 nel 1980 in relazione a un incremento degli imponibili nel corso del 1980 intorno al 24 per cento;

versamento a saldo delle persone fisiche: miliardi 775 rispetto a miliardi 810 del 1980. Tale previsione viene formulata stimando un maggior gettito di circa 50 miliardi per progressiva riduzione delle case fruente dell'esenzione venticinquennale e una crescita degli imponibili del 15 per cento. L'assunzione di un tasso di crescita inferiore a quello ipotizzato per i redditi delle persone giuridiche sconta, con riferimento ai redditi delle abitazioni, l'invarianza di quelli catastali e un aumento pari al 75 per cento dell'indice del costo della vita di quelli concessi in affitto.

Va sottolineato come anche per tale tributo il raffronto con le somme riscosse allo stesso titolo nel 1980 risenta dell'intervenuto aumento, a decorrere dallo stesso 1980, dal 75 all'85 della percentuale da versare in anticipo.

Per quanto riguarda i versamenti in acconto il relativo gettito (miliardi 2.830), stante l'attuale normativa, non risulta iscritto nello specifico capitolo di bilancio, ma, in relazione alla prevista proroga del termine di riserva all'Erario, trova considerazione, insieme al minor gettito conseguente alla proposta di revisione delle aliquote IRPEF, in specifica appostazione relativa ai provvedimenti legislativi in corso.

Per l'imposta sostitutiva viene formulata una previsione di 7.525 miliardi con un aumento di miliardi 1.595 rispetto al valore rettificato per il 1980.

Tale previsione si basa sull'ipotesi, ancora in larga misura da verificare, di una crescita dei depositi e dei tassi di interesse pari, rispettivamente, al 19 e al 10 per cento nonché sull'intervenuta modifica, (da due terzi a otto decimi) a seguito del più volte ricordato decreto-legge n. 503 del 1980, della percentuale di acconto da versare dalle aziende di credito.

Sotto quest'ultimo aspetto va sottolineato come il 1981 benefici, rispetto al 1980, dell'entrata a regime della citata modifica limitata per il 1980 alla sola quota da versare a novembre.

Ulteriormente ridotto da 500 a 300 miliardi il gettito previsto per riscossione di tributi soppressi in relazione al progressivo esaurimento delle relative iscrizioni a ruolo.

Ridotto altresì da 650 a 630 miliardi il gettito dei tributi minori rispetto alla previsione rettificata per il 1980 la quale, va ricordato, sconta, per 80 miliardi, l'introito *una tantum* derivante dalle norme contenute nella circolare del Ministero delle finanze, n. 32 sulla definizione del contenzioso in materia di imposte di successione.

Tra le tasse e imposte sugli affari (miliardi 28.020 nel 1981 contro miliardi 22.407 nelle previsioni rettificate per il 1980), rilievo preminente assume l'imposta sul valore aggiunto che, prevista nel nuovo anno in 21.650 miliardi, vede accrescere la sua incidenza percentuale sia sul comparto dell'imposizione indiretta (dal 49,1 per cento nelle previsioni rettificate 1980 al 53,8 per cento nel 1981), sia sul complessivo gettito tributario (dal 23,9 per cento al 25,4 per cento).

L'indicato importo iscritto nel progetto di bilancio tra le entrate tributarie sconta una crescita del gettito lordo da 21.575 a 27.709 miliardi a un tasso, pari al 28,4 per cento, superiore alle ipotesi di evoluzione del PIL e dei consumi anche quale riflesso della entrata a regime dell'accorpamento delle aliquote IVA previsto dal decreto legge n. 503 del 1980 e di un significativo recupero di evasione conseguente alle misure legislative e amministrative, già adottate o in programma.

Dell'indicato gettito lordo, miliardi 1.609 (miliardi 1.050 nel 1980) trovano iscrizione tra le entrate extra-tributarie quale quota di spe-

cifica pertinenza da devolvere alla CEE, mentre miliardi 4.450 (miliardi 4.000 nel 1980) saranno direttamente utilizzati per l'effettuazione dei rimborsi.

Per quanto riguarda gli altri cespiti della categoria è previsto un introito complessivo di miliardi 6.370 in larga misura riferito: alle imposte di registro (miliardi 2.020), di bollo (miliardi 1.760) e relativa imposta surrogatoria (miliardi 450) e al canone radiotelevisivo (miliardi 700).

Rispetto al 1980 si ha per il complesso di tali cespiti minori un maggior gettito di miliardi 298.

Va ricordato tuttavia che l'evoluzione tendenziale di tali tributi risulta condizionata, per un verso, dalla maggiore incidenza (+ miliardi 180) nel 1981 dell'aumento del canone radiotelevisivo decorrente dall'ultimo quadrimestre del 1980 e, per altro verso, dalla considerazione nelle previsioni rettificata per il 1980 di un introito *una tantum* di 702 miliardi in relazione alle norme contenute nella circolare del Ministero delle finanze 2 luglio 1980, n. 32 sulla definizione del contenzioso in materia di imposte di registro e ipotecaria.

Per quanto riguarda le imposte sulla produzione consumi e dogane, nel complesso la previsione 1981 viene a determinarsi in 9.440 miliardi con un aumento di 741 miliardi sulla previsione rettificata per il 1980. Di questi, miliardi 242 sono relativi alle misure contenute nel decreto-legge n. 503 del 1980 e 499 sono connessi alla prevista evoluzione della produzione e dei consumi a legislazione invariata.

Va ricordato che i cespiti di maggior peso compresi nella categoria sono strettamente influenzati dall'andamento « reale » della produzione e dei consumi che, in relazione al carattere « specifico » di numerosi tributi, ne condiziona in maniera sostanziale i gettiti.

In particolare per l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali è previsto per il 1981 un gettito di 7.470 miliardi con un aumento di 573 miliardi rispetto alle prevedibili risultanze consuntive del 1980. Tale aumento sconta una crescita dei consumi intorno al 7 per cento e una maggiore incidenza degli inasprimenti previsti nel decreto-legge n. 503 del 1980.

L'ipotesi di un tasso di crescita dei consumi relativamente contenuto appare opportuna in considerazione della incidenza sui consumi stessi di eventuali adeguamenti non fiscali di prezzo in relazione agli aumenti alla fonte dei prodotti petroliferi.

Tra gli altri cespiti minori della categoria, di rilievo il gettito dell'imposta sugli spiriti (miliardi 400) dopo il forte aumento del prelievo (da 120.000 a 300.000 lire per ettanidro) disposto dal decreto-legge n. 503 del 1980; quello della imposta di consumo sul metano usato per impieghi non industriali o artigianali (miliardi 358), dell'imposta di fabbricazione sui gas incondensabili (miliardi 215), delle varie sovrimposte di confine (miliardi 165), delle imposte sul consumo delle banane (miliardi 140) e del caffè (miliardi 130), dell'imposta di fabbricazione sulla birra (miliardi 120) e dell'imposta sull'energia elettrica (miliardi 120).

Gli introiti della categoria dei monopoli (miliardi 2.250 per il 1981 contro miliardi 2.050 del 1980) si riferiscono pressoché interamente al gettito dell'imposta sul consumo dei tabacchi (miliardi 2.000). Relativamente modesti (miliardi 50) risultano gli altri introiti rappresentanti i proventi dell'imposta di fabbricazione e della sovrainposta di confine sugli apparecchi di accensione e sui fiammiferi nonché di relative tasse di licenza, soprattasse e multe.

Infine, per quanto riguarda le entrate della categoria V, per il 1981 è previsto un introito complessivo di 555 miliardi con un aumento di 36 miliardi rispetto alla previsione rettificata 1980.

In particolare per il 1981 è previsto quale provento del lotto un introito di 470 miliardi (miliardi 462 nelle previsioni rettificate per il 1980).

Va al riguardo precisato che le somme introitate all'apposito capitolo del bilancio della entrata rappresentano la totalità della spesa del pubblico in giuocate, in quanto i fondi per il pagamento degli aggi ai ricevitori e delle vincite sono prelevati da appositi capitoli di spesa.

Tra gli altri proventi della categoria, da segnalare altresì il gettito derivante dall'imposta unica sui giuochi di abilità e sui concorsi pronostici (miliardi 62 contro miliardi 55 del 1980).

Per quanto riguarda le entrate extratributarie, si ha per il 1981 una previsione complessiva di miliardi 19.182 con un aumento di miliardi 2.769 rispetto alla previsione rettificata del 1980 (per l'analisi veggasi l'Allegato A).

Al complessivo gettito del comparto concorrono principalmente (95,1 per cento) le entrate per ricuperi, rimborsi e contributi (miliardi 14.244), per partite che si compensano nella spesa (miliardi 2.970) e per interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (miliardi 1.019).

Nell'ambito dei ricuperi, rimborsi e contributi sono classificati introiti di natura molto diversa.

Tra essi preminente rilievo assumono quelli volti a contribuire al finanziamento degli oneri per il Fondo sanitario nazionale.

La previsione di tali introiti è stata formulata - per quanto riguarda il gettito contributivo - sulla base di una evoluzione della massa salariale nel 1981 di circa il 18 per cento che dovrebbe comportare, tenuto conto delle più recenti indicazioni sugli introiti del 1980, un gettito di competenza nel 1981 di 12.000 miliardi.

Al gettito derivante dai contributi si è poi aggiunto quello relativo ai proventi delle attività a pagamento svolte dalle unità sanitarie locali (miliardi 140) e al versamento della quota del Fondo sanitario, relativa alla spesa sanitaria già sostenuta dalle Regioni prima dell'entrata in vigore delle norme della riforma sanitaria.

Rispetto alla previsione contenuta nel bilancio di assestamento per il 1980, le somme che si prevede di introitare per il finanziamento del Fondo sanitario nazionale presentano un aumento di 2.256 miliardi, pressoché interamente riferibile al gettito contributivo.

Di rilievo altresì, nella categoria XI, l'importo previsto per le ritenute previdenziali operate sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici (miliardi 860), per il prelevamento dell'apposito conto corrente

di Tesoreria della somma necessaria a coprire la quota di competenza del 1981 degli oneri derivanti dalle operazioni finanziarie effettuate per il consolidamento dei debiti degli enti mutualistici (miliardi 737) e il rimborso da parte della CEE delle spese di riscossione delle « risorse proprie » (miliardi 130).

Le partite che si compensano con la spesa riguardano essenzialmente le « risorse proprie » CEE.

Trattasi di introiti di natura tributaria la cui contabilizzazione tra le entrate extra-tributarie, e in particolare tra le partite che si compensano con la spesa, vuole appunto sottolineare la titolarità estera dei rispettivi gettiti.

Per il 1981 si ha per tali « risorse » una previsione di miliardi 2.914 di cui miliardi 1.609 per quota di gettito IVA di pertinenza comunitaria. Rispetto al 1980 si ha un aumento di 826 miliardi in larga misura riferibile alla quota IVA da trasferire alla CEE (+ miliardi 559).

Sempre tra le partite che si compensano con la spesa, di rilievo gli introiti per rimborso delle somme anticipate dal Ministero della difesa per provvedere alle momentanee deficienze di cassa dei vari Corpi (miliardi 43).

Gli introiti della categoria X si riferiscono pressoché integralmente alle retrocessioni da parte della Banca d'Italia di interessi su buoni ordinari del Tesoro e certificati di credito e agli interessi dovuti dall'INPS sulle anticipazioni concesse dal Tesoro per il pagamento, effettuato dall'Amministrazione postale, delle pensioni gestite dallo stesso Istituto.

Per il nuovo anno viene indicato per le retrocessioni un minore introito, rispetto a quanto previsto nel bilancio assestato del 1980, di miliardi 300 in relazione all'evoluzione del mercato dei titoli che potrebbe ridurre quelli in giacenza nel portafoglio dell'Istituto di emissione, mentre risulta confermata in miliardi 400 la previsione degli interessi da corrispondere dall'INPS.

Gli introiti del titolo III (miliardi 139 nel 1981 contro miliardi 94 nel 1980) sono pressoché interamente riferiti alla quota iscritta a titolo di ammortamento dei beni patrimoniali.

2. Il volume di spesa di 171.490 miliardi complessivamente previsto per il 1981 in termini di legislazione vigente, a raffronto con quello risultante dalle previsioni assestate 1980 proposte dal Governo (A. S. 977), presenta — come si è già evidenziato (cfr. Tabella n. 1) — un incremento di miliardi 14.478 quale risultante di una crescita delle spese finali pari a miliardi 15.808 e di una riduzione di miliardi 1.330 delle operazioni per rimborso di prestiti.

Le spese finali, previste in miliardi 159.614, devono il loro incremento per miliardi 12.419 (+ 10,3 per cento) ad esigenze correnti o di funzionamento, il cui livello ha raggiunto 133.223 miliardi, e per miliardi 3.389 (+ 14,7 per cento) alle spese in conto capitale attestatesi sul livello di 26.391 miliardi.

L'espansione delle spese correnti ha interessato tutti gli aggregati economici, con l'unica eccezione dei trasferimenti che espongono la rilevante flessione di 14.092 miliardi essenzialmente dovuta — come già accennato — per un verso alla cessazione di validità dei finanziamenti assentiti per il 1980 alla finanza locale, con conseguente appostazione delle medesime somme (miliardi 13.683) sul nuovo fondo globale di parte corrente e, per l'altro verso, alla estinzione dei debiti degli enti ospedalieri prevista a carico del bilancio statale 1980 per 1.500 miliardi (legge n. 33 del 1980).

Fra gli incrementi esposti dagli altri aggregati correnti particolarmente elevati, nell'ordine, risultano quelli relativi al personale (+ miliardi 5.961, di cui 5.103 riferentisi al personale in servizio), agli interessi (+ miliardi 5.056) ed alle somme non attribuibili (+ miliardi 13.338, di cui 13.000 attinenti al fondo speciale per provvedimenti legislativi in corso).

L'incremento registrato per la previsione di spesa in conto capitale riguarda per miliardi 2.811 le spese di investimento risultanti dalle dotazioni sia specifiche che globali e per miliardi 578 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 1.442 e 1.760 con un complessivo incremento sulle previsioni assestate 1980 di miliardi 551.

Una dettagliata analisi dell'evoluzione 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.

In questa ottica, le cause di variazione della spesa, oltreché 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 1981 è esposta nella successiva tabella n. 3 distintamente per titoli di bilancio.

TABELLA 3

BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO PER IL 1981: ANALISI DELLE CAUSE  
DI VARIAZIONE RISPETTO ALLE PREVISIONI ASSESTATE 1980

(in miliardi di lire)

	Spese correnti	Spese in conto capitale	Totale operazioni finali
Fattori legislativi . . . . .	— 4.707.0	+ 777.6	— 3.929.4
Oneri inderogabili . . . . .	+ 2.564.5	+ 1.175.6	+ 3.740.1
Adeguamento del fabbisogno . . . . .	+ 1.564.6	+ 170.6	+ 1.735.2
Fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso	+ 12.999.8	+ 1.262.7	+ 14.262.5
Trasporto di fondi . . . . .	— 2.7	+ 2.7	—
	+ 12.419.2	+ 3.389.2	+ 15.808.4

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 riguardano principalmente per la parte corrente gli aggregati economici concernenti l'acquisto di beni e servizi (— miliardi 784) ed i trasferimenti (— miliardi 3.889) e, per il conto capitale, la costituzione di capitali fissi (+ miliardi 652), i trasferimenti (+ miliardi 246), le partecipazioni (— miliardi 321) e le anticipazioni produttive (+ miliardi 200).

La variazione diminutiva che ha interessato l'acquisto di beni e servizi è pressoché interamente dovuta:

al progressivo esaurimento delle autorizzazioni di spesa recate dalle leggi di ammodernamento tecnologico della Marina (legge n. 57 del 1975: — miliardi 302) e dell'Aeronautica (legge n. 38 del 1977: — miliardi 387);

alla cessazione degli stanziamenti autorizzati per il potenziamento delle forze di polizia (legge n. 651 del 1979: — miliardi 140);

ai maggiori oneri per l'ammodernamento degli armamenti dell'esercito (legge n. 372 del 1977: + miliardi 78).

La flessione che si registra per i trasferimenti correnti è in larga misura imputabile alla scadenza delle autorizzazioni di spesa recate dalle norme concernenti:

le misure di contenimento del costo del lavoro delle imprese manifatturiere (legge n. 33 del 1980, articolo 22: — miliardi 2.038);

la revisione dei trattamenti minimi di pensione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, nonché degli artigiani e degli esercenti attività commerciali (legge n. 33 del 1980, articolo 14-*quinquies*: — miliardi 1.043);

l'aumento delle pensioni sociali spettanti agli ultra sessantacinquenni meno abbienti (legge n. 33 del 1980, articolo 14-*quinquies*: miliardi 172);

i provvedimenti per l'occupazione giovanile (legge n. 285 del 1977: miliardi 135);

gli interventi urgenti per l'editoria (legge n. 167 del 1980: — miliardi 125);

gli interventi a sostegno delle attività musicali (legge n. 54 del 1980: — miliardi 112);

la garanzia assunta dallo Stato sulle obbligazioni emesse dall'IRI per il consolidamento di passività a breve delle Aziende del gruppo (legge n. 825 del 1978: — miliardi 98).



Escluso quest'ultimo, gli altri provvedimenti indicati sono stati tutti riproposti con il nuovo disegno di legge finanziaria, data la rilevante importanza socio-economica che essi rivestono.

Il notevole incremento fatto registrare dagli stanziamenti per opere immobiliari trova pressoché esclusiva spiegazione nella decisione adottata con la legge finanziaria 1980 di rinviare al 1981 - tenuto conto dello stato di attuazione delle opere e della necessità delle erogazioni da effettuare - gli interventi programmati per l'anno 1980 dalla legge finanziaria 1979, interventi relativi ai comparti delle opere idrauliche e marittime, dell'edilizia scolastica e delle infrastrutture igienico-sanitarie. Trattasi di interventi che incidono sulle nuove previsioni per complessivi 800 miliardi, dei quali 770 aggiuntivi.

In flessione per contro si presentano le previsioni di spesa per le attrezzature tecnico-scientifiche in relazione allo stanziamento di 150 miliardi autorizzato per il 1980 dall'articolo 27 della legge finanziaria n. 146 del 1980 per la predisposizione di strutture e l'acquisto di attrezzature da parte dell'Amministrazione della giustizia, stanziamento azzeratosi nelle nuove previsioni iscritte in bilancio e riproposto per 380 miliardi dall'articolo 7 del disegno di legge finanziaria per il 1981.

In relazione all'impatto che la vigente legislazione di spesa ha fatto registrare sui trasferimenti di capitali (+ miliardi 246), precisato che le numerosissime variazioni risultano spesso di segno opposto e quindi ininfluenti a livello di categoria, si ritiene qui opportuno evidenziare, rimandando per una esaustiva specificazione agli allegati *D/1* e *E/1*, quelli che sono gli effetti delle leggi più significative.

Tra di esse importanza notevole rivestono quelle concernenti:

gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, per i quali alle minori assegnazioni rivenienti dalle norme specifiche di rifinanziamento (leggi n. 853 del 1971 e n. 183 del 1976: — miliardi 621) e dai provvedimenti di rilancio dell'economia dell'autunno 1975 (legge n. 493 del 1975: — miliardi 839) e si contrappongono, a parziale compensazione, le più elevate disponibilità assegnate alla CASMEZ dalla già citata legge finanziaria 1980 (+ miliardi 700, di cui 400 per la realizzazione di progetti speciali e di infrastrutture industriali);

gli interventi nel settore dell'edilizia, per i quali alle maggiori somme assegnate alla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento dell'edilizia residenziale (legge n. 457 del 1978: + miliardi 1.070) fanno riscontro le minori disponibilità previste per l'edilizia abitativa (legge n. 25 del 1980: — miliardi 329);

gli interventi a favore del credito agevolato al settore industriale (decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976: + miliardi 176), per la ricostruzione delle zone terremotate del Friuli (legge n. 546 del 1977: + miliardi 104), dell'Umbria, Marche e Lazio (legge n. 115 del 1980: + miliardi 117) e del Belice (legge n. 178 del 1976: — miliardi 80) e, infine, per la ristrutturazione e riconversione industriale (— miliardi 205).

Le variazioni direttamente promananti da fattori legislativi hanno infine determinato:

per le partecipazioni e conferimenti, una riduzione di complessivi 321 miliardi essenzialmente riferibile alle cessate autorizzazioni di spesa per l'aumento dei fondi di dotazione dell'ENEL (legge n. 206 del 1976: — miliardi 100), del Mediocredito centrale (legge n. 536 del 1977: — miliardi 100), dell'ENI per il Tirso (legge n. 81 del 1980: — miliardi 40), dei Banchi meridionali (legge n. 573 del 1979: — miliardi 33);

per le anticipazioni a carattere produttivo, un incremento di miliardi 200 che si pone principalmente in relazione con le maggiori disponibilità assegnate all'IMI per la ricerca applicata (legge n. 675 del 1977: + miliardi 300) e con la cessazione dell'assegnazione alla GEPI per il risanamento del SIR (decreto-legge n. 3 del 1980, decaduto: — miliardi 81).

La variazione accrescitiva netta della spesa derivante da oneri inderogabili, la cui analisi trova dettagliata esposizione negli allegati D/2 e E/2, si presenta di ammontare contenuto (+ miliardi 3.740) essenzialmente — come si è già accennato — per effetto da una parte della decadenza delle disposizioni sulla finanza locale (legge n. 299 del 1980: — miliardi 13.683, per i quali si è provveduto ad effettuare corrispondente accantonamento sul nuovo fondo globale di parte corrente) e, dall'altra parte, della cessazione dell'onere per l'estinzione dei debiti degli Enti ospedalieri (legge n. 33 del 1980, articolo 23-ter: — miliardi 1.500).

Prescindendo da tali variazioni diminutive anomale, interessanti l'aggregato dei trasferimenti correnti, la variazione accrescitiva della spesa derivante da oneri inderogabili passa da 3.740 a 18.923 miliardi: essa, in particolare, per oltre la metà si riconnette a maggiori occorrenze per il personale in servizio ed in quiescenza (+ miliardi 5.961 escluso l'onere per l'indennità integrativa speciale per il nuovo anno) e per gli interessi (+ miliardi 5.057). La parte restante dell'incremento è essenzialmente riconducibile alla lievitazione dei trasferimenti correnti (+ miliardi 4.875) ed in conto capitale (+ miliardi 611), delle poste correttive e compensative delle entrate (+ miliardi 1.133), delle anticipazioni non produttive (+ miliardi 578), dell'acquisto di beni e servizi (+ miliardi 304) e delle somme non attribuibili di parte corrente (+ miliardi 315).

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 in quiescenza (+ miliardi 2.340), 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 224), negli oneri per l'espansione scolastica (+ miliardi 100), nonché — essenzialmente — nella dinamica della indennità integrativa speciale verificatasi nel 1980 (+ miliardi 2.980).

Fra le modifiche legislative del trattamento si ricordano: i miglioramenti economici assentiti al personale in servizio anche in funzione del realizzato riassetto retributivo-funzionale (legge 374 del 1979, e successive proroghe, e legge 312 del 1980: + miliardi 1.807); gli aumenti delle misure degli assegni familiari e delle quote di aggiunta di famiglia (legge n. 440 del 1980: + miliardi 321); il riordinamento della docenza universitaria (legge n. 28 del 1980: + miliardi 115) e le disposizioni transitorie per il personale non docente dell'università (legge n. 38 del 1980: + miliardi 26).

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 1981 pari a miliardi 3.282 a fronte dei 3.164 delle previsioni assestate 1980.

Al fine di fornire un quadro completo dell'effettiva lievitazione degli oneri di personale previsti per il 1981, occorre tener presente che sul nuovo fondo globale di parte corrente è stata accantonata la somma di complessivi 3.500 miliardi destinata a far fronte, per il personale in servizio dello Stato e delle Aziende autonome, agli oneri conseguenti al rinnovo del contratto per il periodo 1979/1981.

Gli interessi, i quali concretano interamente oneri inderogabili, hanno raggiunto il livello di 21.853 miliardi contro 16.797 miliardi delle previsioni assestate 1980: l'incremento di 5.057 miliardi si riferisce per miliardi 3.632 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 1.425 alle esigenze per il debito fluttuante.

La lievitazione fatta registrare dagli oneri inderogabili concernenti trasferimenti correnti (+ miliardi 4.875, al netto delle ricordate variazioni diminutive per la finanza locale e per l'estinzione dei debiti degli enti ospedalieri) è essenzialmente dovuta alle maggiori occorrenze relative:

al fondo sanitario nazionale (+ miliardi 1.802);

alle contribuzioni da corrispondere alle Ferrovie dello Stato (+ miliardi 1.319, di cui 1.190 per l'esecuzione di regolamenti comunitari) ed all'ANAS (+ miliardi 179) quale maggiore contributo ordinario di funzionamento;

al fondo comune regionale (+ miliardi 677) ed al fondo per l'attuazione delle regioni a statuto speciale (+ miliardi 150);

ai miglioramenti assentiti per i trattamenti pensionistici, e per l'indennità di accompagnamento dei ciechi, sordomuti e invalidi civili (+ miliardi 373);

alle pensioni di guerra (+ miliardi 274);

ai rimborsi da effettuare all'ENPAS per la riliquidazione delle indennità di buonuscita (legge n. 75 del 1980: + miliardi 80).

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 826, di cui 559 per la quota di IVA ceduta), e le più elevate occorrenze per le quote dei canoni di abbonamento da devolvere alla RAI-TV (+ miliardi 229) e per i rimborsi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e giuridiche (+ miliardi 200).

L'impatto accrescitivo degli oneri inderogabili sui trasferimenti di capitali (+ miliardi 611) è in larga misura riconducibile alle nuove o maggiori assegnazioni da effettuare:

al fondo centrale di garanzia per le autostrade (+ miliardi 220);  
alle ferrovie (+ miliardi 112, per l'ammortamento di mutui contratti) ed all'ANAS (+ miliardi 91);

al fondo sanitario nazionale (+ miliardi 64) ed al fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (+ miliardi 46);

alla Sicilia a titolo di contributo di solidarietà nazionale (+ miliardi 38) ed alla Cassa per il Mezzogiorno per l'ammortamento di mutui contratti sui mercati esteri (+ miliardi 33).

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 le somme destinate a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati nel corso dell'esercizio limitatamente alle iniziative legislative già contemplate nella legge finanziaria del precedente esercizio e non ancora perfezionatesi.

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 1.735 miliardi (allegati D/3 e E/3). Le variazioni inerenti gli accantonamenti per provvedimenti in corso hanno anch'essi agito in senso accrescitivo per complessivi 14.263 miliardi.

Le variazioni del fabbisogno interessano per miliardi 1.565 le spese correnti e per miliardi 170 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 1.394) e per il personale in servizio (+ miliardi 56).

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

	miliardi di lire
le occorrenze per l'Amministrazione della difesa .	+ 1.272
i servizi delle forze di polizia . . . . .	+ 20

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

	miliardi di lire
i servizi dell'Amministrazione della pubblica istruzione . . . . .	+ 22
i servizi dell'Amministrazione giudiziaria, compresi quelli degli istituti di prevenzione e pena . . . . .	+ 13
le forniture da eseguire dal Provveditorato dello Stato . . . . .	+ 17

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 129), 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 98).

Gli accantonamenti sui fondi globali, accresciutisi di miliardi 13.000 per la parte corrente e 1.263 per il conto capitale, hanno nella nuova previsione rispettivamente raggiunto i livelli di 27.237 e 6.098 miliardi.

Tra quelli di parte corrente sono soprattutto da segnalare, oltreché la già ricordata appostazione di 13.683 miliardi per la finanza locale, gli accantonamenti concernenti:

	miliardi di lire
il ripiano dello squilibrio patrimoniale alla fine del 1979 della gestione speciale INPS per IVS dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni . . . . .	8.644
la revisione del trattamento economico dei pubblici dipendenti . . . . .	3.500
gli interventi straordinari a sostegno delle attività musicali, cinematografiche e di prosa e per il potenziamento dell'offerta turistica . . . . .	384
il nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza . . . . .	200
la partecipazione italiana ai programmi internazionali di aiuti ai paesi in via di sviluppo . . . . .	200
il rinnovo della convenzione di Lomé . . . . .	138
la riforma dell'editoria . . . . .	105
i censimenti generali ISTAT . . . . .	60
le norme sui servizi antincendi negli aeroporti . . . . .	40
il potenziamento del Corpo della guardia di finanza . . . . .	39

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

Tra gli accantonamenti operati nel fondo globale di conto capitale particolare rilievo assumono quelli relativi:

	miliardi di lire
alla ricapitalizzazione delle imprese a partecipazione statale . . . . .	2.000
all'aumento del fondo di dotazione dell'ENEL . . . . .	1.000
all'assegnazione al CNEN per il programma 1979-1983 . . . . .	550
al contenimento dei consumi energetici . . . . .	410
al fondo di investimento per i trasporti locali e credito agevolato alle Aziende cooperative ed associate di auto-transporto . . . . .	400
al rifinanziamento della GEPI . . . . .	360
alla difesa del suolo . . . . .	300
alle partecipazioni italiane a fondi e banche internazionali . . . . .	283
alla ricapitalizzazione degli istituti di credito . . . . .	205
al risparmio casa . . . . .	100

c) *Il disegno di legge finanziaria per il 1981.*

Come si è specificato in esordio, il progetto di bilancio dello Stato per il 1981, redatto in termini di legislazione invariata, acquisirà la sua configurazione di programma di gestione per il nuovo anno attraverso l'apposita nota di variazioni con la quale si recepirà, una volta completato il relativo *iter* parlamentare, la nuova legge finanziaria.

Tale legge costituisce infatti la prima indispensabile tappa per la realizzazione della manovra di politica economica di breve e medio periodo che il Governo intende attuare nel quadro del piano economico a medio termine, attualmente in corso di definizione ed il cui varo dovrebbe avvenire entro la fine del corrente anno.

Pertanto, al fine di completare il quadro previsionale del bilancio statale per il 1981, qui di seguito si delineano gli effetti finanziari sul bilancio del prossimo esercizio del disegno di legge finanziaria per il 1981.

Tali effetti incidono in sostanza sul bilancio esclusivamente dal lato della spesa e, più specificatamente, si riconnettono:

alla quantificazione delle *tranches* annuali dei programmi di spesa a carattere pluriennale, quantificazione realizzata nell'apposita tabella A allegata allo stesso disegno di legge finanziaria;

alla proposizione di alcune modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative vigenti, limitatamente all'aspetto quantitativo delle stesse;

alla indicazione dei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso e, più in particolare, alla indicazione delle nuove iniziative legislative che sostanziano il programma del Governo e che si aggiungono, talvolta correggendole, alle iniziative già decise con la legge finanziaria precedente e che non hanno ancora compiuto il loro *iter* parlamentare;

alla definizione del livello massimo di ricorso al mercato ritenuto ammissibile per l'anno 1981.

Come si evince dal successivo prospetto, la complessiva manovra proposta con il nuovo disegno di legge finanziaria sortisce l'effetto di far passare il livello del ricorso al mercato per il 1981 dai 66.844 miliardi del bilancio a legislazione invariata a 89.061 miliardi del bilancio programmatico.

EFFETTI SUL BILANCIO STATALE DI COMPETENZA 1981  
DEL NUOVO DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA

	Miliardi di lire
	—
1. Ricorso al mercato risultante dal progetto di bilancio 1981 a legislazione invariata . . . .	66.844
2. Effetti della tabella A allegata al disegno di legge finanziaria per il 1981:	
rimodulazioni delle <i>tranches</i> di spese pluriennali previste da leggi vigenti . . . . . +	226
rifinanziamenti di leggi pluriennali preesistenti +	710
determinazione degli stanziamenti per il 1981 relativi a leggi di spesa pluriennali la cui quantificazione è demandata alla legge finanziaria . . . . . +	521
considerazione del decreto-legge n. 503 del 1980 recante disposizioni in materia tributaria e misure dirette a frenare l'inflazione, a sostenere la competitività del sistema industriale e ad incentivare l'occupazione e lo sviluppo del Mezzogiorno . . . . . +	8.977
	————— + 10.434
3. Modifiche ed integrazioni quantitative a disposizioni legislative vigenti . . . . .	+ 1.375
4. Fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso . . . . .	+ 10.408
5. Ricorso al mercato risultante dal bilancio statale programmatico 1981 (1+2+3+4) . . . .	89.061

Qui di seguito, in rapida sintesi, si analizzano le singole determinazioni, ora richiamate, del nuovo disegno di legge finanziaria.

Le rimodulazioni delle *tranches* di spese pluriennali previste da leggi vigenti hanno essenzialmente riguardato:

a) in diminuzione:

il programma di costruzione di case per i lavoratori agricoli (legge n. 260 del 1968: — miliardi 40);

le provvidenze per il credito navale e per la sostituzione del naviglio vetusto (legge n. 720 del 1975: — miliardi 15);

le assegnazioni per il lavaggio delle petroliere (legge n. 203 del 1976: — miliardi 16);

b) in aumento:

gli interventi a favore dell'ANAS, per il completamento funzionale e l'attrezzatura di tronchi di arterie già avviati, e delle regioni per la realizzazione nel Sud di case per i lavoratori, nonché di opere di difesa del suolo e di sistemazione di bacini idrografici (legge n. 146 del 1980, articolo 29: + miliardi 250);

l'attuazione del programma di edilizia carceraria di cui alle leggi nn. 1133 del 1971 e 404 del 1977 (legge n. 146 del 1980, articolo 25: + miliardi 50).

I rifinanziamenti di leggi pluriennali preesistenti hanno a loro volta principalmente interessato:

il programma triennale di opere pubbliche varato in attuazione della legge finanziaria n. 843 del 1978, programma relativo ad opere idrauliche, marittime, edilizia demaniale e monumentale ed ai piani di ricostruzione (legge n. 843 del 1978, articolo 34: + miliardi 426);

il completamento di opere in corso finanziate da leggi speciali (legge n. 146 del 1980, articolo 24: + miliardi 35);

il già richiamato programma di edilizia carceraria, cui si assegnano ulteriori 250 miliardi.

Con riferimento alle leggi di spesa pluriennali che espressamente demandano alla legge finanziaria la quantificazione delle *tranches* annuali, le determinazioni di maggior rilievo hanno riguardato:

gli interventi per la tutela delle acque dall'inquinamento (legge n. 650 del 1979: + miliardi 350);

il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (legge n. 336 del 1980: + miliardi 86);

gli interventi per la ricostruzione delle zone terremotate dell'agosto 1962 (legge n. 116 del 1980: + miliardi 55).



In relazione, infine, alle nuove decisioni di spesa adottate con il richiamato decreto-legge n. 503 del 1980 — inserite nella tabella A del nuovo disegno di legge finanziaria in considerazione delle incertezze gravanti sull'iter del provvedimento — si ritiene in questa sede menzionare, per gruppi omogenei, solo gli interventi principali evidenziandone l'onere per il 1981.

Un primo gruppo di interventi risulta finalizzato per un verso a finanziare le esigenze di innovazione tecnologica di alcuni settori industriali (articolo 37: miliardi 850) e per l'altro verso a riequilibrare i costi delle imprese manifatturiere ed estrattive sia fiscalizzando a partire dal 30 giugno i cosiddetti oneri sociali impropri, sia prorogando sino alla fine del 1981 la fiscalizzazione decisa per il 1980 dal decreto-legge n. 663 del 1979 convertito in legge n. 33 del 1980 (articolo 38: miliardi 6.238).

Un secondo gruppo di interventi è rivolto al sostegno delle esportazioni:

direttamente, accrescendo le assegnazioni al Mediocredito centrale per contributi negli interessi sui finanziamenti alle esportazioni (articolo 39: miliardi 125) ed elevando il fondo di dotazione della SACE (articolo 43: miliardi 70);

indirettamente, potenziando il sostegno al credito agevolato attraverso sia l'assegnazione di maggiori disponibilità all'Artigiancassa (articolo 41: miliardi 120), sia l'aumento del fondo di dotazione della Sezione per il credito alla cooperazione della Banca Nazionale del Lavoro (articolo 44: miliardi 15).

Un terzo gruppo di interventi è costituito da quelli a favore del Mezzogiorno che si sostanziano, oltreché nell'autorizzazione data alla CASMEZ di assumere ulteriori impegni a completamento del programma 1980 nei settori dei progetti speciali e delle infrastrutture industriali, essenzialmente in nuovi finanziamenti:

all'ANAS ed alle Ferrovie dello Stato (articolo 47: miliardi 170), e alla CASMEZ (articolo 47: miliardi 100);

all'IRI, per l'attuazione di nuovi insediamenti industriali in Campania e Calabria (articolo 50: miliardi 300);

all'ENI, per l'urgente riassetto di alcune imprese chimiche e lo sfruttamento del bacino carbonifero del Sulcis (articolo 51: miliardi 50);

per l'avvio del piano di metanizzazione del Mezzogiorno (articolo 57: miliardi 200).

Un quarto gruppo di interventi, volti ad avviare a soluzione i più urgenti punti di crisi ed a sostenere l'occupazione, riguarda:

il riassetto della SIR (articolo 67: miliardi 150);

il rifinanziamento della GEPI (articolo 68: miliardi 168).

Un quinto gruppo di interventi, infine, è volto al sostegno dell'agricoltura attraverso il rifinanziamento della Cassa per la formazione della proprietà contadina (articolo 72: miliardi 35) e la tonificazione del mercato agro-alimentare (articoli 74 e 77: miliardi 115).

Il nuovo disegno di legge finanziaria provvede, inoltre, con apposite disposizioni, a garantire la prosecuzione di interventi:

nel settore della giustizia, adeguando il potenziale di spesa per il rinnovamento delle strutture con un nuovo stanziamento per il 1981 di 385 miliardi che fa seguito a quello di cui all'articolo 27 della legge finanziaria 1980;

nel settore della viabilità, proponendo per l'ANAS per il 1981 un finanziamento aggiuntivo di 900 miliardi per la realizzazione del programma triennale 1979-1981 varato dalla legge n. 843 del 1978 (legge finanziaria 1979);

nel settore della previdenza e dell'occupazione, riconfermando nel livello dell'anno precedente il contributo straordinario dello Stato a favore della gestione della cassa integrazione guadagni dell'INPS (miliardi 60) e stabilendo in 30 miliardi il finanziamento statale al fondo per la mobilità della manodopera.

Restano infine da esaminare i fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso i cui importi — miliardi 6.694 per la parte corrente e 3.714 per il conto capitale — sono da aggiungere a quelli già iscritti nel progetto di bilancio 1981 a legislazione invariata.

Nell'ambito del fondo globale di parte corrente, le appostazioni più significative riguardano — oltreché le ulteriori somme da assegnare alla finanza locale (miliardi 1.060, di cui 1.000 per il finanziamento dei bilanci comunali e provinciali), la prosecuzione per il 1981 dei miglioramenti dei trattamenti pensionistici minimi dei coltivatori diretti e degli esercenti attività commerciali ed artigianali (miliardi 2.400) ed il potenziamento tecnologico dei servizi di sicurezza pubblica (miliardi 150) — gli interventi da avviare in coerenza con le direttive del piano a medio termine, vale a dire:

la proroga e l'estensione della fiscalizzazione degli oneri sociali a favore delle aziende industriali ed artigiane operanti nel Mezzogiorno (miliardi 1.330), nonché l'estensione ad altri comparti produttivi della vigente fiscalizzazione degli oneri sociali impropri (miliardi 700);

la predisposizione di nuovi interventi organici in materia di occupazione giovanile (miliardi 300) unitamente all'istituzione del Servizio nazionale dell'impiego (miliardi 75);

la proroga sino al 1984 del finanziamento statale agli enti regionali di sviluppo agricolo (miliardi 100);

i programmi di aiuto ai paesi in via di sviluppo (miliardi 145).

Con riferimento al fondo globale di conto capitale, le appostazioni più significative attengono pressoché esclusivamente agli inter-

venti da avviare in coerenza con le direttive del piano a medio termine.

Trattasi in particolare:

del rifinanziamento degli interventi straordinari nel Mezzogiorno (miliardi 2.000);

dell'attuazione di regolamenti comunitari (miliardi 200);

del rifinanziamento degli interventi per l'edilizia agevolata (miliardi 195) e sovvenzionata (miliardi 100);

del riordino del settore autostradale (miliardi 200) e dell'avvio di un programma straordinario di manutenzione delle strade statali (miliardi 200);

del rifinanziamento del programma di costruzione di ferrovie metropolitane (miliardi 60);

del risanamento delle Ferrovie in regime di concessione (miliardi 40);

del programma di ammodernamento dell'edilizia demaniale in Roma (miliardi 50), dei sistemi aeroportuali di Roma e Milano (miliardi 125) e della rete distributiva (miliardi 55);

del programma di graduale eliminazione dei passaggi a livello (miliardi 100).

d) *Previsioni di competenza delle Aziende autonome per il 1981.*

Il quadro di insieme delle previsioni riguardanti le cinque maggiori Aziende autonome (Ferrovie, Monopoli, Poste e telecomunicazioni, ANAS e Telefoni), al netto delle reciproche interferenze, mostra per il 1981, rispetto alle previsioni assestate del 1980, un ulteriore considerevole peggioramento del disavanzo delle operazioni correnti passato da miliardi 2.986 a miliardi 4.255 con un aumento del 42,5 per cento; per contro, ridotto (da miliardi 4.053 a miliardi 3.421) in relazione all'avanzo del conto capitale, il saldo netto da finanziare (da miliardi 4.053 a miliardi 3.421).

Va peraltro precisato che alla base della contrastante evoluzione dei saldi delle operazioni correnti e di quelle in conto capitale vi sono motivi di ordine essenzialmente contabile; trattasi in particolare:

della forte crescita delle somme iscritte, a titolo di ammortamento, tra le spese correnti (+ miliardi 1.026) e tra le entrate in conto capitale (+ miliardi 1.042);

della formulazione delle previsioni di bilancio a legislazione vigente che ha portato ad escludere la considerazione nel bilancio delle Aziende di consistenti stanziamenti già programmati, ma non ancora legislativamente definiti in sostituzione di precedenti programmi di intervento esauriti. Per tale circostanza si registra infatti una forte caduta delle spese per costituzione di capitali fissi (— mi-

TABELLA 4

CONSOLIDATO AZIENDE AUTONOME: PREVISIONI DI COMPETENZA 1981  
A RAFFRONTO CON QUELLE ASSESTATE 1980 — RISULTATI DI SINTESI  
(in miliardi di lire)

ENTRATE - SPESE	1980	1981
<b>Entrate:</b>		
Correnti . . . . .	8.340	10.273
Conto capitale . . . . .	2.486	3.770
<b>Totale . . . . .</b>	<b>10.826</b>	<b>14.043</b>
<b>Accensione di prestiti . . . . .</b>	<b>4.581</b>	<b>4.133</b>
<b>Totale . . . . .</b>	<b>15.407</b>	<b>18.176</b>
<b>Spese:</b>		
Correnti . . . . .	11.326	14.528
Conto capitale . . . . .	3.553	2.936
<b>Totale . . . . .</b>	<b>14.879</b>	<b>17.464</b>
<b>Rimborso di prestiti . . . . .</b>	<b>528</b>	<b>712</b>
<b>Totale . . . . .</b>	<b>15.407</b>	<b>18.176</b>

liardi 601), per l'intervenuta scadenza con il 1980 degli stanziamenti previsti per il settore ferroviario dalle leggi nn. 477 del 1974 e 503 del 1978.

Ciò premesso, va sottolineato come, anche a prescindere dall'aumentato importo iscritto per ammortamenti, si registra pur sempre nel nuovo esercizio una ulteriore crescita del disavanzo corrente (+ miliardi 24) malgrado le maggiori erogazioni a carico del bilancio statale, passate da miliardi 2.999 nel 1980 a 4.385 nel 1981.

L'aumento di tali erogazioni rispetto a quelle considerate nelle previsioni assestate per il 1980, nelle quali, va precisato, sono comprese per miliardi 134 sovvenzioni straordinarie disposte nel corso dell'esercizio, interessa principalmente l'Azienda ferroviaria e si ricollega alla notevole crescita delle somme erogate in dipendenza di regolamenti comunitari (miliardi 2.802 nel 1981 contro miliardi 1.612 nel 1980), crescita dovuta sia a conguagli per gli esercizi precedenti sia alla considerazione tra gli oneri da indennizzare anche di quelli a compensazione facoltativa.

Va precisato che il complesso delle erogazioni di parte corrente del bilancio dello Stato a favore delle Aziende nel corso dell'esercizio subirà, sia per il 1980 che per il 1981, 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.

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, caratterizzato invece da spese aventi molto spesso autonoma ed indicizzata quantificazione ed entrate, specie quelle derivanti dalle tariffe, determinate non da obiettivi di tendenziale riequilibrio finanziario.

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 ed 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 possono trovare copertura solo in un corrispondente adeguamento dei proventi dei servizi e, quindi, stante la relativa rigidità della domanda, delle tariffe.

Alle somme trasferite in conto corrente, vanno aggiunte quelle introitate dalle Aziende in conto capitale (miliardi 1.131 nel 1981 rispetto a miliardi 895 nel 1980) e le anticipazioni a copertura del disavanzo di gestione delle Ferrovie e delle Poste (rispettivamente miliardi 1.443 e 1.761 nel 1981 contro miliardi 1.420 e 1.232 nel 1980) per cui l'onere complessivamente a carico del bilancio per il comparto delle Aziende risulta, al netto dell'introito per l'avanzo dell'Azienda dei telefoni (miliardi 175 nel 1981 contro miliardi 112 nel 1980), pari nel nuovo anno a miliardi 8.720 contro miliardi 6.546 del 1980.

Con riferimento alle singole categorie di entrata e di spesa, a parte quanto già detto per gli ammortamenti e la costituzione di capitali fissi, un accenno particolare merita l'evoluzione dei proventi per vendita di beni e servizi e degli oneri di personale.

I primi mostrano rispetto al 1980 una crescita del 26,7 per cento superiore a quella prevista nel 1979 nei riguardi dell'anno precedente (+ 25 per cento).

Va tuttavia precisato che l'aumento, pari nel complesso a miliardi 1.677, riguarda in larghissima misura l'Azienda ferroviaria (+ miliardi 1.374) e, in particolare, per miliardi 1.145 le somme dovute dal Ministero del tesoro a titolo di compensazione finanziaria degli oneri relativi agli obblighi di servizio pubblico di cui al regolamento CEE n. 1191 del 1969 e 1.107 del 1970.

Tali oneri, com'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.

Pertanto, al netto di tale trasferimento a carico del bilancio statale, l'aumento dei proventi per la vendita di beni e servizi si riduce a miliardi 532 (+ 10,3 per cento).

Quanto alle spese per il personale, il forte aumento, rispetto alle previsioni assestate per il 1980 (+miliardi 1.385 pari al 23,8 per cento), riguarda soprattutto le Aziende ferroviaria (+ miliardi 786) e postale (+ miliardi 499) e si ricollega, oltreché a cause di ordine generale quale il maggiore onere per gli aumenti dell'indennità integrativa speciale maturati nel 1980 e l'evoluzione della situazione di fatto del personale, a provvedimenti di carattere particolare a favore del personale di singole Aziende.

## V.2 — IL BILANCIO DI PREVISIONE DI CASSA DELLO STATO PER IL 1981.

### a) *Il quadro generale riassuntivo.*

1. La previsione degli incassi e dei pagamenti complessivamente realizzabili nell'esercizio 1981 trova sintetica esposizione nella successiva tabella n. 5 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 103.162 e quella dei pagamenti di miliardi 163.805 a fronte di volumi di somme introitabili e spendibili rispettivamente pari a miliardi 116.639 e 178.186.

I coefficienti di realizzazione, espressi dal raffronto dei flussi di cassa con i corrispondenti potenziali, risultano pari, per le entrate finali, all'88,4 per cento e per le spese finali al 91,9 per cento.

### b) *Le previsioni statali di incasso.*

Per quanto riguarda le entrate finali va osservato che le previsioni di incasso si collocano su un livello inferiore di miliardi

1.484 a quello delle previsioni di competenza il che indica, in via di approssimazione, un correlativo aumento nel corso dell'anno della consistenza iniziale dei residui presunta al 1° gennaio 1981 in miliardi 11.993.

Tale differenza tra previsioni di competenza e di cassa, riferibile per miliardi 1.200 alle entrate tributarie e per miliardi 284 a quelle non tributarie, può considerarsi fisiologica ricollegandosi principalmente a rate di tributo o quote di gettito che, accertate negli ultimi 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 accreditamento presso la competente sezione di Tesoreria.

Naturalmente tali ratei e quote di gettito risultano tendenzialmente cresciute correlativamente all'evoluzione dei relativi cespiti.

Difficilmente ipotizzabili del resto appaiono anomali ritmi di smaltimento dei residui ove si consideri che tra i residui tributari sono da tempo comprese, per consistenti importi, partite di pressoché nulla esigibilità correlate al problema dei buoni di sgravio e delle tolleranze concesse, in relazione appunto a crediti di imposte, rivelatisi inesigibili agli esattori e ricevitori di imposte, mentre tra quelli non tributari rilevanti difficoltà di smaltimento si manifestano per alcuni crediti correlati a partite di complessa definizione (multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte da autorità giudiziarie e amministrative).

Ciò premesso, restano pur sempre, in fase previsionale, alcune incertezze circa l'effettiva consistenza dei residui all'inizio dell'esercizio e sulla loro realizzabilità in termini di cassa, in relazione, oltreché 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.

Nel progetto di bilancio presentato al Parlamento la consistenza presunta dei residui attivi all'inizio del 1981 viene stimata, per il complesso delle operazioni finali, in miliardi 11.993 riferiti per miliardi 7.978 a introiti tributari e per miliardi 4.015 a cespiti di diversa natura.

Tale consistenza risulta nel complesso inferiore di 3.185 miliardi a quella definitiva accertata al 31 dicembre 1979.

La riduzione è interamente riferibile a cespiti di carattere non tributario e in particolare al gettito contributivo da introitare a copertura degli oneri per il fondo sanitario nazionale per il quale, entro l'anno 1979, non si era dato luogo all'emissione, per consistenti importi, di mandati commutabili in quietanze di entrata per la contabilizzazione dei contributi non riscossi dagli Enti, in quanto fiscalizzati o trattenuti a compensazione dell'onere per le prestazioni economiche di malattia.

La riduzione della consistenza presunta dei residui attivi per tali introiti alla fine del corrente anno sconta una più tempestiva

TABELLA 5

## BILANCIO DI CASSA PER IL 1980: RISULTATI DI SINTESI E DIFFERENZIALI

(in miliardi di lire)

	Risultati presun- ti al 31 dicem- bre 1980	Competenza 1981	Cassa 1981
<b>ENTRATE</b>			
Titolo I - Entrate tributarie . . . . .	7.978	85.325	84.125
Titolo II - Entrate extratributarie . . . . .	3.992	19.182	18.897
Titolo III - Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti . . . . .	23	139	140
<b>Totale entrate finali . . . . .</b>	<b>11.993</b>	<b>104.646</b>	<b>103.162</b>
<b>SPESE</b>			
Titolo I - Spese correnti . . . . .	10.448	133.223	136.356
Titolo II - Spese in conto capitale . . . . .	8.124	26.391	27.449
<b>Totale spese finali . . . . .</b>	<b>18.572</b>	<b>159.614</b>	<b>163.805</b>
Rimborso di prestiti . . . . .	1.510	11.876	11.315
<b>Totale complessivo spese . . . . .</b>	<b>20.082</b>	<b>171.490</b>	<b>175.120</b>
Risparmio pubblico . . . . .	1.522	— 28.716	— 33.334
Saldo netto da finanziare . . . . .	— 6.579	— 54.968	— 60.643
Indebitamento netto . . . . .	— 5.517	— 50.681	— 55.945
Ricorso al mercato risultante dalle operazioni di bilancio . . . . .	— 8.089	— 66.844	— 71.958



emissione di mandati per la contabilizzazione dei contributi fiscalizzati (quelli trattenuti dall'INPS a copertura dell'onere per le prestazioni economiche di malattia non sono nell'anno in corso considerati nella previsione di bilancio) e le nuove modalità, in vigore dal 1° gennaio 1980, per il versamento all'Erario dei contributi riscossi.

Quanto ai capitoli di natura tributaria, la crescita relativamente modesta della consistenza presunta dei residui, inferiore al tasso di crescita del gettito, si ricollega principalmente alle « code » di gettito slittate dall'esercizio 1979 al 1980 a seguito delle agitazioni sindacali che interessarono sul finire del 1979 il comparto delle esattorie e delle aziende di credito.

La consistenza presunta dei residui, precedentemente esaminata, ha concorso insieme alle somme previste nel bilancio di competenza a determinare la cosiddetta « massa acquisibile » da prendere in esame ai fini della valutazione degli effettivi introiti conseguibili nell'anno 1981.

Nella tabella n. 6 il dettaglio della previsione di cassa per il nuovo esercizio viene posta a raffronto con la corrispondente massa acquisibile.

Per il comparto delle entrate tributarie le previsioni di cassa individuano un coefficiente di realizzazione pari al 90,2 per cento (89,1 per cento per le imposte dirette e 91,3 per cento per quelle indirette).

In particolare, tra le imposte dirette la percentuale di realizzazione risulta superiore all'82 per cento per tutti i tributi maggiori; su livelli inferiori essa si pone invece per i tributi minori e ancor più per quelli soppressi, dove in misura rilevante sono presenti residui di difficile esazione per i quali spesso sono rilasciati, come si è visto, buoni di sgravio e tolleranze.

Anche per le imposte indirette le percentuali di realizzazione sono sufficientemente alte, eccezion fatta per i proventi del lotto relativi alla sistemazione di notevoli arretrati contabili con gli esattori.

### *c) Le previsioni statali di pagamento.*

Con riferimento alla spesa, ai fini di una esatta valutazione dei menzionati coefficienti, va per altro 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 alla gestione sia di competenza che di cassa. Nel formulare tale preconsuntivo, di per sé notevolmente approssimativo, potendosi all'epoca disporre dell'effettivo andamento delle ricordate gestioni solo per il primo semestre e non avendo

TABELLA 6

**BILANCIO DI CASSA DELLO STATO PER IL 1981: ANALISI DEGLI INCASSI  
E DELLE CORRELATIVE MASSE ACQUISIBILI**

(in miliardi di lire)

	Residui presunti al 31 dicembre 1980	Competenza 1981	Cassa 1981
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>			
Imposte sul patrimonio e sul reddito . . . . .	4.492	43.880	43.100
Tasse e imposte sugli affari . . . . .	1.968	28.020	27.700
Imposte sulla produzione, consumi e dogane . . .	863	9.440	9.440
Monopoli . . . . .	350	2.250	2.250
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco . . . . .	305	555	555
Proventi speciali vari . . . . .	—	1.180	1.080
	<b>7.978</b>	<b>85.325</b>	<b>84.125</b>
<b>ENTRATE EXTRATRIBUTARIE</b>			
Proventi speciali . . . . .	49	368	365
Proventi dei servizi pubblici minori . . . . .	376	397	399
Proventi dei beni dello Stato . . . . .	17	65	66
Prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione . . . . .	113	119	116
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	607	1.019	1.118
Recuperi, rimborsi e contributi . . . . .	2.652	14.244	13.871
Partite che si compensano nella spesa . . . . .	178	2.970	2.962
	<b>3.992</b>	<b>19.182</b>	<b>18.897</b>
<b>ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RIMBORSO DI CREDITI</b>			
Vendita di beni immobili ed affrancazione di canoni . . . . .	—	3	2
Ammortamento di beni patrimoniali . . . . .	—	128	128
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro . . . . .	23	8	10
	<b>23</b>	<b>139</b>	<b>140</b>
<b>Totale entrate finali . . . . .</b>	<b>11.993</b>	<b>104.646</b>	<b>103.162</b>

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, come 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 legislativi in corso 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 dato l'importo che possono raggiungere, rappresentanti un elemento aggiuntivo di incertezza di notevole peso.

Gli elementi di incertezza che sono insiti nelle previsioni di cassa ora ricordati è previsto che vengano eliminati — nel contesto della 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.

La tabella di sintesi presentata in esordio espone, oltreché gli aggregati più significativi del preventivo di cassa 1981, anche i risultati differenziali da evidenziare nel quadro generale riassuntivo nella formulazione per esso delineata dall'articolo 6 della legge n. 468 del 1978.

Trattasi in particolare:

del risparmio pubblico (— miliardi 33.334), pari alla differenza tra gli incassi tributari (miliardi 84.125) ed extratributari (miliardi 18.897) e i pagamenti di parte corrente (miliardi 136.356);

del saldo netto da finanziare (— miliardi 60.643), risultante dal raffronto tra le operazioni finali o proprie del bilancio, vale a dire tra i primi tre titoli dell'entrata (miliardi 103.162) ed i primi due titoli della spesa (miliardi 163.805);

dell'indebitamento netto (— miliardi 55.945), derivante dalla differenza tra gli incassi finali al netto della riscossione dei crediti ed i pagamenti finali depurati delle operazioni finanziarie per partecipazioni e crediti;

del ricorso al mercato (— miliardi 71.958), pari alla differenza tra incassi finali (miliardi 103.162) e pagamenti complessivi (miliardi 175.120).

I menzionati risultati differenziali espressi dal bilancio statale di cassa, soprattutto nella sua attuale configurazione di bilancio di trasferimenti, costituiscono, per altro 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, invero, 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 anche ad occorrenze non considerate nel bilancio statale.

La stima del fabbisogno di cassa del settore statale per il nuovo anno, oggetto di specifica considerazione nel precedente capitolo IV, non è stata per altro elaborata sulla scorta delle previsioni iscritte in bilancio e della correlata stima delle operazioni di tesoreria: allo scopo si è infatti ravvisato necessario sostituire le previsioni di pagamento iscritte in bilancio con stime di carattere neutrale.

In realtà l'esigenza di partire da stime neutrali, ai fini della valutazione del fabbisogno, può sussistere anche per le entrate.

Per quanto riguarda queste ultime occorre infatti ricordare che sulle relative previsioni di cassa incide in modo particolare l'ipotesi delineata del tasso di inflazione, la quale, eseguita da organismi appartenenti all'Esecutivo, in via di massima tende a coincidere con quella « programmata » dal Governo atteso che quest'ultimo presuppone di poter condurre in porto la sua manovra di politica economica.

Ne consegue una tendenza a sottostimare l'aumento dei prezzi e quindi delle entrate, e ciò, accanto alla naturale prudenza implicita nella valutazione delle amministrazioni responsabili della previsione del gettito, comporta una più o meno accentuata discrasia tra previsioni di bilancio e stime.

Dal lato delle spese, la caratteristica di autorizzazione e limite di pagamento conferita dalla legge di riforma contabile alla previsione di cassa implica, a livello di capitolo, un margine prudenziale rispetto ad una stima meramente neutrale, al fine di non comprimere eventuali accelerazioni nell'attività di erogazione.

Ciò provoca, a livello aggregato, un più o meno marcato « gonfiamento » delle previsioni di pagamento iscritte in bilancio, le quali, riguardate sostanzialmente come limite giuridico all'erogazione, sono scarsamente utilizzabili a fini di stima neutrale.

Qui di seguito le previsioni dei pagamenti statali per l'anno 1981, nella loro formulazione a legislazione vigente ed in termini autorizzatori, sono comunque analizzate, nel raffronto con le corrispondenti masse spendibili, sotto il profilo economico e funzionale rispettivamente nelle successive tabelle nn. 7 ed 8; analoga analisi, sino al terzo livello, è poi presentata negli allegati G ed H.

TABELLA 7

**BILANCIO DI CASSA DELLO STATO PER IL 1981: ANALISI ECONOMICA  
DEI PAGAMENTI E DELLE CORRELATIVE MASSE SPENDIBILI**

(in miliardi di lire)

	Residui presunti al 31 dicembre 1980	Competenza 1981	Cassa 1981
<b>SPESE CORRENTI</b>			
Organi costituzionali . . . . .	—	303	303
Personale in attività . . . . .	1.956	21.468	21.896
Personale in quiescenza . . . . .	162	4.778	4.879
Acquisto di beni e servizi . . . . .	3.587	7.017	7.278
Trasferimenti . . . . .	3.432	41.613	43.615
Interessi . . . . .	1.002	21.853	22.363
Poste correttive e compensative delle entrate . .	307	4.860	4.728
Ammortamenti . . . . .	—	128	128
Somme non attribuibili . . . . .	2	31.203	31.166
	<b>10.448</b>	<b>133.223</b>	<b>136.356</b>
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>			
Beni ed opere immobiliari a carico dello Stato . .	2.853	1.682	2.206
Beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato . . . . .	165	118	124
Trasferimenti . . . . .	3.781	12.828	13.801
Partecipazioni azionarie e conferimenti . . . . .	—	305	305
Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive . . . . .	142	631	351
Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive . . . . .	943	3.359	4.052
Somme non attribuibili . . . . .	240	7.468	6.610
	<b>8.124</b>	<b>26.391</b>	<b>27.449</b>
<b>Totale spese finali . . . . .</b>	<b>18.572</b>	<b>159.614</b>	<b>163.805</b>

TABELLA 8

**BILANCIO DI CASSA DELLO STATO PER IL 1981: ANALISI FUNZIONALE  
DEI PAGAMENTI E DELLE CORRELATIVE MASSE SPENDIBILI**

(in miliardi di lire)

	Residui presunti al 31 dicembre 1980	Competenza 1981	Cassa 1981
Amministrazione generale . . . . .	801	4.279	4.334
Difesa nazionale . . . . .	2.840	6.177	6.168
Giustizia . . . . .	375	1.155	1.247
Sicurezza pubblica . . . . .	280	2.777	2.839
Relazioni internazionali . . . . .	23	3.405	3.412
Istruzione e cultura . . . . .	2.664	16.916	17.792
Azione ed interventi nel campo delle abitazioni . .	1.064	2.353	2.507
Azione ed interventi nel campo sociale . . . . .	1.115	27.431	28.152
Trasporti e comunicazioni . . . . .	2.668	8.101	8.318
Azione ed interventi nel campo economico . . . . .	2.595	10.292	11.101
Interventi a favore della finanza regionale e locale	2.814	10.662	12.438
Oneri non ripartibili . . . . .	1.333	66.066	65.497
<b>Totale spese finali . . . . .</b>	<b>18.572</b>	<b>159.614</b>	<b>163.805</b>

d) *Previsioni di cassa delle Aziende autonome per il 1981.*

Le previsioni di cassa per il complesso delle Aziende autonome evidenziano un saldo netto da finanziare di miliardi 4.532 a seguito di incassi per operazioni finali pari a miliardi 13.521 e corrispondenti pagamenti pari a miliardi 18.053.

In particolare, tra le entrate e le spese quelle correnti risultano previste, rispettivamente, in 10.221 e 14.372 miliardi.

Trattasi di valori vicini a quelli già visti per i bilanci di competenza, il che comporta l'ipotesi che nel 1981 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 rispettivamente pari per le entrate e le spese finali, all'89,5 e al 70,8 per cento.

In particolare, per le entrate correnti è previsto un coefficiente di realizzazione del 92,6 per cento che si riduce per quelle in conto capitale al 70,8 per cento.

Quanto alle spese, quelle correnti dovrebbero comportare effettivi pagamenti per il 98,9 per cento, mentre quelle in conto capitale dovrebbero realizzarsi per il 39 per cento.

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 1981 tra le entrate 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 1981 una necessità di finanziamento con ricorso al mercato di 5.125 miliardi.

Al riguardo, i bilanci delle Aziende prevedono un indebitamento a medio e lungo termine per miliardi 5.320 dei quali miliardi 3.872 da erogare dal Tesoro a titolo di anticipazioni per la copertura del disavanzo. Ciò comporta che, ove trovino concreta realizzazione tutti gli introiti e i pagamenti ipotizzati, verrebbe a determinarsi un avanzo nelle risultanze della gestione di Tesoreria nel cui ambito le Aziende intrattengono appositi conti correnti.

Va precisato, tuttavia, che le indicate previsioni per il 1981 fanno riferimento oltretutto agli stanziamenti di competenza già indicati in precedenza, a una consistenza presunta di residui che al momento è possibile valutare solo con ampi margini di incertezza specie per quanto riguarda le spese.

In proposito si osserva, sulla base dell'esperienza maturata nei primi mesi del 1980 — anno di introduzione del bilancio di cassa con vincolo autorizzativo — che presumibilmente le effettive realizzazioni che sarà possibile conseguire nei due esercizi risulteranno, specie per le spese, alquanto inferiori a quelle autorizzate o proposte, in assenza di una forte accelerazione dei tradizionali tempi tec-

TABELLA 9

**CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AZIENDE AUTONOME PER IL 1981:  
RISULTATI DI SINTESI**

(in miliardi di lire)

	Residui presunti al 1° gennaio 1981	Competenza 1981	Cassa 1981
<b>ENTRATE:</b>			
Correnti . . . . .	766	10.274	10.221
Conto capitale . . . . .	291	3.770	3.300
<b>Totale . . . . .</b>	<b>1.057</b>	<b>14.044</b>	<b>13.521</b>
Accensione di prestiti . . . . .	7.092	4.133	5.320
<b>Totale . . . . .</b>	<b>8.149</b>	<b>18.177</b>	<b>18.841</b>
<b>SPESE:</b>			
Correnti . . . . .	1.534	14.529	14.372
Conto capitale . . . . .	6.506	2.935	3.681
<b>Totale . . . . .</b>	<b>8.040</b>	<b>17.464</b>	<b>18.053</b>
Rimborso di prestiti . . . . .	80	712	593
<b>Totale . . . . .</b>	<b>8.120</b>	<b>18.176</b>	<b>18.646</b>



nici di esecuzione. Correlativamente minori potrebbero risultare le effettive occorrenze di ricorso al mercato per il finanziamento degli interventi di competenza di ciascuna Azienda.

### V. 3 — IL BILANCIO TRIENNALE DELLO STATO 1981-1983.

a) Al bilancio di previsione per l'anno 1981, elaborato in termini di competenza e di cassa, si affianca il bilancio pluriennale per il triennio 1981-1983, sviluppato in termini di competenza per ciascuno dei tre anni decorrenti dal 1981, a norma dell'articolo 4 della legge n. 468 del 1978, recante riforma di alcune norme di contabilità in materia di bilancio.

In relazione al criterio adottato per la determinazione delle poste del bilancio annuale per il 1981, anche il bilancio triennale 1981-1983 è stato redatto con riferimento alla legislazione vigente, prescindendo cioè dalla manovra che si intende perseguire mediante lo strumento della legge finanziaria.

Si è ritenuto cioè pienamente in linea con lo spirito e la lettera della riforma contabile pervenire ad un bilancio pluriennale «inerziale» che considera la proiezione nel biennio 1982-1983 degli oneri e delle risorse a base delle statuizioni del bilancio annuale 1981 ante legge finanziaria.

Una volta approvato quest'ultimo provvedimento, sarà possibile procedere alla costruzione della previsione pluriennale relativa all'arco temporale di riferimento tenendo conto degli effetti della manovra adottata e passando per tal modo dal bilancio pluriennale «inerziale», rappresentativo degli andamenti di bilancio derivanti dall'assetto legislativo in atto, a quello «programmatico», recante la traduzione contabile delle linee di politica economica individuate con la presente Relazione previsionale e programmatica e rese operative con la citata legge finanziaria.

Peraltro, onde assicurare che il proposto bilancio triennale costituisca un valido parametro di riferimento per il successivo passaggio al corrispondente bilancio programmatico, le poste correlate con l'andamento dell'economia sono state determinate sulla scorta delle ipotesi di evoluzione delle principali variabili macroeconomiche sottese nella presente Relazione, ipotesi che già scontano in parte gli effetti delle decisioni proposte con il disegno di legge finanziaria.

In tal modo, il bilancio pluriennale programmatico che riceverà sanzione giuridica — ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 4 della legge n. 468 del 1978 — risulterà nel contempo vigente, attesa la perfezione e l'efficacia delle statuizioni di bilancio per il primo anno dell'arco temporale di riferimento, e programmatico, riflettendo per il successivo biennio la progressiva attuazione della manovra programmatica individuata con la legge finanziaria ed in particolare quella espressa dagli accantonamenti predisposti sui fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso.

È noto che le più rilevanti funzioni assegnate dalla riforma contabile al bilancio pluriennale sono quelle che lo definiscono stru-

mento di programmazione finanziaria degli impieghi e delle risorse di bilancio, nonché parametro di riferimento ai fini del riscontro della copertura delle nuove o maggiori spese per l'intero periodo di riferimento.

Sotto il primo aspetto, l'esigenza di far luogo ad una previsione che trascenda i ristretti limiti temporali del bilancio annuale è strettamente connessa alla necessità — implicita nella stessa « filosofia » a base del discorso programmatico — di ampliare il quadro prospettico degli interventi, passando da una visione meramente congiunturale ad un profilo che privilegi anche l'aspetto strutturale dell'azione pubblica.

Il passaggio dal bilancio pluriennale « inerziale » a quello « programmatico », che sarà legislativamente adottato, consentirà il raffronto e la valutazione politica ed economica della formulazione, attraverso le innovazioni legislative prefigurate con gli accantonamenti sui fondi globali e la diversa modulazione delle leggi di spesa a carattere pluriennale, di un diverso equilibrio finanziario coerente con gli obiettivi programmatici di medio periodo.

Tale diverso equilibrio potrà essere suscettibile di eventuali modifiche e integrazioni che dovessero discendere — per gli anni successivi al primo — dall'adeguamento delle scelte e degli obiettivi alle mutevoli esigenze dell'economia e all'assunzione delle più puntuali responsabilità programmatiche da parte del Governo conseguenti alla definizione del cosiddetto « piano a medio termine »; funzionale allo scopo appare il meccanismo di adeguamento scorrevole di anno in anno, prefigurato per il bilancio pluriennale dalla legge di riforma contabile.

La seconda principale funzione affidata al bilancio pluriennale, il riscontro della copertura delle spese con incidenza su più esercizi, si pone in relazione con il principio sancito dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, secondo il quale « ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

In assenza del documento pluriennale avente piena sanzione giuridica, le spese pluriennali in discorso rimarrebbero sostanzialmente avulse da ogni vincolo di compatibilità con il quadro complessivo delle risorse e degli impieghi per il periodo temporale immediatamente successivo a quello del bilancio annuale.

La riforma contabile individua, in proposito, precisi parametri di riferimento nei saldi scaturenti dal bilancio pluriennale per la copertura, per l'intero arco temporale considerato, delle nuove o maggiori spese eventualmente stabilite dopo le decisioni di bilancio: rispettivamente il saldo di parte corrente per le nuove o maggiori spese correnti e di rimborso di prestiti e il saldo netto da finanziare per le nuove o maggiori spese del conto capitale.

Il bilancio triennale 1981-1983 presentato alle Camere assolve pienamente anche questa seconda funzione, così come la disaggregazione delle sezioni di spesa sino al terzo livello di analisi, realizzata nell'allegato C/3 del quadro generale riassuntivo, si inserisce opportunamente nel processo di progressivo affinamento delle meto-

dologie e delle tecniche dei conti pubblici al fine di addivenire in tempi brevi a quell'analisi per programmi e per progetti configurata dalla legge di riforma.

b) Come di consueto, la costruzione del bilancio triennale 1981-1983 ha preso le mosse dalle proposte avanzate dalle singole Amministrazioni, proposte effettuate sulla base delle previsioni del precedente bilancio triennale 1980-1982, limitatamente al biennio 1981-1982, integrate con le modifiche derivanti dalla legislazione intervenuta nel frattempo.

Dalle proposte in tal modo effettuate dalle Amministrazioni, il triennale in esame si discosta principalmente:

per la revisione operata dal Tesoro relativamente al 1981;

per l'aggiornamento delle principali variabili macroeconomiche, cui le entrate e le spese sono strettamente correlate, sulla scorta delle indicazioni delineate nella presente Relazione.

L'applicazione del criterio della legislazione vigente cui si è accennato in precedenza ha comportato, invece, la conferma della modulazione annuale delle leggi pluriennali di spesa per il biennio 1981-1982 di cui alla precedente legge finanziaria, mentre per il 1983 o si sono riprese le quote fissate per l'anno dalle leggi specifiche di spesa o, in mancanza, si sono sentite le Amministrazioni interessate.

Dal loro canto, gli accantonamenti operati sui fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso per l'anno 1981 sono stati proiettati sul triennio successivo secondo la cadenza che è possibile prevedere al momento.

Un quadro sintetico delle previsioni di entrate e di spese del bilancio dello Stato per il triennio 1981-1983 è esposto nella successiva tabella n. 10.

Come si è accennato, per i dati del 1971 corrispondono a quelli del progetto di bilancio annuale di competenza per il medesimo esercizio, mentre per gli anni 1982 e 1983 le previsioni costituiscono la risultante da un lato del processo di proiezione della legislazione vigente e dall'altro della considerazione delle assunte ipotesi di evoluzione delle principali variabili macro economiche, alla luce di alcuni criteri generali adottati per le entrate e per le spese.

L'evoluzione espressa dai dati di sintesi mostra anzitutto un accrescimento delle entrate finali notevolmente più accentuato di quello delle corrispondenti spese: a fronte di incrementi di entrate nel 1982 e nel 1983 rispettivamente del 17 per cento e del 18,8 per cento si hanno ritmi di aumenti delle spese finali del 2,2 per cento e del 7,2 per cento.

L'elevato differenziale di incremento tra entrata e spesa si riflette sull'andamento dei principali saldi di bilancio: il disavanzo corrente e il saldo netto da finanziare si riducono, nel periodo con-

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

TABELLA 10

## BILANCIO TRIENNALE 1981-1983: QUADRO DI SINTESI

(in miliardi di lire)

	1981	1982	1983	VARIAZIONI					
				1982/1981		1983/1982		1983/1981	
				Valori assoluti	In %	Valori assoluti	In %	Valori assoluti	In %
Entrate finali .	104.646	122.453	145.510	17.807	17.0	23.057	18.8	18.8	
Spese finali .	159.614	163.102	174.892	3.488	2.2	11.790	7.2	7.2	
Saldo netto da finanziare	54.968	40.649	29.382	- 14.319	-	- 11.267	-	-	
Rimborso prestiti	11.876	27.341	36.099	15.465	-	8.758	-	-	
Ricorso al mercato	66.844	67.990	65.481	1.146	-	- 2.509	-	-	

siderato, del 55,6 per cento e del 46,6 per cento rispettivamente. Il ricorso al mercato, dopo un lieve incremento nel 1982, si riduce anch'esso, nonostante la progressiva crescita dell'onere per rimborso di prestiti.

Al riguardo va sottolineata la circostanza che il quadro delineato potrà in realtà subire modificazioni di rilievo a seguito della attuazione della manovra di adeguamento delle entrate e delle spese agli indirizzi della politica economica governativa proposta col disegno di legge finanziaria.

Soltanto dopo il conseguente aggiornamento delle poste del bilancio triennale nell'edizione « programmatica » potranno essere verificate le indicazioni che scaturiscono dai descritti andamenti delle poste di bilancio « a legislazione vigente ».

c) Le previsioni di gettito tributario di competenza per il 1981 sono state proiettate per il successivo biennio 1982/1983 sulla base di ipotesi di evoluzione di alcune variabili macroeconomiche che è possibile al momento delineare solo con grande approssimazione in carenza della definizione di chiare scelte programmatiche di medio periodo.

Alla base del quadro macroeconomico di riferimento è l'ipotesi di tassi di crescita del prodotto interno lordo pari, rispettivamente, nei due anni, al 16 e 15 per cento.

Una più compiuta definizione delle ipotesi previsionali sarà possibile e significativa solo a seguito della ultimazione prevista entro la fine dell'anno, del piano a medio termine attualmente in corso di elaborazione.

La proiezione delle previsioni di gettito per il 1981 è stata inoltre effettuata tenendo nel dovuto conto le peculiarità dei singoli cespiti.

In particolare, come può evincersi dalla successiva tabella n. 11, per le entrate tributarie l'analisi è stata operata con specifico riferimento ai principali tributi allo scopo di poterne correttamente apprezzare l'andamento tendenziale sulla base delle ipotesi di evoluzione delle principali variabili macroeconomiche.

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

Nei riguardi del 1981 il gettito tributario previsto per il 1982 mostra una riduzione del tasso di crescita dal 23,3 al 17,0 per cento.

Tale riduzione è prevista sia nel comparto dei tributi diretti (dal 26,9 al 16,2 per cento a legislazione vigente o al 22,3 per cento comprendendo il gettito conseguente alle proposte modifiche in materia di IRPEF e di ILOR) sia in quello dell'imposizione indiretta (dal 19,5 al 12,2 per cento).

La riduzione del tasso di crescita del prelievo tributario nel 1982, oltreché connaturale al minor ritmo di crescita dei prezzi che si riflette in maggiore o minore misura su tutti i parametri di

TABELLA 11

**BILANCIO TRIENNALE DELLO STATO: ANALISI DELLE ENTRATE FINALI**  
(in miliardi di lire)

	1981	1982	1983
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>			
Imposte sul patrimonio e sul reddito . . . . .	43.880	51.010	64.300
Tasse e imposte sugli affari . . . . .	28.020	32.030	36.580
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	9.440	10.060	10.680
Monopoli . . . . .	2.250	2.480	2.730
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco . . . . .	555	580	610
Proventi fiscali diversi . . . . .	1.180	4.090	5.250
	<b>85.325</b>	<b>100.250</b>	<b>120.150</b>
<b>ENTRATE EXTRATRIBUTARIE</b>			
Proventi speciali . . . . .	368	411	456
Proventi di servizi pubblici minori . . . . .	397	454	513
Proventi dei beni dello Stato . . . . .	65	71	78
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione . . . . .	119	119	126
Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro	1.019	1.220	1.420
Ricuperi, rimborsi e contributi . . . . .	14.244	16.325	18.628
Partite che si compensano nella spesa . . . . .	2.970	3.442	3.955
	<b>19.182</b>	<b>22.042</b>	<b>25.176</b>
Entrate per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti . . . . .	139	161	184
<b>Totale entrate finali . . . . .</b>	<b>104.646</b>	<b>122.453</b>	<b>145.510</b>

riferimento, si ricollega a specifiche circostanze tra le quali merita segnalare:

per le imposte dirette, il cumularsi nel 1981 nel gettito dell'imposta sostitutiva di una rata relativa al 1980 dell'aumento della quota da anticipare alle aziende di credito (nel 1982, a seguito della conseguente riduzione dell'importo da versare a saldo e della prevista riduzione dei tassi di interesse nel corso del 1981, il gettito dovrebbe risultare inferiore di 305 miliardi a quello del 1981) e l'ulteriore riduzione degli introiti conseguenti a tributi soppressi con l'entrata in vigore della riforma tributaria;

per le imposte indirette, la non considerazione di eventuali nuove modifiche normative dopo quelle introdotte con il decreto-legge n. 503 del 1980: in tali circostanze la proiezione tendenziale del gettito risente del carattere specifico in larga parte dei vari cespiti.

La significativa incidenza di tali cause trova evidenza nella ripresa del tasso di crescita del gettito complessivo nel 1983 (dal 17,5 al 19,8 per cento) quale conseguenza di un incremento del 26,2 per cento degli introiti diretti e di una sostanziale invarianza del tasso di crescita del prelievo indiretto.

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 1.866 nel 1982 e miliardi 2.146 nel 1983) e al netto delle restituzioni e rimborsi di imposte dirette e indirette (rispettivamente miliardi 927 e 235 nel 1982 e miliardi 1.066 e 270 nel 1983).

Il prelievo tributario sul prodotto interno lordo dovrebbe salire dal 22 per cento nel 1981 al 22,2 per cento nel 1982 e al 23,2 per cento del 1983.

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 ad accentuarsi la crescita della pressione fiscale delle imposte dirette (dall'11,3 per cento nel 1981 all'11,9 per cento nel 1982 e al 13,1 per cento nel 1983), mentre una riduzione dovrebbe aversi per il comparto indiretto (dal 10,6 per cento nel 1981 al 10,3 per cento nel 1982 e al 10,1 per cento nel 1983).

Anche per quanto riguarda le entrate extratributarie 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 entrata 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 pressoché integralmente in relazione alle somme iscritte a titolo di ammortamento dei beni mobili

e immobili in appositi capitoli degli stanziamenti di previsione dei Ministeri del tesoro e delle finanze.

d) Per le spese, la proiezione è stata effettuata sulla scorta di criteri diversificati in relazione alla natura degli oneri, che possono — come è noto — essere quantificati da specifiche disposizioni legislative, ovvero discendere dall'applicazione di automatiche commisurazioni a parametri e a meccanismi dettati dalle singole norme autorizzative o, infine, da valutazioni generali a contenuto discrezionale.

Il primo gruppo di oneri, quello legislativamente predeterminato, è stato commisurato alle cadenze stabilite per le rispettive autorizzazioni di spesa, quali risultano o dalla modulazione delineata in sede di legge finanziaria per il 1980 o dalla programmazione degli interventi risultante dai provvedimenti legislativi specifici (limitatamente a quelli intervenuti dopo la citata legge finanziaria); essi prescindono quindi dalle modifiche proposte con il disegno di legge finanziaria per il 1981.

Per il secondo gruppo di oneri, quelli cosiddetti « inderogabili » poiché automaticamente quantificabili mediante l'applicazione di meccanismi e parametri indicati tassativamente nelle norme autorizzative, la proiezione biennale è stata effettuata partendo dalle dotazioni iscritte nel progetto di bilancio per il 1981, tenendo conto da un lato delle caratteristiche delle varie spese e dall'altro dell'influenza del tasso di adeguamento monetario connesso con la tendenziale evoluzione dei prezzi impliciti nel prodotto interno lordo.

La parte discrezionale di spesa si identifica sostanzialmente con gli oneri per l'adeguamento del fabbisogno e con gli accantonamenti sui fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso.

L'esigenza di assicurare l'operatività delle Amministrazioni è stata alla base della definizione dell'onere per adeguamento del fabbisogno, assumendo per il 1982 e il 1983 un sostanziale congelamento delle quantità dei beni e servizi sul livello previsto per il 1981, scontando quindi soltanto l'ipotizzato aumento dei prezzi.

Per gli accantonamenti sui fondi speciali destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi in corso di definizione parlamentare, la proiezione per il biennio 1982-1983 ha ovviamente considerato quelli iscritti nel bilancio di previsione per il 1981, che — come si è precisato — non recepiscono quelli inseriti nel contestuale disegno di legge finanziaria.

Ne è risultato il quadro di sintesi esposto nella successiva tabella n. 12.

Le spese correnti si accrescono nel 1982 di 7.996 miliardi, pari al 6 per cento rispetto a quelle risultanti dal progetto di bilancio per il 1981; per il 1983, si hanno 14.646 miliardi di aumento, pari al 10,4 per cento.

Nel conto capitale, si ha una flessione sia nel 1982 che nel 1983, rispettivamente del 17,1 e del 13 per cento.

Per singoli comparti, con riguardo all'aggregazione economica delle categorie di spesa, vengono ora indicati gli elementi più si-



TABELLA 12

**BILANCIO TRIENNALE DELLO STATO: PREVISIONI DI SPESA  
SECONDO L'ANALISI ECONOMICA**

(in miliardi di lire)

	1981	1982	1983
Spese correnti . . . . .	133.223	141.219	155.865
Consumi pubblici . . . . .	33.694	36.084	37.684
Trasferimenti di redditi . . . . .	62.966	73.498	82.426
Altre . . . . .	36.563	31.637	35.755
Spese in conto capitale . . . . .	26.391	21.883	19.027
Investimenti . . . . .	15.563	11.732	8.999
diretti . . . . .	1.799	1.422	492
indiretti . . . . .	12.828	9.927	8.408
finanziari . . . . .	936	383	99
Altre . . . . .	10.828	10.151	10.028
<b>Totale spese finali . . . . .</b>	<b>159.614</b>	<b>163.102</b>	<b>174.892</b>

gnificativi 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, nonché dalla considerazione degli effetti della legge finanziaria.

I consumi pubblici (organi costituzionali, personale, beni e servizi e ammortamenti), che individuano gli oneri per il funzionamento dell'Amministrazione, si sviluppano nel 1981 in misura inferiore alla media della parte corrente (4,1 per cento) mentre nel 1982 il tasso di sviluppo risulta lievemente più elevato (7,4 per cento).

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 le maggiori erogazioni previste 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 1982 e il 1983 gli oneri per la nuova misura trimestralizzata dell'indennità integrativa speciale, né quelli relativi al rinnovo del contratto per il periodo 1979-1981, le cui coperture sono state rispettivamente predisposte nell'apposito fondo speciale e nel fondo globale di parte corrente.

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 nell'apposito fondo speciale.

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

È stata altresì considerata la cessazione degli oneri recati da talune leggi, nonché la ripartizione stabilita nella precedente 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 1982-1983 appare superiore a quella media delle spese correnti.

La proiezione si basa sul congelamento delle dotazioni di spesa discrezionale sui livelli del bilancio 1981 e sulla considerazione di alcuni oneri non discrezionali, tra i quali i principali riguardano:

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.

Ulteriori variazioni accrescitive derivano dalle maggiori quote di contributo all'ANAS, dal rimborso alle ferrovie dello Stato degli oneri per l'esecuzione di regolamenti comunitari e per il 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, nonché alla proiezione del cennato fondo speciale per provvedimenti in corso.

Nel comparto delle spese in conto capitale, che presentano nel complesso una notevole flessione soprattutto nel 1982, la proiezione ha considerato la cadenza annuale recata dai singoli provvedimenti come stabilito nella precedente legge finanziaria per le spese derivanti da leggi pluriennali.

Vengono in evidenza in primo luogo gli investimenti, in linea con la flessione complessiva del comparto.

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 previsti nelle precedenti leggi finanziarie.

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

Il loro andamento tiene conto principalmente dei seguenti interventi:

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 n. 536 del 1977, n. 393 del 1978 e leggi finanziarie 1979 e 1980);

edilizia residenziale (leggi n. 457 del 1978 e n. 25 del 1980);

conferimento di fondi all'Artigiancassa (legge n. 776 del 1978 e legge finanziaria 1980);

ricostruzione del Friuli (leggi nn. 336 del 1976 e 546 del 1977);

finanziamento dell'attività agricola delle Regioni (legge n. 403 del 1977);

piano per l'edilizia universitaria (legge n. 50 del 1976);

finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno (leggi nn. 853 del 1971, 493 del 1975, 183 del 1976; decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976 e leggi finanziarie 1979 e 1980);

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 attongono alle anticipazioni non produttive (essenzialmente le somme da erogare per la copertura dei disavanzi di gestione delle aziende autonome) e alle somme non attribuibili.

Queste ultime considerano lo sviluppo del fondo speciale per provvedimenti legislativi in corso, la definizione dei quali successivamente darà luogo alla 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 « Quadri-foglio » n. 984 del 1977 e legge n. 457 del 1978).

Sotto il profilo funzionale della spesa, il bilancio triennale 1981-1983 si sintetizza nella seguente tabella n. 13.

Le voci che presentano una crescita più accentuata nei due anni successivi al 1981 si riferiscono alle spese nel campo sociale, agli interventi a favore della finanza regionale e locale, agli interventi nel settore dei trasporti e delle comunicazioni. Rilevante altresì la crescita fatta registrare per il 1983 degli oneri non ripartibili.

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

TABELLA 13

**BILANCIO TRIENNALE 1981-1983: ANALISI DELLE SPESE FINALI  
SOTTO L'ASPETTO FUNZIONALE**  
(in miliardi di lire)

	1981	1982	1983
Amministrazione generale . . . . .	4.279	4.605	5.082
Difesa nazionale . . . . .	6.177	6.552	6.995
Giustizia . . . . .	1.155	1.209	1.221
Sicurezza pubblica . . . . .	2.777	2.891	3.009
Relazioni internazionali . . . . .	3.405	3.866	4.434
Istruzione e cultura . . . . .	16.916	17.487	17.745
Azione ed interventi nel campo delle abitazioni . .	2.353	856	862
Azione ed interventi nel campo sociale . . . . .	27.431	31.494	35.709
Trasporti e comunicazioni . . . . .	8.101	9.626	10.165
Azione ed interventi nel campo economico . . . .	10.292	8.793	6.375
Interventi a favore della finanza regionale e locale	10.662	11.167	12.256
Oneri non ripartibili . . . . .	66.066	64.556	71.039
Totale spese finali . . . . .	159.614	163.102	174.892

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.

e) La proiezione per il 1982 e il 1983 delle delineate previsioni di competenza per il 1981 nelle aziende autonome evidenzia un ulteriore aumento del disavanzo di parte corrente che dovrebbe risultare pari a miliardi 4.451 nel 1982 e a 4.916 nel 1983 (cfr. tabella n. 14).

Per contro il saldo netto da finanziare, pari, si è visto, a miliardi 3.421 nel 1980 dovrebbe progressivamente ridursi a miliardi 2.433 nel 1982 e a miliardi 2.360 nel 1983.

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 correlative sovvenzioni straordinarie a carico del bilancio statale per le quali sono previsti appositi accantonamenti in quest'ultimo bilancio.

Le ragioni della contrastante evoluzione dei due saldi si ricollegano per un verso alla 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, e per altro verso ai minori investimenti previsti dall'ANAS per il 1982.

In particolare le somme iscritte a titolo di ammortamento tra le spese correnti dei bilanci delle Aziende, pari a miliardi 2.557 nel 1981, si elevano a miliardi 2.982 nel 1982 e a miliardi 3.478 nel 1983; correlativamente tra le entrate in conto capitale risultano iscritti, al lordo della quota a carico della gestione officine dell'Azienda ferroviaria, a fronte di miliardi 2.587 nel 1981, miliardi 3.027 nel 1982 e miliardi 2.526 nel 1983.

Per quanto riguarda invece le spese di investimento, e in particolare quelle per costituzione di capitali fissi, la rilevata caduta degli interventi nel 1981 — a seguito dell'esaurirsi degli stanziamenti previsti per il settore ferroviario dalle leggi nn. 477 del 1974 e 503 del 1978 — verrà ulteriormente ad accentuarsi nel 1982 con l'esaurimento degli stanziamenti previsti per l'ANAS dal piano straordinario di interventi per il triennio 1979-1981.

Ricordato che le predette previsioni del bilancio sono state elaborate a legislazione vigente, 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; essa 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.

TABELLA 14

**CONSOLIDATO DEL BILANCIO TRIENNALE DELLE AZIENDE AUTONOME:  
RISULTATI DI SINTESI E DIFFERENZIALI**

(in miliardi di lire)

ENTRATE - SPESE	1981	1982	1983
<b>ENTRATE:</b>			
Correnti . . . . .	10.273	11.636	12.716
Conto capitale . . . . .	3.770	4.307	4.908
<b>Totale . . . . .</b>	<b>14.043</b>	<b>15.943</b>	<b>17.624</b>
Accensione di prestiti . . . . .	4.133	3.275	3.319
<b>Totale . . . . .</b>	<b>18.176</b>	<b>19.218</b>	<b>20.943</b>
<b>SPESE:</b>			
Correnti . . . . .	14.528	16.087	17.632
Conto capitale . . . . .	2.936	2.289	2.352
<b>Totale . . . . .</b>	<b>17.464</b>	<b>18.376</b>	<b>19.984</b>
Rimborso di prestiti . . . . .	712	842	959
<b>Totale . . . . .</b>	<b>18.176</b>	<b>19.218</b>	<b>20.943</b>
Risparmio pubblico . . . . .	— 4.255	— 4.451	— 4.916
Saldo netto da finanziare . . . . .	— 3.421	— 2.433	— 2.360
Ricorso lordo al mercato . . . . .	4.133	3.275	3.319

Con riferimento alle altre categorie di spesa da sottolineare i relativamente modesti tassi di crescita delle spese correnti, al netto degli ammortamenti (+9,5 per cento nel 1982 e +8 per cento nel 1983) e, in particolare, delle spese di personale (+7,5 per cento nel 1982 e +5,6 per cento nel 1983).

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

Quanto alle entrate correnti la loro crescita (+13,3 per cento nel 1982 e +9,9 per cento nel 1983) è fortemente influenzata dalle previste maggiori erogazioni a carico del bilancio statale che, al netto delle richiamate sovvenzioni straordinarie, salgono dai 4.385 miliardi nel 1980 a 4.764 nel 1982 ed a 5.316 nel 1983.

A tali importi vanno aggiunte le altre erogazioni del bilancio statale introitate dalle Aziende in conto capitale (miliardi 1.222 nel 1982 e miliardi 1.351 nel 1983) e le anticipazioni a copertura del disavanzo di gestione delle ferrovie e delle poste (rispettivamente miliardi 1.443 e 1.702 nel 1982 e miliardi 1.445 e 1.873 nel 1983).

Pertanto il complessivo onere a carico del bilancio statale per il complesso delle Aziende risulta previsto nel triennio pari a miliardi 8.720, per il 1981 miliardi 9.131 nel 1982 e 9.985 nel 1983. A tali ammontari nel corso degli esercizi si aggiungeranno quelli per erogazioni straordinarie a fronte di miglioramenti economici al personale.



PAGINA BIANCA