

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 5106

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(CARLI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(CIRINO POMICINO)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE
(FORMICA)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1991)

Presentato il 29 settembre 1990

PAGINA BIANCA

Onorevoli Deputati.- Il Documento di programmazione economico-finanziaria, con il quale il Governo ha definito le linee di impostazione della manovra di finanza pubblica per il triennio 1991-1993, muove dalla constatazione di un dato di fatto che non può essere ignorato.

Proprio mentre entra nella fase cruciale il processo di completamento del mercato unico europeo, alla cui costruzione il nostro Paese ha saputo offrire un contributo tanto convinto quanto decisivo, numerosi indicatori relativi allo stato della finanza pubblica rivelano che tende ad accentuarsi, anzichè a ridursi, la distanza che separa il nostro sistema da quello dei principali partners europei.

Due, in particolare, appaiono gli elementi che più fortemente concorrono a determinare il mancato allineamento con l'evoluzione che si registra in ambito comunitario: l'andamento del fabbisogno complessivo, la cui pressione si mantiene su livelli eccessivamente elevati, e la dimensione del debito pubblico, che denota una crescita continua in rapporto al prodotto interno lordo.

In questa situazione, il nostro Paese rischia di presentarsi al prossimo appuntamento con il mercato unico in condizioni tali da impedire di coglierne in pieno le potenzialità.

Ma il rischio non è solo quello di perdere un'importante occasione di sviluppo. Ove non si ponesse

mano, per tempo e con il necessario vigore, a completare il risanamento dei conti pubblici, la carica di instabilità accumulatasi negli anni per effetto degli squilibri della finanza pubblica potrebbe dar luogo ad effetti dirompenti.

Per altro verso, la crisi di recente divampata nell'area mediorientale, che già fa sentire i suoi primi effetti sul piano economico, si presenta gravida di incognite.

Non è certo agevole fare previsioni ragionevolmente fondate sui possibili esiti di questa crisi e sulle conseguenze che ne potrebbero derivare per lo sviluppo dei Paesi industrialmente avanzati. E' certo, comunque, che a tali conseguenze sapranno resistere e adattarsi maggiormente quei Paesi che possono contare su sistemi economici strutturalmente più solidi.

La manovra di finanza pubblica che il Governo ha delineato, e che intende portare avanti con la necessaria fermezza una volta acquisito il consenso parlamentare, traccia un impegnativo percorso di rientro del disavanzo diretto ad assicurare basi salde e durature allo sviluppo economico e sociale del Paese.

Non è la prima volta che si individua un obiettivo del genere; le difficoltà incontrate e l'insufficienza dei risultati conseguiti negli anni passati debbono accrescere la determinazione a proseguire tale opera; vi è infatti sempre più la consapevolezza che quest'obiettivo è

condizione necessaria per il mantenimento del livello di benessere fin qui faticosamente raggiunto.

In questa prospettiva, le misure che si propongono con il presente disegno di legge e con quelli ad esso collegati mirano a realizzare una significativa inversione di tendenza nell'evoluzione del disavanzo dello Stato, ponendo le premesse per avviare la flessione del peso del debito in rapporto al prodotto interno lordo.

L'azione di risanamento della finanza pubblica prefigurata dal Governo non si muove, peraltro, nella direzione del mero contenimento della spesa, ma in quella di una ridefinizione dell'intervento pubblico, con particolare riguardo a quei comparti ove più evidente appare la perdita di efficacia e di razionalità nell'utilizzo delle risorse.

Il successo di questa azione richiede un'adesione pronta da parte del Parlamento all'insieme dei documenti finanziari (disegni di legge di bilancio e finanziaria e provvedimenti collegati) sottoposti al suo esame. Ma va detto che anche l'impegno più severo in questa fase è destinato a risultare vano se ad esso, una volta conclusa la sessione parlamentare di bilancio, non facessero poi seguito comportamenti e decisioni coerenti, improntati al medesimo rigore, sul piano dell'ordinaria attività legislativa e amministrativa.

La decisione di bilancio è un momento di fondamentale importanza, che chiude la fase di definizione della politica finanziaria ma che allo stesso tempo dà

avvio ad un processo decisionale di più ampio respiro. Lo sviluppo di questo processo, per quanto orientato con vincoli stringenti prima ancora che abbia corso concreto, non può mai dirsi al riparo da molteplici insidie che possono alterare anche in modo sensibile i confini e i limiti prestabiliti dalla decisione di bilancio.

Ogni successiva caduta di tensione nella politica del giorno per giorno, ogni attenuazione dell'impegno nei riguardi degli obiettivi programmati sono destinati inevitabilmente a ridurre l'efficacia della manovra finanziaria originariamente approvata.

* * *

La manovra di finanza pubblica per l'anno 1991, e le proiezioni programmatiche per il successivo biennio, sono state impostate per conseguire gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica in termini di riassorbimento del disavanzo primario e della stabilizzazione del rapporto debito pubblico-PIL.

Le conseguenti regole evolutive delle entrate e delle spese statali di competenza sono quelle approvate nel giugno scorso dal Parlamento in sede di risoluzioni per l'adozione del Documento di programmazione economico-finanziaria 1991-1993, aggiornate - per tener conto del mutato contesto internazionale - con l'apposita Nota presentata al Parlamento contestualmente al presente

disegno di legge.

In particolare per il 1991 esse prevedono:

- l'aumento della pressione tributaria erariale dell'1,3 per cento;

- il contenimento della crescita delle spese finali al netto degli interessi ad un livello inferiore all'evoluzione programmata dei prezzi, fissata nella relazione previsionale e programmatica ad un tasso medio del 5 per cento dopo l'adeguamento alla mutata situazione;

- un fabbisogno del settore statale pari a 132.000 miliardi, con un avanzo primario di 8.100 miliardi, entrambi di poco superiori in valore assoluto a quelli indicati nel citato documento; l'incidenza sul PIL risulta per il primo lievemente inferiore, per il secondo di poco superiore a quella indicata nel documento;

- un saldo netto da finanziare pari a circa 118.400 miliardi e un avanzo corrente al netto degli interessi dell'ordine di 83.500 miliardi.

L'aggiornamento richiamato è dovuto da un lato a fattori esogeni, quali il prevedibile andamento dei tassi di interesse sui mercati internazionali e i riflessi della crisi mediorientale sull'inflazione e sulla crescita complessiva del sistema; dall'altro, all'emersione di andamenti che hanno inciso in senso accrescitivo e in misura imprevedibile su taluni comparti di spesa, quali quello sanitario e quello previdenziale.

Già in precedenti occasioni il Governo aveva

responsabilmente manifestato l'esistenza di seri fattori di rischio nei due comparti, pur non avendo ancora elementi per quantificarne la portata.

Un accurato monitoraggio condotto con le Amministrazioni interessate ha evidenziato uno sfondamento di dimensioni assolutamente imprevedibili nella sanità, che ha portato a definire un fabbisogno 1991 in misura non inferiore a 85.400 miliardi per il Fondo sanitario nazionale di parte corrente, rispetto ai circa 70.400 miliardi (includendovi gli oneri contrattuali) della precedente legge finanziaria; dal lato della previdenza, il fabbisogno INPS si valuta in 58.500 miliardi, rispetto ai 54.000 prima previsti.

Tutto ciò ha condotto ad una revisione degli obiettivi programmatici, limitata peraltro alla sola competenza, mentre la sostanziale conferma degli obiettivi in termini di cassa - ritenuta essenziale per l'intera manovra di rientro - ha richiesto una forte accentuazione degli interventi, ampliando la manovra sul saldo al netto degli interessi dai 37.800 miliardi inizialmente previsti a 44.500 miliardi.

Sotto il profilo strutturale, lo schema della manovra segue anche quest'anno il modello delineato con la legge n. 362 del 1988, che individua i momenti e le funzioni cruciali del processo decisionale di bilancio, facendone oggetto di distinti documenti (bilancio a legislazione vigente, legge finanziaria e provvedimenti

collegati) tra loro coerenti.

Nell'ambito di tale modello, un ruolo di fondamentale rilievo è riservato alla legge finanziaria, che anche per il 1991 provvede a definire i seguenti elementi:

- i livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato del bilancio statale in termini di competenza;

- la conferma o la rimodulazione delle quote annue delle leggi di spesa a carattere pluriennale;

- gli importi da iscrivere nei due fondi speciali in relazione a provvedimenti che si prevede possano essere approvati nel triennio, riferentisi a spese correnti e a spese in conto capitale;

- le quote annue di spesa relative ad esigenze di carattere permanente la cui quantificazione è rimessa alla legge finanziaria;

- il rifinanziamento di leggi di spesa recanti interventi per il sostegno dell'economia nel settore delle spese in conto capitale;

- il definanziamento di interventi disposti da precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

- altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti.

La puntuale e tassativa definizione, operata con la citata legge n.362 del 1988, dei contenuti che devono caratterizzare la legge finanziaria, anzichè comportare il ridimensionamento dell'importanza di tale strumento, ne ha

rafforzato ulteriormente il rilievo quale sede primaria delle decisioni che attengono alle coordinate fondamentali del percorso della finanza pubblica.

Al venir meno di una funzione direttamente ed immediatamente distributiva di nuove risorse impropriamente affermatasi nei primi anni di sperimentazione, corrisponde ora, secondo l'originario disegno, un più accentuato rilievo di funzioni di contenuto riflessivo e riordinativo.

Questo spostamento dell'asse decisionale della legge finanziaria finisce col dare il massimo risalto alla possibilità, che qui viene compiutamente colta, di operare in tale sede la necessaria riconsiderazione, alla luce di aggiornate valutazioni che ne investono la fondatezza, l'attualità e la concretezza, di molte decisioni di spesa programmate in precedenza ed ora ricomprese nell'ambito della legislazione vigente, in uno con la programmazione e l'allocazione delle risorse da destinare ai nuovi interventi che si rendono possibili nel quadro delle complessive compatibilità finanziarie.

* * *

Le misure che il Governo ritiene necessarie ai fini del conseguimento degli obiettivi sono individuate sulla base di un criterio selettivo, che consente tra l'altro di assicurare nei settori prioritari un

consistente volume di risorse per la realizzazione di investimenti pubblici e per il sostegno di quelli degli operatori privati.

Pur in presenza di vincoli stringenti, si renderà quindi possibile non arrestare il corso del processo di sviluppo degli investimenti, che ha trovato nelle precedenti leggi finanziarie un forte impulso, proiettato su un orizzonte temporale pluriennale, che in non pochi casi si spinge anche oltre il 1993.

Anche se le dotazioni proposte sono riferite ad un arco temporale che abbraccia il triennio, di fatto sono destinate a produrre un immediato impatto sul sistema produttivo e sull'occupazione. Va ricordato infatti che la legislazione contabile consente, a fronte di autorizzazioni di competenza proiettate su un orizzonte temporale superiore all'anno, di avviare immediatamente, in tutto o in parte, l'appalto dei vari interventi nella loro complessiva dimensione finanziaria.

Sarà in tal modo possibile proseguire nell'opera volta ad accrescere la qualificazione dell'apparato infrastrutturale e produttivo del Paese e a favorire lo sviluppo dell'occupazione e la competitività delle imprese.

CAPO I - DISPOSIZIONI DI CARATTERE FINANZIARIO

Lo schema del presente disegno di legge finanziaria segue rigorosamente le apposite indicazioni

stabilite con l'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n.468 come modificato dall'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n.362.

In particolare, il limite massimo del saldo netto da finanziare viene determinato per l'anno 1991 in lire 118.400 miliardi, ivi compreso l'ammontare degli accantonamenti dei fondi speciali (Tabelle A e B) e quindi scontando anche l'effetto finanziario dei provvedimenti legislativi cui tali accantonamenti sono preordinati.

Il livello massimo del ricorso al mercato finanziario per l'anno 1991 viene stabilito in complessive lire 231.600 miliardi, ivi comprese lire 4.000 miliardi relative ad operazioni di indebitamento all'estero che non trovano considerazione nel bilancio di previsione dello Stato per il medesimo anno.

Va in proposito sottolineato che i saldi di finanza pubblica scontano integralmente gli effetti dei provvedimenti collegati nel presupposto - doveroso nell'attuale delicata situazione - di una loro tempestiva approvazione da parte delle Camere prima della definitiva approvazione della legge finanziaria.

L'innovazione va considerata, oltre che coerente con la linea di estremo rigore cui è improntata l'intera manovra, anche e soprattutto orientata verso il pieno rispetto non soltanto formale dell'unitarietà e dell'inscindibilità della manovra stessa, nelle sue varie componenti prefigurate dal legislatore quali tasselli tra

loro intimamente collegati e finalizzati alla formazione dell'unica decisione di bilancio.

In questo senso appare orientata, peraltro, anche la Corte dei Conti che ha avanzato - come è noto - la proposta di prevedere legislativamente l'approvazione parlamentare dei provvedimenti collegati prima della legge finanziaria.

In relazione a quanto disposto dall'art. 11, comma 4, della legge n. 468 del 1978, all'art. 2, comma 1, viene previsto che il maggior gettito derivante da provvedimenti legislativi in ciascun anno del triennio 1991-1993 non possa essere utilizzato per far fronte a nuove o maggiori spese, restando il relativo importo definitivamente acquisito al bilancio dello Stato per concorrere alla riduzione del saldo netto da finanziare negli anni rispettivamente interessati.

In linea con le indicazioni parlamentari, viene peraltro previsto che tale orientamento restrittivo possa trovare limitate deroghe in relazione a talune fattispecie espressamente predeterminate (calamità naturali, improrogabili esigenze connesse con la sicurezza del Paese, situazioni di emergenza economico-finanziaria), che necessitano dell'adozione di interventi urgenti, non altrimenti realizzabili.

Gli importi dei fondi speciali da preordinare in relazione a provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel corso del triennio 1991-1993 sono determinati per l'anno 1991 rispettivamente in lire

28.003 miliardi per iniziative aventi incidenza sulla spesa corrente (Tabella A) e in lire 8.251 miliardi per i programmati interventi in conto capitale (Tabella B).

Ai fini della determinazione degli accantonamenti da iscrivere nei fondi speciali si è operato sulla duplice base di una profonda riconsiderazione delle finalità già contemplate nel bilancio a legislazione vigente e di una forte selettività nella individuazione delle nuove finalità da perseguire.

Innanzitutto, si è ritenuto che la prevista azione di contenimento della spesa pubblica non possa limitarsi a prendere in considerazione la sola area delle risorse disponibili per la realizzazione di interventi già prefigurati dalla legislazione vigente, ma vada necessariamente estesa anche all'insieme delle risorse finanziarie da destinare alla realizzazione di nuovi interventi.

Una coerente manovra finalizzata alla riduzione del disavanzo non può sottrarsi all'obbligo di considerare con atteggiamento di estremo rigore, prima di ogni altra cosa, tutte quelle occasioni di spesa non sorrette da effettive giustificazioni e destinate a fornire nuovo alimento alla crescita del disavanzo stesso.

Tale fondamentale esigenza ha indotto a non percorrere la via di un'automatica e acritica applicazione del criterio della legislazione vigente e a non riprodurre quindi taluni accantonamenti, pur se già previsti nei

fondi speciali della legge finanziaria 1990 e talvolta supportati da disegni di legge in corso di esame parlamentare, laddove questi non siano risultati suffragati da comprovate motivazioni e assolutamente indilazionabili esigenze.

Nel ridefinire le priorità da prendere in considerazione ai fini dell'impostazione dei fondi speciali per il triennio 1991-1993, si è tra l'altro escluso che potessero trovare conferma accantonamenti relativi a finalizzazioni di ridotta attualità nel mutato contesto economico-finanziario complessivo.

Alle medesime conclusioni si è pervenuti relativamente a finalizzazioni concernenti il mero rifinanziamento di legislazioni vigenti la cui attuazione abbia dato luogo alla formazione di significativi volumi di residui ovvero riconducibili all'ambito di operatività di legislazioni di portata generale ed in tal modo efficacemente perseguibili.

Questo severo vaglio tecnico ha consentito di enucleare una serie di esigenze di rilevante valore economico e sociale alla cui soddisfazione non può che soccorrere il supporto finanziario diretto dello Stato.

Sotto tale profilo, merita segnalare che le nuove voci dei fondi speciali considerano tra l'altro, per la parte corrente, il previsto onere per la progressiva riduzione degli oneri impropri gravanti sul costo del lavoro e per il concorso al risanamento finanziario dell'INAIL; per il conto capitale, il rifinanziamento

della GEPI e del programma di ricerche in Antartide, nonché, a partire dal 1992, il rifinanziamento della legge sugli aiuti alle imprese danneggiate da eventi calamitosi.

L'azione di contenimento operata sugli accantonamenti di fondo speciale è stata estesa anche agli anni 1992 e 1993, nella linea di un progressivo avvicinamento agli obiettivi fissati col Documento di programmazione economico-finanziaria, da completare con le prossime leggi finanziarie annuali, in accoglimento, tra l'altro, di precise indicazioni parlamentari emerse in particolare nel corso dell'esame della precedente legge finanziaria. Si è in tal modo ottenuto una significativa riduzione degli accantonamenti già previsti per il 1992.

Il ridimensionamento degli accantonamenti positivi in uno con il carattere di imprescindibilità che ad essi si attribuisce, ha indotto a non collegarne l'esecutività a contrapposti accantonamenti di segno negativo connessi con i provvedimenti collegati.

Ciò nella considerazione che eventuali ritardi o modificazioni che i provvedimenti collegati dovessero subire in sede di approvazione parlamentare, oltre a compromettere l'operatività degli accantonamenti positivi ad essi correlati, finirebbero per comportare la necessità di emendamenti correttivi non agevolmente proponibili, tenuto conto di possibili sfasature fra l'iter parlamentare di approvazione dei diversi disegni di legge in cui si articola la complessiva manovra.

Il presente disegno di legge finanziaria, peraltro, considera integralmente gli effetti finanziari dei provvedimenti collegati, in tal modo restituendo significatività alle cifre complessive dell'entrata e della spesa, nonché ai relativi saldi differenziali, nella linea di rigorosa trasparenza dei conti pubblici.

Al fine di dare distinta evidenza agli accantonamenti relativi alle finalizzazioni derivanti dal bilancio pluriennale 1990/1992 a legislazione vigente e a quelli relativi alle limitate nuove finalizzazioni che si propongono con il presente disegno di legge, sono stati predisposti appositi elaborati (Allegati n. 1 e n. 2), nei quali le predette partite sono esposte in modo separato.

Per ciascun accantonamento, si forniscono sintetiche informazioni sui relativi provvedimenti legislativi in corso di esame parlamentare o in via di elaborazione da parte delle Amministrazioni interessate, ai sensi dell'art. 11 bis, comma 1, della legge n. 468/1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988.

Nello stesso art. 2 del presente disegno di legge vengono poi quantificate (al comma 3) le somme da iscrivere nei singoli stati di previsione del bilancio 1991 e triennale 1991-1993 in relazione a leggi di spesa a carattere permanente i cui stanziamenti annui sono determinati con la legge finanziaria su base triennale con aggiornamento annuale per scorrimento.

Il quadro complessivo di tali quantificazioni è

esposto in termini analitici nella Tabella C. Per rendere trasparente e di immediata evidenza il processo di impostazione di tale Tabella, negli Allegati n. 3 e n. 4 viene dato conto delle variazioni tra gli stanziamenti che ora si propongono e quelli iscritti nel progetto di bilancio a legislazione vigente, in relazione alla corrispondente Tabella C approvata con la legge finanziaria 1990.

Le principali modificazioni introdotte riguardano:

- il finanziamento degli aiuti nazionali in favore del settore bieticolo-saccarifero (-miliardi 300);
- i trasferimenti in favore dell'AIMA (- miliardi 270);
- il finanziamento del Fondo sanitario di parte corrente per un fabbisogno complessivo di 85.400 miliardi (al lordo degli oneri contrattuali per 5.959 miliardi e degli effetti riduttivi per 6.650 miliardi delle misure collegate), con un incremento di 8.391 miliardi rispetto al livello di 70.359 (al lordo dei richiamati oneri contrattuali) previsti per il 1991 dalla legge finanziaria dello scorso anno;
- il Fondo sanitario nazionale di conto capitale (- miliardi 290);
- il Fondo unico per lo spettacolo (- miliardi 182);
- l'edilizia universitaria (- miliardi 250);
- il finanziamento degli interventi nelle aree a rischio ambientale (- miliardi 200).

Con il successivo comma 5, allo scopo di evitare una caduta o una interruzione dell'intervento pubblico in un ristretto numero di settori di riconosciuta importanza, viene fatto ricorso alla facoltà prevista dall'articolo 5 della legge n. 362 del 1988, che autorizza il rifinanziamento di norme che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale.

L'individuazione degli interventi cui si intende assicurare in tal modo il necessario finanziamento per l'anno 1991 e i relativi importi proposti, che nel complesso ammontano a lire 1.841 miliardi, sono evidenziati in dettaglio nella Tabella D, mentre l'Allegato n. 5 anche dà conto delle risorse disponibili per le medesime finalità nell'ambito del bilancio a legislazione vigente per l'anno 1991.

In particolare, il previsto rifinanziamento della SACE per 800 miliardi va inteso come misura minima, in relazione ai rischi che la sezione autonoma ha assunto nei riguardi degli esportatori, soprattutto nell'area del vicino Oriente. I riflessi della crisi mediorientale potranno incidere pesantemente in senso accrescitivo, rendendo inevitabile un ulteriore adeguamento della dotazione.

Il comma 6 prevede viceversa la riduzione di talune autorizzazioni di spesa per le quali una aggiornata valutazione degli effettivi fabbisogni o dell'attualità

degli interventi finanziati porta a riconoscere il venir meno delle ragioni che a suo tempo giustificarono l'adozione degli interventi.

In particolare, vengono definanziati taluni rimborsi di rate di ammortamento di mutui anche obbligazionari contratti dall'ENEL e dal sistema delle partecipazioni statali, con esclusione di quelli autorizzati a favore dell'EFIM, in considerazione della situazione finanziaria e patrimoniale che caratterizza tale ente di gestione. La manovra si riallaccia, recependola ed estendendola, alla norma proposta in sede di disegno di legge in materia di contenimento della spesa pubblica, tutt'ora all'esame delle Camere (AS 2293, art. 1 comma 4).

Nella Tabella E sono analiticamente indicate le modificazioni allo scopo proposte, da cui consegue una minore spesa per complessive lire 2.517 miliardi nell'anno 1991. Nel corrispondente Allegato n. 6 sono illustrate le conseguenti modificazioni da apportare, in termini sia di competenza che di cassa, ai relativi capitoli del bilancio a legislazione vigente.

Con il comma 7 viene quindi prevista la rimodulazione delle quote annuali delle leggi di spesa a carattere pluriennale, singolarmente individuate nell'apposita Tabella F che determina gli importi delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni del triennio 1991-1993.

In tale Tabella le leggi autorizzative di spese

pluriennali vengono presentate raggruppate per settori omogenei di intervento, in modo da consentire un più puntuale apprezzamento delle rimodulazioni proposte. Nell'Allegato n. 7 le medesime leggi vengono riportate secondo l'ordine cronologico.

La prospettata rimodulazione di talune quote annuali di spesa, quali previste nel bilancio a legislazione vigente, si ricollega alla fondamentale funzione di controllo costante sulla gestione della spesa pubblica e all'esigenza di apprestare, laddove appaiono necessari, gli opportuni correttivi.

Sulla base di tali presupposti, alla luce di un'aggiornata valutazione degli effettivi andamenti che si registrano in sede di attuazione delle singole leggi di spesa a carattere pluriennale, si è ritenuto di dover procedere ad una riconsiderazione di taluni stanziamenti inseriti nei documenti di bilancio per l'anno 1990.

In proposito, è appena il caso di ribadire che le modifiche proposte tengono conto dell'esigenza di non determinare in alcun caso rinunce o ritardi, rispetto agli andamenti dei programmi di spesa, nel perseguimento delle realizzazioni originariamente previste dal Legislatore.

Invero, trattandosi di correzioni che trovano piena giustificazione nel cospicuo volume di residui di stanziamento (o di giacenze di tesoreria) riscontrati nello svolgimento di taluni programmi di intervento, le modificazioni proposte non sono destinate ad alterare nè a

compromettere la prosecuzione dei programmi già avviati.

Vale aggiungere che da questa rideterminazione delle cadenze dei programmi di spesa pubblica, ricalibrate sulla base di una più realistica valutazione delle capacità di realizzazione degli interventi, consegue di norma l'effetto di assicurare una copertura temporalmente più estesa e operativamente più equilibrata delle esigenze di sostegno e di promozione che si pongono nei diversi settori.

Nell'Allegato n. 8 sono anche evidenziati in apposite colonne i residui di stanziamento in essere alla data del 30 giugno scorso, nonché le eventuali giacenze di tesoreria accertate alla medesima data relativamente a quelle norme che prevedono la gestione finanziaria di interventi attraverso contabilità speciali o conti di tesoreria.

Giova peraltro ribadire che le rideterminazioni proposte trovano in ogni caso un efficace contemperamento nella facoltà, che con il comma 8 viene riconosciuta per taluni interventi alle competenti Amministrazioni, di assumere impegni a carico delle somme autorizzate in relazione ad esercizi futuri.

I limiti di impegnabilità di tali somme vengono indicati nella medesima Tabella F in maniera differenziata, sulla base di una ragionata considerazione delle specifiche esigenze proprie di ciascun intervento.

Nel complesso, la riduzione di spesa derivante dall'insieme delle rimodulazioni prospettate nella Tabella

F rispetto agli importi risultanti per l'anno 1991 del bilancio a legislazione vigente è dell'ordine di 11.923 miliardi di lire.

CAPO II - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTRATE

Sulla base della normativa contenuta nella legge n.154 del 1989, con l'articolo 3 trova considerazione l'effetto della revisione delle aliquote e degli scaglioni dell'IRPEF per il recupero del fiscal-drag, che comporta un minor gettito di 2.800 miliardi nel 1991, di 4.300 miliardi nel 1992 e di 4.500 miliardi nel 1993.

Nell'articolo 4, comma 1, vengono confermate, per gli anni d'imposta a partire dal 1991, nella misura del 95 per cento l'aliquota del versamento in acconto per l'IRPEF e l'ILOR dovuta da parte dei contribuenti diversi dalle società ed enti soggetti all'IRPEG e nella misura del 98 per cento quella del versamento in acconto per l'IRPEG e l'ILOR da effettuarsi da parte dei soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche. L'effetto di tale conferma, in termini di maggiori entrate, è valutabile, per l'anno finanziario 1991, in miliardi 2.200.

Al comma 2 del medesimo articolo viene prorogata, sino al riordinamento del regime fiscale dei redditi da capitale e, comunque, non oltre il 31 dicembre 1992, l'applicazione della ritenuta del 30 per cento sugli interessi, premi ed altri frutti dei depositi e dei conti correnti bancari e postali. Viene altresì confermata

(art.4, comma 3) per il 1991 ed il 1992, l'aliquota del 50 per cento per ciascuno dei due versamenti in acconto dell'imposta sostitutiva sugli interessi da effettuarsi dalle aziende ed istituti di credito e dall'Amministrazione postale.

Gli effetti, in termini di maggior gettito complessivamente ascrivibili al disposto dei due summenzionati commi, sono stimati in miliardi 1.500 per il 1991.

Al comma 4 è disposta l'entrata in vigore dei nuovi estimi del catasto edilizio urbano, precisando che ai fini delle imposte sui redditi questi entrano in vigore dal 1 gennaio 1992, mentre per le imposte indirette si applicano dal 1 luglio 1991 (comma 5). Ovviamente viene precisato anche che per l'anno 1991 continuano ad applicarsi (agli effetti della imposizione diretta) le rendite e i coefficienti di aggiornamento stabiliti per l'anno 1990. Il complesso sistema consente di realizzare un'equo ed equilibrato impatto dell'onere tributario conseguente all'ammontare delle nuove rendite e all'attribuzione di autonomia impositiva degli enti locali e tiene conto della necessità di modificazioni al regime dell'equo canone.

Per l'anno 1991 le maggiori entrate recate dalle cennate disposizioni sono valutate in 700 miliardi, totalmente ascrivibili alle imposte indirette.

Al comma 6 dell'articolo 4 è prevista

l'applicazione dell'aliquota INVIM fino al 30 giugno 1991 nella misura massima.

Va precisato che la proroga dell'aliquota dell'INVIM è disposta fino al 30 giugno 1991, dato che con emendamenti da presentare al disegno di legge sull'autonomia degli enti locali (A.S.1895) è prevista l'entrata in vigore dal 1 luglio 1991 della nuova imposta comunale immobiliare e la conseguente soppressione (sia pure con la conservazione della rilevanza fiscale degli incrementi di valore verificatisi fino al 30 giugno 1991) dell'INVIM.

Per quanto concerne l'articolo 5, il comma 1, nel modificare i criteri di deducibilità degli interessi passivi sui mutui garantiti da ipoteca su immobili, limita, in sostanza, la possibilità di dedurre gli oneri in esame alle sole fattispecie previste dall'articolo 7 della legge 22 aprile 1982, n.168 (acquisto della prima casa).

La disposizione normativa testè esposta inizierà a produrre i suoi effetti in termini di maggiori entrate a partire dall'anno 1992.

Con il comma 2 del medesimo articolo viene elevato di lire 24.000 l'importo della detrazione per figli a carico, con minori entrate valutabili, per il 1991, in 450 miliardi.

Il comma 4 dispone, altresì, ai fini della determinazione delle imposte sui redditi, a partire dall'anno 1991, la deducibilità dell'ILOR nella misura del

75 per cento, il che comporta un incremento del gettito che si registrerà, però, soltanto dal 1992.

L'articolo 6 reca modifiche alla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto.

In particolare, si sottolinea l'introduzione al comma 2 di un versamento in acconto da effettuare nel mese di dicembre. Tale versamento è commisurato, per i contribuenti mensili, al 65 per cento di quello effettuato o che si sarebbe dovuto effettuare per lo stesso mese dell'anno precedente, ovvero, se inferiore, al 65 per cento di quello dovuto per il mese di dicembre dell'anno in corso; per i contribuenti trimestrali, invece, il versamento deve essere operato nella medesima percentuale, ma facendo riferimento, secondo le suesposte modalità, all'imposta da corrispondere in sede di dichiarazione annuale.

Il maggior gettito previsto riveniente da tale modifica alla disciplina dei versamenti IVA è quantificabile, per l'anno finanziario 1991, primo anno di applicazione della disposizione in esame, in miliardi 5.800.

Il comma 6 dispone, altresì, la proroga fino al 31 dicembre 1993 del limite al diritto di detrazione dell'imposta relativa all'acquisto e all'importazione di motocicli e di autovetture, nonché alle prestazioni di manutenzione e riparazione di tali beni; la limitazione - che in difetto di proroga verrebbe meno a partire dal 1

gennaio 1991 - consiste nell'escludere la detrazione quando i beni non formano oggetto dell'attività propria dell'impresa o non sono destinati ad essere esclusivamente utilizzati come strumentali nell'attività propria dell'impresa e in ogni caso la detrazione è esclusa per gli esercenti arti e professioni.

La proroga in esame fornisce un gettito aggiuntivo, per il 1991, valutato in miliardi 300.

L'articolo 7, ai commi dall'1 al 4 dispone, a partire dal 1991, aumenti in materia di imposta di bollo, mentre al comma 5 sono individuate, in ordine al medesimo tributo, le fattispecie che beneficiano dell'esenzione. In forza degli aumenti disposti dalla norma testè menzionata, si dovrebbero conseguire, per l'anno finanziario 1991, maggiori entrate stimate in circa 1.500 miliardi. Il medesimo articolo, al comma 6, stabilisce l'aumento della tassa di concessione governativa annuale, per il rilascio e per il rinnovo della licenza di porto d'arma per uso caccia, determinando un maggior gettito per il 1991, quantificabile in miliardi 80.

CAPO III - DISPOSIZIONI PER IL SETTORE DEI TRASPORTI

Con l'articolo 8, comma 1, la dotazione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto nelle regioni a statuto ordinario, di cui alla legge 10 aprile 1981, n.151, viene determinata in

lire 4.411 miliardi.

La determinazione del fondo per il 1991 - dal cui riparto sono state escluse a decorrere dal 1990 le regioni a statuto speciale ai sensi dell'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 38 - consegue dalla seguente impostazione:

-Contributi delle regioni a statuto ordinario (a carico del Fondo comune).....	miliardi	531,7
-Contributi a carico del bilancio statale	"	3.669,3
-F.N.T. anno 1990.....	miliardi	4.201,0
+ incremento 5% per anno 1991.....	"	210,0
-F.N.T. spettante alle regioni a statuto ordinario per l'anno 1991.....	miliardi	4.411,0
		=====

In relazione al settore ferroviario vengono poi previste, in linea con la vigente normativa comunitaria, le necessarie misure di finanziamento dell'Ente Ferrovie dello Stato.

In particolare, con i successivi commi 3 e 4 vengono determinati gli apporti da disporre nell'anno 1991 in favore dell'Ente per infrastrutture (lire 1.500 miliardi) e per mancati aumenti tariffari (lire 730 miliardi).

La sovvenzione d'equilibrio in favore dell'Ente viene prevista in lire 438,8 miliardi, con una riduzione di lire 219,6 miliardi rispetto a quanto disposto per la medesima finalità nell'anno 1990.

Tenuto conto della compensazione a copertura del disavanzo del fondo pensioni, che viene stabilita nella medesima misura di lire 1.610 miliardi prevista nel 1990, e delle assegnazioni per complessive lire 10.830 miliardi - di cui lire 4.480 miliardi a titolo di compensazione per obblighi di servizi e tariffari determinate con il disegno di legge di bilancio, il totale dei trasferimenti in favore dell'Ente Ferrovie ammonta per l'anno 1991 a complessive lire 15.108,8 miliardi (+ lire 1.035,4 miliardi rispetto al 1990).

L'Ente, inoltre, viene autorizzato a contrarre ulteriori mutui nel medesimo complessivo limite di lire 5.000 miliardi autorizzato nel 1990, di cui lire 2.000 miliardi per rinnovi e miglioramenti e lire 3.000 miliardi per l'attuazione del proprio programma poliennale di investimenti.

CAPO IV - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI FINANZA REGIONALE

L'articolo 3 della legge 14 giugno 1990, n.158, dispone che, a decorrere dall'anno 1991, il fondo per i programmi regionali di sviluppo è costituito da:

- una quota fissa pari a quella assegnata nell'anno 1990 ai sensi dell'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n.281 (ammontante a lire 893 miliardi);

- una quota variabile, determinata con legge finanziaria su base triennale, comprensiva degli stanziamenti annuali dello Stato per investimenti previsti

dalle vigenti leggi di settore, con esclusione del fondo per gli investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali.

In attuazione di tale dettato normativo, è quantificata in lire 68 miliardi per il 1991, in lire 137 miliardi per il 1992 e in lire 210 miliardi per il 1993 la quota variabile di cui al precitato articolo 3, comma 1, lettera b), delle legge n. 158 del 1990, al netto degli stanziamenti annuali previsti dalle leggi di settore, la cui confluenza in bilancio con le modalità stabilite nel secondo comma del predetto articolo non si è potuta perfezionare entro la data del 30 settembre 1990, in ragione della complessità della procedura e del tempo a disposizione. Tuttavia apposita norma inserita nella nota di variazione al disegno di legge concernente il bilancio dello Stato per l'anno 1991 consentirà, una volta perfezionata la procedura sopra richiamata, l'integrazione della quota variabile in questione.

CAPO V - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PREVIDENZA

Relativamente alle disposizioni concernenti la definizione dei rapporti finanziari con l'INPS (art.10), le valutazioni previsionali del complessivo andamento gestionale dell'Istituto consentono di cifrare in lire 58.500 miliardi l'insieme dei versamenti da parte dello Stato, ivi compreso l'importo di lire 2.600 miliardi determinato ai fini della progressiva assunzione a carico

del bilancio dello Stato degli oneri della gestione assistenziale, ai sensi dell'articolo 37 della legge n.88 del 1989 di riforma dell'INPS.

Si tratta quindi di un fenomeno le cui dimensioni finanziarie risultano crescenti e sempre più preoccupanti.

Dal solo confronto con il fabbisogno indicato dalla legge finanziaria 1990, si può rilevare che il complesso dei trasferimenti è cresciuto di circa 11.500 miliardi.

Ciò che concorre a determinare siffatta situazione è il combinato effetto dei risultati di gestione sul duplice piano previdenziale e assistenziale.

Si registra, infatti, un andamento a forbice tra gettito contributivo e volume delle prestazioni, situazione che denota da un lato l'accentuarsi dell'intervento assistenziale dello Stato, dall'altro l'inadeguatezza del sistema contributivo.

In tale stato di cose, si profila quindi per il 1991 un aggravio del disavanzo della gestione assistenziale per circa 13.000 miliardi che, assommandosi al costo del carico di pensioni per coldiretti, mezzadri e coloni anteriore al 1989 (oltre lire 6.000 miliardi), comporterà un complessivo sbilancio per circa 19.000 miliardi.

Tale sbilancio soltanto parzialmente, e comunque in una misura minima, potrà essere compensato dalla "solidarietà" delle altre gestioni (si stima un "attivo"

previdenziale estremamente modesto pari a circa 500 miliardi).

La necessità di rispettare, in uno con l'obiettivo di contenimento del fabbisogno, anche il vincolo costituito dal costo del lavoro per alcuni comparti a contribuzione "piena", deve indurre ad agire - relativamente al comparto previdenziale - sia sul piano delle prestazioni che su quello della struttura contributiva, nell'ambito delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1991-1993 relativamente alla riforma pensionistica:

- aumento dell'età pensionabile;
- aumento dei requisiti minimi contributivi;
- ampliamento del periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile;
- revisione della disciplina inerente la concessione della quota assistenziale dell'importo della pensione;
- adeguamento con cadenza triennale delle pensioni alla dinamica salariale.

* * *

Al fine di consentire una valutazione d'insieme degli effetti finali sul bilancio dello Stato della complessiva manovra finanziaria, quale si stabilisce sulla

base del presente disegno di legge finanziaria e dei provvedimenti ad esso collegati, nell'Allegato n.10 viene fornito un quadro riepilogativo di sintesi nel quale:

a) sono indicate le modifiche da apportare al bilancio a legislazione vigente 1991 mediante una prima nota di variazioni. Con essa si recepiscono in bilancio non solo le variazioni, a carattere compensativo, conseguenti all'approvazione parlamentare (intervenuta successivamente al 31 luglio u.s.) di provvedimenti legislativi per i quali erano stati preordinati appositi accantonamenti nei fondi globali, ma anche specifiche variazioni negli stanziamenti di entrata e di spesa, per la maggior parte rientranti nel quadro della generale manovra finanziaria. Questa prima nota di variazioni al bilancio 1991 viene presentata contestualmente al presente disegno di legge finanziaria;

b) sono evidenziati gli effetti del disegno di legge finanziaria (distintamente per l'articolato del disegno di legge e per le annesse tabelle) nei confronti del bilancio risultante dopo la ricordata nota di variazioni. Questi effetti, com'è noto, saranno recepiti in bilancio mediante una seconda nota di variazioni dopo l'intervenuta approvazione da parte delle Assemblee legislative del disegno di legge finanziaria.

c) sono infine riportati gli effetti dei provvedimenti collegati al disegno di legge finanziaria.

* * *

Contestualmente al presente disegno di legge vengono anche sottoposte all'esame del Parlamento apposite iniziative aventi natura di "provvedimenti collegati" per la stretta complementarietà con le impostazioni del disegno di legge finanziaria, concernenti:

1- Disegno di legge recante "Disposizioni diverse per l'attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-1993";

2- Decreto-legge concernente "Disposizioni in materia di mutui degli enti locali e di alienazione di beni patrimoniali";

3- Disegno di legge concernente "Delega al Governo per la riforma del contenzioso tributario";

4- Decreto-legge recante "Disposizioni relative all'assoggettamento di talune plusvalenze ad imposta sostitutiva delle imposte sui redditi";

5- Disegno di legge concernente "Disposizioni tributarie in materia di rivalutazione di beni delle imprese e di smobilizzo di riserve e fondi in sospensione di imposta, nonché disposizioni di razionalizzazione e semplificazione. Delega al Governo per la revisione del trattamento tributario della famiglia e delle rendite finanziarie e per la revisione delle agevolazioni tributarie".

E' appena il caso di ricordare che nel novero dei provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 1991-1993

sono ricompresi i disegni di legge concernenti
rispettivamente:

- norme di delega in materia di autonomia
impositiva degli enti locali (AA.SS.nn.1895, 88, 1903);

- disposizioni sulla gestione produttiva dei beni
immobili dello Stato (A.C.5000).

Tutte le iniziative sopra elencate costituiscono
nel loro insieme parte integrante della strategia di
risanamento finanziario e pertanto il Governo ne richiede
l'approvazione entro il dicembre 1990.

PAGINA BIANCA