

SEZIONE I

LA FINANZA PUBBLICA

P R E M E S S A

I risultati esposti nel presente volume riflettono quelli contenuti nella prima Relazione del Ministro del Tesoro sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato per l'anno 1980.

Ciò a seguito della ristrutturazione della Relazione ed in aderenza alle innovazioni conseguite alla normativa di cui alla legge 468/1978, nonché ai fini della necessaria uniformità delle informazioni e dei dati di finanza pubblica.

Nella seconda parte del testo si ritrova la trattazione, nei termini consueti, dei bilanci di competenza dello Stato, delle Aziende autonome e delle altre Amministrazioni pubbliche.

CAPITOLO I

IL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

1.1. - IL BILANCIO PUBBLICO.

Nel 1979 ha preso l'avvio una nuova fase del governo della finanza pubblica volta ad incidere sulle disfunzioni della spesa, del sistema tributario e della gestione finanziaria del settore pubblico. L'aspetto più rilevante dal punto di vista del metodo è stato l'introduzione, nell'ambito del processo decisionale del bilancio di previsione dello Stato, della legge finanziaria, cioè di uno strumento legislativo volto a indirizzare la politica di bilancio per l'intero settore pubblico e a coordinare l'azione pubblica con le linee programmatiche del bilancio pluriennale, attraverso interventi correttivi dei meccanismi istituzionali e legislativi preesistenti. Tale innovazione fa parte di una completa riforma della legge di contabilità i cui cardini sono costituiti dall'introduzione, per lo Stato e gli altri principali enti del settore pubblico, di un bilancio di cassa accanto a quello di competenza per collegare l'azione pubblica ai suoi effetti finanziari e di un bilancio pluriennale di competenza al fine di coordinare la politica di bilancio con gli indirizzi della programmazione, e dalla definizione di un esauriente sistema di rilevazione e analisi dei risultati di bilancio e finanziari per il settore pubblico nel suo complesso. Accanto alle linee di intervento volte a portare chiarezza nei rapporti istituzionali tra gli enti pubblici e a riacquisire un certo grado di conoscenza e di controllo sui flussi complessivi di spesa, si sono infatti avviate azioni tese ad eliminare alcune delle più palesi disfunzioni dei settori: pensionistico, sanitario e della finanza locale, ponendo i presupposti per l'attuazione delle corrispondenti riforme. Sono infatti state intraprese azioni correttive che, se pur parziali e limitate, hanno inciso positivamente sulla struttura e sulla qualità degli interventi; in particolare sono stati introdotti: a) il principio della compartecipazione dell'assistito alla spesa farmaceutica al fine di ridurre l'eccessivo ricorso alle prestazioni; b) correttivi al tasso di crescita delle pensioni del Fondo lavoratori dipendenti dell'INPS di importo superiore al livello minimo e di quelle del settore pubblico, per limitare le sperequazioni nell'evoluzione dei trattamenti derivanti dai meccanismi in vigore; c) il principio del riconoscimento nel caso di cumulo di più trattamenti di pensione di una sola indennità di contingenza al fine di eliminare una palese discriminazione non compatibile con la natura della stessa indennità di contingenza, riconosciuta in egual misura per tutti i lavoratori; d) aumenti contributivi a carico dei lavoratori autonomi al fine di riadeguare almeno in parte gli oneri ai benefici da questi ricevuti, avviando il processo di riequilibrio delle corrispondenti gestioni pensionistiche; e) elementi correttivi volti a ridurre

i margini di evasione fiscale e contributiva (bolletta di accompagnamento IVA per le merci viaggianti, obbligo dell'indicazione nelle dichiarazioni contributive del numero del codice fiscale, inasprimento delle ammende in caso di dichiarazioni infedeli); f) l'obbligo per gli enti pubblici che ricevono trasferimenti statali di riversare alla tesoreria dello Stato le disponibilità esistenti presso il sistema bancario al fine di razionalizzare l'utilizzo delle risorse.

L'insieme delle misure intraprese ha delineato una manovra di politica fiscale e finanziaria volta a una riqualificazione degli interventi pubblici e al contempo ad evitare gli eccessivi impulsi sulla domanda che si sarebbero altrimenti avuti. L'anno 1979 si presentava infatti difficile: da un lato si manifestava la tendenza verso una caduta della pressione fiscale a causa principalmente degli effetti degli anticipi di imposta che avevano accresciuto il gettito del 1978 e agivano in senso riduttivo su quello del 1979, dall'altro si prevedeva un considerevole aumento delle erogazioni per effetto dell'evoluzione della spesa sociale e della deflazione del contratto dei dipendenti pubblici per il triennio 1976-78.

La manovra complessiva ha consentito aumenti di entrata e riduzioni di spesa per quasi 4.500 miliardi; in particolare in base ai dati preconsuntivi:

a) le misure di contenimento dell'evoluzione delle pensioni dovrebbero aver consentito riduzioni di spesa dell'ordine di 600 miliardi; b) la compartecipazione dell'assistito alla spesa farmaceutica dovrebbe aver determinato introiti e riduzioni di spesa per complessivi 500 miliardi; c) l'inasprimento dei contributi sociali a carico dei lavoratori autonomi dovrebbe aver comportato un aumento del gettito di quasi 800 miliardi e quello delle aliquote della gestione integrazione guadagni di 200 miliardi; d) la riduzione dell'evasione ha dato luogo a un maggior gettito di circa 1.700 miliardi di cui 600 per il comparto tributario, e principalmente per l'IVA, e il resto nell'ambito dei contributi sociali; e) la fissazione di tetti di spesa per la finanza locale dovrebbe aver consentito risparmi per 300 miliardi; f) circa 300 miliardi dovrebbero essere stati inoltre risparmiati per effetto della riduzione del disavanzo dovuta alle misure precedenti.

Gli interventi menzionati hanno quindi prodotto gli effetti previsti anche se la loro composizione è in taluni casi risultata diversa da quella inizialmente ipotizzata; la manovra di rientro presso la Tesoreria statale dei fondi di pertinenza di enti pubblici depositati presso il sistema bancario ha invece avuto un effetto solo parziale: a fronte di riafflussi previsti per 3.350 miliardi si è infatti avuta una crescita delle loro disponibilità presso le aziende di credito di circa 2.000 miliardi; questo risultato è però apprezzabile se si considera che nell'anno precedente questi depositi erano cresciuti di oltre 7.000 miliardi. La realizzazione di questo obiettivo è stata ostacolata dalla concentrazione dei fondi in taluni settori, dalla notevole durata dei contratti di Tesoreria (il rientro deve avvenire alla loro scadenza) e dall'eccessiva complessità del meccanismo di finanziamento della spesa sanitaria che ha dato luogo alla formazione di cospicue partite viaggianti.

Nonostante il fattore sopra menzionato, il fabbisogno è risultato inferiore alle previsioni iniziali (33.000 miliardi contro 37.300) per effetto di tre motivi: a) la mancata approvazione, a causa della chiusura anticipata della legislatura, di importanti programmi di investimento dell'ENEL e delle Ferrovie (che prevedevano rispettivamente stanziamenti per 3.000 miliardi nel periodo 1978-1980 e per oltre 6.500 miliardi per il periodo 1979-1984) e degli interventi per la ricapitalizzazione delle partecipazioni statali (oltre 2.600 miliardi); b) il più ampio sviluppo degli introiti fiscali e contributivi connesso con l'accelerazione del processo inflazionistico e quindi della massa salariale e dei consumi: mentre infatti dal lato delle entrate le ritenute sul reddito da lavoro dipendente, gli oneri sociali e le imposte dirette « ad valorem » si riadeguano con prontezza alle variazioni delle basi imponibili, dal

lato della spesa lo sfasamento temporale dei meccanismi di indicizzazione tende a far slittare gran parte di questi effetti ad epoche successive; si può stimare che questo fattore abbia comportato una riduzione del disavanzo dell'ordine di 1.600 miliardi per effetto di un aumento degli introiti per circa 1.800 miliardi (600 nel comparto delle imposte dirette, 600 delle indirette e 600 in quello dei contributi sociali) e di un aumento della spesa per retribuzioni e pensioni dei dipendenti pubblici dell'ordine di 200 miliardi. Nel 1979 questi effetti sono risultati particolarmente rilevanti in quanto anche le spese per interessi, le quali rispondono usualmente con una certa immediatezza all'evoluzione dei prezzi, sono rimaste pressoché in linea con le previsioni, dato che l'adeguamento nei saggi si è manifestato solo sul finire dell'anno; c) slittamenti di spese determinatisi sul finire dell'anno, soprattutto in relazione alle astensioni dal lavoro nel comparto della Tesoreria statale e del sistema bancario cui in gran parte è affidata la tesoreria degli altri enti pubblici.

Sullo sviluppo delle spese per investimento, oltre alla mancata approvazione dei programmi dell'ENEL e delle Ferrovie, ha influito anche una certa rigidità da parte delle amministrazioni interessate nell'attuare piani già approvati, sui quali incidono pesantemente vincoli procedurali imposti dalla legislazione che regola gli interventi stessi, vincoli che richiedono la soluzione di problemi di carattere ordinatorio ed istituzionale. Quanto alle spese di personale, esse sono risultate superiori alle previsioni iniziali soprattutto per la corresponsione sul finire dell'anno di un'erogazione « una tantum » per compensare la perdita sostenuta nel 1979 dai dipendenti pubblici rispetto ai lavoratori del settore privato, a causa della diversa periodicità di calcolo della contingenza (dal 1980 essa ha assunto anche per il settore pubblico cadenza trimestrale).

Come effetto del complesso dei fattori esposti, il fabbisogno complessivo del settore pubblico nel 1979 è risultato inferiore non solo alle previsioni iniziali, ma anche al livello avutosi nell'anno precedente pari a 34.700 miliardi; quest'ultima riduzione è però dipesa dall'effetto, ancorché solo parziale, della politica di riduzione o comunque contenimento dell'evoluzione delle disponibilità bancarie degli enti pubblici la quale ha determinato una notevole contrazione rispetto al 1978 nel saldo delle operazioni finanziarie; sull'evoluzione di quest'ultimo ha influito, anche se in misura inferiore, la diminuzione degli apporti ai fondi di dotazione delle imprese pubbliche, che nel 1978 erano risultati molto rilevanti (nel 1979 dati gli slittamenti menzionati essi sono risultati molto modesti), (cfr. Tabella II-1).

L'indebitamento netto (disavanzo di parte corrente e di c/capitale), il quale è maggiormente indicativo dell'azione di stimolo esercitata dall'operatore pubblico sul livello di attività, si è ridotto lievemente, dall'11,4 al 10,6 %, in rapporto al prodotto interno lordo: la riduzione dal 6,9 % al 5,8 % del disavanzo di parte corrente è stata solo in parte compensata dall'aumento del peso del saldo di conto capitale passato dal 4,5 % al 4,8 % dello aggregato (cfr. Tabella II-2).

È stato quindi fatto un primo passo nella direzione desiderata di riassorbimento degli squilibri correnti e di potenziamento della dotazione di beni strumentali. I risultati, molto più ampi di quelli previsti per quanto concerne il primo aspetto, sono però da attribuire – come accennato – all'accelerazione del processo inflazionistico e alla crescita più ampia del previsto del livello di attività economica che hanno determinato da un lato un maggiore aumento degli introiti fiscali e contributivi, e quindi una riduzione del disavanzo corrente, e dall'altro uno sviluppo del prodotto interno in lire correnti molto superiore alle ipotesi iniziali; ciò è però in gran parte l'effetto di meccanismi automatici che genereranno impulsi di segno opposto nel caso di decelerazione del processo inflazionistico.

Nel valutare l'azione dell'operatore pubblico è inoltre da tenere conto degli effetti che derivano, oltre che dai flussi di bilancio, anche dalla variazione della situazione patrimoniale

TABELLA II-1. - **Settore Pubblico Allargato:**

(in miliardi)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978/77	1979/78
A) INCASSI CORRENTI	73.440	89.408	107.624	21,7	20,4
Tributari	35.962	44.822	51.979	24,6	16,0
- diretti	16.458	22.419	26.388	36,2	17,7
- indiretti	19.504	22.403	25.591	14,9	14,2
Risorse proprie CEE	889	1.060	1.847	19,2	74,2
Contributi sociali	23.729	27.770	34.478	17,0	24,2
Vendita beni e servizi	9.567	11.195	13.430	17,0	20,0
Redditi da capitale	1.376	2.054	2.590	49,3	26,1
Trasferimenti	1.327	1.254	1.496		
- da Famiglie	699	576	660		
- da Imprese	609	639	807		
- da Estero	19	39	29		
Altri incassi correnti	590	1.253	1.804		
C) INCASSI DI CAPITALI	2.218	2.065	1.907	- 6,9	- 7,7
Trasferimenti	33	21	40		
- da Famiglie	31	20	40		
- da Imprese	2	1	—		
Ammortamenti	1.430	1.856	1.744		
Altri incassi di capitale	755	188	123		
E) PARTITE FINANZIARIE	401	758	1.562	89,0	106,1
Riscossioni di crediti	320	461	511		
Riduzione depositi bancari	81	—	840		
Altre partite finanziarie	—	297	211		
G) TOTALE INCASSI (A+C+E)	76.059	92.231	111.093	21,3	20,5
COPERTURA					
M) FABBISOGNO COMPLESSIVO	20.032	34.762	33.046		
- Meno: prestiti esteri	5	573	984		
- Fabbisogno complessivo interno	20.027	34.189	32.062		
Finanziamento da istituzioni e pubblico:					
- Titoli a medio-lungo termine sul mercato	8.984	15.312	12.463		
- BOT	15.078	9.270	10.007		
- Raccolta postale	3.205	4.850	6.814		
- Impieghi degli istituti di credito	- 3.339	- 444	2.442		
a favore di:					
- enti locali	- 3.125	27	1.730		
- enti mutuo-previdenziali	199	168	238		
- Aziende autonome	5	168	31		
- Ospedali	- 99	- 1973	23		
- Altri enti A.Centrale	60	2	70		
- Aziende municipalizzate	- 16	- 31	12		
- ENEL	- 363	- 245	524		
- Altri debiti	130	228	168		
- Debiti verso B.I. - U.I.C.	- 4.031	4.973	168		

(1) Le spese di personale includono le pensioni dei dipendenti dello Stato e delle Aziende che pertanto sono state escluse dalla voce "Pensioni".

Conto consolidato di cassa

di lire)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978/77	1979/78
B) PAGAMENTI CORRENTI	82.731	104.725	123.106	26,6	17,6
Personale (1)	27.608	34.238	41.368	24,0	20,8
Acquisto Beni e servizi	12.199	14.629	17.802	19,9	21,7
Trasferimenti	29.014	37.437	43.022	29,0	14,9
- a Famiglie	26.293	32.886	37.905	25,1	15,3
di cui: pensioni (1)	18.886	24.286	28.220	28,6	16,2
- a Imprese	2.509	3.773	4.732	50,4	25,4
- all'Estero	212	778	385		
Interessi	10.600	14.070	17.689	32,7	25,7
Ammortamenti	1.423	1.847	1.733		
Altri pagamenti correnti	1.887	2.504	1.492		
D) PAGAMENTI DI CAPITALI	10.978	12.070	14.880	9,9	23,3
Investimenti diretti	9.198	10.025	12.262	9,0	22,3
Trasferimenti	1.780	1.825	2.264	2,5	24,1
- a Famiglie	117	159	201	35,9	26,4
- a Imprese	1.564	1.575	1.897	0,1	20,4
- all'Estero	99	91	166		
Altri pagamenti di capitali	—	220	354		
F) PARTITE FINANZIARIE	3.882	9.123	6.803	135,0	— 25,4
Partecipazioni e conferimenti	1.235	2.653	1.532		
- a Imprese pubbliche	677	1.994	336		
- a Istituzioni finanziarie	177	108	604		
- ad altri	381	551	592		
Mutui e anticipazioni	505	613	1.051		
- a Istituzioni finanziarie	11	123	366		
- ad altri	494	490	685		
Altre partite finanziarie	453	382	100		
Aumento depositi bancari	1.689	5.475	4.120		
H) TOTALE PAGAMENTI (B+D+F)	97.591	125.918	144.789	29,0	15,0
SALDI					
1. Disavanzo corrente (B-A)	9.291	15.317	15.482	64,9	1,1
2. Disavanzo c/capitale (D-C)	8.760	10.005	12.973	14,2	29,7
3. Disavanzo (1+2)	18.051	25.322	28.455	40,3	12,4
4. Acquisizione netta attività finanziarie (escluse regolazioni debitorie) (F-E)	3.481	8.365	5.241		
5. Fabbisogno (netto regolazioni debitorie) (3+4) = (H-G)	21.532	33.687	33.696		
6. Regolazioni debiti pregressi	—	610	900		
6.bis. Depositi per regolazioni debiti pregressi	—	1.765	— 1.250		
7. meno crediti da fornitori	1.500	1.300	300		
8. Fabbisogno Complessivo (5+6+6bis-7)	20.032	34.762	33.046		
9. meno prestiti esteri	5	573	984		
10. FABBISOGNO COMPLESS. INTERNO (8-9)	20.027	34.189	32.062		

del settore e in particolare dalla riduzione del potere d'acquisto del debito pubblico (particolarmente rilevante nel 1979, dato l'elevato saggio di inflazione) che tende a esplicare i suoi effetti restrittivi con un certo ritardo.

Dal lato delle entrate la pressione fiscale complessiva è diminuita, anche se in misura modesta, rispetto all'anno precedente dal 33,2% al 32,8 %, nonostante l'ampia riduzione dei margini di evasione per il comparto dell'IVA e per quello degli oneri sociali e l'operare del « fiscal drag » nell'ambito dell'IRPEF. Il rapporto tra gettito tributario (esclusi i prelievi di pertinenza della CEE) e prodotto interno lordo è infatti diminuito dal 20,2 % al 19,3 % in primo luogo per l'evoluzione degli incassi delle imposte indirette; anche gli introiti dei tributi diretti mostrano però in rapporto allo stesso aggregato una riduzione, seppure più contenuta, dopo l'eccezionale crescita manifestatasi nel 1978. Tale andamento trova spiegazione negli effetti che sono derivati dagli anticipi di imposta disposti nel 1978, che hanno accresciuto il gettito di quell'anno e ridotto gli introiti del 1979, dall'accelerazione dei rimborsi dell'IVA derivante dal passaggio da annuale a semestrale della loro cadenza, nonché dalla detrazione dal reddito imponibile IRPEF degli ingenti versamenti di ILOR effettuati nel 1978 (3.160 miliardi contro 380 nel 1977). Se si prescinde da questi effetti e si include anche il gettito IVA dal 1° gennaio 1979 attribuito alla CEE (743 miliardi), lo sviluppo degli introiti tributari lordi mostra una crescita piuttosto sostenuta (+ 25 % circa) per effetto di incrementi del 27,9 % nei tributi diretti e del 22,4 % nei tributi indiretti.

È però da tener conto che i dati di cassa non esprimono correttamente l'effettiva evoluzione del gettito negli ultimi anni, in quanto si stanno accumulando notevoli crediti di imposta a favore delle aziende di credito a causa dei cospicui pagamenti per l'imposta sostitutiva sugli interessi percepiti sui depositi interbancari che eccedono per gran parte di essi l'ammontare dei tributi dovuti (i rimborsi che si dovranno effettuare sono dell'ordine di 1.000 miliardi).

I contributi sociali, nonostante l'estensione effettuata dal luglio 1978 degli sgravi agli oneri per l'assistenza di malattia, sono aumentati di circa 6 punti percentuali in più della corrispondente evoluzione della massa salariale per effetto, oltre che del già menzionato adeguamento delle aliquote, della riduzione dei margini di evasione dovuta ai fattori già richiamati. Il loro peso rispetto al prodotto interno lordo si è accresciuto però solo in misura modesta a causa di un aumento della massa salariale più contenuto rispetto a quello del prodotto interno.

Dal lato della spesa la politica salariale del pubblico impiego ha risentito delle notevoli pressioni esercitate per il riadeguamento dei tassi di crescita a quelli registrati negli anni precedenti per i dipendenti del settore privato e per l'equiparazione del meccanismo di contingenza in vigore per la pubblica amministrazione a quello di detto settore; le retribuzioni sono infatti cresciute del 20,4 %, in parte per effetto dei termini economici del contratto 1976-78 e del riconoscimento di una indennità « una tantum » a titolo di compenso della perdita subita nel 1979 dai dipendenti pubblici in relazione alla diversa cadenza, rispetto al settore privato, del meccanismo di contingenza. La politica del pubblico impiego condotta negli anni settanta infatti è stata caratterizzata da un lato da un considerevole assorbimento delle forze di lavoro da parte del settore e contemporaneamente da un contenimento dell'evoluzione dei salari unitari: essa ha fatto così assumere all'impiego nel settore pubblico un ruolo sostitutivo di altre attività. La politica di riadeguamento dei salari unitari avviata nel 1979 dovrebbe però costituire la premessa per una completa riforma della pubblica amministrazione volta all'acquisizione di più elevati livelli di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica; agli aspetti quantitativi della finanza pubblica si affiancano infatti quelli qualitativi; non è infatti tanto o almeno non solo il livello della

TABELLA II-2. - Rapporti al PIL delle principali poste del conto consolidato
(incidenze percentuali)

	1977	1978	1979
1. INCASSI	40,0	41,5	41,3
2. INCASSI CORRENTI	38,6	40,2	40,0
- Tributari	18,9	20,2	19,3
- diretti	8,7	10,1	9,8
- indiretti	10,2	10,1	9,5
- Risorse proprie CEE	0,5	0,5	0,7
- Contributi sociali	12,5	12,5	12,8
3. INCASSI DI CAPITALI	1,2	0,9	0,7
4. PAGAMENTI	51,3	56,6	53,9
5. PAGAMENTI CORRENTI	43,5	47,1	45,8
- personale	14,5	15,4	15,4
- acquisto beni e servizi	6,4	6,6	6,6
- trasferimenti all'esterno del Settore Pubblico Allargato	15,3	16,8	16,0
- interessi netti	5,6	6,3	6,6
6. PAGAMENTI DI CAPITALI	5,8	5,4	5,5
- costituzione capitali fissi	4,9	4,5	4,6
- trasferimenti all'esterno del Settore Pubblico Allargato	0,9	0,8	0,8
SALDI			
7. DISAVANZO DI PARTE CORRENTE	4,9	6,9	5,8
8. DISAVANZO DI CONTO CAPITALE	4,6	4,5	4,8
9. DISAVANZO	9,5	11,4	10,6
10. ACQUISIZIONE NETTA DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	1,8	3,8	1,9
11. FABBISOGNO COMPLESSIVO	10,5	15,6	12,3
12. FABBISOGNO COMPLESSIVO INTERNO	10,5	15,4	11,9

spesa pubblica che costituisce un ostacolo allo sviluppo economico, quanto la qualità e gli effetti non desiderati degli interventi pubblici.

La spesa per pensioni nel 1979 ha mostrato una crescita moderata in rapporto a quella registrata nell'anno precedente. Questa evoluzione è però l'effetto, oltre che delle misure correttive già menzionate, degli sfasamenti esistenti nel meccanismo di indicizzazione: il riadeguamento dei trattamenti è infatti riferito a un periodo in cui la variazione dei prezzi e quindi anche dei salari risultava molto più contenuta rispetto a quella avutasi nel corso del 1979. L'onere complessivo per i trattamenti pensionistici, a causa dei due fattori menzionati, si è quindi ridotto anche se in misura modesta (dal 10,9 % al 10,5 %) in rapporto al prodotto interno lordo.

La spesa per la sanità nel 1979 è stata determinata in 13.375 miliardi di lire; a valere su questi sono stati erogati alle Regioni 10.664 miliardi, per il finanziamento degli interventi degli enti ospedalieri e di quelli prima espletati dagli istituti mutualistici, ed agli enti locali miliardi 1.570 per gli interventi di loro competenza. Dalle informazioni disponibili sembra che esistano difficoltà a contenere la spesa nei limiti suindicati: una certa attenzione dovrebbe essere perciò posta dalle Regioni non solo per accertare se e per quali ragioni gli oneri superino detti limiti, in modo da evitare la formazione di disavanzi sommersi o da portarne con immediatezza a conoscenza il Parlamento, ma anche per adottare tempestive misure di variazioni dei relativi flussi.

La spesa per interessi ha continuato ad accrescersi in misura notevole rispetto all'anno precedente; su di essa ha influito la crescita del debito pubblico. La lievitazione dei saggi ha operato solo sul finire dell'anno; un fatto sia pur moderato di rallentamento è derivato

anche dal più ampio ricorso ai finanziamenti in c/c con l'Istituto di emissione e dai più rilevanti afflussi della raccolta postale, come noto meno onerosi, e dalla riduzione dei termini di scadenza dei BOT emessi i cui interessi vengono - come è noto - pagati anticipatamente. La remunerazione dell'indebitamento pubblico esclusa la moneta, che nel 1978 era tornata dopo vari anni su valori reali positivi, nel 1979 ha nuovamente assunto valori negativi dando così luogo ad una considerevole imposta da inflazione.

Le erogazioni per spese di investimento sono aumentate del 22,3 %, misura di rilievo anche se inferiore alle previsioni. La crescita è derivata principalmente dagli interventi diretti statali, nonché da quelli dell'ENEL, delle Regioni e degli Enti locali.

Nel 1979 è proseguita l'azione di sostegno delle imprese attraverso le varie forme di intervento correnti ed in conto capitale; le assegnazioni complessive sono però rimaste

TABELLA N. II-3. - **Trasferimenti netti**
(in miliardi di lire)

	1977	1978	1979
Contributi alla produzione	1.900	3.134	3.925
Contributi agli investimenti	1.562	1.574	1.897
Crediti e partecipazioni	1.873	2.890	1.961
Regolazione debiti pregressi	—	610	900
TOTALE trasferimenti alle imprese ...	5.335	8.208	8.683
<i>meno:</i>			
Crediti ai fornitori	1.500	1.300	300
Imposte dirette sulle imprese.....	3.460	4.950	5.400
TRASFERIMENTI NETTI ALLE IMPRESE ...	375	1.958	2.983
Quote settore pubblico (a)			
- in valore	19.652	32.231	29.079
- in percentuale	55,0	65,3	54,3
Quote settore privato (b)			
- in valore	16.081	17.146	24.515
- in percentuale	45,0	34,7	45,7
CREDITO TOTALE INTERNO ...	35.733	49.377	53.594

(a) Fabbisogno complessivo interno meno trasferimenti netti alle imprese.
(b) Credito dagli intermediari finanziari e dal mercato alle imprese più i trasferimenti netti dal settore pubblico allargato alle imprese.

pressoché stazionarie per effetto della caduta avutasi nell'aumento dei fondi di dotazione delle partecipazioni statali.

Notevole è risultata la crescita dei sussidi alla produzione a causa del più ampio sostegno della Comunità al settore dell'agricoltura, inferiore è invece risultato l'aumento dei contributi agli investimenti (nonostante la crescita dell'attività in questo settore delle Regioni, da collegare principalmente agli interventi nelle zone terremotate) a causa del rallentamento delle operazioni della Cassa per il Mezzogiorno e dei ritardi nell'avvio dei provvedimenti previsti dalla legge di ristrutturazione industriale. Le erogazioni nette complessive alle imprese mostrano invece una crescita considerevole anche per il ridursi del ricorso all'indebitamento con i fornitori causato dall'assunzione dal 1979 a carico dello Stato del finanziamento della spesa sanitaria. Nel 1979 la porzione del credito totale afflitta al settore privato è aumentata fortemente per effetto della riduzione del fabbisogno del settore pubblico; essa passa infatti dal 30,8 al 40,2 % del totale.

L'evoluzione delle somme affluite alle imprese diviene ancora più favorevole se si tiene conto dei rapporti di trasferimenti con il settore pubblico: la quota di credito utilizzata da questo settore si riduce infatti ancor più decisamente passando tra il 1978 e il 1979 dal 65,3 % al 54,3 % del credito totale interno (cfr. Tabella II-3).

1.2. - LA COPERTURA DEL FABBISOGNO.

Anche nel 1979, come nell'anno precedente, il finanziamento del settore pubblico ha continuato ad essere assicurato in larga misura tramite il collocamento di titoli a medio e lungo termine sul mercato, nonostante l'inversione avutasi nei tassi di rendimento reali passati da valori positivi nel 1978 a valori negativi nel 1979. Gli acquisti netti da parte di aziende di credito e pubblico sono risultati pari a 12.400 miliardi contro 13.400 nel 1978 (al netto dell'assunzione da parte di aziende di credito di titoli per il consolidamento di debiti di enti pubblici pari rispettivamente nei due anni a 50 e 1.850 miliardi); essi si sono concentrati nel primo semestre: nella seconda parte dell'anno il consolidarsi di aspettative di accelerazione del processo inflazionistico ha determinato un rallentamento considerevole di queste operazioni. In particolare le emissioni del Tesoro nel 1979 sono risultate molto più modeste rispetto a quelle dell'anno precedente: gran parte del collocamento di titoli sul mercato è avvenuto tramite vendite da parte dello Istituto di emissione.

Il mercato monetario ha assorbito ingenti quantitativi di BOT: 10.007 miliardi contro 9.270 nell'anno precedente; in particolare si è avuto un considerevole aumento degli acquisti da parte del pubblico. Sul finire dell'anno, in corrispondenza dell'accentuarsi dell'incertezza sul tasso di inflazione, si è avuta una riduzione delle scadenze di questi titoli: la vita media residua dei BOT in circolazione alla fine del 1979 è risultata pari a 5,1 mesi contro 5,7 alla fine del 1978; questa tendenza dovrebbe proseguire anche nel 1980.

La raccolta postale, passata da 4.850 miliardi nel 1978 a 6.814 nel 1979, nei primi mesi aveva dato luogo a considerevoli afflussi data la caduta anche se lieve dei saggi di interesse corrisposti sui depositi bancari; sul finire dell'anno, in corrispondenza con la lievitazione di questi, essi hanno fatto registrare una attenuazione nel volume degli introiti. Particolarmente notevole è risultato l'apporto derivante dai conti correnti postali, i quali non sembrano rispondere al differenziale tra il saggio di interesse corrisposto su questi depositi e quello riconosciuto su conti correnti bancari.

Il ricorso alla Banca Centrale è aumentato in misura modesta, 168 miliardi contro 4.973 dell'anno precedente; su tale evoluzione ha influito, oltre che il rallentamento della creazione complessiva di moneta, il riassorbimento dell'ampia liquidità creata dal settore Tesoro sul finire del 1978.

L'indebitamento degli enti pubblici con le istituzioni creditizie si è ampliato in misura considerevole da 1.400 miliardi nel 1978 a 2.500 nel 1979 principalmente per effetto delle operazioni dell'ENEL che nell'anno precedente si era finanziato ampiamente sul mercato finanziario e aveva rimborsato parte dei debiti con il sistema creditizio. Se si tiene tuttavia conto delle riduzioni di debito connesse con le operazioni di consolidamento, l'indebitamento degli enti pubblici con le istituzioni creditizie risulta, come da Tabella II-1, essersi ridotto di 440 miliardi nel 1978, contro un aumento di 2.440 miliardi nel 1979. I prestiti esteri sono cresciuti da circa 570 a quasi 1.000 miliardi, misura quest'ultima inferiore alle previsioni: larga parte dei programmi di investimento, la cui approvazione non è ancora intervenuta, avrebbero dovuto essere finanziati con ricorso ai mercati internazionali.

La consistenza del debito pubblico (compreso l'indebitamento con l'Istituto di emissione) ha raggiunto alla fine del 1979: 195.751 miliardi contro 162.705 alla fine dell'anno precedente;

il suo rapporto al prodotto interno lordo è rimasto pressoché invariato (intorno al 73 %). Nel corso degli anni il valore del debito pubblico, pur essendo aumentato molto, in termini reali ha subito una notevole perdita di potere di acquisto la quale ha avuto effetti depressivi sul livello di attività economica; nel 1979 essa per il debito pubblico interno è risultata pari a circa 33.000 miliardi dato l'elevato valore raggiunto da questo e l'accelerazione del processo inflazionistico; gli interessi corrisposti su tale debito sono invece aumentati a circa 17.500 miliardi: si è così determinata una considerevole imposta da inflazione. Gran parte

	DATI DI FINE PERIODO (in miliardi di lire)		
	1977	1978	1979
CONSISTENZA COMPLESSIVA DELL'INDEBITAMENTO DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO	127.943	162.705	195.751
Titoli a medio e a lungo termine sul mercato	30.572	45.884	58.347
BOT sul mercato	24.709	33.979	43.986
Raccolta dell'Amministrazione postale	19.225	24.075	30.889
Impieghi degli Istituti di credito	15.545	15.101	17.543
A favore di:			
— enti locali	(9.960)	(9.987)	(11.717)
— enti di previdenza	(1.824)	(1.992)	(2.230)
— aziende autonome	(662)	(494)	(525)
— ospedali	(1.175)	(978)	(955)
— altri enti amministrazione centrale	(351)	(353)	(283)
— aziende municipalizzate	(364)	(333)	(345)
— ENEL	(1.209)	(964)	(1.488)
Altri debiti	1.163	1.391	1.559
TOTALE ...	91.214	120.430	152.324
Debiti verso B.I.-U.I.C.	35.289	40.262	40.430
TOTALE DEBITO INTERNO ...	126.503	160.692	192.754
Debiti esteri	1.440	2.013	2.997

dei titoli del debito pubblico è in possesso del sistema bancario il quale trasla questo onere sui depositanti e sui prenditori di prestiti attraverso un allargamento del divario tra tassi attivi e passivi.

Nel corso degli ultimi anni il debito pubblico ha aumentato il proprio grado di liquidità; le condizioni di incertezza esistenti sul mercato finanziario hanno infatti comportato uno spostamento nella domanda di attività finanziarie verso forme a breve o brevissimo termine, quali i BOT; inoltre nel debito a medio e a lungo termine si è avuto da un lato una graduale riduzione della vita residua dei titoli a medio e a lungo termine in esame, dall'altro le nuove emissioni hanno riguardato titoli a due-tre anni.

Anche le operazioni di consolidamento dei debiti a breve termine di enti pubblici tramite il collocamento di titoli a lungo termine presso le banche ha di fatto contribuito a questa evoluzione; si sono infatti sostituiti crediti di fatto immobilizzati delle banche con titoli di Stato con un preciso piano di ammortamento. Solo negli ultimi due anni si è avuto un qualche miglioramento della situazione per il ridursi del tasso di inflazione e per il ricorso ad emissioni indicizzate le quali hanno incontrato il favore del mercato; si è quindi avuto qualche freno al progressivo aumento del grado di liquidità del debito pubblico. L'indebitamento con la Banca Centrale, particolarmente elevato nei punti di crisi, ha invece ridotto negli ultimi due anni la sua importanza sul debito pubblico complessivo, in considerazione del favorevole andamento del saldo dei conti con l'estero che ha consentito di finanziare il Tesoro tramite il mercato monetario e quello finanziario.

CAPITOLO II

IL SETTORE STATALE

2.1. - RISULTATI DELL'ANNO 1979.

La politica di bilancio e finanziaria restrittiva già menzionata ha concentrato i suoi effetti sul settore statale: il fabbisogno di questo comparto nel 1979 è risultato pari a 30.080 miliardi circa contro 32.430 nel 1978; se si escludono le assegnazioni per le regolazioni di debiti pregressi, questo aggregato risulta pari a 29.360 miliardi contro 29.050 nell'anno precedente. Questa evoluzione è riconducibile principalmente alle misure già ricordate e in particolare alla politica di Tesoreria tesa a evitare l'accumulo di disponibilità bancarie da parte degli enti pubblici e in minor misura alla contrazione avutasi nell'aumento dei fondi di dotazione delle imprese pubbliche, a sua volta dovuta alla mancata approvazione dei relativi provvedimenti.

La politica di riassorbimento o contenimento della formazione delle disponibilità bancarie da parte degli enti decentrati di spesa ha avuto, come già accennato, un effetto solo parziale: a fronte di una riduzione di 3.350 miliardi prevista si è avuto un accumulo dello ordine di 2.000 miliardi. Quest'ultimo importo risulta comunque comparativamente inferiore a quello registrato negli anni precedenti, circa 2.000 miliardi nel 1977 e 7.000 nel 1978.

Lo scostamento rispetto alle previsioni è dipeso da un insieme di fattori:

a) la concentrazione di queste disponibilità presso alcuni enti pubblici che ha reso necessario fornire a quelli che non ne disponessero i finanziamenti occorrenti ad assicurare la funzionalità (il riversamento dei fondi deve avvenire alla scadenza dei contratti di Tesoreria);

b) l'obbligo al rideposito non era applicabile alla finanza locale, ove negli ultimi anni le somme da trasferire per legge superano le loro capacità di spesa (con il disegno di legge finanziaria per il 1980 si è provveduto a colmare, almeno in parte, tale lacuna: tale normativa è stata peraltro inserita, dopo lo stralcio dal disegno di legge finanziaria, nel decreto-legge n. 35 del 1980);

c) la complessità dei meccanismi di finanziamento della spesa sanitaria che tendono a dar luogo alla formazione di cospicue partite viaggianti (gli introiti contributivi del settore statale risultano inferiori ai mandati di versamento effettuati in suo favore dagli enti mutualistici; questi ultimi riversano i contributi riscossi allo Stato, il quale provvede a mettere a disposizione delle regioni le somme occorrenti e queste a loro volta le trasferiscono agli ospedali ed ai predetti istituti mutualistici);

d) le astensioni dal lavoro nel settore bancario; che hanno ridotto sul finire dell'anno le erogazioni degli enti decentrati di spesa e corrispondentemente aumentato i loro depositi.

TABELLA II-4. - Settore Statale:

(in miliardi)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
A) INCASSI CORRENTI	44.815	55.940	65.907	24,8	17,8
Tributari (a+b)	34.409	43.751	50.385	27,1	15,2
Imposte dirette	15.372	21.914	25.519	42,6	16,4
- IRPEF	9.522	11.775	14.992		
- IRPEG	1.487	1.320	1.508		
- ILOR	377	3.180	3.419		
- Sostitutiva	2.641	4.179	3.734		
- Altre	1.345	1.460	1.866		
meno: rimborsi imposte dirette	— 136	— 453	— 471		
a) Imposte dirette nette	15.236	21.461	25.048	40,9	16,7
Imposte indirette	20.785	24.496	28.630	17,9	16,9
- IVA	10.562	12.765	14.852		
- Olii minerali	4.564	4.989	5.691		
- Registro, bollo e surr.	2.032	2.225	2.974		
- Tabacchi	1.288	1.487	1.683		
- Altre	2.339	3.030	3.430		
meno rimborsi imposte indirette	— 1.612	— 2.206	— 3.293		
b) Imposte indirette nette	19.173	22.290	25.337	16,3	13,7
Dazi e prelievi agricoli (Risorse proprie CEE)	889	1.060	1.847		
Proventi speciali	186	277	275		
Contributi sociali	—	—	4.476		
Vendita beni e servizi	3.614	4.083	4.695	13,0	15,0
Redditi da capitale	1.685	1.449	1.073		
Trasferimenti	3.704	5.234	3.066		
- da Enti mutuo-previd.	3.275	4.576	2.095		
- da Regioni	—	—	42		
- da Enti ospedalieri	—	—	52		
- da Comuni e province	15	17	15		
- da altri Enti settore pubblico	13	2	14		
- da Famiglie	335	553	671		
- da Imprese	66	85	177		
- da Estero	—	1	—		
ALTRI INCASSI CORRENTI	328	86	90		

Conto consolidato di cassa

di lire)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
B) PAGAMENTI CORRENTI	49.388	72.910	83.901	47,6	15,1
Personale	15.907	20.122	24.532	26,5	21,9
Acquisto di beni e servizi	4.624	5.560	6.933	20,2	24,7
Trasferimenti	18.668	32.496	35.693	74,1	9,8
- a Enti mutuo-previdenziali	6.125	9.167	6.995	49,7	— 23,7
- a Regioni	5.180	8.723	13.358	68,4	53,1
- a Comuni e Provincie	3.559	9.631	9.892	170,6	2,7
- a altri Enti dell'Amministrazione centrale	327	310	227		
- a altri Enti dell'Amministrazione locale	391	448	509		
- a Famiglie	1.170	1.522	1.816	30,1	19,3
- a Imprese	1.713	1.946	2.526	13,6	29,8
- a Estero	203	749	370		
Interessi	9.408	12.178	14.809		
meno: retrocessioni interessi Banca d'Italia	— 1.408	— 497	— 367		
Interessi netti	8.000	11.681	14.442	46,0	23,6
Ammortamenti	890	1.173	1.322		
Altri pagamenti correnti	928	1.469	979		
Partite extrabilancio	371	409			

Segue: TABELLA II-4. - **Settore Statale:**

(in miliardi)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
C) INCASSI DI CAPITALI.....	1.447	1.536	1.951	6,2	27,0
Trasferimenti	250	317	567	26,8	78,9
- dagli altri enti A.C.	200	264	502		
- dagli altri enti A.L.	41	44	56		
- dagli altri soggetti	1	1	—		
- da Comuni e Province	8	8	9		
Ammortamenti	897	1.182	1.333	31,8	12,8
Altri incassi di capitali e fondi in via	300	37	51		
E) PARTITE FINANZIARIE	521	1.363	1.127	161,6	— 17,3
Riscossione di crediti	470	277	276		
- da Enti locali	354	118	160		
- da Altri	116	159	116		
Riduzione depositi bancari	46	—	640		
Altre partite finanziarie	5	1.086	211		
G) TOTALE INCASSI (A+C+E)	46.783	58.839	68.985	25,8	17,2
COPERTURA					
M) FABBISOGNO COMPLESSIVO	17.756	32.428	30.084		
a) meno prestiti esteri	— 23	273	534		
b) Fabbisogno complessivo interno.....	17.779	32.155	29.550		
b1 e b.2) Finanziamento da istituzioni creditizie e pubblico	21.719	26.994	29.274		
- Titoli a medio-lungo termine	3.332	12.558	12.080		
- B.O.T.	15.235	9.483	10.257		
- Raccolta postale	3.205	4.850	6.814		
- Altri debiti.....	— 53	103	123		
b. 3) Debiti verso B.I. - U.I.C. e circolazione di Stato..	— 3.940	5.161	276		

Conto consolidato di cassa

di lire)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
D) PAGAMENTI DI CAPITALI	7.572	9.668	11.277	27,7	16,6
Capitali fissi	3.720	3.969	4.526	6,7	14,0
Trasferimenti	3.852	5.515	6.482	43,2	17,5
- a Regioni	920	1.730	1.772		
- a Comuni e Provincie	114	239	303		
- a Altri Enti A.C.	328	368	530		
- a Altri Enti A.L.	818	665	1.167		
- a Famiglie	6	28	54		
- a Imprese	1.574	2.401	2.496	52,5	4,0
- a Estero	92	84	160		
Altri pagamenti di capitali	—	184	269		
F) PARTITE FINANZIARIE	6.920	5.312	3.170	— 23,2	— 40,3
Partecipazioni e conferimenti	1.361	2.683	1.532	97,1	— 42,9
- a Imprese pubbliche	677	1.994	336		
- a Istituzioni finanziarie	177	108	604		
- a ENEL	500	500	500		
- a Altri	7	81	92		
Mutui e anticipazioni	5.478	1.919	1.521		
- Enti locali	5.228	1.609	860		
- Istituzioni finanziarie	11	123	366		
- Altri	239	187	295		
Aumento depositi bancari	81	710	117		
H) TOTALE PAGAMENTI (B+D+F)	63.880	87.890	98.348	37,6	11,9
SALDI					
1. Disavanzo corrente (B-A)	4.573	16.970	17.994	271,1	6,0
2. Disavanzo c/capitale (D-C)	6.125	8.132	9.326	32,8	14,7
3. DISAVANZO (1+2)	10.698	25.102	27.320	134,6	8,8
4. ACQUISIZIONE NETTA ATTIVITÀ FINANZIARIE (escluse le regolazioni debitorie) (F-E)	6.399	3.949	2.043		
5. FABBISOGNO (al netto delle regolazioni debitorie (3+4) = (H-G)	17.097	29.051	29.363		
6. REGOLAZIONI DEBITI PREGRESSI	659	3.377	721		
7. FABBISOGNO COMPLESSIVO (5+6)	17.756	32.428	30.084		
8. meno: PRESTITI ESTERI	— 23	273	534		
9. FABBISOGNO COMPLESSIVO INTERNO (7-8)	17.779	32.155	29.550		

Benché non si abbiano informazioni complete per l'intero anno, sulla base di quelle disponibili per i vari settori per i primi tre trimestri e di quelle complessive per il quarto trimestre si può stimare che la predetta variazione dei depositi sia stata determinata da:

a) una contrazione per 1.500 miliardi delle disponibilità delle Regioni le quali hanno proceduto ad effettuare le regolazioni di debiti pregressi degli ospedali erogando così la parte rimanente delle assegnazioni ricevute a tal fine dallo Stato sul finire del 1978;

b) un aumento per 1.500 miliardi nel settore della finanza locale che, come detto, non è assoggettata a questo obbligo;

c) un aumento di 2.000 miliardi per il comparto mutuo previdenziale a seguito degli sfasamenti tra ordini di versamento e contabilizzazioni sui cui dovrebbero, tra l'altro, aver influito le astensioni dal lavoro del settore bancario di fine anno.

Nonostante l'effetto solo parziale di questa politica, il fabbisogno complessivo del settore è risultato inferiore per quasi 6.000 miliardi al valore ipotizzato nelle previsioni iniziali (cfr. Tabella II.4).

Questo andamento è riferibile, come già accennato, alle ragioni prima menzionate per l'intero settore pubblico e cioè:

a) alla mancata approvazione di importanti programmi di spesa (investimenti per le FF.SS., ricapitalizzazione degli enti a partecipazione statale e liquidazione dei debiti pregressi di istituti mutualistici e di enti locali e in generale alla stasi dell'attività legislativa);

b) all'aumento degli introiti fiscali e alla riduzione dei finanziamenti all'INPS per effetto dei più ampi introiti contributivi, riferibili all'accelerazione del processo inflazionistico;

c) a cospicui slittamenti di spese avvenuti sul finire dell'anno a causa in parte delle astensioni dal lavoro nel comparto della Tesoreria statale. A questi ultimi è da attribuire principalmente la riduzione del fabbisogno di circa 3.000 miliardi rispetto alle stime presentate per l'intero anno nella Relazione del terzo trimestre; essi sono essenzialmente riferibili alla gestione di bilancio, di cui si dirà approfonditamente nel relativo paragrafo.

Gli introiti tributari netti sono passati da 43.751 a 50.385 miliardi con una crescita del 15,2 %; tale percentuale si accresce al 16,9 % se si tiene conto della parte del gettito IVA attribuita dal 1979 alla CEE. L'aumento del gettito lordo risulta ancora superiore (18,3 %): i rimborsi IVA hanno manifestato per le ragioni già menzionate una crescita molto rilevante.

L'evoluzione delle imposte dirette è risultata contenuta a causa della modesta dinamica degli introiti per ILOR e della contrazione di quelli per l'imposta sostitutiva sugli interessi; in senso positivo ha invece influito l'evoluzione degli incassi per tributi soppressi per la possibilità concessa all'Amministrazione finanziaria di effettuare, in caso di contenzioso, iscrizioni provvisorie a ruolo di una quota dell'imposta accertata.

Nell'ambito delle imposte dirette l'IRPEF si è accresciuta da 11.775 a 14.992 miliardi con uno sviluppo del 27,3 % contro una crescita della massa salariale del 18 % circa, nonostante la notevole progressività delle aliquote (l'elasticità del gettito rispetto alla base imponibile è pari a 1,9 circa); sulla sua evoluzione ha infatti influito negativamente la detrazione dal reddito imponibile dei versamenti per ILOR, che nel 1978 erano risultati particolarmente ingenti, la stazionarietà delle rendite catastali e presumibilmente anche la forfettizzazione dell'imposta per i redditi da lavoro autonomo sino ai 12 milioni annui. Il gettito dell'ILOR si è invece accresciuto in misura modesta a causa dell'introduzione nel 1978 dell'anticipo sui redditi dello stesso anno che ha aumentato gli incassi del 1978 e ridotto quelli del 1979. Gli introiti per l'imposta sostitutiva sugli interessi sono diminuiti quale effetto, oltre che dell'anticipo al 1978 dell'aumento del gettito connesso con inasprimenti

apportati nello stesso anno alle aliquote (che ha inciso positivamente sul gettito del 1978 e negativamente su quello del 1979), anche per la contrazione avutasi nei saggi di remunerazione dei depositi bancari tra il 1977 e il 1978.

La crescita delle imposte indirette è risultata più limitata, oltre che per i predetti fattori inerenti all'IVA, per la stazionarietà per gran parte dell'anno dei più importanti tributi specifici.

L'IVA, in particolare, tenuto conto della parte affluita tra le risorse proprie della CEE, si è sviluppata del 22,2 %, valore superiore a quello registrato dai consumi facendo presumere da un lato il verificarsi di un processo di accumulo di scorte e dall'altro un recupero dei margini di evasione. Una valutazione effettuata sulla base dei dati di competenza, nello ambito dei quali è distinto il gettito sull'interno da quello sulle esportazioni, farebbe presupporre che quest'ultimo fattore abbia determinato un aumento del gettito superiore ai 500 miliardi. L'imposta di fabbricazione sulla benzina è cresciuta ad un tasso rilevante (14,1 %), tenuto conto della stazionarietà delle aliquote per gran parte dell'anno, principalmente in conseguenza dell'aumento dei consumi determinato dalla riduzione del prezzo relativo di questo bene avutasi negli ultimi anni.

Gli incassi per versamenti da istituti mutualistici dal 1979 si riferiscono non solo alla parte dei contributi (aliquota 1,65 %) per l'assistenza malattia destinati a coprire le spese per le regolazioni dei debiti pregressi delle mutue ed a quella per il finanziamento dell'assistenza ospedaliera, ma al totale delle riscossioni contributive di detti istituti, a seguito delle modifiche intervenute nel circuito di finanziamento dell'assistenza sanitaria. Nel complesso, detti versamenti sono passati da 4.576 a 6.571 miliardi; quest'ultimo importo è considerevolmente inferiore alle previsioni a causa in parte della mancata contabilizzazione di partite compensative tra entrate e spese (gli importi dovuti a detti istituti per la parziale fiscalizzazione degli oneri sociali e per le indennità economiche di malattia dovevano essere registrati in spesa, e corrispondentemente in entrata, a compensazione di un pari volume di contributi) e in minor misura di sfasamenti tra il versamento da parte degli istituti e l'incasso in Tesoreria.

La politica delle tariffe delle Aziende autonome è stata caratterizzata da adeguamento solo parziale alla lievitazione dei costi; conseguentemente gli introiti per la vendita di beni e servizi sono cresciuti in misura limitata; in particolare solo le Ferrovie dello Stato hanno apportato ritocchi alle proprie tariffe.

Dal lato della spesa la crescita più rilevante è derivata dagli oneri per retribuzioni in conseguenza degli effetti di carattere economico del contratto 1976-78, pari a 1.400 miliardi, e della corresponsione di una indennità « una tantum » al personale; l'erogazione di questa ultima per parte del personale ha avuto luogo nei primi mesi del 1980.

I trasferimenti correnti alle Regioni nel 1979 sono aumentati in misura eccezionale (+ 53,1 %) a causa dell'accentramento del finanziamento dell'assistenza sanitaria, che ha determinato l'erogazione a questi organismi delle somme occorrenti per il finanziamento della quasi totalità della spesa (esclusa la parte di pertinenza di Comuni e Province). Detti trasferimenti, in relazione a ciò, sono infatti passati da 8.723 a 13.358 miliardi, nonostante la menzionata politica tesa a consentire il prelievo di fondi solo in caso di necessità. Detto accentramento ha comportato un ulteriore accollo a carico della finanza del settore statale dei disavanzi degli istituti mutualistici prima coperti con il ricorso al credito bancario o ritardando pagamenti a fornitori e ad altri enti pubblici.

I trasferimenti agli istituti mutuo-previdenziali si sono invece ridotti a causa in parte della già menzionata mancata erogazione delle somme dovute agli istituti mutualistici a compenso del parziale sgravio apportato ai contributi sociali di malattia (nell'anno precedente si erano invece cumulate più quote di assegnazione di questo tipo); l'onere a carico del set-

TABELLA N. II-5. - **Rapporti al P.I.L. delle principali poste del conto consolidato del settore statale**

(incidenze percentuali)

	1977	1978	1979
1. INCASSI	24,6	26,4	25,7
2. INCASSI CORRENTI	23,6	25,2	24,5
di cui:			
- Tributari	18,1	19,7	18,7
- diretti	8,0	9,7	9,3
- indiretti	10,1	10,0	9,4
- Risorse proprie CEE	0,5	0,5	0,7
3. INCASSI DI CAPITALI	0,8	0,7	0,7
4. PAGAMENTI	33,6	39,5	36,6
5. PAGAMENTI CORRENTI	26,0	32,8	31,2
di cui:			
- personale	8,4	9,0	9,1
- acquisto beni e servizi	2,4	2,5	2,6
- trasferimenti ad altri enti del Settore Pubblico Allargato	8,2	12,7	11,5
- trasferimenti all'esterno del Settore Pubblico Allargato	1,6	1,9	1,8
- interessi netti	4,2	5,3	5,4
6. PAGAMENTI DI CAPITALI	4,0	4,3	4,2
di cui:			
- costituzione capitali fissi	2,0	1,8	1,7
- trasferimenti ad altri enti del Settore Pubblico Allargato	1,1	1,4	1,4
- trasferimenti all'esterno del Settore Pubblico Allargato	0,9	1,1	1,0
SALDI			
7. DISAVANZO DI PARTE CORRENTE	2,4	7,6	6,7
8. DISAVANZO DI CONTO CAPITALE	3,2	3,7	3,5
9. DISAVANZO	5,6	11,3	10,2
10. ACQUISIZIONE NETTA DI ATTIVITÀ FINANZIARIE (inclusa la variazione della posizione debitoria verso i fornitori)	3,4	1,8	0,8
11. FABBISOGNO COMPLESSIVO	9,0	13,1	10,9
12. FABBISOGNO COMPLESSIVO INTERNO	9,4	14,5	11,0

tore statale per il finanziamento della spesa dell'INPS tra i due anni si è contratto lievemente (da 6.967 a 6.635 miliardi) a causa del parziale riequilibrio avutosi nella gestione dell'Istituto per effetto sia del considerevole incremento dei contributi dovuto agli aumenti apportati alle aliquote e alla riduzione dei margini di evasione, sia del contenuto aumento delle prestazioni connesso, oltre che con i provvedimenti in materia pensionistica, con il riferimento dell'indicizzazione delle pensioni a un periodo in cui la crescita dei prezzi era più modesta e con la stazionarietà della misura degli assegni familiari.

Le assegnazioni alla finanza locale si sono accresciute in misura limitata da 9.870 a 10.195 miliardi per i motivi specificati nell'apposito paragrafo dedicato all'analisi dei pagamenti del bilancio statale.

Le spese per interessi sono passate da 11.681 a 14.442 miliardi con uno sviluppo del 23,6 %, misura molto inferiore a quella registrata nell'anno precedente per effetto principalmente, oltre che dell'attenuazione avutasi nell'evoluzione del fabbisogno, delle modifiche

intervenute nelle modalità di copertura e in particolare dell'aumento della quota di finanziamento a più basso costo (conto corrente di Tesoreria provinciale e raccolta postale). In particolare gli oneri per interessi sui BOT sono cresciuti da 4.295 a 4.829 miliardi (al netto delle retrocessioni effettuate dalla Banca d'Italia sull'ammontare di questi titoli acquistati con fondi delle riserve obbligatorie) con uno sviluppo del 12,4 %; sull'evoluzione di questi oneri ha influito l'accorciamento dei termini delle scadenze manifestatosi sul finire dell'anno in concomitanza con la lievitazione dei saggi di rendimento.

Gli interessi sui titoli di Stato a medio e a lungo termine si sono invece accresciuti ad un tasso molto più sostenuto, da 4.574 a 6.403 miliardi, a causa del maggior ricorso in questi ultimi anni a questo mezzo di finanziamento; per questo comparto l'onere per interessi tende a traslarsi infatti nell'anno successivo a quello di emissione.

Nell'ambito delle operazioni di conto capitale, gli investimenti diretti del settore hanno mostrato una crescita del 14 %; su di esso hanno influito negativamente, oltre alla mancata approvazione del piano di potenziamento della rete ferroviaria, un certo ritardo nella realizzazione dei piani di spesa già approvati da parte sia delle ferrovie stesse sia della Cassa del Mezzogiorno. Le erogazioni a questo titolo dello Stato sono invece cresciute di oltre il 40 %, per l'avvio del programma straordinario di opere pubbliche deciso con la legge finanziaria e degli interventi previsti dalla legge 984/78 (cosiddetta « legge Quadrifoglio »).

Le assegnazioni complessive alle imprese (escluse le partite finanziarie) mostrano anche esse una crescita modesta (+ 16 % circa) per effetto del già menzionato rallentamento dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno e per i ritardi nell'avvio del programma di interventi previsto dalla legge di ristrutturazione industriale. Nell'ambito di queste, i sussidi alla produzione si accrescono in misura molto più rilevante (29,8 %) a causa di più ampie erogazioni in conto interessi per il credito agevolato e del più rilevante sostegno fornito alle imprese agricole tramite il FEOGA. I contributi agli investimenti sono invece risultati pressochè stazionari a causa del ridursi delle esigenze per la sistemazione delle aziende ex EGAM.

Il saldo delle operazioni finanziarie del settore mostra una caduta considerevole a causa in parte di un'inversione di andamento nelle disponibilità bancarie degli enti appartenenti al settore (sul finire del 1978 furono anticipati alla Cassa per il Mezzogiorno fondi per finanziare l'attività dei primi mesi dell'anno successivo) e in parte della riduzione nell'aumento dei fondi assegnati alle imprese pubbliche che nell'anno 1978 erano risultati particolarmente rilevanti.

2.2. - LA COPERTURA DEL FABBISOGNO.

Nel 1979 la copertura del fabbisogno, come nell'anno precedente, è stata principalmente assicurata tramite il collocamento di un ampio quantitativo di titoli sul mercato e in particolare di titoli a medio e a lungo termine in relazione alla ripresa del mercato finanziario, avvenuta nel 1978 e perdurata per gran parte del 1979, nonostante l'accelerazione del processo inflazionistico. Anche i collocamenti di BOT sul mercato monetario sono risultati particolarmente rilevanti: in questo comparto si è in particolare avuta una crescita considerevolissima degli acquisti da parte del pubblico, manifestandosi quindi una tendenza verso una riduzione dell'intermediazione del sistema bancario.

La raccolta postale ha aumentato la propria quota nella copertura del fabbisogno complessivo soprattutto per effetto della crescita delle disponibilità nei conti correnti postali, passata da 1.100 a 2.300 miliardi; anche gli afflussi netti per i buoni postali fruttiferi hanno

TABELLA II-6 - Analisi della copertura del fabbisogno del settore statale
(in miliardi di lire)

	1977	1978	1979
I - TITOLI A MEDIO E A LUNGO TERMINE			
STATO			
Emissioni			
- CCT	+ 10.504	+ 10.692	+ 15.207
- BTP	+ 1.497	+ 10.304	+ 3.687
- Altri	+ 153	+ 459	+ 1.245
Rimborsi	+ 12.154	+ 21.455	+ 20.139
- CCT	- 529	- 802	- 6.089
- BTP	- 1.141	- 1.512	- 3.048
- Altri	- 1.670	- 2.314	- 787
	+ 10.484	+ 19.141	+ 10.215
NETTO ...			
AZIENDE AUTONOME			
Emissioni	+ 665	+ 445	+ 140
Rimborsi	- 204	- 270	- 270
	+ 461	+ 175	- 130
CASSA DD.PP.			
Emissioni	+ 75	- 710	- 943
Rimborsi	- 66	-	-
	+ 9	- 710	- 943
	+ 10.954	+ 18.606	+ 9.142
meno Titoli nel portafoglio BI-UIC	- 7.622	- 6.048	+ 2.938
Titoli a medio e a lungo termine sul mercato	+ 3.332	+ 12.558	+ 12.080
II - BOT			
- Emissioni nette totali	+ 4.796	+ 5.882	+ 9.822
meno BOT nel portafoglio BI-UIC	+ 10.439	+ 3.601	+ 435
	+ 15.235	+ 9.483	+ 10.257
BOT sul mercato ...			
Raccolta postale	+ 3.205	+ 4.850	+ 6.814
Altri	- 53	+ 103	+ 123
B.I.-UIC e circolazione	+ 18.387	+ 14.436	+ 17.194
Stato	- 3.940	+ 5.161	+ 276
Estero	- 23	+ 273	+ 534
	+ 17.756	+ 32.428	+ 30.084
TOTALE ...			

mostrato una crescita considerevole nella prima parte dell'anno in connessione con la riduzione avutasi nel corso del 1978 nei saggi corrisposti sui depositi bancari.

L'indebitamento con l'Istituto di emissione è aumentato in misura modesta data la riduzione rispetto all'anno precedente del livello del fabbisogno e il riassorbimento della ampia liquidità creata sul finire dell'anno; nel 1978 il ricorso all'Istituto di emissione era risultato più rilevante soprattutto a causa dell'esigenza di finanziare l'elevato livello del disavanzo degli ultimi mesi dell'anno. In entrambi gli anni gran parte della creazione di moneta occorrente per finanziare lo sviluppo del reddito è stata assicurata dal favorevole andamento del saldo dei conti con l'estero.

I prestiti esteri sono pari a miliardi 534 (contro miliardi 273 dell'anno precedente, e quindi notevolmente inferiori alle previsioni): un ampio ricorso a questa forma di finanziamento era infatti prevista, al fine di limitare la pressione esercitata sul credito interno, per la copertura dei programmi di investimento non approvati o non avviati.

* * *

L'evoluzione degli aggregati di entrata e di spesa del settore statale già delineata è stata caratterizzata da una marcata variabilità che ha determinato notevoli difficoltà di gestione.

Le modifiche istituzionali intervenute negli ultimi anni hanno non solo prodotto un accentramento nell'acquisizione dei mezzi di finanziamento e quindi un considerevole incremento nel livello del fabbisogno del settore statale (che ha quasi raggiunto quello del più ampio settore pubblico), ma anche l'addensamento in taluni periodi delle esigenze finanziarie del settore. Dal lato delle imposte vi è stata infatti una forte concentrazione in alcuni mesi e in particolare nel marzo, in cui viene versato il conguaglio dell'imposta sostitutiva sugli interessi, in giugno e in luglio, in cui si paga l'autotassazione per il reddito sulle persone fisiche e in parte anche quello sulle persone giuridiche, e in dicembre in cui si introitano gli anticipi per IRPEF, IRPEG, ILOR e per l'imposta sostitutiva sugli interessi dei depositi bancari. Dal lato dei pagamenti si è assistito ad un processo analogo con l'assunzione a carico del bilancio dello Stato dei disavanzi della finanza locale prima (in particolare dal 1979 il finanziamento viene effettuato in rate trimestrali; in precedenza solo una parte delle

TABELLA II-7. - Fabbisogno delle gestioni del bilancio e della tesoreria

(in miliardi di lire)

	RISULTATI		
	1977	1978	1979
A) BILANCIO DELLO STATO	11.189	30.428	29.860
B) GESTIONE DELLA TESORERIA	5.908	— 1.377	— 497
- Aziende autonome	1.685	2.060	2.134
- Cassa del Mezzogiorno	— 653	1.039	— 371
- Cassa depositi e prestiti	5.405	262	— 33
- Altre operazioni di Tesoreria	— 529	— 4.738	— 2.227
C) FABBISOGNO (al netto delle regolazioni debitorie) (A+B)	17.097	29.051	29.363

assegnazioni era corrisposta in rate bimestrali, mentre la parte rimanente era corrisposta in rate quadrimestrali) e poi del finanziamento della spesa sanitaria; entrambe queste assegnazioni hanno cadenza trimestrale, e si concentrano nei mesi di gennaio - aprile - luglio e ottobre.

La politica di Tesoreria negli ultimi anni è stata inoltre caratterizzata da una maggiore chiarezza nei rapporti istituzionali e da un più sostanziale rispetto dei termini entro i quali le assegnazioni agli enti decentrati di spesa devono essere effettuate. Tutti gli elementi descritti hanno contribuito a determinare un aumento nella variabilità del fabbisogno; a questi elementi si aggiungono anche altri aspetti tecnici che contribuiscono a rendere incerte le previsioni di spesa; in particolare di difficile prevedibilità è il prelievo, da parte degli enti locali, delle somme che vengono accreditate nei loro conti correnti postali.

Evidenza di questo fenomeno si ha se si fa riferimento ai dati mensili del fabbisogno: per gli ultimi anni il rapporto tra lo scarto quadratico medio e la media del fabbisogno per il periodo dal 1974 al 1978 risulta infatti considerevolmente inferiore all'analogo indice calcolato per l'anno 1979. L'insieme di questi fattori richiede continui aggiustamenti nella gestione di Tesoreria e quindi nella politica monetaria. Il concentrarsi del fabbisogno tende infatti a ripercuotersi sul livello delle emissioni dei BOT, il quale risente anche delle necessità di procedere al rinnovo di cospicui ammontari di questi titoli: per effetto dei fattori descritti, in taluni mesi vengono infatti a concentrarsi anche consistenti importi di titoli in scadenza determinando così notevoli difficoltà nella gestione della liquidità.

CAPITOLO III

IL BILANCIO DI CASSA DELLO STATO

3.1. - RISULTATI DI SINTESI

Le risultanze di sintesi della gestione di cassa del bilancio nel 1979 evidenziano, con riferimento alle operazioni di natura finale, incassi per miliardi 62.432 e pagamenti per miliardi 92.207; ne è derivato un saldo da finanziare pari a miliardi 29.775.

Tale saldo, risultando dai flussi di cassa del bilancio nella loro integrale consistenza contabile, non esprime peraltro l'effettivo fabbisogno della gestione del periodo, in quanto fra gli incassi ed i pagamenti sono comprese talune partite che concretando meri giri contabili fra il bilancio e la Tesoreria, o ricollegandosi a operazioni di consolidamento di pregresse transazioni finanziarie, non vanno considerate ai fini della determinazione del fabbisogno.

Si tratta in particolare delle operazioni concernenti:

- gli interventi per il rilancio dell'economia (leggi 492 e 493 del 1975), che hanno comportato riacquisizioni al bilancio per 128 miliardi;
- il condono fiscale, per il quale sono stati effettuati prelievi dalla Tesoreria per 190 miliardi e versamenti alla stessa per 17 miliardi;
- l'esecuzione di regolamenti comunitari, che hanno comportato riacquisizioni dalla Tesoreria e versamenti alla stessa rispettivamente per 92 e 121 miliardi;
- il Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura, per il quale si è versato in Tesoreria e prelevato l'ammontare di miliardi 75;
- le residue regolazioni debitorie dei Comuni e delle Province nei confronti degli ospedali (miliardi 67) e degli enti mutuo-previdenziali (miliardi 120).

Depurando gli incassi ed i pagamenti delle partite indicate, pari nel complesso rispettivamente a miliardi 485 e 400, il fabbisogno statale netto per l'anno 1979 viene a determinarsi in miliardi 29.860.

Tale fabbisogno, come risulta dalla successiva tabella II-8, è inferiore a quello del 1978 (30.428) in relazione anche al più rapido ritmo di accrescimento degli incassi (+ 17,1 %) rispetto a quello dei pagamenti (+ 10,1 %).

L'indicata evoluzione trova spiegazione per un verso nei diversi tempi di reazione che hanno le componenti attive e passive di bilancio all'accelerazione del processo inflazionistico, tempi immediati per importanti cespiti fiscali e differiti per la gran parte delle spese, e per l'altro verso nelle condizioni particolarmente anomale in cui si è svolta la gestione finanziaria dello Stato nel corso del 1979.

TABELLA II-8. - **Bilancio dello Stato: risultati di sintesi della gestione di cassa**

(in miliardi di lire)

	1977	1978	1979	VARIAZIONI %	
				1978/77	1979/78
<i>Incassi</i>	42.372	52.920	61.947	24,9	17,1
- Tributari	34.520	44.462	50.500	28,8	13,6
- Altri	7.852	8.458	11.447	7,7	35,3
<i>Pagamenti</i>	53.561	83.348	91.807	55,6	10,1
- Correnti	43.223	68.120	76.601	57,6	12,5
- In conto capitale	10.338	15.228	15.206	47,3	— 0,1
FABBISOGNO	11.189	30.428	29.860	171,9	— 1,9

Tra tali condizioni rilevanza notevole hanno assunto:

- la prolungata stasi dell'attività legislativa in relazione all'avvenuta decadenza della Legislatura;

- le agitazioni rivendicative del personale del settore bancario, compresi i dipendenti della Banca d'Italia, rincrudelitesi sul finire dell'anno in coincidenza con il maturare di numerose e rilevanti operazioni di pagamento che, conseguentemente, per larga parte non si sono potute eseguire;

- la mancata approvazione entro l'esercizio del secondo provvedimento legislativo di variazioni al bilancio 1979 che, mentre non ha interrotto il flusso degli incassi, ha per contro reso impossibile procedere all'erogazione delle nuove o maggiori spese con esso richieste.

I richiamati motivi che sono alla base dell'evoluzione della gestione statale di cassa nel 1979 verranno meglio specificati nei successivi paragrafi dedicati alla illustrazione, con la consueta analiticità, delle dinamiche degli aggregati più significativi degli incassi e dei pagamenti di bilancio.

Tale specificazione è necessaria in quanto all'effetto di contenimento del fabbisogno 1979 che da essi è derivato se ne contrappone, pressochè per lo stesso importo, uno di espansione sul fabbisogno del 1980.

3.2. - ANALISI DEGLI INCASSI.

Gli introiti finali netti realizzati nel 1979 presentano nei confronti dell'anno precedente un tasso di accrescimento del 17,1 % avendo raggiunto il livello di 61.947 miliardi: di questi, quelli di natura tributaria sono ammontati a miliardi 50.500 (+ 13,6 %) (cfr. Tabella II-9).

Va in proposito precisato che la ripartizione, tra introiti tributari e non, riveste per il 1979 carattere di provvisorietà in relazione alla stima che si è dovuta effettuare per l'attribuzione di ampie quote di gettito contabilmente al momento non ripartite, stima che incide non soltanto sulle risultanze dei diversi cespiti, quanto anche su quelle dei due comparti di introiti.

TABELLA II-9. - *Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi*
(in miliardi di lire)

	1977	1978	1979	Variazioni %	
				1978/1977	1979/1978
<i>Incassi tributari</i>	34.520	44.462	50.500	28,8	13,6
IMPOSTE DIRETTE:	15.282	21.804	25.172	42,7	15,4
- IRPEF	9.522	11.704	14.772	22,9	26,2
- IRPEG	1.487	1.311	1.488	- 11,8	13,5
- ILOR	377	3.161	3.379	—	6,9
- Sostitutiva	2.641	4.179	3.684	58,2	- 11,8
- Tributi soppressi	938	983	1.238	4,8	25,9
- Tributi minori	317	466	611	47,0	31,1
IMPOSTE INDIRETTE:	19.238	22.658	25.328	17,8	11,8
Affari	12.084	14.646	16.204	21,2	10,6
di cui:					
- IVA	9.032	11.024	11.700	22,1	6,1
- Registro, bollo e surrogatorie	2.032	2.225	2.974	9,5	33,7
Produzione	5.481	6.130	6.914	11,8	12,8
di cui:					
- olii minerali	4.564	4.989	5.691	9,3	14,1
ALTRE IMPOSTE INDIRETTE	1.673	1.882	2.210	12,5	17,4
di cui:					
- Tabacchi	1.288	1.487	1.683	15,5	13,2
Altri incassi	7.852	8.458	11.447	7,7	35,3
di cui:					
- Retrocessione interessi	1.593	717	478	- 55,0	- 33,3
- Oneri finanziari debiti mutue	600	545	1.644	- 9,2	201,7
- FNAO	2.624	3.834	368	46,1	—
- Fondo sanitario nazionale	—	—	3.870	—	—
- Risorse proprie CEE	889	1.060	1.847	19,2	74,2
INCASSI PER OPERAZIONI FINALI ...	42.372	52.920	61.947	24,9	17,1

Il predetto gettito tributario risulta comunque ripartito in parti sostanzialmente eguali fra le imposte dirette (miliardi 25.172) e quelle indirette (miliardi 25.328) con tassi di crescita rispettivamente pari al 15,4 ed all'11,8 per cento.

La crescita del gettito impositivo diretto (+ miliardi 3.368) è per oltre i nove decimi dovuta all'imposta sul reddito delle persone fisiche (+ miliardi 3.068, pari al 26,2 %), imposta che ha risentito in modo particolarmente accentuato dell'effetto « fiscal drag », dati i vigenti meccanismi di indicizzazione dei redditi da lavoro dipendente.

All'indicato aumento del gettito IRPEF hanno infatti soprattutto concorso i maggiori introiti per ritenute d'imposta sul reddito dei dipendenti privati (+ miliardi 2.038) e pubblici (+ miliardi 603).

Quanto all'autotassazione, gli introiti tra versamenti a saldo e in acconto hanno assicurato un maggiore gettito di soli miliardi 248 a seguito, soprattutto, della detrazione dall'imponibile delle somme corrisposte nel 1978 a titolo di imposta locale sui redditi, somme risultate in quell'anno notevolmente superiori a quelle pagate nel 1977.

Percentualmente rilevante l'aumento degli introiti per ritenute di acconto sui redditi dei lavoratori autonomi (+ miliardi 222, pari al 31,9 %), aumento favorito in parte dalla maggiorazione dal 13 al 15 % della ritenuta che, disposta nel maggio 1978, si era riflessa solo parzialmente sulle risultanze dello stesso anno.

Pressoché stazionario, invece, il gettito riscosso a mezzo ruoli.

Anche per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche, come già visto per l'IRPEF, l'aumento del gettito nel 1979 è stato ridotto dalla deduzione dall'imponibile delle somme pagate a titolo di ILOR nel 1978. Nonostante ciò, le favorevoli risultanze dei bilanci delle imprese hanno consentito un maggiore introito di miliardi 177 (+ 13,5 %).

Assai più modesto il tasso di crescita del gettito dell'imposta locale sui redditi (+ 6,9 %) per l'entrata a regime delle nuove modalità di riscossione del tributo: ne è conseguito che le somme introitate nel 1979 per versamenti a saldo o in acconto sono risultate inferiori di 146 miliardi a quelle riscosse nel 1978: tale riduzione è stata peraltro compensata dalle maggiori somme riscosse nel 1979 a mezzo ruoli (+ miliardi 364) emessi a fronte delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 1977.

Il gettito dell'imposta sostitutiva, a seguito soprattutto degli anticipi straordinari che erano stati corrisposti nel 1978 in conto degli aumenti dell'aliquota dal 16 al 18 e 20 per cento, è invece diminuito di 495 miliardi.

In aumento rispetto al 1978 gli introiti residui per tributi soppressi, per i quali nel corso dell'anno si sono avute consistenti iscrizioni provvisorie a ruolo effettuate in forza della facoltà in proposito concessa all'Amministrazione finanziaria (D. L. n. 936/77 convertito, con modificazioni, nella legge n. 38/78).

Sensibile infine anche il maggior gettito dei tributi minori (+ miliardi 145) specie per quanto riguarda le ritenute di acconto sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche e quelle sui redditi di capitali diversi dai dividendi e da quelli soggetti all'imposta sostitutiva.

La più lenta dinamica accrescitiva palesata dal gettito impositivo indiretto (+ miliardi 2.670, pari all'11,8 %) è dovuta per un verso alla stazionarietà per gran parte dell'anno dei più importanti tributi specifici e per l'altro verso ad alcuni fattori « una tantum » che hanno limitato gli introiti contabilizzati in bilancio per l'imposta sul valore aggiunto.

Quanto all'evoluzione di quest'ultima (+ miliardi 676, pari al 6,1 %) occorre innanzitutto ricordare l'intervenuta modifica dei termini per la richiesta dei rimborsi di eventuali crediti di imposta. Tali rimborsi, annuali nel 1978, sono stati trasformati in semestrali nel 1979, con diretto riflesso sull'entità degli stessi rimborsi da effettuare con procedura extra-contabile nel corso dell'anno (miliardi 3.150 nel 1979 contro miliardi 1.993 nel 1978).

Sempre con riferimento alla contabilità IVA per i rimborsi, nel 1978 a seguito dell'abolizione dell'esercizio suppletivo si era avuto il cumulo del riafflusso in bilancio del saldo residuo della stessa contabilità per gli anni 1977 e 1978 come un riflesso « una tantum » a favore del 1978 di 159 miliardi.

Va altresì ricordato come a partire dal 1979 tra le somme da devolvere alla CEE a titolo di risorse proprie sia compreso anche l'importo corrispondente ad una prefissata aliquota della base imponibile IVA. Detto importo, risultato nel 1979 pari a miliardi 743, ha trovato iscrizione tra le poste compensative delle spese riducendo corrispondentemente il gettito contabilizzato tra le entrate tributarie.

Infine, per un confronto omogeneo dei risultati conseguiti negli ultimi due anni, occorre aumentare il gettito del 1979 e corrispondentemente depurare quello del 1978 di circa 400 miliardi relativi a riscossioni anticipate nel 1978 che a parità di normativa si sarebbero dovuti riscuotere nel marzo del 1979.

Alla luce di quanto detto il gettito IVA fa registrare in effetti nel 1979 un tasso di crescita pari al 28,3 %, sensibilmente superiore al tasso di incremento sia del prodotto interno lordo, sia dei consumi: verosimilmente il gettito effettivo dell'imposta sconta, oltre che un processo di accumulo delle scorte, soprattutto un significativo recupero di evasione.

Consistente altresì la crescita, tra le tasse e imposte sugli affari, delle imposte di registro, bollo e surrogatoria (+ miliardi 749, pari al 33,7 %).

Tra le imposte sulla produzione, consumi e dogane, l'evoluzione del gettito dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali (+ miliardi 702 pari al 14,1 %) è stata positivamente influenzata, oltreché dall'inasprimento delle aliquote deciso nel mese di settembre (D. L. n. 438/79), dai maggiori consumi dei prodotti indotti anche dalla diminuzione dei prezzi relativi.

Infine all'aumento del gettito delle imposte indirette (+ 11,8 %) hanno inoltre concorso i proventi del lotto, lotterie ed altre attività di giuoco (+ 36,2 %), risultando per contro leggermente inferiore il tasso di crescita degli introiti per l'imposta sul consumo dei tabacchi (+ 13,2 % nel 1979 contro il 15,5 % nel 1978).

Per quanto riguarda le entrate di natura non tributaria, l'aumento degli introiti è risultato nel 1979 pari a 2.989 miliardi (+ 35,3 %).

A tale aumento hanno soprattutto concorso:

- i maggiori prelevamenti dal conto di Tesoreria « Fondo per l'assistenza ospedaliera » (+ miliardi 1.099), sul quale come è noto affluisce il gettito dell'aliquota aggiuntiva sui contributi di malattia (D. L. n. 264/74 convertito, con modificazioni, nella legge n. 386/74) destinata alla copertura degli oneri finanziari per il consolidamento dei debiti degli enti mutualistici;

- i maggiori introiti per risorse proprie CEE (+ miliardi 787), ivi compresi miliardi 743 quale aliquota comunitaria sul gettito dell'imposta sul valore aggiunto;

- i maggiori versamenti contributivi introitati nel 1979 a favore del Fondo sanitario nazionale e del Fondo nazionale ospedaliero rispetto a quelli affluiti nello stesso Fondo ospedaliero nel 1978 (nel complesso: + miliardi 404);

- i più elevati versamenti da parte della Cassa Depositi e Prestiti in relazione alle operazioni finanziarie per il consolidamento delle esposizioni a breve dei Comuni (+ miliardi 350);

- le maggiori ritenute previdenziali sui dipendenti pubblici (+ miliardi 175);

- il prelevamento dalla Tesoreria dei proventi derivanti dalle scale mobili anomale (+ miliardi 100).

Ridotte per contro le retrocessioni di interessi sui titoli (BOT e CCT) nel portafoglio della Banca d'Italia (— miliardi 239).

3.3. - ANALISI DEI PAGAMENTI.

I pagamenti finali netti effettuati dallo Stato nell'anno 1979, analizzati per categorie economiche e per destinatari dei trasferimenti, sono esposti nella successiva Tabella n. II-10 a raffronto con i pagamenti del precedente biennio.

Dopo l'eccezionale espansione del 1978, le erogazioni del 1979 hanno fatto registrare un netto rallentamento della dinamica dei principali aggregati in conseguenza del concomitante concorso di taluni fattori anomali tra i quali — lo si è già detto — rilievo particolare hanno assunto la stasi legislativa e le agitazioni di fine d'anno del personale bancario.

Bilancio dello stato: Analisi dei pagamenti

(in miliardi di lire)

	1977	1978	1979	Variazioni %	
				78/77	79/78
PAGAMENTI CORRENTI					
Organi costituzionali	158	171	200	8,2	17,0
Personale in servizio	10.164	12.008	14.903	18,1	24,1
Personale in quiescenza	2.182	3.916	3.953	79,5	0,9
Acquisto di beni e servizi	2.680	3.585	4.428	33,8	23,5
Trasferimenti correnti	18.520	36.372	38.982	96,4	7,2
- Famiglie	1.154	1.492	1.799	29,3	20,6
- Imprese	1.420	839	778	- 40,9	- 7,3
- Aziende autonome	1.896	2.004	2.782	5,7	38,8
- Regioni	5.180	8.723	15.137	68,4	73,5
- Provincie e Comuni	3.559	9.631	9.892	170,6	2,7
- Enti previdenziali	4.174	9.724	4.134	133,0	- 57,5
- Altri Enti pubblici	725	2.868	4.068	295,6	41,8
- Estero	412	1.091	392	164,8	- 64,1
Interessi	7.962	9.697	10.839	21,8	11,8
Poste correttive e compensative delle entrate	1.470	2.301	3.253	56,5	41,4
Ammortamenti	45	26	31	- 42,2	19,2
Somme non attribuibili	42	44	12	4,8	- 72,7
TOTALE pagamenti correnti ...	43.223	68.120	76.601	57,6	12,5
PAGAMENTI DI CAPITALI					
Costituzione capitali fissi	723	723	1.020	—	41,1
Trasferimenti di capitali	6.498	9.569	10.295	47,3	7,6
- Famiglie	6	28	54	366,7	92,9
- Imprese	909	1.624	1.984	78,7	22,2
- Aziende autonome	568	603	811	6,2	34,5
- Regioni	1.165	2.105	2.647	80,7	25,7
- Provincie e Comuni	114	239	235	109,6	- 1,7
- Cassa Mezzogiorno	2.764	2.738	2.714	- 0,9	- 0,9
- Altri enti pubblici	880	2.148	1.690	144,1	- 21,3
- Estero	92	84	160	- 8,7	90,5
Partecipazioni e conferimenti	1.301	2.906	1.681	123,4	- 42,2
Anticipazioni produttive	148	330	334	123,0	1,2
Anticipazioni non produttive	1.668	1.700	1.876	1,9	10,4
TOTALE pagamenti di capitale ...	10.338	15.228	15.206	47,3	- 0,1
PAGAMENTI PER OPERAZIONI FINALI ...	53.561	83.348	91.807	55,6	10,1

L'ammontare dei pagamenti finali netti è risultato per il 1979 pari a miliardi 91.807, con un incremento sul 1978 di miliardi 8.459 (+ 10,1 %) esclusivamente dovuto alle erogazioni di natura corrente (+ 12,4 %), attestatesi sul livello di 76.601 miliardi contro quello di 68.120 dell'anno precedente.

Gli effetti dei menzionati fattori anomali si sono quindi esplicitati soprattutto nei confronti dei pagamenti di conto capitale (miliardi 15.206 contro 15.228 del 1978) con conseguente dequalificazione della struttura della spesa.

Né poteva essere altrimenti, tenuto conto per un verso della meccanicità di lievitazione che caratterizza numerosi aggregati di parte corrente e, per l'altro verso, della importanza delle decisioni legislative in corso per interventi aventi finalità di investimento.

Nell'ambito delle erogazioni correnti, gli aggregati che hanno mostrato la maggiore dinamica effettiva sono stati infatti quelli relativi: alle retribuzioni del personale in servizio (+ miliardi 2.895, pari al 24,1 %), all'acquisto di beni e servizi (+ miliardi 843, pari al 23,5 %) ed agli interessi (+ miliardi 1.142, pari all'11,8 %).

La crescita dei pagamenti per poste correttive e compensative (+ miliardi 952) è invece essenzialmente dovuta ad un motivo di natura meramente contabile, vale a dire l'iscrizione fra tali poste a partire dal 1979 della quota di IVA ceduta alla CEE in attuazione del regime delle « risorse proprie », quota ammontata a miliardi 743: al netto di quest'ultima, l'indicato incremento dell'aggregato in discorso si ridimensiona in miliardi 209 (+ 9,1 %).

La riduzione del contributo integrativo dello Stato italiano al bilancio comunitario (dai 911 miliardi del 1978 ai 152 del 1979), conseguita alla menzionata cessione alla CEE di una quota predeterminata dell'IVA, ha contribuito alla contenuta evoluzione delle erogazioni correnti per trasferimenti (+ miliardi 2.610, pari al 7,2 %), sulla quale hanno peraltro inciso taluni dei menzionati fattori anomali, quali:

– le agitazioni del personale bancario le quali, limitatamente all'aggregato in esame, hanno impedito che all'emissione dei titoli di pagamento facesse seguito l'effettivo esborso a favore dei destinatari per un importo complessivamente pari a circa 1.600 miliardi; trattasi, in particolare, delle ultime due trimestralità del Fondo sociale gestito dall'INPS, ciascuna delle quali pari a circa 580 miliardi e per la parte restante essenzialmente delle sovvenzioni straordinarie del Tesoro all'Azienda postale destinate a reintegrare quest'ultima degli oneri per il 1978 ed il 1979 connessi con il meccanismo dell'indennità integrativa speciale;

– la mancata approvazione entro la fine dell'esercizio del secondo provvedimento legislativo di variazioni al bilancio 1979 — presentato al Parlamento il 30 ottobre dello stesso anno, in ottemperanza del disposto del 2° comma dell'art. 17 della legge n. 468/1978 — che ha comportato l'impossibilità da una parte di erogare le maggiori spese da esso recate, fra le quali di particolare rilievo quelle per il finanziamento dei bilanci comunali e provinciali (miliardi 800), del Fondo sanitario nazionale (miliardi 319) e per il rimborso alla Cassa DD.PP. delle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali (miliardi 309), e dall'altra parte di versare all'entrata del bilancio statale — mediante commutazione in quietanza di entrata dei relativi titoli di pagamento — la maggior parte delle somme dovute agli enti mutualistici per gli sgravi contributivi e per le indennità economiche di malattia di competenza 1979 (miliardi 2.500 circa), somme ammesse a compensazione dei contributi dovuti dai predetti enti allo Stato per il finanziamento del Fondo sanitario nazionale.

La contenuta evoluzione dei trasferimenti correnti, tenuto conto della natura dei flussi e del tipo di destinatari che ne sono stati interessati, non si è tradotta — salvo che per gli enti locali — né in una effettiva riduzione dei finanziamenti statali agli enti destinatari delle erogazioni né in un reale ridimensionamento del fabbisogno, in quanto alle minori eroga-

zioni del bilancio hanno fatto riscontro, per importi corrispondenti, o un più elevato ricorso al credito della Tesoreria (INPS, Azienda postale, Cassa DD.PP.) o un minore contenimento dei prelievi di disponibilità dalla stessa (Regioni) o, infine, minori entrate del bilancio: esattamente l'inverso accadrà, come si vedrà in prosieguo, per la gestione di cassa del settore statale per l'anno 1980.

A completamento della illustrazione della dinamica evolutiva fatta registrare nel 1979 dalle erogazioni statali per trasferimenti correnti va ancora sottolineato che:

– le maggiori erogazioni alle Regioni (+ miliardi 6.414) trovano essenzialmente spiegazione nell'accollo al bilancio statale a partire dal 1979 del finanziamento della intera spesa sanitaria e nella regolarità con cui sono state corrisposte le previste trimestralità anticipate del Fondo sanitario nazionale per complessivi 11.364 miliardi (nel 1978 le erogazioni a valere sul FNAO ammontarono a miliardi 5.320);

– l'incremento modesto fatto registrare dalle disponibilità assegnate agli enti locali (miliardi 9.892 contro 9.631) si pone in relazione, oltretutto con la non avvenuta erogazione della maggiore spesa recata dal secondo provvedimento di variazioni, anche con la liquidazione nel 1978 di cospicui arretrati sulle assegnazioni sostitutive dei tributi locali soppressi.

Restano infine da specificare le principali cause degli incrementi, prima richiamati, che hanno interessato gli aggregati del personale, degli acquisti di beni e servizi e degli interessi.

Alla dinamica accrescitiva delle retribuzioni (+ miliardi 2.895) hanno contribuito, oltretutto il meccanismo dell'indennità integrativa speciale e l'evoluzione naturale, soprattutto gli oneri connessi con:

– il riassetto retributivo-funzionale che, benché a tutt'oggi non ancora definitivamente approvato, ha pur tuttavia comportato pagamenti a carico del 1979 dell'ordine di 1.400 miliardi;

– i miglioramenti economici assentiti al personale della scuola sul finire del 1978 (legge n. 701/78), a fronte dei quali si sono effettuati pagamenti nello scorso anno dell'ordine di 300 miliardi;

– la concessione a tutto il personale in servizio di una indennità una tantum sostitutiva per il 1979 della trimestralizzazione dell'indennità integrativa speciale (legge n. 609/79), che ha comportato pagamenti dell'ordine di 350 miliardi (contro i 555 previsti) per lo slittamento al 1980 della sua corresponsione a gran parte del personale periferico.

Quanto ai pagamenti per acquisti di beni e servizi, la crescita rilevata (+ miliardi 843) è principalmente dovuta in parte alla progressiva maturazione delle leggi di ammodernamento e potenziamento delle tre Armi e delle Forze di Polizia e in parte alla lievitazione degli oneri per il Provveditorato e per il Poligrafico dello Stato.

In relazione infine agli oneri per interessi ci si limita a precisare, rimandando per ulteriori dettagli all'apposito paragrafo della gestione di Tesoreria, che l'incremento prima richiamato (+ miliardi 1.142) è la risultante della flessione degli oneri per il debito fluttuante (— miliardi 687) e della crescita di quelli per il debito patrimoniale (miliardi 6.403 contro 4.574 del 1978).

Nell'ambito dei pagamenti in conto capitale, nel complesso sostanzialmente stazionari nei confronti del 1978, si registrano per i principali aggregati significativi incrementi nelle erogazioni per costituzione di capitali fissi (+ miliardi 297, pari al 41,1 %) e per trasferimenti di capitali (+ miliardi 726, pari al 7,6 %) ed una consistente flessione delle partecipazioni e conferimenti (miliardi 1.681 contro 2.906 del 1978).

Con riferimento ai maggiori pagamenti per opere dirette va precisato che essi si sono essenzialmente concentrati negli interventi di competenza delle amministrazioni dei Lavori pubblici (+ miliardi 210) e dell'Agricoltura (+ miliardi 77).

I maggiori interventi dei Lavori pubblici sono essenzialmente attribuibili al pronto avvio del programma straordinario di opere deciso dalla legge finanziaria per l'anno 1979 (legge n. 843/78), programma che — come si ricorderà — si caratterizzava per l'immediata eseguibilità degli interventi, essendo già perfezionate le relative procedure tecnico-amministrative, e per l'importanza dei settori cui si riferiva (edilizia pubblica e scolastica, opere portuali ed idrauliche).

Quanto all'agricoltura, i più elevati pagamenti per opere dirette, nonostante l'importo non rilevante, rivestono tuttavia importanza notevole in quanto segnano il decollo della legge « Quadrifoglio » (legge n. 984/78) che — com'è noto — assegna alla competenza diretta dello Stato le realizzazioni concernenti le infrastrutture agricole di carattere inter-regionale.

La dinamica accrescitiva dei trasferimenti di capitali è in particolare risultata contenuta:

- in primo luogo per la non intervenuta approvazione di taluni provvedimenti legislativi, fra i più importanti dei quali si ricordano i rifinanziamenti del CNEN per l'attuazione del programma 1979-83 e del credito agevolato all'artigianato e al commercio;
- in secondo luogo per la sostanziale stazionarietà dei finanziamenti di bilancio all'attività della Cassa per il Mezzogiorno.

L'incremento che comunque i trasferimenti di capitali evidenziano è principalmente dovuto ai flussi destinati:

- alle imprese (miliardi 1.984 contro 1.624 del 1978), per le maggiori disponibilità assegnate al Mediocredito centrale (+ miliardi 97) ed all'Artigianocassa (+ miliardi 97) nonché al finanziamento del credito agevolato a favore delle piccole e medie industrie (+ miliardi 197) e della cantieristica (+ miliardi 41);
- alle Aziende autonome (miliardi 811 contro 603 del 1978), essenzialmente per i maggiori finanziamenti assentiti all'ANAS;
- alle Regioni (miliardi 2.647 contro 2.105 del 1978), in relazione alle più ampie disponibilità fatte affluire al Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (+ miliardi 1.184) solo in parte compensata dai minori accrediti al conto corrente di Tesoreria per la ricostruzione delle zone terremotate del Friuli (miliardi 190 contro 750 del 1978) in relazione alle disponibilità presentate dal conto stesso.

Nell'ambito dei trasferimenti di capitali, menzione merita infine la flessione fatta registrare dai flussi destinati agli altri enti pubblici che si pone essenzialmente in relazione con le minori disponibilità fatte affluire in Tesoreria ad alimentazione del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale (miliardi 200 contro 535 del 1978).

La notevole riduzione rilevata per le erogazioni per partecipazioni e conferimenti (— miliardi 1.225), pur in presenza delle maggiori somme assegnate alla GEPI (miliardi 672 contro 144 del 1978) e dei nuovi conferimenti ai banche meridionali (miliardi 265), è dovuta alla mancata approvazione dei provvedimenti per il finanziamento del sistema delle partecipazioni statali ai fini sia della loro ricapitalizzazione che del ripiano della loro esposizione bancaria.

Si tratta di pagamenti dell'ordine di 3.000 miliardi la cui mancata liquidazione nel 1979 se ha ridotto per un importo corrispondente il fabbisogno del settore statale e pubblico dello stesso anno di altrettanto accrescerà i medesimi fabbisogni per il 1980.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO IV

LA TESORERIA E GLI ALTRI ENTI DEL SETTORE STATALE

4.1. - LA GESTIONE COMPLESSIVA DI TESORERIA.

La gestione di tesoreria, sulla base dei dati provvisori, ha registrato per il 1979 un avanzo di 1.031 miliardi, confermando la tendenza, già manifestatasi nel 1978, ad esporre risultanze attive (Tabella n. II-11).

Tale tendenza, è opportuno ricordare, trova il suo fondamento nella politica seguita in questi ultimi anni intesa a mantenere presso la tesoreria dello Stato le disponibilità eccedenti il fabbisogno degli enti pubblici non economici in relazione ai trasferimenti di fondi effettuati a qualsiasi titolo dal bilancio dello Stato (legge n. 468/1978 e legge finanziaria n. 843/1978), nonché nel graduale passaggio di giacenze liquide degli enti medesimi dal sistema bancario alla Tesoreria.

Rispetto all'ultima valutazione per il 1979 contenuta nella Relazione di cassa trasmessa il 22 dicembre 1979 al Parlamento, che prevedeva per la gestione di tesoreria un avanzo di 3.600 miliardi, si è manifestato un minore attivo di oltre 2.500 miliardi.

Dall'analisi delle operazioni dei vari enti che compongono la gestione di tesoreria può rilevarsi peraltro che la suindicata differenza è da attribuirsi ai minori trasferimenti dal bilancio dello Stato rispetto a quelli preventivati.

Infatti gli introiti complessivi degli enti sono risultati inferiori, rispetto alle previsioni, per oltre 2.250 miliardi, importo quasi totalmente riferibile ai minori afflussi dallo Stato, con particolare riferimento alle Aziende autonome, all'INPS e alle Regioni, mentre la Cassa DD.PP. ha registrato maggiori assegnazioni dal bilancio dello Stato, nel quadro degli interventi per l'edilizia.

Dal lato dei pagamenti può rilevarsi che lo scostamento complessivo rispetto alle previsioni è risultato di 300 miliardi in senso maggiorativo con accentuazioni diverse che vanno, a titolo esemplificativo, dai minori pagamenti delle Aziende autonome per 800 miliardi ai maggiori pagamenti della Cassa per il Mezzogiorno per circa 300 miliardi, delle Regioni per circa 500 miliardi e delle altre partite minori per circa 400 miliardi.

Sostanzialmente pertanto gli esborsi si sono mantenuti in linea con le ultime previsioni.

4.2. - AZIENDE AUTONOME.

Le operazioni consolidate delle Aziende autonome (F.S., P.T., Telefoni, ANAS, Monopoli e Foreste demaniali) hanno esposto un fabbisogno complessivo di 2.134 miliardi che si riduce a 1.920 miliardi per effetto di prestiti esteri per 214 miliardi (Tabella n. II-12).

TABELLA II-11. - Operazioni della gestione di tesoreria ^(a)

(in miliardi di lire)

	1977			1978			1979		
	RISULTATI			RISULTATI			RISULTATI		
	Incessi	Pagamenti	Saldi	Incessi	Pagamenti	Saldi	Incessi	Pagamenti	Saldi
AZIENDE AUTONOME:									
Fabbisogno complessivo inter- no	+ 6.941	- 8.626	- 1.685	+ 8.016	- 10.016	- 2.000	+ 9.988	- 11.908	- 1.920
Anticipazioni dal bilancio ^(b) ..	+ 1.542	-	+ 1.542	+ 1.677	-	+ 1.677	+ 1.833	-	+ 1.833
Impatto sulla Tesoreria			- 143			- 323			- 87
CASSA MEZZOGIORNO	+ 3.042	- 2.412	+ 630	+ 3.225	- 4.051	- 876	+ 3.993	- 3.302	+ 691
CASSA DD.PP.	+ 2.527	- 7.932	- 5.405	+ 5.165	- 5.427	- 262	+ 6.113	- 6.080	+ 33
INFS	+ 9.606	- 11.602	- 1.996	+ 14.940	- 14.559	+ 381	+ 13.822	- 17.275	- 3.453
REGIONI	+ 2.251	- 2.006	+ 245	+ 5.333	- 4.158	+ 1.175	+ 17.317	- 14.038	+ 3.279
INTERESSI D.O.T.	+ 5.440	- 4.828	+ 612	+ 4.732	- 4.532	+ 200	+ 3.916	- 4.960	- 1.044
ALTRE PARTITE			+ 126			+ 1.305			+ 1.612
TOTALE			- 5.931			+ 1.650			+ 1.031

(a) Risente, a differenza della Tabella II-7, dell'apporto dei prestiti esteri.

(b) Partite comprese nella Tabella II-7 fra le altre operazioni di Tesoreria.

TABELLA II-12. - Aziende autonome: Conto consolidato di cassa

(in miliardi di lire)

	Risultati				Risultati		
	1977	1978	1979		1977	1978	1979
A) INCASSI CORRENTI	5.407	6.031	7.506	B) PAGAMENTI CORRENTI	6.982	8.166	9.671
Vendita beni e servizi	3.328	3.822	4.520	Personale	3.313	4.005	5.552
Redditi da capitale	39	34	30	Acquisto beni e servizi	1.724	1.841	2.201
Poste correttive e comp. delle spese	70	70	72	Trasferimenti	191	201	58
Trasferimenti	1.970	2.105	2.884	- allo Stato	149	153	—
- dallo Stato	1.896	2.004	2.782	- ad Enti mutuo-previdenziali	25	17	40
- dalla Cassa DD.PP.	14	12	15	- a Famiglie	16	30	17
- dalle Famiglie	26	34	50	- a Estero	1	1	1
- dalle Imprese	34	55	37	Interessi	456	475	468
C) INCASSI DI CAPITALI	1.441	1.777	2.142	Poste correttive e compensative delle entrate	82	88	94
Trasferimenti	569	604	811	Ammortamenti	845	1.147	1.291
- dallo Stato	568	603	811	Partite extrabilancio	371	409	—
- da altri soggetti privati	1	1	—	D) PAGAMENTI DI CAPITALE	1.621	1.800	2.102
Ammortamenti	852	1.156	1.302	Costituzione capitali fissi	1.488	1.616	1.921
ALTRI INCASSI DI CAPITALI E FONDI IN VIA	20	17	29	Trasferimenti	133	184	181
E) PARTITE FINANZIARIE	93	148	126	- a Imprese	133	184	181
Riduzione depositi bancari	46	—	—	F) PARTITE FINANZIARIE	23	50	135
Altre partite finanziarie	47	148	126	Partecipazioni e conferimenti	1	—	7
G) TOTALE INCASSI (A+C+E)	6.941	7.956	9.774	Mutui e anticipazioni	5	—	11
1. Avanzo (-) Disavanzo (+) corrente (B-A)	1.575	2.135	2.165	Aumento depositi bancari	—	15	117
2. Avanzo (-) Disavanzo (+) c/capitale (D-C)	180	23	40	Altre partite finanziarie	17	35	—
3. Avanzo (-) Disavanzo (+) (1+2)	1.755	2.158	2.125	H) TOTALE PAGAMENTI (B+D+F)	8.626	10.016	11.908
4. Acquisizione netta attività finanziaria (F-E)	—	98	9				
5. Fabbisogno (+) Disponibilità (-) (H-G) = (3+4)	1.685	2.060	2.134				
6. Regolazione debiti pregressi	—	—	—				
7. meno crediti di forn.	1.685	2.060	2.134				
8. Fabbis. compl. (5+6-7)	—	60	214				
9. meno prestiti esteri	1.685	2.000	1.920				
10. Fabb. compl. int. (8-9)	—	—	—				

Tale fabbisogno è risultato di poco superiore a quello del 1978 (2.060 miliardi) e sostanzialmente si presenta sullo stesso livello anche nelle due componenti di parte corrente e di conto capitale.

Il disavanzo di parte corrente per il 1979 è risultato di 2.165 miliardi, determinato da introiti per 7.506 miliardi e pagamenti per 9.671 miliardi. Il sostanziale allineamento al fabbisogno di parte corrente del 1978 è soltanto apparente tenuto conto del diverso peso dei trasferimenti correnti dal bilancio dello Stato, ascesi a 2.782 miliardi nel 1979 contro 2.004 miliardi nel 1978. Al netto di tali apporti il disavanzo corrente (in sostanza lo scempenso fra entrate proprie e pagamenti correnti) è salito da 4.139 miliardi a 4.947 miliardi, accentuando notevolmente la divaricazione fra costi e ricavi dei servizi prestati dalle Aziende autonome, anche se si è provveduto nel corso del 1979 a ritocchi tariffari da parte delle F.S.

Rispetto all'ultima valutazione il disavanzo corrente si presenta inferiore di circa 300 miliardi per effetto di minori pagamenti per 470 miliardi, in parte compensati per circa 160 miliardi da minori introiti.

Per quanto riguarda la parte capitale l'avanzo del 1979 pari a 40 miliardi è la risultante di incassi per 2.142 miliardi e di pagamenti per 2.102 miliardi. Dal lato della spesa è da osservare che l'incremento rispetto al 1978 ascende al 19 % contro un incremento del 9 % del 1978 sul 1977.

È da rilevare infine che le Aziende autonome (e segnatamente le F.S.) nel corso del 1979 si sono indebitate sull'estero per un importo netto di 214 miliardi.

4.3. - CASSA PER IL MEZZOGIORNO.

Nel 1979 la Cassa per il Mezzogiorno ha complessivamente effettuato erogazioni per 3.302 miliardi di contro ad introiti per 3.673 miliardi, aumentando pertanto le sue disponibilità in conto corrente presso il Tesoro di 691 miliardi (Tabella II-13).

Tenuto conto che la Cassa ha registrato introiti netti per prestiti esteri per 320 miliardi, ne consegue che l'avanzo per le operazioni effettuate nell'anno ascende a miliardi 371; tale avanzo è la risultante dei saldi attivi verificatisi nella parte corrente (59 miliardi) e nelle attività finanziarie (586 miliardi), a fronte del disavanzo di parte capitale asceso a miliardi 274.

Per questo ultimo settore, che caratterizza in maniera più significativa l'attività della Cassa, è da rilevare che gli esborsi sono ascesi a miliardi 2.997 con una flessione rispetto alle erogazioni del 1978 attestatesi in 3.071 miliardi.

La contrazione ha riguardato sia la costituzione di capitali fissi (miliardi 1.585 del 1979 contro miliardi 1.630 del 1978) che i trasferimenti, questi ultimi, peraltro, limitatamente agli apporti alle regioni meridionali ai sensi della legge n. 183/1976; in espansione si presentano invece i trasferimenti alle imprese ammontanti a 739 miliardi contro 635 miliardi del 1978.

È da rilevare altresì che la Cassa ha effettuato erogazioni alle Università meridionali, sempre a valere sui fondi stanziati dalla legge n. 183/1976, per 38 miliardi.

Rispetto alle ultime previsioni gli esborsi della Cassa in conto capitale sono risultati superiori di circa 200 miliardi; evidentemente nell'ultima parte dell'anno l'attività dell'Istituto in termini di effettivi esborsi ha registrato una certa accelerazione.

Per quanto riguarda le partite finanziarie, i risultati effettivi del 1979 hanno confermato la valutazione elaborata all'inizio dell'anno che prevedeva il riassorbimento delle disponibilità bancarie costitutesi a fine 1978 per la nota provvista anticipata di fondi da parte del Tesoro.

TABELLA II-13. - **Cassa del Mezzogiorno: conto consolidato di cassa**
(in miliardi di lire)

	Risultati			Risultati		
	1977	1978	1979	1977	1978	1979
A) INCASSI CORRENTI	121	140	211			
Redditi da capitale	45	60	67			
- Interessi	44	59	66			
- Altri	1	1	1			
Poste correttive e compensative delle spese	76	80	134			
Altri incassi correnti	—	—	10			
C) INCASSI DI CAPITALE	2.841	2.743	2.723			
Trasferimenti	2.770	2.743	2.723			
- dallo Stato	2.764	2.738	2.714			
- dai Comuni e Province	6	5	9			
Altri incassi di capitale e fondi in via	71	—	—			
E) PARTITE FINANZIARIE	80	129	739			
Riscossione di crediti	80	129	99			
Riduzione depositi bancari	—	—	640			
Altre partite finanziarie	—	—	—			
G) TOTALE incassi (A+C+E)	3.042	3.012	3.673			
1. Avanzo (—) Disavanzo (+) corrente (B-A)	5	10	59			
2. Avanzo (—) Disavanzo (+) c/capitale (D-C)	795	328	274			
3. Avanzo (—) Disavanzo (+) (1+2)	790	338	215			
4. Acquisizione netta attività finanziarie (F-E)	137	701	586			
5. Fabbisogno (+) Disponibilità (—) (H-G) = (3+4)	653	1.039	371			
6. Regolazione debiti pregressi	—	—	—			
7. meno crediti di fornitori	—	—	—			
8. Fabbisogno complessivo (5+6-7)	653	1.039	371			
9. meno prestiti esteri	23	213	320			
10. Fabbisogno complessivo interno (8-9)	630	826	691			
B) PAGAMENTI CORRENTI	126	150	152			
Personale	45	57	63			
Acquisto beni e servizi	16	21	19			
Interessi	52	71	70			
Altri pagamenti correnti	13	1	—			
D) PAGAMENTI DI CAPITALE	2.046	3.071	2.997			
Costituzione capitali fissi	1.509	1.630	1.585			
Trasferimenti	537	1.435	1.402			
- alle Regioni	—	800	625			
- alle Imprese	537	635	739			
- ad altri Enti A.L.	—	—	38			
Altri pagamenti di capitale	—	6	10			
F) PARTITE FINANZIARIE	217	830	153			
Partecipazioni e conferimenti	—	12	20			
Mutui e anticipazioni	136	123	133			
Aumento depositi bancari	81	695	—			
H) TOTALE pagamenti (B+D+F)	2.389	4.051	3.302			

Come già detto in precedenza l'indebitamento estero della Cassa nel 1979 è asceso a miliardi 320; importo che rappresenta il risultato netto tra l'accensione di prestiti per miliardi 360 e il rimborso di prestiti per miliardi 40.

Nell'ultimo trimestre 1979 il ricorso all'indebitamento estero presso la BEI, per un ammontare di miliardi 160 è stato utilizzato dalla Cassa per le seguenti opere:

- progetto speciale n. 14 « Pertusillo III NIC » per miliardi 45;
- progetto « Tangenziale di Catania » per miliardi 25;
- progetto « Sinistra Ofanto » per miliardi 65;
- progetto « Biferno A » per miliardi 25.

4.4. - CASSA DEPOSITI E PRESTITI.

Il conto consolidato della Cassa Depositi e Prestiti, sulla base delle risultanze provvisorie, ha presentato nel 1979 un avanzo di 33 miliardi; tenuto conto delle regolazioni di debiti pregressi ascese nello stesso anno a 500 miliardi, il fabbisogno complessivo della Cassa ammonta a 467 miliardi (Tabella II-14).

L'avanzo di miliardi 33 è determinato dal saldo attivo delle poste correnti, asceso a miliardi 891, in gran parte assorbito dai disavanzi della parte capitale e dalle attività finanziarie (rispettivamente miliardi 57 e 801). Gli incassi correnti sono ammontati a miliardi 4.396 dei quali miliardi 3.332 riguardano i trasferimenti dallo Stato per oneri di ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa agli Enti locali; i pagamenti sono ascesi dal canto loro a miliardi 3.505, quasi totalmente riferiti ad oneri per interessi.

Il disavanzo in conto capitale di miliardi 57 (inferiore di oltre 100 miliardi rispetto alla valutazione), è determinato da incassi per miliardi 1.312 a fronte di pagamenti per miliardi 1.369.

Il risanamento finanziario degli enti locali ha influito profondamente sulla gestione della Cassa DD.PP.: da un lato per le operazioni di consolidamento dei debiti a breve termine di questi enti con il sistema bancario, realizzate con emissioni di cartelle della stessa Cassa, e dall'altro per l'assunzione a carico del bilancio statale della copertura dei loro disavanzi che ha limitato l'attività della Cassa nei loro confronti al solo finanziamento delle opere pubbliche e della liquidazione dei loro debiti pregressi con fornitori ed altri enti pubblici.

Negli ultimi due anni i finanziamenti in contanti a favore della finanza locale sono risultati quindi modesti in confronto con quelli degli anni precedenti, rispettivamente 1.609 miliardi del 1978 e 860 miliardi del 1979 (al netto delle riscossioni di rate di ammortamento a loro carico); la contrazione tra i due anni è principalmente spiegata dall'esaurirsi delle operazioni di trasformazione in mutuo delle anticipazioni concesse nel 1977 per il finanziamento dei loro disavanzi, che hanno comportato una considerevole eccedenza netta per la capitalizzazione degli interessi maturati su di esse. Anche i mutui per il finanziamento delle liquidazioni di debiti pregressi si sono contratti tra i due anni passando da 700 a 500 miliardi.

Sono invece del tutto esaurite le operazioni di consolidamento dei debiti bancari a breve termine di Comuni e Province (non rappresentate in questo conto) le quali nel 1978 avevano dato luogo a operazioni di mutuo a favore di questi enti e ad emissioni di cartelle da consegnare alle aziende di credito per circa 1.600 miliardi. L'attività della Cassa a questo riguardo si è limitata nel 1979 al rimborso delle cartelle estratte (768 miliardi) e al pagamento delle cedole (852 miliardi) avvalendosi delle disponibilità a tale scopo trasferite dallo Stato, passate da 2.110 miliardi nel 1978 a 3.332 miliardi nel 1979.

TABELLA II-14. - **Cassa depositi e prestiti: conto consolidato di cassa**

(in miliardi di lire)

	Risultati				Risultati		
	1977	1978	1979		1977	1978	1979
A) INCASSI CORRENTI	1.461	3.484	4.396	B) PAGAMENTI CORRENTI	1.982	2.908	3.505
Interessi	1.459	1.374	1.064	Personale	4	5	6
Trasferimenti	—	2.110	3.332	Acquisto beni e servizi	11	64	80
- dallo Stato	—	2.110	3.332	Trasferimenti	14	12	15
Altri incassi correnti	2	—	—	- alle Aziende autonome	14	12	15
C) INCASSI DI CAPITALE	690	1.299	1.312	Interessi	1.916	2.798	3.354
Trasferimenti	616	1.282	1.292	Altri pagamenti correnti	37	29	50
- dallo Stato	375	974	734	D) PAGAMENTI DI CAPITALE	675	755	1.369
- da altri Enti A.C.	200	264	502	Trasferimenti	675	577	1.110
- da altri Enti A.L.	41	44	56	- agli altri Enti A.L.	675	577	1.042
Altri incassi di capitali e fondi in via	74	17	20	- agli Enti locali	—	—	68
E) PARTITE FINANZIARIE	376	382	405	Altri pagamenti di capitale	—	178	259
Riscossione di crediti	371	142	160	F) PARTITE FINANZIARIE	5.275	1.764	1.206
- da Aziende autonome	17	24	—	Mutui e partecipazioni	5.275	1.764	1.206
- da enti locali	354	118	160	- alle Aziende autonome	47	121	100
Altre partite finanziarie	5	240	(a) 245	- agli Enti locali	5.228	1.609	860
G) TOTALE incassi (A+C+E)	2.527	5.165	6.113	- a ICS	—	34	246
1. Avanzo (—) Disavanzo (+) corrente (B-A)	521	—	891	H) TOTALE pagamenti (B+D+F)	7.932	5.427	6.080
2. Avanzo (—) Disavanzo (+) conto capitale (D-C)	—	544	57				
3. Avanzo (—) Disavanzo (+) (1+2)	506	—	834				
4. Acquisizione netta attività finanz. (F-E)	4.899	1.382	801				
5. Fabbisogno (+) Disponibilità (—) (H-G) = (3+4)	5.405	262	33				
6. Regolazione debit. pregr.	—	700	500				
7. meno: crediti di fornitori	—	—	—				
8. Fabbisogno compl. (5+6-7)	5.405	962	467				
9. meno: prestiti esteri	—	—	—				
10. Fabb. compl. inter. (8-9)	5.405	962	467				

(a) Di cui 60 dallo Stato.

Il risanamento della finanza locale ha reso più liquide non solo le attività del sistema bancario (i crediti immobilizzati presso gli enti locali sono stati sostituiti con cartelle della Cassa DD.PP. con un preciso piano di ammortamento), ma anche quelle della stessa Cassa; le rate di ammortamento dei mutui a copertura dei disavanzi, corrisposte prima con notevole ritardo dagli enti locali, sono state infatti poste a carico dello Stato il quale provvede a liquidarle con regolarità.

Nel corso degli ultimi anni è stata ampliata e concentrata presso la Cassa DD.PP. l'attività di finanziamento dell'edilizia residenziale a carico del settore pubblico; tutti i fondi destinati a queste finalità dallo Stato insieme agli introiti contributivi ex GESCAL e ai rientri per riscatti degli istituti autonomi case popolari vengono fatti affluire in appositi conti correnti fruttiferi della Cassa DD.PP. e destinati al finanziamento delle opere realizzate dagli stessi istituti autonomi case popolari, dalle regioni e dagli altri enti pubblici per la costruzione di case destinate ai propri dipendenti. Nel 1979 gli afflussi a questo titolo dallo Stato si sono ridotti da 974 a 734 miliardi, mentre sono cresciuti in misura considerevole, da 264 a 502 miliardi, i versamenti di contributi ex GESCAL effettuati dagli istituti mutualistici i quali rimangono tuttavia considerevolmente inferiori alle riscossioni effettuate dagli stessi istituti. A valere su queste disponibilità le erogazioni a favore degli istituti autonomi case popolari sono cresciute da 577 a 1.042 miliardi facendo presupporre una notevole ripresa dell'attività di investimento da parte di questi istituti.

Nel corso del 1979 sono stati erogati 68 miliardi agli enti locali per l'urbanizzazione di aree ai sensi dell'art. 45 della legge n. 865/1971.

4.5. - I E ALTRE OPERAZIONI DI TESORERIA.

I.N.P.S.

I risultati provvisori della gestione I.N.P.S. per il 1979 che ha avuto riflessi nella tesoreria statale (pagamento delle pensioni nell'area postale) indicano un disavanzo di 3.453 miliardi, superiore di 1.000 miliardi rispetto alla valutazione effettuata nella relazione trimestrale di cassa trasmessa il 21 dicembre 1979 al Parlamento a seguito di minori trasferimenti dal bilancio dello Stato che andranno peraltro ad aggiungersi a quelli di competenza 1980 (Tabella II-15).

Pertanto le risultanze delle operazioni proprie dell'Istituto si sono manifestate in linea con le valutazioni formulate. I pagamenti a carico della tesoreria per le pensioni sono ascesi a 17.275 miliardi con un incremento di circa il 19 % rispetto agli esborsi del 1978 ragguagliatisi in 14.559 miliardi. Per contro i versamenti effettuati dall'I.N.P.S. in tesoreria a valere

TABELLA II-15. - **Tesoreria: analisi delle operazioni INPS**

(miliardi di lire)

	RISULTATI		
	1977	1978	1979
Pagamento pensioni nell'area postale	- 11.602	- 14.559	- 17.275
Versamenti INPS al Tesoro a valere sui contributi	+ 6.304	+ 7.592	+ 10.640
Apporti dal bilancio dello Stato	+ 3.302	+ 7.348	+ 3.182
IMPATTO SULLA TESORERIA...	- 1.996	+ 381	- 3.453

sui contributi incassati sono ascisi a 10.640 miliardi con un aumento del 40 % rispetto ai versamenti del 1978 (7.592 miliardi), laddove in quest'ultimo anno l'incremento rispetto al 1977 era stato del 20 per cento.

Nel complesso i finanziamenti all'I.N.P.S. sia da parte del bilancio che della tesoreria hanno segnato una riduzione fra il 1978 e il 1979 (6.967 miliardi del 1978 contro 6.635 miliardi del 1979); ciò è stato determinato da una serie di misure tese al contenimento dell'evoluzione delle pensioni, all'aumento dei contributi sociali a carico dei lavoratori autonomi e per la gestione integrazione guadagni, alla riduzione dell'area dell'evasione, nonché agli effetti derivanti dall'applicazione dell'art. 24 della legge finanziaria 843/1978 che ha fatto obbligo all'I.N.P.S., oltre che all'I.N.A.I.L. e alle altre gestioni previdenziali e assistenziali, di mantenere presso la tesoreria dello Stato i fondi eccedenti il loro fabbisogno, precedentemente tenuti presso gli Istituti di credito tesorieri.

Regioni.

I conti delle Regioni presso la tesoreria dello Stato hanno registrato un incremento dei saldi di 3.279 miliardi, importo questo inferiore di circa 1.500 miliardi a quello calcolato nell'ultima previsione, in 4.700 miliardi (Tabella II-16).

Alla data del 31 dicembre 1979 le disponibilità di tali enti presso la tesoreria dello Stato ammontavano a 6.422 miliardi, mentre al 31 dicembre 1978 le giacenze ascendevano a 3.143 miliardi; l'incremento è risultato pertanto, come sopra evidenziato, di 3.279 miliardi.

Nel 1978 l'incremento dei saldi dei conti delle Regioni era asciso a 1.175 miliardi, importo che si è più che raddoppiato nel 1979. Due fattori hanno concorso a determinare tale considerevole aumento delle giacenze: i maggiori trasferimenti dal bilancio dello Stato (4.820 miliardi nel 1979 contro 3.308 miliardi nel 1978, esclusi gli apporti per l'assistenza sanitaria) segnatamente per i programmi regionali di sviluppo (1.539 miliardi del 1979 contro 355 miliardi del 1978) a fronte di prelievi rimasti pressoché stazionari.

È da ricordare al riguardo che nel 1979 si è concretizzata la graduale applicazione della legge n. 468/1978 che, come è noto, ha previsto l'accredito in conto corrente presso la tesoreria statale di tutte le somme erogate dal bilancio dello Stato e il progressivo assorbimento delle disponibilità bancarie dei predetti enti.

Si è detto della graduale applicazione di tale legge in quanto le Regioni sono tenute a trasferire disponibilità presso i conti correnti con il tesoro man mano che vengono in scadenza le convenzioni fra le Regioni medesime e gli istituti di credito tesorieri.

Si ricorda, inoltre, che norme particolari dispongono la diretta attribuzione alle regioni a statuto speciale (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Val d'Aosta), senza quindi l'afflusso ai conti di tesoreria, di quote di entrate erariali per circa 500 miliardi sulla base di un meccanismo decentrato che fa capo ai commissari governativi quali ordinatori principali della spesa.

Per quanto attiene all'assistenza sanitaria, si premette che la legge 23 dicembre 1978, n. 833 istitutiva del servizio sanitario nazionale ha previsto l'accredito trimestrale dei fondi da parte del bilancio dello Stato alle regioni e che per il disposto della legge 5 agosto 1978, n. 468 tali accrediti sono affluiti ai rispettivi conti correnti aperti presso la tesoreria dello Stato.

Nel 1979 a tal fine i trasferimenti dal bilancio dello Stato sono ammontati a 11.240 miliardi cui vanno aggiunti versamenti per 483 miliardi per residui FNAO.

TABELLA II-16. - **Tesoreria: analisi delle operazioni delle regioni**

(miliardi di lire)

	R I S U L T A T I		
	1977	1978	1979
Introiti per fondo sanitario nazionale	—	—	+ 11.240
Introiti per FNAO	—	+ 1.124	+ 483
Introiti per altri trasferimenti correnti dal bilancio dello Stato.....	+ 1.274	+ 1.748	+ 2.061
Introiti per flussi in c/capitale dal bilancio dello Stato:			
- Fondo sanitario nazionale	—	—	—
- programmi regionali sviluppo	+ 737	+ 355	+ 1.539
- rilancio economia	+ 85	+ 122	+ 149
- altri	+ 155	+ 1.083	+ 1.071
Flussi dal c/c Cassa Mezzogiorno (legge 183/1976 ed altre).....	—	+ 800	+ 625
Altri introiti	—	+ 101	+ 149
TOTALE INTROITI...	+ 2.251	+ 5.333	+ 17.317
Prelievi per fondo sanitario nazionale - parte corrente	—	—	— 10.540
Prelievi per fondo sanitario nazionale - parte capitale	—	—	—
Prelievi per FNAO.....	—	— 1.124	— 483
Prelievi sui fondi versati dalla Cassa Mezzogiorno (legge 183/1976)..	—	— 50	— 94
Prelievi per provvedimenti rilancio economia	— 92	— 120	— 128
Altri prelievi	— 1.914	— 2.864	— 2.793
TOTALE PRELIEVI...	— 2.006	— 4.158	— 14.038
RIFLESSI SULLA TESORERIA	+ 245	+ 1.175	+ 3.279

A fronte di tali accrediti le regioni hanno complessivamente effettuato prelievi per 11.023 miliardi, con un minore utilizzo dei fondi posti a loro disposizione per circa 700 miliardi.

Complessivamente gli afflussi ai conti correnti delle regioni sono ammontati nel 1979 a 17.317 miliardi mentre i prelievi sono stati di 14.038 miliardi.

Interessi B.O.T.

Nel 1979 l'emissione dei B.O.T. è ascesa complessivamente a 58.250 miliardi, i rimborsi sono ammontati a 48.246 miliardi, con un incremento della circolazione di circa 10 mila miliardi. Si è pertanto completamente esaurito il plafond di nuova emissione previsto dalla legge di bilancio 1979.

TABELLA II-17. - **Tesoreria: interessi B.O.T.**
(miliardi di lire)

	RISULTATI		
	1977	1978	1979
Pagamento interessi a carico della Tesoreria per emissione BOT....	- 4.828	- 4.532	- 4.960
Imputazione al bilancio degli interessi per BOT in scadenza.....	+ 5.440	+ 4.732	+ 3.916
RIFLESSI SULLA TESORERIA	+ 612	+ 200	- 1.044

Dal prospetto seguente che espone le emissioni e i rimborsi di tali titoli distinti per scadenze, emerge che nel corso del 1979 si è accentuata la tendenza all'allungamento delle scadenze dei B.O.T., già nettamente delineatasi nel 1978.

SCADENZA	EMISSIONI			Rimborsi
	Asta	Sottocrizione diretta B. I.	TOTALE	
A 3 mesi	4.050	—	4.050	1.800
A 6 mesi	21.200	—	21.200	22.450
A 12 mesi	31.500	1.500	33.000	23.996
TOTALE...	56.750	1.500	58.250	48.246

Peraltro è da aggiungere che nell'ultimo trimestre del 1979 si è manifestata una nuova inversione di tale tendenza con la ripresa dal mese di novembre delle emissioni a tre mesi e una netta contrazione di quelle a dodici mesi.

Tale nuova tendenza è proseguita in maniera marcata nei primi mesi del 1980.

L'evoluzione del mercato monetario che si è riflessa, come sopra detto, nell'ultima parte del 1979 in una maggiore preferenza per i BOT a più breve durata, ha parimenti determinato una lievitazione dei tassi di interesse, abbastanza sensibile se si tiene conto che in soli tre mesi il rendimento effettivo dei B.O.T. a sei mesi è salito dall'11,62 % al 15,62 %, quello dei B.O.T. a dodici mesi dal 12,30 % al 14,55 %, mentre per quelli a tre mesi, la cui emissione è ripresa come sopra detto a novembre, il rendimento a fine anno 1979 è risultato del 16,52 per cento.

Gli interessi sui B.O.T. erogati a carico della tesoreria al momento della emissione dei titoli sono ascisi a 4.960 miliardi. Per contro le imputazioni al bilancio connesse con la scadenza dei titoli sono ammontate a 3.916 miliardi (Tabella II-17).

Ne è conseguito per il 1979 un impatto sulla tesoreria di 1.044 miliardi.

Altre partite.

Le altre partite della gestione di tesoreria, la cui analisi è esposta nella Tabella II-18, hanno presentato nel 1979 un avanzo di 1.612 miliardi con un limitato scostamento rispetto all'ultima valutazione che prevedeva un avanzo di 2.000 miliardi.

In particolare hanno registrato eccedenze attive i saldi dei conti correnti (esclusi ovviamente quelli intestati agli enti sopra evidenziati), nonché quelli delle contabilità speciali,

TABELLA II-18. - **Tesoreria: Analisi delle altre operazioni**

(miliardi di lire)

	RISULTATI		
	1977	1978	1979
Rapporti Tesoro-Poste	+ 198	- 324	+ 1.074
Altri conti correnti	+ 181	+ 1.122	+ 534
<i>Contabilità speciali:</i>			
- Comuni e province	-	-	-
- IVA	+ 98	- 256	+ 2
- Prefetture, Provv. studi, Amm. militari.....	+ 9	+ 14	+ 345
- Min. Industria, fondo ristruttur. riconvers. industriale (legge 675/1977):			
- prelievi	-	-	- 24
- versamento dal bilancio	+ 5	+ 535	+ 200
- Fondo nazionale credito agevolato settore industriale (DPR 902/1976)	-	+ 42	+ 231
- Altre	- 9	+ 82	+ 87
Rapporti con B.I.	- 100	- 11	- 442
Altre operazioni (vaglia del Tesoro, pagam. di portaf. pagam. in conto sospeso)	- 256	+ 101	- 395
TOTALE ...	+ 126	+ 1.305	+ 1.612

per effetto questi ultimi di accrediti, da parte del bilancio dello Stato al fondo di ristrutturazione e riconversione industriale e al fondo per il credito agevolato al settore industriale.

I rapporti con la Banca d'Italia e le altre operazioni, che espongono ambedue eccedenze negative, hanno trovato compensazione nell'avanzo verificatosi nei rapporti Tesoro-Poste (1.074 miliardi) che per buona parte può ragionevolmente attribuirsi ai versamenti eseguiti dagli enti mutualistici nell'ultima parte del 1979 e rimasti giacenti nell'area postale in attesa della contabilizzazione a favore dell'erario dello Stato.

CAPITOLO V

GLI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO
ESTERNI AL SETTORE STATALE

5.1. - LE REGIONI.

L'area di attività delle Regioni nel 1979 si è ampliata in misura considerevole in conseguenza dell'attribuzione dal 1° gennaio della responsabilità dell'intera spesa sanitaria e del pieno esercizio delle funzioni trasferite dallo Stato con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Dal punto di vista operativo l'espletamento dei servizi sanitari ha continuato ad essere effettuato dagli enti ospedalieri e dagli istituti mutualistici cui le Regioni hanno provveduto a fornire i fondi occorrenti per assicurarne il funzionamento, attingendo alle disponibilità a tal fine ricevute dallo Stato; nell'anno in corso le Regioni dovrebbero procedere alla costituzione delle unità sanitarie locali, nell'ambito delle quali dovranno essere riorganizzate le strutture sanitarie presenti in un determinato territorio.

Nel corso del 1979 sono proseguite da parte delle Regioni le operazioni di liquidazione delle quote arretrate di fabbisogno del FNAO da assegnare agli ospedali i quali hanno a loro volta provveduto a rimborsare i propri creditori e in particolare i fornitori di attrezzature e medicinali e gli istituti previdenziali cui, negli ultimi anni, avevano ritardato cospicui versamenti di oneri sociali.

A parte gli interventi nel settore sanitario, prima limitati al comparto ospedaliero, anche le altre spese correnti delle Regioni hanno mostrato una crescita di rilievo, in particolare quelle per l'acquisto di beni e servizi per il personale e per i trasferimenti alle famiglie, queste ultime presumibilmente per interventi straordinari disposti a favore delle zone colpite da calamità naturali (nel 1978 erano stati assegnati a tal fine 800 miliardi alle Regioni Friuli e Piemonte) (Tabella II-19).

Gli interventi regionali in favore delle imprese hanno mostrato una crescita modesta.

I predetti interventi a favore delle zone colpite da calamità naturali (soprattutto del Friuli), nonché la concentrazione delle erogazioni effettuate nell'anno in esame dalla Sicilia e dalla Sardegna hanno provocato una eccezionale espansione delle spese di investimento e per trasferimenti in conto capitale alle imprese le quali hanno anche risentito, oltre che dei predetti interventi, delle nuove competenze loro attribuite nel settore dei trasporti con il D.P.R. 14 luglio 1977, n. 616 che, nel 1979, ha trovato integrale applicazione.

Le operazioni finanziarie mostrano una caduta degli interventi a favore delle Aziende regionalizzate dopo la fase di realizzazione avutasi negli ultimi anni.

Sull'evoluzione delle spese delle Regioni, ha influito, infine, il progressivo avvicinamento delle erogazioni al livello degli impegni.

TABELLA II-19 - **Regioni: Conto**

(in miliardi)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
A) INCASSI CORRENTI	6.113	9.432	14.219	54,3	50,8
Tributari	1.135	1.276	1.492	12,4	16,9
- diretti	623	666	783	6,9	17,6
- indiretti	512	610	709	19,1	16,2
Vendita beni e servizi	14	15	30	7,1	100,0
Contributi sociali	5	6	7	20,0	16,7
Redditi da capitali	174	401	549	130,5	36,9
Trasferimenti	4.785	7.703	12.076	61,0	56,8
- da settore statale	4.699	7.560	11.990	60,9	58,6
- da Altri enti A. Centrale	11	—	86	—	—
- da Enti previdenziali	25	110	—	340,0	—
- da Enti ospedalieri	15	28	—	86,7	—
- da Famiglie	5	—	—	—	—
- da Imprese	30	5	—	83,3	—
Altri incassi correnti	—	31	65	—	109,7
C) INCASSI DI CAPITALI	937	1.779	2.154	89,9	21,1
Trasferimenti da settore statale	920	1.739	2.027	89,0	16,6
Trasferimenti da Altri enti A. Centrale	4	—	—	—	—
Trasferimenti da Altri enti A. Locale	—	23	65	—	182,6
Ammortamenti	13	17	22	30,8	29,4
Trasferimenti dall'estero	—	—	40	—	—
E) PARTITE FINANZIARIE	325	461	312	41,8	— 32,3
Riscossioni di crediti	290	350	112	20,7	— 68,0
- da Aziende municipalizzate	200	200	100	—	— 50,0
- da Altre	90	150	12	66,7	— 92,0
Altre partite finanziarie	—	111	—	—	—
Riduzione depositi bancari	35	—	200	—	—
G) TOTALE INCASSI (A+C+E)	7.375	11.672	16.685	58,3	42,9
SALDI					
1. Avanzo di parte corrente (B-A)	— 1.018	— 2.182	— 1.091	—	—
2. Disavanzo in conto capitale (D-C)	+ 1.100	453	1.009	—	—
3. Avanzo (—) Disavanzo (+) = (1+2)	+ 82	— 1.729	— 82	—	—
4. Attività (+) Passività (—) finanziarie nette (F-E)	303	1.862	20	—	—
5. Fabbisogno (H-G) = (3+4)	385	133	— 62	—	—

consolidato di cassa

di lire)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
B) PAGAMENTI CORRENTI	5.095	7.250	13.128	42,3	81,1
Personale	541	622	786	15,0	26,4
Acquisto beni e servizi	761	960	1.277	26,1	33,0
Trasferimenti	3.566	5.401	10.748	51,5	99,0
- a settore statale	15	14	6	—	57,1
- a Altri enti A. Centrale	15	—	24	—	—
- a Enti mutuo-previdenziali	66	68	3.225	3,0	—
- a Comuni e Province	81	118	153	45,7	29,7
- a Aziende municipalizzate	66	30	50	—	66,7
- a Enti ospedalieri	2.641	4.219	6.212	59,8	47,2
- a Altri enti A. Locale	378	393	428	4,0	8,9
- a Famiglie	124	128	160	3,2	25,0
- a Imprese	180	431	490	139,4	13,7
- a Estero	—	—	—	—	—
Interessi	23	47	50	104,3	6,4
Ammortamenti	13	17	22	30,8	29,4
Pagamenti imposte dirette	2	4	5	100,0	25,0
Altri pagamenti correnti	189	199	240	5,3	20,6
D) PAGAMENTI DI CAPITALI	2.037	2.232	3.163	9,6	41,7
Costituzione capitali fissi	521	710	1.062	36,3	49,6
Trasferimenti	1.516	1.500	2.030	—	35,3
- a Settore statale	2	3	—	50,0	—
- a Altri Enti A. Centrale	22	5	11	—	77,3
- a Comuni e province	200	150	50	—	25,0
- a Aziende municipalizzate	65	101	178	55,4	76,2
- a Enti ospedalieri	167	196	305	17,4	55,6
- a Altri enti A. Locale	97	118	134	21,6	13,6
- a Famiglie	346	440	717	27,2	63,0
- a Imprese	617	487	635	—	21,1
Altri pagamenti di capitali	—	22	71	—	222,7
F) PARTITE FINANZIARIE	628	2.323	332	269,9	—
Partecipazioni e conferimenti	174	170	150	—	2,3
Mutui e anticipazioni	454	403	182	—	11,2
- a Aziende municipalizzate	250	200	—	—	20,0
- a Altre	204	203	182	—	0,5
Aumento depositi bancari	—	1.750	—	—	—
H) TOTALE PAGAMENTI (B+D+F)	7.760	11.805	16.623	52,1	40,8

Dal lato delle entrate, gli introiti tributari propri, essenzialmente quelli di pertinenza delle Regioni a statuto speciale, sono cresciuti del 16,9 %, in linea cioè con l'evoluzione delle entrate tributarie dello Stato. I trasferimenti dello Stato sono cresciuti del 58,6 % per effetto sia dell'ampliarsi dei trasferimenti per la spesa sanitaria, come già rilevato prima limitati al solo settore ospedaliero, sia per le maggiori disponibilità assegnate al Fondo comune regionale ed a quello per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo.

Un'ampia quota delle assegnazioni effettuate dallo Stato è però rimasta accreditata nei conti correnti delle Regioni presso la Tesoreria centrale (3.280 miliardi contro 1.175 nell'anno precedente). La politica di Tesoreria, infatti, ha mirato a limitare i prelievi delle Regioni alle effettive esigenze. L'azione sembra aver dato buoni frutti: i depositi delle Regioni si può stimare si siano ridotti di 1.500 miliardi soprattutto per effetto della liquidazione delle assegnazioni destinate alla regolazione dei debiti pregressi degli ospedali.

Il complesso delle erogazioni nette da parte dello Stato, escluse cioè sia le somme rimaste accreditate nei conti di Tesoreria delle regioni, sia le contabilizzazioni di introiti tributari propri delle regioni (portate nel bilancio dello Stato tra le entrate tributarie e tra i trasferimenti a questi enti), è infatti cresciuto in misura molto limitata, se si escludono in entrambi gli anni le spese per l'assistenza sanitaria.

Nel corso del 1979 le Regioni hanno, inoltre, ricevuto assegnazioni per 625 miliardi (contro 800 nell'anno precedente) dalla Cassa per il Mezzogiorno per la realizzazione di infrastrutture interregionali.

5.2. - I COMUNI E LE PROVINCE.

L'attività finanziaria dei Comuni e delle Province si è svolta nel decorso esercizio 1979 secondo le linee fissate dalla legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria); tale quadro normativo doveva, come già accennato, favorire l'elaborazione del disegno complessivo di riforma. La spesa degli enti locali è cresciuta ad un ritmo molto sostenuto in parte come effetto, però, di liquidazioni di debiti pregressi (tali operazioni per la metodologia utilizzata non sono però incluse in questi conti). Le somme trasferite dallo Stato, insieme a quelle acquisite direttamente dagli enti locali presso la Cassa DD.PP. e il sistema creditizio, hanno ampiamente superato le loro esigenze finanziarie, determinando un accrescimento dei depositi bancari dell'ordine di 1.500 miliardi di lire: la normativa sul rideposito di queste disponibilità, così come stabilita nella legge n. 468/78, non trova per ora pratica applicazione a questi enti.

La menzionata evoluzione dei depositi bancari è da mettere in relazione quasi esclusivamente con l'acquisizione ed il successivo deposito dei mutui assunti presso il sistema creditizio per il finanziamento delle opere pubbliche; è da porre in evidenza, infatti, che mentre la Cassa DD.PP. procede ad erogazioni a presentazione di stati di avanzamento, gli istituti di credito erogano ad avvenuta stipula di contratto, l'intero importo dei mutui concessi, importo che gli Enti locali depositano in conti vincolati da utilizzarsi a seconda del grado di esecuzione delle opere.

Tali operazioni si sono particolarmente accentuate nel 1979 per effetto della utilizzazione della accresciuta capacità di indebitamento derivante dalle norme in materia di finanza locale emanate nel corso del 1978.

Il descritto fenomeno di evoluzione dei depositi è stato in parte limitato dalla circostanza che le erogazioni dello Stato per il finanziamento delle spese correnti sono state inferiori di circa 2.000 miliardi all'ammontare effettivamente risultante dalle previsioni di bilancio

degli enti locali; ciò ha comportato che i Comuni e le Province hanno dovuto far ricorso negli ultimi mesi dell'anno, per il finanziamento delle spese correnti, a notevoli prelievi dai depositi bancari, senza, comunque, dover in genere ricorrere ad anticipazioni dei Tesorieri (al di là di alcuni casi marginali).

I trasferimenti dallo Stato di parte corrente hanno subito — rispetto ai limiti a suo tempo previsti — un incremento di circa 400 miliardi in termini di cassa raggiungendo i 9.600 miliardi circa, che tenuto conto delle restanti somme da erogare in sostituzione di tributi soppressi, si elevano a circa 9.900 miliardi (cfr. Tabella II-20).

In termini di competenza, il maggior intervento dello Stato si eleva di 2.578 miliardi, (1) di cui 560 occorrenti per integrare i bilanci degli enti locali relativi al 1978 e 2.018 quali maggiori occorrenze per l'anno 1979.

Se le previsioni non si sono rivelate attendibili in termini di competenza, in termini di cassa si è sostanzialmente raggiunto l'obiettivo di commisurare le erogazioni alle compatibilità a suo tempo definite.

I pagamenti complessivi degli enti locali tra il 1978 e il 1979 si sono accresciuti da 15.515 a 17.158 miliardi (+ 10,6 %); in particolare l'aumento più rilevante ha interessato le spese di personale, per effetto della definizione del contratto 1976-78 e della corresponsione della menzionata indennità « una tantum », e delle erogazioni per l'acquisto di beni e servizi e per investimenti.

La crescita delle erogazioni per investimenti è tale da far presumere un rilancio dell'attività di realizzazione di opere pubbliche. A questo riguardo, è infatti da porre in rilievo il considerevole incremento del ricorso a finanziamenti a medio e a lungo termine presso il sistema creditizio e presso la Cassa DD.PP. L'ampia possibilità di ricorso a questa forma di indebitamento, determinata dalla liberazione dei cespiti delegabili a garanzia del finanziamento e dalla copertura per gli enti in disavanzo delle rate di ammortamento tramite corrispondenti aumenti dei trasferimenti da parte del bilancio dello Stato, potrebbe determinare nel medio periodo serie conseguenze sull'efficienza dell'allocatione delle risorse e comportamenti non coerenti con le esigenze della collettività nazionale; di questo fattore si dovrà tenere conto nel contesto della riforma del settore: il problema di fondo è quello di una programmazione qualitativa e quantitativa nella realizzazione delle opere pubbliche finalizzata al superamento degli squilibri attualmente esistenti in ordine alla quantità e qualità dei servizi di cui attualmente beneficiano le collettività locali.

Al fine di esercitare una qualche forma di controllo sul tiraggio di fondi riferiti a spese per investimenti è stato stabilito che a decorrere dal 1980 i mutui per il finanziamento di opere pubbliche devono essere contratti con la Cassa DD.PP. e, solo subordinatamente, in caso di impossibilità per la Cassa a provvedervi, con le aziende di credito. L'indebitamento con le istituzioni creditizie nel 1980 dovrebbe quindi aumentare solo a causa delle erogazioni di somme a valere sui mutui già concessi o per la realizzazione di investimenti non finanziabili da parte della Cassa DD.PP. a norma delle disposizioni legislative che ne regolano l'attività.

Dalla notevole massa di informazioni contenuta nei certificati relativi ai bilanci locali del 1979, pervenuti al Tesoro tra il maggio e il novembre, si è potuto constatare che gli errori di previsione, a suo tempo commessi, concernevano essenzialmente le spese di per-

(1) Detto importo è stato imputato al bilancio statale relativo all'anno 1979 per L. 1.478 miliardi (di cui 678 miliardi già erogati entro l'anno) mentre la differenza, pari a L. 1.100 miliardi, è stata inserita nel bilancio statale per l'anno 1980. La necessità di integrare gli stanziamenti a suo tempo previsti trova la sua spiegazione nella non corretta previsione a suo tempo formulata in dipendenza della scarsità di informazioni che, all'atto della impostazione del bilancio statale per l'anno 1979, erano in possesso del Ministero del Tesoro.

TABELLA N. II-20. - **Comuni e province:**

(in miliardi)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
A) INCASSI CORRENTI	5.300	11.549	12.584	117,9	9,0
Tributari	616	518	644	— 16,0	24,3
- diretti	577	458	554	— 20,6	21,0
- indiretti	39	60	90	53,8	50,0
Contributi sociali	25	30	32	20,0	6,7
Vendita beni e servizi	294	368	470	25,2	27,7
Redditi da capitali	250	282	358	12,8	27,0
Trasferimenti	4.115	9.789	10.052	137,9	2,7
- da Settore statale	3.624	9.670	9.898	166,8	2,4
- da Altri enti A. Centrale	5	1	1	— 80,0	—
- da Enti mutuo-previdenziali	7	—	—	—	—
- da Regioni	81	118	153	45,7	29,7
- da Famiglie	245	—	—	—	—
- da Imprese	153	—	—	—	—
Altri incassi correnti	—	562	1.028	—	82,9
C) INCASSI DI CAPITALI	843	860	1.101	2,0	28,0
Trasferimenti	759	725	938	— 4,5	29,4
- da Settore statale	114	238	302	108,8	26,9
- da Regioni	617	487	635	— 21,1	30,4
- da Altri enti A. Locale	—	—	1	—	—
- da Famiglie	28	—	—	—	—
- da Imprese	—	—	—	—	—
Ammortamenti	84	99	122	17,9	23,2
Altri incassi di capitali	—	36	41	—	13,9
E) PARTITE FINANZIARIE	5.542	1.961	1.443	— 64,6	— 26,4
Riscossioni di crediti	314	352	583	12,1	65,6
- da Aziende municipalizzate	200	200	200	—	—
- da Altri	114	152	383	33,3	152,0
Altre partite finanziarie	5.228	1.609	860	— 69,2	— 46,6
G) TOTALE INCASSI (A+C+E)	11.685	14.370	15.128	23,0	5,3
SALDI					
1. Avanzo (—) Disavanzo (+) corrente (B-A)	4.273	— 1.399	— 203	—	—
2. Avanzo (—) Disavanzo (+) conto capitale (D-C)	807	1.207	1.198	—	—
3. Avanzo (—) Disavanzo (+) = (1+2)	5.080	— 192	995	—	—
4. Attività (—) Passività (+) finanziarie nette (F-E)	— 3.883	1.337	1.035	—	—
5. Fabbisogno (H-G) = (3+4)	1.197	1.145	2.030	—	—

Conto consolidato di cassa

di lire)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
B) PAGAMENTI CORRENTI	9.573	10.150	12.381	6,0	22,0
Personale (1)	3.010	3.551	4.207	18,0	18,5
Acquisto beni e servizi	1.838	2.088	2.436	13,6	16,7
Trasferimenti	2.133	2.707	3.604	26,9	33,1
- a Settore statale	—	3	9	—	200,0
- a Altri enti A. Centrale	13	—	—	—	—
- a Enti mutuo-previdenziali	—	—	—	—
- a Aziende municipalizzate	1.088	1.321	1.942	21,4	47,0
- a Enti ospedalieri	274	210	250	—	23,4
- a Altri enti A. Locale	238	546	620	129,4	13,6
- a Famiglie	445	527	583	18,4	10,6
- a Imprese	75	100	200	33,3	100,0
Interessi	2.194	1.452	1.755	—	33,8
Ammortamenti	84	99	122	17,9	23,2
Pagamenti imposte dirette	12	20	23	66,7	15,0
Altri pagamenti correnti	302	233	234	—	22,8
D) PAGAMENTI DI CAPITALI	1.650	2.067	2.299	25,3	11,2
Costituzione capitali fissi	1.430	1.797	2.175	25,7	21,0
Trasferimenti	220	270	124	22,7	—
- a Settore statale	7	—	9	—	—
- a Altri enti A. Centrale	—	5	4	—	—
- a Aziende municipalizzate	200	250	58	25,0	—
- a Enti ospedalieri	10	13	—	30,0	—
- Altri Enti A. Locale	—	—	—	—	—
- a Famiglie	3	2	3	—	33,3
- a Imprese	—	—	50	—	—
Altri pagamenti di capitali	—	—	—	—	—
F) PARTITE FINANZIARIE	1.659	3.298	2.478	98,8	—
Partecipazioni e conferimenti	200	300	350	50,0	16,7
Mutui e anticipazioni	151	200	408	32,5	104,0
- ad Aziende municipalizzate	100	100	200	—	100,0
- ad Altri	51	100	208	96,1	108,0
Aumento depositi bancari	829	1.666	1.560	101,0	—
Altre partite finanziarie	479	1.132	160	136,3	—
H) TOTALE PAGAMENTI (B+D+F)	12.882	15.515	17.158	20,4	10,6

(1) Escluso il personale degli stabilimenti speciali finanziati con trasferimenti.

sonale e l'ammontare delle entrate proprie degli enti locali. Ciò è derivato, oltre che da una errata stima, anche dalla circostanza che gli enti locali, in materia di trattamento economico del personale, non sempre hanno graduato il loro intervento entro le linee della normativa vigente (art. 6 legge n. 43/78 e D. P. R. 1° giugno 1979, n. 191). Per quanto concerne le entrate proprie, l'azione degli enti locali ha determinato un flusso di entrate inferiore alle aspettative formulate in sede centrale; le cause di tale divario sono in corso di accertamento.

5.3. - GLI ENTI MUTUO-PREVIDENZIALI.

Il settore mutuo-previdenziale nel corso del 1979 è stato oggetto di una profonda trasformazione da un lato per effetto dell'avvio della riforma sanitaria con il passaggio alle Regioni dal 1° gennaio 1979 dell'intera responsabilità della spesa sanitaria prima limitata alla sola assistenza ospedaliera e con l'introduzione del principio della compartecipazione dell'assistito alla spesa farmaceutica, dall'altro con i provvedimenti in materia pensionistica previsti dalla legge finanziaria.

Con la legge finanziaria 1979 (legge n. 843/1978), nel comparto dei trattamenti pensionistici è stata introdotta una serie di correttivi volti a eliminare alcune delle disfunzioni più palesi del sistema, gettando quindi le basi per il progetto di riforma del settore attualmente all'esame del Parlamento. In un'ottica generale gli obiettivi di questa azione possono essere individuati nel tentativo di contenere il tasso di crescita della spesa e di migliorare nel contempo l'efficienza distributiva del settore. In particolare sono stati disposti:

a) la riduzione dal 5,9 al 2,9 % del tasso di crescita delle pensioni del fondo lavoratori dipendenti a carico dell'I.N.P.S. di importo superiore al livello minimo e di quelle degli ex dipendenti pubblici a titolo di riadeguamento alla dinamica salariale in termini reali (esclusa cioè la parte riferita ai prezzi riconosciuta in base ad un separato meccanismo) e l'applicazione di detta percentuale all'importo del trattamento al netto della contingenza e non più su quello complessivo; ciò in quanto il riferimento di detto riadeguamento all'indice delle retribuzioni minime contrattuali degli operai dell'industria (che costituisce uno degli indicatori più dinamici dell'evoluzione dei salari) non appariva giustificato per questi trattamenti;

b) riconoscimento di una sola indennità di contingenza nel caso di godimento di più trattamenti al fine di ridurre le sperequazioni derivanti dal considerevole numero dei casi di cumulo e di eliminare l'incoerenza di questa situazione con la natura dell'istituto della contingenza, stabilita in cifra fissa per tutti i lavoratori; in linea con questa impostazione le pensioni supplementari e quelle del fondo lavoratori dipendenti di importo inferiore al livello minimo, le quali sono integrative di altri trattamenti, sono state accresciute non più dell'evoluzione dei prezzi bensì della stessa percentuale (2,9 %) stabilita a titolo di riadeguamento alla dinamica salariale in termini reali per i trattamenti di cui al punto a);

c) il condono in caso di autodenuncia per coloro che avessero indebitamente percepito sia le pensioni sociali (si stima che il numero di questi trattamenti si sia ridotto per effetto di questa misura di oltre 100 mila unità), sia l'integrazione al trattamento minimo non dovuta;

d) l'elevazione dei contributi capitari annui per i lavoratori autonomi delle aliquote contributive per altre forme assicurative al fine di riequilibrare le corrispondenti gestioni adeguando gli oneri ai benefici. Il complesso di queste misure ha consentito di ottenere maggiori introiti contributivi per circa 900 miliardi e riduzioni di spese per 300 miliardi.

Altre innovazioni, in termini di progressiva evoluzione della normativa dei singoli aspetti del sistema previdenziale, sono state introdotte con le leggi 4 agosto 1978, n. 467 e 30 gennaio 1979, n. 29. In particolare, la prima consente sia un controllo incrociato tra i vari enti interessati, al fine di individuare le aree di evasione contributiva, sia la realizzazione del casellario centrale dei pensionati per evidenziare i casi di prestazioni indebite; la seconda dispone la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali dettando le basi per la unicità del trattamento pensionistico. La completa riforma del settore è attualmente prevista da un provvedimento all'esame del Parlamento.

Nel complesso la spesa per pensioni si è accresciuta nel 1979 in misura più moderata rispetto all'anno precedente in cui era aumentata di quasi il 30 %, facendo così ridurre, per la prima volta dopo molti anni, sia pure in misura lieve, il suo peso rispetto al prodotto interno lordo (dal 13,85 al 13,16 %). Questa evoluzione è però il risultato, oltre che delle misure di contenimento della spesa già menzionate, degli sfasamenti esistenti nel meccanismo di indicizzazione: la crescita dei prezzi, e quindi anche dei salari, nel periodo a base per il riadeguamento dei trattamenti è infatti risultata considerevolmente inferiore a quella avutasi nel 1978 (cfr. Tabella II-21).

In particolare, tenuto conto delle misure correttive introdotte, le pensioni del fondo lavoratori dipendenti dell'I.N.P.S. di importo superiore al livello minimo sono cresciute dal 1° gennaio 1979 di un aumento in cifra fissa di 32.566 lire mensili (ottenuto dal prodotto di 19 punti di aumento dell'indice della scala mobile — pari ad un accrescimento percentuale dell'indice di riferimento del 12,3 % — per il valore di 1.714 lire mensili a punto). Dato che il valore medio di dette pensioni si stima per il 1978 nell'importo di 201.000 lire mensili l'elasticità ai prezzi di questi trattamenti risulta pari a 1,32. Includendo anche l'accrescimento derivante dall'agganciamento alla dinamica salariale in termini reali, ridotto per il 1979 alla misura del 2,9 %, queste pensioni sono cresciute in media del 18 per cento.

Nulla è stato innovato per le pensioni sociali e per quelle a carico delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, le quali sono state accresciute del 13,4 % a titolo di compensazione della crescita dei prezzi, e per quelle del fondo lavoratori dipendenti al livello minimo per le quali, in applicazione del meccanismo di adeguamento all'indice delle retribuzioni minime contrattuali per gli operai dell'industria, è andato in vigore un aumento del 19,3 per cento.

Per quanto concerne il settore sanitario è da porre in rilievo l'approvazione alla fine del 1978 della legge di riforma di questo comparto (legge 23 dicembre 1978, n. 833): essa fornisce un quadro di riferimento per la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture operative e amministrative, stabilendo linee di indirizzo generale in materia di politica sanitaria e una completa riorganizzazione su base territoriale dei servizi la cui responsabilità è affidata alle regioni. Nel 1979 non vi sono state dal punto di vista organizzativo modifiche di rilievo: le regioni, cui dal 1° gennaio è stata affidata l'intera responsabilità dell'assistenza sanitaria, hanno continuato ad avvalersi per l'espletamento delle funzioni loro affidate delle strutture ospedaliere e di quelle degli istituti mutualistici attualmente in fase di liquidazione. È stato invece completamente modificato il circuito di finanziamento della spesa. In particolare gli istituti mutualistici hanno versato gli introiti contributivi di pertinenza del 1979 allo Stato il quale ha a sua volta assicurato alle regioni il fabbisogno determinato ai sensi dell'art. 52 della citata legge n. 833 (ad eccezione della parte concernente le erogazioni dei comuni e delle province), il quale è stato a sua volta suddiviso tra gli enti che nell'ambito regionale hanno espletato il servizio e cioè gli istituti mutualistici e gli ospedali. La complessità di questo meccanismo ha però determinato

TABELLA II-21 - *Enti Mutuo-Previden*

(in miliardi)

	RISULTATI			VARIAZIONI %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
A) INCASSI CORRENTI	31.665	39.004	47.012	23,2	20,5
Tributari	750	870	1.050	16,0	20,7
- diretti	250	290	350	16,0	20,7
- indiretti	500	580	700	16,0	20,7
Contributi sociali	23.452	27.340	33.930	16,6	24,1
Vendita beni e servizi	116	131	141	12,9	7,6
Redditi da capitale	758	853	1.000	12,5	17,2
Trasferimenti	6.589	9.810	10.891	48,9	11,0
- da Settore statale	6.099	9.150	6.955	50,0	24,0
- da Regioni	66	68	3.225	3,0	—
- da Comuni e Province	—	—	—	—	—
- da Famiglie	221	300	371	35,7	23,7
- da Imprese	203	292	340	43,8	16,4
C) INCASSI DI CAPITALI	27	32	38	18,5	18,8
Ammortamenti	27	32	38	18,5	18,8
E) PARTITE FINANZIARIE	—	—	—	—	—
Riduzione depositi bancari	—	—	—	—	—
Altre partite finanziarie	—	—	—	—	—
G) TOTALE INCASSI (A + C + E)	31.692	39.036	47.050	23,2	20,5
SALDI					
1. Avanzo (—) Disavanzo (+) corrente (B-A)	1.330	628	2.000	—	—
2. Avanzo (—) Disavanzo (+) in conto capitale (D-C) ..	210	188	184	—	—
3. Avanzo (—) Disavanzo (+) = (1+2)	1.120	440	1.816	—	—
4. Attività (—) Passività (+) finanziarie nette (F-E)	1.300	1.555	2.500	—	—
5. Fabbisogno (+) Disponibilità (—) (H-G) = (3+4) ..	180	1.115	684	—	—

ziali: Conto consolidato di cassa

di lire)

	RISULTATI			VARIAZIONI %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
B) PAGAMENTI CORRENTI	30.335	38.376	45.012	26,5	17,3
Personale	1.147	1.241	1.405	8,2	13,2
Acquisto beni e servizi	478	578	588	20,9	1,7
Trasferimenti	28.212	35.922	42.356	27,3	17,9
- a Settore statale	3.293	4.661	6.411	41,5	37,5
- a Altri enti A. Centrale	255	301	542	18,0	80,1
- a Regioni	25	110	—	340,0	—
- a Comuni e province	7	—	—	—	—
- a Altri enti A. Locale	13	34	10	161,5	— 70,6
- a Famiglie.....	24.619	30.816	35.393	25,2	14,9
Interessi	343	484	500	41,1	3,3
Ammortamenti	27	32	38	18,5	18,8
Pagamenti imposte dirette.....	114	100	107	— 12,3	7,0
Altri pagamenti correnti	14	19	18	35,7	— 5,3
D) PAGAMENTI DI CAPITALI	237	220	222	— 7,2	0,9
Costituzione capitali fissi	191	133	155	— 30,4	16,5
Trasferimenti ad altri enti A. Centrale	30	84	67	180,0	— 20,2
Trasferimenti ad enti ospedalieri.....	16	3	—	— 81,2	—
F) PARTITE FINANZIARIE	1.300	1.555	2.500	19,6	60,8
Mutui e anticipazioni	—	—	—	—	—
Aumento depositi bancari	717	687	2.000	— 4,2	191,1
Altre partite finanziarie	583	868	500	48,9	— 42,4
Acquisto di titoli di Stato ed altri finanziamenti al settore statale	—	—	—	—	—
H) TOTALE PAGAMENTI (B+D+F)	31.872	40.151	47.734	26,0	18,9

cospicue partite viaggianti compromettendo, quindi, la politica di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse finanziarie del settore pubblico. Le risorse erogate nel corso del 1979 a queste finalità, e determinate ai sensi dell'art. 52 della citata legge n. 833, sono ammontate a lire 11.364 miliardi (dei quali circa 700 rimasti presso la Tesoreria statale) ai quali devono essere aggiunte le spese sanitarie sostenute dai Comuni, dalle Province e dai loro consorzi che, ai sensi della legge 27 luglio 1979, n. 300, sono state finanziate dal Ministero dell'interno per un importo stimato in circa 1.570 miliardi.

Sull'evoluzione della spesa per il 1979 ha influito in senso accrescitivo il rinnovo delle convenzioni con il personale sanitario e in senso riduttivo l'introduzione sul finire del 1978 della compartecipazione dell'assistito alla spesa farmaceutica. Quest'ultimo fattore ha indubbiamente costituito un valido correttivo al fine di moderare il ricorso a questo tipo di prestazione: esso dovrebbe aver consentito una riduzione dell'onere a carico del settore pubblico di circa 500 miliardi. In base alle informazioni disponibili sembra peraltro che lo stanziamento complessivo, già indicato, non sia risultato sufficiente a coprire l'intera spesa per cui si avverte la necessità di procedere a una verifica dell'ammontare degli oneri, al fine di impedire la formazione di indebitamenti sommersi e di studiare eventualmente ulteriori forme di intervento.

Dal lato dell'entrata i contributi sociali sono cresciuti in misura molto rilevante, nonostante l'ampliamento apportato dalla fiscalizzazione degli oneri sociali di malattia; questa evoluzione può attribuirsi, oltre che alla maggiore partecipazione delle categorie interessate — artigiani, commercianti e coltivatori diretti, mezzadri e coloni — al finanziamento delle relative gestioni speciali e all'inasprimento delle aliquote contributive della Cassa integrazione guadagni, anche ad un rilevante recupero di evasione dovuto presumibilmente non tanto alle maggiori possibilità di controllo derivanti dalle innovazioni introdotte dal D. L. 6 luglio 1978, n. 352 convertito nella legge del 4 agosto 1978, n. 467 (le quali dovrebbero produrre i loro effetti nei prossimi anni), quanto all'introduzione sul finire del 1979 dell'obbligo della indicazione del numero del codice fiscale ed all'innalzamento delle ammende in caso di dichiarazione infedele apportati con la legge finanziaria per il 1979. Entrambi i fattori si stima abbiano determinato una crescita degli introiti di circa 3 punti percentuali, superiore all'evoluzione della massa salariale.

Per effetto dei fattori già menzionati di riduzione delle spese e di aumento delle entrate lo squilibrio tra prestazioni e contributi si è ridotto in misura considerevole da 3.480 a 1.460 miliardi.

I trasferimenti netti dagli altri enti pubblici si sono ridotti da 4.560 a 3.770 miliardi (nel 1978 si erano infatti accumulati notevoli pagamenti a favore degli Istituti mutualistici).

In particolare nel 1979 detti Istituti in applicazione del nuovo meccanismo di finanziamento della spesa sanitaria hanno versato allo Stato 3.870 miliardi a titolo di contributi di pertinenza del 1979 e hanno ricevuto fondi dalle Regioni per 3.225 miliardi.

I contributi per l'assistenza di malattia trasferiti allo Stato da parte degli Istituti mutualistici sono risultati notevolmente inferiori alle previsioni, in parte per la mancata contabilizzazione di partite compensative che detti Istituti dovevano ricevere dal bilancio statale, e in parte per ritardi nei versamenti su cui hanno inciso sul finire dell'anno le astensioni dal lavoro del settore bancario. Tali disponibilità sono rimaste accreditate nei conti bancari di detti Istituti determinando una crescita di queste disponibilità nell'ordine di 2.000 miliardi nonostante l'azione intrapresa con la legge finanziaria per il 1979 tesa all'accelerazione dei versamenti contributivi degli Istituti previdenziali.

5.4. - GLI OSPEDALI PUBBLICI.

La gestione di questi enti è stata caratterizzata in questi ultimi anni da un progressivo risanamento della loro situazione finanziaria principalmente per effetto di due tipi di misure: la liquidazione dei loro debiti pregressi e il riequilibrio della loro gestione attraverso l'adeguamento alle effettive occorrenze dei trasferimenti a loro favore.

Il primo tipo di interventi è stato attuato, come è noto, in due tempi. Dapprima si è provveduto alla estinzione dei debiti degli Enti mutualistici e dei Comuni verso gli ospedali e le case di cura, formatisi, in misura cospicua, negli anni antecedenti il 1975. Con due successivi provvedimenti nel 1974 e nel 1976 (legge 17 agosto 1974, n. 386 e legge 31 marzo 1976, n. 72) sono stati stanziati complessivamente 4.319 miliardi, la cui erogazione è stata prevalentemente destinata, sotto forma di titoli di Stato, al consolidamento delle esposizioni bancarie degli ospedali. Successivamente l'attenzione è stata rivolta alla estinzione dei debiti degli ospedali, formatisi dal 1975 al 1977 per effetto dell'insufficiente dotazione del Fondo Nazionale Ospedaliero. Anche in questo caso con due leggi successive nel 1977 e nel 1978 (legge 8 settembre 1977, n. 565 e legge 4 agosto 1978, n. 461) si sono stanziati complessivamente 3.248 miliardi a cui venivano aggiunti ulteriori 1.085 miliardi ad integrazione del Fondo dell'anno 1978. L'assegnazione di queste somme alle regioni è avvenuta tra il 1977 e 1978, mentre la successiva erogazione agli ospedali si è verificata tra il 1978 e il 1979. Ciò ha consentito agli ospedali non solo di estinguere i debiti verso i fornitori privati, ma anche di liquidare le pendenze verso enti del settore pubblico allargato, in particolare quelle per versamenti contributivi dovuti agli istituti previdenziali, le quali a loro volta contribuivano a determinare squilibri in questi comparti.

L'avvio al graduale equilibrio delle gestioni è stato invece attuato con le misure dirette ad adeguare la dotazione del Fondo nazionale ospedaliero alle esigenze degli enti. Già si è detto come nel 1978 detto Fondo, originariamente previsto in 4.050 miliardi, sia stato portato a 5.135 miliardi di cui 4.600 circa assegnati dalle Regioni e dalle Province agli Ospedali. L'aumento rispetto al 1977 è stato notevole, come pure cospicuo è stato l'aumento nel 1979, pari a circa il 41 per cento.

Si è di recente passati ad un terzo tipo di intervento volto alla razionalizzazione delle strutture sanitarie per migliorare il rapporto tra costi e benefici non solo per il settore ospedaliero, ma per tutti i servizi sanitari; molto può essere fatto al riguardo dalle Regioni attraverso un più attento controllo della efficacia e dell'efficienza dei servizi e indirettamente quindi anche dell'evoluzione della spesa. Alcune regioni, nell'ambito della loro competenza in materia di programmazione hanno iniziato a rilevare gli standards in termini di costi, di utilizzo e di disponibilità delle attrezzature degli Enti sottoposti al loro controllo. La situazione degli enti ospedalieri risulta infatti molto differenziata non solo tra regione e regione, ma anche all'interno di una stessa regione. Una accurata programmazione rivolta ad eliminare sprechi e duplicazioni di servizi potrebbe contribuire non poco, specie se estesa attraverso una rete di informazioni a tutto il territorio nazionale, a contenere l'evoluzione della spesa.

Quest'ultima nel corso del 1979 si è accresciuta del 27,3 % contro il 27,5 % nel 1978 per effetto di un aumento dei pagamenti correnti del 24,1 % e di un più accentuato incremento dei pagamenti in conto capitale (+ 30,1 %). Nel corso del 1979 sono infatti aumentate le erogazioni per costituzione dei capitali fissi in relazione alla costruzione di nuovi ospedali. Quanto alla spesa corrente, l'onere per il personale, pari in media al 61 % della spesa totale, è aumentato del 24,7 % in relazione alla chiusura delle code del contratto 1976 - 1978 e all'erogazione dell'una tantum a compenso della mancata trimestralizzazione della con-

TABELLA N. II-22. - **Ospedali pubblici: (a) Conto consolidato**

(in miliardi di lire)

	RISULTATI			VARIAZIONI %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
G) INCASSI	3.464	5.115	7.308	47,7	42,9
A) INCASSI CORRENTI	3.291	4.900	7.026	48,9	43,4
Vendita beni e servizi	346	413	495	19,4	19,9
Contributi sociali	1	1	2	—	100,0
Redditi da capitale	1	2	3	100,0	50,0
Trasferimenti	2.943	4.442	6.476	50,9	45,8
- da settore statale	—	1	1	—	—
- da altri enti A. Centrale	1	—	—	—	—
- da Regioni	2.641	4.219	6.212	59,8	47,2
- da Comuni e Province	274	210	250	— 23,4	19,0
- da altri enti A. Locale	—	12	13	—	8,3
- da Famiglie	27	—	—	—	—
Altri incassi correnti	—	42	50	—	19,0
C) INCASSI DI CAPITALI	173	215	282	24,3	31,2
Trasferimenti	110	125	178	13,6	42,4
- da settore statale	—	8	—	—	—
- da altri enti A. Centrale	16	—	—	—	—
- da Enti mutuo previdenziali	16	3	—	— 81,3	—
- da Regioni	65	101	178	55,4	76,2
- da Comuni e Province	10	13	—	30,0	—
- da Famiglie	3	—	—	—	—
Ammortamenti	63	84	104	33,3	23,8
Altri incassi di capitali	—	6	—	—	—
H) PAGAMENTI	4.866	6.187	7.873	27,1	27,3
B) PAGAMENTI CORRENTI	4.539	5.785	7.350	27,5	27,1
Personale	2.818	3.808	4.748	35,1	24,7
Acquisto beni e servizi	1.468	1.700	2.021	15,8	18,9
Trasferimenti	16	29	302	81,3	..
- a settore statale	—	—	300	—	..
- a Regioni	15	28	—	86,7	..
- a Famiglie	1	1	2	—	100,0
Interessi	152	132	136	— 13,2	3,0
Ammortamenti	63	84	104	33,3	23,8
Pagamenti imposte dirette	6	8	10	33,3	25,0
Altri pagamenti correnti	16	24	29	50,0	20,8
D) PAGAMENTI DI CAPITALI	327	402	523	22,9	30,1
Costituzione capitali fissi	327	402	523	22,9	30,1
SALDI					
1. Avanzo (—) Disavanzo (+) corrente (B-A)	1.248	885	324	—	—
2. Avanzo (—) Disavanzo (+) in c/capitale (D-C)	154	187	241	—	—
3. Fabbisogno o disavanzo (1 + 2)	1.402	1.072	565	—	—

(a) Comprende: Ospedali generali e specializzati, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, cliniche universitarie e ospedali psichiatrici.

tingenza per il 1979. Va tuttavia rilevato che gli Enti ospedalieri hanno continuato nel corso del 1979 a estinguere parte dei debiti verso gli Istituti previdenziali per contributi sociali arretrati e verso i fornitori per acquisto di beni e servizi non liquidati in precedenza per mancanza di fondi. Tali importi per la particolare metodologia di costruzione dei conti non sono stati inclusi tra le spese come d'altra parte vengono escluse le entrate a tale titolo (cfr. Tabella II-22).

A fronte dei pagamenti complessivi per 7.873 miliardi gli Enti ospedalieri hanno registrato introiti per 7.308 miliardi. Ne è derivato un fabbisogno complessivo di 565 miliardi, sensibilmente inferiore a quello riscontrato nel 1977 e nel 1978 rispettivamente 1.402 e 1.072 miliardi. Il fabbisogno complessivo è stato finanziato in minima parte con la formazione di nuovi debiti verso fornitori, la restante quota ha trovato compenso nelle disponibilità derivanti dalla regolazione dei debiti pregressi.

Nel 1980 gli Enti ospedalieri entreranno a far parte dei nuovi organismi creati dalla riforma sanitaria: le unità sanitarie locali. Le Regioni pertanto saranno chiamate ad un rilevante impegno organizzativo diretto a garantire su tutto il territorio nazionale una rete articolata di servizi complementari tra loro, tale da evitare accentramenti di prestazioni in alcune zone e in alcuni settori e « vuoti » di attività in altri.

I problemi di gestione di questo particolare tipo di servizi pubblici si faranno più delicati. Già nel 1979 si sono verificati alcuni sintomi di squilibri tra i diversi livelli di strutture sanitarie, con un maggior ricorso da parte delle unità sanitarie di base alla richiesta di ricovero ospedaliero. Si è così verificato in alcune zone e in particolari periodi dell'anno un sovraffollamento negli ospedali con conseguente rifiuto di ricovero da parte delle autorità sanitarie locali di ricovero. Questi ed altri problemi analoghi potrebbero manifestarsi, in misura più ampia, nel 1980, specie nella fase di primo avvio della nuova organizzazione. Essi dovranno essere individuati e segnalati affinché si possano studiare tempestivamente le cause del loro manifestarsi e adottare, se necessario a livello nazionale, i relativi rimedi.

5.5. - LE AZIENDE MUNICIPALIZZATE.

Il fabbisogno complessivo delle aziende municipalizzate si è drasticamente ridotto nel corso del 1979, per effetto dei maggiori e più tempestivi interventi dei comuni e delle regioni che hanno erogato fondi per circa 2.100 miliardi contro 1.750 miliardi nel corso del 1978. Di tali somme circa 250 miliardi rappresentano il corrispettivo derivante dalla vendita di servizi agli Enti pubblici, 400 miliardi circa derivano da contributi particolari e da conferimenti di capitali di dotazione, mentre 1.400 miliardi circa dal finanziamento del disavanzo di parte corrente delle aziende (cfr. Tabella II-23).

Quest'ultimo, sulla base delle prime stime riferite a un campione delle principali aziende è passato da 1.277 miliardi nel 1978 a 1.420 miliardi circa nel 1979 con un aumento dell'11,5 %. Nel corso degli ultimi anni si è manifestata un'attenuazione nel saggio di crescita dei disavanzi, quale effetto dell'imposizione a queste Aziende dei noti limiti.

Questo risultato è però il frutto non tanto di una politica tariffaria tesa all'adeguamento del prezzo dei servizi all'evoluzione dei costi, quanto di una razionalizzazione nell'uso delle risorse disponibili e di risparmi dal lato della spesa. L'aumento degli introiti per vendita di beni e servizi appare, in particolare, contenuto rispetto all'evoluzione legislativamente programmata anche per la presenza di una certa riluttanza nell'azione di adeguamento.

Circa l'andamento delle singole spese si può rilevare che le spese del personale sono passate da 1.934 miliardi nel 1978 a 2.250 miliardi nel 1979 con un aumento del 16,3 %; maggiore è l'aumento dei pagamenti per acquisto di beni e servizi risultati pari a 1.255 mi-

TABELLA II-23 - **Aziende municipalizzate: Conto consolidato di cassa**

(in miliardi di lire)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
G) INCASSI	3.300	3.757	4.390	13,8	16,8
A) INCASSI CORRENTI	2.463	2.948	3.951	19,7	34,0
Vendita beni e servizi	1.123	1.390	1.724	23,8	24,0
Trasferimenti	1.154	1.351	1.992	17,1	47,4
- da Regioni	66	30	50	- 54,5	66,7
- da Comuni e province	1.088	1.321	1.942	21,4	47,0
Altri incassi correnti	186	207	235	11,3	13,5
C) INCASSI DI CAPITALI	487	509	239	4,5	- 53,0
Trasferimenti	400	400	108	..	- 73,0
- da Regioni	200	150	50	- 25,0	- 66,7
- da Comuni e province	200	250	58	25,0	- 76,8
Ammortamenti	87	109	131	25,3	20,2
E) PARTITE FINANZIARIE	350	300	200	- 14,3	- 33,3
H) PAGAMENTI	3.575	4.018	4.393	12,4	9,3
B) PAGAMENTI CORRENTI	2.888	3.263	3.847	13,0	17,9
Personale	1.737	1.934	2.250	11,3	16,3
Acquisto beni e servizi	881	1.030	1.255	16,9	21,8
Interessi	120	137	152	14,2	10,9
Ammortamenti	87	109	131	25,3	20,2
Altri pagamenti correnti	63	53	59	- 15,9	11,3
D) PAGAMENTI DI CAPITALI	287	296	346	3,1	16,9
Costituzione capitali fissi	287	296	346	3,1	16,9
F) PARTITE FINANZIARIE	400	459	200	14,8	- 56,4
SALDI					
1. Disavanzo di parte corrente (B-A)	425	315	- 104	-	-
2. Avanzo c/capitale (D-C)	- 200	- 213	107	-	-
3. Disavanzo (1 + 2)	225	102	3	-	-
4. Attività finanziarie nette (F-E)	50	159	-	-	-
5. Fabbisogno (+) Disponibilità (-) (H-G) = (3 + 4)	275	261	3	-	-

liardi con un incremento del 21,8 %. Nel 1979 si registra una sensibile accelerazione della spesa per costituzione di capitali fissi che ha raggiunto l'importo di circa 346 miliardi con un aumento del 16,9 % sul 1978. I maggiori incrementi sono stati realizzati dalle aziende operanti nel settore degli acquedotti (+ 20,5 %) e del gas (+ 19,3 %) mentre modesto è risultato il contributo delle aziende di trasporto (+ 3,4 %).

5.6 - L'ENEL.

Le risultanze provvisorie di cassa per il 1979 vedono accentuarsi ulteriormente la tendenza, manifestatasi a partire dal 1977, verso un riequilibrio delle operazioni correnti non sufficiente tuttavia a evitare la crescente lievitazione del fabbisogno.

In dettaglio, dai dati al momento disponibili, risulta un avanzo delle partite correnti di 239 miliardi superiore di 218 miliardi a quello conseguito nel 1978 (cfr. Tabella II.24).

Tale risultato è derivato in parte dagli aumenti tariffari disposti verso la metà del 1978 e che hanno inciso interamente sul 1979. In tale anno, invece, le tariffe di vendita dell'energia non hanno subito alcuna variazione, mentre il sovrapprezzo termico, posto, come è noto, a carico dell'utente per rimborsare il maggior costo, rispetto al 1973, dei combustibili impiegati

TABELLA N. II-24. - **Enel: Conto di cassa**
(in miliardi di lire)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
G) INCASSI	4.514	5.190	6.204	15,0	19,5
A) INCASSI CORRENTI	3.901	4.690	5.704	20,2	21,6
Vendita beni e servizi	3.901	4.581	5.614	17,4	22,5
Altri incassi correnti	—	109	90	—	— 17,4
C) INCASSI DI CAPITALI	113	—	—	—	—
Altri incassi di capitali	113	—	—	—	—
E) PARTITE FINANZIARIE	500	500	500	—	—
Altre partite finanziarie	500	500	500	—	—
H) PAGAMENTI	5.450	6.344	7.515	16,4	18,5
B) PAGAMENTI CORRENTI	3.916	4.669	5.465	19,2	17,0
Personale	1.185	1.396	1.633	17,8	17,0
Acquisto beni e servizi	1.785	2.272	2.754	27,3	21,2
Interessi	909	967	1.036	6,4	7,1
Altri pagamenti correnti	37	34	42	— 8,1	23,5
D) PAGAMENTI DI CAPITALI	1.534	1.617	2.050	5,4	26,8
Costituzione capitali fissi	1.534	1.617	2.050	5,4	26,8
F) PARTITE FINANZIARIE	—	58	—	—	—
Aumento depositi bancari	—	58	—	—	—
SALDI					
1. Avanzo (—) disavanzo (+) corrente (B-A)	15	— 21	— 239	—	—
2. Disavanzo in conto capitale (D-C)	1.421	1.617	2.050	—	—
3. Disavanzo (1 + 2)	1.436	1.596	1.811	—	—
4. Attività finanziarie nette (F-E)	— 500	— 442	— 500	—	—
5. Fabbisogno (H-G)	936	1.154	1.311	—	—

TABELLA II-25. - *Altri Enti Amministrazione*

(in miliardi)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
A) INCASSI CORRENTI	808	975	1.218	20,7	24,9
Tributari	81	66	79	18,5	19,7
- diritti	—	—	—	—	—
- indiretti	81	66	79	18,5	19,7
Vendita beni e servizi	90	173	178	92,2	2,9
Contributi sociali	4	5	6	25,0	20,0
Redditi da capitale	33	49	53	48,5	8,2
Trasferimenti	576	620	820	7,6	32,3
- da settore statale.....	274	263	222	4,0	15,6
- da Altri enti A. Centrale	—	18	3	—	83,3
- da Enti mutuo-previd.	255	301	542	18,0	80,1
- da Regioni	15	—	24	—	—
- da Comuni e Province	13	—	—	—	—
- da Estero	19	38	29	100,0	23,7
Altri incassi correnti	24	62	82	158,3	32,3
C) INCASSI DI CAPITALI	446	492	704	10,3	43,1
Trasferimenti	426	456	657	7,0	44,1
- da settore statale.....	367	362	575	1,4	58,8
- da Enti mutuo-previdenziali.....	30	84	67	180,0	20,2
- da Regioni	22	5	11	77,3	120,0
- da Comuni e Province	—	5	4	—	20,0
- da Altri enti A. Locale.....	6	—	—	—	—
- da Estero	1	—	—	—	—
Ammortamenti	20	35	44	75,0	25,7
Altri incassi di capitale	—	1	3	—	200,0
E) PARTITE FINANZIARIE	—	—	—	—	—
Riduzione depositi bancari	—	—	—	—	—
Altre partite finanziarie	—	—	—	—	—
G) TOTALE INCASSI (A+C+E)	1.254	1.467	1.922	17,0	31,0
SALDI					
1. Disavanzo corrente (B—A)	325	60	142	—	—
2. Avanzo (—) Disavanzo (+) conto capitale (D—C)...	— 121	— 126	— 79	—	—
3. Avanzo (—) Disavanzo (+) (1+2)	204	186	221	—	—
4. Attività (—) Passività (+) Finanziarie nette (F—E) ..	—	345	270	—	—
5. Fabbisogno (+) Disponibilità (—) (3+4) = (H—G).	204	159	49	—	—

Centrale: conto consolidato di cassa

di lire)

	Risultati			Variazioni %	
	1977	1978	1979	1978 su 1977	1979 su 1978
B) PAGAMENTI CORRENTI	1.133	915	1.076	— 19,2	17,6
Personale	488	384	426	— 21,3	10,9
Acquisto beni e servizi	440	295	327	— 33,0	10,8
Trasferimenti	147	137	207	— 6,8	51,1
- a Settore statale	17	7	—	— 58,8	—
- a Regioni	11	5	86	— 54,5	—
- a Comuni e province	5	1	1	— 80,0	—
- a Enti ospedalieri	1	—	—	—	—
- a Altri enti A. Locale	2	68	1	—	—
- a Famiglie.....	95	—	76	—	—
- a Imprese	—	21	23	—	9,5
- a Estero	16	35	20	118,7	— 42,9
Interessi	6	18	20	200,0	11,1
Ammortamenti	20	35	44	75,0	25,7
Pagamenti imposte dirette.....	6	7	7	16,7	—
Altri pagamenti correnti	26	39	45	50,0	15,4
D) PAGAMENTI DI CAPITALE	325	366	625	12,6	70,8
Capitali fissi	96	93	114	— 3,1	22,6
Trasferimenti	229	265	503	15,7	89,8
- a Settore statale	200	264	502	32,0	90,2
- a Regioni	4	—	—	—	—
- a Comuni e province	—	—	—	—	—
- a Enti ospedalieri	16	—	—	—	—
- a Altri enti A. Locale	—	—	—	—	—
- a Famiglie.....	—	—	—	—	—
- a Imprese	9	—	—	—	—
- a Estero	—	1	1	—	—
Altri pagamenti di capitali	—	8	8	—	—
F) PARTITE FINANZIARIE	—	345	270	—	— 21,7
Aumento depositi bancari	—	345	270	—	— 21,7
H) TOTALE PAGAMENTI (B+D+F)	1.458	1.626	1.971	11,5	21,2

TABELLA II-25 bis - **Altri Enti Amministrazione**

(in miliardi)

	RISULTATI			VARIAZIONI %	
	1977	1978	1979	1978/1977	1979/1978
A) INCASSI CORRENTI	1.275	1.891	2.111	48,3	11,6
Imposte indirette	1	2	2	100,0	—
Vendita beni e servizi	205	401	466	95,6	16,2
Redditi da capitale	80	105	114	31,3	8,6
Contributi sociali	4 ₂	4	6	—	50,0
Trasferimenti	860	1.230	1.362	43,0	10,7
- da Settore statale	229	257	303	12,2	17,9
- da Altri enti A. Centrale	2	—	1	—	—
- da Enti mutuo-previdenziali	13	34	10	161,5	70,6
- da Regioni	378	393	428	4,0	8,9
- da Comuni e Province	238	546	620	129,4	13,6
- da Famiglie	—	—	—	—	—
- da Imprese	—	—	—	—	—
Altri incassi correnti	125	149	161	19,2	8,1
C) INCASSI DI CAPITALI	1.019	1.131	1.819	11,0	60,8
Trasferimenti	954	1.037	1.712	8,7	65,1
- da Settore statale	787	821	1.407	4,3	71,4
- da Altri enti A. Centrale	—	—	—	—	—
- da Regioni	167	196	305	17,4	55,6
- da Comuni e Province	—	—	—	—	—
- da Famiglie	—	20	—	—	—
- da Imprese	—	—	—	—	—
Ammortamenti	55	64	76	16,4	18,8
Altri incassi di capitale	10	30	31	200,0	3,3
E) PARTITE FINANZIARIE	—	—	—	—	—
G) TOTALE INCASSI (A+C+E)	2.294	3.022	3.930	31,7	30,0
SALDI					
1. Avanzo (—) di parte corrente (B—A)	155	75	214	—	—
2. Disavanzo (+) di conto capitale (D—C)	199	78	334	—	—
3. Avanzo (—) Disavanzo (+) (1+2)	44	3	120	—	—
4. Attività (—) Passività (+) finanziarie nette (F—E) ..	62	200	173	—	—
5. Fabbisogno (H—G) = (3+4)	106	197	53	—	—

locale: conto consolidato di cassa

di lire)

	RISULTATI			VARIAZIONI %	
	1977	1978	1979	1978/1977	1979/1978
B) PAGAMENTI CORRENTI	1.120	1.966	2.325	75,5	18,3
Personale	463	846	1.016	82,7	20,1
Acquisto beni e servizi	302	555	695	83,8	25,2
Trasferimenti	155	293	316	89,0	7,8
- a Settore statale	83	126	130	51,8	3,2
- a Altri enti A. Centrale	—	18	3	—	83,3
- a Enti mutuo-previdenziali	—	—	—	—	—
- a Enti ospedalieri	—	12	13	—	8,3
- a Famiglie.....	49	111	130	126,5	17,1
- a Imprese	23	26	40	13,0	53,8
Interessi	119	158	158	32,8	—
Ammortamenti	55	64	76	16,4	18,8
Pagamenti imposte dirette.....	5	7	7	40,0	—
Altri pagamenti correnti	21	43	57	104,8	32,6
D) PAGAMENTI DI CAPITALI	1.218	1.053	1.485	13,5	41,0
Costituzione capitali fissi	959	859	1.106	10,4	28,8
Trasferimenti	259	188	373	27,4	98,4
- a Settore statale	41	46	57	12,2	23,9
- a Altri enti A. Centrale	6	—	—	—	—
- a Comuni e Province	—	—	1	—	—
- a Regioni	—	23	65	—	182,6
- a Imprese	212	119	250	43,9	110,1
Altri pagamenti di capitali	—	6	6	—	—
F) PARTITE FINANZIARIE	62	200	173	222,6	13,5
Aumento depositi bancari	62	200	173	222,6	13,5
H) TOTALE PAGAMENTI (B+D+F)	2.400	3.219	3.983	34,1	23,7

nella produzione di energia elettrica è stato modificato in misura consistente dal CIP solamente a fine settembre (provvedimento n. 35/1979).

Il rilevato maggiore avanzo della gestione corrente non ha tuttavia evitato un ulteriore aumento da 1.596 a 1.811 miliardi del disavanzo a seguito del consistente aumento delle spese per investimento (da 1.617 a 2.050 miliardi, con un tasso di incremento pari al 26,8%).

A parziale copertura di tale disavanzo si sono avuti nel corso dell'anno conferimenti al fondo di dotazione per 500 miliardi, di cui 400 relativi alla legge 5 maggio 1976, n. 206 e 100 al decreto-legge 12 novembre 1979, n. 574 (nel 1978 i conferimenti erano stati pari a miliardi 442).

Conseguentemente il fabbisogno da coprire con il ricorso al mercato è risultato pari a miliardi 1.311 contro miliardi 1.154 nel 1978.

Rispetto alle stime formulate all'inizio dell'anno il fabbisogno è risultato superiore a quello preventivato (miliardi 1.100). Va peraltro precisato come tale scostamento sia da attribuire ai minori conferimenti al fondo di dotazione inizialmente previsti in miliardi 1.000.

Con riferimento ai diversi aggregati di bilancio da sottolineare un aumento pressoché compensativo, rispetto alle previsioni, degli introiti e delle spese per vendita e acquisto di beni e servizi e minori realizzazioni nel settore degli investimenti (miliardi 2.050 in luogo di miliardi 2.323).

5.7. – GLI ALTRI ENTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALE E LOCALE.

Nel 1979 è continuata l'azione di ristrutturazione e riforma del settore attraverso lo scioglimento di Enti e il passaggio delle funzioni, del personale e del patrimonio alle regioni. Nel marzo del 1979, con decreti del Presidente della Repubblica, sono passate alle regioni le competenze di circa 20 Enti, tra i quali si segnalano per importanza l'UMA, l'ENAL e, per la parte trasferita, l'Ente cellulosa e carta. Nel corso del 1979, inoltre, con due decreti legge, successivamente decaduti, il Governo ha proposto il trasferimento ai comuni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell'ambito regionale.

Nell'anno in esame le spese correnti degli Enti dell'Amministrazione locale si sono ragguagliate a 2.325 miliardi con un aumento del 18,3 % sul 1978. Le spese in conto capitale sono aumentate del 40 %. In tale ambito acquistano importanza gli Enti economici locali (quali le comunità montane, gli Istituti autonomi case popolari, ecc.) le cui spese d'investimento hanno raggiunto un livello di 820 miliardi con un aumento di oltre il 30 % sul 1978. A partire dal 1978, diversamente dalle precedenti edizioni della Relazione, questi Enti non comprendono l'attività del Fondo di solidarietà della Regione Siciliana che è stata inclusa nelle regioni. Viceversa il settore si è allargato con l'evoluzione di alcune amministrazioni operanti nell'ambito locale tra cui hanno rilevanza i consorzi socio-sanitari.

Gli altri enti dell'Amministrazione centrale, che comprendono gli enti economici nazionali, gli enti di ricerca operanti nella sfera pubblica e gli enti nazionali di assistenza le cui funzioni non sono state trasferite alle regioni, hanno registrato, nel corso del 1979, un aumento delle spese correnti pari al 17,6 %. Nell'anno precedente si era invece verificata una sensibile diminuzione per effetto dei provvedimenti di decentramento delle funzioni che hanno comportato il passaggio di molti enti dalla sfera nazionale a quella locale.