

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4017

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

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

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987
e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989

Presentato il 29 settembre 1986

PAGINA BIANCA

ONOREVOLI DEPUTATI! — La Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica hanno recentemente adottato, com'è noto, rispettivamente una risoluzione (il 17 u.s.) ed un ordine del giorno (il 18 u.s.) — di pressoché identico contenuto — con cui recepiscono nella sostanza i contenuti del documento governativo di programmazione finanziaria concernente « obiettivi e strumenti della manovra di bilancio per il triennio 1987-1989 » e ne formalizzano il ruolo centrale che esso è chiamato a svolgere nel nuovo processo decisionale di finanza pubblica che viene per tal modo ad articolarsi nelle due fasi — cui partecipano congiuntamente Governo e Parlamento — della definizione degli obiettivi macrofinanziari e della loro successiva attuazione attraverso la manovra di bilancio.

Più specificatamente, quest'ultima dovrà incentrarsi per un verso nella legge finanziaria, il cui ambito normativo peraltro dovrà essere mantenuto entro un confine ben preciso di integrazioni a disposizioni aventi riflessi finanziari diretti e quantificabili nei loro effetti contabili e, per l'altro verso, ove necessario, in altri provvedimenti i cui contenuti — anche se non compresi nella legge finanziaria — dovranno svolgersi con un *iter* deliberativo temporalmente parallelo.

Il nuovo percorso procedurale definito dal Parlamento per i documenti finanziari dello Stato — cui si è appena accennato e che viene più puntualmente illustrato in sede di relazione al disegno di legge finanziaria per il 1987 — non ha in particolare comportato riflessi diretti nella impostazione del progetto di bilancio a legislazione vigente per l'anno 1987 e per il triennio 1987-1989 se non per quanto concerne gli obiettivi macrofinanziari che,

in quanto fissati già lo scorso giugno in sede di prima elaborazione del menzionato documento di programmazione finanziaria, si sono comunque potuti porre a base delle nuove previsioni a legislazione vigente.

Da un punto di vista strutturale pertanto il nuovo progetto di bilancio a legislazione vigente non presenta alcuna innovazione sostanziale, ove si escluda il fatto che esso si arricchisce di un ulteriore stato di previsione della spesa, quello relativo al Ministero dell'ambiente, la cui istituzione è stata disposta con la legge n. 349/1986.

* * *

Sotto il profilo contenutistico, sia pure nei ristretti margini consentiti dall'applicazione del criterio della legislazione vigente, il progetto di bilancio dello Stato per il 1987 e per il triennio 1987-1989 configura proposte che si pongono in linea con gli obiettivi posti a base del richiamato documento governativo di programmazione finanziaria.

Si è, in particolare, precisato che la manovra di medio termine per il riequilibrio dei conti pubblici e, conseguentemente, del bilancio dello Stato deve mirare:

a stabilizzare per il triennio 1987-1989 la pressione tributaria ad un livello percentuale del PIL pari a quello programmato per il 1986;

a contenere le spese correnti, al netto degli interessi, ad un livello di crescita zero in termini reali, con un incremento nominale quindi del 4 per cento per il 1987 e del 3 per cento per ciascuno dei due anni successivi;

a qualificare le spese in conto capitale anche mediante un incremento in termini reali e, più specificatamente, assegnando ad esse un incremento dell'ordine del 7,5 per cento per il 1987 e leggermente inferiore per ciascuno dei due anni successivi.

Dalla realizzazione di questi obiettivi può infatti conseguire, nell'arco di quattro-cinque anni - in assenza di sfavorevoli condizioni - l'azzeramento del disavanzo corrente (al netto degli interessi) delle Amministrazioni pubbliche, ed il conseguimento, e la stabilizzazione, di un più accettabile rapporto debito pubblico-PIL.

La conformità delle previsioni del nuovo progetto di bilancio agli indirizzi indicati dal Parlamento potrà ovviamente emergere solo dalla congiunta considerazione delle previsioni a legislazione vigente e della manovra di bilancio proposta con il correlativo disegno di legge finanziaria e le altre contestuali iniziative legislative e verrà analiticamente illustrata in sede di Relazione previsionale e programmatica.

In questa sede, pertanto, ci si limita, da un lato, a precisare le modalità con cui il criterio della « legislazione vigente » ha trovato concreta applicazione nelle previsioni 1987 e, dall'altro lato, a definire i termini omogenei di raffronto delle nuove previsioni con quelle assestate 1986.

Sul versante delle entrate il criterio della « legislazione vigente » è stato attuato valutando la misura dei proventi tributari ed extratributari con riferimento alle disposizioni fiscali e parafiscali che la normativa in vigore prevede operanti per l'anno 1987.

Per quanto più specificatamente attiene alle entrate tributarie - com'è ormai tradizione da diversi anni - l'esercizio previsionale si avvale delle ipotesi di variazioni del quadro macroeconomico specificate nella Relazione previsionale e programmatica.

Analogamente si procede dal lato delle spese.

Per queste si è innanzitutto utilizzato un preciso riferimento metodologico - legislativamente accolto nella legge di riforma n. 468/1978 - per l'individuazione e catalogazione dei fattori di variazione rispetto alle previsioni dell'anno in corso.

Prescindendo dalla voce relativa agli interessi, che richiede l'adozione di criteri ed ipotesi del tutto peculiari, per le restanti categorie di spesa i fattori di variazione rispetto alle previsioni assestate dell'anno in corso si possono infatti ricondurre sostanzialmente a tre fatti-specie:

a) variazioni predeterminate da provvedimenti legislativi preesistenti o intervenuti successivamente alla definizione del bilancio di previsione 1986;

b) variazioni che, sebbene non legate direttamente a specifiche disposizioni legislative, costituiscono tuttavia oneri inderogabili essendo vincolate a particolari meccanismi che autonomamente regolano l'evoluzione di questo tipo di spese;

c) variazioni per il cosiddetto « fabbisogno » delle Amministrazioni, per considerare gli stanziamenti aggiuntivi indispensabili ad assicurare l'operatività dei vari servizi statali.

Queste ultime, peraltro, concorrono in misura modesta nella complessiva determinazione dell'incremento di spesa per il 1987.

Esse, infatti, pur rappresentando una fascia di variazioni che potrebbe definirsi discrezionale, di fatto costituiscono una quota non contenibile, pena il decadimento del livello di attività dei vari uffici statali. In considerazione di ciò ad esse mediamente si è applicato un tasso di incremento pari al tasso di inflazione programmato.

In ordine alla previsione di spesa per interessi le ipotesi utilizzate sono state in realtà derivate dall'analisi delle tendenze in atto per la struttura del debito, l'evoluzione del fabbisogno e dei tassi di interesse.

Per quanto concerne le modalità di copertura del fabbisogno si è tenuto conto dell'esigenza di controllare la base monetaria per il Tesoro entro limiti che consentano di non esercitare una pressione sulla dinamica inflazionistica e di contenere il costo della emissione di titoli, in osservanza, comunque, del vincolo tecnico che impone di mantenere lo sbilancio del conto corrente di Tesoreria con la Banca d'Italia entro l'ammontare massimo del 14 per cento delle spese finali previste in bilancio.

Giova, comunque, evidenziare che l'ammontare del debito esistente determina di per sé il 90 per cento della spesa per interessi e che la politica dei tassi produce solo il 10 per cento dei suoi effetti nell'anno in cui viene adottata, mentre il principale impatto lo esercita sul fabbisogno dell'anno successivo.

In particolare, si vuole sottolineare che i sistemi di indicizzazione dei CCT e di emissione dei BOT portano ad attribuire maggior rilievo, ai fini della determinazione degli oneri per interessi per il 1987, al livello dell'inflazione e dei tassi del 1986, anziché a quelli del 1987.

Le previsioni 1987 considerano anche gli effetti del decreto-legge n. 556/1986

con il quale viene disposta la tassazione degli interessi sui titoli di Stato, tassazione che — per il suo sostanziale carattere di neutralità sul rendimento dei titoli — comporterà un corrispondente rialzo dei tassi di interesse per i titoli di nuova emissione.

Il quadro di sintesi, per competenza e cassa, delle proposte di previsione per il 1987 a legislazione vigente, quali sono risultate dall'applicazione dei criteri appena precisati, trova esposizione nella Tabella n. 1 a raffronto con le proposte di assestamento per l'anno in corso.

* * *

Le previsioni di spesa per il 1987 a legislazione vigente presentano, peraltro, nei confronti delle previsioni assestate dell'anno in corso sostanziali fattori di disomogeneità essenzialmente riconducibili alla diversa entità di operazioni per regolazione di debiti pregressi del 1986 (miliardi 27.554 e 27.278 rispettivamente per le previsioni di competenza e di cassa) e quelle del 1987 (miliardi 300 per le previsioni sia di competenza che di cassa).

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI 1987 A LEGISLAZIONE VIGENTE

	BILANCIO	
	Previsioni iniziali	
	Al lordo delle regolazioni debitorie 1	Al netto delle regolazioni debitorie (a) 2
A. COMPETENZA		
Entrate tributarie	188.527	188.527
Altre entrate	50.620	50.620
	239.147	239.147
Spese correnti al netto degli interessi	259.899	235.012
Interessi	70.991	70.991
Spese correnti	330.890	306.003
Spese in conto capitale	71.878	71.878
	402.768	377.881
Rimborso di prestiti	46.013	46.013
	448.781	423.894
Saldo netto da finanziare al netto degli interessi	92.630	67.743
Saldo netto da finanziare	163.621	138.734
Ricorso al mercato	209.634	184.747
 (a) Le regolazioni debitorie concernono:		
trattamenti degli invalidi civili erogati dalle Poste e non contabilizzati in bilancio		1.955
regolazioni contabili delle entrate erariali riscosse dalla Sicilia e Sardegna		2.330
cessate gestioni agricolo-alimentari condotte per conto dello Stato		447
ripiano esposizione debitoria ex enti ospedalieri ed altre		1.155
ripiano del disavanzo patrimoniale della C.I.G. al 31 dicembre 1985		19.000
interessi arretrati dovuti alla Cassa DD.PP. sui conti da essa accessi presso la Tesoreria statale		—
		24.887

N.B. Per motivi di omogeneità le previsioni iniziali ed assestate di spesa per il 1986 esposte nella pre-rimborso delle rate di ammortamento dei mutui assunti sino al 31 dicembre 1982 dagli enti locali

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA N. 1.

A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI 1986 INIZIALI ED ASSESTATE

1986	Previsioni 1987 a legislazione vigente		Variazioni 1987 su 1986 assestate		
Previsioni assestate		Al lordo delle regolazioni debitorie	Al netto delle regolazioni debitorie (a)	In valori assoluti	In termini percentuali
Al lordo delle regolazioni debitorie	Al netto delle regolazioni debitorie (a)				
3	4	5	6	7 = 6/4	
(in miliardi di lire)					
190.583	190.583	203.684	203.684	13.101	6,9
54.659	54.659	56.510	56.510	1.851	3,4
245.242	245.242	260.194	260.194	14.952	6,1
263.741	236.463	240.159	239.859	3.396	1,4
71.580	71.304	71.273	71.273	— 31	..
335.321	307.767	311.432	311.132	3.365	1,1
73.846	73.846	72.005	72.005	— 1.841	— 2,5
409.167	381.613	383.437	383.137	1.524	0,4
46.013	46.013	22.453	22.453	— 23.560	— 51,2
455.180	427.626	405.890	405.590	— 22.036	— 5,1
92.345	65.067	51.970	51.670	— 13.397	— 20,6
163.925	136.371	123.243	122.943	— 13.428	— 9,8
209.938	182.384	145.696	145.396	36.988	— 20,3
	2.206		—		
	4.470		—		
	447		300		
	1.155		—		
	19.000		—		
	276		—		
	<u>27.554</u>		<u>300</u>		

sente Tabella considerano, a differenza dei documenti ufficiali, l'onere di miliardi 3.653 - concernente il per finalità di investimento - fra le spese in conto capitale, anziché fra le spese correnti.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	BILANCIO	
	Previsioni iniziali	
	Al lordo delle regolazioni debitorie 1	Al netto delle regolazioni debitorie (a) 2
B. CASSA		
Entrate tributarie	187.807	187.807
Altre entrate	48.722	48.722
	236.529	236.529
Spese correnti al netto degli interessi	262.844	237.957
Interessi	71.009	71.009
Spese correnti	333.853	308.966
Spese in conto capitale	79.291	79.291
	413.144	388.257
Rimborso di prestiti	46.035	46.035
	459.179	434.292
Saldo netto da finanziare al netto degli interessi	105.606	80.719
Saldo netto da finanziare	176.615	151.728
Ricorso al mercato	222.650	197.763

(a) Le regolazioni debitorie concernono:

trattamenti degli invalidi civili erogati dalle Poste e non contabilizzati in bilancio	1.955
regolazioni contabili delle entrate erariali riscosse dalla Sicilia e Sardegna cessate gestioni agricolo-alimentari condotte per conto dello Stato	2.330
ripiano esposizione debitoria ex enti ospedalieri ed altre	447
ripiano del disavanzo patrimoniale della C.I.G. al 31 dicembre 1985	1.155
interessi arretrati dovuti alla Cassa DD.PP. sui conti da essa accesi presso la Tesoreria statale	19.000
	—
	24.887

N.B. Per motivi di omogeneità le previsioni iniziali ed assestate di spesa per il 1986 esposte nella pre rimborso delle rate di ammortamento dei mutui assunti sino al 31 dicembre 1982 dagli enti locali

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: TABELLA N. 1.

1986	Previsioni 1987 a legislazione vigente			Variazioni 1987 su 1986 assestate	
Previsioni assestate		Al lordo delle regolazioni debitorie	Al netto delle regolazioni debitorie (a)	In valori assoluti	In termini percentuali
Al lordo delle regolazioni debitorie	Al netto delle regolazioni debitorie (a)				
3	4	5	6	7 = 6/4	
(in miliardi di lire)					
197.314	197.314	200.976	200.976	3.662	1,9
55.763	55.763	56.155	56.155	392	0,7
253.077	253.077	257.131	257.131	4.054	1,6
284.427	257.149	240.195	239.895	— 17.254	— 6,7
70.924	70.924	71.417	71.417	493	0,7
355.351	328.073	311.612	311.312	— 16.761	— 5,1
88.660	88.660	79.228	79.228	— 9.432	— 10,6
444.011	416.733	390.840	390.540	— 26.193	— 6,3
46.049	46.049	22.477	22.477	— 23.572	— 51,2
490.060	462.782	413.317	413.017	— 49.765	— 10,8
120.010	92.732	62.292	61.992	— 30.740	— 33,2
190.934	163.656	133.709	133.409	— 30.247	— 18,5
236.983	209.705	156.186	155.886	— 53.819	— 25,7
	2.206		—		
	4.470		—		
	447		300		
	1.155		—		
	19.000		—		
	—		—		
	27.278		300		

sente Tabella considerano, a differenza dei documenti ufficiali, l'onere di miliardi 3.653 - concernente il per finalità di investimento - fra le spese in conto capitale, anziché fra le spese correnti.

Pertanto, nella Tabella n. 1 si presenta, sia per la competenza che per la cassa, un quadro di sintesi del raffronto delle previsioni iniziali ed assestate 1986 con le previsioni a legislazione vigente 1987, al lordo ed al netto delle ricordate operazioni per regolazioni di debiti pregressi.

Con riferimento ai dati netti, il raffronto delle nuove previsioni con quelle assestate 1986 evidenzia:

per le entrate finali, un incremento sia delle previsioni di competenza (+ miliardi 14.952) che di quelle di cassa (+ miliardi 4.054); l'incremento in termini di competenza è dovuto sia alle entrate tributarie (+ miliardi 13.101), sia a quelle non tributarie (+ miliardi 1.851); anche in termini di cassa, l'aumento è soprattutto dovuto al comparto tributario (+ miliardi 3.662), in quanto le altre entrate presentano soltanto modesto aumento (+ miliardi 392);

per le spese finali, un incremento netto in termini di competenza (+ miliardi 1.524, di cui 3.365 riferentisi alle spese correnti) e un decremento in termini di cassa (— miliardi 26.193 interessanti sia i pagamenti correnti, per miliardi 16.761, che quelli in conto capitale, per miliardi 9.432).

Le previsioni assestate 1986, rettifiche sulla scorta delle operazioni rappresentate nella richiamata Tabella n. 1, sono assunte nel prosieguo della presente relazione come termine omogeneo di raffronto per le nuove previsioni di competenza 1987 a legislazione vigente, queste ultime a loro volta depurate delle richiamate regolazioni debitorie (miliardi 300).

Più specificatamente, qui di seguito vengono ora brevemente illustrati i dati relativi:

al bilancio di competenza 1987;

al bilancio di cassa 1987;

al bilancio pluriennale 1987-1989.

A) BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO.

1. — Le previsioni di competenza per l'anno finanziario 1987, depurate per la spesa delle ricordate regolazioni debitorie per 300 miliardi, sono riepilogate nella Tabella n. 2 e poste a raffronto con le previsioni assestate 1986 anch'esse al netto delle regolazioni debitorie (miliardi 27.554).

Il raffronto in particolare è operato nei confronti delle previsioni 1986, quali risultano dall'assestamento proposto dal Governo (A.C. n. 3883) e dalle rettifiche di omogeneità apportate allo stesso e già illustrate (Tabella n. 1).

In particolare la Tabella n. 2 pone in evidenza, nell'ambito delle operazioni di natura finale, una crescita sia per le entrate (+ miliardi 14.952, pari al 6,1 per cento, di cui miliardi 13.101, pari a + 6,9 per cento, di carattere tributario), sia per le spese (+ miliardi 1.524), quale risultante quest'ultima di un aumento delle spese correnti (+ miliardi 3.365, pari a + 1,1 per cento) - quelle al netto degli interessi aumentano di 3.396 miliardi, pari a + 1,4 per cento - e di una riduzione delle spese in conto capitale (— miliardi 1.841 pari a — 2,5 per cento).

Il descritto andamento delle nuove previsioni di entrata e di spesa finali si è riflesso in un miglioramento dei correlativi saldi di bilancio, e più precisamente:

del risparmio pubblico, il cui livello negativo è risultato nelle nuove previsioni di 51.335 miliardi, mentre nelle previsioni assestate 1986 si ragguagliava a miliardi 63.150;

del saldo netto da finanziare, attestatosi sul livello di 122.943 miliardi, contro 136.371 delle previsioni assestate 1986;

dell'indebitamento netto, passato da 128.698 a 116.675 miliardi, con un miglioramento di miliardi 12.023.

Infine, il ricorso al mercato - che misura l'eccedenza delle spese complessive sulle entrate finali - passa fra le previsioni assestate 1986 e le nuove previsioni da

182.384 a 145.396 con un miglioramento quindi di 36.988 miliardi: tale fenomeno consegue soprattutto alla forte contrazione nella nuova previsione delle spese per rimborso di prestiti, attestatesi in 22.453 miliardi contro i 46.013 delle previsioni assestate 1986.

Le previsioni di competenza 1987, dianzi sinteticamente illustrate, non possono comunque correttamente valutarsi ove non si tenga conto:

in primo luogo della loro costruzione sulla scorta del criterio della legisla-

zione vigente, che ha prodotto notevoli effetti di contenimento sulle operazioni di entrata e, soprattutto, di spesa;

in secondo luogo del fatto che le previsioni assestate 1986 sono comprensive della manovra di finanza pubblica attuata con la correlativa legge finanziaria.

Nei successivi paragrafi si analizzano, distintamente per l'entrata e per la spesa, le previsioni 1987 a legislazione vigente a raffronto con le previsioni assestate 1986 rettificata nei termini anzidetti.

TABELLA N. 2.

BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO

Risultati di sintesi e differenziali delle previsioni 1986 assestate a
raffronto con le previsioni iniziali 1987

(Dati al netto delle regolazioni debitorie)

(in miliardi di lire)

	1986	1987	Variazioni
	Previsioni assestate rettificate	Previsioni a legislazione vigente	
ENTRATE			
Titolo I - Tributarie	190.583	203.684	13.101
Titolo II - Extratributarie	54.034	56.113	2.079
Titolo III - Entrate per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti	625	397	— 228
Totale entrate finali	245.242	260.194	14.952
SPESE			
Titolo I - Spese correnti	307.767	311.132	3.365
(spese correnti al netto degli interessi)	(236.463)	(239.859)	(3.396)
Titolo II - Spese in conto capitale	73.846	72.005	— 1.841
Totale spese finali	381.613	383.137	1.524
Titolo III - Rimborso di prestiti	46.013	22.453	— 23.560
Totale complessivo spese	427.626	405.590	— 22.036
RISULTATI DIFFERENZIALI			
Risparmio pubblico	63.150	51.335	— 11.815
Saldo netto da finanziare	136.371	122.943	— 13.428
Ricorso al mercato	182.384	145.396	— 36.988
Indebitamento netto	128.698	116.675	— 12.023

2. — Le nuove previsioni di entrate finali, a raffronto con quelle assestate dell'esercizio 1986, sono analizzate per titoli e categorie nella Tabella n. 3.

Tali nuove previsioni presentano nel complesso un incremento di miliardi 14.952 (+ 6,1 per cento) conseguente ad aumenti di miliardi 13.101 (+ 6,9 per cento) dei cespiti tributari e di miliardi 2.079 (+ 3,8 per cento) delle entrate extratributarie e a una riduzione di miliardi 228 (— 36,5 per cento) delle entrate per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti.

Nell'ambito del comparto tributario, in riferimento all'indicato valore medio, è prevista una crescita meno dinamica del gettito riferito all'imposizione diretta (+ 6 per cento) e più accentuata per quello derivante dall'imposizione indiretta (+ 8 per cento).

Le motivazioni di tale andamento, anomalo rispetto alle tendenze degli ultimi anni, sono soprattutto di ordine legislativo.

Concorrono infatti a limitare la crescita del gettito derivante dall'imposizione diretta due noti provvedimenti:

la legge n. 17/1985, recante disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto e di imposte sul reddito, per la quale nel 1986 si verifica il cumulo tra l'intero gettito versato per autotassazione sui più elevati imponibili determinatisi per il 1985 a seguito delle nuove norme e la quota versata in acconto per gli imponibili del 1986. Nel 1987, invece, il versamento riferito ai maggiori imponibili 1986 sarà limitato al solo saldo con un riflesso differenziale valutabile nell'ordine di miliardi 2.000;

la legge n. 121/1986, recante riforma dell'IRPEF, con un'incidenza in ter-

mini di minori entrate per il 1987 stimata in miliardi 7.580 contro miliardi 5.380 nel 1986.

Sotto il profilo normativo tale effetto riduttivo è parzialmente compensato dal maggior gettito riveniente dal decreto-legge 19 settembre 1986, n. 556, recante la tassazione degli interessi e proventi di titoli e obbligazioni esenti stimato in miliardi 1.350.

Frena la crescita del gettito derivante dall'imposizione diretta anche la minore dinamicità di alcune ipotesi del quadro macro-economico assunto a riferimento.

In particolare per l'imposta sostitutiva l'effetto combinato delle ipotesi di una riduzione nel 1986 dei tassi passivi e di una crescita dei depositi porterebbe a prevedere una contrazione, per il 1987, del gettito previsto nel bilancio assestate 1986 di miliardi 290, come visto, ampiamente compensata dalle maggiori entrate per il decreto-legge n. 556/86.

Per l'imposizione indiretta l'indicato tasso di crescita — significativo non solo perché superiore a quello dell'imposizione diretta, ma anche perché va tenuta presente la natura « specifica » di molti cespiti del comparto — è favorito, in misura rilevante, dagli adeguamenti dell'imposizione fiscale sui prodotti petroliferi alle oscillazioni dei prezzi medi industriali degli stessi prodotti sui mercati europei adottati nei primi nove mesi del 1986.

In proposito va precisato che mentre le previsioni assestate 1986 considerano a tale riguardo solo un maggior gettito di miliardi 2.000 (sui 2.616 miliardi derivanti dai provvedimenti adottati a tutto il 16 maggio), su quelle per il 1987 incide un maggior gettito, per i provvedimenti adottati al 20 settembre, pari a miliardi 4.790.

TABELLA N. 3.

BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO

Analisi delle previsioni di entrate finali per il 1986 assestate a
raffronto con le previsioni iniziali 1987.

(in miliardi di lire)

	1986	1987	Variazioni
	Previsioni asestate rettificate	Previsioni a legislazione vigente	
ENTRATE TRIBUTARIE			
Imposte sul patrimonio e sul reddito	110.021	116.669	6.648
Tasse e imposte sugli affari	54.966	58.651	3.685
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	19.324	21.868	2.544
Monopoli	5.192	5.396	204
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	1.080	1.100	20
Totale entrate tributarie	190.583	203.684	13.101
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE			
Proventi speciali	369	411	42
Proventi dei servizi pubblici minori	1.502	1.912	410
Proventi dei beni dello Stato	272	312	40
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	139	553	414
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	3.745	2.419	— 1.326
Recuperi, rimborsi e contributi	40.733	42.775	2.042
Partite che si compensano nella spesa	7.274	7.731	457
Totale entrate extratributarie	54.034	56.113	2.079
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI			
Vendita di beni immobili ed affrancazione di canoni	6	7	1
Ammortamento di beni patrimoniali	297	372	75
Rimborsi di anticipazioni e crediti vari del Tesoro	322	18	— 304
	625	397	— 228
Totale entrate finali	245.242	260.194	14.952

Sul relativamente modesto aumento delle entrate extratributarie influiscono soprattutto:

l'esaurimento entro il 1986 delle rate dovute dall'INPS per interessi sulle anticipazioni di Tesoreria (miliardi 1.128 considerati nelle previsioni assestate per il 1986);

la contrazione da miliardi 2.600 a miliardi 2.400 delle retrocessioni di interessi quale riflesso della riduzione, in conseguenza della discesa dei tassi sui titoli del debito pubblico, del margine da accreditare da parte dell'Istituto di emissione;

la considerazione nelle previsioni assestate per il 1986 di introiti riassegnati a specifici capitoli di spesa e come tali iscrivibili solo nel corso dell'esercizio sulla scorta delle relative quietanze (miliardi 485) e di introiti *una tantum* (miliardi 300 per maggiorazione straordinaria del canone di concessione dovuto dalla SIP) o del tutto eventuali quali il versamento da parte dell'Amministrazione postale di somme risultate esuberanti su quelle anticipate per il pagamento delle pensioni (miliardi 230).

Anche la riduzione degli introiti per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti è determinata dalla considerazione nelle previsioni assestate per il 1986 di introiti riassegnati, pari a miliardi 305.

3. — Per la spesa, le nuove previsioni nette di competenza per operazioni fi-

nali sono analizzate per categorie economiche nella Tabella n. 4 a raffronto con le corrispondenti previsioni assestate 1986.

Il raffronto — lo si è già notato — evidenzia una crescita delle nuove spese finali (+ miliardi 1.524) derivante dall'incremento di miliardi 3.365 delle spese correnti e dalla riduzione di miliardi 1.841 di quelle in conto capitale.

L'evoluzione accrescitiva delle spese correnti è in particolare la risultante della forte flessione fatta registrare dai trasferimenti correnti (— miliardi 14.593) e dagli interessi (— miliardi 31) e degli incrementi di tutti i restanti aggregati.

Le spese per il personale in servizio si sono in particolare attestate nelle nuove previsioni sul livello di 49.152 miliardi con un incremento sulle previsioni assestate 1986 di 2.874 miliardi, pari al 6,2 per cento.

Tale incremento si pone in relazione, oltretutto con l'evoluzione naturale degli oneri e con le variazioni della consistenza numerica, soprattutto con la maggiorazione dei contributi di malattia — disposta dall'articolo 31 della legge finanziaria 1986 — e con l'indennità integrativa speciale 1986, e relativi effetti di trascinamento sul 1987, atteso che la previsione assestate 1986 per il personale non sconta gli effetti né della maggiorazione dei contributi di malattia — da versare per il solo 1986 — né dell'indennità integrativa i cui oneri sono ancora ricompresi sull'apposito fondo da ripartire classificato fra le somme non attribuibili.

TABELLA N. 4.

BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO

Analisi economica delle previsioni di spese finali per il 1986 assestate
a raffronto con le previsioni iniziali 1987

(Dati al netto delle regolazioni debitorie)

(in miliardi di lire)

	1986	1987	Variazioni
	Previsioni asestate rettificate	Previsioni a legislazione vigente	
SPESE CORRENTI			
Organi costituzionali	742	833	91
Personale in attività	46.278	49.152	2.874
Personale in quiescenza	14.130	15.625	1.495
Acquisto di beni e servizi	16.793	18.036	1.243
Trasferimenti	116.928	102.335	— 14.593
Interessi	71.304	71.273	— 31
Poste correttive e compensative delle entrate	11.350	12.805	1.455
Ammortamenti	297	373	76
Somme non attribuibili	29.945	40.700	10.755
Totale spese correnti	307.767	311.132	3.365
SPESE IN CONTO CAPITALE			
Beni ed opere immobiliari	3.293	3.927	634
Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	272	199	— 73
Trasferimenti	44.079	49.506	5.427
Partecipazioni azionarie e conf.	2.692	806	— 1.886
Anticipazioni per fini produttivi	2.058	2.101	43
Anticipazioni per fini non produttivi	3.245	3.379	134
Somme non attribuibili	18.207	12.087	— 6.120
Totale spese in conto capitale	73.846	72.005	— 1.841
Totale spese finali	381.613	383.137	1.524

Va peraltro avvertito che l'indicata previsione di miliardi 49.152 per il 1987 non tiene conto:

dell'indennità integrativa speciale per l'anno 1987, il cui ammontare - pari a circa 400 miliardi - è iscritto sull'apposito fondo da ripartire ricompreso nelle somme non attribuibili;

degli oneri in corso di definizione, per i quali sono accantonati circa 400 miliardi sul fondo globale di parte corrente (soprattutto personale della scuola);

degli oneri per l'incentivazione al personale, di cui all'articolo 6, comma 6, della legge finanziaria 1986, iscritti sull'apposito fondo da ripartire per miliardi 470 con riferimento peraltro anche al personale delle Aziende autonome;

degli oneri per il rinnovo del contratto dei pubblici dipendenti per il triennio 1986-1988 iscritti in parte sugli appositi fondi da ripartire (miliardi 1.084 con riferimento anche al personale delle Aziende autonome) - ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge finanziaria 1986 - ed in parte da individuare da parte della nuova legge finanziaria e, più specificatamente, per l'ammontare necessario ad assicurare una crescita complessiva in linea con il tasso programmato di inflazione.

A quest'ultimo proposito va ricordato che tale procedura consegue dalle disposizioni normative contemplate nella legge quadro sul pubblico impiego (legge n. 93 del 1983), che all'articolo 15 espressamente prevede che « l'onere derivante dalla contrattazione collettiva sarà determinato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria ».

La nuova previsione di spesa 1987 per il personale in quiescenza (miliardi 15.625) si eleva rispetto a quella assestata 1986 di 1.495 miliardi (+ 10,6 per cento).

L'indicata lievitazione, riferentesi per miliardi 1.375 ai trattamenti definitivi, consegue in larga misura dall'accresciuto numero dei pensionati e dal vigente meccanismo di adeguamento automatico dei trattamenti.

Le spese per l'acquisto di beni e servizi sono state previste per il 1987 in 18.036 miliardi con un incremento sulle previsioni assestate 1986 di miliardi 1.243 (+ 7,4 per cento): tale incremento si riferisce per miliardi 842 (+ 8,7 per cento) alle occorrenze dell'Amministrazione della difesa; la restante parte dell'incremento ha pressoché interamente interessato le Amministrazioni dell'interno, delle finanze e della Presidenza del Consiglio.

La previsione 1987 degli oneri per interessi è ammontata a miliardi 71.273 con una flessione rispetto alle previsioni assestate 1986 di 31 miliardi.

La flessione di tali oneri è, in particolare, la risultante dell'incremento che ha fatto registrare il gravame per l'indebitamento patrimoniale (da 47.180 a 50.273 miliardi) e della riduzione che ha interessato il gravame per l'indebitamento fluttuante (— miliardi 3.124, risultanti dalla riduzione dell'onere per i BOT, per 4.000 miliardi cui si è contrapposta la maggiore spesa di interessi, per 876 miliardi, relativi alle altre operazioni di debito fluttuante).

Tale circostanza riflette anche lo spostamento, avvenuto negli ultimi anni, del peso del finanziamento del fabbisogno dai titoli a breve a quelli a medio e lungo termine.

La previsione per il 1987 delle poste correttive e compensative delle entrate presenta un incremento di miliardi 1.455 che si riferisce essenzialmente:

alle maggiori occorrenze per restituzioni e rimborsi di imposte (+ miliardi 494);

alla più elevata entità delle risorse proprie della CEE (da 7.119 a 7.608 miliardi);

alla somma iscritta *ex novo* per la compensazione delle minori entrate derivanti dall'imposizione fiscale sui prodotti petroliferi (+ miliardi 450).

Delle somme non attribuibili di parte corrente - passate nei due periodi a raffronto da 29.945 miliardi a 40.700, con un incremento quindi di miliardi 10.755 - si fornisce qui di seguito il dettaglio:

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	1986	1987	Differenze
	Previsioni asestate rettificate	Previsioni a legislazione vigente	
(Dati in miliardi di lire al netto delle regolazioni debitorie)			
Fondo speciale per provvedimenti legisla- tivi in corso	24.846	33.300	8.454
Fondo per l'occupazione giovanile (legge n. 138 del 1984)	1.409	2.099	690
Fondo per l'indennità integrativa	930	546	— 384
Fondo per la maggiorazione degli assegni familiari	895	1.435	540
Fondo per le spese obbligatorie	1.285	1.500	215
Fondo per il rinnovo dei contratti 1986- 1988 del personale dello Stato e delle Aziende autonome	350	1.084	734
Fondo per l'incentivazione del personale dello Stato e delle Aziende autonome .	—	470	470
Altri minori	230	266	36
Totale	29.945	40.700	10.755

Con riferimento al « Fondo globale » - inserito nelle previsioni a legislazione vigente solo per provvisoria evidenza contabile sulla scorta del nuovo criterio già illustrato - si rimanda per la sua analitica composizione all'Allegato C/3 del quadro generale riassuntivo.

Qui si ritiene opportuno precisare che detta composizione è conseguita all'applicazione dei seguenti criteri:

a) contenimento della spesa attraverso una riconsiderazione delle quote 1987

ridimensionate con riguardo all'*iter* delle varie iniziative;

b) inserimento delle nuove finalizzazioni derivanti da decisioni già espresse e formalizzate in atti parlamentari, la cui copertura è stata reperita con storni da altre voci degli stessi fondi speciali;

c) considerazione degli accantonamenti, che hanno ceduto quota parte della propria dotazione a copertura di altri provvedimenti, per la sola quota residua.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Le previsioni 1987 a legislazione vigente dell'aggregato relativo ai trasferimenti correnti presentano - come si è accennato - una notevole flessione (— miliardi 14.593 : — 12,5 per cento) derivante essenzialmente, come si evince dal successivo prospetto, dalle riduzioni dei flussi

destinati agli enti previdenziali (— miliardi 4.405), agli altri enti pubblici (— miliardi 3.474) e, soprattutto, agli enti territoriali (— miliardi 7.568), solo in modesta parte compensate dagli incrementi verificatisi per i restanti destinatari.

	1986	1987	Variazioni
	Previsioni assestate rettificcate	Previsioni a legislazione vigente	
Alle famiglie	8.122	8.196	74
Alle imprese	4.028	3.931	— 97
Alle aziende autonome	1.449	1.633	184
Alle regioni	58.713	59.365	652
Agli enti territoriali	8.601	1.033	— 7.568
Agli enti previdenziali	20.372	15.967	— 4.405
Agli altri enti pubblici	14.101	10.627	— 3.474
All'estero	1.542	1.583	41
Totale	116.928	102.335	— 14.593

(Dati in miliardi di lire
al netto delle regolazioni debitorie)

Qui di seguito si analizzano le principali cause di variazione che hanno caratterizzato i trasferimenti correnti nella loro articolazione per soggetti destinatari.

1. — *Trasferimenti correnti alle famiglie.*

La previsione 1987 di tale aggregato - pari a miliardi 8.196, con un incremento sull'assestato 1986 di 74 miliardi - sconta una assegnazione per gli assegni mensili ai mutilati ed invalidi civili (Interno, capitolo n. 4288) pari a 4.945 miliardi con un incremento di 151 miliardi sull'assestato 1986 depurato di regolazioni debitorie per 2.206 miliardi.

La previsione 1987 del menzionato capitolo concernente gli assegni mensili ai mutilati ed invalidi civili è stata pertanto allineata con quelle che al momento risultano le effettive esigenze dell'esercizio, dopo le imponenti regolazioni di situazioni debitorie pregresse effettuate nel 1985 (miliardi 815) ed ancor più nel 1986 (miliardi 2.206).

L'indicato allineamento, peraltro, pur essendo sufficientemente realistico per lo esaurirsi degli effetti dei provvedimenti legislativi di revisione dei trattamenti, effetti che per il passato hanno costituito una delle maggiori cause di formazione delle lamentate situazioni debitorie, conserva ciò nonostante un margine di incertezza in quanto continuano ad operare altre cause di formazione delle ricordate situazioni debitorie.

Le pensioni di guerra - l'altro grosso stanziamento dell'aggregato in questione - presentano invece la stessa previsione dell'assestato 1986, vale a dire miliardi 2.000, cui verrà ad aggiungersi l'onere recato dal provvedimento, in corso di esame presso il Parlamento, concernente la revisione dei trattamenti.

2. — *Trasferimenti correnti alle imprese.*

La previsione 1987 ammonta a 3.931 miliardi, con un decremento sull'assestato 1986 di miliardi 97, decremento che - te-

nuto conto, tra l'altro, delle maggiori assegnazioni all'AIMA (miliardi 1.165 contro 1.110 dell'assestato 1986) ed alle Aziende di trasporto per sovvenzioni e sussidi di esercizio (miliardi 1.070 contro 993) - è essenzialmente dovuto alla flessione degli oneri fatta registrare dagli interventi per garanzie di cambio (- miliardi 200).

Il maggior impegno dell'AIMA a seguito della legge di riforma n. 610/1982 è alla base della evidenziata lievitazione delle assegnazioni a legislazione vigente.

Va inoltre sottolineato l'impatto che sulla gestione dell'AIMA ha avuto l'incidente di Chernobyl, in relazione al quale con apposito provvedimento legislativo (decreto-legge n. 319/86) si è disposto per una più incisiva politica di intervento da parte dell'Azienda: in conseguenza anche di ciò, con la nuova legge finanziaria l'indicata autorizzazione di spesa a legislazione vigente dovrà essere congruamente integrata.

3. — *Trasferimenti correnti alle Aziende autonome.*

La previsione 1987 - che non considera i contributi al nuovo Ente ferrovie dello Stato che trovano allocazione nell'ambito dei trasferimenti agli altri Enti pubblici - ammonta a miliardi 1.633 con un incremento sulle previsioni assestate 1986 di miliardi 184 essenzialmente riferentisi alle maggiori assegnazioni previste per la ANAS.

4. — *Trasferimenti correnti alle regioni.*

La previsione 1987 di tale aggregato si è attestata in 59.365 miliardi, con un incremento sulle previsioni assestate 1986 di miliardi 652 (+ 1,1 per cento).

L'indicato incremento è essenzialmente la risultante:

della riduzione del fondo comune regionale al netto della quota che affluisce al Fondo nazionale trasporti (miliardi 3.161 contro 4.446 dell'assestato 1985),

della non iscrizione nelle nuove previsioni delle somme sostitutive di tributi soppressi (— miliardi 270) per mancanza della norma autorizzativa, nonché delle assegnazioni per la soppressione degli enti di assistenza e di quelle per l'occupazione giovanile, queste ultime considerate — come si è visto — nell'apposito fondo speciale fra le somme non attribuibili;

degli incrementi assegnati al Fondo sanitario nazionale (da 40.857 a 42.500 miliardi: + miliardi 1.643, pari al 4 per cento), alle regolazioni contabili con la Sicilia e la Sardegna (da 4.556 a 5.045 miliardi) ed, infine, al Fondo per l'attuazione delle regioni a statuto speciale (da 3.975 a 4.278 miliardi).

Va peraltro osservato che la nuova legge finanziaria integra talune delle predette dotazioni (fondo comune regionale, somme sostitutive), nonché quella del Fondo nazionale trasporti (che nelle nuove previsioni è fatto pari a quello 1986) e del Fondo sanitario nazionale, al fine di consentire loro un incremento in linea con il tasso programmato di inflazione.

5. — *Trasferimenti correnti ai comuni e province.*

La nuova previsione di tale aggregato ammonta a miliardi 1.033, di cui 815 si riferiscono alla integrazione dei trasferimenti statali di competenza dei comuni per l'anno 1986, in sostituzione delle risorse che agli stessi avrebbe dovuto assicurare la TASC0 che, com'è noto, non è stata approvata dal Parlamento.

Nei confronti delle previsioni assestate 1986 la suddetta nuova previsione espone una flessione di 7.568 miliardi e ciò in quanto la quota dei finanziamenti statali a detti Enti per il 1987 — quota tale da assicurare ad essi un incremento in linea con il tasso programmato di inflazione — è considerata nel fondo globale di parte corrente a copertura del provvedimento in corso sull'ordinamento della finanza locale (A.S. 1580).

6. — *Trasferimenti correnti agli enti previdenziali.*

Per tale aggregato la previsione formulata per l'anno 1987 ascende a miliardi 15.967, di cui 15.179 destinati all'INPS: nei confronti dell'assestato 1986, si ha una riduzione di 4.405 miliardi, interamente riferentesi all'INPS (— miliardi 4.818).

La rilevata riduzione delle assegnazioni all'INPS è essenzialmente conseguenza:

per un verso degli incrementi assegnati ai finanziamenti dovuti a titolo di Fondo sociale (da 4.850 a 5.300 miliardi) e di miglioramento e perequazione dei trattamenti pensionistici di cui alla legge n. 140/85 (da 1.835 a 2.597);

per l'altro verso delle flessioni fatte registrare dalle assegnazioni per il contenimento del costo del lavoro (— miliardi 1.171) e dal contributo straordinario a favore della Cassa integrazione guadagni (— miliardi 3.500).

Va peraltro precisato che:

le previsioni specifiche assestate 1986 e nuove 1987 non considerano gli importi relativi alla fiscalizzazione dei contributi di malattia (1986: miliardi 6.200; 1987: miliardi 8.180), in quanto ricompresi tra le somme non attribuibili quale specifico accantonamento del fondo globale di parte corrente;

la nuova legge finanziaria prevede, quale accantonamento di fondo globale di parte corrente, il contributo di 3.000 miliardi a favore della Cassa integrazione guadagni per gli operai dell'industria in relazione al formalizzando provvedimento di riforma.

7. — *Trasferimenti correnti agli altri enti pubblici.*

La previsione 1987 di tale aggregato si è cifrata in 10.627 miliardi, con una

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

flessione sull'assestato 1986 di miliardi 3.474.

L'indicata flessione - tenuto conto delle maggiori assegnazioni previste a favore della Cassa depositi e prestiti (+ miliardi 886) - è essenzialmente dovuta:

al fatto che una parte dei contributi dovuti per il 1987 alle Ferrovie e l'intera contribuzione da assegnare alle Camere di commercio ed alle Aziende di cura devono essere autorizzati dalla legge finanziaria e non hanno quindi potuto

trovare iscrizione tra le previsioni a legislazione vigente;

alla cessazione del finanziamento dei programmi straordinari per le aree sottosviluppate (— miliardi 925).

Per quanto in particolare concerne le assegnazioni di parte corrente all'Ente ferrovie dello Stato, si ritiene utile qui di seguito fornire il raffronto fra le nuove previsioni 1987 (a legislazione vigente e da autorizzare con il disegno di legge finanziaria) e le previsioni assestate 1986:

	Previsioni asestate 1986	Previsioni a legislazione vigente 1987	Stanziamen- ti da autorizzare con la L.F. 1987
(dati di competenza in miliardi di lire)			
Obblighi di servizio pubblico e normalizzazione di conti (Tesoro cap. 4634)	3.438,0	3.455,3	—
Copertura disavanzo Fondo pensioni (Tesoro cap. 4630)	907,4	—	1.050,4
Obblighi tariffari (Tesoro cap. 4629)	730,0	—	730,0
Sovvenzione a copertura del disavanzo di gestione (o di equilibrio) (Tesoro cap. 4631)	1.370,1	—	1.297,3
Totale	6.445,5	3.455,3	3.077,7

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

8. — *Trasferimenti correnti all'estero.*

* * *

La previsione a legislazione vigente di tale aggregato si è ragguagliata per il 1987 a miliardi 1.583 contro miliardi 1.542 delle previsioni assestate 1986.

La suddetta previsione di 1.583 miliardi considera le assegnazioni per l'aiuto pubblico ai Paesi in via di sviluppo (miliardi 922) che, tenuto conto di quelle allocate in altri aggregati, raggiungono per il 1987 il programmato importo di 4.000 miliardi, ivi compresa la quota di 51 miliardi da autorizzare con la nuova legge finanziaria.

Le previsioni 1987 per le spese di competenza in conto capitale sono ammontate a miliardi 72.005 con una flessione sull'asestato 1986 di 1.841 miliardi (— 2,5 per cento), in quanto le riduzioni esposte dagli aggregati concernenti partecipazioni e conferimenti (— miliardi 1.886) e, soprattutto, somme non attribuibili (— miliardi 6.120) sono state solo in parte compensate dagli aumenti fatti registrare dai restanti aggregati del comparto, vale a dire:

	1986	1987	Differenze
	Previsioni assestate rettificata	Previsioni a legislazione vigente	
(in miliardi di lire)			
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE			
Alle famiglie	170	88	— 82
Alle imprese	6.388	6.085	— 303
Alle aziende autonome	4.058	4.607	549
Alle regioni	7.971	5.604	— 2.367
Agli enti territoriali	8.309	8.438	129
Agli altri enti pubblici	15.948	13.597	— 2.351
Alla Cassa per il Mezzogiorno	926	10.761	9.835
All'estero	309	326	17
Totale	44.079	49.506	5.427

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Con riferimento alla rilevata riduzione (— miliardi 1.886) esposta dalle partecipazioni azionarie e conferimenti, si rileva che essa deriva pressoché interamente dallo scadere degli apporti ai fondi di dotazione degli enti di gestione delle imprese a partecipazione statale, dell'Artigian-cassa e della SACE, apporti peraltro ri-proposti con la nuova legge finanziaria.

Della flessione presentata dalle somme non attribuibili (— miliardi 6.120) - preci-sato che essa è dovuta per 7.120 miliardi agli accantonamenti per provvedimenti le-gislativi in corso, per il cui dettaglio si rinvia all'Allegato C/3 del quadro generale riassuntivo - se ne presenta comunque qui di seguito l'analisi.

	1986	1987	Differenze
	Previsioni asestate	Previsioni a legislazione vigente	
(in miliardi di lire)			
Fondo speciale per provvedimenti legisla- tivi in corso	14.653	7.533	— 7.120
Fondo per l'aiuto pubblico ai Paesi in via di sviluppo	1	1.554	+ 1.553
Fondo per la ricostruzione delle zone ter- remotate	1.860	2.750	+ 890
Fondo per l'attuazione di progetti speciali di competenza del Ministero del bi- lancio	1.532	—	— 1.532
Fondo per la reiscrizione dei residui pas- sivi perenti	161	250	89
Totale	18.207	12.087	— 6.120

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

* * *

Ulteriori ragguagli sulla previsione della spesa di competenza 1987 possono infine trarsi dalla Tabella n. 5 che ne espone l'analisi sotto il profilo funzionale.

TABELLA N. 5.

BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO

Analisi funzionale delle previsioni di spese finali per il 1986 assestate a raffronto con le previsioni iniziali 1987
(Dati al netto delle regolazioni debitorie)
(in miliardi di lire)

	1986	1987	Variazioni
	Previsioni assestate rettificcate	Previsioni a legislazione vigente	
Amministrazione generale	10.808	10.628	— 180
Difesa nazionale	14.754	15.917	1.163
Giustizia	3.858	4.334	476
Sicurezza pubblica	7.424	8.217	793
Relazioni internazionali	10.205	11.391	1.186
Istruzione e cultura	34.969	36.887	1.918
Azione ed interventi nel campo delle abitazioni	4.361	6.202	1.841
Azione ed interventi nel campo sociale	72.383	69.826	— 2.557
Trasporti e comunicazioni	28.750	23.574	— 5.176
Azione ed interventi nel campo economico	23.868	29.157	5.289
Interventi a favore della finanza regionale e locale	36.998	27.771	— 9.227
Oneri non ripartibili	133.235	139.233	5.998
Totale delle spese finali	381.613	383.137	1.524

B) BILANCIO DI CASSA 1987.

Il bilancio di cassa 1987, riportato in sintesi nella Tabella n. 6 al netto delle operazioni per regolazioni debitorie (miliardi 27.278 per l'assestato 1986 e 300 per le nuove previsioni), conclude per le operazioni di natura finale con livelli di incassi e di pagamenti rispettivamente pari a miliardi 257.131 e 390.540 a fronte di una massa acquisibile di 299.039 miliardi e di una massa spendibile di 422.681 miliardi.

I coefficienti di realizzazione espressi dal raffronto dei flussi di cassa con i potenziali corrispondenti risultano pari all'86 per cento per le entrate finali ed al 92,4 per cento per le spese finali: entrambi superiori a quelli risultanti dalle previsioni assestate 1986.

Ai fini di un'esatta valutazione dei menzionati coefficienti va peraltro ricordato che in sede di impostazione del bilancio previsionale di cassa, la determinazione del potenziale di entrata e di spesa presenta necessariamente notevoli margini di incertezza per ciò che attiene alla componente residui.

In sede di elaborazione del bilancio 1987 la linea direttiva seguita è quella di porre in essere ogni possibile iniziativa per avvicinare la consistenza presunta dei residui passivi all'inizio del nuovo esercizio a quella che dovrebbe definitivamente essere accertata in sede di rendiconto dell'anno 1986. Ciò ha comportato la redazione di un vero e proprio preconsuntivo

per le gestioni di competenza e cassa per l'anno in corso, preconsuntivo la cui attendibilità resta in primo luogo fortemente condizionata dalle ipotesi di tempestività assunte in materia di approvazione parlamentare del provvedimento di assestamento del bilancio 1986.

Ulteriori condizionamenti sono inoltre connessi con i fenomeni delle « economie » e delle « eccedenze », con riferimento alla gestione di competenza, e delle « perenzioni » e delle « prescrizioni » amministrative, per la gestione dei residui, fenomeni che — come è noto — possono quantificarsi solo dopo alcuni mesi dalla chiusura dell'esercizio, rappresentando questi l'ultima fase precedente la definitiva parifica del consuntivo da parte della Corte dei conti.

Per quanto in particolare riguarda i risultati differenziali espressi dal bilancio di cassa 1987, è interessante notare (cfr. Tabella n. 6) come essi siano di livello nettamente superiore rispetto a quelli del corrispondente bilancio di competenza.

Va peraltro avvertito che i risultati differenziali espressi dal bilancio, soprattutto per la sua caratterizzazione di « bilancio di trasferimenti », costituiscono parametri idonei solo in parte a valutare le compatibilità dell'evoluzione:

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

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

TABELLA N. 6.

BILANCIO DI CASSA DELLO STATO PER IL 1987

Risultati di sintesi e differenziali
(Dati al netto delle regolazioni debitorie)
(in miliardi di lire)

	Residui presunti al 31-12-1986	Competenza 1987	Cassa 1987
ENTRATE			
Titolo I - Tributarie	31.645	203.684	200.976
Titolo II - Extratributarie	7.174	56.113	55.759
Titolo III - Entrate per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di utili	26	397	396
Totale entrate finali	38.845	260.194	257.131
SPESE			
Titolo I - Spese correnti	20.416	311.132	311.312
Titolo II - Spese in conto capitale	19.128	72.005	79.228
Totale spese finali	39.544	383.137	390.540
Titolo III - Rimborso di prestiti	56	22.453	22.477
Totale complessivo spese	39.600	405.590	413.017
RISULTATI DIFFERENZIALI			
Risparmio pubblico	18.403	51.335	54.577
Saldo netto da finanziare	699	122.943	133.409
Ricorso al mercato	755	145.396	155.886
Indebitamento netto	3.015	116.675	126.986

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

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

Per una trattazione analitica delle principali componenti delle previsioni de-

gli incassi e dei pagamenti statali per il 1987, nonché della loro integrazione con le operazioni di Tesoreria e della stima del complessivo fabbisogno « di bilancio e di Tesoreria », si rinvia all'apposita Sezione II della Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1987.

In questa sede si ritiene comunque utile presentare le Tabelle di analisi, nelle quali si espongono le disaggregazioni per categorie delle previsioni 1987 delle somme acquisibili e dei relativi incassi (Tabella n. 7), nonché quelle delle somme spendibili e dei corrispondenti pagamenti per categorie economiche (Tabella n. 8) e per sezioni (Tabella n. 9).

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA N. 7.

BILANCIO DI CASSA DELLO STATO PER IL 1987
 Analisi, per categorie e titoli di bilancio, delle masse
 acquisibili e degli incassi
 (in miliardi di lire)

	Residui presunti al 31-12-1986	Competenza 1987	Cassa 1987
ENTRATE TRIBUTARIE			
Imposte sul patrimonio e sul reddito	18.661	116.669	114.666
Tasse e imposte sugli affari	9.640	58.651	57.946
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	1.661	21.868	21.868
Monopoli	851	5.396	5.396
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	832	1.100	1.100
Totale entrate tributarie	31.645	203.684	200.976
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE			
Proventi speciali	43	411	411
Proventi dei servizi pubblici minori	2.005	1.912	1.881
Proventi dei beni dello Stato	109	312	292
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	139	553	439
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	408	2.419	2.419
Recuperi, rimborsi e contributi	3.867	42.775	42.596
Partite che si compensano nella spesa	603	7.731	7.721
Totale entrate extratributarie	7.174	56.113	55.759
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI			
Vendita di beni immobili ed affrancazio- ne di canoni	3	7	6
Ammortamento di beni patrimoniali	—	372	372
Rimborsi di anticipazioni e crediti vari del Tesoro	23	18	18
	26	397	396
Totale entrate finali	38.845	260.194	257.131

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA N. 8.

BILANCIO DI CASSA DELLO STATO PER IL 1987
 Analisi, per categorie economiche, delle masse spendibili
 e dei pagamenti
 (Dati al netto delle regolazioni debitorie)
 (in miliardi di lire)

	Residui presunti al 31-12-1986	Competenza 1987	Cassa 1987
SPESE CORRENTI			
Organi costituzionali	—	833	833
Personale in attività	296	49.152	49.229
Personale in quiescenza	26	15.625	15.628
Acquisto di beni e servizi	10.137	18.036	18.199
Trasferimenti	7.927	102.335	103.411
Interessi	1.646	71.273	71.417
Poste correttive e compensative delle entrate	369	12.805	12.921
Ammortamenti	—	373	373
Somme non attribuibili	15	40.700	39.601
Totale spese correnti	20.416	311.132	311.312
SPESE IN CONTO CAPITALE			
Beni ed opere immobiliari	6.101	3.927	6.839
Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	350	199	299
Trasferimenti	8.230	49.506	55.085
Partecipazioni azionarie e conf.	—	806	806
Anticipazioni per fini produttivi	2.155	2.101	2.256
Anticipazioni per fini non produttivi	1.582	3.379	3.379
Somme non attribuibili	710	12.087	10.564
Totale spese in conto capitale	19.128	72.005	79.228
In complesso	39.544	383.137	390.540

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA N. 9.

BILANCIO DI CASSA DELLO STATO PER IL 1987
 Analisi, per categorie economiche, delle masse spendibili
 e dei pagamenti
 (Dati al netto delle regolazioni debitorie)
 (in miliardi di lire)

	Residui presunti al 31-12-1986	Competenza 1987	Cassa 1987
Amministrazione generale	2.491	10.628	11.592
Difesa nazionale	8.155	15.917	15.662
Giustizia	1.165	4.334	4.736
Sicurezza pubblica	1.043	8.217	8.469
Relazioni internazionali	144	11.391	11.517
Istruzione e cultura	1.041	36.887	37.293
Azione ed interventi nel campo delle abi- tazioni	960	6.202	6.480
Azione ed interventi nel campo sociale .	2.690	69.826	70.164
Trasporti, e comunicazioni	4.554	23.574	25.055
Azione ed interventi nel campo economico	9.254	29.157	34.610
Interventi a favore della finanza regionale e locale	5.725	27.771	28.443
Oneri non ripartibili	2.322	139.233	136.519
Totale delle spese finali	39.544	383.137	390.540

C) BILANCIO TRIENNALE 1987-1989.

In relazione a quanto dispone l'articolo 4 della legge n. 468 del 1978, le previsioni di competenza per l'anno 1987 sono accompagnate dal bilancio pluriennale 1987-1989. Quest'ultimo, pur non comportando autorizzazioni a realizzare le entrate e ad eseguire le spese in esso contemplate, è proposto per l'approvazione con apposita norma del disegno di legge concernente il bilancio annuale.

La riforma contabile del 1978 prevede che il bilancio pluriennale - previa indicazione delle ipotesi circa gli andamenti dell'economia quali appaiono dalle previsioni delle relative grandezze globali - sia presentato alle Assemblee legislative in due versioni: la prima indicante l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente; la seconda con i medesimi elementi riconsiderati però alla luce dei vincoli scaturenti dal quadro economico generale e dagli indirizzi della politica economica nazionale (bilancio pluriennale e programmatico).

Entrambe le previsioni debbono essere elaborate in termini di competenza e coprire un arco temporale compreso tra i tre e i cinque anni. La scelta è sino ad oggi caduta sul periodo triennale, considerato il rapido mutare della realtà economica che impedisce di prefigurare ipotesi attendibili oltre il detto periodo.

Sotto il profilo strutturale l'esposizione delle previsioni triennali deve essere compiuta a livello di categorie per le entrate e a livello di categorie e sezioni per le spese. Nell'ambito dell'articolazione funzionale delle spese la normativa dispone per un ulteriore livello di disaggregazione in guisa da consentire un'analisi delle spese per programmi e, ove siano specificati, per progetti.

Da ricordare, altresì, che, avendo l'articolo 4 della legge n. 468 statuito che gli stanziamenti previsti nel bilancio triennale per il primo anno corrispondono a quelli contenuti nel bilancio annuale, una volta che il bilancio pluriennale a legislazione vigente avrà recepito gli effetti della legge

finanziaria 1987, la distinzione con la versione programmatica riguarderà solo gli anni successivi, vale a dire il 1988 e il 1989.

Da un punto di vista documentale, in un primo tempo, il bilancio pluriennale 1987-1989, rispettando anch'esso strettamente il criterio della « legislazione vigente » con il quale si è costruito il bilancio annuale 1987, non comprenderà le integrazioni e modifiche recate dal contestuale disegno di legge finanziaria.

Il bilancio pluriennale a legislazione vigente 1987-1989, pertanto, acquisterà la sua definitiva configurazione ed il suo pieno significato sostanziale solo al momento del recepimento nel progetto di bilancio - con apposita nota di variazioni - della legge finanziaria 1987 adottata dal Parlamento.

Va infine rilevato che - come già lo scorso anno - anche quest'anno il bilancio pluriennale a legislazione vigente 1987-1989 potrà confrontarsi con uno schema sperimentale di bilancio pluriennale che sarà presentato nella Relazione previsionale e programmatica per il prossimo anno.

La versione « programmatica » del bilancio pluriennale 1987-1989 sarà in particolare costruita sulla scorta delle « regole di comportamento » che devono presiedere alle impostazioni di finanza pubblica, regole precisate nel più volte ricordato documento di programmazione finanziaria presentato dal Governo al Parlamento.

Tale esercizio « programmatico » - in attesa che si concluda la riflessione in corso sulla revisione della normativa recata dalla legge n. 468/78, che investe anche la problematica del bilancio pluriennale - verrà condotto su dati aggregati, in quanto l'obiettivo della migliore allocazione delle risorse postula come prima fondamentale indicazione del bilancio programmatico la individuazione di linee di risanamento finanziario di medio periodo riconducibili al principio della riqualificazione della spesa pubblica.

In tale senso, una presentazione significativa può essere quella di confrontare

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

le grandezze contabili dei bilanci a legislazione vigente e programmatico, nelle fondamentali aggregazioni delle entrate finali, spese correnti (al lordo ed al netto degli interessi sul debito pubblico) e spese in conto capitale, con il connesso sistema dei saldi differenziali.

D) BILANCIO PLURIENNALE 1987-89 A LEGISLAZIONE VIGENTE.

L'evoluzione a legislazione vigente delle previsioni di competenza dell'anno 1987, che si riflette negli anni 1988 e 1989, è riassunta nel seguente prospetto:

AGGREGATI	1987	1988	1989	Variazioni in termini percentuali	
				1988-87	1989-88
(dati netti in miliardi di lire)					
Entrate finali	260.194	269.521	283.058	3,6	5,0
Spese finali	383.437	398.939	378.403	4,0	— 5,1
Saldo netto da finanziare	123.243	129.418	95.345	5,0	— 26,3
Rimborso di prestiti	22.453	52.301	19.885	132,9	— 62,0
Ricorso al mercato	145.696	181.719	115.230	24,7	— 36,6

Va preliminarmente ricordato che, come già operato negli ultime tre anni, la proiezione al successivo biennio della nuova previsione di competenza è stata realizzata, per l'entrata come per la spesa, a livello di singolo capitolo: tale elaborazione analitica, da un lato, è resa possibile dalla realizzata operatività del programmato adeguamento del Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e, dall'altro lato, ha consentito di tenere nel dovuto conto le variabili rilevanti ed i meccanismi specifici che incidono sull'evoluzione di ciascun capitolo del bilancio.

In particolare, per ciò che concerne le entrate, la proiezione della previsione

formulata per il 1987 è stata elaborata sulla scorta delle variabili ritenute di volta in volta più appropriate: per quelle tributarie si è tenuto conto essenzialmente dell'evoluzione del gettito con riferimento ai profili delle principali grandezze macroeconomiche, mentre per le altre entrate, ove necessario, le valutazioni sono state integrate con la considerazione della prospettiva evoluzione di correlate voci di spesa.

In particolare, nei comparti impositivi diretto ed indiretto, la proiezione è stata effettuata avendo riguardo alle caratteristiche proprie dei singoli tributi, atteso che la specifica natura della materia imponibile ed i diversi meccanismi di appli-

cazione dei singoli tributi influenzano in materia determinante le ipotesi di evoluzione del gettito.

Per le entrate extratributarie, il carattere elastico e la eterogeneità degli introiti hanno reso necessaria una specifica valutazione riferita alle caratteristiche di ciascun cespite, risultando estremamente aleatoria l'adozione di un criterio che ne collegasse l'andamento al solo quadro economico globale.

La proiezione dei singoli capitoli di spesa ha richiesto una elaborazione più complessa essendo i singoli stanziamenti caratterizzati da una evoluzione molto più varia e sovente, da un lato, completamente sganciata da ogni riferimento al quadro economico generale e, dall'altro, condizionata da obblighi più squisitamente giuridici.

La proiezione peraltro si è sviluppata ancora una volta con riferimento alle fattispecie tipiche che condizionano l'evoluzione delle spese nel tempo.

a) Fattori legislativi.

Per questo tipo di oneri, esattamente individuati e quantificati nella loro distribuzione temporale, al quale appartengono essenzialmente le spese ripartite, si è tenuto conto per gli anni 1988 e 1989 delle scadenze degli oneri quali risultano stabilite nella legge finanziaria 1986 e nelle rispettive norme autorizzative.

b) Oneri inderogabili.

Per le spese che, pur discendendo direttamente da leggi, si quantificano in modo automatico attraverso meccanismi e parametri esterni rigidamente vincolanti,

si è tenuto conto delle specifiche variabili macroeconomiche che influenzano la previsione, giusta quanto previsto nelle norme sostanziali di autorizzazione.

Tuttavia, per talune spese, specie di trasferimento, per le quali non risultano ancora determinate precise regole di evoluzione, si è tenuto soprattutto conto del tasso di adeguamento monetario connesso con la ipotizzata evoluzione dei prezzi impliciti nel prodotto interno lordo.

Per quanto in particolare concerne l'anticipazione a copertura del disavanzo dell'Azienda postale, è stato riportato, per ciascun anno l'importo del disavanzo esposto nelle proiezioni triennali elaborate dalla stessa Azienda.

c) Spese di carattere discrezionale.

Per le spese di carattere discrezionale si è operato considerando per gli anni 1988 e 1989 le ipotesi assunte per l'evoluzione dei prezzi.

Per ciò che concerne invece gli accantonamenti dei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso, se ne è stimata l'evoluzione valutando per ciascuna voce il prevedibile sviluppo, secondo quanto esposto nella proiezione per il triennio 1987-1989 di cui all'Allegato C/3 del Quadro generale riassuntivo.

Per quanto, infine, riguarda il rimborso di prestiti, si precisa che il volume di spesa registrato per gli anni 1988 e 1989 non può avere, al momento, che carattere provvisorio. Esso, infatti, verrà ad essere modificato dalle ulteriori scadenze dei debiti che verranno contratti sia in questo scorcio di anno 1986 (titoli biennali o triennali con effetti sul 1988 e 1989) e sia nel corso del 1987 (titoli biennali con scadenza 1989).