

CAPITOLO III

LA POLITICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

1 — L'ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL 1979

L'andamento degli investimenti pubblici nel 1979 è stato inferiore agli obiettivi indicati e questo rivela l'esistenza di carenze e di difficoltà nella pubblica amministrazione che rendono sempre problematico l'uso dello « strumento investimenti » per operazioni di politica economica.

L'analisi dettagliata di quanto è accaduto nel 1979, oltre a consentire di misurare l'entità dei ritardi con cui spesso si opera, permette di affrontare con la necessaria « prudenza previsionale » i calcoli relativi al 1980.

Le stime sugli investimenti pubblici nel 1979 effettuate all'inizio dell'anno, riportate nella « Relazione sulla stima del fabbisogno del settore pubblico allargato » (articolo 30 della legge n. 468 del 1978) presentata al Parlamento il 5 marzo 1979 e cioè poco dopo il « piano triennale », indicavano l'ammontare di 14.670 miliardi di lire di investimenti diretti in termini di cassa del settore pubblico allargato.

Il più recente di tali documenti, concernente il 1° trimestre 1979 indica ora un importo di lire 13.716 miliardi di lire, quindi con una revisione verso il basso pari a 954 miliardi di lire. La riduzione della stima in termini reali è ancora maggiore tenendo conto che il tasso di inflazione previsto all'inizio dell'anno appare oggi sottostimato.

Questo risultato aggregato è dovuto soprattutto alla revisione verso il basso della stima degli investimenti realizzabili nel 1979 dal settore statale (Stato, aziende autonome, e Cassa per il Mezzogiorno). Tale revisione della stima per il 1979 è stata compiuta sulla base delle risultanze dei pagamenti per costituzione di capitali fissi fatti dagli enti del settore statale nel corso del 1° semestre di quest'anno.

In particolare risultano inferiori alle previsioni iniziali le spese per investimenti delle Ferrovie dello Stato, le spese statali per investimenti nei settori delle opere marittime, idrauliche ed edilizia scolastica, nonché le spese per investimenti della Cassa per il Mezzogiorno.

Pertanto il progetto di maggiori investimenti aggiuntivi contenuto nella legge finanziaria per il 1979 si è tradotto solo in modesta parte in nuove spese. Il ritmo degli investimenti pubblici nel corso del 1979 appare infatti sostenuto dalla legislazione preesistente.

Anche per quanto riguarda gli investimenti fissi in Italia delle imprese a partecipazione statale le più recenti valutazioni portano complessivamente ad una stima pari a lire 5.152 miliardi per il 1979, che è significativamente inferiore alla valutazione inclusa nel piano triennale (lire 5.731 miliardi).

I risultati che si delineano nel 1979 per gli investimenti pubblici e dell'area pubblica mettono in risalto le difficoltà a realizzare gli obiettivi, che la precedente Relazione previsionale e programmatica e il

« piano triennale » avevano posto, di innalzare il ritmo degli investimenti pubblici rispetto all'andamento registrato negli anni passati. Infatti, il tasso di crescita degli investimenti diretti del settore pubblico allargato si collocherebbe, secondo la più recente stima, nel 1979 sul valore del 23,2 per cento, uguale al tasso di crescita dell'anno precedente, anche se il tasso di inflazione quest'anno è più elevato.

Le stime di inizio anno incorporavano invece una previsione programmatica di aumento del tasso di crescita degli investimenti del 28,9 per cento che, se realizzata, avrebbe innalzato la quota sul prodotto interno lordo degli investimenti diretti del settore pubblico allargato dal 5,7 nel 1978 (e 5,4 per cento nel 1977) al 6,2 per cento nel 1979.

Le difficoltà che si riscontrano nella accelerazione degli investimenti pubblici ripropongono la questione, da lungo tempo dibattuta, anche in Parlamento, della manovrabilità degli investimenti pubblici nel breve periodo, ossia ai fini della politica congiunturale. Prima di affrontare tale questione in relazione all'impegno programmatico per il 1980, si espone il quadro delle previsioni degli investimenti pubblici per il 1980 quali risultano dalle indicazioni delle amministrazioni competenti, integrate da stime di carattere tendenziale nei casi in cui queste non erano disponibili.

2. — LE PREVISIONI DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL 1980

L'andamento degli investimenti pubblici nel 1980 è certamente condizionato dall'insieme delle autorizzazioni legislative di spesa e delle deliberazioni già assunte dagli enti territoriali sulla base della loro autonomia di bilancio.

Va rilevato, peraltro, che nuovi provvedimenti legislativi in materia di investimenti pubblici difficilmente potrebbero diventare operativi nel prossimo anno. Con ciò non si esclude che, in qualche limitato campo d'intervento, nuovi provvedimenti di autorizzazione legislativa possano produrre effetti già nel 1980. D'altra parte nuove delibere di spesa si rendono necessarie allo scopo di assicurare la continuità nel tempo del flusso delle spese per investimenti realizzabili negli anni successivi.

Per valutare a quanto ammontano gli investimenti nel 1980, è indispensabile individuare in quale misura le autorizzazioni e le delibere di spesa già definite si tradurranno in opere concrete. Pertanto sono necessari chiarimenti sul significato dei dati riportati nella Tabella 1. In primo luogo si deve avvertire che le previsioni riportate nella Tabella sono riferite agli esborsi di cassa, così come i dati contenuti nelle « Relazioni sulla stima del fabbisogno del settore pubblico allargato » ed i dati contenuti nel « piano triennale ». Tali dati hanno un significato soddisfacente per una valutazione della dinamica di lungo periodo dei flussi degli investimenti pubblici, ma non offrono una rappresentazione sicura delle variazioni di breve periodo di tali investimenti, poichè gli esborsi di cassa in un dato momento possono incorporare pagamenti in conto residui per opere già da tempo realizzate e non in-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 23

PREVISIONI DI SPESE PER INVESTIMENTI PUBBLICI

(dati in miliardi di lire)

	1979	1980
Stato	1.200	1.750
Altri Enti Amministrazione centrale	2.477	3.270
Enti Amministrazione locale	5.500	6.350
Enti previdenziali	300	300
Totale Amministrazione pubblica	9.477	11.670
Aziende autonome non incluse nei conti dell'Amministrazione pubblica	1.421	1.997
Aziende municipalizzate	350	360
ENEL	2.027	2.509
Totale settore pubblico allargato	13.275	16.536
Partecipazioni statali Società autostradali	165	214
Partecipazioni statali Settore servizi	2.636	2.889
Partecipazioni statali Settore manifatturiero	2.351	3.234
	5.153	6.337

Le previsioni riportate in questa tabella sono state compiute come segue:

a) le previsioni di spesa per il 1979 e 1980 degli Enti dell'Amministrazione pubblica derivano dal quadro previsivo della spesa dell'Amministrazione pubblica, preparato dal Ministero del tesoro;

b) le previsioni di spesa per il 1979 delle aziende autonome non incluse nei conti della Pubblica amministrazione sono ricavate dalla Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato, 1° semestre 1979; le previsioni di spesa delle stesse aziende per il 1980 sono fondate sul progetto di bilancio per il 1980;

c) le previsioni di spesa per il 1979 e 1980 delle aziende municipalizzate sono state effettuate sulla base dell'andamento tendenziale;

d) le previsioni di spesa per l'ENEL per il 1979 e 1980 sono quelle effettuate dall'Ente. I dati riportati sono al netto degli interessi di costruzione. Le previsioni sono più basse di quelle contenute nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato, che inoltre includono gli interessi di costruzione;

e) le previsioni di spesa per investimenti delle aziende a partecipazione statale sono state fornite dal Ministero delle partecipazioni statali;

f) dalla Tabella 1 sono esclusi gli investimenti delle società concessionarie private per la costruzione di autostrade, per mancanza di dati;

g) le differenze tra i dati riportati in tabella per gli investimenti dello Stato e degli altri Enti dell'Amministrazione centrale ed i dati forniti dal progetto di bilancio per il 1980 sono discusse nel testo, ai paragrafi 2.1 e seguenti.

cludere invece i pagamenti dovuti per opere realizzate nell'anno. Inoltre essi sono soggetti anche alle eventuali variazioni della normativa e dell'attività amministrativa per quanto riguarda i tempi e le modalità di pagamento delle opere eseguite.

In realtà, se si considerano le finalità ultime degli investimenti pubblici si deve tener conto che, rispetto ad esse, sono rilevanti l'ultimazione delle opere e la loro messa a disposizione dell'utente. Se invece ci si riferisce agli obiettivi della politica congiunturale allora è importante il valore delle risorse reali mobilitate per effetto delle decisioni di spesa.

Purtroppo il sistema informativo attuale non fornisce nessuno di questi due indicatori reali dei flussi di spesa. Tale situazione, non modificabile nel breve periodo, ma rispetto alla quale è intenzione procedere per ricostruire un sistema informativo adeguato, costringe oggi ad assumere a riferimento i dati dei pagamenti (esborsi di cassa), che fanno parte dei conti finanziari delle amministrazioni pubbliche.

Le previsioni riportate nella Tabella 1 sono state elaborate con riferimento soprattutto alle tendenze in atto nel settembre 1979, che si basano su di una conoscenza dei flussi dei pagamenti effettuati nel 1° settembre 1979. Nel caso però degli enti locali le previsioni si basano su stime delle spese effettuate nel 1978, mancando quasi ogni indicazione anche del volume degli investimenti che gli enti locali stanno effettuando nel 1979. Osservazioni pressochè analoghe valgono, per la conoscenza degli investimenti delle Regioni e di tutti gli altri enti della Amministrazione locale, aziende municipalizzate incluse. Sono inoltre molto carenti le informazioni circa l'andamento degli investimenti delle società autostradali.

Le previsioni di breve periodo sugli investimenti pubblici, sopra riportate, presentano margini significativi di incertezza, anche a causa della varietà dei criteri previsivi seguiti dalle singole amministrazioni che non sempre distinguono, con la necessaria chiarezza, tra la componente tendenziale o strettamente procedurale della previsione e le aspirazioni ad una accelerazione dei flussi di spesa indotta da comportamenti programmatici.

Per una valutazione del significato delle previsioni contenute nella Tabella 1 e per una breve presentazione di alcuni problemi connessi alla gestione delle spese per investimento in qualche specifico settore, si considerino le seguenti osservazioni.

2.1 LO STATO.

Per la spesa per investimenti a diretto carico del bilancio statale, la previsione di cassa effettuata dal Ministero del tesoro ammonta a 1.750 miliardi di lire.

Tale stima può essere confrontata con la previsione di spesa di cassa per il 1979, (schema SEC), pari a 1.200 miliardi di lire, e comporta quindi una espansione dei pagamenti nel 1980. Tale previsione per

il 1980 esprime inoltre una ipotesi di forte accelerazione dei pagamenti al di sopra delle tendenze in atto.

2.2 GLI ALTRI ENTI DELLA AMMINISTRAZIONE CENTRALE.

a) L'ANAS.

Per la spesa dell'ANAS la previsione di cassa per il 1980 effettuata dall'Azienda ammonta a 1.500 miliardi di lire; la previsione è stata rivista dal Ministero del Tesoro in circa 1.270 miliardi di lire per la predisposizione del progetto di bilancio 1980. Tale stima può essere confrontata con la previsione di spesa di cassa, compiuta dall'Azienda, per il 1979, pari a 612 miliardi di lire, e quindi comporta una forte espansione dei pagamenti nel 1980.

Alla base di tali previsioni di cassa vi è l'ipotesi dell'Azienda di appaltare entro il 1980 circa 900 miliardi di lavori a valere sulle disponibilità del « piano triennale », in aggiunta ad altri appalti derivanti dallo svolgimento delle leggi preesistenti. Occorre però avvertire che il procedimento decisionale in merito agli stanziamenti del « piano triennale » si sta svolgendo con difficoltà, in quanto la richiesta del parere d'intesa fatta dall'ANAS alle Regioni nel giugno 1979 non ha ancora avuto risposta da molte Regioni. Quando i suddetti pareri regionali saranno acquisiti, il piano di intervento dell'ANAS dovrà essere rielaborato e sottoposto alla Commissione Parlamentare Lavori Pubblici.

Nel complesso, quindi, la previsione di spesa di circa 1.500 miliardi di lire nel 1980 appare esprimere un forte impegno programmatico da parte dell'Azienda che dovrà essere attentamente seguito in relazione anche ai suddetti condizionamenti esterni all'azienda stessa.

b) La Cassa per il Mezzogiorno.

Per la spesa per investimenti diretti della Cassa per il Mezzogiorno, le previsioni per il 1980 ammontano a 1.800 miliardi di lire, a fronte di pagamenti nel 1979 stimati, nella citata Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa in 1.695 miliardi di lire. La spesa per investimenti in infrastrutture e per progetti speciali della Cassa per il Mezzogiorno mostra segni di rallentamento negli ultimi tre anni in cui, di fronte a circa 9.000 miliardi di lire di impegni assunti, le spese erogate sono ammontate a circa 4.800 miliardi di lire. Anche la previsione della Cassa per il 1980 porta, a fronte di 8.700 miliardi di lire di impegni da assumere, un flusso di spese pari a 2.200 miliardi di lire. Il recente andamento della spesa per investimenti della Cassa contrasta con l'esperienza della sua attività negli anni passati in cui il tasso di realizzazione delle spese per investimenti era più elevato di oggi ed anche più elevato di tassi di realizzazione degli altri comparti del settore pubblico.

Questo ampliamento dello scarto tra autorizzazioni di spesa e realizzazioni, trova parziale giustificazione nelle difficoltà iniziali di avviamento dell'ordinamento regionale.

In seguito alla legge n. 183 del 1976 alla predisposizione dei programmi provvede il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno sentito il parere del Comitato dei rappresentanti delle Regioni. Il confronto delle diverse esigenze non ha consentito, fino ad oggi, una tempestiva predisposizione dei programmi nell'ultimo triennio.

L'analisi dei processi di spesa per investimenti della Cassa mostra che, nel passato, parte consistente degli impegni si traduceva abbastanza rapidamente in contratti di appalto, che si sviluppano però con molta lentezza e con il continuo allargamento dei termini contrattuali (lavori extra ed opere aggiuntive).

c) Gli Enti minori dell'Amministrazione centrale.

Le previsioni di spesa per investimenti nel 1980 per gli altri enti dell'Amministrazione centrale (categoria in cui confluiscono il CNEN, il CNR, la Cassa depositi e prestiti, l'Azienda foreste demaniali ed altri enti minori), ammontano a 200 miliardi di lire.

d) Il quadro di assieme di tali enti.

Le previsioni di spesa di cassa per investimenti dell'ANAS e della Cassa per il Mezzogiorno, e la stima per investimenti degli enti minori dell'Amministrazione centrale raggiungono i 3.270 miliardi di lire, come indicato nella Tabella 1, alla voce « altri enti dell'Amministrazione centrale ».

2.3 GLI ENTI DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE.

In questo paragrafo sono considerate separatamente le spese per investimenti degli enti locali (Comuni e Province), delle Regioni e degli IACP.

a) Comuni e Province.

Per la spesa degli enti locali (Comuni e Province), le previsioni, pari a 2.950 miliardi di lire hanno natura prettamente tendenziale a causa delle lacune delle informazioni sui flussi di spesa per investimenti in atto nel 1979. Sono assai incomplete le informazioni pervenute sui flussi trimestrali di spesa degli enti locali; inoltre non si hanno informazioni a livello centrale sulle deliberazioni di spesa per investimenti assunte dagli enti locali sui bilanci di previsione per il 1979. Vi sono tuttavia indicazioni che soprattutto nel 1° semestre dell'anno in corso le spese di investimento, particolarmente dei grandi Comuni, hanno mostrato una forte dinamica, coinvolgendo anche comuni dell'area meridionale. Tale espansione sembra essere associata all'allentamento del vincolo di bilancio determinato dai provvedimenti adottati per il 1978 e 1979 per il risanamento delle finanze locali. Tali provvedimenti soprattutto in termini della gestione di cassa hanno consentito anche il finanziamento di spese per investimento. Inoltre per il secondo semestre 1979 la Cassa depositi e prestiti prevede una accelerazione dei finanzia-

menti per opere pubbliche agli Enti locali. La stessa Cassa prevede altresì che tale accelerazione potrà estendersi al 1980.

b) Le Regioni.

Per la spesa delle Regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale le stime per il 1979 e le previsioni per il 1980, pari rispettivamente a 1.100 e 1.350 miliardi di lire si basano sulle rilevazioni del consuntivo 1978 anno nel quale le spese delle Regioni avrebbero mostrato un tasso di incremento assai rilevante rispetto al 1977. Nel 1979 e 1980 si ipotizzano tassi di aumento più moderati, di livello di poco superiore al tasso di inflazione.

Dal consuntivo 1978 e dalle stime per il 1979 si desume altresì un sostanziale aumento dei trasferimenti anche in conto capitale dalle Regioni agli enti locali.

Sotto il profilo programmatico si deve tenere conto che le Regioni, e in particolare quelle a statuto ordinario, mantengono a tutt'oggi disponibilità cospicue di risorse finanziarie per interventi in conto capitale derivanti dalle leggi settoriali e dal fondo per i programmi regionali di sviluppo. Si deve avvertire che il collegamento tra la dinamica delle entrate regionali in conto fondo comune e quella delle entrate tributarie erariali apre, attualmente e per i prossimi anni, ampie possibilità alle Regioni di attuare un consistente sostegno finanziario agli investimenti pubblici.

c) Le spese degli IACP nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata ed a totale carico dello Stato.

Per le spese d'investimento degli IACP, le previsioni 1979 e 1980 sono di natura congetturale in quanto possono assumere a sostegno soltanto le erogazioni effettuate dal Comitato Edilizia Residenziale sui fondi delle varie leggi di finanziamento della Edilizia sovvenzionata.

Le erogazioni previste dal CER per il 1980 ammontano a 600 miliardi di lire a valere sulle vecchie leggi di intervento (leggi nn. 865 del 1971, 166 e 492 del 1975, 513 del 1977) ed a 700 miliardi di lire a valere sulla legge n. 457 del 1978 per un totale quindi di 1.300 miliardi di lire. Tali importi vanno confrontati con le previsioni per il 1979 che ammontano a circa 800 miliardi di lire (comprensivi di 200 miliardi di lire a valere sui fondi stanziati con la legge n. 457 del 1978). Importi minori sono stati considerati dal Tesoro in sede di consolidamento dei conti di finanza pubblica.

Le previsioni per il 1980, incorporano, stante lo stato di attuazione dei programmi soprattutto in diverse Regioni meridionali, aspettative di un intervento programmatico per accelerare i tempi degli investimenti. L'attuazione del programma che l'Amministrazione si propone per il 1980 potrà essere assicurata soltanto se avrà la collaborazione delle Regioni che, in particolare nel Mezzogiorno, non hanno ancora provveduto alle deliberazioni regionali di localizzazione. Inoltre, la cattiva situazione finanziaria degli IACP sembra operare come un fattore condizionante negativo sulla capacità degli stessi enti di provvedere alle realizzazioni. Si deve altresì notare che lo stato effettivo delle realizza-

zioni degli IACP non è noto, almeno per gli anni più recenti, perchè manca un rendiconto aggiornato della loro attività. Una via per rimediare alle conseguenze che le difficoltà finanziarie degli IACP proiettano sugli investimenti potrebbe essere di separare nettamente la loro attività di gestione del patrimonio da quella di realizzazione degli investimenti.

Giova sottolineare ancora come l'intera previsione della spesa per investimenti degli enti locali è sostanzialmente congetturale mancando stime attendibili della spesa in atto per il 1979.

2.4 LE SPESE DEGLI ENTI PREVIDENZIALI.

Le previsioni per il 1980 delle spese per investimenti degli enti previdenziali sono state fatte sulla base dell'andamento tendenziale della spesa negli anni passati. Occorre ricordare che buona parte delle spese di questi enti consiste nell'acquisto di immobili esistenti; l'attività di promozione di nuovi investimenti da parte degli enti previdenziali appare essere modesta.

2.5 LE SPESE DELLE ALTRE AZIENDE AUTONOME.

Le aziende autonome, ad esclusione dell'ANAS e dell'Azienda foreste demaniali, non sono incluse nei conti dell'Amministrazione pubblica. Gli investimenti da loro realizzati concorrono però, almeno in parte, a definire gli investimenti del settore dei servizi non destinabili alla vendita.

a) *Le spese per investimenti delle Ferrovie dello Stato.*

Per la spesa delle Ferrovie dello Stato, la previsione di cassa per il 1980, effettuata dall'Azienda, ammonta a 1.116 miliardi di lire, di cui 566 miliardi di lire per impianti fissi e 550 miliardi di lire per materiale rotabile; la medesima stima si ritrova nel progetto di bilancio per il 1980.

La previsione per il 1980 implica una sostanziale stazionarietà in termini monetari della spesa, poichè la spesa prevista per il 1979 è pari a 1.079 miliardi. L'Azienda fa peraltro rilevare che ove il nuovo disegno di legge relativo al piano integrativo — che prevede stanziamenti complessivi per 8.200 miliardi di lire — venisse tempestivamente tradotto in legge, potrebbe derivarne per il 1980 un'ulteriore spesa di 900 miliardi di lire.

b) *Gli investimenti delle altre aziende autonome.*

Le previsioni di cassa della spesa per investimenti per il 1980 delle altre aziende autonome sono, secondo le stime tendenziali, le seguenti:

Poste e Telegrafi	miliardi	526
Telefoni	»	402
Monopoli	»	47

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.6 GLI INVESTIMENTI DELLE AZIENDE MUNICIPALIZZATE.

Per le spese d'investimento delle aziende municipalizzate, le previsioni riportate nella Tabella 1 sono soggette a particolare incertezza, poichè in termini di deliberazioni di bilancio preventivo risulterebbero aumenti degli investimenti nel 1979 rispetto al 1978 assai consistenti, in dipendenza delle migliorate condizioni generali della finanza degli enti locali. È soggetto ad incertezza il profilo temporale delle spese che dovranno conseguire alle maggiori deliberazioni.

2.7 GLI INVESTIMENTI DELL'ENEL.

Per la spesa dell'ENEL la previsione per il 1980, effettuata dall'Ente, ammonta a 2.509 miliardi di lire (spesa per investimenti inclusi gli investimenti in scorte ed esclusi gli interessi di costruzione: si veda la tabella che segue). La previsione aumenterebbe, peraltro, a 2.786 miliardi di lire se si assumesse l'ipotesi che sia possibile dare inizio tempestivamente alla costruzione di tutti gli impianti di generazione non ancora autorizzati (termoelettrici e nucleari).

TABELLA N. 24

LE SPESE PER INVESTIMENTI DELL'ENEL

(miliardi di lire)

	1978	1979	1980 (*)	1980 (**)
Inclusi gli interessi di costruzione	1.615	2.228 (***)	2.698	3.012
Esclusi gli interessi di costruzione	1.498	2.027	2.509	2.786

(*) Ipotesi media che sconta un flusso parziale di nuove autorizzazioni.

(**) Ipotesi alta che assume il rilascio delle autorizzazioni previste dall'Ente.

(***) Tale importo differisce da quello indicato dalla Relazione sulla stima del fabbisogno citato, che indicava un importo di 2.468 miliardi.

Per una più completa valutazione delle previsioni degli investimenti dell'ENEL occorre tenere presente che l'esperienza degli anni 1976 e 1977 mostra scostamenti del 7-8 per cento tra gli investimenti previsti dai programmi e quelli realizzati.

In sintesi, appare che le previsioni degli investimenti ENEL sono condizionate sul piano amministrativo principalmente dal rilascio delle autorizzazioni alla costruzione di nuovi impianti, e sul piano finanziario dalla evoluzione della politica tariffaria, dall'andamento dei costi, nonchè dal flusso e dalle condizioni dei finanziamenti esterni disponibili per l'ENEL.

L'evolversi delle condizioni amministrative e finanziarie sopra indicate dovrà essere attentamente seguito onde evitare che le previsioni (anche l'ipotesi media) riportate nel precedente prospetto non abbiano realizzazione nel 1980.

3. UNO SGUARDO D'ASSIEME ALLE PREVISIONI PER IL 1980

Nel complesso le previsioni sopra indicate per il 1980 portano ad un volume complessivo di investimenti del settore pubblico allargato pari a 16.536 miliardi di lire con un aumento del 25,4 per cento rispetto al 1979. Questo tasso di crescita degli investimenti pubblici è sostanzialmente in linea con i tassi di crescita monetari realizzati nell'ultimo biennio e mostra un aumento in termini reali rispetto al 1979, se si tiene conto della prevista riduzione nel 1980 del tasso di inflazione. Ciò riflette il carattere essenzialmente tendenziale delle previsioni sopra riportate e conferma una linea di graduale, anche se contenuto, aumento della quota sul prodotto interno lordo degli investimenti pubblici, che ha caratterizzato l'esperienza degli anni più recenti.

Allargando l'esame a tutti gli investimenti dell'area pubblica, includendo quindi quelli delle imprese a partecipazione statale, risulta che gli investimenti di questa categoria di imprese avrebbero nel 1980 un forte aumento, pari al 23 per cento rispetto al 1979. Si deve peraltro osservare che gli investimenti del 1979 dovrebbero risultare del 10,1 per cento inferiori a quelli previsti nel « piano triennale ». Questo induce a considerare con cautela la possibilità di conseguire nel 1980 l'ammontare degli investimenti delle partecipazioni statali indicate nella Tabella 1 sulla base dei programmi delle imprese, e che corrisponde all'ammontare indicato nel « piano triennale » nello stesso anno.

Rispetto al quadro delle previsioni sopra esposte, rimane quindi da illustrare l'attuale impegno programmatico nei confronti degli investimenti pubblici. L'esame sopra illustrato delle previsioni risultanti dai programmi dei singoli enti del settore pubblico ha fatto emergere, dunque, l'esistenza di spazi di manovra programmatica degli investimenti pubblici rispetto alle previsioni in cui prevale la componente tendenziale. Tali spazi programmatici, che concernono l'Amministrazione statale, le Ferrovie dello Stato, la Cassa per il Mezzogiorno, l'ANAS, l'edilizia residenziale, sono valutabili in oltre 1.500 miliardi di lire a cui dovrebbero aggiungersi ulteriori investimenti mobilitabili dalle Regioni a statuto ordinario a valere su disponibilità da loro già acquisite da tempo.

Si deve peraltro avvertire che la realizzazione nel 1980 anche delle previsioni, che si possono definire « tendenziali », riportate nella Tabella 1, richiede una costante azione e un attento controllo da parte degli uffici e organi competenti dell'Amministrazione.

Tenuto conto di queste indicazioni e delle esigenze della politica congiunturale per il 1980, si pone quindi la questione di definire l'impegno programmatico per il prossimo anno nel campo degli investimenti pubblici.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Allo scopo è necessario valutare se e in quale misura sia possibile innalzare il ritmo degli investimenti pubblici nel breve periodo con una manovra di tipo discrezionale.

4. LA MANOVRABILITÀ DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

La questione della manovrabilità degli investimenti pubblici e in particolare della tempestività della risposta, in termini di realizzazioni, agli impulsi legislativi, è oggetto di interesse, anche parlamentare, da almeno un ventennio.

Infatti lo scarto quantitativo tra indicazioni programmatiche degli investimenti pubblici da compiere e le effettive realizzazioni appare essere una costante dell'esperienza della gestione della politica economica. Ciò significa che negli anni trascorsi vi è stato uno sforzo del legislatore di innalzare il ritmo di produzione degli investimenti pubblici ma che esso non ha trovato risposta tempestiva nei flussi delle realizzazioni. Le tabelle 2, 3, 4 e 5 forniscono la documentazione degli scarti tra stanziamenti di bilancio e pagamenti negli ultimi anni per i diversi livelli di governo.

Risulta anche evidente dalle stesse tabelle lo sforzo del legislatore negli anni passati di imprimere una accelerazione al ritmo degli investimenti pubblici, soprattutto a partire dal 1975.

Gli stanziamenti sui bilanci delle amministrazioni centrali sono cresciuti ad un tasso di crescita maggiore del tasso di crescita dei pagamenti, comportando un progressivo allargamento dello scarto tra stanziamenti e pagamenti.

TABELLA N. 25

ENTI DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE
STANZIAMENTI E PAGAMENTI DAL 1972 AL 1980 (PREVISIONI)

(dati in miliardi di lire)

	Stanziamenti	Pagamenti
1972	1.240	1.100
1973	1.590	1.160
1974	2.070	1.630
1975	4.000	2.030
1976	3.150	2.400
1977	5.090	2.930
1978	4.850	3.090
1979 (previsioni)	7.000	3.700
1980 (previsioni)	7.500	4.700

Include le spese per investimento dello Stato, Cassa per il Mezzogiorno, ANAS, CNEN, CNR, Azienda foreste demaniali e altri Enti minori.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 26

AZIENDE AUTONOME NON INCLUSE NEI CONTI DELL'AMMINISTRAZIONE
CENTRALE (PP.TT., ASST, FF.SS., MONOPOLI)

Stanziamenti e pagamenti dal 1977 al 1980

(dati in miliardi di lire)

	Stanziamenti	Pagamenti
1972	366	352
1973	411	338
1974	570	392
1975	1.091	537
1976	1.236	908
1977	1.447	973
1978	1.857	1.471
1979 (previsioni)	2.018	1.550
1980 (previsioni)	2.330	2.092

TABELLA N. 27

ENTI DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE (ESCLUSI IACP)

Stanziamenti e pagamenti dal 1975 al 1977

(dati in miliardi di lire)

	Stanziamenti	Pagamenti
1975	2.600	2.030
1976	3.100	2.650
1977	3.400	2.890
1978	4.600	4.180

TABELLA N. 28

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Stanziamenti e pagamenti di parte capitale dal 1973 al 1976

(dati in miliardi di lire)

	Regioni centro-settentr.		Regioni meridion.		Totale	
	Stanziam.	Pagamenti	Stanziam.	Pagamenti	Stanziam.	Pagamenti
1973	165	10	93	18	257	29
1974	453	87	243	47	696	134
1975	625	281	361	121	986	402
1976	963	386	659	145	1.622	532

Per affrontare il problema di alzare il tasso degli investimenti pubblici, da ultimo nella logica del « piano triennale », sono state prodotte leggi per lo snellimento delle procedure e per l'accelerazione dei tempi della spesa pubblica per investimenti. Tuttavia, nel considerare i problemi che si pongono oggi a tale riguardo non si può dimenticare che negli anni recenti sono intervenuti due fatti di grande rilevanza che hanno inciso sui processi di realizzazione degli investimenti: la riforma istituzionale (in particolare la redistribuzione delle funzioni tra diversi livelli di governo) associata con il potenziamento delle forme partecipative, che ha collocato in una diversa dimensione il problema del controllo dei tempi degli investimenti pubblici; la drastica riduzione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e delle aziende autonome che ha irrigidito la struttura dei finanziamenti e quindi reso il profilo temporale degli investimenti pubblici dipendente dalle vicende monetarie e creditizie.

Esaminando oggi il quadro entro cui si svolge la politica degli investimenti pubblici si individuano i seguenti fattori che principalmente condizionano il grado di realizzazione nel tempo delle autorizzazioni di spesa per investimenti:

a) *L'evoluzione delle autorizzazioni legislative.* — Non si deve dimenticare che la spesa pubblica per investimenti trae sempre fondamento da una autorizzazione legislativa e da uno stanziamento di bilancio. In effetti studi specifici hanno dimostrato che l'andamento della spesa pubblica per investimenti è determinato nel lungo periodo dal flusso delle autorizzazioni legislative. Nel lungo periodo tutte le autorizzazioni di spesa si traducono, salvo casi eccezionali, in esborsi finanziari; vi è da rilevare tuttavia che ciò non implica la piena realizzazione degli investimenti in termini reali previsti dalle leggi, soprattutto a causa dell'aumento dei prezzi.

Se si esamina la produzione legislativa degli anni trascorsi appare che essa è stata prevalentemente concepita in un'ottica settoriale ed inoltre che il flusso delle autorizzazioni legislative è proceduto in modo discontinuo all'interno dei singoli settori d'intervento (trasporti ferroviari, edilizia scolastica, programmi autostradali, aeroporti, interventi della Cassa per il Mezzogiorno). L'operare congiunto di questi due fattori legislativi, settorialità e alternanza degli impulsi, è già esso causa di difficoltà per la manovra degli investimenti pubblici. Assicurare continuità al flusso delle autorizzazioni legislative è un requisito della programmazione economica.

All'importanza del momento legislativo per la politica degli investimenti pubblici non corrisponde un adeguato sistema informativo, sulla globalità delle autorizzazioni di spesa in essere; il problema è reso ulteriormente complesso dal fatto che le rilevazioni sulle deliberazioni degli enti territoriali sono elaborate e rese disponibili con notevole ritardo rispetto al momento delle delibere. Peraltro le autorizzazioni legislative di spesa per trasferimenti dallo Stato ad altri enti (soprattutto enti territoriali) non sono, in alcun momento informativo, collegate con le deliberazioni assunte dagli enti utilizzatori finali dei trasferimenti stessi. Al momento attuale il sistema di raccolta delle

informazioni riguardo alle autorizzazioni di spesa ed alle deliberazioni degli enti che hanno autonomia di bilancio consente di fornire un quadro di massima per le amministrazioni pubbliche sino al 1977-78 (vedi le tabelle 2, 3 e 4).

b) *La predisposizione degli spazi finanziari per il volume desiderato di investimenti pubblici.* — L'esperienza mostra che in passato vi sono stati periodi in cui il « vincolo di bilancio » ha rallentato i flussi di spesa per investimenti pubblici. Infatti, senza una adeguata programmazione finanziaria della finanza pubblica può accadere che la crescita della spesa pubblica di parte corrente oltrepassi i limiti ritenuti compatibili con il controllo dell'inflazione e dei conti con l'estero: i conseguenti interventi restrittivi, per le note ragioni, incidono prevalentemente sulla spesa per investimenti. La strategia del piano triennale poneva come uno degli obiettivi prioritari il contenimento della dinamica della spesa pubblica di parte corrente, e in generale dei consumi, allo scopo di liberare lo « spazio » per innalzare il ritmo degli investimenti.

Le previsioni degli investimenti pubblici nel 1980 riportate alla Tabella 1 hanno collocazione precisa nel quadro previsivo delle compatibilità macro-economiche della presente Relazione. Un maggior volume di investimenti pubblici per il 1980 richiederebbe comunque un aggiustamento del quadro previsivo delle variabili reali e di quelle finanziarie. Come è stato chiarito in altro capitolo della Relazione, un maggiore volume di investimenti pubblici consentirebbe di innalzare il tasso di crescita del PIL in termini reali nel 1980.

In merito all'aspetto finanziario vi è da segnalare che l'operare della Cassa depositi e prestiti conferisce, a partire dal 1978, una certa elasticità al sistema di finanziamento degli enti territoriali, ma non senza alcuni costi.

c) *Gli effetti del tasso d'inflazione sul costo degli investimenti in relazione agli stanziamenti.* — Tradizionalmente e salvo alcuni casi particolari, le leggi pluriennali di spesa non si sono poste obiettivi definiti in termini reali. L'aumento dei costi di produzione rende, in generale, inadeguati gli stanziamenti ed il problema è diventato particolarmente acuto in corrispondenza allo svilupparsi ed al persistere di elevata inflazione. Non v'è dubbio che il fatto che la spesa pubblica corrente sia in parte prevalente indicizzata, a differenza della spesa in conto capitale, è un poderoso fattore di squilibrio della composizione della spesa nelle fasi della realizzazione. Già nella fase dell'appalto, poichè i tempi tecnici medi che attualmente intercorrono tra la formazione del prezzo-base e la gara di appalto sono relativamente lunghi, i presenti tassi d'inflazione rendono sovente inadeguato il prezzo inizialmente stabilito dall'amministrazione e ciò è causa di ritardi nell'assegnazione dei lavori. Nelle fasi successive l'insufficiente disponibilità di stanziamenti per far fronte agli oneri della revisione prezzi provoca situazioni di sospensione dei lavori da parte delle imprese.

d) *Il grado di coordinamento tra Amministrazione centrale ed enti territoriali.* — Le profonde modificazioni dell'assetto istituzionale conseguenti all'attuazione dell'ordinamento regionale hanno lasciato ancora aperta una serie di questioni sia nei rapporti tra Stato e Regioni (a principiarsi dalla controversia sui trasferimenti statali a destinazione vincolata) sia tra Regioni ed enti locali (l'attuazione del dettato costituzionale della delega). Tali questioni condizionano attualmente anche la manovrabilità di quasi tutti gli investimenti pubblici. Infatti le leggi autorizzative, per soddisfare il principio del decentramento regionale hanno stabilito un coinvolgimento delle Regioni nel processo di programmazione degli interventi, nei settori dei trasporti, della viabilità, edilizia residenziale, ed in genere di tutti gli interventi infrastrutturali. Ciò dipende dalla rilevanza degli interventi in questi settori ai fini dell'assetto territoriale, rispetto al quale è primaria la competenza regionale.

Il sistema dei concerti e dei pareri d'intesa che realizza l'obiettivo del coinvolgimento regionale nei processi di decisione riguardanti la localizzazione degli interventi, presenta dei costi in termini dei tempi richiesti per la programmazione e quindi per la realizzazione delle opere. Questi problemi sembrano particolarmente acuti nella circoscrizione meridionale.

Il sistema attuale che attribuisce agli enti dell'Amministrazione centrale il potere propositivo sulle scelte di localizzazione ed alle Regioni il potere di verifica e controllo delle proposte in relazione ai propri indirizzi programmatici, rende inoltre meno immediatamente percepibile l'esatta collocazione delle responsabilità per l'attuazione dei processi di spesa nelle varie fasi. Tale sistema accresce il numero degli interventi nei processi di spesa e tende quindi ad allargare i tempi complessivi di realizzazione, almeno fino a quando le amministrazioni centrali e le Regioni non avranno adattato i propri comportamenti alle implicazioni del nuovo assetto istituzionale, praticando nuovi schemi di efficienza in tale ambito. Si deve avvertire ancora che, dalle indicazioni disponibili in merito alla evoluzione dei nuovi processi decisionali e dallo stato delle realizzazioni degli interventi nei vari settori, emerge che le maggiori difficoltà a raggiungere schemi efficienti di attuazione della spesa si riscontrano nel Mezzogiorno.

e) *Lo stato delle procedure di spesa e dell'organizzazione.* — La realizzazione degli investimenti pubblici è una operazione che, comunque, richiede tempi tecnici non brevissimi, anche regolati dalla normativa in tema di progettazione, contratti d'appalto, controllo e contabilità. Riguardo a questo tipo di problemi si può ritenere che una « politica attiva » di gestione della spesa per investimenti pubblici potrebbe ridurre i tempi di esecuzione degli investimenti. Le linee di una « politica attiva » degli investimenti pubblici sono tracciate nel paragrafo seguente.

Le possibilità di impiegare gli investimenti pubblici come strumento della politica economica in breve periodo dipendono in larga parte dalla capacità di allentare i condizionamenti che abbiamo esposto sopra. Peraltro non si può dimenticare che gli investimenti pubblici sono una componente importante di una politica che si propone obiettivi di lungo

periodo, quali accrescere e ammodernare la dotazione dei servizi sociali e delle infrastrutture, anche ai fini di ridurre i costi di produzione; inoltre essi sono strumento per realizzare scelte di politica industriale. Essi costituiscono comunque solo una componente di una strategia di cambiamento delle strutture; più specificamente è da ricordare che una produzione efficiente dei servizi sociali richiede, in modo essenziale, attenzione continua ai problemi della qualità dell'organizzazione e della gestione dei servizi. Questa problematica trova espressione nella qualità della spesa corrente più che non nella quantità degli investimenti pubblici.

5. PER UNA POLITICA ATTIVA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

L'esperienza dell'andamento degli investimenti pubblici negli anni recenti e la notevole incertezza che caratterizza le previsioni per il 1980 impongono una riconsiderazione della gestione di tale strumento della politica economica, sulla base di alcune considerazioni di fondo.

La prima considerazione è che il legislatore ha manifestato esplicitamente la sua volontà di innalzare il tasso degli investimenti pubblici attraverso il susseguirsi di provvedimenti legislativi comportanti cospicui stanziamenti, per importi sistematicamente assai maggiori rispetto alle realizzazioni prevedibili in base ai ritmi dell'operare corrente delle amministrazioni interessate. La crescita degli stanziamenti trova espressione nell'aumento della relativa quota nel PIL: relativamente agli stanziamenti sui bilanci degli enti dell'Amministrazione centrale e delle aziende autonome tale quota è passata dal 2,2 per cento nel 1972 al 3,5 per cento nel 1979. Incrementi consistenti si hanno anche per quanto riguarda gli enti dell'amministrazione locale (Comuni, Province, Regioni e IACP).

La seconda considerazione è che gli scarti tra stanziamenti e pagamenti sono andati crescendo nel corso degli anni settanta, come si può rilevare dalle tabelle 2, 3, 4 e 5 e dai continui accumuli di residui passivi. Lo scarto tra stanziamenti e realizzazioni assume dimensioni più ampie nel Mezzogiorno.

La terza considerazione è che, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, con i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali e con la connessa crescita della rilevanza della programmazione, da parte di tali enti, dell'assetto e dell'uso del territorio, è assai diminuito il peso degli enti dell'Amministrazione centrale e più in generale è diminuito il grado di centralizzazione nella gestione degli investimenti pubblici. A ciò non si è associato ancora lo sviluppo di un modello di gestione della politica degli investimenti pubblici capace di rendere compatibili gli obiettivi della tempestività ed efficienza con quelli della crescita della partecipazione alle pubbliche decisioni.

Tali considerazioni suggeriscono che, sia i traguardi sempre più ambiziosi che il legislatore intenderebbe assegnare agli investimenti pubblici, sia l'esistenza di uno spazio per l'espansione programmatica

per il 1980 degli investimenti pubblici al di sopra della evoluzione tendenziale, sia infine la crescente complessità politico-istituzionale dei processi di spesa, richiedono di collocare in una nuova prospettiva il problema della organizzazione della spesa pubblica per investimenti.

5.1 LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA INFORMATIVO.

Un primo aspetto della riorganizzazione dei processi di spesa per investimenti pubblici riguarda le carenze del sistema informativo che non pare, nelle sue attuali configurazioni, in grado di seguire l'evoluzione della spesa tanto negli aspetti finanziari quanto in quelli delle effettive realizzazioni. Un riflesso importante di questa carenza è costituito dalla divergenza, che ha assunto dimensioni molto rilevanti, tra i dati finanziari e i dati di contabilità nazionale sugli investimenti pubblici. Tali carenze incidono negativamente sulla possibilità di elaborare previsioni sull'andamento degli investimenti pubblici seguendo schemi sufficientemente accurati. Anche ai fini più specifici dell'impostazione della politica congiunturale, la scarsa disponibilità di indicatori tempestivi dell'andamento delle autorizzazioni legislative, delle realizzazioni in termini fisici e dei pagamenti per le opere eseguite o gli impianti acquistati, riduce fortemente la possibilità di valutazione degli effetti degli investimenti pubblici e quindi dell'utilizzo di tale strumento di politica economica.

La predisposizione di un più efficiente e completo sistema informativo circa l'andamento degli investimenti pubblici risulta dunque essere una questione di rilevante importanza e alla cui soluzione il Governo dedicherà la massima attenzione.

Tale impegno dovrà concentrarsi lungo le linee seguenti:

a) raccolta, elaborazione e aggiornamento sistematico delle autorizzazioni di spesa in essere per tutti i livelli di governo e centri di spesa; in questa fase sarà predisposto un inventario delle leggi che autorizzano spese per gli investimenti pubblici, con l'indicazione dei termini di scadenza delle singole leggi o programmi di intervento e ciò per consentire al legislatore di adeguare tempestivamente il flusso delle autorizzazioni di spesa agli obiettivi programmatici;

b) il sistema informativo sulle autorizzazioni in essere sarà collegato con gli stanziamenti di bilancio degli enti competenti all'utilizzo finale delle risorse messe a disposizione dalle leggi; verrà posto rimedio alla grave carenza che caratterizza lo stato delle informazioni attuali per la quale non esiste collegamento informativo tra decisioni legislative del Parlamento e utilizzo delle risorse a livello degli enti locali, Regioni e degli altri enti cui spettano le competenze alla traduzione in atto delle decisioni stesse;

c) il sistema informativo sarà esteso alle successive più importanti fasi della spesa, in particolare alla fase dell'impegno e dell'appalto (o dell'inizio dei lavori) e ciò al fine di individuare l'inizio degli impulsi reali della spesa sul sistema economico; particolare cura sarà posta per verificare la natura degli impegni garantendo che, in ottemperanza

alle nuove disposizioni in materia di contabilità pubblica, la fase dell'impegno sia effettivamente prossima alla data di inizio dei lavori; la rilevazione dei dati sugli impegni effettivamente assunti o dei dati relativi ai lavori iniziati consentirà di avvertire con tempestività l'insorgere di eventuali fasi di stanca nella gestione della spesa per investimenti;

d) la rilevazione sui flussi degli impegni o sui flussi dei lavori iniziati avverrà, almeno in una prima fase, su basi semestrali in modo da consentire l'utilizzo delle informazioni in occasione della presentazione della Relazione previsionale e programmatica e della Relazione generale sulla situazione economica del Paese;

e) particolari problemi si prospettano riguardo alla capacità del sistema informativo di abbracciare tempestivamente tutte le fasi rilevanti dei processi di spesa per investimenti pubblici che si svolgono a livello degli enti territoriali. Gli attuali flussi di informazioni, ad iniziare dalla rilevazione trimestrale sui flussi di cassa, non appaiono sufficienti a soddisfare le esigenze che oggi si prospettano. Occorre rilevare come la situazione dei flussi di informazione che provengono dagli enti territoriali presenta una variabilità molto ampia: a fronte di Regioni che provvedono tempestivamente ad elaborare ed a trasmettere al centro le informazioni raccolte presso gli Enti locali, esistono situazioni regionali, soprattutto nel Mezzogiorno, ove le informazioni fluiscono in modo incompleto e anche con gravi ritardi.

È un impegno di questo Governo adoperarsi perchè le Regioni e gli Enti locali si pongano in condizione di fornire un flusso di informazioni efficiente e tempestivo, poichè esso costituisce un fatto di interesse nazionale, oltre che regionale o locale, che deve essere tutelato. Il Governo si impegna altresì, attraverso gli organi od enti a ciò più qualificati a diffondere nelle aree del Paese, più carenti, sotto il profilo della disponibilità di informazioni sui flussi di spesa, le tecniche di generazione dei dati e delle informazioni richieste per una corretta gestione della finanza pubblica in generale e della politica degli investimenti pubblici in particolare;

f) allo scopo di diffondere la necessità e l'importanza di un sistema di rendiconti finanziari a livello delle singole aree regionali, il Governo si impegna altresì a tradurre in atto l'indicazione, che proviene da alcune Regioni, di costruire una disaggregazione regionale dei flussi di spesa degli enti dell'Amministrazione centrale che possa servire da supporto per il rafforzamento dei sistemi informativi a livello regionale; il sistema informativo dovrà disporre di un « potere di accesso » alle informazioni che si collocano negli enti pubblici esterni all'Amministrazione centrale;

g) un obiettivo non secondario di un sistema informativo efficiente sarà quello di individuare tempestivamente l'insorgere di strozzature nei processi di spesa per investimenti pubblici, renderli di conoscenza degli organi politicamente responsabili e quindi di dare impulso alla messa in moto di interventi per il superamento delle strozzature rilevate;

h) la corretta rilevazione dei flussi finanziari connessi alla spesa per investimenti pubblici deve ritenersi come la premessa necessaria

perchè si possa far luogo, in una fase successiva, ad una rilevazione dei flussi reali di spesa, valutata in termini di valore delle opere eseguite in ogni periodo e di valore degli impianti o macchinari acquistati; sarà quindi possibile superare la dicotomia esistente tra i dati dei conti finanziari della pubblica amministrazione ed i dati degli investimenti nel settore dei servizi non destinabili alla vendita che presentano, da più anni, andamenti divergenti oltre che valori assoluti tra di loro diversi.

5.2 UN MODELLO ORGANIZZATIVO PER LA GESTIONE DELLA POLITICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI.

La particolare natura del processo operativo attraverso il quale si concretizza la spesa pubblica per investimenti, fa sì che l'ipotesi sopra esposta di costruzione del sistema informativo sia necessaria ma non sufficiente a garantire quella tempestività di realizzazione delle varie fasi che è indispensabile ai fini del raggiungimento dei previsti effetti congiunturali.

In effetti, la suddivisione delle responsabilità tra centri decisionali dotati di autonomia, e soggetti ad inserire i singoli atti o fasi a logiche di priorità diverse e non necessariamente tra loro ordinate, rende necessaria una particolare attenzione alla fase di implementazione lungo tutto il ciclo; questa attenzione non può essere assicurata dal mero sistema informativo, quando anche funzionante a pieno regime.

Esiste, infatti, come in tutte le organizzazioni complesse, una logica interna dei singoli progetti, alla quale confluiscono aspetti tecnici operativi, finanziari, e rispetto alla quale si collocano i diversi adempimenti sia di ordine decisorio che attuativo.

Questo è fenomeno sempre presente, ma ancor più rilevante nella fase di avvio del sistema informativo, quando bisogna sopperire alle persistenti carenze sul piano dell'informazione e dell'afflusso dei dati.

Una politica attiva degli investimenti richiede quindi la messa in opera di ulteriori accorgimenti organizzativi e gestionali, tali da soddisfare queste esigenze sia pure nella struttura dei vari centri e livelli interessati.

Ciò si può ottenere riscoprendo la programmazione come momento di coordinamento operativo e non solo progettuale, dando quindi al programma operativo — composto dell'insieme dei progetti più significativi — la funzione di punto di riferimento per la continua verifica e autocontrollo in corso di azione, che consenta di riassorbire la difficile « governabilità » di un sistema a partecipazione decisionale diffusa.

Perchè questo avvenga è necessario che gli organi di programmazione si avvalgano dei poteri d'indirizzo e coordinamento nei confronti delle varie amministrazioni pubbliche e che i loro atti siano formulati in maniera sufficientemente indicativa per limitare i successivi e dipendenti indirizzi di settore o sub-settore o gli altri comportamenti da assumere in attuazione del programma.

A tal fine appare sommamente opportuno procedere ad una semplificazione dei procedimenti di programmazione, uniformando ad un unico tipo le varie procedure attuali e riducendo le prescrizioni *ex lege*

in modo da consentire ad una più pronta ed elastica normazione interna di aggiustare il procedimento per la parte non disciplinata dalla legge.

Il coordinamento tra i Comitati e le Amministrazioni statali può essere disposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'esercizio delle sue prerogative costituzionali; dal CIPE, mediante gli atti di promozione e coordinamento dell'attività della pubblica amministrazione, previsti nell'articolo 16, terzo comma, della legge n. 48 del 1967.

Il miglioramento della programmazione, in quanto favorisce una più precisa formulazione delle condizioni di vincolo, consente di ravvisare, in queste ultime, prescrizioni per la legittimità del successivo comportamento delle pubbliche amministrazioni interessate, con la conseguente possibilità di eliminare gli atti in contrasto con i suddetti vincoli e per i quali è *in re ipsa* la violazione del pubblico interesse.

Le modifiche che richiedono una revisione legislativa concernono i procedimenti amministrativi e i poteri sostitutivi in caso d'inattività delle amministrazioni vincolate dal programma.

I due aspetti trovano il comune fondamento nel rilievo che la programmazione è funzione del tempo.

Occorre semplificare i procedimenti amministrativi, eliminando le ipotesi di quei poteri sostanzialmente decisionali, che risultano attribuiti ad organi consultivi e di controllo, per l'esercizio dei cui poteri non sia stabilito un congruo termine finale. È necessario stabilire che al decorso dei termini si colleghi una preclusione di attività per l'organo rimasto inattivo senza che ciò equivalga ad un suo giudizio favorevole che escluda o diminuisca la responsabilità di chi deve provvedere.

A tal fine occorre disporre in via generale che tutti i pareri giuridico-amministrativi debbano essere resi entro dati giorni dalla richiesta, senza che il termine possa essere differito da ulteriori adempimenti istruttori.

Se del caso, il parere può essere reso condizionatamente lasciando all'organo di amministrazione attiva nonchè a quello di controllo la valutazione del verificarsi della condizione.

Il parere che sopravvenga oltre i termini dovrebbe essere preso in considerazione dall'organo di amministrazione attiva ai fini di eventuali integrazioni del provvedimento e tenuto presente dall'organo di controllo non già per dedurne meccanicamente la illegittimità del provvedimento finale, ma per valutare se questo sia nondimeno legittimo.

Per gli atti di controllo occorre prevedere che il decorso del termine consolidi l'efficacia dell'atto, rispetto al quale l'organo di controllo potrà esercitare soltanto il controllo successivo.

Diversamente per i pareri tecnici. Al riguardo occorre prevedere che, decorso inutilmente il termine senza che il parere tecnico sia stato comunicato, l'autorità che deve emettere il finale provvedimento possa chiedere la consulenza di istituti universitari o di altri organi o enti pubblici di ricerca, stabilendosi, però, a carico dei soggetti inadempienti, le conseguenze di ordine amministrativo e civile per le maggiori spese subite dall'amministrazione.

La partecipazione delle Regioni costituisce un aspetto essenziale della programmazione, in quanto ne determina l'effettiva unitarietà.

L'articolo 34 della legge 5 agosto 1978, n. 468, le enuncia chiaramente, prevedendo che il Governo, qualora ritenga la mancata armonizzazione di programmi regionali « con gli obiettivi programmatici risultanti dal bilancio pluriennale dello Stato », può promuovere davanti alle Camere la questione di merito per contrasto d'interessi, prevista dal quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione.

Si supponga che i programmi regionali siano, originariamente o dopo il giudizio delle Camere, in armonia con gli obiettivi programmatici dello Stato. Le prerogative delle regioni sono state esercitate per la definizione di un programma unitario ad obiettivi correlati.

La logica della programmazione comporta il compimento delle attività programmate. A tal fine il problema dell'inattività di una regione si pone su un piano diverso da quello risultante dall'articolo 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382, della distinzione tra funzioni proprie e funzioni delegate. La programmazione, una volta che sia stabilita nell'osservanza delle rispettive attribuzioni, statali e regionali, esprime vincoli comuni, rispetto ai quali un'eventuale riserva regionale per l'adempimento non può non apparire incoerente all'unitarietà del programma.

La programmazione costituisce una riforma economico-sociale e i principi che la garantiscono sono principi dell'ordinamento generale. Occorre, quindi, una norma statale che stabilisca per l'inattività degli organi regionali nell'osservanza dei vincoli del programma, procedure più semplici di quelle previste nel citato articolo 2 e che siano, ad un tempo, di garanzia per le regioni.

La semplificazione dei procedimenti deve riguardare, in principal modo, le procedure contrattuali per la realizzazione di opere pubbliche, al fine di evitare gli effetti negativi di una diversità di normativa.

La disciplina dei contratti dello Stato è sostanzialmente dettata dal regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e dal relativo regolamento 25 maggio 1924, n. 827; per le opere pubbliche di competenza statale la legge fondamentale è l'allegato *F* della legge 20 marzo 1865, n. 2248, cui si collega il regio decreto 25 maggio 1895, n. 350.

La necessità di un aggiornamento della disciplina è dimostrata dal numero, invero eccessivo, di successive disposizioni di deroga, integrazioni, non sempre ispirate da fondate esigenze tecniche e tali da determinare notevoli difficoltà applicative. In materia di revisione di prezzi ad esempio si segnalano il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501; la legge 23 ottobre 1963, n. 1481; la legge 19 febbraio 1970, n. 76; la legge 22 febbraio 1973, n. 37; la legge 21 dicembre 1974, n. 700; la legge 3 gennaio 1978, n. 1, articolo 14, dal cui insieme, anche per lungaggini di procedimenti amministrativi contenziosi rivelatisi inutili, sono derivati ritardi nella esecuzione delle opere pubbliche ed aggravamento della spesa.

Nell'esaminare uno schema di disegno di legge sulle procedure contrattuali diramato durante la scorsa legislatura, il Consiglio di Stato ha rilevato l'inconveniente di discipline separate in materie strettamente connesse; ha ritenuto « non plausibile » che sia rimessa alla normativa regolamentare e non a quella primaria la disciplina degli aspetti procedurali; ha prospettato che vi sia una sostanziale conformità con i

procedimenti comunitari. Il Consiglio ha anche prospettato l'opportunità di seguire l'ambito soggettivo di applicazione della legge n. 584 del 1977, che si applica allo Stato e a tutti gli Enti pubblici, anche territoriali auspicando, altresì, che le norme fondamentali della legge assumano valore di principio vincolanti le Regioni.

Il Consiglio, ha infine segnalato gli inconvenienti ai quali dà luogo l'automatismo della revisione dei prezzi, deformando il sistema delle offerte.

I rilievi dell'organo consultivo sono da accogliere per quanto attiene al vincolo nei confronti delle Regioni e degli altri Enti pubblici, agli inconvenienti della revisione dei prezzi. Per quanto riguarda la conformità con le procedure CEE, si tratta di esigenze fondate entro i limiti degli obblighi comunitari ma che estesa a qualsiasi contratto, non riuscirebbe ad accelerare le procedure ed il conseguimento dei risultati.

Si deve quindi definire con legge-quadro la disciplina generale delle procedure contrattuali in modo che la diversità normativa, di rango inferiore, sia giustificata da esigenze funzionali.

Particolare attenzione deve essere riservata alla disciplina della progettazione dell'opera pubblica in modo da poter configurare rigorosamente le conseguenze dell'accettazione da parte dell'impresa; occorre prevedere un regime di controlli differenziati secondo che l'opera pubblica venga eseguita rispettando le previsioni contrattuali sia finanziarie che temporali nonchè eliminare le fasi di contenzioso amministrativo inserite nei procedimenti contrattuali.

A tal fine bisogna inoltre:

a) organizzare, con opportune direttive, i Ministeri tecnici per prestazione di servizi istituzionali di progettazione tecnica per tipi di opere aventi carattere ripetitivo, al fine di ridurre i costi per l'appalto dei progetti;

b) nell'interesse delle Regioni meridionali, assicurare, anche con modifiche organizzative, la prestazione, da parte della Cassa per il Mezzogiorno ed enti collegati, di assistenza e consulenza tecnica, come servizi d'istituto resi alle predette Regioni, mediante la predisposizione di progettazioni e studi in guisa da erogare normalmente i servizi che l'articolo 46, primo comma, del testo unico 6 marzo 1978, n. 218, delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno prevede erogabili in seguito ad apposita autorizzazione; fermo restando quanto disposto nei successivi commi dell'articolo 46 citato.

E quindi necessario creare un nucleo di « ispettori del programma » cioè di funzionari incaricati di seguire l'andamento di uno o più progetti, andando a compiere rilevazioni sul campo, allo scopo di mettere in evidenza eventuali spostamenti dei programmi in corso di realizzazione, di segnalarli tempestivamente a tutti gli interessati (sia a valle, che a monte, che collaterali), di promuovere l'esame delle cause degli spostamenti stessi. Quanto alle responsabilità decisionali e operative, gli

ispettori non dovranno rispondere dell'attuazione del programma, ma della tempestiva e consapevole verifica del suo andamento.

Questo gruppo di funzionari dovrebbe essere collocato nell'ambito della struttura di programmazione e quindi operare in rapporto con il Ministero del bilancio e della programmazione economica proprio per la loro funzione di sviluppo metodologico e non di merito e per le loro competenze particolari.

Nel primo periodo di attività, gli ispettori potranno ricevere opportuna assistenza da parte di esperti professionali per lo sviluppo di adeguati metodi di lavoro, attraverso un intenso periodo di elaborazione dei metodi stessi aventi anche carattere formativo. Si può ipotizzare l'immediata costituzione del gruppo grazie alle possibilità offerte dalle leggi (in particolare la legge n. 48 del 1967) con un primo nucleo di 10-12 ispettori. Il gruppo degli ispettori dovrà lavorare in stretto contatto con il Comitato interregionale previsto dall'articolo 13 della legge n. 28 del 1970; in effetti il gruppo dovrebbe essere in certo senso l'organo di segnalazione e di verifica dell'attuazione delle decisioni del Comitato stesso.

5.3 GLI INVESTIMENTI DI COMPETENZA STATALE.

Si è già rilevato che sono ancora da ricercare schemi efficienti di attuazione degli investimenti nelle materie di competenza delle Amministrazioni centrali (Stato, Aziende autonome e Cassa per il Mezzogiorno) in relazione alla competenza delle Regioni e degli Enti locali in materia di localizzazione.

Il sistema attuale disposto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 all'articolo 81 stabilisce una procedura che si basa sui « pareri d'intesa » delle Regioni rispetto ai progetti di iniziativa della Amministrazione centrale. Come si è visto tale sistema presenta dei costi dovuti ai tempi procedurali, rispetto ai quali si prospetta, per il Governo, il problema di definire l'atteggiamento da assumere relativamente ai casi in cui le Regioni esprimano un parere di difformità.

Non è inoltre risolto in modo soddisfacente il problema delle modalità d'intervento delle Regioni, in quanto esse sono chiamate ad esprimere pareri su scelte già prefigurate dalle amministrazioni centrali.

Si propongono perciò all'attenzione alcune innovazioni che consentirebbero di rendere più efficienti gli schemi di programmazione di tali interventi.

Una prima ipotesi è quella di migliorare l'attuale sistema dei « pareri d'intesa » attraverso una attività amministrativa speciale per l'attuazione dei progetti d'investimento. Essa si articolerebbe nella scomposizione dei piani d'investimento in molteplici progetti e nella assegnazione dei singoli progetti alla responsabilità di organi *ad hoc*, composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate. Ciò avrebbe l'effetto di concentrare in un unico organo la rappresentanza di tutti gli interessi che attualmente si esprimono attraverso il sistema dei pareri.

Una ulteriore ipotesi è quella di adottare, nelle leggi di spesa, termini perentori entro i quali le Regioni sono tenute ad esprimere il proprio parere e di assumere il silenzio come « assenso ».

Per quanto attiene gli investimenti di esclusiva competenza regionale, il Governo afferma il suo impegno programmatico a sostenere, stimolare e favorire l'attività di investimento delle Regioni e degli enti locali in tutte le forme consentite dalla vigente legislazione.

5.4 LA RIFORMA DELLE PROCEDURE DI SPESA.

Non è possibile indicare in questa sede le linee di una riforma delle procedure di spesa per investimenti pubblici, perchè tale riforma deve inquadrarsi nel riordino della pubblica amministrazione, un compito che costituisce obiettivo programmatico di questo Governo.

D'altra parte, il dibattito di questi ultimi anni mostra come esistano spazi per la introduzione di procedure di gestione della spesa per investimenti pubblici che, in linea anche con le esperienze da tempo in atto in altri paesi, garantiscano una più efficiente e tempestiva realizzazione delle decisioni legislative di spesa. Bisogna tuttavia ricordare che all'interno della complessa tematica degli aspetti procedurali, una parte consistente dei tempi di realizzazione della spesa per investimenti viene assorbita dalla fase della programmazione e della scelta dei progetti, nonchè dalla risoluzione degli interessi non sempre convergenti dei diversi enti o amministrazioni interessate alla esecuzione ed alla localizzazione dell'opera. La parte dei ritardi di realizzazione che può imputarsi ai tempi tecnici in senso stretto non sembra comprimibile in misura consistente, mentre spazi più ampi di innovazione debbono essere trovati per quanto riguarda la fase più specificamente programmatica e progettuale, ove è indubbiamente prevalente la componente politica rispetto a quella tecnico-amministrativa. Poichè nella fase di programmazione e progettazione degli investimenti diventa rilevante il rapporto tra Amministrazione centrale e Regioni, ed anche il rapporto tra Regioni ed enti locali, si rinvia alle indicazioni contenute nel paragrafo precedente.

Per quanto attiene invece gli interventi programmatici da attuare per conseguire una maggiore efficienza nello svolgimento delle fasi più strettamente tecnico-amministrative della spesa per investimenti, il Governo assume l'impegno di riconsiderare, nell'intervallo di tempo sino alla presentazione dell'aggiornamento del nuovo Piano triennale, alcuni dei nodi che condizionano lo svolgimento dei flussi di spesa per investimenti, avendo presente in particolare: (a) il sistema dei controlli che, nell'ordinamento attuale, pone l'enfasi sui controlli *ex-ante* sul singolo atto amministrativo, potenziando il momento del controllo *a posteriori* sulla congruità delle azioni rispetto agli obiettivi e, (b) il potenziamento di istituti contrattuali, già presenti nel nostro ordinamento anche se poco utilizzati, ma che, nel passato, sono stati impiegati anche con provata efficienza, quali l'istituto della concessione.

6. L'IMPEGNO PROGRAMMATICO SUI FLUSSI DI SPESA

Accanto all'impegno programmatico che il Governo si assume per migliorare le condizioni generali entro le quali si esercita la politica degli investimenti pubblici e che è illustrato nel precedente paragrafo (costruzione di un sistema informativo, proposta di un nuovo modello organizzativo per la gestione degli investimenti pubblici, riconsiderazione dei rapporti tra Amministrazione centrale e Regioni per gli investimenti nei settori ancora nella competenza statale, riforma delle procedure di spesa), resta da valutare se sia opportuno precisare i termini quantitativi di un ulteriore impegno programmatico per il 1980.

La scarsità delle informazioni disponibili, soprattutto sui flussi di spesa per investimenti degli enti locali, sconsigliano, in questo momento, la specificazione di un impegno programmatico espresso in termini quantitativi, che dovrebbe riferirsi a quell'importo di 1.500 miliardi che si è individuato come scarto tra indicazioni delle amministrazioni e previsioni tendenziali.

Il Governo assume l'impegno, che verrà soddisfatto con la presentazione del prossimo programma triennale, di procedere ad una valutazione attenta e precisa delle previsioni tendenziali e programmatiche, e di indicare allora se e in che misura sarà possibile realizzare un volume di spesa per investimenti pubblici superiore ai livelli indicati nella Tabella 1. In quella stessa sede verranno anche indicati gli eventuali aggiustamenti del quadro macro-economico conseguenti.

PAGINA BIANCA