

## CAPITOLO I

## IL CONTESTO ECONOMICO INTERNAZIONALE

1. Negli ultimi mesi del 1979 e nel 1980 l'evoluzione dell'economia internazionale è stata diversa da quella che anche gli organismi internazionali ritenevano la più probabile all'epoca della presentazione della Relazione previsionale e programmatica dello scorso anno: è venuta meno l'ipotesi di invarianza del prezzo reale del petrolio; il profilo congiunturale dei paesi industrializzati ha avuto un generale spostamento in avanti, con slittamento della fase di maggior rallentamento e/o di recessione alla seconda parte del 1980.

2. Riguardo alle prospettive delle economie OCSE per l'arco di tempo definito dall'ultimo trimestre di quest'anno e dal 1981, la loro evoluzione può essere sinteticamente descritta come il risultato di: 1) gli effetti del rincaro del greggio sui prezzi interni e sulla produzione dell'area; 2) la disforme evoluzione ciclica in atto nel 1979 e nella prima metà di quest'anno, in Europa continentale e nel resto dell'area OCSE; 3) la politica economica adottata per fronteggiare gli effetti dell'aumento del greggio.

*Gli effetti dell'aumento del prezzo del greggio.*

3. L'aumento del prezzo del greggio occorso tra la fine del 1978 e il giugno di quest'anno (pari a 130 per cento e a circa 85 per cento negli ultimi dodici mesi dello stesso periodo) accresce per il 1980 di 150 miliardi di dollari il valore delle importazioni annue nette di petrolio dall'area OCSE rispetto al 1978, nonostante che per lo stesso periodo di tempo le quantità nette importate si siano ridotte di oltre il 7 per cento. L'indicato sviluppo del prezzo comporta per l'insieme delle economie dell'area una perdita di ragioni di scambio all'incirca pari al 2 per cento del PIL prodotto nel 1979.

Parimenti del 2 per cento (dati i redditi monetari e gli altri prezzi) aumenta il deflattore della domanda interna dei paesi OCSE. Si abbassa, in conseguenza, nella stessa misura, il reddito reale dell'area.

La domanda aggregata di beni e servizi subisce anche essa un impatto deflazionistico: i maggiori ricavi petroliferi dei paesi pro-

duttori si traducono con lentezza e solo in parte in maggiori acquisti di beni e servizi prodotti dall'area OCSE ad opera degli stessi paesi OPEC e/o da altri operatori (famiglie e/o imprese degli stessi paesi OCSE, disposte ad accendere debiti per finanziare un volume di spese più elevato del normale in rapporto al reddito reale disponibile).

4. Si ritiene generalmente che, negli anni a venire, la propensione alla spesa dei paesi OPEC sarà sensibilmente inferiore a quella che si è registrata nel 1974-75.

Infatti, i maggiori ricavi si concentrano in misura assai più elevata che in passato presso produttori la cui capacità di spesa è relativamente modesta (a motivo soprattutto della bassa consistenza della popolazione residente) e/o presso produttori fortemente indebitati verso l'estero.

Si calcola che solamente 1/5 o poco più dei maggiori esborsi dell'area OCSE per acquisto di greggio si tradurrebbe in maggiori vendite di beni e servizi ai paesi OPEC nel corso di quest'anno e del 1981, con un'incidenza negativa, sul prodotto lordo dell'intera area nel prossimo anno, di circa l'1,5 per cento.

La distribuzione dell'effetto deflattivo tra le varie economie nazionali è, comunque, assai poco uniforme e dipende principalmente dalla relativa dipendenza dal greggio importato, dall'evoluzione della propensione nazionale alla spesa, dalle rispettive quote di esportazioni ai paesi OPEC in rapporto al totale dell'area.

5. Abbandonando l'ottica del breve termine, non può ritenersi in ogni caso, che il meccanismo dei prezzi sia sufficiente a suscitare l'offerta necessaria. I risultati delle analisi empiriche indicano che l'aumento di prezzo dell'energia necessario a conseguire il risultato suddetto è tale da soffocare la crescita dell'economia mondiale. Ne consegue che, nel lungo periodo, sono necessarie politiche energetiche dei governi per stimolare la ricerca e lo sviluppo, consentire investimenti in nuove fonti di energia e promuoverne la conservazione.

Per quanto riguarda il medio periodo, ossia fino alla metà del decennio, si fa praticamente unanime il consenso sulla circostanza seguente. Ogni qualvolta l'area OCSE riuscirà a realizzare un tasso di crescita ragionevolmente elevato, il prezzo del greggio aumenterebbe talmente da determinare una risacca ciclica. In questa fase si allenterebbe la tensione sul mercato del greggio. Ne conseguirebbe un prezzo reale del petrolio compatibile con una crescita relativamente modesta dell'area OCSE, ma inferiore a quello necessario ad indurre i cambiamenti strutturali nella situazione energetica dell'area per una crescita più elevata.

Permane cioè il rischio che la situazione energetica attuale impedisca il conseguimento di un tasso di crescita in linea con le necessità dell'occupazione.

6. Un elemento estremamente importante al riguardo è costituito dalla politica delle scorte. Il loro attuale livello che costitui-

sce un massimo storico, è destinato a ridursi, nel corso della fase recessiva prevista per i prossimi dodici mesi, per adeguarsi al più basso livello dell'attività produttiva. Ne potrebbe conseguire una flessione del prezzo reale del greggio e/o una flessione rilevante dell'offerta OPEC che, per le ragioni prima indicate, è opportuno evitare.

Il rischio che i due eventi si verifichino potrebbe essere ridotto se i governi dei paesi importatori concordassero di attuare, nelle rispettive economie nazionali, provvedimenti che consentissero di utilizzare parte delle scorte ora disponibili per stabilizzare l'evoluzione tendenziale del prezzo reale del greggio.

Naturalmente il quadro descritto muterebbe drasticamente di fronte alla prosecuzione nel tempo ed alla estensione del conflitto bellico medio-orientale.

#### *L'evoluzione ciclica e la politica economica in atto.*

7. Nel corso del 1979 e nella prima metà di quest'anno si è accentuato il divario (manifestatosi nella seconda metà del 1978) tra le evoluzioni cicliche dell'Europa continentale da un lato e il resto dell'area OCSE, segnatamente gli Stati Uniti.

In Europa continentale, l'espansione si è avviata sulla scia della ripresa ciclica tedesca del 1978 e ha avuto come epicentro le tre principali economie (Germania, Francia e Italia). Il movimento ciclico si è innestato su una struttura dei conti esteri dei diversi paesi riequilibrata in conseguenza delle politiche fiscali e/o monetarie restrittive del 1976-77. Esso è stato sollecitato dalla mutata impostazione di queste politiche disposta dopo l'aggiustamento dei conti esteri e dall'evoluzione dei tassi di cambio reali avvenuta in senso favorevole al riequilibrio suddetto (oltre che nei due anni indicati anche nei successivi dodici mesi). L'espansione si è fortemente avvantaggiata della decelerazione inflazionistica avutasi nel 1978, in conseguenza della modesta dinamica dei prezzi delle materie prime e della svalutazione del dollaro.

Col procedere del 1979, l'onda ciclica si è irrobustita con il concorso di tutte le componenti della domanda, con un sensibile tasso di crescita degli investimenti fissi industriali e, salvo che nel caso italiano, nel settore dell'edilizia residenziale.

Nei tre paesi prima citati (Germania, Francia e Italia), il livello della domanda finale interna è risultato, nel primo semestre del 1980, ancora in crescita (in media 3,5 per cento) rispetto al secondo semestre del 1979, con andamenti però differenziati, in fase di decelerazione in Germania e in Francia, in ulteriore aumento in Italia.

La riduzione della spesa per investimenti e la circostanza che l'andamento della domanda finale è stato determinato, in questa prima metà del 1980, dalla crescita dei consumi privati, fanno comunque ritenere in via di esaurimento il ciclo espansivo sin qui delineatosi.

8. Mentre il Giappone seguiva un profilo pressoché simile — forte sviluppo nel 1979 (soprattutto nel primo semestre) e crescita progressivamente decelerante nella prima metà del 1980 — diversamente si comportavano le economie inglese ed americana.

Nel Regno Unito il fenomeno recessivo si era manifestato già nel secondo semestre del 1979, per continuare poi nella prima parte del corrente anno, mentre negli Stati Uniti è apparso solo nel primo trimestre del 1980, con un trimestre di ritardo rispetto alle previsioni formulate lo scorso autunno.

9. In tale situazione le politiche economiche si sono trovate ad affrontare i seguenti problemi:

a) la prospettiva di una svolta ciclica recessiva, che pur slittando nel tempo era da considerarsi inevitabile;

b) il rallentamento della domanda mondiale, che creava sui mercati internazionali condizioni di più agguerrita competitività in un mercato più ristretto: di qui la rilevanza delle politiche commerciali, la necessità di controllo dei costi di produzione (relazioni costo del lavoro-cambio), le tendenze protezionistiche almeno nei settori più esposti;

c) la prospettiva di più accentuati squilibri nei conti con l'estero con possibili ripercussioni sul livello del cambio delle singole valute (e quindi sulla inflazione e i costi di produzione);

d) la maggiore consapevolezza nei paesi strutturalmente più deboli del fatto che il deprezzamento della propria moneta dà sempre meno vantaggi in un contesto internazionale caratterizzato da inflazione elevata e domanda mondiale cedente e, parallelamente, la maggiore difficoltà dei Paesi più forti a procedere ad apprezzamenti di entità tale da trarre importanti benefici antinflazionistici.

10. Una fluttuazione ciclica del dollaro di ampiezza quasi senza precedenti dal 1973 ha caratterizzato il mercato dei cambi nei primi mesi del 1980, portando ad un notevole grado di tensione valutaria.

La valuta americana, indebolitasi alla fine del 1979 anche per le tensioni politiche internazionali (rapporti Iran-Stati Uniti, crisi afghana), ha registrato successivamente e fino ad aprile un sensibile apprezzamento influenzato in via principale da una nuova serie di provvedimenti restrittivi antinflazione e da un eccezionale aumento dei tassi d'interesse a breve. La rivalutazione del dollaro era generalizzata, ma attraverso spostamenti di capitali, colpiva soprattutto il marco tedesco e il franco svizzero: del resto il differenziale nominale dei tassi a breve era, in marzo, in questi due Paesi rispettivamente di 10 e di 13 punti rispetto ai tassi americani.

Da aprile è cominciato un altrettanto rapido movimento inverso e il dollaro è tornato ai livelli di fine 1979: a ciò hanno contribuito l'innalzamento dei tassi d'interesse negli altri Paesi, diretti a sostenere il cambio delle rispettive valute e l'abbassamento dei tassi americani per l'entrata in recessione dell'economia, la conseguente

minor domanda di credito e il progressivo allentamento della stretta creditizia.

All'interno dello SME, dopo gli aggiustamenti del settembre 1979 non vi sono più state praticamente tensioni. A ciò hanno concorso: aumenti differenziati nei tassi di interesse e interventi sui mercati dei cambi diretti a contrastare il rialzo relativo del marco tedesco nella fase di ascesa del dollaro.

11. La crescita del prezzo del greggio e di alcuni prodotti industriali di base sono le principali cause dell'accelerazione della inflazione che ha coinvolto tutti i paesi dell'area OCSE. Per il loro insieme, il tasso di aumento del deflatore dei consumi privati è passato dal 7 per cento nella media del 1978 a 10,5 nel primo semestre di quest'anno. Nello stesso periodo, il deflatore del PIL (che misura grosso modo l'inflazione di origine interna all'area) è passato da 8 a 9,5 per cento. In Europa occidentale l'inflazione misurata dal deflatore dei consumi privati è salita, tra gli stessi periodi, da 8,5 a 13 per cento (da 9 a 11 per cento il deflatore del PIL); in Giappone da 4 ad 8 per cento (con praticamente nessun incremento per il deflatore del PIL); negli USA da 7 a 11,5 per cento (da 7 a 10 per cento il deflatore del PIL).

Considerando, poi, le singole economie, il diffondersi dell'inflazione è stato contrassegnato da una varianza assai elevata del suo tasso. In particolare il differenziale inflazionistico fra Germania e Italia si raddoppia tra il 1978 e la prima metà di quest'anno. Le principali cause degli impulsi inflazionistici esterni sono state ricordate a proposito dell'effetto inflattivo del rincaro petrolifero. Occorre aggiungere che, riducendosi questo impulso, i paesi contrassegnati da un livello assoluto di inflazione più elevato sono anche caratterizzati da una minore flessibilità verso il basso del tasso di inflazione, a motivo degli effetti di trascinamento di questa che si estendono nel tempo, in conseguenza dei meccanismi di indicizzazione.

I dati disponibili indicano che finora l'aumento del costo della energia e delle altre materie prime industriali si è riflesso pienamente sui prezzi senza comportare erosione dei margini di profitto, anzi in alcuni paesi questi sono forse aumentati.

12. Quanto ai fattori inflazionistici di origine interna, la loro rilevanza è stata finora modesta (soprattutto rispetto a quanto avvenne dopo il rincaro petrolifero del 1973), come risulta dal confronto tra i deflatori dei consumi privati e del PIL.

In particolare, la crescita dei salari monetari nelle tre principali economie dell'area OCSE (Stati Uniti, Giappone, Germania), registra, nell'anno corrente, un aumento superiore a quello avutosi nel 1979, soltanto nella misura dello 0,5-1 per cento. Però, si è deteriorata la situazione inflazionistica degli USA, nonostante la modesta dinamica dei salari monetari. Si registra, infatti, una flessione della produttività pari a 2 per cento fra il primo semestre del 1979 e il primo del 1980. Ne è conseguito un aumento del 3-4

per cento del costo del lavoro per unità di prodotto rispetto alla Germania e al Giappone dove la produttività si è accresciuta.

Anche nella generalità degli altri Paesi l'evoluzione salariale è più compressa rispetto a quella che si ebbe successivamente alla crisi petrolifera del 1973.

13. Le politiche economiche, tese ad impedire il diffondersi e l'intensificarsi delle pressioni inflazionistiche e a salvaguardare il valore del cambio, hanno assunto connotati progressivamente più restrittivi, attraverso l'inasprimento della politica fiscale e il generale irrigidimento della politica monetaria, nonché, in taluni casi, il tentativo di influenzare direttamente l'evoluzione dei salari e dei prezzi.

L'accresciuta consapevolezza del carattere più profondamente strutturale della crisi ha fatto sì che la politica economica ponesse l'attenzione anche ad azioni dal lato dell'offerta tali da accrescere le condizioni di produttività dei sistemi economici e combattere, anche per quella via, l'inflazione.

All'inizio del 1980 le politiche monetarie sono state rese più restrittive sia per la generale necessità di non assecondare le aspettative inflazionistiche, sia, almeno in alcuni Paesi, per contenere il deprezzamento delle valute nazionali nei confronti del dollaro dopo l'adozione delle misure monetarie restrittive da parte delle autorità statunitensi che portarono nei primi mesi dell'anno a un considerevole rafforzamento della moneta americana, poi ritornata ai livelli di fine 1979.

Successivamente, attenuata la tensione provocata dalla « guerra dai tassi », le politiche monetarie hanno mantenuto nei Paesi europei e in Giappone un orientamento sostanzialmente restrittivo, mentre gli Stati Uniti hanno sensibilmente allentato la politica creditizia.

Tuttavia, a fine agosto, anche gli Stati Uniti sono tornati a rialzare i tassi di interesse, determinando, tra l'altro, un nuovo, anche se contenuto rafforzamento del dollaro.

14. La condotta delle politiche fiscali è stata finora molto prudente; in generale sembra essere prevalso l'orientamento di accettare l'effetto deflattivo della perdita di ragioni di scambio prodotta dai rincari petroliferi, senza effettuare interventi compensativi della relativa perdita di reddito, tanto più che, in situazioni di rallentamento di attività, gli stabilizzatori automatici operano nel senso di allargare i disavanzi pubblici. Anzi, almeno in alcuni paesi, sono state predisposte politiche fiscali più restrittive proprio per compensare tale effetto.

In particolare, negli Stati Uniti l'impostazione della politica fiscale è divenuta restrittiva sin dalla fine del 1978: si stima che, nel 1979 e nell'anno corrente, essa abbia un impatto deflazionistico sul prodotto nazionale dell'ordine del 2 per cento (poco più dell'1 per cento nello scorso anno). Gli effetti sulla domanda si sono manifestati con ritardo poiché la propensione al consumo ha sostenuto nel corso del 1979 la domanda finale.

Anche in Germania e in Giappone la politica fiscale ha assunto negli ultimi dodici mesi dell'anno un'intonazione restrittiva; ancora quest'anno l'impatto appare neutrale, ma il ritmo di crescita della spesa pubblica è in diminuzione ed è inferiore al prodotto nazionale; dal canto loro le entrate riflettono pienamente il drenaggio fiscale dovuto all'effetto congiunto della crescita dei redditi nominali e della progressività delle aliquote.

15. Gli enunciati delle autorità di governo dei principali Paesi europei (Germania, Belgio, Paesi Bassi, Regno Unito) relativi alla politica fiscale che intendono attuare per il prossimo anno fanno prevedere la continuazione e la accentuazione dell'impostazione restrittiva.

In particolare, in Germania, una riduzione delle aliquote dell'imposta personale (per attenuare il fenomeno del drenaggio fiscale sui redditi nominali) dovrebbe essere accompagnata da provvedimenti intesi a ridurre ulteriormente il rapporto tra spesa pubblica e PIL e tra disavanzo corrente e PIL.

Inoltre, nel 1981 l'evoluzione dei bilanci pubblici delle tre principali economie dell'area, registrerà pienamente l'impatto deflazionistico dei provvedimenti di riduzione della dinamica della spesa (in rapporto al PIL) presi negli ultimi tempi, che ha cominciato a manifestarsi quest'anno. Tuttavia, negli USA esso risulterà compensato nella seconda metà dell'anno, nel caso di attuazione dei provvedimenti proposti dall'amministrazione lo scorso agosto.

16. Nel contesto internazionale descritto si è trovata e si trova ad operare la politica economica italiana. Le nostre difficoltà sono state accentuate dal grado particolarmente elevato di dipendenza petrolifera, dall'insufficienza e disorganicità dello sforzo di aggiustamento strutturale seguito alla prima crisi petrolifera e all'emergere di nuove tendenze nella divisione internazionale del lavoro, dalla più accesa conflittualità del sistema di relazioni industriali, dal maggiore e più duraturo impatto che, per via di accentuati meccanismi di indicizzazione, gli *shocks* esterni esercitano sull'inflazione interna.

Sul piano congiunturale un andamento ciclico più sostenuto rispetto agli altri Paesi europei ha determinato una maggiore crescita in volume delle importazioni, mentre le esportazioni hanno risentito negativamente, oltre che della perdita di competitività per il differenziale di inflazione, anche del minor stimolo conseguente al favorevole andamento della domanda interna.

17. Da quanto premesso, risulta che due fattori principali hanno determinato, nel corso di quest'anno, un progressivo rallentamento della dinamica produttiva dell'area OCSE: gli effetti deflazionistici del rincaro petrolifero e le necessarie politiche monetarie e fiscali restrittive.

L'esaurimento del ciclo espansivo dei Paesi dell'Europa continentale verso la metà dell'anno, sommandosi alla fase recessiva già presente negli Stati Uniti e nel Regno Unito, fa prevedere una fles-

sione dell'attività produttiva nella seconda metà del 1980, tale da fissare nell'1-1,50 per cento l'incremento del prodotto lordo della intera area per quest'anno, contro il 3,4 per cento registrato nel 1979.

18. Un indebolimento della propensione al consumo dovrebbe agire già da quest'anno in senso deflazionistico. Per l'Europa continentale, la disponibilità a risparmiare dovrebbe accrescersi più che altrove, a motivo del forte aumento dei consumi privati, che si è registrato sino ai primi mesi del 1980.

Tuttavia, dal 1979, la propensione al consumo è divenuta molto più instabile che in passato e non può escludersi la possibilità che, nel breve periodo, il suo livello si sposti ulteriormente rispetto a quello tendenziale.

È da rilevare, inoltre, che la propensione al risparmio può risultare influenzata dall'evoluzione dei tassi d'interesse. Nella misura in cui il rallentamento dell'inflazione (nel 1981 il tasso annuo dei prezzi al consumo dovrebbe scendere sotto il 10 per cento dall'11,5 circa del 1980) non si riflette sul livello nominale dei tassi dell'interesse (per la condotta della politica monetaria e per la persistenza di aspettative inflazionistiche), i tassi reali ex-post si elevano, determinando, nel breve periodo, modifiche nello stesso senso della propensione al risparmio. La situazione dei conti esteri della quasi totalità dei Paesi dell'area non fa ritenere probabile, neanche per il 1981, un allentamento apprezzabile della stretta monetaria e creditizia.

19. A contrastare gli effetti deflattivi ora accennati dovrebbero intervenire, da un lato un recupero della domanda estera, soprattutto dai Paesi OPEC, valutabile nell'ordine del 18 per cento, dall'altro una ripresa seppur modesta degli investimenti fissi, susseguente alla flessione della seconda metà di quest'anno.

L'incertezza circa le prospettive per il prossimo anno è aumentata dagli sviluppi, ancora non ben individuabili, della situazione economica negli Stati Uniti. Se, come sembra, la ripresa dell'attività produttiva americana dovesse rivelarsi più decisa e più ravvicinata (sin dai primi mesi del 1981) di quel che si prevedeva, dato l'effetto trainante da essa svolto, l'espansione del PIL dell'intera area, originariamente prevista ad un tasso inferiore all'1 per cento, potrebbe risultare più sostenuta anche rispetto all'andamento del 1980, con un profilo crescente in corso d'anno.



## CAPITOLO II

## L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA ITALIANA NEL 1980

Nonostante il rallentamento congiunturale intervenuto in corso d'anno, il 1980 presenterà un prodotto interno lordo superiore, in termini reali, del 4 per cento a quello realizzato nel 1979. Non è questa la prima volta che un anno di inversione ciclica registra risultati globali complessivamente buoni: anche nel 1974, anno in cui si è manifestata la più grave recessione del dopoguerra, il PIL si accrebbe in Italia del 4,1 per cento.

Di fatto, la fase espansiva 1977-79 ha fruito di un inatteso prolungamento, contraddistinto da una eccezionale accelerazione produttiva: una fiammata, la cui origine prima va ricercata nell'urgenza di recuperare i vuoti di produzione ed i ritardi di consegne determinati dagli scioperi di primavera-inizio estate 1979, su cui si sono successivamente innestati fenomeni di anticipazioni di acquisto, suggeriti sul finire dell'anno dalle tensioni inflazionistiche in un clima congiunturale internazionale anch'esso contraddistinto da tensioni monetarie e da una eccezionale resistenza al rallentamento. Caratterizzato da un profilo relativamente stagnante per tre trimestri, il 1979 ha chiuso dunque con una impennata produttiva convulsa, protrattasi fino quasi a metà primavera 1980, sufficiente da sola a migliorare di quasi un punto i consuntivi dell'anno (1), a portare i livelli del PIL del primo trimestre 1980 su posizioni superiori di oltre il 5 per cento alla media dello stesso 1979. Ne è stato influenzato, e deformato, anche il profilo del 1980, per effetto del sovrapporsi delle spinte residue, ma temporaneamente ancora molto vigorose, ereditate dal 1979 agli impulsi talora negativi (e comunque destinati in prosieguo a prendere il sopravvento) derivanti dall'evolvere della crisi del petrolio e dall'appesantirsi della congiuntura economica internazionale.

In definitiva e come sintesi di questi molteplici impulsi, la produzione industriale — la più colpita dagli scioperi — è caduta fra la primavera e l'estate del 1979 di circa il 10 per cento, ha poi registrato, a tutto l'aprile 1980, un balzo del 21 per cento. Le importa-

---

(1) Il tasso di sviluppo del PIL, prudenzialmente indicato nel 4,3 per cento in occasione della Relazione Previsionale e Programmatica per il 1980, ha raggiunto il 5 per cento.

zioni, allargatesi nella media del 1979 con un'elasticità rispetto al prodotto anomala per il nostro sistema (all'incirca 3) si sono presentate nel primo scorcio del 1980 ancora sensibilmente consistenti mentre le esportazioni, a suo tempo indebolitesi anche per difficoltà di consegne e per la pressione della domanda interna, hanno accusato difficoltà a riprendersi. L'attività di investimento è rimasta forte, dovendosi anche recuperare i ritardi del 1979. La domanda di consumo si è mostrata ancora vivace.

Il surriscaldamento produttivo ha mostrato i primi segni di esaurimento in aprile, quando, recuperati ritardi e ricostituite le scorte, il sistema produttivo si è trovato a poggiare esclusivamente sulla domanda di nuova formazione, ancora elevata nel settore degli investimenti, già più cauta in quello dei consumi, ormai pesante nella componente esterna. Nel contesto della fase ancora espansiva del ciclo, compensatisi i vuoti della primavera-estate 1979 con i recuperi dell'autunno-inverno, gli impulsi internazionali hanno ripreso il sopravvento e il sistema economico italiano si è allineato — per quanto concerne i fenomeni reali — con il resto dell'Occidente. Per la produzione industriale i dati mensili hanno esposto, in particolare, una caduta dell'8 per cento nel solo mese di maggio, seguita da un lieve recupero e dalla stabilizzazione sui nuovi livelli nei mesi di giugno e luglio.

La sintesi di tanti contrasti è data dai consuntivi che è già possibile stilare per il 1980 (Tav. 1), che si discostano notevolmente da quelli che le previsioni formulate un anno orsono lasciavano intravedere. Larga parte dello scostamento è da attribuire alla maggiore resistenza allo *shock* petrolifero dimostrata dal sistema economico internazionale, che ha fatto ovunque slittare nel tempo la prevista inversione congiunturale e che l'ha fin qui mantenuta, contrariamente al 1974-75, nei limiti più di una fase di ristagno che di una recessione in senso stretto. In Italia vi si sono aggiunti gli effetti, tutt'altro che trascurabili, delle distorsioni introdotte dai vuoti produttivi e dai successivi recuperi, che hanno innescato meccanismi moltiplicativi ed accelerativi di inattesa intensità con brusche frenate e rapidi surriscaldamenti a livello mensile.

Il profilo della crescita dei prezzi ha seguito nella prima parte dell'anno quello delle grandezze reali, ma a livelli assai più sostenuti, contribuendo ad innestare un ciclo di consumi, di importazioni, di scorte e di investimenti che ha spostato in avanti l'attesa caduta della produzione.

Allorché la spinta alla crescita produttiva si è andata esaurendo, la corsa dei prezzi è continuata sospinta dai meccanismi di indicizzazione dei redditi, non solo di quelli salariali, e dei necessari adattamenti, sia pure parziali, delle tariffe dei servizi pubblici alla inflazione.

Il consuntivo dell'anno presenta una variazione media dei prezzi impliciti del PIL del 18,6 per cento e del 21,1 per cento sulla domanda interna, accompagnato da un peggioramento del saldo della bilancia dei pagamenti (calcolato secondo il metodo del Fondo monetario internazionale) di oltre 10 mila miliardi (dai 4.338 del 1979 ai — 6.000 circa del 1980).

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

TAVOLA 1.

## CONTO DELLE RISORSE E DEL LORO UTILIZZO

VOCI	1979				1980			
	VARIAZIONI %		MILIARDI DI LIRE	MILIARDI DI LIRE	VARIAZIONI %		MILIARDI DI LIRE	
	Quantità	Prezzi			Valore	Quantità		Prezzi
Prodotto interno lordo . . . . .	+ 5,0	+15,1	+20,9	268.868	+ 4,0	+18,6	+23,3	331.630
Importazioni . . . . .	+14,0	+17,5	+34,0	70.407	+ 5,5	+28,5	+35,6	95.470
Esportazioni . . . . .	+ 8,9	+16,4	+26,8	68.579	+ 1,0	+19,0	+20,2	82.430
Domanda interna . . . . .	+ 5,8	+15,9	+22,6	270.696	+ 5,1	+21,1	+27,3	344.670
Consumi delle famiglie . . . . .	+ 5,1	+14,9	+20,8	168.803	+ 4,3	+20,0	+25,7	211.340
Consumi collettivi . . . . .	+ 2,7	+16,3	+19,4	43.659	+ 2,2	+23,3	+26,0	55.010
Investimenti fissi lordi . . . . .	+ 4,5	+16,0	+21,2	50.289	+ 9,0	+21,9	+32,9	66.840
Variazioni delle scorte . . . . .	—	—	—	7.945	—	—	—	11.480
Saldo bilancia pagamenti (FMI)	—	—	—	4.338	—	—	—	—6.000

Fonte: Elaborazioni ISTAT, ISCO, Banca d'Italia.

## II.1 — L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA REALE.

Sotto il profilo congiunturale, caratteristica saliente del 1980 è stato lo scambio di ruoli intervenuto fra le componenti della domanda.

La domanda estera, l'elemento più dinamico della nostra economia, ha scontato pesantemente il raffreddamento del mercato mondiale; questo andamento si è sovrapposto ad una lenta ma continua redistribuzione delle correnti di scambio internazionale nel cui ambito il nostro sistema produttivo incontra — anno dopo anno — crescenti problemi di corretto inserimento. Per le esportazioni italiane, il tasso di variazione 1980 è sicuramente fra i più sfavorevoli dell'intero dopoguerra.

La funzione di fattore traente è stata assunta fin dalla seconda metà del 1979 dalla domanda di investimento, sospinta in molti settori dal rapido restringersi dei margini di capacità disponibili ed in pressoché tutti i settori, da esigenze di razionalizzazione legate alla necessità di accrescere la produttività. Tenuto conto anche di alcuni « slittamenti » nell'acquisizione di macchinari, ereditati dal 1979, gli investimenti in attrezzature e mezzi di trasporto hanno progredito ad un tasso che si pone fra i più elevati dell'ultimo decennio, prossimo alla punta eccezionale del 1973. Anche gli investimenti in costruzioni, pur non particolarmente vivaci, hanno dato segno di recupero rispetto alla stagnazione del precedente triennio. La formazione di scorte è stata consistente.

La domanda delle famiglie ha accusato invece spinte contrastanti. Si è giovata del forte aumento dei redditi monetari e dei trasferimenti. È stata sottoposta agli effetti di compressione e di distorsione provocati da un'ascesa dei prezzi violenta e settorialmente difforme, così come ineguale è stato lo sviluppo delle entrate delle famiglie, poste le loro differenti possibilità e capacità di difendersi dall'inflazione.

La propensione alla spesa, di cui a suo tempo si ipotizzò la riduzione nell'ottica di una politica di rientro dalla inflazione, è aumentata per fenomeni di fuga davanti ai prezzi e più ancora di ritardo nell'apprezzare appieno i rincari in corso (in specie tariffe a esazione ritardata, affitti) e nell'adeguare di conseguenza altri consumi. In definitiva e nella media dell'anno, i consumi delle famiglie si sono accresciuti in misura pari se non anche superiore a quanto avvenuto per il prodotto nazionale. Netta è stata, tuttavia, anche in questo caso, la decelerazione nella seconda parte del 1980.

*L'andamento dei prezzi.*

Aspetto tipico del 1980, in Italia come negli altri sistemi economici industrializzati, è stato un tasso di inflazione superiore alle attese: le previsioni di un contenuto aumento del prezzo del petrolio sono state largamente smentite, con riflessi negativi generalizzati anche se diversificati, per tutti i paesi.

Il fenomeno è stato pesantemente accusato dal nostro sistema, particolarmente vulnerabile sotto questo profilo. I costi unitari all'importazione hanno segnato incrementi rilevanti e ben superiori all'aumento dei prezzi interni. In termini di costo effettivo *cif* per tonnellata, il petrolio è rincarato dalle 85 mila lire di inizio 1979 alle 159 mila di inizio 1980, per approssimarsi alle 200 mila alla metà dell'anno.

Pur in un contesto fortemente inflazionistico, la crescita dei prezzi sui mercati interni all'ingrosso si è comunque andata attenuando e diversificando in corso d'anno: un aspetto che in qualche caso ha indicato minori pressioni esterne (tipico il caso delle materie prime ad esclusione delle fonti energetiche, con prezzi mediamente in diminuzione dall'aprile), che in altri può far temere un progressivo accumulo di « ritardi », foriero di possibili rincorse (come nel caso dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari) che va ora lentamente interessando — in una col raffreddamento congiunturale — anche i prodotti manufatti.

La decelerazione dei prezzi all'ingrosso delle merci si è tuttavia solo in parte traslata sui prezzi al consumo, rimasti sottoposti a spinte generalizzate e continue sui prezzi la cui formazione è libera e ad una serie di ritocchi alternativamente in questo o quel settore, per quanto riguarda i prezzi e tariffe comunque sottoposti a controllo. Questi ritocchi hanno esercitato, direttamente o indirettamente, un effetto non trascurabile sul sistema dei prezzi. È da aggiungere, che in molti casi l'accostamento ai corrispondenti costi è ancora ben lungi dall'essere realizzato (ad esempio nel caso dei trasporti), in altri l'ascesa dei costi impone una rincorsa continua (ad esempio per l'energia); nel complesso, nonostante i ritocchi citati, l'onere per riequilibrare gestioni o comunque coprire il divario fra costi e prezzi rimane sensibile. Una considerazione che rende inevitabile il proseguire dei processi di adeguamento.

#### *L'andamento dei costi del lavoro.*

Nel corso del 1980 la dinamica delle retribuzioni e del costo del lavoro nell'industria in senso stretto (escluse le costruzioni) è stata contrassegnata dalla rincorsa rispetto ai prezzi al consumo.

La ripresa dell'inflazione, oltre agli effetti automatici sulla contingenza, ha stimolato una vivace contrattazione aziendale: le richieste di aumenti sono cresciute con la consapevolezza della perdita di potere d'acquisto derivante dall'inflazione.

Nel primo semestre il costo del lavoro andava aumentando in misura più che proporzionale all'incremento delle retribuzioni, essendo stata elevata dello 0,70 per cento, a partire dal marzo, l'aliquota di contributi sociali per il fondo pensioni dei lavoratori dipendenti. A partire dal luglio, il Governo ha provveduto ad alleggerire il costo del lavoro dei settori più esposti alla concorrenza internazionale, mediante una fiscalizzazione, sia strutturale, ossia permanente, degli oneri impropri, sia congiunturale, in quanto ha consentito di riportare la dinamica del costo del lavoro ad un tasso di incremento

analogo a quello del 1979 ed inferiore a quello dei prezzi (sia all'ingrosso sia al consumo), previsto per il 1980.

Dalle prime stime relative al 1980, sembra pertanto confermata la tendenza, in atto dal 1978, ad una riduzione della « quota del lavoro » (intesa come rapporto tra costo del lavoro per dipendente e prodotto per addetto, entrambi espressi in termini monetari). Nell'attuale fase, quindi, la dinamica dei prezzi industriali — nelle cause ancor più che nella diffusione e nella entità del fenomeno — sembra improntata alle aspettative inflazionistiche di natura interna ed internazionale, più che all'aumento del costo del lavoro.

#### *L'andamento degli scambi con l'estero.*

L'atteso peggioramento della bilancia dei pagamenti si è puntualmente verificato. Esso è stato poi amplificato dal particolare profilo assunto dalle varie componenti della domanda.

Fortemente attivati nel 1979 dalla pressione della domanda interna, i flussi di importazione sono andati nel corso del 1980 ridimensionandosi in termini di quantità, ma hanno accusato appieno l'aumento assai superiore al previsto dei prezzi all'importazione ed in particolare dei rincari petroliferi. Nel complesso dell'anno e nei dati di valore, si presume sarà dunque ripetuto — pur se con una diversa (e peggiore) ripartizione fra le due componenti, quantità e prezzo — l'elevatissimo tasso del 1979 (35 per cento circa). Per le esportazioni, viceversa, ad una variazione dei prezzi appena superiore a quella del 1979, si è accompagnata una pratica stagnazione delle vendite di merci, ormai su livelli quantitativi « piatti » da quasi due anni. Il disavanzo doganale ha teso dunque a degradarsi, portandosi dal novembre 1979 in poi, su valori mensili mediamente dell'ordine dei 1.400 miliardi, *grosso modo* corrispondenti al disavanzo petrolifero essendosi praticamente azzerato l'attivo dei restanti scambi.

Nel complesso dell'anno ed in termini SEC è ormai scontato un disavanzo dello scambio di beni di circa 13 mila miliardi, che si ridimensiona a circa 6 mila miliardi, ove si includano tutte le restanti partite correnti. Rispetto al 1979 ed in termini differenziali, il peggioramento supererà dunque i diecimila miliardi.

#### *L'andamento dell'economia a fine 1980.*

La ripresa stagionale di queste prime settimane d'autunno, scarsamente rilevante ai fini dei consuntivi del 1980, resta cruciale per individuare lo slancio con cui si entrerà nel nuovo anno; questa ripresa è avvenuta sotto il segno dell'incertezza e di crisi settoriali che spesso travalicano di gran lunga la specifica situazione italiana; sotto il segno di aggiustamenti non ancora compiuti in materia di prezzi; sotto il segno di un sistema di relazioni industriali (e più generalmente aziendali) non assestato, dunque non tale da garantire una adeguata elasticità al sistema nelle fasi di accelerazione con-

giunturale, una gestione il meno traumatica possibile delle fasi recessive e delle situazioni di crisi; sotto il segno di una crisi energetica, infine, sempre incombente, in termini di costi e di disponibilità.

Ulteriori flessioni sono attese dagli operatori per l'autunno. Infatti la situazione della domanda non sembra tale da garantire il mantenimento dei livelli, condizionata com'è, la domanda estera, da una congiuntura internazionale debole e, quella interna, dal riaffermarsi di situazioni di attesa nelle aziende e dal regresso della capacità reale di spesa delle famiglie.

In conclusione, la fine del 1980 trova il sistema economico italiano su livelli di domanda aggregata e di produzione contenuti, ossia più bassi rispetto a quelle che sono state le medie dell'anno. Dunque con una eredità congiunturale per le medie del 1981 di segno negativo. Spinte stagionali, decisioni amministrative già operanti ma che ancora non hanno esplicitato appieno i loro effetti, aumenti nei costi di una fase congiunturale in cui la produttività perde slancio, mantengono viceversa ancora vivace la dinamica dei prezzi, per i quali l'eredità congiunturale lasciata al 1981 sarà forte e non inferiore, in termini di prezzo al consumo, a quella lasciata dal 1979 al 1980.

## II.2 — I FLUSSI MONETARI E CREDITIZI.

Il credito totale interno è aumentato nel primo semestre di 25.300 miliardi in linea con l'andamento previsto (21.000 miliardi nei primi sei mesi del 1979). Benché il tasso annuo di crescita stagionalizzato del credito totale interno sia salito tra i due periodi dal 17,3 al 18 per cento a causa della forte pressione della domanda aggregata, in rapporto al reddito l'espansione del credito è scesa dal 18,6 al 17,8 per cento, riflettendo l'azione di politica monetaria più restrittiva già iniziata nell'ultima parte del 1979. In particolare, il fabbisogno interno del settore statale ha avuto nella prima metà dell'anno un'evoluzione più contenuta del previsto; al netto dei consolidamenti di debiti pregressi e dei fondi trasferiti alle istituzioni creditizie esso è stato pari a 13.200 miliardi, circa uguale all'ammontare registrato nello stesso periodo dell'anno precedente.

Gli impieghi bancari sono cresciuti di 9.000 miliardi (5.000 nel primo semestre 1979); nei dodici mesi terminanti al giugno scorso gli impieghi complessivi hanno avuto un tasso di aumento (24,6 per cento) di circa due punti inferiore a quello del PIL a valori correnti. Gli impieghi soggetti a massimale, che rappresentavano nel giugno scorso poco più della metà di quelli complessivi, hanno superato i limiti consentiti; dopo l'introduzione dei depositi infruttiferi sugli sconfinamenti del marzo scorso l'eccedenza rispetto al massimale si è gradualmente ridotta, scendendo da 3.500 miliardi a gennaio a circa 700 nel luglio scorso. L'intensità della domanda di credito e il grado di restrizione implicito nel massimale hanno indotto altresì un aumento molto superiore al previsto degli impieghi in lire esenti

dal massimale e di quelli in valuta; questi ultimi, nonostante la temporanea flessione di giugno collegata ai timori di deprezzamento della lira, sono aumentati di quasi 3.000 miliardi, contro 2.000 nella prima metà del 1979.

La forte espansione degli investimenti ha determinato anche la ripresa dei finanziamenti degli istituti di credito speciale che sono aumentati di 2.600 miliardi, rispetto a 1.600 nell'analogo periodo dell'anno precedente; livello quest'ultimo particolarmente basso a causa del virtuale blocco del credito agevolato e dei problemi di ristrutturazione di alcune grandi imprese. Nell'anno in corso, le erogazioni a tassi agevolati hanno avuto una lieve ripresa, mentre sono di molto aumentate quelle a tassi di mercato nel comparto mobiliare.

La mutata composizione del credito totale a favore delle imprese nei due periodi a confronto riflette lo sviluppo più rapido della produzione e degli investimenti, che ha contribuito al peggioramento della bilancia dei pagamenti il cui saldo complessivo, anche per effetto dell'aumento dei prezzi petroliferi, è passato da un avanzo di 2.300 miliardi nel primo semestre 1979 ad un *deficit* di 4.200 miliardi nei primi 6 mesi di quest'anno.

La distruzione di liquidità attraverso il canale estero e la crescita più contenuta del credito totale rispetto a quella del prodotto interno lordo hanno determinato un marcato rallentamento nella formazione di attività finanziarie sull'interno. Nel primo semestre di quest'anno queste ultime sono cresciute di 17.700 miliardi, rispetto a 21.700 nello stesso periodo dell'anno scorso; al netto delle azioni, il loro tasso annuo di sviluppo è sceso, tenuto conto della componente stagionale, dal 22,5 al 16,9 per cento. Rispetto al PIL la caduta delle attività finanziarie è stata particolarmente marcata nel primo trimestre durante il quale la forte ripresa produttiva ha determinato un andamento simile a quello già osservato negli ultimi mesi del 1979; nel secondo trimestre, in conseguenza soprattutto della decelerazione dello sviluppo del reddito, la caduta si è arrestata.

Anche la composizione del risparmio finanziario ha subito nell'anno in corso profonde modifiche. Il pubblico ha quasi completamente abbandonato il comparto a medio termine del mercato del reddito fisso, ove, in una fase di accelerazione dell'inflazione, anche le emissioni a tasso variabile hanno avuto qualche difficoltà di collocamento. La domanda di titoli si è concentrata sui BOT i cui acquisti da parte di famiglie e imprese sono stati pari ad oltre 13.000 miliardi, pari a più del doppio di quelli effettuati nel primo semestre del 1979. I rendimenti elevati, tenuto conto della liquidità di questi titoli, hanno indotto i risparmiatori a preferirli anche ai depositi bancari. Al netto della componente stagionale questi ultimi sono aumentati nel primo semestre di 6.900 miliardi, con un tasso di crescita rapportato all'anno pari al 6,5 per cento, rispetto a 14.200 miliardi ed il 16,4 per cento nello stesso periodo del 1979.

Il tasso annuo di aumento della moneta (M2) è così sceso all'8,9 per cento, contro il 16,6 per cento dell'anno precedente. Seppure in misura minore, anche il tasso di crescita delle attività liquide complessive (M3) è rallentato, passando dal 21,4 al 17,4 per cento.



*Prospettive per l'intero anno 1980.*

Il tasso di sviluppo del credito totale, sensibilmente più basso di quello del PIL, e il disavanzo della bilancia dei pagamenti hanno riassorbito l'ampia liquidità delle imprese esistente all'inizio del periodo; la continuazione di una politica monetaria restrittiva potrà consentire nei prossimi mesi di mantenere il controllo della domanda interna.

All'accentuato dinamismo delle entrate dovrebbero aggiungersi nella seconda metà dell'anno gli effetti della manovra di tesoreria volta a riassorbire parte dei depositi bancari di enti pubblici. La riduzione del fabbisogno interno del settore pubblico da 39.800 a 37.500 miliardi sconta comunque una notevole accelerazione della spesa statale nella seconda metà dell'anno. In particolare, dovrebbe crescere quella destinata ai trasferimenti diretti alle imprese; il sistema delle partecipazioni statali riceverebbe oltre 6.000 miliardi di fondi di dotazione, di cui la metà destinati ad estinguere un pari ammontare di indebitamento bancario a breve termine.

La riduzione del fabbisogno del settore pubblico rispetto alle previsioni sarà compensata solo parzialmente dall'espansione del credito totale al settore privato: ne consegue che lo sviluppo del credito totale interno nell'anno in corso dovrebbe risultare intorno ai 59.000 miliardi, con un mutamento di composizione al suo interno rispetto all'analoga cifra prevista. Il tasso di sviluppo del credito totale interno verrà in tal modo a ridursi rispetto al 1979, consentendo il mantenimento di condizioni di liquidità e di un livello dei tassi di interesse adeguati a difendere la stabilità del cambio.

Tenuto conto del disavanzo dei conti con l'estero le attività finanziarie sull'interno dell'economia cresceranno, al netto delle azioni, a un tasso inferiore rispetto al 1979, con una riduzione del rapporto fra la consistenza media delle attività finanziarie e il PIL.

Dato lo spostamento delle preferenze del pubblico dai depositi bancari ai BOT e la prevista riduzione dei depositi pubblici, la massa monetaria (M2) dovrebbe far registrare un tasso di sviluppo ancora più contenuto, con un consistente aumento della velocità di circolazione dei saldi liquidi rispetto al 1979.

## CAPITOLO III

## LINEE DI POLITICA ECONOMICA PER IL 1981

Considerata l'eredità congiunturale negativa che l'anno in corso lascia al 1981, di cui si è detto nel precedente capitolo, il PIL dovrebbe restare in termini reali sostanzialmente attorno all'elevato livello raggiunto nel 1980.

Coerentemente con la politica economica prospettata nella Premessa, questo potrebbe risultare un dato modificabile in meglio, qualora si raggiungesse in questo scorcio d'anno un accordo tra le parti sociali e il Governo.

I benefici di questo accordo resterebbero pur sempre esposti ai contraccolpi internazionali, ma questo aspetto, più che dover scoraggiare la ricerca di un patto produttivistico, dovrebbe spingere più decisamente a raggiungerlo, in quanto diverrebbe tanto più necessario quanto più dovesse prolungarsi nel tempo od estendersi nello spazio la accensione bellica nei territori che garantiscono all'Italia una larga quota delle fonti di energia.

La politica del Governo per quanto riguarda l'inflazione sarà quella di accompagnare con adeguate politiche monetarie e fiscali la riduzione spontanea del tasso dell'inflazione ed insieme quella di ricercare la possibilità di imprimere alla crescita dei prezzi una caduta strutturale tale da riassorbire nel più breve tempo possibile il differenziale con il resto del mondo.

Tale risultato trova il suo presupposto in un andamento internazionale dei prezzi delle materie prime diverse dal petrolio di per sé riflessivo e in un andamento interno dei costi del lavoro per unità di prodotto compresso dalla fiscalizzazione strutturale degli oneri sociali disposta nel 1980; ma richiede anche il raggiungimento di una serie di obiettivi intermedi di politica economica in grado di creare le condizioni adatte a mutamenti strutturali da definire nell'ambito del Piano a medio termine. Essi sono:

la costanza del rapporto tra il disavanzo corrente del settore pubblico allargato sul valore del prodotto interno lordo, valutato, come per il 1980, in circa il 5 per cento;

l'aumento degli investimenti pubblici per un ammontare nell'ordine dei 3 mila miliardi, da definire nell'ambito del Piano a medio termine;

il blocco in valore assoluto del fabbisogno complessivo interno del settore pubblico allargato sui valori del 1980, previsto sui 37.500 miliardi, che permetterebbe — anche mantenendo una crescita del credito totale interno più contenuta rispetto al PIL (circa 63 mila miliardi) — un ammontare aggiuntivo di credito totale interno a favore del settore produttivo per circa 3-4 mila miliardi.

Il fabbisogno complessivo del settore pubblico misurato sul prodotto interno lordo si ridurrebbe da oltre l'11 per cento del 1980 a circa il 10 per cento nel 1981.

La rilevanza di questa manovra congiunta sul saldo finanziario del bilancio pubblico e della politica creditizia può essere più appropriatamente valutata ove si tenga conto che detto saldo si accompagna con entrate e spese che procedono con una elasticità superiore a quella del reddito.

La politica monetaria si muoverà in sintonia con l'indicato obiettivo di riduzione del tasso d'inflazione, a un ritmo di crescita inferiore a quello dell'anno precedente ed a quello preso a base dei calcoli per il 1981 (18 per cento). Nonostante ciò, si renderà possibile, come si è detto, la liberazione di una quota del credito totale interno a favore del settore produttivo che, combinandosi con la prevista riduzione dell'inflazione, consentirà una riduzione del costo del denaro. Si otterrà per questa via un duplice ordine di effetti: si ridurrà l'addebito di interessi per le imprese, risultando allargata ulteriormente la capienza del credito ipotizzato utile per fini produttivi e investimento; migliorerà, inoltre, il loro conto economico e si potranno così avere riflessi positivi sulle loro aspettative e quindi sul ciclo di investimenti.

Queste valutazioni tecniche sottintendono una crescita massima nominale del PIL di circa il 18 per cento. Esso appare un dato ancora « accomodante » rispetto ai bisogni di stabilità dell'economia, esso tuttavia sconta gli effetti della instabilità del mercato petrolifero mondiale e dei mercati monetari internazionali, che determinano un clima stagflazionistico da cui il nostro paese può sottrarsi solo attraverso una penetrante politica di medio periodo.

Allo stesso tempo condizioni artificiali, sia pure profondamente radicate nel sistema delle relazioni industriali, mantengono bassa la produttività dei nostri investimenti ed assai rigida la combinazione dei fattori di produzione.

Per questi ed altri motivi che rientrano nell'ordine di eventi economici aggredibili da politiche governative, solo a precise condizioni, la distribuzione all'interno della crescita nominale del PIL presa a base dei calcoli tra aumento dei prezzi e incremento reale può risultare diversa da quella che sceglierebbe spontaneamente il mercato in assenza di un accordo produttivistico tra le parti sociali e in presenza di un quadro macroeconomico come quello indicato per il 1981.

Non si può infatti ignorare che le previsioni dei centri di ricerca interni ed internazionali sono per una sostanziale stagnazione dell'attività produttiva valutata sulla media dell'anno, con un profilo opposto a quello del 1980 (ossia in discesa nella prima parte dell'anno e in aumento nella seconda).

Né si può trascurare che le pressioni inflazionistiche, dovute al combinato effetto di aspettative negative che si incontrano con una elevata consistenza di attività monetarie e di redditi individuali nominalmente crescenti, continuano ad erodere gli spazi di crescita reale lasciati dalla creazione di attività finanziarie.

In queste condizioni precarie la politica economica per il 1981 mantiene un'attitudine non neutrale nei confronti dell'inflazione, ricercando allo stesso tempo gli spazi finanziari di crescita e gli investimenti diretti da effettuare, pronta ad assumere atteggiamenti più restrittivi qualora questi spazi venissero non utilizzati o, peggio ancora, sprecati per ulteriori aumenti dei prezzi.

### III.1. — LA POLITICA DEL LAVORO.

1. Tra le politiche di rientro dall'inflazione si deve annoverare quella relativa al costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP). Non vi è dubbio che questo problema riguarda tutti i settori, anche per le interdipendenze che si determinano tra settore e settore. Se qui di seguito si fa riferimento in prevalenza al costo del lavoro nell'industria in senso stretto (escluse le costruzioni), è perché esso ha assunto per anni una funzione trainante per il complesso della dinamica delle retribuzioni, e perché esso contribuisce in maniera più diretta alla formazione dei prezzi industriali e quindi alla competitività delle nostre produzioni.

La possibilità di reggere la concorrenza internazionale senza rendere necessarie modifiche nei cambi dipende anche da una dinamica dei costi di produzione coerente con quella dei paesi concorrenti: da questo punto di vista è quanto mai opportuno tenere quale riferimento la struttura e la variazione dei costi degli altri paesi industriali.

2. Se, dalla definizione dell'obiettivo di graduale allineamento agli altri paesi si passa all'analisi dell'attuale andamento del CLUP, si deve notare che negli anni recenti, con l'unica eccezione per il 1980, si è venuta determinando una divaricazione tra retribuzioni nette percepite dai lavoratori e costo complessivo sopportato dalle imprese.

Ciò premesso, anche per il 1981 è da ritenere che la politica sindacale si proponga — nell'industria in senso stretto — la difesa del potere d'acquisto delle retribuzioni nette. Per determinare il contenuto del CLUP, si dovrà quindi agire soprattutto sugli altri fattori: prezzi al consumo, drenaggio fiscale, contributi sociali, accantonamenti, produttività.

È perciò utile esaminare brevemente, uno per uno, questi fattori di divaricazione tra retribuzioni nette reali percepite dai lavoratori e costo del lavoro per unità di prodotto sostenuto dalle imprese.

a) *Prezzi al consumo.* — Di trimestre in trimestre il costo del lavoro monetario aumenta per adeguare le retribuzioni all'andamento dei prezzi dei periodi precedenti (benché l'adeguamento avvenga, com'è noto, in misura mediamente meno che proporzionale all'au-

mento dei prezzi al consumo). Per questo motivo, quanto più si contrastano i fattori di lievitazione dei prezzi, tanto più si contiene la dinamica monetaria del costo del lavoro e si riduce quel trasferimento dei maggiori prezzi passati sui costi attuali, che è inevitabile in qualsiasi sistema di indicizzazione ritardata; ovviamente tra i fattori di lievitazione, una volta avviato il processo per una qualsiasi causa, vi è anche la stessa indicizzazione secondo un circolo vizioso anch'esso inevitabile dato il sistema.

Va osservato che nel 1980 la dinamica dei prezzi al consumo ha stimolato una vivace contrattazione aziendale, che ha permesso di mantenere il potere d'acquisto delle retribuzioni ma a livelli di inflazione più elevati. È evidente che, se dovesse proseguire nel 1981 una contrattazione aziendale nelle dimensioni sperimentate nell'anno corrente, si determinerebbero, a parità di ogni altra condizione, costi del lavoro monetari decisamente incompatibili per le condizioni di concorrenza internazionale.

b) *Drenaggio fiscale.* — L'aumento del peso reale delle aliquote fiscali, risultante dal congiunto effetto della lievitazione nominale dei redditi e della progressività delle imposte, crea crescenti condizioni di disagio sul mercato del lavoro per entrambe le parti; i costi aumentano e i percettori dei salari ottengono meno. Se tuttavia l'aumento della spesa pubblica sconta il drenaggio fiscale gli spazi di correzione divengono angusti. Il 1980 è stato un anno di più che completa compensazione del drenaggio fiscale (2.718 mld. di IRPEF in più rispetto ad una « restituzione » di 2.750 mld.), ove si tenga conto dei provvedimenti complessivi presi dal Governo in corso d'anno, ma il 1981 appare un anno in cui sarà difficile, ma non impossibile, l'accoglimento dell'istanza.

c) *Contributi sociali.* — La fiscalizzazione del 1980 ha perseguito l'obiettivo della graduale eliminazione degli oneri impropri. E da osservare che la riduzione « strutturale » dei contributi sociali comporta solo un alleggerimento « congiunturale », non durevole della dinamica del costo del lavoro; infatti all'atto della decisione il livello dei costi salariali si riduce *una tantum* senza però apportare correzioni alla sua dinamica. Se i problemi derivano dal tasso di crescita ancor più che dal livello dei costi salariali, i provvedimenti di fiscalizzazione strutturale arrecano sollievo temporaneo e non rimuovono le cause. Un correttivo a questa conclusione va individuato nel fatto che la permanente riduzione del livello delle aliquote, modifica la struttura del costo del lavoro ed il rapporto tra costi diretti e costi complessivi.

d) *Accantonamenti per l'indennità di fine lavoro.* — I provvedimenti del 1977 hanno consentito di disinnescare quella spinta all'aumento del costo del lavoro, che derivava dalla normativa allora vigente, in una fase di forte inflazione (che imponeva ingenti rivalutazioni degli oneri pregressi). Il ritorno verso le soluzioni del passato comprometterebbe la strategia del Governo, condivisa dalle organizzazioni sindacali, sulla ristrutturazione del costo del lavoro verso livelli europei.

e) *Produttività*. — Sulla frontiera della produttività si gioca la possibilità di rendere tra loro compatibili la dinamica dei costi monetari con quella dei prezzi. Sull'argomento va detto che le esortazioni hanno poco valore, hanno invece rilievo i comportamenti a livello di fabbrica e che, comunque, un'attitudine produttivistica richiede un quadro di domanda interna ed internazionale crescente senza troppi rapidi mutamenti. Questo non appare il caso ipotizzato per il 1981.

3. Le prime indicazioni relative al 1981 stanno a confermare che nell'anno prossimo potrà proseguire -- in certo modo -- un andamento divergente tra retribuzioni reali nette e costo del lavoro per unità di prodotto.

Esaminiamo i principali fattori che determinano la dinamica delle retribuzioni lorde. Per effetto dell'ipotizzata decelerazione dei prezzi al consumo, il grado di protezione della « scala mobile » tenderà ad aumentare, per i ritardi previsti tra il momento della crescita dei prezzi ed il momento della concessione dell'indennità di contingenza. È da aggiungere che per molte categorie si dovrà provvedere agli aumenti previsti dalle varie fasi di attuazione dei contratti nazionali vigenti e da quelli stipulati di recente. Nel complesso, non si dovrebbero determinare le condizioni per nuove richieste in sede di contrattazione aziendale.

Per i soli effetti automatici (contingenza) e di attuazione degli accordi stipulati (contrattazione nazionale), la dinamica delle retribuzioni lorde tenderà a superare quella dell'inflazione. È pur vero che su queste retribuzioni ha agito fino al 1979, il « drenaggio fiscale », ma nel 1981 entra in pagamento con effetti compensativi il raddoppio previsto dall'accordo del maggio 1980 sugli assegni familiari, per cui nel biennio questo correttivo non agirà.

A fronte di questi risultati positivi per i lavoratori, nell'anno che precede un importante ciclo di rinnovi contrattuali, gli aumenti del costo del lavoro sarebbero fortemente superiori a quelli compatibili con il rientro dall'inflazione, se non agissero in senso riduttivo due provvedimenti: quello di deindicizzazione delle indennità di anzianità, che riduce l'onere degli accantonamenti; quello della fiscalizzazione parziale degli oneri sociali, decretata nel luglio 1980, che nell'anno corrente opera solo sul secondo semestre, e che per il 1981 agirà sull'intero anno.

Il costo del lavoro monetario nel 1981, nonostante questi due provvedimenti, si presenterà tuttavia non completamente allineato con quello degli altri paesi; tanto meno allineato potrà essere il CLUP, se si tiene conto delle meno favorevoli condizioni che presenta l'Italia nel recuperare margini di produttività, in un anno di andamento non favorevole dell'economia.

4. Sulla produttività, secondo quanto è dato prevedere, nel 1981 l'andamento medio non potrà essere certo sostenuto, anche se si spera che, soprattutto nella seconda parte dell'anno, molti settori possano essere in ripresa. In condizioni del genere è possi-

bile un più ampio recupero di produttività; ma non ci si può illudere che, persistendo eccedenze di personale e capacità produttiva scarsamente utilizzata, si possano ottenere nell'anno risultati cospicui. Forti incrementi di produttività — con una economia in recessione — sarebbero conseguibili a costo di una riduzione dell'occupazione.

Anche se i risultati in termini di produttività potranno essere raccolti in un secondo momento, lo sforzo per realizzare condizioni di funzionalità e per ridurre fattori di inefficienza richiede d'essere avviato nelle fasi cedenti del ciclo. In tal modo si potrà favorire la ripresa produttiva, ponendola su basi più stabili, stimolando un più sostenuto processo di formazione dei capitali produttivi, riattivando così nelle imprese la convenienza e la propensione ad assumere personale.

Va anzitutto rilevato che la produttività di cui si parla riguarda, sì, le imprese industriali, ma non meno l'intero sistema produttivo. Privilegi, inefficienze, sprechi che si verificano in un settore finiscono per ridurre la produttività di altri settori.

5. Un problema scottante connesso con la ricerca di una migliore produttività, soprattutto per i settori industriali, è quello della flessibilità interna e della mobilità esterna.

In quest'ambito vanno rilevati i seguenti punti:

a) *Riduzione delle assenze ingiustificate.* — La possibilità di normalizzare il diagramma delle presenze è legata, oltre ai controlli fiscali, anche all'eliminazione delle specifiche cause che, nelle situazioni ambientali e locali date, più concorrono a determinare le assenze ingiustificate (secondo lavoro, carenze di servizi per le lavoratrici madri, rientro in campagna per svolgere lavori stagionali, ecc.).

b) *Ricorso al lavoro straordinario.* — Molte medie e piccole imprese praticano senza difficoltà il lavoro straordinario, come strumento di adattamento della quantità di lavoro alle fluttuazioni della domanda. Maggiori ostacoli e resistenze si incontrano nelle grandi imprese, sia in relazione al tipo di lavorazione, sia come riflesso di relazioni industriali non distese. Il coinvolgimento dei lavoratori nei problemi dell'impresa, di cui l'informazione prevista dai contratti è un esempio, pare condizione necessaria per rimuovere le remore.

c) *Disponibilità a svolgere il lavoro a turni.* — In Italia molte imprese industriali lavorano su due o tre turni (anche senza contare quelle che, per esigenze tecniche, lavorano « a ciclo continuo »). La resistenza ai cambiamenti, naturalmente, è tanto maggiore quanto più essi impongono condizioni gravose o l'abbandono di abitudini consolidate. D'altra parte sia i turni di notte, sia quelli che comportano la presenza in giornate festive non solo sono meno graditi dai lavoratori, ma comportano anche maggiori costi.

d) *Mobilità « interna ».* — Si definisce in tal modo il passaggio da un posto di lavoro all'altro, nello stesso stabilimento o nella stessa impresa. Nella generalità dei casi questi passaggi sono al-

l'ordine del giorno e non pongono problemi se collegati allo sviluppo della carriera professionale. La pratica di una rotazione dei posti di lavoro e la possibilità di inserire il cambiamento in programmi di miglioramento e di valorizzazione della professionalità possono rendere meno giustificate le resistenze al cambiamento.

*Mobilità « esterna ».*

La produttività è certamente condizionata anche dalla cosiddetta mobilità « esterna » all'azienda. Come le vicende attuali confermano, questo è uno dei nodi più difficili della politica del lavoro.

Negli ultimi decenni si è più volte tentato di giungere ad una disciplina, giuridica e contrattuale, di questa materia. L'accordo interconfederale del 1965, che prevede le procedure per i licenziamenti collettivi, negli anni recenti è stato attuato in limitatissimi casi, la legislazione sulle integrazioni salariali (in particolare con la legge n. 1115 del 1968, con la legge n. 464 del 1972, con la legge n. 164 del 1975) ha invece avuto crescente impiego, confermando la propensione del sistema economico-sociale italiano a rifuggire dai licenziamenti collettivi.

Con il sopraggiungere della crisi, e dopo lunghi dibattiti, la legge n. 675 del 1977 ha cercato di proporre alcune procedure (alquanto complesse) per la mobilità esterna. Questo strumento, tuttavia, si è dimostrato di difficile applicazione pratica. Ma il problema permane. Per questo nel 1979 i principali contratti collettivi hanno sancito la possibilità di attivare una mobilità esterna, con adeguate garanzie per i lavoratori. Ma anche l'applicazione di questo accordo presenta difficoltà.

Per superare alcuni fattori connessi con questi ostacoli, il Governo presentò al Parlamento un disegno di legge (n. 760) che è stato lungamente discusso alla Commissione lavoro della Camera dei deputati; per accelerare i tempi di approvazione, inoltre, il Governo si è dimostrato disposto ad accogliere numerosi emendamenti presentati. La complessità della materia spiega la lunghezza dell'iter di approvazione; l'urgenza dei problemi peraltro conferma la necessità di questa approvazione parlamentare, senza la quale sarebbe impossibile giungere, ad una mobilità esterna, opportunamente contrattata e sufficientemente garantita.

È da notare che lo stesso disegno di legge prevede modifiche alla normativa dei licenziamenti collettivi, per armonizzarla con gli accordi intercorsi in sede comunitaria; alle modalità di concessione e di controllo delle integrazioni salariali, per destinarle al loro naturale scopo evitando che esse si trasformino in prestazioni a tempo indeterminato e, d'altra parte, in forme di sostegno e di finanziamento del « lavoro nero »; alla normativa sull'età di pensionamento, per consentire il prepensionamento degli uomini a 55 anni e delle donne a 50 anni limitatamente ai dipendenti di imprese con personale esuberante.

L'approvazione di questo disegno di legge — per quanto necessaria ed urgente — non può comunque ritenersi sufficiente. Perché nei



fatti si realizzi la mobilità esterna, debbono verificarsi alcune condizioni: 1) la volontà delle parti sociali; 2) la disponibilità di occasioni di lavoro alternative; 3) la efficienza delle Amministrazioni pubbliche competenti e delle infrastrutture sociali (ad esempio, la disponibilità di abitazioni).

In questa direzione, gli interventi delle Amministrazioni che il Governo intende promuovere riguardano la funzionalità del collocamento (con un adeguamento delle strutture e delle prassi alla nuova normativa); l'ordinata gestione e controllo delle integrazioni salariali; la riqualificazione professionale (da attuarsi da parte delle Regioni o d'intesa con esse) nei casi in cui la mobilità richiede un cambiamento di professionalità; l'attivazione degli altri interventi utili a favorire il passaggio da un'impresa all'altra.

### III.2. — LA POLITICA DEL COMMERCIO CON L'ESTERO.

1. Il netto deterioramento dei conti con l'estero causato soprattutto dall'andamento dell'interscambio di merci, ha riproposto con urgenza il problema del vincolo esterno.

Il diverso andamento della domanda estera e di quella interna, aggravato da una netta perdita delle ragioni di scambio per i forti aumenti dei prezzi petroliferi, ha portato il disavanzo commerciale su livelli elevati.

La perdita di competitività dei nostri prodotti legata al differenziale inflattivo fra il nostro sistema dei prezzi e quello dei paesi concorrenti, ci sta facendo perdere quote di mercato.

La gravità di una tale situazione richiede un grosso impegno che incida sulle cause strutturali e nello stesso tempo produca subito degli effetti, non permettendo un ulteriore, sempre più grave, deterioramento dei conti con l'estero.

Nel 1981, il previsto rallentamento della domanda interna dovrebbe di nuovo spingere gli operatori verso il mercato mondiale.

2. Ad un altro documento governativo spetterà di analizzare il programma di medio periodo, le cui linee sono state tracciate nel documento presentato il 2 luglio scorso, su cui il Governo sta raccogliendo il parere delle parti sociali.

In questa *Relazione* ci si limita a mettere in risalto alcuni obiettivi primari del Piano stesso che devono essere tenuti presenti come obiettivi di fondo, anche nell'adozione di provvedimenti particolari e urgenti, sia al momento della loro emanazione, sia al momento della loro attuazione.

La finalità è quella già detta di un risanamento della nostra bilancia commerciale, tramite una riduzione delle importazioni ed un potenziamento stabile delle esportazioni, riqualificate verso prodotti a più alto contenuto di valore aggiunto.

I settori, messi in dovuto risalto dal Piano, dove deve ottenersi una sostanziale riduzione di importazione sono quelli dell'energia e agricolo-alimentare.

Obiettivo nel campo energetico è di ottenere con una stessa crescita del reddito una riduzione dei consumi e di modificare a favore delle fonti alternative la composizione dell'offerta, riducendo il nostro fabbisogno petrolifero.

La crescita industriale ed economica ha coinciso in Italia con la possibilità di disporre di elevate quantità di energia a basso costo. Sia nel campo civile come in quello della produzione abbiamo, pertanto, sistemi non ottimizzati rispetto ai consumi energetici.

Una razionalizzazione del consumo, con l'eliminazione degli sprechi, l'introduzione di nuove tecnologie e la riconversione delle strutture industriali, potrà portare a notevoli risparmi di consumo.

Per quanto attiene al settore agro-alimentare, la relativa bilancia estera continua di anno in anno a presentare disavanzi in consistente crescita, nonostante che l'incremento dell'indice delle quantità esportate sia superiore a quello delle quantità importate.

Gli sforzi compiuti per attenuare le nostre carenze produttive specie nel comparto zootecnico sono stati vanificati dallo sfavorevole andamento delle ragioni di scambio. Tra l'altro, oltre alla negativa incidenza sulla bilancia commerciale, le crescenti importazioni di prodotti agricoli sono anch'esse veicolo di inflazione.

Un più intenso impegno è previsto nel settore della ricerca scientifica e tecnologica che per l'agricoltura è di vitale importanza, non potendosi ricorrere a tecnologie di importazione, che male si adatterebbero alla peculiare natura delle zone italiane per lo più collinari e montane.

Per quanto concerne l'esportazione, il **medio-basso contenuto** tecnologico del grosso delle nostre esportazioni le rende facilmente attaccabili dalle produzioni dei paesi emergenti ed in via di sviluppo, nettamente favorite dal lato dei costi.

Soltanto un recupero effettivo di competitività attraverso una riqualificazione dell'offerta verso prodotti ad alto contenuto tecnologico-innovativo, una maggiore specializzazione in relazione alla divisione internazionale del lavoro, ed una rigorosa azione sui costi di produzione consente di raggiungere una sicura stabilità in questo settore.

3. Fermi restando questi obiettivi di fondo, il Governo ha adottato una serie di provvedimenti con il decreto-legge n. 503, attualmente in fase di conversione in legge, necessari all'avvio delle stesse modificazioni strutturali.

Per quanto qui direttamente interessa, il decreto-legge prevede un sostegno alla competitività dei nostri prodotti, tramite la riduzione dei costi d'impresa, e nuovi finanziamenti al settore dei crediti all'esportazione.

Inoltre effetti su una riqualificazione dell'offerta e sulla riduzione di importazioni agricolo-alimentari potranno aversi, rispettivamente, dalle norme che incentivano nel settore industriale nuovi prodotti e processi produttivi e da quelle in favore del settore agricolo.

4. Si è detto che per un recupero stabile di competitività dei nostri prodotti occorrono interventi strutturali che incidano sull'inflazione e la produttività.

Per coprire almeno la perdita di competitività registratasi dall'inizio del 1980, il decreto prevede, limitatamente al comparto manifatturiero dove si concentrano le nostre esportazioni, una riduzione del costo del lavoro tramite la fiscalizzazione degli oneri sociali.

Nel complesso il beneficio concesso alle imprese è valutabile per il secondo semestre 1980 intorno ai 1.800 miliardi.

Questa misura potrebbe essere a breve termine vanificata, qualora il differenziale inflazionistico con gli altri paesi industrializzati dovesse continuare a mantenersi sugli elevati livelli attuali.

5. Un grosso sostegno è previsto dal decreto-legge n. 503 per il settore dei crediti all'*export*.

Il sistema dell'assicurazione e finanziamento del credito alla esportazione ha segnato con la legge 227 del 1977 un notevole passo avanti rispetto alla legislazione precedente. Con la istituzione, tramite questa legge, della Sezione per l'assicurazione del credito all'esportazione (SACE) dell'INA, si è dato l'avvio ad un nuovo sistema che non ha tardato ad esplicare i suoi effetti.

Nel 1979 l'entità complessiva delle garanzie concesse è ammontata a 6.200 miliardi, pari ad una copertura di circa il 12 per cento delle esportazioni nazionali a pagamento differito e pari a circa il 10 per cento delle esportazioni totali. Il salto rispetto agli anni precedenti — nel 1978, primo anno di operatività della SACE la copertura fu del 7 per cento delle esportazioni a pagamento differito — è stato notevole, ma esistono grossi margini di miglioramento, considerando che i nostri concorrenti raggiungono percentuali superiori al 40 per cento.

Purtroppo nel primo semestre 1980 si è registrata una battuta d'arresto. Mentre le esportazioni in valore rispetto al primo semestre 1979 sono aumentate del 17 per cento, l'ammontare delle nuove garanzie è sceso del 15. Ciò è stato determinato sia dal mancato perfezionamento dei crediti finanziari accordati ad alcuni paesi, sia dai limiti di potenzialità operativa della SACE.

Con il decreto n. 503, il Governo ha incrementato il fondo di dotazione SACE di 100 miliardi, 30 da erogarsi nel 1980 e 70 nel 1981. L'accresciuta potenzialità garantirà agli esportatori un pronto pagamento in caso di sinistro delle operazioni garantite.

Per una sostanziale crescita di questo settore, in modo da raggiungere i livelli dei paesi nostri concorrenti, appare necessario da un lato una maggiore diversificazione geografica, che tenga conto anche del potenziale economico dei paesi beneficiari e che allenti i rischi — attualmente i due terzi delle garanzie accordate sono concentrate in 10 paesi — e dall'altro un maggiore impegno verso i crediti a più breve termine, ossia sotto i 24 mesi.

Per evitare un'eccessiva concentrazione geografica la SACE ha deciso di fissare, per gli impegni a medio e lungo termine, dei limiti di esposizione per i paesi verso cui gli impegni superano i 100 miliardi.

Riguardo alla durata dei crediti garantiti, le esportazioni a pagamento differito oltre i 24 mesi, che costituiscono una piccola parte di quelle a credito, sono garantite per circa i tre quarti, mentre quelle a pagamento a breve termine, che sono la gran parte di quelle a credito, sono garantite per una quota minima. Notevoli margini per un aumento della percentuale di esportazioni garantite sussistono pertanto per quelle a breve termine.

6. L'importanza di uno strumento come il credito agevolato per gli esportatori, specie in questo difficile momento, ha reso anche necessaria una integrazione al fondo contributi costituito presso il Mediocredito Centrale.

Il fabbisogno globale del Mediocredito Centrale per contributi negli interessi sui finanziamenti all'esportazione a fronte di richieste di agevolazioni connesse per lo più alle garanzie rilasciate dalla SACE, risulta, secondo le previsioni sulle nuove richieste, superiore a quanto valutato nella legge finanziaria del 24 aprile 1980 n. 146. Ciò anche per effetto dell'aumento del costo del denaro di questi ultimi mesi che ha fatto aumentare a parità di finanziamenti il fabbisogno stesso.

Alla cifra di 1.250 miliardi già assegnata al Mediocredito Centrale con la legge n. 146 del 1980, il decreto-legge n. 503 aggiunge pertanto ulteriori 550 miliardi, di cui 20 miliardi stanziati per il 1980.

A favore del settore del credito agevolato per gli esportatori il decreto-legge n. 503 istituisce, inoltre, un fondo speciale di 50 miliardi presso la Cassa per il credito alle imprese artigiane a favore dei crediti connessi con l'esportazione di merci.

7. Il riconoscimento del notevole apporto all'economia italiana dato dalle piccole e medie imprese ha spinto il Governo ad un loro sostegno di carattere creditizio. Viene infatti costituito con il decreto-legge n. 503 un fondo di lire 500 miliardi presso il Mediocredito Centrale, da utilizzare per la concessione di anticipazione a favore dei Mediocrediti regionali, per operazioni di finanziamento di iniziative delle piccole e medie imprese. L'aiuto alle piccole e medie imprese si tradurrà anche in un sostegno all'esportazione, considerando la dinamicità da loro esplicata anche in questo settore e le difficoltà concorrenziali in cui esse si trovano soprattutto in un momento di decelerazione della domanda estera.

A favore dei consorzi per il commercio estero costituiti fra le piccole e medie imprese il decreto-legge assegna, infine, una ulteriore somma di un miliardo al Ministero del commercio con l'estero, per il 1980.

8. Per coordinare le spese dei dicasteri interessati alla politica economica estera del Governo, il Ministero del commercio con l'estero intende attivare otto Comitati interministeriali riguardanti settori e zone di particolare interesse: energia, industria, agricoltura, piccola e media impresa, Paesi in via di sviluppo, Paesi ad economia di Stato, Cina, Giappone.

## CAPITOLO IV

## LA FINANZA PUBBLICA

1. Le politiche del bilancio pubblico nel corso del 1980 sono state condotte nell'intendimento di recuperare tale strumento alla funzione di governo dell'economia. Agli inizi dell'anno le previsioni congiunturali erano dominate dalla preoccupazione per gli attesi fenomeni recessivi che avrebbero colpito tutte le economie dei paesi industrializzati. In tale quadro previsivo assumeva peso la valutazione degli effetti negativi dell'elevata inflazione e del connesso drenaggio fiscale sulla capacità di spesa reale delle famiglie; mentre il protrarsi dell'esercizio provvisorio del bilancio dello Stato rallentava sensibilmente la dinamica della spesa pubblica. Divenivano inoltre sempre più appariscenti alcune delle distorsioni distributive causate dall'inflazione sui meccanismi del prelievo tributario e degli interventi previdenziali.

Apparve allora opportuno impiegare le politiche del bilancio pubblico a sostegno dei redditi familiari, in fondo idonee a correggere insieme alcuni squilibri distributivi: si pervenne all'approvazione di provvedimenti di aumento delle detrazioni sull'IRPEF, degli assegni familiari, e di miglioramento dei trattamenti pensionistici e in favore del pubblico impiego.

Con il procedere dell'anno le economie dei paesi industrializzati hanno mostrato, come si è già detto, una resistenza superiore alle previsioni all'impatto recessivo del peggioramento dei termini di scambio dei loro prodotti nei confronti delle materie energetiche. L'economia italiana, anche per le cause interne che sono state illustrate, si è mantenuta nel primo semestre su livelli ancora sostenuti dell'attività economica, ma ha rivelato la fragilità del suo collocamento nel contesto internazionale. La constatata erosione dei margini di competitività e le conseguenti difficoltà, legate al peggioramento dei termini di scambio, a mantenere sotto controllo l'andamento dei conti con l'estero, hanno reso urgente l'intervento di politica economica per ridurre la domanda per consumi e spostare risorse verso le esportazioni e gli investimenti.

L'intervento è stato attuato attraverso un insieme di provvedimenti legislativi di modifica al prelievo, tributario e contributivo, e alle autorizzazioni di spesa; ma l'entità dell'intervento deve essere valutata anche in relazione alle forti variazioni in aumento del get-

tito tributario ottenute nel primo semestre 1980 con la lotta all'evasione e in relazione al rallentamento della dinamica della spesa pubblica dovuta al prolungarsi dell'esercizio provvisorio del bilancio dello Stato e all'attenuata produzione della legislazione di spesa. La manovra di finanza pubblica attraverso i nuovi provvedimenti legislativi avrebbe dovuto e potuto assumere dimensioni assai maggiori se l'andamento del gettito tributario (a legislazione invariata) avesse rispecchiato le previsioni iniziali che avevano posto traguardi meno ambiziosi di recupero di imponibili evasi, e se la spesa avesse mantenuto la più elevata dinamica tendenziale.

La corretta valutazione degli effetti distributivi della manovra deve essere quindi considerata non solo dall'esame dei nuovi decreti, ma anche dalle risultanze di entrata rispetto alle previsioni. I provvedimenti di modifica del prelievo hanno rispettato i criteri dell'equità sociale nella distribuzione degli oneri: l'accorpamento delle aliquote dell'IVA, oltre a rappresentare un fattore di razionalizzazione del tributo che contribuisce anche alla lotta all'evasione, accentua gli elementi di progressività dell'imposta, ed è stato concepito in modo da contenere i riflessi sui prezzi al consumo, mentre ha inasprito gli oneri su prodotti prevalentemente di importazione; l'aumento delle aliquote delle imposte di fabbricazione rappresenta un adeguamento alla dinamica dei prezzi di tali tributi commisurati alle quantità. L'aumento dell'acconto autunnale per le imposte dirette soggette alla dichiarazione tocca sostanzialmente redditi diversi dalle retribuzioni del lavoro dipendente; quota significativa del maggiore prelievo si intende sia ottenuta attraverso il recupero di somme relative a controversie pendenti in materia di imposta di registro e successione, e con nuovi provvedimenti specifici della lotta all'evasione.

La manovra del prelievo è stata definita non allo scopo di trasmettere all'economia un impulso complessivamente deflazionistico, bensì allo scopo di sottrarre risorse essenzialmente al consumo per impiegarle a restituire la competitività alle produzioni nazionali e per convogliare fondi addizionali ai processi di investimento. La fiscalizzazione degli oneri sociali è stata sollecitata dall'andamento dei conti con l'estero in alternativa a manovre assai più gravose e comportanti distribuzioni più inique degli oneri o impulsi deflazionistici o una svalutazione. Benché dettato dall'emergenza congiunturale, il provvedimento di fiscalizzazione si colloca in direzione coerente con gli indirizzi di medio periodo: per l'eliminazione degli oneri contributivi impropri gravanti sul costo del lavoro e nel quadro della razionalizzazione, anche dal lato del finanziamento, dell'ordinamento previdenziale, pensionistico e sanitario. In tal senso il Governo ha già affermato il suo proposito di procedere gradualmente all'eliminazione degli oneri impropri anche a carico degli altri settori.

Le operazioni di finanza integrata previste dal nuovo decreto si collocano anch'esse negli indirizzi del programma economico di medio termine, presentato contestualmente alle misure urgenti, per realizzare l'obiettivo di spostare risorse dai consumi agli investimenti. In effetti i provvedimenti per il sostegno degli investimenti e del

credito all'esportazione sono stati concepiti nell'ottica strutturale: mentre hanno attivato nuove spese in conto competenza e cassa a valere sul secondo semestre 1980, per circa 3 mila miliardi, proiettano nuove autorizzazioni di spesa sul 1981 e sugli esercizi successivi per oltre 9.600 miliardi complessivamente.

2. I provvedimenti urgenti presentati a luglio pongono le premesse alla sistematica attuazione degli interventi che costituiscono il programma della politica economica di medio termine. Si intende ribadire l'impegno verso tale azione, anche perché da talune analisi dell'evoluzione congiunturale sembrano discendere argomentazioni in favore di una politica « neutrale » della finanza pubblica, intendendo cioè che l'evoluzione spontanea delle componenti di bilancio del settore pubblico sarebbe compatibile con il movimento del sistema verso la ripresa di una crescita equilibrata. Tali argomentazioni si fondano, in primo luogo, sull'ipotesi che l'attesa recessione produttiva dell'autunno-inverno 1980-1981, portando al rallentamento delle importazioni e anche ad un allargamento delle quote di mercato delle esportazioni, contribuisca al riequilibrio dei conti con l'estero e inoltre per effetto della tendenza recessiva mondiale sui prezzi delle materie prime, contribuisca alla decelerazione dell'inflazione. Si assume inoltre che l'evoluzione spontanea della finanza pubblica sia tale da non produrre ulteriori effetti destabilizzanti, ma anzi accompagni il processo di aggiustamento congiunturale dell'economia nel 1981 fino alla ripresa prevista a fine anno. L'economia italiana si presenterebbe quindi all'appuntamento con la ripresa in un assetto sufficientemente equilibrato anche nella finanza pubblica.

Tale argomentazione non pare però sufficientemente convincente. È vero che nel biennio 1979-80 si è arrestata la tendenza alla dilatazione del disavanzo pubblico (dopo i picchi toccati nel 1978) ma tali risultati sono stati conseguiti principalmente attraverso l'aumento della pressione tributaria, dovuta all'inflazione per il gioco delle aliquote progressive, e inoltre ai successi nella lotta all'evasione. Non può essere ritenuta soddisfacente un'evoluzione della finanza pubblica che eviti dilatazioni esplosive del disavanzo però toccando quote man mano più elevate della spesa nel prodotto nazionale. Inoltre si deve avvertire che l'aumento della pressione tributaria indotto dall'inflazione ha provocato e provoca richieste di alleggerimento tributario, anche in connessione alle vigenti sperequazioni nel trattamento dell'unità familiare.

Il rinvio nel tempo dell'attuazione di pubbliche spese per grandi importi, sostanzialmente in conto capitale, non può ripetersi senza termine, e comunque comporta un peggioramento della qualità della spesa e quindi del suo contributo alla ripresa economica, e in particolare a una ripresa economica resa non effimera da appropriati interventi pubblici a soluzione dei nodi strutturali dall'economia.

In questa convinzione, il Governo ha ritenuto di collocare la trasformazione della finanza pubblica in posizione centrale tra i problemi strutturali da affrontare, nel programma a medio ter-

mine, e in particolare di definirne l'impiego quale strumento del « piano di rientro » dall'inflazione. Nell'ambito del piano di rientro si prospetta l'esigenza di un'energica politica attiva della finanza pubblica, avendo presente che la misura della correzione discrezionale delle tendenze spontanee dei bilanci pubblici per conseguire la riduzione desiderata dell'incidenza del disavanzo pubblico, in particolare di parte corrente, è maggiore quando si attenua il tasso di inflazione, minore invece quando esso si innalza, come risultato dei differenti tempi ed intensità di reazione delle spese e delle entrate alle variazioni del prodotto interno lordo nominale, date le vigenti strutture della spesa e del prelievo.

3. L'impegno dell'azione di governo della finanza pubblica nel 1981 deve essere valutato in relazione all'obiettivo della contestuale riduzione del tasso di inflazione interna, e della invarianza del tasso di cambio. Il mantenimento degli effetti di spostamento di risorse verso le esportazioni e gli investimenti richiede sia proseguita nel prossimo anno la manovra avviata nel luglio scorso. Le dimensioni dell'azione correttiva dell'evoluzione tendenziale dei bilanci pubblici dovranno, allo scopo, accrescersi nel 1981 perché si deve ancora prevedere che perduri un differenziale di maggiore inflazione nel nostro paese rispetto a quello medio dell'area OCSE.

Per il 1981 il Governo si è posto l'obiettivo di contenere il fabbisogno complessivo interno del settore pubblico allargato entro i limiti di 37.500 miliardi, coerentemente con gli indirizzi programmatici di medio termine per il rientro dall'inflazione e la riqualificazione della finanza pubblica. Infatti tale obiettivo comporta una significativa riduzione rispetto al 1980 dell'incidenza del fabbisogno pubblico sul prodotto interno lordo; l'obiettivo equivale al congelamento del fabbisogno al livello in valore assoluto dello scorso anno.

Si può osservare che la realizzazione di un tasso di inflazione inferiore a quello ipotizzato comporterebbe una maggiore incidenza del disavanzo pubblico sul prodotto interno lordo, a causa della ricordata forma della relazione tra le due grandezze.

Il contenimento del fabbisogno pubblico entro il limite indicato non è interpretabile come risultato di una politica di bilancio deflazionistica che non troverebbe giustificazione nello scenario previsivo orientato al rallentamento dell'attività economica. Esso costituisce, invece, strumento per consentire come si è detto il controllo della dinamica degli aggregati monetari e creditizi necessario a ridurre il tasso di inflazione, in misura tale da rendere possibile destinare una maggiore quota del credito totale interno al settore produttivo.

Peraltro il contenimento del disavanzo pubblico entro il limite di 37.500 miliardi comporta che siano raggiunti obiettivi di entrata e di spesa che richiedono efficaci politiche attive del bilancio.

La politica dell'entrata assume l'impegno programmatico a realizzare un incremento del gettito pari al 24 per cento rispetto al gettito realizzato nel 1980 al netto delle maggiori entrate (2.650



miliardi) attribuibili ai provvedimenti urgenti del luglio scorso. Si tratta di un impegno assai considerevole, misurato dall'alto valore dell'elasticità del gettito al prodotto interno lordo nominale, avendo presente che la caduta del tasso di inflazione, gli alleggerimenti delle aliquote effettive e le maggiori deduzioni per il coniuge a carico concesse per il 1981 a valere sull'IRPEF attenueranno l'impatto sul gettito del drenaggio fiscale dell'imposta progressiva. L'alto valore dell'elasticità del gettito non è perciò conseguibile attraverso l'evoluzione tendenziale delle entrate, ma assume ancora per il 1981 un ampio recupero di base imponibile evasa, tale da procurare un gettito addizionale stimabile in 3.000 miliardi in corso d'anno.

La previsione di entrata compatibile con il contenimento del disavanzo pubblico nel limite di 37.500 miliardi assume pertanto l'impegno programmatico alla prosecuzione, al consolidamento e al rafforzamento delle iniziative in atto per il recupero della base imponibile evasa: la programmazione degli accertamenti; l'estensione degli strumenti già introdotti per la verifica degli adempimenti a nuove categorie di contribuenti e l'introduzione di nuovi strumenti; la riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria competente. L'ampio recupero di materia imponibile evasa oltre a contribuire al risanamento della finanza pubblica accresce il grado di equità del prelievo, migliora la distribuzione del reddito e quindi rafforza il consenso sociale alla gestione della cosa pubblica.

4. Alla politica della spesa pubblica si intende assegnare non soltanto il compito di renderne la dinamica compatibile con il livello del fabbisogno e con quello delle entrate che si sono indicati, ma anche di avviare la qualificazione della spesa nelle direzioni del programma a medio termine. L'obiettivo che si assume è di mantenere costante la quota sul PIL (4,9 per cento) del disavanzo di parte corrente del settore pubblico allargato, contenendolo nel limite di circa 19.000 miliardi, in modo da assicurare lo spazio finanziario per un disavanzo in conto capitale che raggiungerebbe un valore analogo.

L'impegno programmatico per il controllo della dinamica della spesa corrente non è lieve, poiché permangono pressioni alla lievitazione in termini reali di molte componenti di tale categoria di spesa. Se tali pressioni non si tradurranno in modifiche, legislative e contrattuali, tali da innalzare nel prossimo anno il ritmo naturale di crescita delle retribuzioni pubbliche e dei trasferimenti alle famiglie, si può prevedere che il totale delle spese correnti cresca con elasticità al prodotto interno nominale di poco superiore all'unità. Questa previsione non può essere interpretata come indicazione di una spontanea tendenza riequilibrante della finanza pubblica, ma come risultato conseguibile da una politica della spesa rigorosa, che deve contare sulla collaborazione del legislatore e delle parti sociali.

A fronte del contenimento della dinamica della spesa corrente la politica della spesa si propone di intensificare il ritmo degli investimenti pubblici, nel quadro della strategia di medio periodo intesa a spostare risorse dai consumi agli investimenti.

Allo scopo diviene essenziale ridare al Governo una adeguata capacità di coordinamento e di verifica dei modi e dei tempi di tutto l'insieme degli investimenti pubblici. L'attuazione anche degli investimenti rimasti di competenza delle Amministrazioni centrali, dopo il processo di ampio decentramento delle funzioni alle Regioni e agli Enti locali, richiede in gran parte dei casi il concorso degli enti di governo del territorio, per la localizzazione su di esso degli interventi.

La politica della spesa intende ridurre il flusso dei pagamenti netti per partite finanziarie, che negli anni recenti hanno toccato valori assai elevati. La manovra che si articola nel contenimento del disavanzo pubblico e nel controllo della dinamica degli aggregati monetari per realizzare la riduzione del tasso di inflazione permetterà di sostituire in parte significativa il mercato all'operatore pubblico per il finanziamento dei fabbisogni degli Enti delle partecipazioni statali.

#### IV.1. — LA POLITICA DELLE SPESE E DEL DISAVANZO.

1. Le cifre riassuntive della finanza pubblica nel triennio 1978-1980 mostrano che la politica di modifica strutturale delle pubbliche finanze delineata nel documento del Ministro del tesoro dell'agosto 1978, ha trovato qualche significativo momento di attuazione. Che ciò sia avvenuto nel corso di un biennio 1979-1980 caratterizzato da gravi difficoltà nel perseguire un coerente disegno programmatico, specie per le numerose scadenze istituzionali intervenute, è indubbiamente importante, e segnala, da un lato, una certa capacità « sommersa » della società italiana di migliorare i conti pubblici, dall'altro la possibilità che un disegno di più profondo riequilibrio sarebbe alla portata del paese avendo di fronte a sé un periodo di gestione della politica economica meno sincopato di quello del recente passato.

Il fabbisogno complessivo interno del settore pubblico allargato che aveva raggiunto, in quota del prodotto interno lordo, il 15,4 per cento nel 1978 dovrebbe arretrare fino all'11,3 per cento nel 1980. Ciò è stato ottenuto in parte sgonfiando l'artificiosa intermediazione finanziaria da parte dello Stato, ma soprattutto incidendo — ciò che è ancora più importante — sul disavanzo, cioè sulla grandezza che più direttamente influenza la domanda e l'economia reale. Il disavanzo complessivo è infatti sceso dell'11,4 per cento del PIL nel 1978 al 9,7 per cento nel 1980. All'interno del disavanzo, il saldo del conto capitale, pur non manifestando la dinamica a suo tempo delineata nel programma triennale, ha leggermente migliorato il suo rapporto al PIL dal 4,5 al 4,8 per cento. Il contenimento è dunque tutto avvenuto sul disavanzo corrente, che è sceso da 6,9 per cento del PIL nel 1978 a 4,9 per cento nel 1980: una diminuzione di ben due punti percentuali, che riporta la quota del saldo corrente ai livelli del 1977.

Se si tiene poi conto che, nell'ambito delle spese correnti, un peso crescente (dal 5,6 per cento del PIL nel 1977 al 7,1 per cento nel

1980) è rappresentato dagli interessi sul debito pubblico, la cui crescita nelle fasi inflazionistiche rappresenta in certo senso una forma di ammortamento accelerato del debito, il recupero del disavanzo corrente è ancora più rilevante di quanto traspare. Al netto delle spese per interessi, la quota del risparmio pubblico, che era negativa e pari al 0,6 per cento del PIL è ritornata positiva e pari al 2,2 per cento del PIL nel 1980, quando anche nel 1977 il valore positivo del saldo corrente così definito era solo dello 0,7 per cento.

2. L'analisi dell'evoluzione delle entrate e delle spese, nel loro insieme e nella loro composizione, mostra un complesso di altri fenomeni che i saldi da soli forzatamente nascondono. Ma mette anche in evidenza che gli equilibri conseguiti sono precari e legati al sostanziale equilibrio inflazionistico dell'economia.

Tra il 1977 e il 1980, gli incassi correnti sono passati dal 38,6 al 42,2 per cento del prodotto interno lordo. La componente che quasi da sola ha contribuito a questa significativa crescita (diminuendo il nostro distacco dai livelli medi europei) è quella delle imposte dirette, passate nel quadriennio dall'8,7 all'11 per cento del PIL. Sono rimaste invece stazionarie le imposte indirette (10,1 per cento nel 1980), e minore è stata la crescita dei contributi sociali (dal 12,5 al 13,1), che in futuro dovrebbero flettere per effetto dei provvedimenti di fiscalizzazione.

Dal lato delle spese, anche i pagamenti correnti hanno subito una crescita rilevante tra il 1977 e il 1980 in quota del PIL, passando dal 43,5 al 47,1 per cento. Distinguendo le principali componenti, si rileva che le spese di personale (in cui acquistano crescente importanza le spese del settore sanitario) hanno presentato gradini significativi nel 1978 (dal 14,5 al 15,4 per cento del PIL) e nel 1980 (dal 15,3 al 16 per cento), con un aumento di 1 punto e mezzo di PIL (5.000 miliardi nel 1980) nel quadriennio. La quota degli acquisti di beni e servizi è rimasta virtualmente stabile (dal 6,4 al 6,6 per cento). L'accelerazione dei trasferimenti alle famiglie, tutta concentrata nel 1978, quando si è passati dal 13,8 al 14,8 per cento del PIL, si è leggermente attenuata nel biennio successivo, riportandosi al 14,2 per cento nel 1980: ma la crescita sottostante delle pensioni — che sono la componente principale di questa voce — è maggiore: la dinamica strutturale di questo settore della finanza pubblica sarà indubbiamente molto forte negli anni a venire.

Della notevolissima dinamica delle spese per interessi si è detto: il debito complessivo del settore pubblico è passato in quattro anni da circa 108 mila miliardi a quasi 236 mila miliardi.

Sono molto cresciuti nel quadriennio anche i trasferimenti alle imprese sia quelli correnti, sia in conto capitale, sia soprattutto i conferimenti e le partecipazioni. I trasferimenti netti, come definiti nelle Relazioni trimestrali di cassa, sono passati da circa 400 miliardi nel 1977 a circa 8.700 miliardi nel 1980.

Se l'aumento dei conferimenti alle imprese ha di per sé accresciuto l'intermediazione finanziaria dello Stato, il contenimento com-

pletivo di questa attività è stato conseguito attraverso la manovra dell'altra principale componente dell'intermediazione, e cioè l'accumulo dei depositi pubblici presso il sistema bancario. Il livello di questi depositi che si aggira intorno ai 20.000 miliardi è stato lievitato principalmente dal divario tra il ritmo di crescita dei trasferimenti fissati nei vari provvedimenti legislativi e quello delle effettive capacità realizzatrici degli enti decentrati, e ha determinato un inutile e dispendioso doppio circuito finanziario. Numerose misure adottate, specie nel corso del 1980, permettono di prevedere per quest'anno l'arresto del fenomeno. Resta da realizzare nei prossimi anni un ridimensionamento dei fondi tuttora giacenti presso il sistema bancario.

3. Da questa evoluzione settoriale e complessiva emergono alcune importanti considerazioni.

La quota della spesa pubblica complessiva e, all'interno di essa, di quella corrente, appare ancora tendenzialmente in crescita, pur avendo raggiunto ormai livelli analoghi a quelli degli altri paesi industriali. La crescita delle entrate è servita dunque finora più a consentire ulteriori aumenti di spesa che non a ridurre il disavanzo.

In prospettiva la dinamica futura delle entrate si presenta meno vivace che in passato e margini di introito aggiuntivo vanno ormai ritrovati o in settori ove la piena rispettosità fiscale si diffonde solo con gradualità o nelle imposte indirette, che hanno spesso effetti non desiderati sui prezzi. I contributi sociali vengono strutturalmente ridotti dai provvedimenti di fiscalizzazione, che qui da noi sfociano in provvedimenti di « debitizzazione », mentre altrove vanno a carico della fiscalità generale.

Dal lato delle spese, se alcune componenti dovrebbero vedere una diminuzione in termini di quota del PIL, come la spesa per l'istruzione, per motivi demografici, altre sono certamente in crescita tendenziale: in particolare le pensioni e la spesa sanitaria, la prima principalmente per motivi demografici, la seconda essenzialmente per l'assenza di adeguati meccanismi di controllo e contenimento. Le spese in conto capitale dovranno anch'esse accrescersi in considerazione del grande rilievo programmatico degli investimenti pubblici in alcuni settori.

Nell'insieme dunque l'equilibrio dei conti della finanza pubblica continuerà ad essere assai difficile negli anni a venire e richiederà interventi massicci e coordinati.

#### *Il settore pubblico allargato nel 1980.*

4. L'azione esercitata dal settore pubblico sul livello di attività produttiva nell'insieme del 1980 dovrebbe risultare restrittiva: il disavanzo complessivo dovrebbe infatti passare da 28.130 miliardi nel 1979 a 32.250 nel 1980 rispettivamente pari al 10,5 e al 9,7 per

cento del prodotto interno lordo, che resta pur sempre il più elevato livello registrato tra i principali Paesi industrializzati.

Il disavanzo corrente, che risulta più indicativo per la predetta analisi, dovrebbe crescere in valore assoluto in misura molto modesta, da 15.550 miliardi nel 1979 a 16.250 nel 1980, mentre dovrebbe far registrare una caduta di rilievo (dal 5,8 al 4,9 per cento) in rapporto al prodotto interno lordo.

Anche l'analisi basata sull'evoluzione del disavanzo corrente tende però come già rilevato a sottostimare l'effetto restrittivo derivante nel 1980 dalle operazioni del settore pubblico se confrontate a quelle dell'anno precedente: l'evoluzione della spesa per interessi trova infatti compenso nell'aumento della perdita di potere d'acquisto subita dai detentori del debito pubblico, determinata dall'evoluzione del saggio di inflazione e dalla lievitazione del livello dell'indebitamento. Se si escludesse il volume dei pagamenti per interessi, ipotizzando in prima approssimazione che essi configurino una forma di rimborso anticipato del debito, il saldo corrente (in tal caso positivo per 7.239 miliardi contro 1.688 nel 1979) mostrerebbe un aumento in rapporto al PIL (dallo 0,6 al 2,2 per cento) molto superiore alla caduta del disavanzo corrente rilevata in precedenza.

Per quanto concerne il conto capitale il disavanzo passa da 12.580 a 16.000 miliardi rimanendo sostanzialmente stabile in rapporto al PIL: non è però in se stesso indicativo di impulsi sulla produzione in quanto i pagamenti avvengono con notevole ritardo rispetto al momento dell'appalto e del successivo avvio dei lavori; è però presumibile che qualche effetto espansivo possa essere derivato quest'anno dal crescente livello degli interventi pubblici in questo settore.

La creazione complessiva di attività finanziarie da parte del settore pubblico (fabbisogno complessivo) dovrebbe passare da 33.130 miliardi nel 1979 a 40.000 nel 1980 con una caduta modesta in rapporto al prodotto interno lordo (dal 12,3 al 12,1 per cento); la riduzione dell'incidenza sul PIL del disavanzo complessivo viene infatti in parte compensata dall'espansione del saldo delle operazioni finanziarie, determinata dal considerevole aumento degli apporti ai fondi di dotazione delle imprese pubbliche e del sistema creditizio.

I menzionati effetti restrittivi dovrebbero essersi concentrati nella prima parte dell'anno: nel secondo semestre i riflessi della manovra fiscale decisa nell'estate dovrebbero avere solo parzialmente compensato gli impulsi espansivi connessi con l'accentramento in tale periodo di ingenti erogazioni aggiuntive (aumenti dei trattamenti pensionistici, degli assegni familiari, delle detrazioni IRPEF, concessione di acconti a valere sul contratto 1979-81 dei pubblici dipendenti) e un certo rallentamento dell'evoluzione dei tributi determinato da quello della produzione. La predetta manovra ha infatti comportato una riduzione del reddito disponibile delle famiglie dell'ordine di 3.000 miliardi, mentre l'aumento di spese a favore di questa dovrebbe superare i 5.000 miliardi.

Con le decisioni urgenti adottate nel luglio scorso e riproposte in settembre (decreto-legge n. 503 del 1980) si è in sostanza posta in essere una manovra composita volta ad ottenere tre ordini di effetti:

a) un contenimento della domanda interna, che avrebbe altrimenti trovato alimento nella predetta evoluzione della spesa, contenimento realizzato tramite il menzionato aumento del prelievo tariffario e contributivo sulle famiglie, basato peraltro in larga misura sulla liquidazione di imposte arretrate, su anticipi d'imposta e su misure di riduzione dell'area di evasione (al netto di questi fattori gli effettivi aumenti dell'incidenza fiscale e contributiva sono limitati: per il 1980 il primo è valutabile in circa 1.000 miliardi e in 250 il secondo);

b) una riduzione della creazione complessiva di attività finanziarie (fabbisogno complessivo) dell'ordine di 2.500 miliardi come effetto netto della predetta manovra tributaria e contributiva, di un contenimento del prelievo di fondi della tesoreria da parte di enti pubblici, istituti mutuo-previdenziali, regioni, province e comuni) per 2.400 miliardi e degli aumenti di spesa decisi con lo stesso provvedimento;

c) uno stimolo alla ripresa delle esportazioni attraverso una riduzione del costo del lavoro e quindi un ripristino di condizioni di competitività (tramite l'estensione della fiscalizzazione degli oneri sociali per un importo aggiuntivo di circa 1.600 miliardi nel 1980) e un ampliamento delle agevolazioni finanziarie, nonché infine la soluzione di situazioni di crisi settoriali (con una spesa complessiva in termini di cassa nel complesso dell'ordine di 2.000 miliardi).

La considerevole decelerazione del disavanzo complessivo e in particolare di quello corrente è principalmente attribuibile, oltre che agli effetti della predetta manovra di politica fiscale (che sono valutabili in una riduzione del disavanzo corrente di 2.500 miliardi), all'accelerazione del processo inflazionistico, che ha accresciuto gli introiti tributari senza influire ancora in misura apprezzabile sul livello della spesa, ai risultati positivi conseguiti nell'azione di recupero dei margini di evasione sia nel settore tributario, sia in quello dei contributi sociali, nonché alla stasi dell'attività legislativa e al prolungarsi sino alla fine del mese di aprile dell'esercizio provvisorio del bilancio dello Stato: tutti fattori che hanno influito negativamente sul livello della spesa.

Il raggiungimento dei risultati indicati è però subordinato al verificarsi di alcune condizioni; ci si riferisce in particolare all'assegnazione alle partecipazioni statali delle ingenti somme ancora da erogare (oltre 5.000 miliardi) in parte connesse con gli interventi adottati di recente (decreto-legge n. 503 del 1980) e in parte vincolate alla approvazione di appositi disegni di legge. E inoltre da tener conto che le stime includono l'erogazione ai dipendenti pubblici degli acconti a valere sui miglioramenti economici del contratto 1979-1981 e presuppongono il raggiungimento dell'obiettivo stabilito per i pre-

lievi netti della tesoreria da parte degli enti pubblici che richiede, come verrà esplicitato in seguito, un'azione amministrativa i cui risultati sono di difficile valutazione, se si tiene conto dell'esiguità del tempo a disposizione.

5. In base alle attuali valutazioni la pressione fiscale complessiva dovrebbe crescere dal 33 per cento nel 1979 al 35 per cento nel 1980, nonostante l'aumento delle detrazioni ai fini dell'Irpef e il recente ampliamento della fiscalizzazione degli oneri sociali, per effetto degli inasprimenti apportati alle aliquote fiscali e contributive, del recupero di evasione tributaria, nonché degli introiti connessi con il mini condono nel settore dei contributi sociali.

In particolare le imposte dirette dovrebbero crescere del 38 per cento (da 26.389 a 36.501 miliardi) soprattutto per l'andamento del gettito dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'ILOR su cui ha influito il favorevole risultato della autotassazione, che dovrebbe ripercuotersi positivamente sugli anticipi di fine anno.

Nell'ambito dei tributi indiretti, i quali dovrebbero passare da 25.553 a 33.438 miliardi con una crescita del 31 per cento, particolarmente rilevante risulta l'aumento dell'IVA presumibilmente a causa, oltre che della considerevole espansione dei consumi, degli effetti della lotta all'evasione del perdurare del processo di accumulo di scorte già manifestatosi nel 1979. I contributi sociali dovrebbero anch'essi crescere in misura notevole (superiore a quella dell'evoluzione della massa salariale): la perdita di gettito connessa con l'estensione della fiscalizzazione degli oneri sociali dovrebbe infatti risultare più che compensata dal gettito derivante dagli inasprimenti di aliquote e dal mini condono che in base ai primi versamenti effettuati in agosto dovrebbe dar luogo a incassi per oltre 1.500 miliardi.

Dal lato della spesa un notevole contributo al sostegno del reddito disponibile delle famiglie dovrebbe derivare dall'evoluzione delle spese di personale, delle pensioni e degli assegni familiari. In particolare la politica salariale del settore pubblico, che dal 1970 aveva comportato una riduzione delle retribuzioni unitarie in rapporto a quelle ottenute dai dipendenti del settore privato, anche nel 1980 come nel biennio precedente dovrebbe tendere ad un riavvicinamento delle posizioni relative: i pagamenti per retribuzioni dovrebbero infatti crescere del 29 per cento (da 41.000 a 53.150 miliardi) per effetto degli oneri della scala mobile (resa trimestrale anche per il settore pubblico dal 1980), del riconoscimento di arretrati a definizione del contratto 1976-1978 e di anticipi a valere su quello 1979-1981.

Anche la crescita delle pensioni dovrebbe superare il 30 per cento per effetto del cumularsi degli oneri relativi al loro usuale riadeguamento con quelli derivanti dalla semestralizzazione (dal 1° luglio 1980) della scala mobile per quelle a carico dell'INPS e con gli aumenti apportati ai trattamenti (in particolare a quelli a livello minimo) con legge n. 33 del 1980. Gli assegni familiari dovrebbero anch'essi crescere di circa il 37,5 per cento per effetto degli aumenti apportati alle loro misure unitarie (50 per cento dal 1° luglio e 100 per cento dal 1° ottobre).

Le spese per interessi dovrebbero aumentare del 34 per cento a causa, oltre che della crescita del debito, della lievitazione dei saggi (che si riflette sulla consistenza dell'indebitamento a breve termine) e delle modifiche intervenute nella copertura del fabbisogno dell'anno che dovrebbe essenzialmente riguardare il collocamento di BOT sul mercato, per i quali, come noto, gli interessi sono corrisposti anticipatamente; un contenimento al tasso di crescita di queste spese dovrebbe invece derivare dalla riduzione dei termini di scadenza delle emissioni dei BOT e dai più ampi finanziamenti da parte dell'Istituto di emissione, come noto, meno onerosi.

Notevole dovrebbe risultare l'aumento delle spese in conto capitale e in particolare delle erogazioni per investimenti (+28,9 per cento), per effetto soprattutto dell'avvio in anni precedenti dei piani di potenziamento dell'attività delle Aziende autonome e dell'ENEL, e dei trasferimenti alle imprese.

Nonostante l'inversione di andamento nell'evoluzione dei depositi bancari degli enti pubblici, particolarmente rilevante dovrebbe risultare l'aumento del saldo delle partite finanziarie, a causa del considerevole ampliamento degli apporti ai fondi di dotazione delle imprese pubbliche destinati al risanamento della loro situazione patrimoniale e al rilancio della loro attività di investimento; in particolare queste operazioni dovrebbero essere realizzate per 3.000 miliardi tramite emissioni di titoli che le imprese interessate dovrebbero cedere alle aziende di credito, a scomputo di crediti vantati nei loro confronti.

Per quanto concerne le disponibilità bancarie degli enti pubblici la politica di tesoreria, impostata nel corso del 1979 e rafforzata con il recente decreto legge, dovrebbe consentire di contenere i loro prelievi e corrispondentemente costringere questi a finanziare almeno parte delle loro spese attingendo alle proprie disponibilità bancarie (nel 1980 si dovrebbe avere una riduzione netta dei depositi bancari di circa 700 miliardi contro acquisizioni per 2.200 nell'anno precedente).

Il raggiungimento di questo risultato implica però un inasprimento dell'azione sul piano amministrativo, tesa al recupero delle somme che gli enti decentrati di spesa e in particolare quelli previdenziali e mutualistici sono tenuti a versare al bilancio. Infatti pur tenendo conto che gli effetti della manovra di tesoreria imposta con il ricordato decreto legge n. 503 del 1980 (2.400 miliardi), dovrebbero concentrarsi nella seconda metà dell'anno, lo sforzo implicito è maggiore perché nel primo semestre si è avuto un accumulo di queste disponibilità dell'ordine di 3.000 miliardi (in termini annui, la predetta manovra dovrebbe consentire una riduzione o un mancato accumulo di depositi bancari dell'INPS di circa 700 miliardi, di 700 per gli istituti mutualistici, di 1.000 per i comuni).

6. Le stime contenute nella presente Relazione registrano un forte accrescimento dei trasferimenti netti alle imprese (da 2.446 nel 1979 a 8.685 miliardi nel 1980) per effetto delle assegnazioni



previste con le ricordate misure urgenti a favore delle imprese pubbliche e delle istituzioni finanziarie.

Al netto di tali rapporti di trasferimento, la quota del credito totale interno effettivamente assorbita dal settore pubblico dovrebbe mostrare una caduta rispetto alle cifre consuntive per il 1979. Essa dovrebbe infatti ridursi dal 55,6 per cento nel 1979 al 50,8 per cento nel 1980 a causa dell'effetto combinato della riduzione del fabbisogno e del contemporaneo accrescimento delle assegnazioni nette alle imprese. Si tratta ovviamente di un ragionamento di prima approssimazione condotto a parità di comportamento delle imprese: i trasferimenti a favore di queste operati dal settore pubblico non sono di fatto equivalenti al credito bancario sia per considerazioni circa il costo di quest'ultimo, sia per le diverse direzioni che i flussi di credito possono assumere in rapporto alle assegnazioni pubbliche.

Nel finanziamento del settore pubblico, nella prima parte del 1980, è proseguita la tendenza già manifestatasi nella seconda metà del 1979 verso un considerevole ampliamento del ricorso al mercato monetario: l'accelerazione del processo inflazionistico ha infatti scoraggiato gli acquisti sul mercato finanziario da parte del pubblico e delle aziende di credito e presumibilmente questa tendenza non potrà essere invertita nel secondo semestre del 1980.

Il risparmio postale in presenza di un accrescimento del differenziale tra il suo rendimento e quello offerto sui depositi bancari ha già manifestato nella prima parte dell'anno un contenimento nei nuovi afflussi e dovrebbe proseguire in questa linea.

Al contrario l'indebitamento con la Banca centrale dovrebbe accrescersi in corrispondenza con l'evoluzione meno favorevole dei conti con l'estero; la creazione di moneta occorrente per finanziare lo sviluppo del reddito dovrebbe in queste condizioni essere fornita, in larga misura, tramite il canale Tesoro. Un ingente apporto al finanziamento del disavanzo, e in particolare delle spese di investimento, dovrebbe provenire dall'estero (2.500 miliardi contro appena 1.000 nell'anno precedente); sia l'ENEL sia le Aziende Autonome stanno infatti assumendo, date anche le condizioni abbondanti di liquidità internazionale e quindi la possibilità di ottenere condizioni favorevoli, prestiti di notevole entità sui mercati esteri.

#### *Problemi di stima della finanza pubblica.*

7. Il fabbisogno pubblico degli ultimi due anni è risultato inferiore alle previsioni inizialmente formulate, nonostante l'innegabile notevole affinamento delle stime. A ciò hanno concorso fenomeni diversi, alcuni operanti principalmente dal lato delle entrate, altri dal lato delle spese.

Sulla stima delle entrate influisce particolarmente la previsione del tasso di inflazione, soggetto nel nostro paese a notevoli variazioni da un anno all'altro. C'è da dire che su un tema così delicato, come è la previsione dei prezzi fatta da organismi appartenenti all'Esecutivo, il dato programmatico tende a confondersi con la previsione

neutrale, dato che il Governo presuppone di poter condurre felicemente a termine la propria politica. Da ciò nasce una certa tendenza a sottostimare l'evoluzione dei prezzi e quindi delle entrate, cui va aggiunta la naturale prudenza degli organi responsabili dell'effettiva acquisizione del gettito che preferiscono non sbilanciarsi troppo nell'anticipare un gettito elevato, sostanzialmente legato alla previsione di un'inflazione maggiore di quella desiderata.

In particolare le previsioni per il 1980 dell'inflazione e del reddito formulate in sede della precedente Relazione previsionale e programmatica sono state ampiamente superate dalla realtà dei fatti. Allora si era formulata una previsione di crescita del 14 per cento dei prezzi e dell'uno e mezzo per cento del PIL reale. Oggi si prevede che l'aumento finale dell'anno sarà di circa il 20 per cento per i prezzi e di circa il 4 per cento per il prodotto reale.

Errori di previsioni del quadro macroeconomico sono diventati molto più frequenti non solo in Italia, ma anche negli altri paesi e presso gli organismi internazionali. I motivi principali sono tre: primo, le strutture produttive si sono modificate dopo la grande crisi petrolifera in modalità che non sono state ancora pienamente comprese dai vari modelli econometrici; secondo, gli *shocks* sul sistema internazionale degli scambi, cui l'economia mondiale viene soggetta in questi anni (specie con riferimento ai prezzi del petrolio), sono diventati particolarmente forti, repentini, e difficili da prevedere; terzo, e forse principale fattore, la gamma di incertezza intorno a un livello elevato di inflazione media e molto superiore a quella che prevaleva quando il tasso medio di crescita dei prezzi era molto più basso.

L'esperienza di questi ultimi anni deve perciò indurre ad accogliere con grande prudenza le stime macroeconomiche. Per questo motivo quest'anno si è formulata solo una previsione sul reddito nominale, senza specificare la parte riguardante i prezzi da quella delle quantità, e mettendo in evidenza i fattori che possono alzare o abbassare la previsione stessa. Separando meglio la stima « neutrale » del reddito dall'indicazione programmatica, si potrà in qualche caso rischiare di sovrastimare le entrate, ma l'errore di stima sui diversi anni si ripartirà più equilibratamente tra l'eccesso e il difetto di previsione.

Le valutazioni delle entrate hanno inoltre risentito oltre che del gettito delle misure fiscali introdotte con i recenti decreti-legge, della più ampia crescita del gettito proveniente dall'azione di recupero di evasione da riconnettere al favorevole andamento dei risultati della autotassazione IRPEF, IRPEG e ILOR, del gettito dell'IVA e di quello connesso con il mini condono per i contributi sociali, desumibile in base alle prime informazioni circa i versamenti effettuati dalle imprese in agosto. Sebbene non sia possibile fornire indicazioni quantitative precise, anche per la mancanza di un quadro completo e coerente di valutazioni dell'evoluzione delle basi imponibili, è da presumere che il superamento delle previsioni per l'autotassazione IRPEF, IRPEG e ILOR e per il gettito dell'IVA rappresenti in larga misura il risultato di una riduzione dell'area di evasione. Per quanto concerne i fattori di natura decisionale, si

è tenuto conto dell'aumento apportato alle detrazioni IRPEF che per il 1980 dovrebbe comportare una perdita di gettito dell'ordine di 1.800 miliardi.

8. Sulla stima delle spese gravano numerose ambiguità di cui è bene tenere il massimo conto nel valutare le previsioni: da un lato, vi è differenza tra autorizzazioni e stime; dall'altro, vi è differenza tra previsioni del Tesoro ed effettivi comportamenti del Parlamento, delle Amministrazioni e degli enti decentrati.

Per quanto riguarda il primo punto, anche nella legge n. 468 è implicita la confusione tra autorizzazione giuridica al pagamento e previsione di effettivo pagamento. Le autorizzazioni al pagamento stabilite dal Bilancio dello Stato non possono essere eccessivamente stringenti. Pur operando, alla luce delle capacità di spesa osservate in passato, notevoli riduzioni rispetto alle originarie richieste delle varie amministrazioni, resta un margine di incertezza soprattutto per quella parte di spesa (acquisti di beni e servizi e pagamenti in conto capitale) che non è automatica, ma in certa misura « discrezionale » nel senso che dipende dall'efficacia e dal coordinamento dei diversi organi della pubblica amministrazione. Una previsione di spesa molto prudente, sia pure sorretta da esperienze passate, rischierebbe di penalizzare le amministrazioni che si rivelano più capaci di accelerare i programmi già avviati. Occorre perciò che l'autorizzazione giuridica al pagamento lasci un piccolo margine al di sopra di una previsione puramente neutrale per non creare artificiosi e controproducenti vincoli giuridici contrari alla volontà di azione implicita nelle leggi sostanziali di spesa.

A questo necessario « gonfiamento » di alcune voci del bilancio dello Stato si cercava in passato di ovviare, almeno in parte, prevedendo che alcune di queste somme non venissero poi di fatto erogate dalla Tesoreria, in modo che la stima dei pagamenti effettivi del settore statale si avvicinasse meglio all'effettiva previsione di spesa. Ma questa correzione, mentre non eliminava totalmente la sovrastima complessiva, tendeva a gonfiare nelle previsioni, ancora più di quanto non fosse in realtà, l'avanzo di Tesoreria, già reso elevato dal divario tra la volontà di spesa espressa dalle leggi e la capacità effettiva di spesa delle amministrazioni specie decentrate.

Pertanto si è deciso, come già preannunciato nel bilancio di assestamento di giugno, di separare la cifra delle autorizzazioni di pagamento fissata nel bilancio dalla previsione delle effettive erogazioni, distinguendo l'aspetto giuridico da quello economico. Le due cifre sono fornite in colonne separate dal capitolo relativo al Bilancio dello Stato della Relazione trimestrale di cassa. L'attuale stima sia del bilancio, sia della Tesoreria, sia quindi dell'insieme del settore statale, costituisce così una effettiva previsione neutrale, esente dalle ambiguità implicite nella normativa vigente.

Per quanto concerne i rapporti tra previsioni del Tesoro e comportamenti per il Parlamento, delle amministrazioni e degli enti decentrati, occorre nuovamente rifarsi alla legge 468. Essa ha rap-

presentato da un lato un grande progresso nella contabilità pubblica per le ragioni ben note. Ma dall'altro essa impone e suppone una serie di comportamenti in linea con le prescrizioni più rigorose che essa detta. Una volta era agevole attraverso atti contabili, cioè aggiustamenti surrettizi, mascherare scostamenti tra previsioni e consuntivi. Oggi, da un lato l'insistenza del Tesoro nel rispettare il preciso significato di cassa di una entrata o di una spesa, dall'altro la puntualità ben maggiore che in passato nell'attuare erogazioni dovute e effettivamente necessarie, rende impossibili questi mascheramenti. Ma allora la corrispondenza tra previsioni e dati di consuntivo resta tutta affidata alla coerenza, continuità e regolarità dei diversi comportamenti.

Il tema della previsione da parte del Tesoro degli atti del Parlamento è particolarmente delicato. Quando è prevista — anche con appositi stanziamenti di fondo globale — l'approvazione di una legge di spesa, la sua successiva non approvazione comporta evidentemente l'insorgere di un fatto eccezionale, la cui previsione, in sede di stima, sarebbe senz'altro sembrata provocatoria, quasi si ammettesse a priori che non sarebbe intervenuto l'atto legislativo. Anche nel fare una previsione « tendenziale » occorre inglobare nelle stime una « tendenza normale » nella politica monetaria nel comportamento delle amministrazioni, ma anche negli atti del Parlamento.

Da questo punto di vista il 1980 si è presentato come un anno del tutto anomalo. In primo luogo per l'esercizio provvisorio che ha certamente rallentato il flusso delle spese non indispensabili nella prima parte dell'anno, senza che quelle più discrezionali possano tutte essere recuperate nei mesi successivi all'approvazione del bilancio. In secondo luogo, vi è il problema di incalcolabile portata — sembra siano in gioco autorizzazioni di spesa per 10 mila miliardi — del bilancio di assestamento. Questo era stato concepito come tale da essere approvato prima della pausa estiva. Si tenga presente che il bilancio di assestamento di quest'anno è un bilancio per poste disaggregate sino al capitolo: mancano quindi possibilità di compensazione all'interno dei grandi aggregati. Il ritardo nell'approvazione del bilancio di assestamento può quindi avere effetti devastanti sui flussi di spesa di quest'anno e del prossimo.

La valutazione delle erogazioni ha dunque risentito di fenomeni che hanno portato ad un ridimensionamento di alcune previsioni: oltre alla già accennata precedente ambiguità tra autorizzazioni e stime, il prolungarsi fino ad aprile dell'esercizio provvisorio ha determinato lo slittamento al 1981 di alcune spese per acquisto di beni e servizi, per investimenti e per trasferimenti alle imprese.

Altri fattori invece hanno comportato un ampliamento delle previsioni. Occorre segnalare l'effetto di importanti decisioni di spesa, tra cui in particolare: gli aumenti degli assegni familiari; la concessione, da erogarsi nell'ultimo trimestre dell'anno, di un acconto ai dipendenti pubblici a valere sul contratto 1979-1981; l'adeguamento del fondo sanitario nazionale al costo dei servizi (solo questa voce era già implicita nella Relazione di cassa del marzo 1980 sia pure con una diversa forma di finanziamento); e le misure di aumento di spesa decise con il richiamato decreto-legge n. 503 del 1980.

*La finanza pubblica nel 1981.*

9. La manovra di finanza pubblica attuata a luglio con il « decretone » mirava, oltre a incidere sul secondo semestre dell'anno, ad anticipare una parte essenziale dell'azione di finanza pubblica per il 1981. Anche per questo motivo, il Governo ha ritenuto di non far seguire ai provvedimenti di luglio un secondo *shock* attraverso la legge finanziaria. I tempi della politica fiscale debbono seguire i tempi delle esigenze della economia. Del resto la legge finanziaria è un importante strumento ma non il solo per esercitare un controllo sull'andamento dell'economia e della finanza pubblica.

Nonostante questa limitazione di obiettivi, la legge finanziaria predispone importanti interventi in numerosi settori di investimento, oltre a quantificare le *tranches* annuali dei programmi di spesa a carattere pluriennale, a indicare i fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso, e a definire il livello massimo del ricorso al mercato. Tra le modifiche e integrazioni a disposizioni legislative si segnalano in particolare interventi nel campo delle opere pubbliche (idrauliche, marittime, edilizia demaniale, piani di ristrutturazione e ANAS), nel settore della giustizia (adeguamento del potenziale di spesa, edilizia penitenziaria e giudiziaria), in materia di previdenza e occupazione (contributo per la Cassa integrazione, Fondo della mobilità della manodopera, norme sui contributi dei lavoratori autonomi e sulle pensioni superiori al minimo).

Tenendo conto dell'ampio dibattito parlamentare che ha accompagnato la discussione del bilancio e della legge finanziaria dell'anno scorso, si è avviata quest'anno una sostanziale riconsiderazione di taluni aspetti essenziali del processo di formazione del bilancio, in particolare circa il rapporto tra progetto di bilancio e quadro della legislazione vigente, e il contenuto della legge finanziaria.

Quest'anno infatti, il progetto di bilancio risulta strutturato secondo il tradizionale assetto a legislazione vigente, con una netta separazione tra l'area delle sue determinazioni — di natura squisitamente autorizzativa e formale — e quelle sostanziali demandate al disegno di legge finanziaria. Il processo di integrazione tra i due documenti sarà realizzato in un secondo tempo per il tramite di apposita « nota di variazione », allorquando il disegno di legge finanziaria avrà ricevuto definitiva sanzione giuridica. In tal modo si pone in netta evidenza l'effetto specifico della legge finanziaria, si facilita la organizzazione dei lavori parlamentari e si evitano i problemi, riscontrati nel 1980, posti da un eventuale esercizio provvisorio, che verrebbe così gestito nella piena validità di tutti i suoi supporti legislativi.

10. Le considerazioni svolte sopra sulle statistiche del 1980 conducono ad essere cauti nel prospettare e valutare le previsioni di finanza pubblica per il 1981.

Innanzitutto vi è l'incertezza, già illustrata in precedenza sulle previsioni macroeconomiche di base. Lo stesso andamento dell'ultimo trimestre 1980 potrebbe confermare o smentire le attuali stime: modificando il punto di partenza del 1981, si avrebbero effetti molto

rilevanti, anche a parità di previsione per l'81, sul rapporto tra i dati medi del 1981 e i dati medi del 1980. Ma soprattutto sono ancora incerte le prospettive del 1981 anche in alcune componenti essenziali, interne ed estere.

Una particolare cautela va posta quando ci si limita a valutare le sole previsioni di fabbisogno. Il fabbisogno complessivo del settore pubblico è il saldo tra volumi di pagamenti che nel 1981 dovrebbero avvicinarsi a 215 mila miliardi e volumi di incassi che dovrebbero avvicinarsi a 175 mila miliardi. Eventuali errori di stima delle spese e delle entrate dell'ordine del 2 per cento — che in tempi di inflazione a due cifre non sono fuori dalla realtà — possono elidersi tra le due componenti ma possono anche sommarsi, con effetti aggiuntivi o riduttivi del saldo che sarebbero, in questo caso, dell'ordine di 8.000 miliardi.

Un'altra questione che merita attenzione è quella della distinzione tra cifre « tendenziali » e cifre « programmatiche » della finanza pubblica. Come già rilevato, la distinzione è spesso difficile, non solo sul piano pratico, ma anche su quello concettuale. Le cifre « tendenziali » debbono prevedere un'evoluzione « normale » dei comportamenti delle famiglie e delle imprese, delle amministrazioni pubbliche centrali e decentrate, delle autorità monetarie, del Governo e del Parlamento. Ma restano ampi margini di incertezza su quale debba essere considerata una evoluzione « normale ». Ciò incide sia sul quadro macroeconomico che serve da « input » per le previsioni di finanza pubblica, sia — per i motivi già sottolineati — direttamente sulle stime del settore pubblico.

L'attuale previsione del fabbisogno del settore pubblico allargato per il 1981, che va interpretata tenendo conto di questi elementi di incertezza, vuol essere una previsione tendenziale ma che sconta già alcune manovre di carattere amministrativo e legislativo. Essa ingloba gli effetti della legge finanziaria e del cosiddetto « decretone »: dunque la fiscalizzazione, le revisioni di imposta, le nuove spese, le norme sui depositi bancari pubblici, le norme sulle pensioni. Prevede la spesa per il nuovo contratto dei dipendenti pubblici. Sul piano amministrativo, essa prevede una lotta particolarmente efficace all'evasione fiscale e contributiva, maggiori possibilità di controllo sulla spesa sanitaria e sugli acquisti di beni e servizi, un persistente sforzo nell'evitare l'accumulo di ulteriori giacenze bancarie, e un'attenta programmazione delle modalità di finanziamento del fabbisogno lordo.

Questi elementi previsionali sono altrettanti punti programmatici. Lo stesso si può dire della previsione di un accrescimento dei prestiti esteri, che già quest'anno passano, per il settore pubblico allargato, da 1.000 a 2.500 miliardi: l'ulteriore aumento a 3.700 miliardi è naturalmente condizionato al successo nel governo dell'economia nel prossimo anno.

Per quanto riguarda i conferimenti alle partecipazioni statali, dopo i notevolissimi stanziamenti (circa 6.200 miliardi a fronte di 350 miliardi nel 1979) già conferiti o previsti per il 1980 — su cui grava tuttavia ancora l'attesa dell'approvazione di conferimenti per 2.000 miliardi oltre a quelli inclusi nel decretone e in altre leggi —

si pensa che per il 1981 di ricorrere maggiormente al mercato per approvvigionare le imprese pubbliche. Ciò rientra da un lato nell'indirizzo di non estendere la già ampia intermediazione del Tesoro e di lasciare il massimo spazio al mercato finanziario già dominato dalle dimensioni del fabbisogno pubblico; dall'altro dalla considerazione che mentre il conferimento di capitale di rischio alle partecipazioni statali deve necessariamente transitare sul bilancio del loro azionista, il credito per gli investimenti può avvalersi dei normali canali.

L'insieme di questi elementi di stima e di programma ha portato alla previsione di un disavanzo complessivo di 38.500 miliardi (a fronte di 32.250 nel 1980); aggiungendo a questo l'intermediazione finanziaria netta, si giunge ad una previsione del fabbisogno complessivo di 41.200 miliardi (contro 40.000 nel 1980); sottraendo la parte finanziata all'estero si giunge così ad una stima del fabbisogno complessivo interno di 37.500 miliardi, che è lo stesso ammontare previsto per il 1980.

All'interno del disavanzo complessivo sopra indicato, il disavanzo corrente resterebbe rispetto all'anno in corso invariato in termini di quota del PIL al 4,9 per cento. Il fabbisogno interno invece vedrebbe ridursi la quota del prodotto lordo dell'11,3 per cento del 1980 al 9,6 per cento del 1981.

Questa evoluzione della finanza pubblica rafforzerebbe i miglioramenti conseguiti nell'ultimo biennio. In particolare il fabbisogno interno tornerebbe al di sotto anche della quota del 1977.

In un contesto meno inflazionistico di quello dell'anno in corso le quote dei saldi finanziari pubblici così definiti avrebbero un minor grado di fragilità di quelle di quest'anno. Sarebbero il segno, in un settore cruciale, delle reali possibilità di rientro dell'Italia verso situazioni caratteristiche della maggior parte degli altri paesi industriali.

## SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: CONTO CONSOLIDATO DI CASSA

(Valori

	VARIAZIONI PERCENTUALI		
	1978/1977	1979/1978	1980/1979
<b>A. INCASSI CORRENTI . . . . .</b>	<b>21.7</b>	<b>20.4</b>	<b>29.9</b>
Tributari . . . . .	24.6	15.9	34.6
— diretti . . . . .	36.2	17.7	38.3
— indiretti . . . . .	14.9	14.1	30.9
Risorse proprie CEE . . . . .	19.2	73.2	13.7
Contributi sociali . . . . .	17.0	24.2	26.0
Vendita beni e servizi . . . . .	17.0	19.0	30.6
Redditi da capitale . . . . .	49.3	28.5	21.9
Trasferimenti . . . . .	— 5.5	137.9	6.8
— da famiglie . . . . .	—17.6	165.6	6.4
— da imprese . . . . .	4.9	122.4	— 0.6
— da estero . . . . .	105.3	—17.9	—
Altri incassi correnti . . . . .	112.4	—65.4	37.0
<b>C. INCASSI DI CAPITALI . . . . .</b>	<b>— 6.9</b>	<b>10.8</b>	<b>24.8</b>
Trasferimenti . . . . .	—36.4	—	—
— da famiglie . . . . .	—35.5	—	—
— da imprese . . . . .	—50.0	—	—
Ammortamenti . . . . .	29.8	15.5	21.6
Altri incassi di capitale . . . . .	—75.1	—23.4	67.4
<b>E. PARTITE FINANZIARIE . . . . .</b>	<b>89.0</b>	<b>72.7</b>	<b>188.6</b>
Riscossioni di crediti . . . . .	44.1	26.7	13.2
Riduzione depositi bancari . . . . .	—	—	—
Altre partite finanziarie . . . . .	—	—71.4	37.6
<b>G. TOTALE INCASSI (A+C+E) . . . . .</b>	<b>21.3</b>	<b>20.6</b>	<b>31.7</b>



TAVOLA 2

## PER I RISULTATI DEL TRIENNIO 1977-79 E LE PREVISIONI PER IL 1980

percentuali)

	VARIAZIONI PERCENTUALI		
	1978/1977	1979/1978	1980/1979
<b>B. PAGAMENTI CORRENTI</b> . . . . .	26.6	17.6	26.7
Personale . . . . .	24.0	20.0	29.3
Acquisto beni e servizi . . . . .	19.9	22.2	22.7
Trasferimenti . . . . .	29.0	14.9	23.7
— a famiglie . . . . .	25.1	15.3	24.5
di cui: pensioni . . . . .	28.6	—	—
— a imprese . . . . .	50.4	25.1	19.4
— a estero . . . . .	—	—50.5	— 8.8
— a estero . . . . .	32.7	24.7	33.9
Ammortamenti . . . . .	29.8	15.4	21.7
Altri pagamenti correnti . . . . .	32.7	—38.8	14.6
<b>D. PAGAMENTI DI CAPITALI</b> . . . . .	9.9	23.2	26.9
Investimenti diretti . . . . .	9.0	21.2	28.9
Trasferimenti . . . . .	2.5	33.7	18.0
— a famiglie . . . . .	35.9	27.0	—14.4
— a imprese . . . . .	0.7	31.6	21.1
— a estero . . . . .	— 8.1	82.4	16.9
Altri pagamenti di capitali . . . . .	—	26.8	14.7
<b>F. PARTITE FINANZIARIE</b> . . . . .	135.0	—27.6	76.0
Partecipazioni e conferimenti . . . . .	114.8	—42.1	—
— a imprese pubbliche . . . . .	194.5	—83.1	—
— a istituzioni finanziarie . . . . .	—39.0	—	26.8
— a altri . . . . .	44.6	8.2	25.0
Mutui e anticipazioni . . . . .	21.4	75.9	51.1
— a istituzioni finanziarie . . . . .	—	197.6	—
— a altri . . . . .	— 0.8	45.3	—29.6
Altre partite finanziarie . . . . .	—15.7	—47.6	—
Aumento depositi bancari . . . . .	224.2	—30.7	—38.7
<b>H. TOTALE PAGAMENTI (B+D+F)</b> . . . . .	29.0	14.9	29.0

(Valori

**COPERTURA****M. FABBISOGNO COMPLESSIVO****a) Prestiti esteri****b) Fabbisogno complessivo interno**

(b.1 e b.2) Finanziamento da istituzioni creditizie  
e pubblico:

— titoli a medio-lungo termine sul mercato

— BOT

— Raccolta postale

— Impieghi degli Istituti di credito a favore di:

— Enti locali

— Enti mutuo-previdenziali

— Aziende autonome

— Ospedali

— Altri enti A. C.

— Aziende municipalizzate

— ENEL

— Altri debiti

(b.3) Debiti verso B.I. - U.I.C.

Segue: TAVOLA 2

percentuali)

**SALDI**

1. Disavanzo corrente (B — A)
2. Disavanzo c/capitale (D — C)
3. Disavanzo (1+2)
4. Acquisizione netta attività finanziarie (escluse regolazioni debitoare) (F — E)
5. Fabbisogno (netto regolazioni debitorie) (3+4) = (H — G)
6. Regolazioni debiti pregressi
- 6-bis. Depositi per regolazioni debiti pregressi
7. *meno* crediti dei fornitori
8. Fabbisogno complessivo (5+6+6-bis — 7)
9. *meno* prestiti esteri
10. Fabbisogno complessivo interno (8 — 9)

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

(Valori assoluti in

	RISULTATI			Previsioni 1980
	1977	1978	1979	
A. INCASSI CORRENTI . . . . .	73.440	89.408	107.636	139.857
Tributari . . . . .	35.962	44.822	51.942	69.939
— diretti . . . . .	16.458	22.419	26.389	36.501
— indiretti . . . . .	19.504	22.403	25.553	33.438
Risorse proprie CEE . . . . .	889	1.060	1.836	2.088
Contributi sociali . . . . .	23.729	27.770	34.478	43.427
Vendita beni e servizi . . . . .	9.567	11.195	13.324	17.405
Redditi da capitale . . . . .	1.376	2.054	2.640	3.218
Trasferimenti . . . . .	1.327	1.254	2.983	3.187
— da famiglie . . . . .	699	576	1.530	1.628
— da imprese . . . . .	609	639	1.421	1.412
— da estero . . . . .	19	39	32	147
Altri incassi correnti . . . . .	590	1.253	433	593
C. INCASSI DI CAPITALI . . . . .	2.218	2.065	2.288	2.856
Trasferimenti . . . . .	33	21	—	7
— da famiglie . . . . .	31	20	—	7
— da imprese . . . . .	2	1	—	—
Ammortamenti . . . . .	1.430	1.856	2.144	2.608
Altri incassi di capitale . . . . .	755	188	144	241
E. PARTITE FINANZIARIE . . . . .	401	758	1.309	3.778
Riscossioni di crediti . . . . .	320	461	584	661
Riduzione depositi bancari . . . . .	81	—	640	3.000
Altre partite finanziarie . . . . .	—	297	85	117
G. TOTALE INCASSI (A+C+E) . . . . .	76.059	92.231	111.233	146.491

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

Segue: TAVOLA 2

miliardi di lire)

	RISULTATI			Previsioni 1980
	1977	1978	1979	
<b>B. PAGAMENTI CORRENTI . . . . .</b>	<b>82.731</b>	<b>104.725</b>	<b>123.189</b>	<b>156.106</b>
Personale . . . . .	27.608	34.238	41.097	53.146
Acquisto beni e servizi . . . . .	12.199	14.629	17.876	21.931
Trasferimenti . . . . .	29.014	37.437	43.011	53.191
— a famiglie . . . . .	26.293	32.886	37.905	47.205
di cui: pensioni . . . . .	18.886	24.286		
— a imprese . . . . .	2.509	3.773	4.721	5.635
— a estero . . . . .	212	778	385	351
Interessi . . . . .	10.600	14.070	17.541	23.488
Ammortamenti . . . . .	1.423	1.847	2.132	2.594
Altri pagamenti correnti . . . . .	1.887	2.504	1.532	1.756
<b>D. PAGAMENTI DI CAPITALI . . . . .</b>	<b>10.978</b>	<b>12.070</b>	<b>14.867</b>	<b>18.859</b>
Investimenti diretti . . . . .	9.198	10.025	12.148	15.661
Trasferimenti . . . . .	1.780	1.825	2.440	2.878
— a famiglie . . . . .	117	159	202	231
— a imprese . . . . .	1.564	1.575	2.072	2.509
— a estero . . . . .	99	91	166	138
Altri pagamenti di capitali . . . . .	—	220	279	320
<b>F. PARTITE FINANZIARIE . . . . .</b>	<b>3.882</b>	<b>9.123</b>	<b>6.607</b>	<b>11.626</b>
Partecipazioni e conferimenti . . . . .	1.235	2.653	1.536	7.672
— a imprese pubbliche . . . . .	677	1.994	336	6.161
— a istituzioni finanziarie . . . . .	177	108	604	766
— a altri . . . . .	381	551	596	745
Mutui e anticipazioni . . . . .	505	613	1.078	1.629
— a istituzioni finanziarie . . . . .	11	123	366	1.128
— a altri . . . . .	494	490	712	501
Altre partite finanziarie . . . . .	453	382	200	—
Aumento depositi bancari . . . . .	1.689	5.475	3.793	2.325
<b>H. TOTALE PAGAMENTI (B+D+F) . . . . .</b>	<b>97.591</b>	<b>125.918</b>	<b>144.663</b>	<b>186.591</b>

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

(Valori assoluti in

	RISULTATI			Previsioni 1980
	1977	1978	1979	
<b>COPERTURA</b>				
M. FABBISOGNO COMPLESSIVO . . . . .	20.032	34.762	33.130	40.000
a) Prestiti esteri . . . . .	5	573	1.024	2.500
b) Fabbisogno complessivo interno .	20.027	34.189	32.106	37.500
(b.1 e b.2) Finanziamento da isti- tuzioni creditizie e pubblico:				
— titoli a medio-lungo termine sul mercato . . . . .	8.984	15.312	12.457	} 20.950
— BOT . . . . .	15.078	9.270	9.926	
— Raccolta postale . . . . .	3.205	4.850	6.598	7.500
— Impieghi degli Istituti di cre- dito a favore di: . . . . .	— 3.339	— 444	2.657	500
— Enti locali . . . . .	— 3.125	27	1.843	100
— Enti mutuo-previdenziali .	199	168	218	—
— Aziende autonome . . . . .	5	— 168	137	—
	— 99	— 197	— 46	—
— Altri enti A.C. . . . .	60	2	— 12	—
— Aziende municipalizzate .	— 16	— 31	22	—
— ENEL . . . . .	— 363	— 245	495	400
— Altri debiti . . . . .	130	228	168	—
(b.3) Debiti verso B.I.-U.I.C. . .	— 4.031	4.973	300	8.550

Segue: TAVOLA 2

miliardi di lire)

	RISULTATI			Previsioni 1980
	1977	1978	1979	
<b>SALDI</b>				
1. Disavanzo corrente (B — A) . . .	9.291	15.317	15.553	16.249
2. Disavanzo c/capitale (D — C) . . .	8.760	10.005	12.579	16.003
3. Disavanzo (1+2) . . . . .	18.051	25.322	28.132	32.252
4. Acquisizione netta attività finanziarie (escluse regolazioni debitorie) (F — E) . . . . .	3.481	8.365	5.298	7.848
5. Fabbisogno (netto regolazioni debitorie) (3+4) = (H — G) . . . . .	21.532	33.687	33.430	40.100
6. Regolazioni debiti pregressi . . . . .	—	610	900	200
6-bis. Depositi per regolazioni debiti pregressi . . . . .	—	1.765	— 900	—
7. meno crediti dei fornitori . . . . .	1.500	1.300	300	300
8. Fabbisogno complessivo (5+6+6-bis — 7) . . . . .	20.032	34.762	33.130	40.000
9. meno prestiti esteri . . . . .	5	573	1.024	2.500
10. Fabbisogno complessivo interno (8 — 9) . . . . .	20.027	34.189	32.106	37.500

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

## TAVOLA 3

RAPPORTI AL PIL DELLE PRINCIPALI POSTE DEL CONTO CONSOLIDATO  
DEL S.P.A.: RISULTATI 1977-1979 E STIME 1980

	1977	1978	1979	1980
1) Incassi . . . . .	40,0	41,5	41,4	44,2
2) Incassi correnti . . . . .	38,6	40,2	40,0	42,2
di cui:				
Tributari . . . . .	18,9	20,2	19,3	21,1
di cui:				
diretti . . . . .	8,7	10,1	9,8	11,0
indiretti . . . . .	10,2	10,1	9,5	10,1
Risorse proprie CEE . . . . .	0,5	0,5	0,7	0,6
Contributi sociali . . . . .	12,5	12,5	12,8	13,1
3) Incassi di capitali . . . . .	1,2	0,9	0,9	0,9
4) Pagamenti . . . . .	51,3	56,6	53,8	56,3
5) Pagamenti correnti . . . . .	43,5	47,1	45,8	47,1
di cui:				
Personale . . . . .	14,5	15,4	15,3	16,0
Acquisto beni e servizi . . . . .	6,4	6,6	6,6	6,6
Trasferimenti all'esterno del SPA . . . . .	15,3	16,8	16,0	16,0
di cui:				
a famiglie . . . . .	13,8	14,8	14,1	14,2
a imprese . . . . .	1,3	1,7	1,8	1,7
Interessi netti . . . . .	5,6	6,3	6,5	7,1
6) Pagamenti di capitali . . . . .	5,8	5,4	5,5	5,7
di cui:				
Costituzione capitali fissi . . . . .	4,9	4,5	4,5	4,7
Trasferimenti all'esterno del SPA . . . . .	0,9	0,8	0,9	0,8
<b>SALDI</b>				
7) Disavanzo di parte corrente . . . . .	4,9	6,9	5,8	4,9
8) Disavanzo di conto capitale . . . . .	4,6	4,5	4,7	4,8
9) Disavanzo . . . . .	9,5	11,4	10,5	9,7
10) Acquisizione netta attività fi- nanziarie . . . . .	1,8	3,8	2,0	2,4
11) Fabbisogno complessivo . . . . .	10,5	15,6	12,3	12,1
12) Fabbisogno complessivo in- terno . . . . .	10,5	15,4	11,9	11,3



## TAVOLA 4

**PRINCIPALI SALDI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO NEL TRIENNIO 1979-81**  
 (le cifre tra parentesi sono percentuali rispetto al PIL)  
 (in miliardi di lire)

	1979	1980	1981
	—	—	—
Disavanzo di parte corrente . . . . .	15.553	16.249	19.250
	(5,8)	(4,9)	(4,9)
Disavanzo di conto capitale . . . . .	12.579	16.003	19.250
	(4,7)	(4,8)	(4,9)
Disavanzo . . . . .	28.132	32.252	38.500
	(10,5)	(9,7)	(9,8)
Fabbisogno complessivo . . . . .	33.130	40.000	41.200
	(12,3)	(12,1)	(10,5)
Fabbisogno complessivo interno . . . . .	32.106	37.500	37.500
	(11,9)	(11,3)	(9,6)

## IV.2. — LA POLITICA TRIBUTARIA.

1. Nel 1980 la politica fiscale ha svolto una efficace azione di stabilizzazione del ciclo. Il gettito di competenza può stimarsi in 69.200 miliardi, circa 9.000 miliardi in più rispetto alla stima presentata nella relazione previsionale e programmatica dello scorso anno. Ora, se è pur vero che con l'attuale preconsuntivo vi è stata una variazione nel quadro macroeconomico di riferimento e che i dati del 1980 tengono conto delle variazioni normative intervenute nell'anno, in particolare con il decreto-legge del luglio scorso, parte di tale risultato può imputarsi alla lotta alla evasione. La stima di questo gettito aggiuntivo, determinato dalla riduzione dell'area di evasione, sia delle imposte dirette (emersione di seconde e prime case nelle dichiarazioni d'imposta, versamenti dei sostituti d'imposta più in linea con le dichiarazioni riferite ai contributi sociali pagati), sia dell'IVA (maggiori controlli relativi alle bollette di accompagnamento e alle ricevute fiscali introdotte nell'anno), può essere, sia pure grossolanamente, quantificata intorno a 2.500 miliardi.

Complessivamente le entrate tributarie sono aumentate rispetto al 1979 di oltre 17.000 miliardi, pari a circa il 33 per cento. La pressione fiscale ha toccato il 20,8 per cento del prodotto interno lordo, circa 1,5 punti in più dell'anno precedente. Questo imponente risultato è stato ottenuto nonostante che con la citata legge finanziaria per il 1980 si sia provveduto ad aumentare le detrazioni dell'IRPEF, rivalutandole per un ammontare complessivo di circa 1.800 miliardi. Questo importo da solo compensa il drenaggio fiscale che si era avuto a causa dell'operare congiunto dell'inflazione e della progressività dell'IRPEF nel 1979 (pari a 1.370 miliardi), e, aggiungendosi al raddoppio degli assegni familiari avvenuto senza oneri contributivi aggiuntivi (circa 950 miliardi nel 1980), uguaglia e compensa il drenaggio fiscale realizzatosi nel 1980, valutabile in circa 2.700 miliardi.

2. Il modello di politica tributaria seguita nel 1980, già delineato con legge 24 aprile 1980 n. 146, verrà perseguito, con ancor maggiore coerenza e con obiettivi che travalicano il breve periodo, nel 1981.

Si svilupperà ulteriormente lo sforzo di ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria in modo da adeguarla alle esigenze della riforma tributaria del 1973-1974 e delle successive implementazioni, e si cercheranno gli spazi di bilancio per una politica di alleggerimento del drenaggio fiscale.

Queste due linee di intervento, la prima di tipo organizzativo-funzionale e la seconda più precipuamente di politica economica, hanno il loro punto di contatto e la loro principale ragione di perseguimento nella lotta all'evasione. Infatti a nulla varrebbe una struttura di tributi e di aliquote modellata ottimamente al fine di coprire la necessità di gettito dell'operatore pubblico nel rispetto dei criteri della capacità contributiva e della progressività fissati dalla Costitu-

zione, se poi, grazie a una cattiva organizzazione dell'amministrazione, si permettesse che questa struttura fosse sconvolta da una evasione diffusa e inevitabilmente, non uniforme tra i vari contribuenti. Nello stesso tempo a nulla varrebbe una organizzazione di mezzi e di personale, fortemente efficace nel suo fine di far rispettare i dettati tributari, ma sostanzialmente non efficiente in quanto al servizio di una struttura di tributi distorsiva dell'attività economica e non adeguata allo sviluppo sociale del paese. D'altra parte, un sistema organizzativo siffatto, efficace ma inefficiente, non potrebbe essere che di tipo « poliziesco » e quindi labile nel tempo, mentre negli ultimi anni ci si è mossi costantemente nella direzione di un colloquio costruttivo ed aperto tra contribuente e amministrazione finanziaria.

3. Un libro bianco, in fase di avanzata preparazione, riguarderà la tassazione degli immobili. Esso si propone di illustrare le scelte alternative di riforma delle varie imposte che incidono sugli immobili (IRPEF, ILOR, IVA, INVIM, imposta di registro, imposte ipotecarie) quando ci si proponga di restituire autonomia impositiva agli enti locali, rilanciare l'edilizia, soprattutto riferita alla prima casa, eliminare le disparità di trattamento oggi esistenti nella tassazione sul reddito delle abitazioni e in genere degli immobili, ridurre i disincentivi al trasferimento degli immobili discendenti dal livello troppo oneroso dell'imposizione esistente.

Per quel che riguarda l'aggravio determinato dall'inflazione sui bilanci delle imprese il Governo ha allo studio un provvedimento di rivalutazione per conguaglio monetario che consenta, non solo di ridurre le distorsioni prodotte dal fenomeno inflazionistico, ma altresì di incentivare gli investimenti, particolarmente nel Mezzogiorno.

4. La lotta all'evasione trarrà vantaggio dalla prima applicazione nel 1981 del sistema selettivo di accertamento, nonché dall'entrata a regime (anche dal punto di vista delle penalità) della ricevuta fiscale per gli esercenti pubblici, dalla estensione della stessa ad altre categorie di commercianti e lavoratori autonomi e dall'ammissione delle spese mediche in deduzione dell'imponibile IRPEF. Gli effetti di riduzione della evasione che potranno derivare dall'introduzione graduale dei registratori di cassa sigillati, nonché, da un punto di vista più propriamente repressivo, dal venir meno della pregiudiziale tributaria, vale a dire dalla possibilità in ben delineati casi di adire il procedimento penale anche prima della conclusione del processo più propriamente tributario, dipenderanno dalla celerità con cui i relativi disegni di legge presentati dal Governo verranno all'esame del Parlamento e trasformati in legge.

Accanto alle misure antievasione appena ricordate, nel 1981 entreranno in applicazione altre minori, ma tuttavia non meno significative.

Nel decreto del Presidente della Repubblica correttivo, presentato alla Commissione dei trenta, si prevede, tra l'altro, l'estensione delle bollette di accompagnamento ai prodotti agricoli, una disciplina dei prezzi di trasferimento tra società multinazionali, una nuo-

va disciplina della contabilità di magazzino, una razionalizzazione in tema di elenco clienti-fornitori IVA, l'introduzione di etichette e contrassegni per i prodotti tessili e dell'elettronica, la pubblicazione di elenchi di accertamenti e rimborsi per l'IVA, l'introduzione di un plafond per la deduzione dell'IVA pagata sulla benzina da artigiani e professionisti. Al fine di ridurre l'evasione dei sostituti d'imposta, si intensificheranno i rapporti INPS-fisco, anche grazie all'introduzione dei dati fiscali nel modello INPS compilato dai sostituti d'imposta al momento del versamento dei contributi sociali e all'estensione delle penalità stabilite dalla legge 21 dicembre 1978, n. 843, articolo 30, per il caso di mancata indicazione di questi dati.

Accanto all'applicazione dei provvedimenti specifici volti a ridurre l'evasione di particolari categorie di contribuenti, nel 1981 il Governo continuerà nello sforzo diretto al miglioramento della struttura e delle procedure dell'Amministrazione, che può poggiare sulle innovazioni normative inserite nella legge finanziaria per il 1980, che prevedono l'istituzione dei centri di servizio e del servizio nazionale degli ispettori di finanza, il rafforzamento degli organici dell'Amministrazione e della Guardia di finanza, una dotazione straordinaria di beni e servizi e la partecipazione dei comuni all'accertamento. Per l'attuazione di queste scelte si è lavorato alacremente nel corso dell'anno. In particolare si è provveduto al reperimento delle sedi per i centri di servizio di Roma e Milano, che, anche grazie all'assunzione dei previsti dipendenti, entreranno in funzione nel 1981 svolgendo i compiti del controllo delle dichiarazioni dei redditi nelle fasi di recezione e protocollazione, del controllo dei versamenti bancari, della liquidazione dei tributi e conseguente formazione dei ruoli d'imposta e della esecuzione dei rimborsi. Entro la fine dell'anno entrerà in funzione il servizio nazionale degli ispettori generali di finanza.

Questi provvedimenti, assunti con la legge finanziaria per il 1980, hanno rappresentato urgenti anticipazioni del più vasto disegno di riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria, che troverà proprio nel 1981 un momento aggregante e decisivo con l'auspicata celere approvazione da parte del Parlamento del relativo disegno di legge delega e con la successiva emanazione delle relative norme delegate.

Si è voluto utilizzare lo strumento della legislazione delegata, indicando quindi solo i principi e i criteri direttivi, anche se in maniera piuttosto compiuta, soprattutto per l'opportunità di una gradualità di emanazione delle norme così da consentire di trarre tesoro dalle esperienze e necessarie sperimentazioni.

Nella citata legge delega si è previsto un nuovo quadro dell'Amministrazione finanziaria nei suoi tre aspetti essenziali:

- 1) l'ordinamento degli uffici centrali e periferici;
- 2) lo stato giuridico del personale dipendente;
- 3) gli strumenti materiali e le procedure necessari all'azione amministrativa.

Negli ultimi mesi del 1980 e nel corso del 1981 proseguirà anche l'attività di pubblicazione, prevista dalla legge, degli elenchi degli accertamenti che si prefigge il duplice scopo di offrire uno strumento di controllo sociale dell'attività dell'Amministrazione e del comportamento dei contribuenti. Le pubblicazioni previste interesseranno l'attività di accertamento delle imposte dirette e indirette, le persone fisiche e le persone giuridiche.

5. Nel complesso il volume delle entrate (accertamenti) per il 1981 può stimarsi in 85.330 miliardi, tenuto conto della permanenza ancora per il 1981 dell'intero gettito ILOR nelle competenze del bilancio statale.

L'incremento delle entrate previste rispetto ai dati di preconsuntivo 1980 è del 23,3 per cento, inferiore a quello riscontratosi nel 1980 pari al 32,7 per cento, ma pur notevole in considerazione del minor sviluppo che il prodotto interno lordo avrà nel 1981 rispetto al 1980 (18 per cento invece di 24 per cento). Infatti la pressione fiscale, misurata dal rapporto delle entrate al prodotto interno lordo, mostrerà ancora una crescita passando dal 20,8 per cento del 1980 al 21,8 per cento del 1981 e il coefficiente di elasticità delle entrate scenderà soltanto dal valore 1,4 del 1980 al valore 1,3.

D'altra parte la situazione inflazionistica in cui si trova il paese non permette che la leva tributaria venga manovrata in maniera espansiva, ma semplicemente che l'effetto dell'inflazione 1980 sul reddito imponibile venga eliminato a spese di quelle categorie che ancora ritengono di escludersi dal dettato costituzionale, che impone la partecipazione di ogni cittadino alle spese della collettività secondo la propria capacità contributiva.

#### IV.3 — LA POLITICA TARIFFARIA.

Nel corso del 1980 il gettito delle tariffe riscosse dalle aziende pubbliche è cresciuto del 30 per cento circa, con una dinamica notevolmente superiore a quella delle grandezze macroeconomiche a prezzi correnti. Questo risultato deriva dai numerosi adeguamenti tariffari apportati sul finire del 1979 e nel corso del 1980 piuttosto che dall'aumento della produzione offerta. L'aumento del gettito tariffario è stato superiore anche alla dinamica delle spese correnti delle aziende interessate; di conseguenza, come era stato auspicato nella *Relazione* dello scorso anno, la quota di spese di gestione coperta con proventi tariffari è cresciuta significativamente.

Molto importanti sono stati anche alcuni aggiustamenti che sono stati apportati alle strutture tariffarie. In particolare le agevolazioni per il consumo di elettricità nelle abitazioni di « villeggiatura » sono state rimosse e sono stati anche rivisti gli scaglioni di agevolazione dei consumi domestici (« fascia sociale ») nella direzione anche di una razionalizzazione della relativa domanda di consumo.

Nel settore ferroviario, le tariffe (sia viaggiatori sia merci) sono state innalzate ripetutamente (in settembre e dicembre 1979 e nel settembre 1980) spingendo così nella direzione di una maggiore copertura tariffaria dei costi di produzione (copertura che resta pur sempre quella più bassa tra tutte le aziende pubbliche).

Stabili si sono, invece, mantenute le tariffe postali, il cui primo adeguamento dal 1976 è attualmente in via di applicazione.

Il gettito tariffario delle aziende locali di trasporto è cresciuto del 28 per cento, riducendo sensibilmente il loro disavanzo corrente, anche se per questi servizi l'esigenza di un « Fondo nazionale » — approvato per ora da un solo ramo del Parlamento — si rivela sempre più indispensabile ai fini di una soluzione definitiva del problema del finanziamento della loro gestione.

Anche le tariffe telefoniche sono state aumentate (mediamente del 20 per cento circa) nel corso del 1980, anche se gli aumenti dei costi hanno pressoché vanificato l'effetto di questi adeguamenti sul conto economico dell'azienda; significative modifiche sono state apportate anche alla loro struttura.

Nel 1981, la continuazione dell'azione sulle strutture tariffarie consentirà un uso più efficiente dei servizi pubblici (soprattutto nel campo dei telefoni, dell'elettricità, delle ferrovie, dei trasporti urbani collettivi), dati i vincoli irrinunciabili posti dalle esigenze distributive (offerta di un « minimo » a tutti i cittadini), almeno finché la spesa sociale non possa provvedere con altrettanta efficacia.

Nel quadro degli orientamenti da definire nel Piano a medio termine vi è, per alcune delle aziende pubbliche interessate, la relazione tra copertura tariffaria e spese di investimento; mentre per i trasporti sembra in generale da escludere, almeno per ora, che l'utente possa partecipare direttamente al finanziamento degli investimenti; per altri settori (telefoni, elettricità) si dovrà probabilmente aumentare la quota di autofinanziamento degli investimenti, anche per evitare che gli oneri finanziari diventino così elevati da rendere a loro volta necessari ulteriori inasprimenti tariffari. L'accresciuto autofinanziamento assieme con la dotazione di capitale (prevista attualmente per l'ENEL e la SIP, tra le aziende di rilevanza internazionale) può così rendere meno « erratica » l'esecuzione dei programmi di investimento.

Il quadro statistico aggregato che il 1981 eredita dal triennio passato in materia tariffaria è stato così stimato: l'inflazione del 1978 è stata interamente recuperata; quella del 1979 è stata recuperata in buona parte (mancano 5 punti percentuali); per il 1980 il recupero totale dell'inflazione richiederebbe un ulteriore aumento del 7 per cento.

#### IV.4. — LA POLITICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI.

L'impegno della politica economica per il 1981 a contenere il disavanzo di parte corrente del settore pubblico e a ridurre il tasso di inflazione, pone le basi per sviluppare il programma di modifica

della composizione del prodotto nazionale spostando risorse dai consumi agli investimenti. L'opportunità di utilizzare in tale manovra lo strumento investimenti pubblici è da tempo avvertita ed era stata ribadita nella proposta di piano triennale presentata agli inizi del 1979. Sono note, peraltro, le difficoltà sperimentate negli anni passati ad innalzare il ritmo di realizzazione degli investimenti pubblici, anche quando il legislatore accresce il ritmo delle autorizzazioni di spesa.

Nella relazione previsionale e programmatica dello scorso anno si pose apertamente la questione della manovrabilità degli investimenti pubblici nel programma di politica economica annuale: si sottoposero ad un primo esame i criteri di elaborazione delle previsioni di investimento, intendendo distinguere la componente tendenziale della spesa dalla componente programmatica; si sottoposero inoltre ad esame i principali vincoli alla capacità delle amministrazioni di accelerare le spese, e le possibili linee di intervento per allentare tali vincoli. È parso perciò opportuno che la presentazione del programma degli investimenti pubblici che si intende realizzare nel 1981 si trovi di un momento di controllo delle realizzazioni compiute nel 1980 degli investimenti previsti per l'anno. Si deve avvertire che l'analisi è riferita agli investimenti misurati dagli esborsi di cassa, che non offrono una rappresentazione sicura delle variazioni di breve periodo degli investimenti, perché gli esborsi di cassa in un dato periodo possono incorporare pagamenti in conto residui per opere già da tempo realizzate e non includere invece i pagamenti per opere realizzate nell'anno. Il sistema informativo attuale non offre indicazioni utilizzabili né del valore delle risorse reali mobilitate per la realizzazione degli investimenti pubblici, né della ultimazione degli investimenti e della loro messa a disposizione della collettività. Tuttavia, i pagamenti effettuati rappresentano, nel complesso, l'indicatore più significativo tra quelli disponibili delle realizzazioni degli investimenti pubblici.

#### *L'andamento complessivo della spesa nel 1980.*

Gli esborsi di cassa per investimenti diretti degli enti del settore pubblico allargato sono oggi valutati per il 1980 in 15.661 miliardi, con un tasso di aumento del 27,7 per cento rispetto al 1979, superiore a quello del prodotto interno lordo.

Confrontati con le previsioni indicate nella Relazione per il 1980, i risultati che si delineano a consuntivo dell'anno pongono però in luce le difficoltà sperimentate a realizzare obiettivi programmatici di rapido aumento del ritmo degli investimenti pubblici (tabella). Le previsioni indicate nella precedente Relazione collocavano gli investimenti pubblici ad un maggiore livello di 1.395 miliardi, per il settore pubblico allargato, e di 1.055 miliardi per la pubblica amministrazione. Lo scostamento tra le realizzazioni effettuate (in termini di esborsi di cassa) e quelle previste nel documento programmatico dello scorso anno, appare significativo, considerando anche che le previsioni degli investimenti pubblici del precedente

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

## PREVISIONI DI SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI

(dati in miliardi di lire)

	1980 previsioni finali (a)	1981 previsioni iniziali (a)
Stato . . . . .	1.856	2.406
Altri Enti Amministrazione centrale . . . . .	2.636	3.093
Enti Amministrazione locale . . . . .	5.850	6.850
Enti previdenziali . . . . .	180	200
<b>Totale Amministrazione pubblica . . . . .</b>	<b>10.522</b>	<b>12.549</b>
Aziende autonome non incluse nei conti PA . . . . .	1.739	1.807
Aziende municipalizzate . . . . .	400	460
ENEL . . . . .	(b) 3.000	(b) 3.796
<b>Totale settore pubblico allargato . . . . .</b>	<b>15.661</b>	<b>18.612</b>

(a) Valutazioni effettuate nell'ambito dei conti economici nazionali e della indagine per la definizione del fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato.

(b) Per uniformità con i criteri usati in sede di contabilità nazionale, gli investimenti dell'ENEL sono riportati al lordo degli interessi di costruzione - pari a 264 miliardi nel 1980 e a 286 miliardi nel 1981.



documento erano coerenti con il quadro macroeconomico che assumeva un tasso di aumento del prodotto interno lordo nel 1980 di circa 7 punti inferiore a quello che oggi si valuta.

Il sistema informativo di cui attualmente si dispone non consente di distinguere analiticamente in che misura lo scostamento tra previsioni e realizzazioni sia attribuibile a difetti delle tecniche previsionali adottate e in che misura al mancato conseguimento delle aspirazioni programmatiche delle amministrazioni interessate ad innalzare il ritmo degli investimenti rispetto alla loro capacità « storica » di spesa.

Tuttavia si possono ricercare indicazioni al riguardo sia in alcuni fatti istituzionali che hanno condizionato l'attività pubblica di investimento nel 1980, sia nell'esame di alcuni aspetti significativi dell'attività di singoli enti e programmi di spesa. Tra i primi vanno posti in rilievo il prolungarsi nei primi mesi dell'anno dell'esercizio provvisorio del bilancio statale, e la caduta di tensione dell'azione regionale e di enti locali, che è essenziale alla realizzazione di gran parte di investimenti pubblici, dovuta alla fase elettorale e alla conseguente lenta ripresa degli interventi.

#### *Stato.*

Per l'amministrazione statale, la previsione finale per il 1980 di una spesa per investimenti di 1.856 miliardi a fronte dei 1.750 previsti — pur con tutti i margini di incertezza che ancora presenta, anche perché in parte condizionata dall'approvazione, in tempo utile, del bilancio di assestamento attualmente all'esame del Parlamento, indica che gli obiettivi posti dalla relazione previsionale e programmatica per il 1980, sono stati, nel complesso realizzati, anche se con taluni scostamenti settoriali.

L'obiettivo di una spesa di 1.750 miliardi, che rappresentava per il settore la conferma di una politica espansiva (+ 19 per cento sulle previsioni iniziali del 1979 e + 42,9 per cento sui dati consuntivi) scontava principalmente:

il proseguimento a ritmi sostenuti della realizzazione del « programma di emergenza » finanziato con il terzo provvedimento di variazione al bilancio 1978 (legge 844 del 28 dicembre 1978) e comportante opere a carico diretto dello Stato per 471 miliardi, di cui 200 miliardi per opere marittime, 150 per opere idrauliche e 121 per opere di edilizia pubblica;

l'avvio della realizzazione, dopo la battuta di arresto registrata nel 1979 in relazione al complesso *iter* procedurale previsto, del « piano triennale » di interventi straordinari nel settore delle opere pubbliche, approvato con la legge finanziaria 1979 (legge n. 843 del 1978), che prevedeva lavori a carico diretto dello Stato per 2.970 (1) miliardi di cui 990 iscritti nella competenza degli esercizi

---

(1) Ridotto di 100 miliardi per trasferimento di fondi ad opere di competenza regionale (legge n. 298 del 1980).

1979-1980 (opere marittime 800 miliardi; opere idrauliche 680 miliardi; edilizia pubblica 681 miliardi; edilizia scolastica 245 miliardi; opere igienico-sanitarie 515 miliardi; completamento opere di bonifica 40 miliardi; completamento piani di ricostruzione danni di guerra 9 miliardi).

La previsione teneva inoltre presente che il progetto di legge finanziaria prevedeva il rifinanziamento per 150 miliardi della legge n. 404 del 1977 relativo all'edilizia penitenziaria e che, nel settore delle opere aeroportuali entrava in attuazione la legge 229 del luglio 1979, mediante la quale si era provveduto al rifinanziamento della legge n. 825 del 1973 e a snellire talune procedure che rallentavano la realizzazione delle opere, soprattutto nella fase di affidamento e di appalto dei lavori.

Infine era scontata una sostanziale accelerazione dei programmi operanti nel settore agricolo ed in particolare di quelli basati sulla legge quadrifoglio (legge n. 984 del 1977).

Per le opere che rientrano nella tradizionale competenza del Ministero dei lavori pubblici, si può rilevare che, pur sussistendo remore dovute al puntuale rispetto delle non sempre agevoli procedure, ed in particolare alla necessità di acquisire, in via preliminare, i pareri da parte delle regioni interessate, gli impegni programmatici assunti sono stati fundamentalmente rispettati.

I settori che si sono manifestati maggiormente dinamici e che si presume supereranno nei dati finali le previsioni iniziali sono quelli delle opere idrauliche, dell'edilizia demaniale e dell'edilizia scolastica.

La rapida attuazione dei programmi di opere idrauliche e di edilizia demaniale è attribuibile, in primo luogo, alle possibilità di intervento che i settori offrivano, soprattutto in relazione alla insufficienza dei fondi degli esercizi precedenti, ed anche alla possibilità di avvalersi di studi e progetti già precedentemente predisposti. Per il settore della edilizia demaniale trattasi, in genere, di lavori la cui progettazione, anche quando non è disponibile, è di rapido approntamento.

Per le opere di edilizia scolastica va considerato che a seguito del decentramento amministrativo è rimasto alla Amministrazione dei lavori pubblici il solo completamento delle opere già avviate a carico dei programmi previsti dalla legge n. 641 del 1967, non comprese nel piano di interventi contemplato dalla legge n. 412 del 1975 e la cui realizzazione veniva appunto sbloccata dalla integrazione di fondi prevista dal piano triennale, per far fronte agli incrementi di oneri nel frattempo intervenuti.

Va però annotato che i pagamenti effettuati nel corso dell'anno in tale settore riguardano prevalentemente opere realizzate dalle Regioni ai sensi della legge n. 412 del 1975, i cui fondi precedentemente al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 risultano iscritti nel Bilancio dei lavori pubblici.

Risultati deludenti si sono registrati invece nel settore delle opere igienico-sanitarie che ha risentito delle notevoli difficoltà che si sono riscontrate per l'impostazione dei programmi di intervento,

i quali dovevano essere predisposti di concerto con le Regioni interessate. In pratica, specie per alcune Regioni, i programmi di intervento sono stati approvati solo nei primi mesi del corrente anno, con conseguente notevole ritardo negli appalti.

Il settore chiude peraltro l'esercizio con un tendenziale recupero che dovrebbe verificarsi nel corso del 1981, in quanto si dispone dell'informazione che i Provveditorati hanno già acquisito i progetti ed, in molti casi, già attivati i relativi appalti.

Per il settore delle opere marittime, il quale ha potuto anche contare sulle disponibilità residue esistenti sui fondi autorizzati dalla legge n. 366 del 1974 e successive integrazioni, si è registrato — specie nell'attuazione del « piano triennale » — non poche difficoltà derivanti soprattutto dalla necessità di assicurare un *iter* procedurale particolarmente impegnativo, ed in specie per il ricorso alla procedura, notevolmente complessa, prevista dalla legge n. 584 per gli appalti superiori al miliardo.

Nonostante tali remore, la spesa per opere marittime potrebbe chiudersi nel 1980 con un incremento rispetto alle previsioni iniziali di cassa.

In materia di opere aeroportuali, che rientrano nella competenza del Ministero dei trasporti, è probabile che le previsioni iniziali, che ammontavano a 150 miliardi, non vengano completamente realizzate. Ciò in relazione al fatto che l'approvazione dei progetti da realizzarsi sui fondi autorizzati con la legge n. 299 del 1979, ha impegnato l'Amministrazione fino a tutta la primavera.

Le previsioni di spesa per gli interventi del settore agricolo, probabilmente anche nel 1980, non potranno essere interamente realizzate. Si hanno però andamenti difformi nei vari comparti. Stanno procedendo a ritmo sostenuto le realizzazioni dei programmi relativi alle opere irrigue di bonifica, come pure quelle di bonifica montana. Positivo risulta anche l'andamento nel settore dei miglioramenti fondiari.

Viceversa non si ritiene che potranno essere completamente rispettate le previsioni negli altri settori. In particolare trovano difficoltà a realizzarsi, a causa delle complessità delle procedure prescritte, gli interventi nel settore della prevenzione e repressione frodi come pure quelli relativi alle attività promozionali per la commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici.

#### *Azienda nazionale autonoma delle strade.*

Nel 1980 l'Azienda, anche nel caso che raggiunga a fine esercizio i 900 miliardi, si mantiene — come già nel 1979 — al di sotto delle previsioni iniziali.

In proposito va sottolineato che l'eccezionale acceleramento che l'Azienda aveva impresso alle proprie previsioni di spesa per investimenti diretti a partire dal 1979, si basava sulla rapida entrata in attuazione del « piano di emergenza », approvato nel dicembre 1978, che comportava lavori per 659 miliardi e su di un decollo,

quasi altrettanto sostenuto, del piano straordinario di interventi per il triennio 1979-1981, comportante una spesa complessiva di 2.500 miliardi, che l'Azienda doveva coprire mediante ricorso al mercato dei capitali.

Le previsioni relative al « piano di emergenza » possono ritenersi realizzate per quanto riguarda la fase dell'impegno, in quanto il piano operativo, predisposto dall'Azienda sulla base dei progetti ponti, risulta essere stato già impegnato per oltre il 97 per cento. Si ha viceversa l'impressione che i pagamenti stiano registrando, anche nel corrente esercizio, un andamento meno sostenuto del previsto.

Il « piano triennale » a causa del complesso *iter* procedurale cui ha dovuto essere sottoposto il programma operativo ha visto slittare la propria entrata in attuazione alla fine del 1979, per cui solo nel 1980 si è potuto dare avvio alle procedure di appalto, che a loro volta risentono dei vincoli posti dalle osservanze della già ricordata legge n. 584 del 1977.

A fine giugno risultavano aggiudicati ed in corso di esecuzione lavori per 100 miliardi circa, mentre 1.173 miliardi erano in fase di aggiudicazione.

Pur considerandosi l'impulso che nel 1980 è stato dato all'attuazione di questo programma è di ritenersi che difficilmente i pagamenti potranno superare a fine esercizio i 15 miliardi, rispetto ai 200 che erano stati previsti.

Vanno inoltre sottolineate le difficoltà che derivano all'Azienda per il reperimento dei finanziamenti sul mercato, che - se non risolte - rischiano di bloccare la realizzazione del piano medesimo. A tutt'oggi sono stati reperiti tramite BEI solo 25 miliardi.

#### *Azienda autonoma ferrovie dello Stato.*

Le previsioni aggiornate non si discostano sensibilmente dalle previsioni iniziali (1.050 miliardi contro 1.117 miliardi) e si può ritenere che rientrino nel normale scarto dovuto anche al carattere autorizzativo che assume il Bilancio previsionale di cassa.

Gli interventi nel settore risultano essere sostanzialmente finanziati con leggi speciali relative ai piani poliennali di sviluppo, ovvero, in alcuni casi, destinati esclusivamente al potenziamento di determinate direttrici quale è il caso della direttissima Roma-Firenze (leggi n. 1098 del 1968 e n. 409 del 1975), la Cuneo-Breil-Ventimiglia (leggi n. 635 del 1968, n. 510 del 1971 e n. 158 del 1975), collegamento ferroviario tra Firenze e aeroporto di Pisa (legge n. 369 del 1974).

La prima legge speciale autorizzativa di un piano poliennale è stata la n. 211 del 1962, attualmente esaurita, alla quale hanno fatto poi seguito la legge n. 52 del 1973 - relativa al cosiddetto « Piano ponte »; la legge n. 377 del 1974, per 2.000 miliardi - relativa ad un programma di interventi straordinari, in attesa di un più ampio piano poliennale, attualmente all'esame del Parlamento,

il cui piano integrativo per 9.750 miliardi (anche esso all'esame del Parlamento) costituisce uno stralcio.

Nelle more del perfezionamento dell'*iter* legislativo del suddetto programma, è stato finanziato — con legge n. 503 del 1978 — un ulteriore piano integrativo di 1.665 miliardi quasi totalmente destinato al potenziamento del parco nazionale rotabile.

In conclusione, l'Azienda delle ferrovie dello Stato, a parte gli ordinari stanziamenti di bilancio, opera prevalentemente con le disponibilità derivanti dalla legge n. 377 del 1974 (per quanto attiene i materiali fissi, risultando quasi interamente utilizzate le quote destinate al materiale rotabile) ed alla legge n. 503 del 1978 anche essa comunque pressoché impegnata, risultando le commesse totalmente affidate.

Considerati i programmi in corso e lo stato di attuazione dei medesimi, si stima che nel prossimo esercizio le spese per investimenti diretti delle Ferrovie dello Stato non dovrebbero manifestare rilevanti incrementi rispetto all'esercizio in corso, a meno che non vengano approvati e resi operativi non solo il nuovo « programma integrativo », contenente tra l'altro norme tendenti ad accelerare e snellire la capacità di spesa dell'Azienda medesima, attualmente all'esame del Parlamento, ma soprattutto il disegno di legge, già approvato dal Consiglio dei ministri, relativo alla riforma dell'Azienda ferroviaria.

#### *Amministrazione delle poste e telecomunicazioni — Azienda di Stato per i servizi telefonici.*

Le valutazioni delle spese delle Aziende autonome delle poste e telecomunicazioni e dei servizi telefonici relative all'anno 1980 mostrano sensibili scostamenti negativi rispetto alle previsioni indicate nella precedente Relazione.

Anche per il 1981 le previsioni inizialmente formulate dalle Aziende risulterebbero notevolmente più elevate delle stime accolte nei conti del settore pubblico allargato.

Per gli investimenti delle Poste e telecomunicazioni emerge l'aspirazione programmatica dell'Azienda ad una accelerazione degli investimenti rispetto ai risultati dello scorso anno, che si fonda sui programmi quinquennali di investimento, soprattutto per la parte edilizia. Per i telefoni è ancora in corso di perfezionamento il programma per il 1981, e quindi l'aspirazione programmatica dell'Azienda a realizzazioni superiori ai livelli tendenziali è soggetta a maggiore incertezza.

#### *Cassa per il Mezzogiorno.*

Gli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno registrano nel biennio 1978-1980 l'andamento più lento rispetto agli investimenti di tutti gli altri Enti del settore pubblico allargato: la stima attuale dei pagamenti per il 1980 ammonta ad un valore stazionario rispetto

a quello realizzato, a prezzi correnti, nel 1978, e risulta dell'11 per cento inferiore alla previsione contenuta nella precedente Relazione previsionale e programmatica.

La tendenza cedente dei pagamenti della Cassa per la realizzazione di infrastrutture e di progetti speciali riflette il ritmo degli impegni che, per il progressivo esaurirsi dei programmi regionali, negli anni recenti tende a collocarsi sul livello stabile di circa 3.000 miliardi all'anno, a valori correnti.

Il rallentamento della spesa della Cassa negli ultimi anni, rispetto all'andamento passato che si distingueva per tassi di realizzazione tra i più elevati del settore pubblico, può essere ricondotto alle difficoltà incontrate a realizzare nuovi modelli di intervento adeguati alla avvenuta assunzione di molte delle competenze programmatiche da parte delle Regioni, e alla incertezza sugli sviluppi futuri riguardo all'azione della Cassa.

#### *Enti dell'Amministrazione locale.*

Gli investimenti degli enti della Amministrazione locale risultano, secondo le valutazioni attuali per il 1980, pari al 55,6 per cento degli investimenti complessivi della pubblica amministrazione e pari al 40,0 per cento, includendo le aziende municipalizzate, del totale degli investimenti del settore pubblico allargato. In realtà le responsabilità degli enti della Amministrazione locale, in particolare delle Regioni, nei processi di realizzazione degli investimenti pubblici trascendono gli interventi di loro stretta competenza, perché il riconoscimento alle Regioni di competenza primaria rispetto all'assetto del territorio ne determina il coinvolgimento nelle decisioni relative alle scelte di localizzazione degli investimenti infrastrutturali delle amministrazioni centrali. L'intervento regionale, e talora di altri enti locali cui sono affidati compiti di programmazione dell'uso del territorio, influisce specialmente, attraverso il sistema dei concerti e dei pareri di intesa con le amministrazioni che hanno deliberato l'investimento, sui tempi di realizzazione delle opere, e quindi in periodi di elevata inflazione anche sul valore reale delle realizzazioni.

Limitando la considerazione agli investimenti diretti della Amministrazione locale, la loro elevata incidenza sul totale degli investimenti pubblici, pone questioni complesse sia alle elaborazioni delle stime previsive degli investimenti pubblici sia alla definizione degli impegni programmatici che il Governo può assumere riguardo alla manovra degli investimenti ed ai tempi di attuazione.

Non si dispone ancora di un sistema informativo che offra tempestivamente indicazioni adeguate sull'attività di investimento del complesso degli Enti dell'Amministrazione locale. Pertanto le valutazioni degli investimenti della Amministrazione locale nel 1980 riportate nella tabella risentono della provvisorietà ed incompletezza delle informazioni raccolte e contengono elementi di stima tendenziale. Con questa cautela le valutazioni indicate esprimono per il 1980 una dinamica degli investimenti del settore locale inferiore a quella del prodotto interno lordo (20,2 per cento), e notevolmente

inferiore a quella prevista nella Relazione dello scorso anno; gli scostamenti più significativi riguardano comuni e province.

Questi ultimi enti hanno potuto contare, nel 1980, su un programma di intervento della Cassa depositi e prestiti per 3.000 miliardi, ripartiti per il 30 per cento al nord, 20 per cento al centro, 50 per cento al sud. Il grado di utilizzazione complessivo di tali disponibilità finanziarie, stimato in 2.600 miliardi, è la risultante di gradi differenziati di utilizzazione nelle tre grandi circoscrizioni geografiche, essendo più basso quello della circoscrizione meridionale, dove sono emerse maggiori e più diffuse difficoltà progettuali dei comuni, e più laboriose definizioni dei programmi settoriali e di localizzazione degli interventi sul territorio.

Il consuntivo provvisorio per il 1980 indica una flessione del ritmo degli investimenti diretti delle regioni (+22,4 per cento) rispetto ai più elevati valori del biennio precedente; tale flessione era stata però prevista nella precedente Relazione. L'andamento degli investimenti regionali diretti è influenzato dal ritmo delle realizzazioni delle regioni a statuto speciale Sicilia e Sardegna, dove tali investimenti si concentrano prevalentemente.

L'attività degli Istituti autonomi case popolari (IACP) costituisce un terzo grande comparto degli investimenti dell'Amministrazione locale. Le stime degli investimenti degli IACP, elaborate dal CER, hanno natura indiretta e congetturale, in quanto sono basate, mancando dati precisi e completi sulla spesa per investimenti degli Istituti, sulle erogazioni effettuate dal Ministero dei lavori pubblici a valere sugli stanziamenti delle varie leggi di finanziamento. Tali erogazioni sono comunque correlate allo stato di avanzamento degli interventi costruttivi degli Istituti, e pertanto offrono solo una indicazione approssimata del volume degli investimenti da essi effettuati. L'andamento delle erogazioni nel primo semestre 1980 offrono sostegno alla stima di investimenti per 1.280 miliardi nell'anno che realizza la previsione (1.300 miliardi) indicata nella precedente Relazione. Si deve segnalare che a tale previsione era stato attribuito contenuto programmatico, poiché comportava una forte accelerazione del ritmo degli investimenti rispetto ai valori tendenziali e alle realizzazioni del 1979. Il risultato stimato per il 1980 (+37 per cento) realizza l'avvio all'attuazione dei programmi impostati con il Piano decennale (legge n. 457 del 1978) dopo lo slittamento del 1979 causato dal ritardo rispetto alle previsioni di legge degli adempimenti, soprattutto a livello regionale.

#### *ENEL.*

Le spese per investimenti dell'ENEL avevano mostrato nel biennio 1978-1979 notevoli scostamenti negativi rispetto ai valori previsti dai programmi, principalmente a causa dei mancati rilasci delle autorizzazioni a proseguire o iniziare i lavori di costruzione di alcuni impianti, ed anche a causa di difficoltà di finanziamento esterno ed interno di tutti i programmi. La stima attuale relativa agli investimenti del 1980 ammonta a 2.480 miliardi (ossia a 3.000

miliardi nei conti del settore pubblico allargato che includono le variazioni delle scorte e gli interessi di costruzione) si è realizzata sostanzialmente la previsione prudenziale di 2.509 miliardi indicata nella precedente Relazione, ma essa risulta inferiore dell'11 per cento al valore del programma che l'Ente aveva dichiarato di poter realizzare qualora fossero state rilasciate tutte le autorizzazioni di costruzione richieste.

*Le previsioni degli investimenti pubblici nel 1981.*

L'andamento degli investimenti pubblici nel 1981 è certamente condizionato dall'insieme delle autorizzazioni legislative di spesa, dalle deliberazioni già assunte dagli enti territoriali sulla base della loro autonomia di bilancio, dallo stato di attuazione dei programmi in fase di realizzazione. Nuove autorizzazioni legislative di spesa mentre non potrebbero produrre effetti di rilievo già nel 1981, sono peraltro necessarie a sostenere il flusso delle spese di investimento negli anni successivi.

Benché non si disponga di un sistema informativo adeguato della globalità delle autorizzazioni di spesa e delle deliberazioni di bilancio in essere, le conoscenze che si hanno, cui è fatto riferimento nell'esame delle previsioni dei singoli enti pubblici, consentono di affermare che è stata impressa nel periodo 1979-1980 una accelerazione al flusso delle autorizzazioni di spesa che costituirà spinta all'espansione degli investimenti pubblici per il prossimo anno.

Le effettive realizzazioni saranno però influenzate da comportamenti programmatici in relazione sia alla soluzione che sarà data ad alcune situazioni non definite, in particolare per l'attività della Cassa per il mezzogiorno e per le attese modifiche all'ordinamento della finanza locale, sia in relazione allo sviluppo dell'attuazione di nuovi modelli di coordinamento tra Amministrazione centrale, Regioni ed Enti locali, resi necessari dalla riforma dell'assetto istituzionale, sia alla rapidità degli effetti degli interventi programmatici previsti per l'ampliamento della capacità progettuale e organizzativa delle Amministrazioni competenti, per lo snellimento delle procedure e per la riorganizzazione del sistema informativo.

*Stato ed Aziende autonome.*

La spesa per investimenti diretti a carico dello Stato e delle Aziende autonome, valutata rispettivamente in 2.406 e 2.900 miliardi, si basa sulle previsioni che sono state formulate in sede di Bilancio di cassa per il 1981, per i diversi settori di intervento, tenuto conto dello stato di attuazione dei programmi in corso.

Dato che il Bilancio per il 1981 è stato impostato a legislazione costante, dette previsioni non tengono conto degli elementi programmatici contenuti nel progetto di legge finanziaria. D'altra parte, considerati i tempi tecnici per l'entrata in attuazione di nuovi o maggiori programmi, è difficile ritenere che le autorizzazioni di spesa



che esso prevede potrebbero comunque tradursi in pagamenti già nel 1981.

I nuovi finanziamenti proposti sono invece essenziali per assicurare, nei prossimi esercizi, la continuazione del più elevato flusso di investimenti pubblici, che ha cominciato a manifestarsi con l'entrata in attuazione dei più volte citati provvedimenti straordinari, adottati a partire dalla fine del 1978.

Le proposte di nuovi finanziamenti si muovono nella linea indicata dal « Piano triennale », di cui costituiscono, in parte un rifinanziamento.

Complessivamente, per investimenti diretti a carico dello Stato e delle Aziende autonome, il progetto di legge finanziaria prevede nuove autorizzazioni di spesa per 2.613,6 miliardi, ripartite come segue tra i diversi settori:

opere idrauliche: 320 miliardi, compresa la reintegrazione dei 100 miliardi di cui all'articolo 34 della legge n. 843 del 1978, che erano stati successivamente devoluti ad opere di competenza regionale (legge n. 298 del 1980);

opere marittime: 71,6 miliardi;

edilizia demaniale: 1.295 miliardi, di cui 245 miliardi per il completamento delle caserme dei carabinieri, della guardia di finanza e di pubblica sicurezza; e 1.050 miliardi per l'edilizia penitenziaria;

opere varie: 47 miliardi;

potenziamento del « piano triennale » di strade statali di competenza dell'ANAS: 500 miliardi;

acquisizione di beni ed attrezzature per l'amministrazione penitenziaria: 380 miliardi.

Tornando alle previsioni per il 1981, si ritiene che la spesa per investimenti diretti a carico del Ministero dei lavori pubblici, che si aggira sui 1.604 miliardi - quasi doppia rispetto a quella iniziale del 1980, che ammontava a 832,5 miliardi - trovi certamente sostanza nei programmi in corso e nel forte dinamismo dimostrato da tale Amministrazione nel gestire gli interventi straordinari, disposti a partire dalla fine del 1978.

Si ritiene tuttavia che l'Amministrazione dei lavori pubblici stia già operando al limite delle proprie capacità e che quindi la realizzazione dell'obiettivo posto sia in parte condizionata da una più attenta considerazione dei problemi di riorganizzazione, specie degli uffici periferici, più volte sollecitata dalla stessa Amministrazione.

Qualche incertezza sussiste sulla realizzazione degli obiettivi posti in materia di investimenti in agricoltura, che dovrebbe aggirarsi sui 209 miliardi, anche se la maggiore espansione è stata prevista in settori, quali quelli della bonifica idraulica, dell'economia e dei miglioramenti fondiari che - anche nel 1980 - hanno dimostrato capacità attuativa.

Trattasi comunque di un settore per il quale dovrebbero essere approfondite le cause che portano ad una insufficiente realizzazione delle previsioni.

Per le Aziende autonome, si ritiene opportuno evidenziare come l'obiettivo posto per l'ANAS, di una spesa per investimento che dovrebbe superare i 1.000 miliardi, sia condizionato dalla risoluzione del problema del finanziamento e quindi dell'accoglimento di quanto prospettato in materia dall'articolo 5 del disegno di legge finanziaria, con cui si è riportato il finanziamento dell'intero programma triennale a carico dello Stato, ferma restando l'autorizzazione dell'Azienda a ricorrere al finanziamento sui mercati esteri.

Per le ferrovie dello Stato la previsione di spesa che si aggira sui 1.100 miliardi indica uno sviluppo contenuto. Tale fatto, come è stato evidenziato commentando l'andamento della spesa nel 1980, dipende dallo stato di attuazione dei programmi in corso, per cui potremo attenderci l'inizio di una nuova fase espansiva solo dopo la approvazione e l'entrata in attuazione dei provvedimenti in corso di definizione.

#### *Cassa per il Mezzogiorno.*

Per l'esercizio 1981 una previsione di impegni correlata a nuovi interventi resta subordinata alle decisioni che verranno assunte in merito alla organizzazione della gestione dell'intervento straordinario regolamentato, fino al 31 dicembre 1980, dalla legge n. 183 del 1976. Peraltro, indipendentemente da dette decisioni, occorre prevedere una quota di risorse da impegnare per l'esecuzione delle opere già approvate o in corso di approvazione in base al programma annuale 1980 (approvato il 21 giugno 1980) che prevede impegni pari a 4.572 miliardi per progetti speciali, 609 miliardi per infrastrutture, 870 miliardi per gli utilizzi propri del fondo di riserva, nonché per la copertura dei maggiori oneri per perizie suppletive e revisione prezzi.

Le previsioni formulate in 1.850 miliardi di investimenti diretti della Cassa per il Mezzogiorno nel 1981 (+ 15,6 per cento rispetto al valore stimato per il 1980), tiene conto delle incertezze relative alla futura definizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, e inoltre degli attuali tempi amministrativi e di esecuzione delle opere.

Peraltro, nel corso del 1979-1980 sono stati attuati alcuni provvedimenti per lo snellimento dei tempi amministrativi. La capacità di spesa della Cassa nel prossimo esercizio potrebbe essere aumentata in occasione della nuova legge, dalla introduzione di nuovi criteri dei programmi, di verifica dei tempi e delle modalità di attuazione delle opere, di coordinamento con l'attività programmatica delle Regioni.

#### *Enti dell'Amministrazione locale.*

Le previsioni per il 1981 delle spese per investimenti di comuni e province hanno natura prevalentemente tendenziali, non potendo fondarsi su informazioni adeguate riguardo ai flussi di spesa in atto

nel 1980, e ancor meno riguardo alle deliberazioni di spesa assunte dagli enti sui loro bilanci di previsione.

La previsione, peraltro, tiene conto di alcuni fattori che dovrebbero imprimere un'accelerazione agli investimenti degli enti locali nel corso del 1981; la cospicua massa di mezzi finanziari posta a disposizione dei loro programmi di investimento (inclusi i nuovi mezzi deliberati dalla legge « anti-inquinamento » n. 650 del 1979 e dalla legge n. 25 del 1980 per un programma straordinario di edilizia abitativa); lo snellimento delle procedure per accedere ai finanziamenti della Cassa depositi e prestiti; l'ampliamento della possibilità di ricorrere al debito per spese in conto corrente, in conseguenza del risanamento della loro gestione finanziaria attuata dal 1978 attraverso i provvedimenti annuali; la riduzione dell'onere di alcuni finanziamenti (ex legge n. 650) e la intervenuta legislazione regionale che prevede ampie possibilità di anticipazioni finanziarie delle Regioni. La attuazione di quella parte consistente degli investimenti degli Enti locali è subordinata alla definizione di scelte settoriali e soprattutto localizzative, degli enti ed anche delle Regioni, che rafforzano il peso dei comportamenti programmatici sull'andamento degli investimenti locali.

L'atteso avvio di riforma della finanza locale, anche se non dovesse produrre effetti diretti immediati sulle spese per investimenti nel 1981, potrebbe incidere sui comportamenti degli enti se cambiassero le modalità dei trasferimenti dei fondi per investimenti agli enti locali. I margini di incertezza circa le previsioni indicate tendono, perciò, ad allargarsi.

Anche la previsione per il 1981 della spesa delle Regioni per investimenti diretti, pari a 1.600 miliardi, è fondata su valutazioni di natura tendenziale; peraltro le informazioni finora affluite agli uffici del Ministero del bilancio che stanno concludendo una rilevazione sulla finanza regionale mostrano, sia pure per un numero limitato di Regioni e con la cautela della provvisorietà dei dati, la tendenza in atto all'aumento del rapporto tra i pagamenti per investimenti diretti e la relativa massa spendibile.

Le stime previsive degli investimenti degli IACP formulate per i conti previsivi del settore pubblico allargato sono, per le ragioni già indicate, di natura congetturale. Tali stime esprimono un ritmo molto contenuto degli esborsi di cassa nel 1981.

D'altra parte, se si assumesse l'ipotesi della piena entrata in fase realizzativa delle iniziative costruttive finanziarie dal primo biennio del Piano decennale e di un consistente avvio delle iniziative del secondo biennio — ipotesi che in sede previsiva il Segretariato CER ritiene di non poter escludere — se ne trarrebbe una stima assai più alta dei pagamenti per investimenti già nel 1981, fino ad un livello di 1.900 miliardi circa.

#### *ENEL.*

La previsione dell'andamento degli investimenti dell'ENEL nel prossimo anno, pari a 3.384 miliardi (al netto degli interessi di costruzione), incorpora l'ipotesi che siano concesse le autorizzazio-

ni agli impianti progettati in Montalto e Piombino; la previsione dovrebbe altrimenti ridursi di circa 220 miliardi.

Inoltre i tempi di realizzazione dei programmi degli investimenti dell'ENEL sono condizionati dall'evoluzione della situazione finanziaria dell'Ente, che attende l'approvazione del disegno di legge per l'aumento del fondo di dotazione e per l'aumento del sovrapprezzo termico.

#### *La politica sui tempi di realizzazione.*

Nel documento preliminare di politica economica a medio termine si è affermato l'impegno a definire un sistema di coordinamento e verifica dei modi e dei tempi di attuazione dei programmi di investimenti pubblici a tutti i livelli della Pubblica amministrazione e del settore pubblico allargato.

Nel corso del 1980 il Ministero del bilancio facendo seguito alle indicazioni contenute nella precedente Relazione previsionale ha costituito una Commissione consultiva interministeriale con lo specifico compito di « verificare lo stato di attuazione degli investimenti pubblici in corso e di indicare i criteri atti ad accelerare le fasi di realizzazione degli investimenti stessi ».

Tale Commissione, tuttora operante, ha affrontato, in particolare, i problemi che debbono essere risolti per porre in essere un sistema informativo, inteso come modulo di sintesi dei sistemi informativi esistenti o da istituire presso i vari soggetti pubblici ed, in particolare, di quello già esistente presso il Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato - e di quello in fase di apprestamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Altro aspetto, affrontato dalla Commissione, è stato quello dello snellimento delle procedure, attraverso una riconsiderazione critica delle medesime, che si sta compiendo anche attraverso contatti diretti con gli uffici che effettivamente gestiscono i programmi.

Il Ministero del bilancio, ormai da due anni, conduce inoltre presso le Regioni una indagine annuale diretta a rilevare, nell'ambito dei principali settori funzionali di intervento, i dati di investimento relativamente alle fasi più significative del procedimento di spesa (disponibilità, impegni, pagamenti).

Un esperimento di innovazioni procedurali nella realizzazione degli investimenti pubblici è rappresentato dal programma straordinario di edilizia previsto dall'articolo 8 della legge 15 gennaio 1980, n. 2, allo scopo di realizzare in tempi brevi un consistente parco di alloggi di proprietà comunale per soddisfare i fabbisogni abitativi più urgenti, nell'attesa dell'entrata a regime della fase operativa del piano decennale per l'edilizia. Gli aspetti innovativi qualificanti l'intervento sono:

la concentrazione di investimenti di notevoli dimensioni nelle aree di maggiore fabbisogno;

la rapida attribuzione delle risorse ai comuni, cui è affidata l'esecuzione degli interventi;

le modalità particolari dell'affidamento dei lavori da parte dei comuni che hanno fatto largamente ricorso all'istituto della concessione, trasferendo alle imprese tutti i momenti organizzativi e attuativi dell'intervento. Al momento si può affermare che il programma ha avuto un avvio favorevole che conforta le previsioni di una sua sollecita realizzazione.

Il quadro delle iniziative verrà completato e potenziato, partendo dalla realizzazione di un sistema informativo che offra indicatori tempestivi dell'andamento delle autorizzazioni di spesa, delle realizzazioni in termini fisici e dei pagamenti, sia nell'area dell'Amministrazione centrale sia in quella della amministrazione locale; e che stabilisca il collegamento informativo tra le autorizzazioni legislative e le decisioni di bilancio degli enti competenti, soprattutto Enti locali, all'utilizzo finale delle risorse messe a disposizione delle leggi.

Il momento cruciale della politica degli investimenti pubblici è il processo di coordinamento tra l'azione delle amministrazioni centrali, quella delle Regioni e quella degli Enti locali, particolarmente in materia di localizzazione degli interventi sul territorio.

L'efficienza degli schemi di coordinamento tra i diversi livelli di governo incide, inoltre, sulla fase programmatica e progettuale della gestione degli investimenti pubblici.

La gestione sarà migliorata anche con ulteriori modifiche delle procedure, relative alle fasi progettuali e a quelle attuative, che avranno la più efficace collocazione nei provvedimenti di riorganizzazione della Pubblica amministrazione.