

PRIMA SEZIONE

(Art. 15 legge 468/1978, comma 3°)

PAGINA BIANCA

1. Il quadro economico internazionale

Nel corso del primo semestre del 1981 le economie dell'area OCSE sono state caratterizzate da andamenti divergenti; da un lato, i maggiori paesi extraeuropei, Stati Uniti, Canada e Giappone, presentano un aumento del prodotto interno lordo a ritmi variabili fra il 3 ed il 5,5 per cento circa rispetto al semestre precedente, dall'altro, le economie dei quattro maggiori paesi europei, dove il PIL è caduto in termini reali. Secondo dati provvisori il calo del prodotto interno lordo nei quattro maggiori paesi europei è stato all'incirca dello 0,5 per cento, dopo un calo intorno al 3 per cento nel secondo semestre del 1980.

Anche la produzione industriale è aumentata nel primo gruppo di paesi ed è diminuita o rimasta pressoché stazionaria nel secondo. L'aumento è stato particolarmente marcato per gli Stati Uniti (circa 9 per cento nella media del semestre rispetto al semestre precedente e circa 8 per cento nel giugno 1981 rispetto al giugno del 1980), mentre la diminuzione è stata particolarmente forte nel Regno Unito (circa il 9 per cento nella media del periodo) ed in Francia (4 per cento).

L'occupazione ha risentito dell'andamento del prodotto interno lordo e non è aumentata nei quattro

maggiori paesi europei. E' scesa particolarmente in Gran Bretagna (meno 5 per cento circa secondo stime OCSE), mentre è scesa leggermente o è rimasta pressoché stazionaria nei tre maggiori paesi dell'Europa continentale. Secondo le stime dell'OCSE è invece aumentata negli Stati Uniti di circa il 2 per cento, in Giappone dell'1 per cento e in Canada del 4. L'aumento dell'occupazione negli Stati Uniti ed in Giappone è stato sufficiente a mantenere sostanzialmente inalterati i tassi di disoccupazione, mentre essi sono aumentati in tutti e quattro i maggiori paesi europei. Solo in Canada si è avuto un calo della disoccupazione.

Il grado di dipendenza energetica delle varie economie o aree economiche risulta un fattore importante nella spiegazione degli andamenti congiunturali divergenti. L'aumento del prezzo del petrolio del periodo 1979/80 non aveva probabilmente ancora esaurito, nel periodo in esame, i propri effetti sulla domanda aggregata delle economie dell'Europa continentale sia per la decurtazione dei redditi disponibili derivante dal peggioramento delle ragioni di scambio sia per le politiche monetarie e fiscali messe in atto per contrastare la accelerazione dell'inflazione ed i disavanzi delle partite correnti. Per le economie europee, all'au-

mento antecedente del prezzo del petrolio in dollari si è sovrapposto nel primo semestre del 1981 l'effetto del continuo apprezzamento del dollaro sulle ragioni di scambio.

Sono soprattutto le politiche monetarie che hanno avuto, nel semestre in esame, un carattere restrittivo con i tassi di interesse reali a livelli elevatissimi in quasi tutti i paesi, mentre le politiche fiscali sono state rese meno restrittive del previsto a causa di fattori automatici come l'aumento dei sussidi alla disoccupazione e l'aumento dei pagamenti degli interessi sul debito pubblico. In alcuni paesi come gli Stati Uniti e l'Italia anche fattori discrezionali hanno svolto un ruolo importante.

Per effetto di tutti questi fattori la domanda totale interna è scesa del 2 per cento circa nel primo semestre del 1981 contro il 2,7 per cento nel semestre precedente per le quattro maggiori economie europee mentre è cresciuta all'incirca in linea con il prodotto interno lordo per gli Stati Uniti ed il Giappone. La domanda totale interna è scesa secondo stime provvisorie dell'OCSE soprattutto nella Repubblica Federale (-3 per cento), in Italia (-2 per cento) ed in Francia (-2 per cento), dove gli investimenti e la formazione delle scorte sono stati particolarmente deboli.

Anche per quanto riguarda l'inflazione i principali paesi europei da un lato, e gli Stati Uniti ed il Giappone dall'altro mostrano andamenti divergenti nel semestre in esame.

Il forte apprezzamento del dollaro (9,5 per cento da dicembre 1980 a giugno 1981 in termini effettivi, 20 per cento rispetto al marco e 19 per cento rispetto alla sterlina) determinava un forte aumento dei prezzi delle merci importate dai paesi europei. Nel corso del primo semestre dell'anno i prezzi delle merci importate hanno fatto registrare un aumento del 25 per cento circa in Francia e Germania e di oltre il 30 per cento in Italia (23 per cento circa per la media della CEE). Di conseguenza l'inflazione nei quattro principali paesi europei misurata dal deflatore implicito dei consumi è aumentata dall'11 per cento circa nel secondo semestre del 1980 al 12 per cento circa nel primo semestre del 1981. In Giappone e negli Stati Uniti, dove hanno prevalso altri effetti, l'inflazione misurata dagli stessi indici si è ridotta.

Misurata dai deflatori del prodotto interno lordo l'inflazione è invece scesa per tutti e due i gruppi di paesi OCSE. Nel gruppo dei quattro principali paesi europei solo l'Italia ha fatto registrare anche un aumento dell'inflazione misurata dal deflatore del prodotto interno lordo.

I salari nominali sono cresciuti a ritmi contenuti rispetto al tasso di inflazione in Germania, negli Stati Uniti e in Giappone, mentre crescono a ritmi più elevati del tasso di inflazione negli altri paesi. Il costo del lavoro per unità di prodotto si è perciò ridotto notevolmente negli Stati Uniti ed in Giappone, mentre è aumentato in misura non trascurabile in Francia e in Gran Bretagna.

Rispetto al primo semestre del 1980 le partite correnti degli Stati Uniti, del Regno Unito e del Giappone sono migliorate sensibilmente nel semestre in esame mentre restavano fortemente negative nella Francia e peggioravano in misura non indifferente in Germania Federale ed in Italia. Nel corso dei 12 mesi terminanti a giugno 1981 il Giappone e la Gran Bretagna hanno perciò potuto seguire una politica dei tassi di interesse più indipendente degli altri paesi rispetto alla politica dei tassi di interesse americani. Infatti l'esperienza degli anni recenti dimostra che, mentre i cambi tendono a seguire, anche se non esattamente, l'andamento delle inflazioni relative nel lungo periodo, nel medio periodo sono soprattutto le partite correnti ed i differenziali dei tassi di interesse non coperti che contano.

Per la Germania, l'Italia e la Francia l'effetto negativo delle partite correnti sul cambio tendeva a sovrapporsi all'effetto negativo derivante dall'aumento dei tassi statunitensi, mentre per il Giappone ed il Regno Unito tassi di interesse statunitensi e partite correnti operavano con segni opposti. Al fine di evitare che l'apprezzamento del dollaro incidesse ancora di più di quanto descritto sopra sull'inflazione interna, Germania, Francia e Italia hanno dovuto seguire una politica dei tassi di interesse più severa per difendere il cambio. Ciò vale soprattutto per la Germania per la quale il grado di integrazione con l'estero dei mercati finanziari è maggiore. A partire da febbraio 1981 la Repubblica Federale ha lasciato che i tassi di interesse a breve salissero di quasi di tre punti percentuali.

Alla luce degli sviluppi del prodotto interno lordo e della disoccupazione descritti sopra, si capisce come per i paesi dell'Europa continentale non sia stato facile scegliere la strada di un aumento dei tassi dell'interesse.

Il deprezzamento delle valute dell'Europa continentale, già in atto dalla seconda metà dell'anno scorso, ha aiutato la competitività delle merci europee sui mercati terzi e negli Stati Uniti. Nel corso del primo

semestre del 1981 rispetto al semestre precedente le esportazioni di manufatti in volume hanno fatto segnare aumenti del 3 per cento circa per l'Italia e la Francia e del 6 per cento circa per la Germania. I mercati di sbocco in maggiore espansione sono stati quelli dei paesi OPEC.

Il maggiore fattore di incertezza per la restante parte del 1981 e per il 1982 è costituito dal livello dei tassi di interesse americani e dai suoi effetti sul cambio del dollaro e sulla congiuntura americana. Si prevede ora che i tassi di interesse statunitensi, pur non escludendo qualche flessione, rimarranno a livelli elevati anche per una parte del 1982, soprattutto per l'andamento poco favorevole del disavanzo pubblico americano.

Il calo della borsa di New York nel mese di settembre viene da molti attribuito alla sfiducia di Wall Street nel programma del presidente Reagan, ma è anche possibile che gli elevati tassi di interesse abbiano iniziato ad incidere sui margini di profitto delle imprese sia tramite l'aumento degli oneri finanziari, sia tramite il possibile effetto sulla domanda interna. Dopo il forte aumento di questa e del prodotto interno lordo nel primo semestre del 1981, l'OCSE prevede ora un notevole rallentamento per i prossimi 12 mesi.

I paesi europei non possono perciò far molto affidamento né su un ciclo economico americano che sostenga le loro economie, né su una considerevole riduzione a breve distanza dei tassi di interesse statunitensi. Tuttavia l'indebolimento del dollaro del mese di settembre, ed il miglioramento delle partite correnti previsto per i principali paesi europei dovrebbe rendere le politiche monetarie di questi paesi meno vincolate a quella statunitense. Inoltre, se l'indebolimento del dollaro dovesse manifestarsi come duraturo le economie dei paesi europei potranno attendersi dei benefici sul fronte dell'inflazione, mentre si manifesteranno gli effetti positivi ritardati sui flussi commerciali del deprezzamento intervenuto nel secondo semestre del 1980 e nel primo del 1981.

L'attenuarsi della gravità del dilemma fra maggiore deprezzamento del cambio e più elevati tassi dell'interesse non dovrebbe indurre i governi europei ad una politica monetaria molto più espansiva dal momento che sono quasi tutti impegnati in una politica degli aggregati monetari non accomodante. Inoltre, in seguito al fatto che i disavanzi pubblici sono risultati maggiori del previsto, alcuni paesi europei fra i quali la Germania e l'Italia hanno preso, nel secondo

semestre del 1981, provvedimenti fiscali restrittivi o sembrano in procinto di prenderli.

L'OCSE prevede perciò che la domanda totale interna ed il prodotto interno lordo continueranno a registrare andamenti negativi nei quattro principali paesi europei nel secondo semestre del 1981 e che si riprenderanno solo nel primo semestre dell'anno prossimo. Ne segue che nei quattro paesi suindicati non solo dovrebbe continuare ad aumentare la disoccupazione, ma diminuire anche l'occupazione.

In questo quadro poco rassicurante per il prossimo anno, un fattore che certamente contribuirà a sostenere le economie europee sarà la forte crescita della domanda di beni e servizi dei paesi OPEC. Le esportazioni reali dell'intera area OCSE verso quei paesi dovrebbero crescere a ritmi compresi tra il 15 ed il 20 per cento nei prossimi semestri, ma è prevedibile che le esportazioni dei paesi europei cresceranno ancora di più per effetto delle recenti variazioni positive nella competitività.

2. Il quadro economico interno

Nel corso del 1981 il sistema produttivo italiano è stato interessato da una fase di recessione. Il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato dovrebbe ammontare nel 1981 a circa 397 mila miliardi di lire registrando, rispetto al 1980, un incremento del 17,7 per cento in termini monetari; in termini reali il suo valore complessivo dovrebbe attestarsi sul livello raggiunto lo scorso anno (cfr. Tavv. 1, 2, 3).

Ai fini di una corretta lettura e interpretazione dei dati per il 1981, occorre tener presente che essi costituiscono la sintesi del consuntivo dei principali indicatori mensili già disponibili per i primi 6-7 mesi dell'anno e della loro proiezione per il periodo successivo. A causa di alcune incertezze che emergono dall'esame dell'andamento degli indicatori, soprattutto per quanto riguarda l'ultima parte dell'anno, le stime previsionali in questione debbono essere accolte con cautela.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 1 - CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI
per gli anni 1979 - 1981

A G G R E G A T I	Cifre assolute (miliardi di lire)			Variazioni %	
	1979	1980	1981	80/79	81/80
VALORI A PREZZI CORRENTI					
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (PIL)	269.657	337.402	397.054	+25,1	+ 17,7
Importazioni di beni e servizi (a)	70.262	92.717	113.855	+32,0	+ 22,8
TOTALE RISORSE	339.919	430.119	510.910	+26,5	+ 18,6
Consumi finali interni	214.101	268.847	325.665	+25,6	+ 21,1
- consumi delle famiglie (b)	169.396	212.763	257.018	+25,6	+ 20,8
- consumi collettivi	44.705	56.084	68.647	+25,5	+ 22,4
Investimenti fissi lordi	50.927	67.428	83.329	+32,4	+ 23,6
- costruzioni e opere pubbliche	29.225	37.846	48.481	+29,5	+ 28,1
- macchine, attrezzature e mezzi di trasporto	21.702	29.582	34.848	+36,3	+ 17,8
Variazioni delle scorte	6.534	16.459	4.411	-	-
Esportazioni di beni e servizi (c)	68.357	77.385	97.505	+13,2	+ 26,0
VALORI A PREZZI 1970					
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (PIL)	82.308	85.569	85.570	+ 4,0	..
Importazioni di beni e servizi (a)	17.206	18.561	17.262	+ 7,9	- 7,0
TOTALE RISORSE	99.514	104.130	102.832	+ 4,6	- 1,2
Consumi finali interni	63.989	66.505	66.958	+ 3,9	+ 0,7
- consumi delle famiglie (b)	52.129	54.406	54.678	+ 4,4	+ 0,5
- consumi collettivi	11.860	12.099	12.280	+ 2,0	+ 1,5
Investimenti fissi lordi	13.742	15.111	15.119	+10,0	+ 0,1
- costruzioni e opere pubbliche	7.458	7.741	7.896	+ 3,8	+ 2,0
- macchine, attrezzature e mezzi di trasporto	6.284	7.370	7.223	+17,3	- 2,0
Variazioni delle scorte	1.331	2.936	629	-	-
Esportazioni di beni e servizi (c)	20.452	19.578	20.126	- 4,3	+ 2,8

(a) Al netto dei consumi finali all'estero dei residenti

(b) Compresi i consumi finali in Italia dei non residenti

(c) Al netto dei consumi finali in Italia dei non residenti

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 2 - PRODOTTO INTERNO LORDO AI PREZZI DI MERCATO (PIL)
per gli anni 1979-1981

A G G R E G A T I	Cifre assolute (miliardi di lire)			Variazioni %	
	1979	1980	1981	80/79	81/80
VALORI A PREZZI 1970					
<u>Valore aggiunto ai prezzi di mercato (a)</u>	82.944	86.283	86.460	+ 4,0	+0,2
Beni e servizi destinabili alla vendita	74.112	77.348	77.390	+ 4,4	+0,1
- agricoltura	5.620	5.786	5.670	+ 3,0	-2,0
- industria	34.910	36.602	36.358	+ 4,8	-0,7
- in senso stretto	29.845	31.323	30.947	+ 5,0	-1,2
- costruzioni e opere pubbliche	5.065	5.279	5.411	+ 4,2	+2,5
- servizi	33.582	34.960	35.362	+ 4,1	+1,1
Servizi non destinabili alla vendita	8.832	8.935	9.070	+ 1,2	+1,5
<u>Servizi bancari imputati (-)</u>	2.558	2.732	2.787	+ 6,8	+2,0
<u>Valore aggiunto ai prezzi di mercato (b)</u>	80.386	83.551	83.673	+ 3,9	+0,1
<u>Imposte sulle importazioni</u>	1.922	2.018	1.897	+ 5,0	-6,0
TOTALE (PIL)	82.308	85.569	85.570	+ 4,0	..

(a) Al lordo dei servizi bancari imputati

(b) Al netto dei servizi bancari imputati

Fonte: ISTAT

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**TAV. 3 - VARIAZIONI DEI PREZZI IMPLICITI DEI SINGOLI AGGREGATI
DEL CONTO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI
per gli anni 1980 - 81**

A G G R E G A T I	Variazioni %	
	1980/1979	1981/1980
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (PIL)	+ 20,3	+ 17,7
Importazioni di beni e servizi	+ 22,3	+ 32,0
TOTALE RISORSE	+ 20,9	+ 20,2
Consumi finali interni	+ 20,9	+ 20,3
- consumi delle famiglie	+ 20,3	+ 20,2
- consumi collettivi	+ 23,0	+ 20,6
Investimenti fissi lordi	+ 20,4	+ 23,5
- costruzioni e opere pubbliche	+ 24,8	+ 25,6
- macchine, attrezzature e mezzi di trasporto	+ 16,2	+ 20,2
Variazioni delle scorte		
Esportazioni di beni e servizi	+ 18,3	+ 22,6
TOTALE IMPIEGHI	+ 20,9	+ 20,2
Risorse disponibili per usi interni	+ 21,5	+ 19,8

Fonte: ISTAT

Le importazioni di merci e servizi dovrebbero presentare un decremento quantitativo nell'ordine del 7,0 per cento, mentre il loro valore a prezzi correnti, in conseguenza della sensibile lievitazione dei prezzi dovuta soprattutto al deprezzamento della lira rispetto al dollaro, si stima debba registrare un incremento considerevole (+22,8 per cento). Le esportazioni, invece, dovrebbero segnare un incremento in termini reali pari al 2,8 per cento, corrispondente ad un tasso del 26,0 per cento in termini monetari.

In conseguenza della diversa evoluzione delle importazioni e delle esportazioni, il deficit relativo all'interscambio dei beni e servizi considerati nel conto economico, che era pari a 15.332 miliardi di lire nel 1980, dovrebbe superare i 16.000 miliardi nel 1981.

Dalle cifre sopra esposte si desume che, anche nell'anno in corso, si è verificato un deterioramento della ragione di scambio ragguagliabile a 9,4 punti percentuali.

Aggiungendo al PIL il valore delle importazioni nette si ottiene un importo complessivo di risorse disponibili per usi interni pari a circa 413.000 miliardi di lire, con un incremento monetario del 17,2 per cento rispetto all'anno precedente ed una flessione in termini reali pari al 2,2 per cento. Pertanto, la

variazione dei prezzi impliciti per il complesso delle risorse destinate ad usi interni, che può essere considerato quale tasso medio di inflazione all'interno del Paese, risulta (19,8 per cento) superiore a quella del PIL (17,7 per cento).

I consumi delle famiglie, in particolare, dovrebbero presentare un incremento in termini reali del solo 0,5 per cento anche se l'acquisto di alcuni beni durevoli, soprattutto autovetture, sembra aver proseguito l'evoluzione favorevole del precedente anno. Al contenimento dei consumi interni avrebbe contribuito anche la flessione del turismo straniero.

Tenuto conto dell'accentuata dilatazione dei prezzi (+ 20,2 per cento), il valore complessivo dei beni e servizi acquistati dalle famiglie dovrebbe registrare un incremento del 20,8 per cento, raggiungendo nel 1981 i 257.000 miliardi. La variazione dei prezzi impliciti risulterebbe quindi sostanzialmente uguale a quella verificatasi nell'anno precedente (20,3 per cento).

I consumi collettivi dovrebbero a loro volta ammontare a poco meno di 69.000 miliardi di lire, con un incremento monetario del 22,4 per cento e dell'1,5 per cento in termini reali rispetto al 1980.

A differenza della domanda di beni di consumo, il volume degli investimenti fissi in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto dovrebbe mantenersi nel 1981 al di sotto di quello dello scorso anno (-2,0 per cento) e, per effetto dell'andamento dei prezzi, attestarsi su un valore dicirca 35.000 miliardi, superiore del 17,8 per cento a quello dell'anno precedente.

La stagnazione accusata dal complesso degli investimenti fissi sembra essere dovuta alla scarsa convenienza ad allargare la base produttiva tenuto conto del basso livello di utilizzazione degli impianti esistenti, alle meno favorevoli condizioni di redditività delle imprese nel 1981 rispetto a quelle dell'anno precedente, alla forte accumulazione del biennio 1979-80 nonché all'aumento dei tassi di interesse reali.

La contrazione della domanda, si è riflessa sul processo di accumulazione delle scorte, che per l'anno in corso dovrebbe presentare una variazione positiva di circa 4.000 miliardi di lire correnti contro i 16.459 miliardi del 1980.

Dall'analisi dei risultati economici conseguiti nei singoli settori produttivi si rileva che il valore aggiunto dell'agricoltura, silvicoltura e pesca

dovrebbe registrare un decremento del 2,0 per cento a causa principalmente delle alternanze tipiche di alcune coltivazioni dell'area mediterranea (grano, olivo e vite), non compensate dai miglioramenti conseguiti in altri comparti.

Il valore aggiunto delle industrie in senso stretto dovrebbe segnare un decremento in termini quantitativi dell'1,2 per cento, e ciò a causa di una domanda di consumo relativamente contenuta e dell'inversione di tendenza registrata dal ciclo dei prodotti destinati agli investimenti. Il comparto dell'industria delle costruzioni dovrebbe invece registrare un incremento del 2,5 per cento in termini reali, come confermano l'andamento complessivamente favorevole della produzione dei materiali da costruzione e l'assorbimento di un maggior numero di occupati rispetto al 1980.

I servizi destinabili alla vendita dovrebbero segnare un aumento in termini reali piuttosto contenuto (+1,1 per cento), e ciò per l'andamento relativamente sfavorevole dei consumi delle famiglie e per la stasi degli altri settori produttivi.

Tenuto conto, infine, dell'incremento reale (+1,5 per cento) stimato per il settore dei servizi non destinabili alla vendita, costituiti essenzialmente dalle attività della pubblica amministrazione, e dell'effetto di alcune poste sottrattive (servizi bancari imputati) e di altre aggiuntive (imposte indirette sulle importazioni), si dovrebbe pervenire come già indicato, ad un valore complessivo del PIL approssimativamente pari ai prezzi del 1970, a quello dello scorso anno.

Il numero complessivo degli occupati dovrebbe registrare un incremento medio dell'1,0 per cento risultante da un aumento piuttosto lieve dei lavoratori alle dipendenze (+0,8 per cento) e da uno più accentuato per i lavoratori indipendenti (+1,6 per cento). Pertanto, il complesso degli occupati dovrebbe passare da 20.582 mila persone a 20.795 mila, con una variazione di poco più di 200 mila unità.

Con riguardo ai singoli settori di attività economica, si riconfermerebbe nel 1981 la tendenza in atto ormai da diversi anni e cioè la flessione dell'occupazione agricola (-53 mila persone, pari all'1,9 per cento), la quasi stazionarietà del complesso dell'industria ed il positivo andamento sia del comparto dei servizi destinabili alla vendita sia di quelli non destinabili alle vendite. Il settore terziario dovrebbe quindi accrescersi in complesso di circa 240 mila unità, pari al 2,4 per cento.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 4 - REDDITI INTERNI DA LAVORO DIPENDENTE (a)
per gli anni 1979 - 1981

R A M I	Cifre assolute (miliardi di lire)			Variazioni %	
	1979	1980	1981	80/79	81/80
VALORI A PREZZI CORRENTI					
BENI E SERVIZI DESTINABILI ALLA VENDITA	115.069	140.638	169.820	+ 22,2	+ 20,7
- Agricoltura	6.313	7.720	9.300	+ 22,3	+ 20,5
- Industria (comprese le costruzioni)	55.817	80.997	97.270	+ 21,2	+ 20,1
- Servizi	41.939	51.921	63.250	+ 23,8	+ 21,8
SERVIZI NON DESTINABILI ALLA VENDITA	33.555	42.280	51.700	+ 26,0	+ 22,3
T O T A L E	148.624	182.918	221.520	+ 23,1	+ 21,1
‰ sul PIL	55,1	54,2	55,8	-	-

(a) Dati relativi al costo sostenuto dai datori di lavoro per retribuzioni contributi previdenziali, al netto degli oneri fiscalizzati.

Fonte: ISTAT

I redditi da lavoro dipendente dovrebbero raggiungere la cifra di circa 222.000 miliardi di lire, con un incremento monetario del 21,1 per cento rispetto all'anno precedente. Tale risultato è da attribuirsi in maggior misura alla lievitazione delle retribuzioni lorde, mentre gli oneri sociali denoterebbero incrementi più contenuti per effetto delle norme di fiscalizzazione tendenti a frenare la dinamica del costo del lavoro per le imprese industriali (cfr. Tav. 4).

Ulteriore miglioramento delle retribuzioni lorde è da ascrivere, fra l'altro, ai seguenti fattori: l'indennità di contingenza, che dovrebbe aumentare nell'intero arco dell'anno di circa 43-45 punti; miglioramenti economici derivanti dalla contrattazione aziendale e quelli che, acquisiti nel corso del 1980, si riflettono, per effetto del "trascinamento", sui compensi da erogare nel 1981.

Quanto agli oneri sociali, la loro crescita più contenuta (+20,1 per cento) è da mettersi in relazione ai provvedimenti di fiscalizzazione parziale dei contributi obbligatori, tendenti a frenare l'inflazione, sostenere la competitività del sistema industriale ed incentivare l'occupazione e lo sviluppo del Mezzogiorno.

All'interno dei settori economici, le variazioni più consistenti dei redditi da lavoro dovrebbero ri-

guardare il comparto dei servizi non destinabili alla vendita (+22,3 per cento), mentre per quelli destinabili alla vendita (+21,8 per cento), per l'agricoltura (20,5 per cento) e per l'industria comprese le costruzioni (+20,1 per cento), si stimano miglioramenti lievemente più contenuti.

Se si confronta il valore a prezzi correnti del reddito da lavoro dipendente con il corrispondente numero di lavoratori occupati si ottiene, con riferimento all'intero sistema economico, un reddito procapite di 14,9 milioni di lire per l'anno 1981, importo questo che supera del 20,1 per cento quello dell'anno precedente. Analogamente, dividendo il PIL a prezzi costanti per il numero complessivo delle persone occupate si ottiene un valore che, messo a confronto con il corrispondente dato dell'anno precedente, evidenzia una diminuzione della produttività generica o "apparente" del lavoro dell'1,0 per cento. Pertanto, la variazione del costo del lavoro per unità di prodotto nel 1981 dovrebbe risultare pari al 21,3 per cento, superiore a quella dell'anno precedente che è stata del 18,3 per cento (cfr. Tav. 5).

Anche per il settore dell'industria il reddito medio da lavoro dipendente si accresce del 20,1 per cento e la produttività diminuisce dell'1,0 per cento; conseguentemente, il costo del lavoro per unità di prodotto risulta cresciuto del 21,3 per cento, in misura cioè uguale a quella dell'intero sistema economico.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 5 - NUMERI INDICI DELLA PRODUTTIVITA', DEL COSTO DEL LAVORO PRO-CAPITE E DEL COSTO DEL LAVORO PER UNITA' DI PRODOTTO

A N N I	PRODUTTIVITA'			COSTO DEL LAVORO			COSTO DEI LAVORO PER UNITA' DI PRODOTTO
	PIL ai prezzi 1970	Occupati	PIL per occupato	Redditi da lavoro dipendente	Dipendenti	Reddito medio da lavoro dipendente	
	1	2	3 = 1 : 2	4	5	6 = 4 : 5	

INTERO SISTEMA ECONOMICO

1977/76	101,9	100,5	101,4	122,5	100,8	121,5	119,8
1978/77	102,7	100,7	102,0	116,7	100,5	116,1	113,8
1979/78	104,9	100,9	104,0	119,6	101,4	117,9	113,4
1980/79	104,0	100,9	103,1	123,1	100,9	122,0	118,3
1981/80	100,0	101,0	99,0	121,1	100,8	120,1	121,3

INDUSTRIA (comprese le costruzioni)

1977/76	101,4	99,9	101,5	120,7	99,8	120,9	119,1
1978/77	102,1	99,7	102,4	114,2	99,4	114,9	112,2
1979/78	105,6	100,2	105,4	117,1	100,2	116,9	110,9
1980/79	104,8	100,7	104,1	121,2	100,4	120,7	115,9
1981/80	99,3	100,3	99,0	120,1	100,0	120,1	121,3

Fonte: ISTAT

Stime per il 1982

Organismi previsionali nazionali ed internazionali prevedono per la nostra economia, come del resto per le altre economie industriali, un quadro di moderata ripresa alla fine dell'anno in corso o, al più tardi, verso l'inizio del prossimo che dovrebbe svilupparsi gradualmente e lentamente nel corso del 1982; le tendenze alla stagnazione dell'attività produttiva farebbero decelerare di poco l'inflazione, ma i conti con l'estero continuerebbero ad essere influenzati negativamente dal peggioramento già intercorso fino al 1981 nelle ragioni di scambio. La situazione dell'occupazione tenderebbe ad aggravarsi per buona parte dell'anno. Una sintesi dei principali indicatori di comportamento della nostra economia stimati dai diversi centri è riportata nella tavola 6.

Gli aspetti più significativi che emergono dalle stime, le quali sono generalmente basate sulle ipotesi di un andamento del costo del lavoro che rimane sostanzialmente in linea con quello del PIL e di un contesto internazionale più favorevole che non nel 1981 sono i seguenti:

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 6

QUADRO DI PREVISIONI SULL'ECONOMIA ITALIANA

FONTE mese di stima	PIL 1		Domanda interna 2		Deflatore PIL 3		Deflatore consumi 4		Bilancia corrente 5	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982
OCSE (luglio)	-0,8	1,8	-2,0	1,3	19,0	17,5	20,5	16,8	-10.250*	-3.500*
BILANCIO (luglio)	0,7	0,4	-0,2	-0,6	18,2	17,5	20,9	17,2	- 8.500	-6.500
FMI (agosto)	0,2	1,8	n.d.	n.d.	18,0	19,5	n.d.	n.d.	-10.000*	-7.000*
ISCO-BI (settembre)	0	1,0	-2,2	0,6	17,7	17,7	20,2	17,0	-11.000	-9.000
PROMETEIA (settembre)	-0,5	1,0	-3,6	-0,2	17,4	19,4	19,7	18,2	- 8.805	-1.276
CFF (settembre)	-0,3	1,6	-2,7	0,7	17,2	17,0	19,4	16,4	- 8.745	-7.300

Colonne da 1 a 4: variazioni percentuali, colonna 5: miliardi di lire.

* Milioni di dollari USA.

La situazione prevista della congiuntura non fa prevedere dunque tensioni generalizzate sui prezzi dal lato dell'utilizzazione degli impianti (anche se un elemento di incertezza potrebbe essere costituito dalle negoziazioni per i nuovi contratti di lavoro, un cui svolgimento non pacifico potrebbe determinare una contrazione della capacità produttiva effettivamente utilizzabile); inoltre, data appunto la debolezza della domanda, le imprese potrebbero, pur in presenza di rinnovi contrattuali, finire con l'adottare una più cauta politica dei prezzi. Tutto ciò anche alla luce della considerazione che non si dovrebbero verificare dei grossi aumenti nei prezzi internazionali delle materie prime espressi in dollari potrebbe tradursi in una lieve decelerazione del tasso di inflazione interno nella media d'anno dal 20 per cento del 1981 al 17 per cento del 1982 (deflatore dei consumi delle famiglie). Il tasso di inflazione pur decrescente resterebbe però elevato.

Per effetto della previsione formulata circa le ragioni di scambio, il deflatore del PIL contrariamente al 1981, sarà nel 1982 superiore a quello dei consumi delle famiglie, 17,7 per cento, uguale quindi a quello stimato per il corrente anno.

- sia pure in diversa misura, si prevede una domanda interna migliorata ed esportazioni in crescita nei limiti del tasso di aumento del commercio internazionale. Le previsioni sul saldo corrente di bilancia dei pagamenti restano negative, con una varianza molto ampia;
- la domanda globale beneficerebbe di una ripresa del ciclo delle scorte mentre quella finale darebbe un contributo praticamente nullo alla crescita, il modesto incremento dei consumi venendo annullato dalla caduta degli investimenti;
- la capacità di spesa delle famiglie verrebbe favorita, in un anno di rinnovi contrattuali, da un sia pur modesto incremento di reddito disponibile reale, nonostante l'erosione del potere d'acquisto esercitata dall'inflazione anche per il 1982;
- l'inflazione, pur restando elevata dovrebbe mostrare segni di rallentamento, almeno se misurata con il deflatore dei consumi.

L'attività di accumulazione, dunque lasciata a se stessa, costituirebbe nel 1982 la componente più negativa della domanda. Gli investimenti in macchinari e attrezzature, il cui ciclo negativo è già in corso, sembrano destinati a subire una forte flessione per le ragioni già viste in precedenza.

3. Indirizzi della politica economica nazionale e obiettivi programmatici

Nel corso degli anni settanta il dibattito in materia di obiettivi di politica economica si è semplificato nel senso che quasi tutti i paesi occidentali si sono convertiti alla logica della disinflazione nello sviluppo; nello stesso tempo però si è aggiunto a questo l'obiettivo specifico del recupero del controllo degli strumenti fiscali e monetari.

Per quanto riguarda quest'ultimo obiettivo nella pubblica opinione è andato sempre più facendosi strada il convincimento che l'inflazione debba essere attribuita in parte all'andamento dei prezzi delle materie prime ed in parte al mancato controllo del bilancio pubblico e della conseguente creazione monetaria. Non si è certo assopita la polemica sull'incidenza delle forme di mercato nei processi inflazionistici, polemica particolarmente evidente nel dibattito in materia di costo del lavoro e di fissazione dei prezzi petroliferi ad opera del cartello OPEC; tuttavia va rilevato che anche coloro i quali sono propensi ad interpretare soprattutto in questa chiave il processo inflazionistico ammettono ora che la perdita del controllo fiscale e monetario certamente contribuisce a rendere possibili e a rafforzare quelle spinte inflazionistiche.

Inoltre la crisi petrolifera e i profondi mutamenti nelle ragioni di scambio tra paesi industria-

lizzati e paesi emergenti o paesi dotati di risorse primarie hanno raggiunto dimensioni tali da generare la convinzione che occorre una pausa nell'espansione dei consumi collettivi.

A queste convinzioni si è venuta affiancando quella della difficoltà di garantire mediante un impiego in senso espansivo dello strumento fiscale e monetario dei benefici positivi e duraturi in termini di livelli occupazionali. In assenza di un vincolo di economicità nell'uso delle risorse si è riscontrato anzi, nel più lungo arco temporale, un effetto opposto a quello atteso dalla crescita della domanda aggregata trainata dal bilancio pubblico. Si sono pertanto moltiplicate anche le richieste di verifica dell'efficienza operativa dell'amministrazione pubblica.

In Italia il recupero del controllo degli strumenti monetari ha forse fatto più strada di quello del controllo del bilancio pubblico, probabilmente per il maggiore grado di autonomia di cui godono le autorità monetarie. In particolare una recente innovazione certamente positiva va segnalata: quella del venir meno a partire da luglio dell'obbligo di acquisto di titoli di Stato da parte della Banca d'Italia. Con tale provvedimento si è inteso far riflettere sui tassi dell'inte-

resse, con maggiore prontezza ed ampiezza rispetto al passato, gli scarti fra aumento effettivo e programmato della spesa pubblica, in modo da segnalare prontamente la necessità di azioni correttive.

Nel complesso però va anche rilevato, come descritto in altre pagine di questa Relazione, che nel corso dell'anno si sono riconfermate le difficoltà di assicurare un pieno controllo della evoluzione del credito totale interno.

I problemi incontrati sul fronte della finanza pubblica hanno di fatto impedito il raggiungimento degli obiettivi previsti per il 1981 dal Piano (1981-83) per quanto riguarda sia il totale delle spese correnti sia la composizione degli investimenti pubblici ritenuta necessaria per portare l'economia italiana fuori dai vincoli strutturali in cui si dibatte.

Di fronte a questi sviluppi interni è stato impossibile raggiungere l'obiettivo di dissuadere gli operatori che la correzione degli squilibri economici interni non avrebbe più poggiato sull'inflazione e sulla svalutazione. Infatti anche se il Prodotto Interno Lordo crescerà nel 1981 di circa il 18 per cento come, previsto cioè nella Premessa della precedente Relazione, l'aumento riscontrato dovrebbe essere interamente dovuto alla variazione dei prezzi.

Al mancato raggiungimento di quell'obiettivo hanno concorso anche fattori esterni; il deprezzamento, senza precedenti in tempi di pace, del rapporto lira-dollaro, nonché l'impatto sulla bilancia dei pagamenti valutaria del combinato effetto della svalutazione della lira e del forte innalzamento dei tassi dell'interesse nei principali paesi industrializzati hanno infatti da un lato contribuito ad impedire all'inflazione di decelerare e dall'altro hanno determinato una minor crescita reale.

Gli indirizzi della politica economica nazionale e gli obiettivi programmatici per il 1982 sono stati posti nel documento "Anticipazioni della legge finanziaria per il 1982" presentato dal Presidente del Consiglio in data 10.9.1981. Questo paragrafo sviluppa la problematica relativa all'uso degli strumenti e fornisce maggiori dettagli tecnici sul bilancio del settore pubblico allargato e le sue relazioni con i flussi monetari e creditizi e con il Prodotto Interno Lordo.

Il disegno di politica economica per il 1982 sconta un atteso minor mutamento delle politiche economiche dei principali paesi industrializzati, in particolare degli Stati Uniti, ed una maggiore stabilità dei prezzi internazionali delle materie prime.

Tenuto conto dell'attuale situazione e della necessità di determinare un ritorno entro la fine del 1984 a tassi di inflazione non superiori a quelli della media dei paesi europei il Governo ritiene di dover indicare un obiettivo di aumento medio dei prezzi nel 1982 contenuto entro il 16 per cento. Contestualmente a questa progettata riduzione dell'inflazione si stabilisce un obiettivo di aumento del PIL dell'ordine del 2 per cento in termini reali. Sulla base di tali obiettivi si può valutare la crescita del PIL nominale nel 1982 in un 18 per cento circa.

L'analisi delle tendenze spontanee del sistema economico interno, così come valutate dai centri di ricerca ufficiali e privati come si è detto nel precedente paragrafo, induce ad assegnare al PIL del 1982 valori leggermente superiori a quelli ipotizzati, ma con una crescita reale molto modesta. La politica economica del Governo intende dunque correggere la composizione del tasso di crescita, dando più peso allo sviluppo reale e sottraendo forza alle spinte inflazionistiche.

La messa a punto degli strumenti di politica economica riflette gli obiettivi normativi sopra indicati. In particolare si è studiata una politica per ricondurre la dimensione del bilancio pubblico e dei flussi monetari su valori compatibili con l'obiettivo dello sviluppo

nella disinflazione. E' stato inoltre ricomposto il bilancio pubblico in maniera tale da lasciare spazio finanziario per aggredire attraverso adeguati investimenti i nodi strutturali della crisi italiana, con particolare attenzione per quelli del Mezzogiorno e della bilancia dei pagamenti. Nei suoi dettagli la politica di bilancio trova espressione nei conti del settore statale e nella legge finanziaria. Il quadro degli interventi proposti dal lato della spesa in conto capitale è esplicitato nel Piano (1982-84), presentato congiuntamente con questa Relazione per garantire quel raccordo tra la politica a breve e la politica a medio termine che nel 1981 è mancato.

Il disegno di politica economica perseguito dal Governo richiede il contributo attivo di una legislazione parlamentare che sanzioni il volume delle entrate e delle uscite iscritte nel bilancio pubblico e ne prevenga l'espandersi. Richiede inoltre, perché quel disegno non volga in senso decisamente deflazionistico, comportamenti adeguati delle parti sociali.

La manovra di politica economica si articola in una riduzione del disavanzo corrente da ottenere operando dal lato delle entrate e delle spese, in una più energica spinta delle spese in conto capitale da realizzarsi anche mediante la creazione di un Fondo investi-

menti, e occupazione collegato agli obiettivi del Piano a medio termine, al raggiungimento di comportamenti dei centri di formazione dei costi e dei prezzi coerenti con un tasso di inflazione del 16 per cento come programmato dal Governo e in una politica tariffaria dei prezzi amministrati anch'essa coerente con tale obiettivo.

In particolare la manovra sulle entrate si sviluppa attraverso tre direttrici: le entrate tributarie, i contributi sociali, le entrate derivanti dalla vendita dei servizi pubblici. Fissate quest'ultime entro i livelli dell'inflazione programmata, il gettito per tributi e per oneri sociali deve procedere a tassi compatibili con l'aumento programmato delle entrate complessive. Poiché la manovra trova esplicitazione in un aumento del gettito tributario complessivo sono state decise, all'interno di questo aggregato, operazioni che tengano conto delle esigenze produttive delle imprese e del potere di acquisto reale dei lavoratori.

Per quanto riguarda le spese, esse procederanno nel complesso entro i limiti di crescita del P.I.L., ma quelle di personale ed i trasferimenti (che rappresentano il 70 per cento del totale) procederanno secondo linee di sviluppo tendenziale. L'intera decelerazione della spesa è concentrata quindi sul residuo 30 per cento, rappresentante gli acquisti di beni e servizi, e gli interessi sul debito pubblico. Anche di questa parte del bilancio verrà reso conto più oltre.

Di fronte a condizioni favorevoli alla decelerazione monetaria, l'espansione del credito totale interno per il 1982 assumerà in rapporto al reddito nazionale valori inferiori a quelli previsti per il 1981.

Nel valutare i rapporti tra politica di bilancio e politica monetaria ed in particolare i flussi del credito totale interno, si deve tenere in attenta considerazione non soltanto il fabbisogno pubblico complessivo in relazione alla espansione del credito ma anche la composizione stessa del fabbisogno del settore pubblico allargato.

In tal senso è forse rilevante, per i suoi effetti di erosione del risparmio disponibile, il solo concetto di disavanzo corrente del bilancio pubblico, per il quale per il 1982 si è posto esplicitamente l'obiettivo di una riduzione di due punti percentuali e mezzo rispetto ai livelli previsti per il 1981 in vista di un suo successivo annullamento. Verrebbe quindi ad attenuarsi l'importanza del fabbisogno complessivo quale indicatore di spiazzamento dell'attività produttiva, ed in particolare di quella di investimento, pur mantenendolo come indicatore monetario.

A parità di flussi monetari, la spinta che riceveranno nel 1982 gli investimenti dovrebbe quindi essere nettamente superiore al previsto. A presidio di

questa parità di valutazione degli investimenti viene posto il Nucleo di valutazione costituito presso la Segreteria Generale della Programmazione. Per il 1982, come si è già indicato, la caduta degli investimenti privati rende consigliabile l'attuazione degli investimenti pubblici previsti dal Piano (1982-84).

Il disegno di politica economica del Governo comprende la ricerca di una forma di adesione volontaria delle parti sociali agli obiettivi di sviluppo nella disinflazione, senza però subordinare alle loro decisioni la propria politica.

Nell'insieme, la politica di bilancio descritta, gli orientamenti di politica monetaria, la individuazione di un tetto di inflazione verso cui orientare i comportamenti del Governo e delle parti sociali trovano nell'immediato ostacoli nell'andamento negativo della bilancia dei pagamenti, che la caduta della domanda interna non è stata in grado di riassorbire. Nondimeno le previsioni circa l'evoluzione della domanda mondiale e il rallentamento dell'inflazione consentono di prevedere un andamento della bilancia dei pagamenti meno sfavorevole di quello registrato nel 1981 ed un disavanzo di dimensione tale da poter essere finanziato in una delle diverse forme a disposizione delle autorità monetarie.

3.1 Il bilancio del settore pubblico allargato

Il bilancio del settore pubblico allargato differisce dal bilancio dello Stato, la cui presentazione con la Legge finanziaria è resa obbligatoria dalla Legge 468 del 1978, in quanto tiene conto degli enti di spesa facenti capo, direttamente o indirettamente, al bilancio dello Stato per i loro disavanzi e più in generale per i propri fabbisogni finanziari.

Ai sensi dell'art. 28 della Legge 468 il consolidamento ufficiale dei conti pubblici è attribuito al Sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato.

Secondo le valutazioni più aggiornate i conti del settore pubblico allargato si chiuderanno nel 1981 con un fabbisogno complessivo stimato in 50 mila miliardi, pari al 12,6 per cento del PIL.

Il disavanzo di parte corrente dovrebbe raggiungere il 6,3 per cento del PIL con un peggioramento quindi rispetto al disavanzo del 1980 che era stato pari al 4,8 per cento.

L'aumento dell'incidenza sul PIL del disavanzo di parte corrente del S.P.A. è avvenuto nonostante un forte aumento registrato dalle entrate correnti che sono passate dal 41,7 per cento del 1980 ad oltre il 44 per

cento: la spesa di parte corrente è aumentata evidentemente ancora più rapidamente passando dal 46,5 per cento a circa il 51 per cento.

La tendenza alla continua dilatazione della spesa pubblica corrente a ritmi più rapidi della crescita della produzione nazionale che viene contrastata, quanto agli effetti sul fabbisogno, dalla crescita della quota delle entrate sul PIL, sintetizza il principale nodo strutturale della finanza pubblica.

Il Piano a medio termine e la delibera del CIPE del 4 agosto hanno inteso arrestare questa tendenza della finanza pubblica che apporta strutturalmente instabilità alla evoluzione dell'economia.

Peraltro le previsioni per il 1982, mentre mantengono il fabbisogno complessivo del S.P.A. entro i 50.000 miliardi, indicano che gli indirizzi posti dal Piano a medio termine e dalla ricordata delibera del CIPE non hanno ancora trovato un sufficiente grado di applicazione.

Si stima che l'incidenza percentuale del disavanzo di parte corrente sul PIL scenderà nel 1982 di poco più di 2 punti percentuali. Tale risultato verrà conseguito però principalmente con un nuovo aumento della quota delle entrate finali sul PIL, in particolare delle entrate tributarie, come è chiarito nel paragrafo che segue.

Nella sezione di questa Relazione che commenta il bilancio di previsione dello Stato per il 1982 si parla di "tagli" alla spesa pubblica rispetto alla sua dinamica tendenziale; tuttavia dal punto di vista del concetto di settore pubblico allargato alcuni di questi provvedimenti rappresentano aumenti delle entrate. Ciò vale per gli aumenti dei contributi sociali, dei tickets farmaceutici, delle tariffe e di ogni altro corrispettivo a carico dell'utente dei servizi pubblici e per i nuovi tributi autonomi a favore della finanza locale che comportano tutti una riduzione delle spese per trasferimenti dal bilancio statale ad altri enti pubblici.

Tuttavia vi è da rilevare anche che alcune di queste maggiori entrate, per esempio i tickets o i maggiori costi dei servizi pubblici riducendone la domanda agiscono da freno alla dinamica di talune spese pubbliche.

Benché ad una valutazione complessiva dell'evoluzione dei conti del settore pubblico allargato risulti che è appena iniziato il processo per ricondurre sotto controllo la finanza pubblica si rileva che l'incidenza della spesa complessiva di parte corrente del settore pubblico allargato sul PIL nel 1982 dovrebbe diminuire leggermente (poco meno di 1 punto percentuale). Inoltre la manovra per la riduzione della spesa di competenza

presentata nel bilancio di previsione 1982 e nella legge finanziaria faranno sentire i loro effetti restrittivi soprattutto sulla dinamica della spesa di cassa degli anni successivi al 1982, anno nel quale la cassa sarà ancora sostenuta dal cumulo preesistente di autorizzazioni ad elevata spendibilità.

La manovra della finanza pubblica per il 1982 apre lo spazio finanziario per la realizzazione di un volume di investimenti pubblici che potrà essere sostanzialmente in linea con le previsioni del Piano (1982-84). Tuttavia le Amministrazioni e gli enti di spesa incontrano nella realizzazione di alcuni programmi dei problemi che sono posti in luce nel successivo paragrafo sugli investimenti pubblici diretti.

3.1 Le entrate tributarie

Le ultime stime per le entrate tributarie dello Stato del 1981 valutano il gettito complessivo in 91.528 miliardi per la competenza, con un incremento, rispetto al 1980, di circa 20.000 miliardi, pari al 27,5 per cento. Tale gettito toccherà per l'anno in corso, il 23,1 per cento del Prodotto Interno Lordo, vale a dire 1,8 punti in più rispetto al 1980. Si tratta di un risultato notevole, per il livello della pressione tributaria e per l'incremento conseguito nel volgere di un solo anno.

L'aumento rispetto al 1980 è dovuto, soprattutto alle imposte dirette e in particolare all'IRPEF: le imposte dirette dovrebbero aumentare, infatti, di circa 13.000 miliardi (+34,7 per cento), la sola IRPEF di circa 8.500 miliardi (+36,2 per cento).

A fianco dell'accrescersi del peso tributario sui redditi dichiarati, si riscontra un estendersi dell'erosione della base imponibile, dovuta a elusione e a evasione di imposte, stimulate entrambe dal fiscal drag. Circa l'elusione, forma legittima di riduzione dell'onere fiscale, si segnala, per esempio, la preferenza delle famiglie per impieghi del risparmio in BOT e altri titoli esenti e in depositi bancari, in luogo di investirli in capitale di rischio. L'evasione è, invece, da connet-

tersi anche al diffondersi della cosiddetta "economia sommersa". In particolare, l'evasione è estesa non solo alle imposte dirette, ma anche all'IVA e, in minor misura, alle imposte sugli affari, sulla produzione e sui consumi.

Il recupero delle aree di elusione e di evasione è necessario, dunque, non solo per giungere ad una più equilibrata distribuzione del carico fiscale, ma anche (e questo obiettivo da solo giustificerebbe una tale azione) al fine di consentire all'intero settore produttivo di operare alla luce del sole.

Il "sommerso" riguarda, infatti, in buona parte imprese familiari e artigianali che, nel periodo successivo all'ultimo condono del 1974, sono cresciute, grazie anche alla accumulazione di capitale consentita dall'evasione fiscale, ma che ora hanno raggiunto un livello oltre il quale si impone loro un salto di qualità, per trasformarsi in imprese condotte con trasparenza di bilancio ed organizzazione produttiva.

Le entrate tributarie per il 1982 sono stimate a legislazione invariata in 114.470 miliardi, con un incremento intorno al 25 per cento rispetto al 1981.

L'IRPEF infatti aumenterà, in assenza di interventi correttivi, di oltre 13.000 miliardi rispetto al 1981 (pari al 41,8 per cento).

La pressione tributaria complessiva aumenterà ancora di 1,2 punti toccando il 24,3 per cento del PIL.

Il Piano a medio termine ha posto l'obiettivo di stabilizzare l'incidenza del prelievo rispetto al PIL. Come si è visto, invece, la tendenza della pressione tributaria, a legislazione invariata, è in aumento: dal 21,3 per cento nel 1980 si passa al 23,1 per cento nel 1981 e al 24,3 per cento nel 1982. E' perciò intenzione del Governo attuare una manovra fiscale per ridurre il fiscal drag, mediante una revisione dell'IRPEF, che relativamente agli imponibili del 1981 e sulla base del disegno di legge del Governo, attualmente all'esame del Parlamento, dovrebbe consentire un recupero del fiscal drag intorno a 2.100 miliardi.

Per il 1982 il Governo intende porre mano a una revisione di più ampia portata della struttura dell'IRPEF che, mediante l'accorpamento degli scaglioni e la razionalizzazione delle aliquote, consenta un recupero del fiscal drag di 2.400 miliardi circa. Tale manovra potrà essere attuata e sarà tanto più incisiva quanto più il quadro di riferimento macroeconomico e in particolare l'andamento del deficit pubblico e il tasso di inflazione saranno coerenti con gli obiettivi generali di politica economica.

In materia di recupero di "base imponibile" sarà attuata una revisione graduale dei titoli di esen-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV.	- ENTRATE TRIBUTARIE: accertamenti (miliardi di lire)				
	1978 (a)	1979 (a)	1980 (a)	1981 (b)	1982 (c)
Imposte sul reddito di cui:	22.026	26.495	37.976	51.160	66.005
- IRPEF	11.616	15.330	23.402	31.870	45.190
- IRPEG	1.275	1.718	2.962	3.720	4.000
- ILOR	3.344	3.777	4.394	6.340	6.735
- Sostitutiva	4.158	3.967	6.040	8.250	9.200
Tasse e imposte sugli affari di cui:	14.562	16.523	23.157	27.751	34.795
- IVA	10.858	11.908	17.382	20.500	26.860
Imposte sulla produzione, consumi e dogane di cui:	6.097	7.022	8.004	9.432	9.870
- Oli minerali	4.951	5.757	6.617	7.500	7.900
Monopoli	1.558	1.793	2.077	2.550	3.100
Lotto, lotterie, ecc.	394	489	575	635	700
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	44.637	52.068	71.789	91.528	114.470
in % P.I.L.	20,1	19,3	21,3	23,1	24,3

(a) dati di consuntivo
(b) previsioni finali
(c) previsioni iniziali

zione delle attività finanziarie, principiando con la definizione del trattamento tributario delle accettazioni bancarie e con la rettifica del coefficiente di deducibilità dei costi a fronte di redditi di titoli esenti. Il Ministero delle Finanze intende conseguire effettivi e sensibili risultati nella lotta all'evasione operando razionalmente, secondo giustizia, per il rispetto dei contribuenti onesti e con metodo severo e aderente alla realtà dell'economia italiana.

La lotta all'evasione sarà perseguita anzitutto sviluppando e perfezionando la politica degli accertamenti fiscali e assicurando loro la massima oggettività e trasparenza. A questo fine il piano degli accertamenti 1982 si baserà su due aspetti fondamentali, profondamente innovativi rispetto al passato:

- a) la formulazione del programma di accertamento, successivamente controllato dal SECIT: ciò permetterà di coordinare tutti i settori preposti al controllo, compresa la Guardia di Finanza, tenendo anche conto delle capacità operative degli Uffici;
- b) i criteri selettivi e la scelta dei contribuenti da accertare: tali criteri dovranno essere efficaci, nel senso che dovranno concentrarsi nelle fasce di più alta evasione, ed oggettivi, nel senso che la scelta dei contribuenti accertati dovrà essere casuale. I criteri adottati nell'accertamento inol-

tre saranno tali da privilegiare gli elementi concreti rispetto a quelli indiziati.

La lotta all'evasione oltre che tramite questi criteri generali ed automatici, sarà perseguita anche mediante provvedimenti che favoriscano la regolarizzazione delle molte attività produttive che costituiscono l'"economia sommersa". Tali attività, che oggi si nascondono, potrebbero manifestarsi, ove avessero la possibilità di regolare, in maniera non eccessivamente onerosa, la loro posizione passata.

Tuttavia, questa ultima possibilità di regolarizzazione fiscale non sarà fine a se stessa, ma verrà introdotta a fianco dell'abolizione della "pregiudiziale amministrativa", dell'introduzione dei registratori di cassa, della riforma del contenzioso tributario e, in genere, di misure atte a stimolare la trasparenza fiscale dei contribuenti.

In questo quadro assume particolare rilevanza lo sforzo per la riforma dell'Amministrazione finanziaria.

Il 1982 dovrebbe essere l'anno della riforma dell'Amministrazione.

Il disegno di legge relativo (attualmente al Senato) prevede un aumento della responsabilità degli Uffici tributari periferici e, quindi, dei funzionari che ad essi sono preposti o addetti e tende al recupero

della produttività dei singoli e dell'insieme, attraverso il doveroso riconoscimento delle professionalità. Il miglioramento della funzione amministrativa nel settore fiscale, ottenibile con la riforma dell'Amministrazione finanziaria, non è finalizzato esclusivamente alla lotta all'evasione, ma anche ad ottenere una maggiore qualificazione nei servizi forniti in generale a tutti i contribuenti e ad uno snellimento efficace delle procedure.

3.1.2 Le spese pubbliche correnti

Il recupero del controllo sull'andamento della spesa pubblica di parte corrente costituisce il principale problema della gestione della finanza pubblica. La manovra condotta allo scopo, che è riflessa nel bilancio di previsione dello Stato per il 1982 e nella legge finanziaria, si articola principalmente in riduzioni dei trasferimenti dal Bilancio dello Stato ad altri enti.

Ragionando in termini di settore pubblico allargato appare che circa due terzi della spesa corrente è costituita da retribuzioni, pensioni e prestazioni previdenziali assimilabili. Ciò mette in luce che alla radice del controllo della spesa pubblica sta la questione della dinamica dei redditi monetari delle famiglie, nel cui ambito si svolge la dinamica delle retribuzioni del pubblico impiego e delle pensioni. Una effettiva governabilità della spesa corrente del settore pubblico allargato non può, pertanto, che essere collocata in un ambito più generale di politica nei confronti dei redditi.

Le precedenti osservazioni mostrano con immediata evidenza sia l'importanza delle soluzioni date a ciascuno dei momenti contrattuali che ricorrentemente si manifestano nell'ambito del pubblico impiego, sia l'urgenza di procedere ad un riesame dell'intricata legislazione

previdenziale, in primo luogo verificando che gli oneri addossati alla collettività corrispondono a prestazioni rese nel rispetto dei criteri dell'equità redistributiva.

Fa parte dell'impegno verso una più salda presa di coscienza della natura di tali problemi l'indirizzo - di cui si è dato conto - che vuole porre con più risalto le eventuali decisioni di maggiori consumi pubblici in sostituzione dei consumi privati. Un altro grosso capitolo di spesa del settore pubblico allargato è rappresentato dalla spesa per interessi passivi che ha ormai raggiunto il 15 per cento delle spese correnti complessive. Si tratta di una voce che appesantisce considerevolmente i conti della finanza pubblica, incidendo sul saldo da finanziare. Il dilatarsi di tale categoria di spesa va collegato anche con gli insuccessi della finanza pubblica accumulati negli anni trascorsi e va visto come indicatore contabile dell'urgenza di procedere alla riduzione del disavanzo del settore pubblico allargato.

La diminuzione programmata dell'inflazione nel 1982 che darà un primo contributo alla diminuzione del peso di tale voce di spesa non riduce l'urgenza di procedere alla riduzione delle altre voci di spesa corrente.

3.1.3 Gli investimenti pubblici

La politica di contenimento della spesa pubblica, perseguita dal Governo nel 1981 e che ha portato in sede di Bilancio di assestamento dello Stato ad una attenta riconsiderazione delle autorizzazioni di spesa, ha potuto essere gestita senza che venisse ad incidere negativamente sulla spesa per investimenti diretti a carico delle Pubbliche Amministrazioni degli altri Enti che concorrono a formare il S.P.A.

Le previsioni finali di pagamento per investimenti diretti, pari a 19.575 miliardi, indicano infatti che almeno nei dati complessivi le previsioni formulate in sede di Relazione Previsionale e Programmatica per il 1981 tendono a realizzarsi; lo incremento percentuale rispetto al 1980 è dell'ordine del 23 per cento.

Ove si considerino separatamente i diversi centri di spesa si notano scostamenti anche notevoli che meritano di essere esaminati; mentre in taluni settori esistono strozzature che, se non eliminate, sono destinate ad incidere negativamente sulla realizzazione dei programmi in corso o che si vanno impostando in altri sembra esistere invece un naturale dinamismo di fondo che deve trovare sostegno nella disponi-

bilità di mezzi finanziari.

Hanno segnato il passo, rispetto alle previsioni iniziali, i pagamenti a carico delle Amministrazioni Centrali dello Stato e delle Aziende Autonome.

Un ridimensionamento hanno subito anche le spese delle Regioni, degli altri Enti dell'Amministrazione locale e dell'Enel. Una maggiore espansione, viceversa, stanno registrando i pagamenti dei Comuni e delle Province, come pure quelli della Cassa per il Mezzogiorno e delle Aziende municipalizzate

Gli investimenti dei singoli enti al 1981 hanno avuto il seguente andamento:

Stato. Per quanto riguarda le Amministrazioni dello Stato, i cui pagamenti tendono ad attestarsi sui 2.000 miliardi contro i 2.406 delle previsioni iniziali, si rileva che il Ministero dei Lavori Pubblici il quale negli anni passati ha ampliato notevolmente la sua capacità di spesa, imprimendo un ritmo sostenuto alla crescita dell'intero comparto statale sembra essere ormai giunto ad un tetto oltre il quale non è in grado di spingersi, ove non vengano affrontati i problemi riorganizzativi dell'Amministrazione.

Si deve comunque rilevare che le autorizzazioni iniziali di spesa, in base alle quali erano state formu-

late le previsioni, sono state ridotte di oltre 200 miliardi con il provvedimento di assestamento del Bilancio e che in ogni caso i pagamenti finali si prospettano superiori a quelli dello scorso anno. Settori trainanti si sono confermati quello dell'edilizia pubblica in genere e delle opere idrauliche, mentre solo un lieve progresso sembra essersi realizzato nel settore delle opere marittime ed in quello delle opere igienico-sanitario.

Il Ministero dei Trasporti ha trovato difficoltà a realizzare le previsioni di spesa in materia di opere aeroportuali per la dinamica dei prezzi nel settore delle costruzioni di opere pubbliche che lo ha costretto a reimpostare e sottoporre nuovamente al CIPE il programma di attuazione della legge 299/1979; programma che il CIPE ha approvato nel mese di agosto 1981.

Il Ministero dell'Agricoltura anche nel 1981 vede largamente ridimensionata nelle previsioni finali la spesa prevista. Un andamento meno flettente è registrato dai settori delle opere irrigue, bonifica montana e miglioramenti fondiari.

Cassa per il Mezzogiorno. Il forte incremento dei pagamenti per investimenti diretti che la Cassa del Mezzogiorno ritiene di poter realizzare nel 1981 rispetto a quanto in-

dicato nella scorsa Relazione Previsionale e Programmatica è da ascrivere fondamentalmente a tre elementi:

- a) al fatto che le previsioni avanzate in sede di RPP 1981 erano attestate su valori particolarmente prudentiali in quanto scontavano il rischio di una ridotta operatività nel passaggio dall'attuale normativa sull'intervento straordinario a quella nuova ancora in discussione;
- b) alla progressiva maturazione in termini di pagamento degli impegni assunti a ritmo crescente negli anni decorsi, soprattutto nel settore dei progetti speciali; tale fatto che ha cominciato a manifestarsi sul finire del 1980, aveva già dato luogo ad una rettifica in aumento dei dati consuntivi relativi al 1980;
- c) alla efficacia degli snellimenti procedurali introdotti con i provvedimenti legislativi ed amministrativi del 1980 relativi alle modalità operative della Cassa.

Aziende Autonome. Le Aziende Autonome hanno ridimensionato le previsioni iniziali di circa 300 miliardi (da 2.900 a 2.600 circa).

Nel 1981 l'ANAS, pur avendo avuto il finanziamento del "Piano triennale 1979-1982" a carico diretto

del Bilancio statale ha continuato ad incontrare notevoli difficoltà ad imprimere un ritmo più sostenuto all'attuazione dei programmi ed ai relativi pagamenti. L'Azienda ribadisce che i tempi di realizzazione dei programmi risentono negativamente degli adempimenti connessi con la definizione e localizzazione sul territorio delle opere che chiedono il concorso degli Enti locali e con le pratiche di esproprio. Altra causa di ritardo, che investe anche le altre Amministrazioni, viene ribadita essere la legge 584/1977, di adeguamento della nostra legislazione in materia di appalti alla normativa della Comunità europea.

Per quanto riguarda l' Azienda delle Ferrovie solo nel prossimo esercizio si potranno avere i previsti incrementi nella spesa in connessione con l'entrata in attuazione della legge 17/1981 che stanziava 12.450 miliardi per il sessennio 1980/85 e che contiene fra l'altro norme tendenti ad accelerare e snellire le procedure. Il programma di utilizzazione è stato infatti trasmesso alla Commissione interregionale e al CIPE per i prescritti pareri in data 17 aprile 1981 e tali organismi si sono espressi favorevolmente, rispettivamente in data 22 luglio 1981 e 7 agosto 1981.

L' Azienda di Stato per i servizi telefonici ha sottolineato come l'andamento delle iniziative nel

campo degli investimenti e conseguentemente il livello dei pagamenti abbia risentito della situazione delicata del settore telefonico per il quale è auspicabile un coordinamento generale degli investimenti da destinare ad ogni singolo settore operativo: coordinamento che, seppure ritenuto necessario, non ha ancora avuto pratica attuazione.

Regioni. Il ridimensionamento della spesa prevista per le Regioni, che costituisce un decremento in termini reali rispetto al 1980, è imputabile sia al consolidarsi della tendenza delle Regioni, specialmente di quelle a statuto ordinario, a svolgere un ruolo prevalentemente programmatico, sia al contemporaneo graduale esaurirsi della necessità di indirizzare le spese di investimento all'ordinamento degli uffici.

Enti Locali. Gli Enti locali negli anni più recenti, pur in un quadro di incertezze operative legate alla mancata riforma delle autonomie ed alla non ancora avvenuta approvazione del d.d.l. organico sulla finanza locale, hanno riconfermato il loro tradizionale ruolo di preminenza nella politica degli investimenti.

La forte espansione nella spesa per investimenti diretti, già manifestatasi nel 1980 e intensificatasi nelle previsioni finali per il 1981 (si prevede di raggiungere i 5.000 miliardi contro i 3.350 previsti in sede di RPP 1981 e i 3.331 del 1980) è la conseguenza del risanamento della gestione finanziaria degli Enti, degli sforzi effettuati per lo snellimento delle procedure di accesso al finanziamento della Cassa DD.PP. e dell'ampliamento delle possibilità di ricorso al debito per spese in conto capitale.

L'andamento fortemente espansivo previsto per il 1981 - che è stato calcolato estrapolando all'intero esercizio i pagamenti effettuati nel primo semestre dell'anno - trova conferma nella espansione verificatasi nel ritmo di incremento dei mutui concessi dalla Cassa DD.PP. a partire dal 1980, anno in cui si è registrato un ammontare di mutui concessi più che raddoppiato rispetto all'anno precedente (3.800 mld. contro i 1.450 mld.).

Al 31.8.1981 le domande pervenute alla Cassa DD.PP. da parte degli Enti locali per il finanziamento delle opere pubbliche hanno già raggiunto l'ammontare di 10.000 mld., a fronte del quale l'Istituto ha concesso adesioni per oltre 2.900 miliardi.

E' interessante rilevare che per l'anno in corso la destinazione territoriale dei mutui conferma il carattere tendenzialmente perequativo degli interventi a favore del Mezzogiorno: nel 1981, infatti, dopo che già nel 1980 si era registrato un sostanziale avvicinamento nel livello di mutui concessi tra le aree del Meridione e del Centro e del Nord, i dati mostrano una ulteriore riduzione della forbice tra i Comuni dell'Italia Meridionale (577 mld. di mutui concessi) ed i restanti Comuni (371 mld. e 633 mld. rispettivamente al Centro ed al Nord).

La tipologia delle opere pubbliche si caratterizza per la priorità degli interventi nel settore stradale, degli acquedotti e delle fognature.

Ospedali. La spesa per investimenti diretti nel settore degli ospedali probabilmente si attesterà su di un livello inferiore alle previsioni (780 mld. contro 799 previsti) anche in relazione all'ipotizzato minor trasferimento di risorse da parte dello Stato che porta gli ospedali pubblici a contenere l'avvio di nuovi programmi.

Dei 780 mld. di pagamenti previsti, 170 mld. dovrebbero riferirsi ad interventi per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e per le cliniche universitarie che trovano finanziamenti specifici a carico dello Stato.

Altri Enti Amministrazione Locale. Per gli altri "Enti dell'Amministrazione locale" è stata ridimensionata in 1.150 mld. la stima iniziale di 1.900 mld.

La causa principale del mancato rispetto delle previsioni è da ricercarsi nel lento procedere dei programmi dell'edilizia pubblica abitativa che fanno capo agli IACP. In particolare si sottolineano le difficoltà incontrate nella realizzazione dei programmi del primo biennio del piano decennale ed il ritrovato avvio dei programmi del secondo biennio.

Fra le ragioni principali di tale andamento insoddisfacente si ritiene vadano evidenziate:

- le vicende legate al rinnovo delle assemblee regionali, che hanno bloccato, in numerose regioni, l'attività programmatoria e di localizzazione degli interventi costruttivi, appesantendo una fase del procedimento di realizzazione dei programmi edilizi pubblici già di per sé complessa e molto articolata;
- il fatto che la tradizionale strozzatura costituita dalla difficoltà di reperimento delle aree - ascrivibile soprattutto alla carenza della strumentazione urbanistica dei Comuni ed al mancato coordinamento tra i programmi costruttivi e i programmi di acquisizione e urbanizzazione delle aree - è stata aggravata dalla situazione di incertezza circa la misura defi-

nitiva dell'indennità di esproprio verificatasi a seguito della nota sentenza della Corte Costituzionale.

Lo stesso allungamento dei tempi di realizzazione dei programmi, in presenza di forti aumenti nei costi di costruzione, costituisce fattore indiretto di ulteriore rallentamento. Infatti, gli Enti attuatori, in tale situazione, tendono ad essere estremamente cauti nell'avviare nuove opere stante l'incertezza circa l'entità e i tempi di concessione delle ricariche finanziarie necessarie per il mantenimento dell'entità fisica dei programmi originari.

Enel. L'Enel, a parte le note difficoltà sperimentate nel far decollare gli investimenti nel settore delle centrali nucleari, ha incontrato nell'esercizio in corso estreme difficoltà a portare avanti i programmi tradizionali di investimento, causa difficoltà di ordine finanziario. Secondo quanto dichiarato recentemente dall'Ente medesimo la gravità della situazione economico-finanziaria lo avrebbe costretto a sospendere gli investimenti in attesa degli opportuni provvedimenti per il riequilibrio della sua gestione, per cui il dato indicato di 3.300 mld. è un tetto massimo che, probabilmente, non potrà essere raggiunto.

La previsione per il 1982

La complessa azione di politica economico-finanziaria impostata per il 1982, tendente a favorire il rientro dall'inflazione in un clima di tenuta dell'occupazione e del reddito, trova la sua base nell'azione diretta a sostenere lo sviluppo delle spese di investimento.

La realizzazione dei programmi in corso ai diversi livelli della P.A. e degli Enti del S.P.A. non troveranno pertanto ostacoli alla loro realizzazione sul piano delle disponibilità finanziarie. Parimenti sul piano delle autorizzazioni di spesa in c/competenza si sono creati gli spazi per l'impostazione di nuovi programmi, in coerenza con gli indirizzi del Piano a medio termine, che consentiranno nei prossimi anni di potenziare ulteriormente la ripresa degli investimenti pubblici, che ha avuto origine a partire dal 1979 a seguito della impostazione del "programma di emergenza", del "programma di interventi straordinari per il triennio 1979-81" e delle disposizioni in materia di finanziamento degli investimenti sul piano degli Enti locali.

Stato ed Aziende Autonome

La spesa per investimenti diretti a carico dello Stato e delle Aziende Autonome, prevista in 6.830 mld., con un incremento del 48,3 per cento sulle previ-

sioni finali per il 1981, è stata stimata sulla base di una riconsiderazione prudenziale delle autorizzazioni di cassa del d.d. legge di Bilancio 1982 a legislazione costante.

Per quanto riguarda le Amministrazioni dello Stato, si prevede che continuino a svilupparsi, più o meno sul ritmo del 1981, i programmi in materia di edilizia pubblica e di opere idrauliche, mentre acquistino maggiore dimensione quelli in materia di opere marittime, igienico-sanitarie ed aeroportuali.

Per quanto riguarda le Aziende Autonome la fortissima espansione sconta, essenzialmente l'entrata in attuazione del "programma integrativo" delle Ferrovie dello Stato, di cui alla legge 17/1981.

Si prevede altresì che si realizzi, nel corso dell'esercizio, un maggior coordinamento nel settore delle telecomunicazioni, che possa imprimere maggior slancio alla realizzazione dei programmi di settore e quindi anche a quello delle Aziende di Stato dei servizi telefonici.

Cassa per il Mezzogiorno. La previsione di una erogazione di 3.000 mld. per investimenti diretti nel 1982 è riferita essenzialmente alla maturazione di impegni a valere su disponibilità finanziarie pregresse e sconta una capacità di spesa non influenzata dalla introduzione delle

modifiche legislative in discussione riguardo alle modalità dell'intervento straordinario ed all'assetto strutturale dell'apparato ad esso preposto.

Enti dell'Amministrazione locale ed ospedali. Per le Regioni la previsione di spesa di 1.270 mld. si basa sull'assunto che continui nel 1982 la tendenza delineatasi in questo settore negli esercizi precedenti.

Per i Comuni e Province, sia pure con il margine di approssimazione dovuto alla scarsità delle informazioni, si ritiene che la previsione di pagamenti di 6.200 mld. rifletta realisticamente le possibilità di spesa degli Enti in relazione al volume di mutui accesi negli anni precedenti ed ai finanziamenti previsti da leggi speciali.

Nel 1982 dovrebbero, infatti, entrare a regime le leggi: 650/1979 (antiinquinamento), 25/1980 (programma straordinario di edilizia abitativa) ed i provvedimenti a favore delle zone terremotate della Campania e della Basilicata, nonché il fondo per investimenti istituito con la legge 153/1981.

In particolare per la legge 25/1980 le innovazioni procedurali, organizzative e progettuali introdotte, consentiranno di ridurre al minimo i tempi necessari per la realizzazione degli interventi.

Per gli ospedali le previsioni per il 1982 tengono conto dell'attivazione che il settore avrà in relazione alle necessità di ricostruzione e riattivamento degli ospedali nelle zone colpite dal terremoto.

Altri Enti Amministrazione Locale. Per quanto concerne la previsione di spesa di 1.400 mld. di cui agli "altri Enti dell'Amministrazione locale" trattasi di una stima prudenziale formulata dal Ministero dei Lavori Pubblici sulla base della capacità di investimento degli IACP. Tale valutazione si fonda sulle indicazioni ormai numerose circa l'effettiva capacità di spesa del sistema dell'edilizia residenziale pubblica e circa i lunghi tempi di attuazione dei programmi avviati col piano decennale (i cui ritardi, registratisi nella fase d'avvio, si ripercuoteranno sulle fasi successive).

Anche l'eventuale attenuazione delle strozzature (quale quella del reperimento di aree urbanizzate) che attualmente ostacolano la sollecita attuazione dei programmi ed il varo dei provvedimenti di rilancio della edilizia prevista dal Piano triennale non si ritiene possano incidere, in misura significativa, sul livello della spesa per investimenti nel settore entro il 1982, stante la difficoltà di comprimere i tempi occorrenti per gli

adempimenti (localizzazione, progettazione, affidamenti dei lavori) preliminari alla esecuzione delle opere.

Enel. La previsione di spesa di 4.000 mld. per investimenti, avanzata dall'Enel, rimane largamente condizionata dal risanamento della situazione economico-finanziaria dell'Ente.

3.1.4 Il Fondo investimenti e occupazione

I problemi del Mezzogiorno, l'aumento del tasso strutturale di disoccupazione, la pesante dipendenza dall'estero in molti settori nonché la sfida tecnologica dei paesi più sviluppati e di alcuni fra quelli emergenti richiedono uno spostamento della spesa complessiva a favore degli investimenti ed una riqualificazione degli stessi. Questa necessità, del resto già ampiamente riconosciuta dal Piano (1981-83), ha portato alla costituzione del Fondo investimenti, 5.000 miliardi di spese previste per il 1982.

Il Fondo investimenti trova anche giustificazione in un'ottica di più breve periodo in quanto gli investimenti hanno anche degli effetti sull'andamento congiunturale e sull'occupazione. L'esistenza del Fondo potrebbe facilitare l'utilizzazione ottimale dello strumento costituito dalla spesa pubblica per investimenti al fine di contrastare eventuali "maggiori" deviazioni dei livelli produttivi da quelli ipotizzati.

Ove tuttavia le parti sociali dovessero assumere un tipo di comportamento che di fatto ostacola il raggiungimento dell'obiettivo prefissato in termini di inflazione il Governo si riserva di utilizzare il Fondo in direzione compensativa.

Anche se il Governo non esclude la possibilità di un uso in questo senso del Fondo, esso non nasconde le sue preferenze per un utilizzo in direzione di maggiori investimenti per la risoluzione dei problemi strutturali e tecnologici di cui si è detto e per il sostegno dell'occupazione.

3.2 I flussi monetari e creditizi

Nel corso dei primi sei mesi del 1981 il grado di restrizione della politica monetaria si è andato accentuando in parte per una serie di misure prese dalle autorità monetarie ed in parte per la distruzione di base monetaria attraverso il canale estero. Fra le principali misure restrittive vanno menzionate l'introduzione del massimale all'indebitamento netto verso l'estero delle aziende di credito ed il rinnovo del massimale sugli impieghi in lire in gennaio, l'aumento del tasso di sconto dal 16,5 per cento al 19 per cento in marzo e l'introduzione del deposito vincolato infruttifero del 30 per cento del controvalore in lire della valuta estera acquistata in maggio.

La distruzione di base monetaria attraverso il canale estero è stata particolarmente accentuata nel primo trimestre dell'anno, ma la tendenza si è invertita ad aprile dopo il riallineamento della lira all'interno del Sistema Monetario Europeo e soprattutto a partire da giugno dopo l'introduzione del deposito infruttifero vincolato sull'acquisto di valuta estera che da un lato ha fortemente ridotto le importazioni

di beni e servizi e dall'altro ha indotto gli importatori italiani a finanziarsi all'estero. Le riserve in valute convertibili che erano diminuite da 10,9 a 5,5 miliardi di dollari tra fine 1980 e maggio 1981 sono risalite a 9,1 miliardi a fine agosto.

Nonostante le misure anzidette, nei 12 mesi terminanti a giugno 1981 il tasso di aumento della base monetaria al netto dei depositi postali è stato del 16 per cento circa contro il 14 per cento circa nei 12 mesi terminanti a dicembre 1980, soprattutto a causa della forte pressione sui mercati monetario e finanziario esercitata dal dilatarsi del fabbisogno di cassa del Tesoro. Quest'ultimo è infatti passato da circa 10.900 miliardi di lire nei primi sei mesi del 1980 a circa 22.250 mila miliardi nei primi sei del 1981. Ciò ha determinato nei 12 mesi terminanti a giugno un aumento del 37 per cento circa della componente Tesoro della base monetaria (al lordo dei depositi postali) contro il 16 per cento circa nei 12 mesi terminanti a dicembre del 1980.

L'aumento della base monetaria totale sarebbe stato più elevato qualora il deposito infruttifero vincolato sull'acquisto di valuta estera non avesse distrutto base monetaria per circa 2.200 miliardi di lire a fine giugno 1981, 4.300 miliardi a fine luglio e 5.500 miliardi a fine agosto.

Il tasso di crescita degli aggregati monetari è rallentato solo marginalmente da dicembre 1980 a giugno 1981 passando da 12,7 per cento a 11,0 per cento per quanto riguarda M2 e da 17,3 per cento a 16,7 per quanto riguarda M3. Dal confronto dei tassi di aumento della base monetaria totale e dei tassi di aumento della moneta si rileva che i moltiplicatori della base monetaria sono diminuiti nei sei mesi in esame.

L'aumento del grado di restrizione della politica monetaria è evidenziato soprattutto dall'andamento dei tassi di interesse sia a breve che a lungo termine. Dopo l'aumento del tasso di sconto dal 15 per cento al 16,50 deciso a fine settembre 1980 il tasso posticipato sui BOT a 3 mesi era rimasto sostanzialmente stabile, lievemente al di sotto del 17 per cento. Ma a fine giugno, dopo l'ulteriore aumento del tasso di sconto di marzo si ragguagliava al 19,30 per cento. Analogamente il tasso di rendimento dei Buoni del Tesoro Poliennali è aumentato dal 16 per cento circa a ottobre 1980 a quasi il 20 per cento a giugno 1981. In presenza di un tasso di inflazione che non mostrava chiare tendenze né all'aumento né alla diminuzione, i tassi di interesse reali, cioè depurati dall'inflazione, sono pertanto aumentati nel corso dei primi sei mesi dell'anno. Tali sviluppi non possono non avere effetti

di contenimento sulla domanda aggregata nel corso dell'anno.

L'andamento ascendente dei tassi di interesse sui BOT, in presenza dei tassi passivi praticati dalle banche che tendevano ad aumentare più lentamente, ha determinato una diminuzione in valore assoluto dei depositi dei clienti pari a circa 8.100 miliardi di lire nei primi sei mesi dell'anno contro una diminuzione di circa 2.300 miliardi nel corrispondente periodo del 1980. A causa del calo dei depositi le aziende di credito hanno ceduto nei primi sei mesi del 1981 di BOT per circa 10.550 miliardi di lire.

Il pubblico, invece, ne acquistava per un ammontare pari a 14.350 miliardi nei primi 4 mesi del 1981 contro 11.800 circa nello stesso periodo dell'anno precedente. Tra gli acquisti di BOT è cresciuta la quota di quelli a dodici mesi per il tendenziale appiattimento della curva dei rendimenti. La composizione degli investimenti è notevolmente cambiata perché all'aumento degli acquisti di BOT si è associata una significativa ripresa degli acquisti di titoli a media scadenza, soprattutto di CCT a tasso variabile, ma anche di BTP. L'espansione degli investimenti in titoli da parte del pubblico ed il miglioramento della loro struttura per scadenza si spiegano con l'aumento dei loro rendimen-

ti giunti su livelli molto elevati sia in assoluto sia in relazione ai precedenti massimi, con l'introduzione dei CCT assistiti da un nuovo più efficace meccanismo di indicizzazione e dotati di un rendimento superiore a quello dei BOT e con l'emissione di BT biennali. Il collocamento di titoli a medio termine degli istituti di credito speciale ha infine tratto vantaggio dalla rimozione della discriminazione fiscale a danno delle obbligazioni. Infine è aumentata la propensione del pubblico ad investire in azioni favorita dall'aumento dell'indice azionario, che è salito 29 per cento circa nei primi sei mesi del 1981 contro il 17 per cento circa nel corrispondente periodo dell'anno precedente.

La convenienza da parte dei risparmiatori a spostarsi dai depositi bancari verso i BOT e le azioni ha coinciso con la convenienza delle imprese a soddisfare la loro necessità di fondi in maniere diverse rispetto al passato, in un'ottica tendente a minimizzare il costo complessivo del capitale. Infatti, i livelli elevati dei tassi sugli impieghi bancari in lire nonché i massimali esistenti per il credito bancario, sia in lire che in valuta estera, hanno suggerito un maggiore ricorso alle accettazioni bancarie, ai crediti di firma, al credito erogato dagli istituti speciali, all'indebitamento diretto all'estero, ed al mercato azionario.

L'espansione dei prestiti bancari è fortemente rallentata nel primo semestre di quest'anno in particolare dopo che, alla fine di gennaio, è stato annunciato il nuovo massimale, con aree di esenzione fortemente ridotte. L'aumento dei prestiti è stato di 3.700 mld., mentre toccò gli 8.700 mld. nel primo semestre 1980, al culmine della fase ciclica di espansione; il tasso di crescita, depurato della stagionalità, è sceso al 13 per cento in ragione annua ed è stato inferiore a quello previsto. La pressione della domanda di credito, pur diminuita rispetto all'anno precedente, si è indirizzata, come si è detto, su forme alternative di finanziamento delle imprese; in particolare, le accettazioni bancarie collocate presso il pubblico sono state stimate dalle autorità in circa 1.300 miliardi nei soli primi tre mesi dell'anno ed ha suggerito l'introduzione di limiti alla capacità di ciascuna azienda di credito di rilasciare crediti di firma.

Per quanto riguarda gli impieghi degli istituti di credito speciale sull'interno essi sono aumentati di circa 5.200 miliardi nei primi sei mesi dell'anno contro circa 2.650 nel corrispondente periodo dell'anno scorso. In presenza di stretti vincoli all'espansione del credito bancario, l'aumento del credito speciale, particolarmente intenso nel comparto mobiliare a tasso di mer-

cato, è anche connesso all'accelerazione dei consolidamenti dei prefinanziamenti erogati dalle aziende di credito; inoltre, tenendo conto che parte del credito erogato dagli istituti mobiliari è a breve termine, l'espansione dell'attività di questi istituti ha in qualche modo sostituito i prestiti bancari.

Anche i prestiti diretti ottenuti sui mercati esteri si sono notevolmente accresciuti: si può stimare che nel primo semestre siano affluiti al sistema produttivo prestiti per 3.500 miliardi, contro 1.200 nello stesso periodo del 1980.

Infine, come già accennato in precedenza, si è accresciuta la raccolta azionaria.

L'esistenza di molteplici canali attraverso i quali come si è visto il settore privato ed il sistema bancario riescono ad evadere parzialmente o aggirare i limiti posti alla crescita degli impieghi nonché l'elevato divario che si è venuto a creare tra tassi attivi e passivi delle banche sottolinea la necessità di continuare l'azione iniziata con il cosiddetto "divorzio" valutando anche l'opportunità di scegliere come obiettivi intermedi della politica monetaria aggregati più ristretti che possano essere più facilmente controllabili e abbiano rilevanza ai fini del controllo dell'inflazione.

Il credito totale interno si è accresciuto nei primi sei mesi del 1981 di 29.900 miliardi, con un tasso di incremento (18 per cento in ragione d'anno) superiore di 2 punti a quello programmato; la quota assorbita dal settore statale è salita al 71 per cento dal 46 per cento nel primo semestre 1980. Nei dodici mesi terminanti a giugno il CTI ha raggiunto 70.400 mld., contro 54.500 nel corrispondente periodo dell'anno precedente.

Prospettive per l'intero anno 1981

Nel secondo semestre del 1981 lo sviluppo degli aggregati monetari e creditizi continuerà ad essere fortemente influenzato soprattutto dall'andamento del fabbisogno di cassa del settore statale. La gestione della politica monetaria sarà resa inoltre più difficile dalla scadenza dei depositi infruttiferi vincolati per l'acquisto di valuta estera e dall'andamento incerto della bilancia dei pagamenti.

Da un lato la eventuale distruzione di liquidità attraverso il canale estero tenderà a riaggiustare la bilancia dei pagamenti aumentando il grado di restrizione monetaria, dall'altra però esiste un livello di guardia delle riserve in valuta convertibili al di sotto del quale sarà pericoloso scendere.

Il tasso di crescita dei depositi bancari, vista la proroga della normativa riguardante il deposito infruttifero sui pagamenti all'estero, dovrebbe mantenersi al di sotto del 9 per cento nell'intero anno in corso. Valutando in 4.000 miliardi circa l'ammontare del deposito infruttifero, l'espansione dei prestiti bancari potrebbe superare di 1.500 miliardi la previsione fatta all'inizio dell'anno, per la facoltà data alle banche di finanziare in parte lo stesso deposito obbligatorio; la crescita dei prestiti bancari non dovrebbe comunque superare il 14 per cento (18.000 miliardi); l'accelerazione rispetto ai primi sei mesi è spiegata dalle necessità finanziarie create dal deposito all'importazione.

Anche se il ritmo di crescita del credito speciale è andato riducendosi nell'arco del primo semestre rispetto ai livelli toccati al termine del 1980 e nei primi mesi del corrente anno, le indicazioni fornite dalle domande pervenute ed accolte dagli istituti di credito speciale fanno ritenere che il tasso di sviluppo degli impieghi per l'intero anno non dovrebbe contrarsi in modo rilevante rispetto al valore raggiunto nei primi sei mesi (18 per cento su base annua e dati destagionalizzati). L'espansione dei finanziamenti dovrebbe pertanto risultare intorno a 11.500 miliardi.

Il fabbisogno complessivo del settore statale ha raggiunto a fine settembre i 34.000 miliardi; proseguendo la tendenza in atto esso potrebbe superare a fine anno i 48.000 miliardi, rispetto ai 43.000 previsti. In questa ipotesi, dato il minor ricorso ai debiti esteri e la diminuita importanza delle operazioni di consolidamento dei debiti pregressi, l'effettiva domanda di fondi del settore statale sul mercato interno potrebbe raggiungere i 44.000 miliardi, a fronte dei 36.000 a suo tempo previsti, ove non subentrassero provvedimenti correttivi di tale dinamica (cfr. Tav. 8).

TAV. 8 ATTIVITA' FINANZIARIE SULL'INTERNO DEL SETTORE
NON STATALE.

(Variazioni percentuali)

<u>ATTIVITA' FINANZIARIE</u>	<u>1979</u> <u>1978</u>	<u>1980</u> <u>1979</u>	<u>1981</u> <u>1980</u>
Circolante	13,9	17,0	15,8
Depositi postali	28,8	5,8	9,2
Depositi bancari	19,9	13,1	8,7
Attività liquide (M2)	20,3	12,6	9,3
Altri depositi e buoni fruttiferi..	3,4	13,8	24,3
BOT	83,7	84,0	81,8
Titoli a reddito fisso	89,8	-0,3	-
Deposito infruttifero valuta.....	-	-	-
TOTALE SULL'INTERNO	25,2	16,4	17,6

La consistenza delle attività finanziarie in lire del settore non statale, al netto di quelle vincolate come deposito infruttifero, dovrebbe diminuire, in rapporto al reddito, di circa un punto rispetto al 1980, non tenendo conto del possesso di nuove forme di attività e l'accresciuta acquisizione di certificati azionari.

Stime per il 1982

Lo sviluppo dei flussi finanziari nel 1982 sarà condizionato da tre fattori: l'andamento del fabbisogno pubblico, la restituzione agli operatori di circa 4.000 miliardi di attività bloccate dal deposito sulle importazioni e l'andamento della bilancia dei pagamenti. Quest'ultima presenta notevoli incertezze sia per quanto riguarda la parte corrente, il cui disavanzo è attualmente previsto in 9.000 miliardi di lire circa, sia soprattutto per i movimenti di capitale legati a loro volta al tasso di interesse americano oltre che al grado di restrizione monetaria in Italia.

Le autorità monetarie hanno sottoposto al CIPE la proposta di stabilire una espansione del credito totale interno nel corso del 1982 dell'ordine di 73.000 miliardi circa, inclusi i 4.000 miliardi del deposito all'importazione.

Lo sviluppo degli aggregati monetari M1 ed M2 sarà fortemente condizionato dall'andamento dei tassi di interesse. Sia per la riduzione dell'inflazione interna sia per il calo dei tassi americani il tasso sui BOT potrà probabilmente scendere; ciò dovrebbe arrestare il calo dei depositi bancari ed anzi è probabile una inversione della tendenza ora in atto.

3.3 La politica tariffaria

Il persistere di un elevato tasso di inflazione e la situazione politica, che ha ritardato o rinviato l'adozione di taluni provvedimenti, non hanno sempre consentito di attuare nel corso del 1981 una politica tariffaria coerente con i principi indicati nel Piano (1981-83). Si è assistito pertanto in taluni settori ad un peggioramento della situazione economico-finanziaria anche se si valuta di realizzare nel corso dell'esercizio un incremento complessivo del gettito (per espansione dei servizi e aumenti tariffari) dell'ordine del 27 per cento. Per i principali servizi le Tavv. 9 e 10 riportano l'andamento del gettito nel triennio 1979-81.

Nel settore elettrico, pur prevedendosi per il 1981 un incremento medio del gettito tariffario del 30,5 per cento, di cui il 3,0 per cento dovuto all'incremento dei consumi ed il 26,7 per cento all'aumento dei prezzi, si è registrato un ulteriore peggioramento della situazione economico finanziaria dell'ENEL, che ha risentito fundamentalmente di due fatti: il ritardo con cui si è provveduto ad adeguare il sovrapprezzo termico all'aumento intervenuto nel costo dell'olio combustibile (il provvedimento è stato preso a partire dall'1.6.1981, mentre le variazioni di prezzo

(in miliardi di lire)

SERVIZI	1979 (1)			1980 (1)			1981 (2)					
	valore assoluto	Incr. % 1979/1978		valore assoluto	Incr. % 1980/1979		valore assoluto	Incr. % 1981/1980				
		q.	P.		tot.	q.		P.	tot.	q.	P.	tot.
TARIFFE ELETRICHE												
Totale ENEL	5.177,0	6,4	11,7	18,9	7.513,0	4,5	38,9	45,1	9.604,0	3,0	26,7	30,5
Usi domestici	1.321,0	7,3	11,4	19,5	1.938,0	4,5	40,4	46,7	2.671,0	5,9	30,1	37,8
Altri usi	3.856,0	6,1	11,9	18,7	5.575,0	4,5	38,4	44,6	7.133,0	2,0	25,4	27,9
TARIFFE TELEFONICHE												
Totale	3.114,4	13,6	-	13,6	3.987,6	11,8	14,5	28,0	5.152,9	7,8	19,9	29,2
ASST	503,9	11,7	-	11,7	522,4	14,9	2,3	17,6	699,6	2,2	15,6	18,1
SIP	2.520,3	13,0	-	13,0	3.295,0	11,2	17,5	30,7	4.318,3	8,2	21,2	31,1
ITALCABLE	90,2	27,0	-	27,0	100,2	22,2	-	22,2	135,0	27,2	5,9	34,7
TARIFFE POSTALI												
Totale	1.713,3	22,1	-	22,1	1.692,5	10,5	-	10,5	2.400,7	8,3	17,2	26,9
Proventi servizi	1.400,7	24,9	-	24,9	1.531,5	9,3	-	9,3	2.001,3	9,8	19,0	30,7
Rimborsi per servizi a Enti pubblici	312,6	10,7	-	10,7	361,0	15,5	-	15,5	399,4	1,1	9,4	10,6
CANONE RAI-TV												
Totale	320,9	5,1	-	5,1	427,8	14,4	16,5	33,3	556,7	4,2	24,9	30,1
TARIFFE FERROVIARIE												
Totale FF.SS. (7)	1.231,7	3,2	13,1	16,7	1.453,5	- 1,0	19,3	18,0	1.646,9	0,7	12,6	13,3
Merci	500,3	6,6	11,3	18,7	600,3	0,9	10,9	19,9	676,5	-	12,7	12,7
Viaggiatori	722,6	1,8	13,1	15,1	843,7	- 1,9	19,0	16,8	959,7	1,0	12,6	13,7
Bagagli	8,5	3,1	35,2	39,3	9,5	-	11,8	11,8	10,7	-	12,7	12,7

(1) Dati consuntivi.

(2) Previsioni finali.

(3) Le previsioni finali 1981 scontano che non vi siano ulteriori aumenti dopo quelli decisi con provv. CIP 26/1981.

(4) Le previsioni finali per il 1981 scontano che non vi siano nell'anno nuovi aumenti dopo quelli decisi con il provv. CIP 24/1981. Il

gettito esposto è al lordo delle somme che dovranno essere trasferite alla Cassa Conguaglio, istituita con il provv. CIP 24/1981, (stimate in

368,6 mld. dei quali 310 ai sensi art. 3/1c e 58,6 ai sensi art. 3/2c).

(5) Le previsioni finali per il 1981 scontano che non vi siano nell'anno nuovi aumenti dopo quelli decisi con il provv. CIP 24/1981.

(6) Le previsioni finali per il 1981 scontano che non vi siano nell'anno nuovi aumenti dopo quelli decisi con il provv. CIP 24/1981. Il

gettito esposto è al lordo delle somme che dovranno essere trasferite alla Cassa Conguaglio (stimate in 26,2 mld., dei quali 20 ai sensi art. 3/1c

e 6,2 ai sensi art. 3/2c).

Fonte: dati forniti dalle singole Aziende.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 10 ANDAMENTO GETTITO TARIFFARIO PRINCIPALI SERVIZI A TARIFFA DOCALE DAL 1979 AL 1981

(in miliardi di lire)

SERVIZI	Fatturato 1979 (1)				Fatturato 1980 (2)				Fatturato 1981 (2)			
	valore assoluto	Increm. %		tot.	valore assoluto	Increm. %		tot.	valore assoluto	Increm. %		tot.
		q.(3)	p.(4)			q.(3)	p.(4)			q.(3)	p.(4)	
Tariffe acquedottistiche	216,7	5,8	23,8	31,--	264,3	3,3	18,1	22,--	322,3	3,3	18,1	22,0
Tariffe elettriche	366,9	1,7	15,2	17,3	431,7	0,4	17,2	17,7	508,3	0,4	17,3	17,8
Tariffe gas	374,7	7,7	23,4	32,9	513,--	9,6	24,8	36,9	702,3	9,6	24,9	36,9
Tariffe trasporti pubblici	436,1	0,02	11,4	11,5	543,6	2,9	21,2	24,7	677,6	2,9	21,2	24,7

(1) Dati consuntivi.

(2) Dati stimati.

(3) L'incremento percentuale in quantità è stato calcolato sulla base dell'andamento medio della produzione dei vari settori.

(4) L'incremento percentuale dei prezzi è calcolato sulla base dell'andamento tariffario medio dei vari settori.

Fonte: CISPEL ufficio statistico organizzativo.

hanno cominciato a verificarsi sino dal 1980) e la ritardata approvazione del provvedimento relativo all'aumento del fondo di dotazione.

L'alto costo raggiunto dall'energia elettrica nel nostro Paese consegue alla squilibrata struttura produttiva del settore che ci vede dipendenti dal petrolio per il 58,4 per cento e potrà trovare soluzione solo nel medio e lungo periodo ove si provveda a realizzare gli investimenti atti a ridurre la nostra dipendenza da tale fonte d'energia.

Nel breve periodo l'andamento delle tariffe è strettamente dipendente dall'andamento del prezzo in lire del petrolio. I ritardi negli adeguamenti tariffari, a meno che non siano immediatamente compensati da sovvenzioni pubbliche, non fanno altro che aggravare la situazione determinando, attraverso un maggiore indebitamento dell'Ente, una forte espansione degli oneri per interessi.

Nel settore telefonico ha trovato attuazione la complessa operazione - decisa in sede CIPE - tendente ad assicurare già nel 1981 l'equilibrio economico della concessionaria SIP in modo da consentire la realizzazione dei programmi di investimento dell'azienda.

Più precisamente attraverso l'IRI e la Finanziaria STET si è provveduto ad aumentare il capitale so-

ciale della SIP di 800 miliardi (dei quali 560 sono stati corrisposti a fine 1980 ed i rimanenti 240 nel mese di settembre 1981); con i provvedimenti del novembre 1980 sono state revisionate le tariffe, mentre nel giugno 1981 è stato deciso un sovrapprezzo di L. 15 sugli impulsi eccedenti la fascia sociale ed è stata creata una Cassa Conguaglio che consente di mantenere l'unità della struttura tariffaria del settore telefonico, perorando però gli oneri sopportati dall'A.A.S.S.T., dall'Italcable e dalla SIP.

Nel corso del 1981 il complessivo gettito tariffario delle tre Aziende è previsto aumentare del 29,2 per cento di cui il 20 per cento circa in relazione ad incrementi tariffari.

Nel settore ferroviario non sono stati praticati nel corso del 1981 aumenti tariffari. L'incremento nel gettito del 13,3 per cento che si prevede di realizzare nel corso dell'anno è la risultante di un aumento del traffico dello 0,7 per cento e di un incremento dei prezzi del 12,6 per cento che riflette l'andata a regime degli aumenti tariffari decisi nel corso del 1980.

Nel settore postale, in cui le tariffe erano ferme dall'ottobre 1976 sono entrati in attuazione in due fasi (1° gennaio e 1° ottobre 1981) le nuove tariffe predisposte con il D.P.R. n. 878 del dicembre 1980. Si

prevede che i proventi dei servizi aumenteranno nel corso del 1981 del 30,7 per cento di cui il 9,8 per cento per espansione dei consumi e il 19 per cento per incrementi tariffari.

Per quanto concerne la RAI-TV l'espansione degli introiti prevista nella misura del 30,1 per cento è dovuta per il 4,2 all'espansione del servizio e per il rimanente 24,9 per cento all'andata a regime dell'aumento del canone, entrato in vigore il 1° settembre 1980. Il precedente aumento tariffario risale al febbraio 1977?

Circa l'andamento del gettito tariffario dei servizi pubblici su base locale non si dispone di dati contabili. Secondo stime fornite dalla CISPEL si valuta che nel 1981 il fatturato registrerà mediamente un incremento del 23 per cento, di cui il 20 per cento circa dovuto ad aumenti tariffari. In particolare il settore dei trasporti ha registrato mediamente un aumento del fatturato tariffario del 24,7 per cento di cui il 21,2 per cento in relazione ad incrementi della tariffa media; il settore degli acquedotti un aumento del 22 per cento di cui il 18,1 per cento per incrementi tariffari; quello dell'elettricità del 17,8 per cento, di cui il 17,3 per cento per incrementi tariffari ed infine quello del gas, un incremento del 36,9 per cento di cui il 24,9 per aumento tariffe.

Stime per il 1982

Per il 1982, l'orientamento del Governo è di attuare una politica tariffaria tale che l'incremento dell'indice medio ponderato delle tariffe si mantenga entro il tasso di inflazione programmato del 16 per cento.

Tale obiettivo potrà essere ottenuto mediante opportuni e differenti aumenti gradualmente nel tempo di ciascuna tariffa, tenendo conto dell'equilibrio dei conti economici delle aziende e dell'andamento dei costi, in particolare di quelli delle fonti di energia.

I dati forniti dalle singole Aziende sul gettito tariffario per il 1982 - fatta eccezione per le Ferrovie - sono "a legislazione costante" e si presentano come segue (incrementi percentuali):

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	
	previsto	previsto	trascinamento
<u>elettriche</u>	28,5	9,6	7,9
<u>telefoniche</u>	25,9	2,5	1,3
<u>postali</u>	30,3	20,5	21,0
<u>RAI-TV</u>	52,4	--	--
<u>FF.SS.</u>	6,5	14,3	--
Totale	27,8	8,2	5,7
<u>Incidenza prezzi consumo</u>	0,7	0,2	0,6

Come si vede - limitatamente ai servizi a tariffa nazionale di cui si hanno precise indicazioni - gli incrementi riconducibili a tariffa sono in media al di sotto del tasso di inflazione programmato, anche tenendo conto dell'effetto di trascinamento della media 1981 sulla media 1982.

Nel complesso, il realizzarsi di incrementi tariffari nell'entità prospettata dalle singole Aziende - tenuto conto degli incrementi realizzati nel 1981 e dei relativi effetti di trascinamento per il 1982 - condurrebbe ad un aumento medio annuo per le tariffe considerate dell'8,2 per cento (6 per cento se si escludono le Ferrovie) con un contributo alla crescita dell'indice generale dei prezzi al consumo (intera collettività) dello 0,23 contro uno 0,72 che si avrebbe nel 1981 sempre nell'ipotesi a legislazione costante.

Affinché le informazioni sopra riportate sull'effetto di trascinamento abbiano carattere di completezza e divengano un vero e proprio quadro di comando e di verifica nel corso della lotta all'inflazione, i calcoli sono stati estesi all'intero paniere che forma l'indice dei prezzi al consumo.

Le valutazioni presentano margini di imprecisione, dovuti al fatto che per molti prezzi non si conosce la evoluzione per l'ultima parte del 1981 e quindi non è possibile il calcolo preciso della media dell'anno e la valutazione dell'effetto di trascinamento per la media del

1982. Per agevolare il superamento di questa incertezza si è proceduto a due elaborazioni: la prima, riportata nella colonna A della Tavola 11, è basata sull'ipotesi che i prezzi restino immutati da fine giugno 1981 per il resto dell'anno; la seconda, riportata nella colonna B, è basata sull'ipotesi di una determinata evoluzione coerente con le previsioni macroeconomiche o settoriali avanzate in altre parti di questa Relazione. Differiscono perciò, in materia di tariffe e canoni, dalle valutazioni delle Aziende che sono, come detto, a legislazione invariata.

Ovviamente la colonna A potrebbe avere un significato operativo solo per le tariffe e i prezzi amministrati, ma non per il resto dei beni compresi nell'indice dei prezzi al consumo, in quanto le variazioni mensili sono fuori dal diretto controllo delle autorità. Ma lo scopo perseguito con le valutazioni è solo quello di ottenere, attraverso il confronto tra le due colonne, una prima stima degli scarti possibili nella incidenza sul 1982 dell'effetto di trascinamento e quindi dello spazio lasciato agli aumenti di tariffe nel 1982 in sede di decisioni di attuazione della citata politica dell'inflazione programmata.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 11

V O C I	base '80 = 100 Peso % sul tot.	% 1980 1979	Ipotesi % 1981/80		Effetti trasciam. media 1982		Spazio aumento media 1982	
			A	B	A	B	A	B
• <u>Ripartizione per categoria di consumi:</u>								
1.1 Alimentazione	33,94	+ 15,6	+ 14,1	+ 17,9	+ 1,9	+ 8,6	+ 13,7	+ 6,8
1.2 Abbigliamento	10,18	+ 20,7	+ 14,4	+ 19,2	+ 1,3	+ 11,9	+ 14,4	+ 3,6
1.3 Energia	6,64	+ 42,6	+ 23,5	+ 30,6	+ 3,2	+ 26,4	+ 12,3	-
1.4 Abitazione	4,13	+ 20,2	+ 12,7	+ 17,5	+ 0,5	+ 9,5	+ 15,3	+ 5,8
1.5 Beni e servizi vari	45,11	+ 23,0	+ 15,6	+ 18,9	+ 1,7	+ 3,7	+ 14,0	+ 11,8
• <u>Ripartizione per natura del prezzo:</u>								
2.1 Amministrati e tariffe *	17,66	+ 19,7	+ 14,9	+ 18,2	+ 1,0	+ 6,4	+ 14,7	+ 8,9
2.2 Sorvegliati *	12,95	+ 16,8	+ 13,2	+ 17,7	+ 1,7	+ 11,1	+ 14,0	+ 4,3
2.3 TOTALE (2.1+2.2)*	30,61	+ 18,7	+ 14,2	+ 18,0	+ 1,3	+ 8,4	+ 14,4	+ 6,9
2.4 Energetici	6,64	+ 42,6	+ 23,5	+ 30,6	+ 3,2	+ 26,4	+ 12,3	-
2.5 TOTALE (2.3+2.4)	37,25	+ 23,0	+ 15,8	+ 20,2	+ 1,7	+ 11,9	+ 14,0	+ 3,6
2.6 Prezzi "liberi"	62,75	+ 20,1	+ 15,2	+ 18,8	+ 1,7	+ 5,7	+ 14,0	+ 9,7
• <u>Prezzi al consumo</u>	100,00	+ 21,2	+ 15,4	+ 19,3	+ 1,7	+ 8,0	+ 14,0	+ 7,3

* esclusi i prodotti energetici

Fonte: ipotesi ed elaborazioni del Ministero del Bilancio e P.E. su dati ISTAT

4. L'occupazione, il costo del lavoro e la produttività
Offerta di lavoro. Anche se negli anni in corso la popolazione italiana si presenta pressoché stazionaria (essendo previsto un incremento annuo dell'1 per mille) nelle età attive, da 15 anni in avanti, essa presenta ancora una certa tendenza espansiva, (con un incremento dell'8,6 per mille nel 1981 e del 6,6 per mille nel 1984).

A tassi di attività costanti, questo incremento si traduce in un'offerta aggiuntiva di lavoro di 160 mila persone all'anno, con evidentemente una espansione della componente giovanile; i giovani di età inferiore ai 30 anni costituiscono infatti il 47 per cento nel 1981 ed il 58 per cento nel 1984 dell'aumento previsto per i rispettivi anni.

Va rilevato anche che dalla metà degli anni settanta è in atto un aumento della propensione al lavoro, soprattutto fra le donne; le più recenti indagini confermano che questo fenomeno non accenna ad attenuarsi neppure in presenza delle difficoltà create dalla crisi. In altri termini, diversamente da quanto era accaduto negli anni sessanta le forze di lavoro continuano ad espandersi molto di più di quanto sia giustificato dall'aumento delle occasioni di lavoro.

Domanda di lavoro. Le tendenze dell'occupazione confermano, anche nella presente congiuntura, la modifica strutturale di lungo periodo: persistente declino del lavoro agricolo, flessione dei dipendenti dell'industria compensata da un andamento sostenuto del fabbisogno di lavoro nelle costruzioni, continua espansione dei servizi privati e pubblici. Si consolida inoltre la ripresa del lavoro autonomo, a fronte delle difficoltà incontrate dal lavoro dipendente, soprattutto in alcuni settori dell'industria. In particolare le imprese industriali di grandi dimensioni (con stabilimenti di 500 dipendenti ed oltre) presentano nel 1981 una notevole diminuzione del fabbisogno di lavoro, che si è tradotta nella riduzione del monte ore lavorate, in linea con l'andamento della attività produttiva. Le recenti rilevazioni segnalano anche l'aumento del ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni, la sostituzione parziale del personale che lascia l'impresa. Si può notare che, nella prima parte del 1981, la CIG ha "integrato" l'equivalente del 5 per cento del monte ore dei dipendenti dell'industria.

Squilibri e linee di intervento. Per il complesso della economia la crescente inadeguatezza della domanda rispetto all'offerta di lavoro comporta un aumento del tasso di disoccupazione. Già nell'aprile del 1981 esso

supera l'8 per cento. Le prospettive delineate non lasciano affatto presumere un andamento più favorevole nei prossimi trimestri.

La disoccupazione si compone in gran parte di giovani. Si deve infatti notare che tra gli uomini in età adulta i meccanismi di garanzia della stabilità di lavoro sono molto efficaci e che tra le donne in età adulta l'incremento dell'offerta e quello della domanda di lavoro sono tra loro in equilibrio.

E' da aggiungere che gli squilibri territoriali, in una fase di ridotta propensione alle migrazioni interne, accentuano il peso della disoccupazione nelle regioni del Mezzogiorno (con un tasso dell'11,5 per cento, contro il 5,8 per cento del Centro-Nord), soprattutto tra i giovani (con un tasso specifico del 21,4 per cento per i maschi di età 14-29 anni, e del 39,0 per cento per le giovani della medesima età).

Altri problemi relativi al mercato del lavoro sono i seguenti: la permanenza di lavoratori in unità produttive non in grado di impiegarli in modo conveniente, le divergenze qualitative tra professionalità domandata e offerta, le carenze istituzionali nel sistema formativo, nella normativa del collocamento, nelle modalità contrattuali, che favoriscono in ultima analisi il diffondersi del lavoro irregolare.

All'obiettivo dell'aumento dell'occupazione sono indirizzate anzitutto le politiche volte al sostegno dello sviluppo, in coerenza con gli impegni previsti dal Piano (1981-83).

Inoltre, nonostante il rinvio imposto da un iter parlamentare molto faticoso del d.d.l. n. 760 (CD), è negli impegni del Governo provvedere al rafforzamento e all'ammodernamento dei servizi del lavoro, con la realizzazione di un sistema di osservatori, con la migliore finalizzazione delle risorse destinate alla formazione professionale, con una nuova normativa del lavoro a tempo parziale in conformità al parere favorevole espresso dal CNEL nel marzo scorso.

Costo del lavoro. Il costo del lavoro italiano, se posto a confronto con quello degli altri paesi europei, presenta singolari diversità. Con riferimento all'anno più recente, per il quale si dispone di statistiche armonizzate, cioè il 1979, il costo monetario italiano ai prezzi ed ai tassi di cambio correnti risulta inferiore del 23,9 per cento a quello degli altri otto paesi della CEE ma superiore del 18,7 per cento se corretto per la produttività. I recuperi di produttività conseguiti tra il 1978 ed il 1980 non sono stati sufficienti a correggere questi squilibri.

Nel periodo 1971-1980, il "primato italiano" dell'aumento del costo del lavoro per unità prodotta (CLUP) è ampiamente dimostrato, con un 16,4 per cento contro il 14,9 per la Gran Bretagna, l'11,2 per la Francia, il 9,5 per il Canada, il 9,4 per il Giappone, il 7,1 per gli Stati Uniti, il 5,3 per la Germania. Per il 1981 l'OCSE ha previsto per l'Italia un incremento del CLUP del 23 per cento, contro il 13 per cento per la Francia, il 12 per cento per la Gran Bretagna, il 10,5 per il Canada, il 9 per cento per gli Stati Uniti, il 6 per cento per la Germania Federale e il 5,5 per cento per il Giappone. Questo è l'indicatore che conta ai fini della competitività internazionale. A correggere tale differenziale, dovuto e all'elevata inflazione interna e alla bassa dinamica della produttività, si deve rivolgere l'impegno del Governo e delle parti sociali al fine di evitare l'emarginazione dell'Italia dall'interscambio commerciale.

Produttività. La riduzione del differenziale del CLUP con gli altri paesi può essere perseguita, nel quadro della lotta all'inflazione, sia contenendo il numeratore del rapporto, sia aumentando il denominatore, mediante una azione di recupero nella produttività.

Il nostro Paese era riuscito, fino al 1969, a ridurre il proprio storico disavanzo di produttività rispetto agli altri paesi europei; successivamente l'Ita-

lia ha segnato un vero tracollo nella produttività. Al 1979 (ultimo anno per il quale si dispone di informazioni armonizzate EUROSTAT), il livello italiano della produttività raggiungeva il 64,1 per cento del livello medio degli altri otto paesi CEE; si è tornati a quello raggiunto nel 1960 (62,3 per cento), con un declino di 10 punti rispetto al migliore risultato, raggiunto nel 1969 (72,7 per cento).

Squilibri e linee d'intervento. La possibilità di concorrere alla lotta all'inflazione correggendo la dinamica del CLUP comporta una varietà di scelte. Esse possono riguardare: gli automatismi (indicizzazione delle retribuzioni, scatti di anzianità, progressione delle carriere, retribuzione differita = indennità di fine lavoro); le voci di costo legate a decisioni discrezionali (rinnovi contrattuali per la parte economica e normativa, accordi aziendali, altri slittamenti); i contributi sociali; la produttività.

Le alternative in ordine alla contingenza riguardano:

- il mantenere invariata la normativa prevista dagli accordi del 1975;
- il modificarne alcune modalità tecniche (ad esempio riportando a 100 la base dell'indice e riproporzionando il valore del punto, allargando il paniere,

- disciplinando meglio le modalità di rilevazione dei prezzi - interni e di provenienza estera - comprensivi o meno delle imposte indirette);
- il confermare l'unicità del valore del punto di contingenza o, viceversa, provvedere alla sua parametrizzazione;
 - il predeterminare un tetto ai punti di contingenza in linea con l'obiettivo di ridurre la dinamica dell'inflazione.

Le alternative in ordine all'indennità di fine lavoro, che sono state prospettate da varie parti, vanno viste non solo nella prospettiva di un contenimento dell'inflazione ma anche tenendo conto della necessità di riservare risorse sufficienti al finanziamento del sistema pensionistico (prospettiva che aveva ispirato gli accordi interconfederali del gennaio 1977 e la legge n. 91 di quell'anno).

Per i rinnovi dei contratti nazionali e degli accordi aziendali, vi è una stretta relazione con le soluzioni accolte per la scala mobile e per l'indennità di fine lavoro. Qualora si provveda a parametrare il valore del punto di contingenza, diminuisce la necessità di operare sui minimi contrattuali una "riparametrizzazione" compensativa (del tipo di quella effettuata nel 1979). In tal modo rimarrebbe un maggiore spazio contrattuale

per altre esigenze: riconoscimenti della professionalità compensi per lavori pesanti o sgraditi, premi di produzione, ecc.

Per quanto riguarda i contributi sociali, l'esigenza di ridurre le aliquote si scontra con quella antitetica di assicurare l'equilibrio delle gestioni previdenziali. L'alleggerimento del costo del lavoro nell'industria è già avvenuto negli anni scorsi con successivi provvedimenti di fiscalizzazione dei contributi sociali nell'industria; l'impegno assunto al riguardo dallo Stato comporta nel 1982 un onere superiore a 10.000 miliardi (8.000 mld. circa per la fiscalizzazione generalizzata e 2.400 mld. per quella specifica al Mezzogiorno) corrispondente ad una aliquota media del 14,5 per cento del monte retributivo. Al tempo stesso la necessità di assicurare l'equilibrio delle gestioni previdenziali dei lavoratori dipendenti impone chiarezza nelle alternative di finanziamento. In questa prospettiva va vista anche la modifica dell'impostazione fiscale sui redditi da lavoro che va orientata - oltre che a criteri di equità - ad una valutazione dei costi e dei vantaggi relativi alle diverse soluzioni prospettate.

In altri termini, il divario tra costo complessivo a carico dell'impresa e retribuzione netta percepita dal lavoratore dovrebbe essere ridotto con la "riforma della struttura del salario"; gli interventi sui contributi sociali, sugli accantonamenti per l'indennità di fine lavoro, sulla normativa fiscale possono assumere, a questo fine, segno contrapposto.

Per incrementare la produttività debbono concorrere diverse condizioni. In generale, l'espansione produttiva e la ripresa degli investimenti costituiscono la premessa indispensabile per invertire la tendenza al declino di efficienza nelle combinazioni produttive verificatesi negli anni scorsi. In particolare, nell'ambito delle singole realtà di lavoro restano molte possibilità di ridurre sprechi e di valorizzare le risorse e le opportunità disponibili. Per questo, più che ad impegni generali, si dovrà far affidamento su accordi specifici.

PAGINA BIANCA