

PRIMA SEZIONE

(Articolo 15, legge n. 468 del 1978, terzo comma)

PAGINA BIANCA

1. — IL QUADRO ECONOMICO INTERNAZIONALE.

1.1. — *Gli sviluppi recenti.*

Nel corso del 1982 il tasso di crescita nei maggiori paesi industrializzati è rimasto molto basso rispetto alla media del triennio 1976-79 (tavola 1.1) ed anche inferiori ai livelli degli anni 1980 e 1981. Il tasso di aumento medio nei sette maggiori paesi industrializzati nel periodo 1980-82 è stimato intorno all'1 per cento. La situazione di stagnazione che perdura oramai da tre anni è un fenomeno che interessa quasi tutti i paesi considerati. Tra i maggiori paesi industriali, il Giappone presenta uno sviluppo in media più elevato, dovuto in gran parte al favorevole andamento delle esportazioni. Tuttavia, il tasso di crescita del PIL in Giappone presenta un profilo temporale nettamente decrescente, come per gli altri paesi.

L'occupazione ha risentito della debole crescita economica ed è aumentata a ritmi insufficienti nel 1980 e nel 1981, mentre è addirittura calata in molti paesi nel corso del 1982. La disoccupazione nei paesi industriali è salita dal 5 per cento nel 1979 al 6,5 per cento nel 1981, ed è stimata intorno al 7,5 per cento per il 1982 (tav. 1. 2). I forti aumenti della disoccupazione sono soprattutto il risultato della stagnazione nella domanda di lavoro troppo debole per assorbire la immissione delle nuove leve nella forza del lavoro.

La stagnazione dell'economia mondiale dal 1980 in poi è in gran parte il risultato delle politiche antinflazionistiche e di riequilibrio delle bilance dei pagamenti messe in atto a partire dal 1979 a seguito della seconda crisi petrolifera. Il debole tasso di crescita è anche dovuto all'effetto dell'inflazione sui redditi reali e sulle attività finanziarie, incluso ovviamente quello derivante dall'aumento del prezzo del petrolio. Questo effetto è stato più forte per le economie europee che per gli Stati Uniti nel corso del 1981 e della prima parte del 1982 a causa della notevole rivalutazione del dollaro.

Nel corso del 1982 il tasso di crescita dell'economia mondiale è stato influenzato dalla recessione americana che si è trasmessa agli altri paesi, e dalla caduta del tasso di crescita della domanda di importazioni da parte dei paesi produttori di petrolio. Il comportamento di quest'ultima è dovuto soprattutto al calo nel volume delle esportazioni petrolifere. Si prevede che, nonostante la ripresa di fine anno, il PIL degli Stati Uniti cadrà in media annua dell'1,4 per cento nel 1982, e che il tasso di crescita complessivo delle economie dei sette maggiori paesi industrializzati non superi di molto lo zero.

TAVOLA N. 1.1.

CRESCITA DEL PRODOTTO INTERNO LORDO NEI PRINCIPALI
PAESI INDUSTRIALIZZATI

	1976-79	1980	1981	1982 (a)	1983 (a)
Stati Uniti	4,3	— 0,1	2,0	— 1,4	2,2
Germania	4,0	1,9	— 0,3	0,9	3,2
Giappone	5,2	4,4	2,9	2,1	3,9
Francia	3,8	1,2	0,3	2,3	2,5
Regno Unito	2,4	— 1,4	— 2,2	1,2	1,7
Canada	3,8	— 0,1	3,0	— 1,7	1,1
Italia	3,8	3,9	— 0,2	1,0 (b)	0,8 (c)
Totale	4,2	1,1	1,2	0,2	2,5

(a) Previsioni OCSE, tranne che per l'Italia.

(b) Preconsuntivo ISTAT.

(c) Previsione basata sulla strategia di politica fiscale e finanziaria intesa a portare l'inflazione al 13 per cento, esplicitata nel capitolo 2.

TAVOLA N. 1.2.

DISOCCUPAZIONE NEI PRINCIPALI PAESI INDUSTRIALIZZATI

A) *In percentuale delle forze lavoro.*

	1976-79	1980	1981	1982 (a)
Stati Uniti	6,5	7,0	7,5	9,5
Germania	3,5	3,1	4,3	6,5
Giappone	2,1	2,0	2,2	2,5
Francia	5,1	6,3	7,6	8,3
Regno Unito	6,2	7,3	11,3	12,0
Canada	3,1	7,5	7,6	10,0
Italia	7,2	7,6	8,4	9,0 (b)

B) *In milioni di unità.*

	1980	1981	1982 (c)
OCSE Europa	11,4	14,5	16,5
Nord America	8,4	9,2	11,8
Giappone	1,1	1,3	n. d.

(a) Previsioni OCSE, tranne che per l'Italia.

(b) Stima Ministero del bilancio e della programmazione economica.

(c) Previsioni OCSE.

Le politiche fiscali nel 1982 sono state più espansive del previsto quasi ovunque a causa dell'operare dei meccanismi automatici di stabilizzazione e dell'aumento delle spese per il pagamento degli interessi sul debito pubblico. Ciò non ha impedito, tuttavia, ad alcuni grandi paesi industrializzati (Germania, Giappone e Regno Unito), di ridurre la quota del disavanzo pubblico sul PIL (tav. 1.3). La dilatazione dei disavanzi pubblici è soprattutto il risultato di una crescita eccessiva della spesa pubblica che non è stata finanziata da aumenti sufficienti della imposizione fiscale. Per la media dei sette principali paesi industrializzati la quota della spesa pubblica sul PIL è passata dal 32,6 per cento nel 1970 al 38,7 per cento nel 1981 (tav. 1.4).

Le politiche monetarie sono state invece molto restrittive, soprattutto negli Stati Uniti dove il disavanzo pubblico è previsto aumentare dallo 0,9 per cento del PIL nel 1981 al 3,6 per cento nel 1982, e più in generale in quei paesi dove il disavanzo pubblico è aumentato. I tassi di interesse reali negli Stati Uniti hanno raggiunto nel 1980 livelli storicamente elevati. Essi sono rimasti su quei livelli nel 1981 e nella prima metà del 1982 trascinando con sé i tassi di interesse reali degli altri paesi industrializzati. Soltanto i paesi con avanzi di parte corrente fin dal 1981, Giappone e Regno Unito, sono stati in grado di isolare, in una qualche misura, i loro tassi di interesse da quelli statunitensi. Questo ha fatto slittare nel tempo la ripresa del ciclo economico mondiale, per lo effetto dei tassi reali sugli investimenti, le scorte ed i consumi.

Nel luglio del 1982 sono cambiati gli indirizzi della politica di bilancio statunitense rispetto ai programmi precedentemente annunciati. Il governo americano non solo ha messo in atto la revisione prevista delle aliquote fiscali, ma ha anche deciso ulteriori inasprimenti fiscali e riduzioni di spese. Le aspettative di una minore pressione da parte del governo sul mercato del credito e la minore attività economica attesa per la seconda metà dell'anno hanno contribuito ad un consistente calo dei tassi di interesse nominali, soprattutto a breve termine, nel mese di agosto (tav. 1.5). L'andamento dei tassi di interesse negli Stati Uniti ha determinato un calo generale dei tassi nominali negli altri paesi industrializzati, dando luogo per la prima volta in circa due anni a qualche più fondata speranza di ripresa economica nell'area OCSE.

Le politiche antinflazionistiche messe in atto hanno determinato un sostanziale calo del tasso medio di inflazione nei paesi industrializzati nel 1982 rispetto ai livelli di due anni prima. Tuttavia questa riduzione non è generalizzata a tutti i paesi. Un calo consistente si è avuto negli Stati Uniti dove l'inflazione è passata dal 9,0 per cento nel 1980 al 6 per cento previsto per il 1982 ed un altro ancor più forte nel Regno Unito dove è scesa dal 17,9 per cento nel 1980 all'8,5 previsto per il 1982 (tav. 1.6). In altri paesi, come l'Italia ed il Canada, la decelerazione dell'inflazione è stata meno marcata tra il 1980 ed il 1982. In Francia, invece, l'inflazione è aumentata progressivamente. Esiste ancora, pertanto, una notevole dispersione nei tassi di inflazione dei maggiori paesi

TAVOLA N. 1.3.

**SALDO NETTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
NEI PRINCIPALI PAESI INDUSTRIALIZZATI**

(in percentuale del PIL)

	1970	1979	1980	1981	1982 (a)
Stati Uniti	- 0,6	+ 0,5	- 1,2	- 0,9	- 3,6
Germania	+ 0,3	- 2,9	- 3,4	- 4,5	- 3,8
Giappone	+ 1,8	- 4,8	- 4,2	- 4,0	- 3,4
Francia	+ 0,9	- 0,7	+ 0,3	- 1,6	- 3,0
Regno Unito	+ 2,5	- 3,1	- 3,1	- 2,4	- 2,2
Italia	- 3,5	- 9,5	- 8,4	- 11,9	- 12,6
<i>Per memoria: Italia, fabbisogno di cassa del settore statale in percentuale del PIL (b)</i>	- 5,1	- 11,2	- 10,9	- 13,4	- 15,5 (c)

(a) Previsioni OCSE.

(b) Fabbisogno di cassa sui dati della Banca d'Italia.

(c) Previsioni del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Fonte: OCSE, *Perspectives Economique*, Relazione generale sulla situazione economica del paese, Banca d'Italia, Bollettino e Supplemento.

TAVOLA N. 1.4.

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN PERCENTUALE DEL PIL

	Sette maggiori paesi industrializzati (a)	Italia
1970	32,6	35,4
1971	33,0	37,7
1972	33,3	35,6
1973	33,2	38,7
1974	35,4	39,1
1975	38,3	44,1
1976	37,8	43,2
1977	37,5	43,7
1978	37,8	46,8
1979	37,7	46,2
1980	38,5	46,8
1981	38,7 (b)	51,6

(a) Esclusa l'Italia. Media ponderata, con i pesi proporzionali al PIL espresso in dollari USA. I sette paesi includono: Francia, Germania, Giappone, Regno Unito, USA, Canada ed Olanda.

(b) Stime ottenute sulla base ai dati OCSE.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA N. 1.5.

TASSI DI INTERESSI NOMINALI E REALI
NEI PRINCIPALI PAESI INDUSTRIALIZZATI (a)

(dati di fine periodo)

	Stati Uniti		Germania		Regno Unito		Italia	
	nominali	reali	nominali	reali	nominali	reali	nominali	reali
1979:								
I trimestre	9,50	- 0,7	4,47	1,6	11,44	1,8	11,86	- 1,1
II trimestre	8,80	- 2,0	6,46	3,0	13,33	1,9	11,51	- 1,8
III trimestre	9,99	- 2,1	7,89	2,7	13,37	- 2,6	11,62	- 3,6
IV trimestre	12,10	- 1,1	9,58	4,0	15,84	- 1,2	15,62	- 2,7
1980:								
I trimestre	15,04	0,4	9,64	3,6	16,28	- 3,3	15,87	- 3,8
II trimestre	8,15	- 5,3	10,11	3,9	15,68	- 5,0	16,07	- 4,0
III trimestre	11,52	- 1,0	8,97	3,7	14,33	- 1,5	16,13	- 4,3
IV trimestre	13,60	1,0	10,27	4,5	13,02	- 2,1	17,02	- 3,5
1981:								
I trimestre	12,50	1,8	13,60	7,6	11,53	- 1,2	19,01	- 1,2
II trimestre	13,91	4,0	13,09	7,2	11,88	0,5	20,30	- 0,6
III trimestre	14,67	3,5	12,50	5,5	15,12	3,4	20,95	2,0
IV trimestre	12,97	4,0	10,82	4,3	14,78	2,6	21,36	2,8
1982:								
I trimestre	13,40	6,5	9,87	4,4	12,51	2,4	19,66	2,8
II trimestre	13,27	6,1	9,27	3,3	12,67 (b)	3,5 (b)	19,25	3,5

(a) Tassi di interesse reali stimati deflazionando il tasso di interesse nominale con la variazione dei prezzi al consumo nei 12 mesi precedenti. Stati Uniti: Treasury bills a 3 mesi; Germania: tasso sui prestiti a 3 mesi; Regno Unito: Treasury bills a 3 mesi; Italia: BOT a 6 mesi.

(b) Maggio.

Fonte: OCSE e, per l'Italia, Banca d'Italia e ISTAT.

TAVOLA N. 1.6.

TASSI DI INFLAZIONE NEI PRINCIPALI PAESI INDUSTRIALIZZATI

(deflatore del PIL)

	1976-1979	1980	1981	1982 (a)	1983 (a)
Stati Uniti	6,8	9,0	9,2	6,0	5,5
Germania	3,6	4,8	4,3	4,3	2,8
Giappone	4,8	3,0	2,8	3,5	3,8
Francia	9,6	11,6	11,9	13,8	13,8
Regno Unito	13,7	18,9	11,4	8,5	7,5
Canada	8,4	10,7	10,0	10,5	10,0
Italia	16,6	20,8	17,6	17,6 (b)	13,0 (c)
Totale	7,6	9,4	8,5	7,4	6,8

(a) Previsioni dell'OCSE, tranne che per l'Italia.

(b) Preconsuntivo ISTAT.

(c) Obiettivo della politica economica del Governo.

industrializzati, con una punta massima in Italia (17,6 per cento) e una punta minima in Giappone (3,5 per cento).

La tendenza al riassorbimento dei disavanzi di parte corrente dei paesi industrializzati che aveva avuto inizio nel 1981 è proseguita nel 1982. Per il complesso dell'anno si prevede che le partite correnti dei paesi industrializzati registrino un avanzo di circa 8 miliardi di dollari, contro un avanzo di 31 miliardi di dollari nel 1978 ed un disavanzo di 10 miliardi di dollari nel 1979, 44 miliardi di dollari nel 1980 e 4 miliardi di dollari nel 1981. Questa dinamica delle partite correnti per il complesso dell'area OCSE dal 1978 al 1982 è da mettere in relazione soprattutto all'andamento del prezzo del petrolio. L'avanzo di parte corrente dei paesi produttori di petrolio ha avuto infatti un andamento all'incirca speculare passando da un avanzo di 3 miliardi di dollari nel 1978, ad uno di 70 miliardi di dollari nel 1979, 116 miliardi di dollari nel 1980, 69 miliardi di dollari nel 1981 ed una previsione di 15 miliardi di dollari per il 1982 (1).

Gli sviluppi delle partite correnti per il complesso dei paesi industrializzati nascondono tuttavia dinamiche alquanto diverse fra paesi. Per quanto riguarda i principali paesi dell'area, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna sono rimasti sempre in avanzo fin dal 1980 (tav. 1.7). Si prevede che la Germania riassorba il suo disavanzo corrente nel 1982 e che il Giappone continui a restare in avanzo. I conti con l'estero di Francia e Italia sembrano destinati a rimanere passivi. La disparità nella situazione delle partite correnti ha avuto nel corso degli ultimi 3 anni importanti implicazioni per l'andamento dei tassi di cambio e ha contribuito a spiegare la forza del dollaro e della sterlina. Tuttavia, le partite correnti non spiegano da sole i forti movimenti nei tassi di cambio, perché i tassi di interesse e le politiche monetarie hanno anch'esse assunto un ruolo di primo piano. Le politiche monetarie restrittive in presenza di alta inflazione hanno avuto un forte impatto sui tassi di interesse che sono diventati molto alti (sia in termini nominali e reali) e molto volatili, contribuendo alla instabilità dei tassi di cambio.

La stagnazione dell'attività economica nei paesi industrializzati ha determinato un forte calo della domanda internazionale ed una parallela stagnazione dei flussi di commercio: il tasso di crescita del commercio mondiale è progressivamente andato verso lo zero tra il 1980 ed il 1982 (tav. 1.8). Il tracollo della domanda di importazioni dei paesi industrializzati ha avuto effetti più forti sui prezzi delle materie prime che su quelli dei manufatti. Il forte calo nei prezzi delle materie prime è stato accentuato durante il 1982 dal forte aumento nei tassi dell'interesse che hanno ridotto la domanda di scorte a favore di impieghi finanziari. I prezzi nominali delle materie prime non-petrolifere, che si formano in mercati relativamente più concorrenziali, hanno subito ribassi molto marcati sia nel 1981 che nel 1982 (tav. 2.12), favorendo la decele-

(1) Dati e previsioni del Fondo monetario internazionale.

TAVOLA N. 1.7.

PARTITE CORRENTI NEI PRINCIPALI PAESI INDUSTRIALIZZATI

(in percentuale del PIL)

	1979	1980	1981	1982 (a)	1983 (a)
Stati Uniti	— 0,1	0,1	0,2	0,4	— 0,2
Germania	— 0,6	— 1,9	— 1,1	0,3	0,7
Giappone	— 0,9	— 1,0	0,4	0,6	1,8
Francia	— 0,1	— 1,2	— 1,3	— 1,4	— 1,2
Regno Unito	0,0	1,4	3,3	1,7	1,1
Italia	1,6	— 2,5	— 2,3	— 2,1 (b)	— 4,2 (c)

(a) Previsioni OCSE, tranne che per l'Italia.

(b) Dato stimato sulla base di una previsione di disavanzo delle partite correnti di 10.000 miliardi di lire riportato al PIL di cui al preconsuntivo ISTAT.

(c) Previsioni basate sulla strategia di politica fiscale e finanziaria intesa a portare l'inflazione al 13 per cento.

TAVOLA N. 1.8.

CRESCITA DEL COMMERCIO MONDIALE

(in volume)

	1963-1973	1974-1979	1980	1981	1982	1983
Commercio mondiale	8,9	4,7	2,0	0,5	0,5	5,0
<i>Esportazioni:</i>						
paesi industrializzati . . .	9,4	5,1	4,6	2,9	1,0	5,0
paesi produttori di petrolio	9,6	—	— 12,7	— 16,3	— 14,0	11,0
altri paesi in via di sviluppo	6,9	5,7	5,5	4,6	3,0	5,5
<i>Importazioni:</i>						
paesi industrializzati . . .	9,3	3,8	— 1,5	— 1,8	0,5	5,0
paesi produttori di petrolio	9,3	16,5	14,4	19,4	5,0	6,0
altri paesi in via di sviluppo	6,7	5,4	4,0	2,9	— 0,5	4,0

Fonte: Fondo monetario internazionale.

razione nell'inflazione nei paesi importatori, ma creando condizioni di maggiore indebitamento o di deflazione nei paesi esportatori, particolarmente quelli in via di sviluppo. L'improvviso e forte peggioramento delle ragioni di scambio di questi ultimi, ivi compresi quelli che esportano petrolio, sta alla base di crisi finanziarie di paesi quali Cuba e Messico, che hanno di recente scosso il sistema finanziario internazionale a causa della forte esposizione delle banche internazionali nei loro confronti. Per la prima volta in molti anni, nessun sostegno al commercio mondiale è derivato dalla domanda di importazioni di questi paesi.

L'accresciuta pressione concorrenziale dei paesi di nuova industrializzazione nei mercati all'esportazione di manufatti, a fronte di una situazione di stagnazione della domanda globale, è stata se non la causa principale, almeno una delle determinanti dell'aumento delle spinte al protezionismo registratasi negli ultimi anni in molti paesi industrializzati. L'altra è naturalmente derivata dalle pressioni interne esercitate sulle autorità di governo di molti paesi dal forte peggioramento della occupazione nell'industria intervenuta nel 1981-82. La concentrazione di situazioni di crisi di carattere non temporaneo in taluni settori quali la chimica, l'acciaio, la cantieristica, le fibre sintetiche, la gomma ed i mezzi di trasporto, ha determinato, seppure con diversa intensità da paese a paese, domande di protezione che si sono alimentate a vicenda. Misure protezionistiche, sia pure in forme meno tradizionali e più sottili, sono state introdotte in alcuni paesi, industrializzati o meno. Il « nuovo protezionismo », che si estrinseca nella preferenza all'uso di barriere commerciali non-tariffarie e sussidi diretti ed indiretti alla produzione sembra essersi riaffacciato con nuovo vigore dopo il temporaneo assopimento di queste tendenze che si era registrato alla fine degli anni '70.

Nel complesso, ciò che caratterizza la presente fase recessiva dell'economia mondiale dalle precedenti (1957-58 e 1974-75) è la sua lunghezza e la dispersione di situazioni tra paese e paese. La fase discendente del presente ciclo economico internazionale ha avuto una durata che non riscontra precedenti nel dopoguerra. L'asincronia del ciclo, almeno nella parte discendente, è altresì sua caratteristica peculiare. Durante il 1974-75, per esempio, le economie di tutte le maggiori aree industrializzate erano entrate simultaneamente in recessione. La ripresa del 1976-77 era stata altresì sincronica. Tra il 1979 ed il 1982, invece, mentre l'economia giapponese ha continuato a crescere quasi ininterrottamente, anche se con una qualche evidente tendenza alla decelerazione negli ultimi tempi, le economie europee sono rimaste nel complesso in posizione di quasi totale stazionarietà, mentre quella americana ha mostrato andamenti oscillatori con due recessioni (1979-80 e 1981-82) ed una ripresa (1980-81).

Se si escludono improvvisi e drastici mutamenti di rotta nelle politiche economiche dei paesi chiave, mutamenti difficilmente prevedibili al momento, potrebbe essere plausibile l'ipotesi che anche la parte ascendente del presente ciclo economico internazionale, sia

meno rapida, ma di più lunga durata. Una ripresa di questo tipo, se accompagnata da un risanamento delle finanze pubbliche, potrebbe gettare le basi per un periodo prolungato di crescita non inflazionistica dell'economia mondiale.

Nel breve periodo, tuttavia, si pone il quesito se almeno il 1983 possa segnare il punto di svolta del presente ciclo economico internazionale. Sarà bene ricordare che un tale evento era già stato giudicato possibile ed abbastanza probabile durante il 1982, anno in cui, invece, le prospettive di ripresa si sono progressivamente affievolite. Se da un lato esistono elementi oggettivi che possono far sperare in una imminente ripresa dell'attività economica mondiale, dall'altro le aree di incertezza non mancano.

1.2. — *I problemi e le prospettive per il 1983.*

Le aree di incertezza che riguardano l'evoluzione dell'economia internazionale nel breve periodo non sono poche: la stagnazione in atto del commercio mondiale, la dispersione ancora esistente nei tassi di inflazione fra i paesi industrializzati, la elevata e generale disoccupazione, gli alti livelli raggiunti in alcuni paesi dalla spesa pubblica in percentuale al PIL ed infine i pericoli per la stabilità del sistema bancario internazionale derivante da un lato dal forte indebitamento con l'estero di alcuni paesi e dall'altro dal forte indebitamento di alcune grosse imprese in difficoltà.

Il volume del commercio mondiale, che era già rallentato fortemente da 8,9 per cento l'anno nel periodo 1963-73 al 4,7 per cento nel periodo 1974-79 in seguito alla prima crisi petrolifera, ha mostrato andamenti ancora più deludenti negli anni più recenti (tav. 1.8). Anche se si prevede da più parti una certa ripresa nel 1982 (le previsioni più recenti del Fondo Monetario Internazionale indicano un incremento del 5 per cento nel 1983 e quelle della Banca Mondiale del 3-4 per cento), essa non sarà da sola sufficiente a far ridiventare il commercio mondiale la molla di una ripresa economica. La elevata disoccupazione in tutti i paesi industrializzati e la insufficiente crescita economica accentuano inoltre le tendenze protezionistiche in atto contribuendo a creare un circolo vizioso che rende la soluzione dei problemi economici internazionali ancor più difficile. Pertanto è necessario che i governi, soprattutto dei paesi industrializzati, resistano con tutti i mezzi alla tentazione di ricorrere a politiche di questo tipo, che pur potendo alleviare nel breve periodo gli squilibri settoriali, finiscono spesso con rendere ancora più difficile l'aggiustamento necessario nei vari sistemi economici e la risoluzione del problema dell'inflazione. Il pericolo di un ritorno a condizioni meno libere nel commercio internazionale non interessa solo le aree di più antica industrializzazione, ma anche molti dei paesi di più nuova industrializzazione, che sembrano indirizzati a perseguire le stesse politiche, particolarmente politiche di autosufficienza alimentare che implicano una sostanziale chiusura dei loro settori agricoli. Ne sono un esempio i recenti richiami al bilateralismo commerciale e l'uso del principio di condizionalità. Diventa imperativo, quindi, riportare nell'alveo dei nego-

ziati GATT la discussione specifica di tutti i nuovi meccanismi protettivi la cui frequenza d'uso è in aumento e la ricerca di regole di comportamento internazionalmente riconosciute e rispettate. Le prossime conferenze GATT, a cominciare da quella di novembre di quest'anno, assumono quindi un'importanza particolare e meritano la massima attenzione da parte delle autorità di governo di tutti i paesi interessati, ivi compresa l'Italia.

La grande dispersione dei tassi di inflazione descritta in precedenza fa sì che le condizioni per un rilancio dell'attività economica nel 1983, favorite dal recente calo dei tassi di interesse americani, siano molto diverse da paese a paese. Esiste il pericolo per i paesi dove le aspettative di inflazione sono ancora elevate, che un allentamento del rigore osservato finora nella conduzione della politica monetaria possa creare instabilità nelle bilance dei pagamenti e nei tassi di cambio e portare ad un aumento di quella dispersione, mentre per i paesi che hanno già un basso tasso di inflazione e che hanno già aggiustato le finanze pubbliche non esiste alcun dubbio che la riduzione dei tassi di interesse sia coerente con una politica di relativa stabilità dei prezzi ed una maggiore crescita economica. Date queste situazioni di partenza, la stabilità dei tassi di cambio delle principali valute non sembra essere obiettivo raggiungibile nel 1983. Nonostante l'importanza del problema e la grande attenzione che esso ha attivato negli anni passati, nessun nuovo serio tentativo di affrontare questo problema a livello internazionale è stato fatto durante la recente riunione annuale del Fondo Monetario Internazionale a Toronto.

La elevata e crescente disoccupazione degli ultimi anni costituisce uno dei problemi sociali e politici più assillanti. A metà 1982 esistevano nell'area OCSE quasi trenta milioni di disoccupati, di cui circa il 40 per cento nel Nord America e il 56 per cento in Europa. Nel 1983 esistono le possibilità di un arresto del deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro registratosi dal 1979 in poi, soprattutto dovute ad una ripresa dell'attività economica nei maggiori paesi industrializzati (Giappone, Stati Uniti e Germania). Tuttavia, esiste altresì il pericolo che i paesi, che non hanno ancora debellato l'inflazione e non hanno risolto il problema della finanza pubblica, si lascino trascinare in politiche monetarie espansionistiche. In tal caso un eventuale beneficio di breve periodo per la occupazione sarebbe più che compensato da un peggioramento della situazione inflazionistica che verrebbe a porre nuovi gravi problemi per l'occupazione nel medio periodo. La lotta all'inflazione in questi paesi non deve essere vista come fine a se stessa ma come condizione necessaria per ristabilire le condizioni ed accompagnare uno sviluppo economico più elevato e nel medio periodo più equilibrato.

Le due « crisi petrolifere » del 1973-74 e del 1979-80, le forti variazioni dei prezzi relativi che sono intervenute, assieme allo sviluppo di industrie ad alta intensità di lavoro in alcuni paesi in via di sviluppo, hanno creato la necessità di profonde ristrutturazioni nei paesi di più antica industrializzazione. In alcuni di essi la riallocazione delle risorse produttive è stata impedita o ritardata dal contemporaneo dilatarsi della quota della spesa pubblica sul

PIL in parte dovuto all'operare di automatismi endogeni alle varie economie ed in parte alla errata convinzione che il calo della domanda mondiale derivante dalle crisi petrolifere fosse curabile con una espansione della domanda interna, mentre ci si trovava di fronte a una crisi strutturale da affrontare con politiche dell'offerta. La entità di questa dilatazione negli anni settanta è già stata messa in evidenza nella tav. 1.4 per i principali paesi industrializzati. Da essa si desume che per l'Italia il fenomeno è stato più marcato che per gli altri paesi, anche se parte delle evidenti disparità può essere spiegata con le differenze nelle politiche tariffarie perseguite in Italia, rispetto a quelle degli altri paesi. Fra le ripercussioni negative di questa dilatazione va messa in evidenza la generale caduta della quota degli investimenti fissi lordi sul PIL (tav. 1.9). Fra le voci della domanda aggregata maggiormente spiazzate dalla spesa pubblica vi sono infatti gli investimenti. Ciò determina fra le altre cose uno sviluppo economico che favorisce i consumi a scapito degli investimenti con conseguenze negative per lo sviluppo nel medio e lungo periodo, l'occupazione e la stabilità della bilancia dei pagamenti e dei tassi di cambio. La figura 1.1 mette chiaramente in evidenza che i paesi dove la spesa pubblica è stata più elevata negli anni '70 sono anche quelli che hanno registrato un più basso sviluppo economico. La relazione sarebbe ancora più evidente se si confrontasse la quota della spesa corrente sul PIL con lo sviluppo economico.

Un'altra area di incertezza nell'economia mondiale riguarda la diminuita stabilità del sistema bancario internazionale, a causa del crescente grado di difficoltà nel servire il debito di alcuni paesi dell'Est europeo ed i paesi del Centro e Sud America. Il numero dei casi di insolvenza o di quasi insolvenza è fortemente cresciuto. Basti pensare alla situazione della Polonia, della Romania, di Cuba e Messico. Il sistema bancario internazionale ha mostrato una notevole capacità di resistenza ed una marcata capacità di cooperazione, anche grazie alla costante vigilanza delle principali banche centrali e della Banca dei Regolamenti Internazionali. Rimane il rischio che le banche internazionali reagiscano a queste situazioni critiche riducendo drasticamente i crediti concessi, frenando la ripresa dell'attività economica mondiale in atto. Questo rischio è reso più forte del fatto che accanto al massiccio indebitamento di alcuni paesi esistono grandi imprese multinazionali in crisi e fortemente indebitate. La combinazione di questi due fattori rende le prospettive sui mercati finanziari internazionali più incerte ad aumentare i pericoli di reazioni a catena.

La forte esposizione del sistema bancario internazionale verso taluni paesi che si trovano in gravi difficoltà economiche, finanziarie e politiche è stata in parte dovuta a palesi errori di valutazione del rischio. Una maggiore e più rapida assistenza internazionale ai processi di aggiustamento delle bilance dei pagamenti dei paesi più in difficoltà contribuirebbe in misura notevole a ridurre i rischi di insolvenza-paese ora fronteggiati da vari gruppi bancari. Questa vigilanza dovrà essere mantenuta ed affiancata ad un maggiore e più veloce aggiustamento delle partite correnti dei paesi in difficoltà sotto la sorveglianza del Fondo Monetario Internazionale.

TAVOLA N. 1.9.

INVESTIMENTI FISSI LORDI REALI NEI PRINCIPALI PAESI INDUSTRIALIZZATI

(in percentuale del PIL reale)

	1970	1979	1980	1981	1982 (a)
Stati Uniti (b)	20,0	18,6 (15,6)	(17,3)	(15,0)	(14,7)
Germania	25,6	23,3	23,7	23,0	21,7
Giappone	34,6	33,3	32,0	31,8	31,7
Francia	23,4	21,3	21,5	20,9	20,4
Regno Unito	20,7	18,2	18,3	17,3	17,3
Italia	21,4	16,7	17,6	17,6	17,0

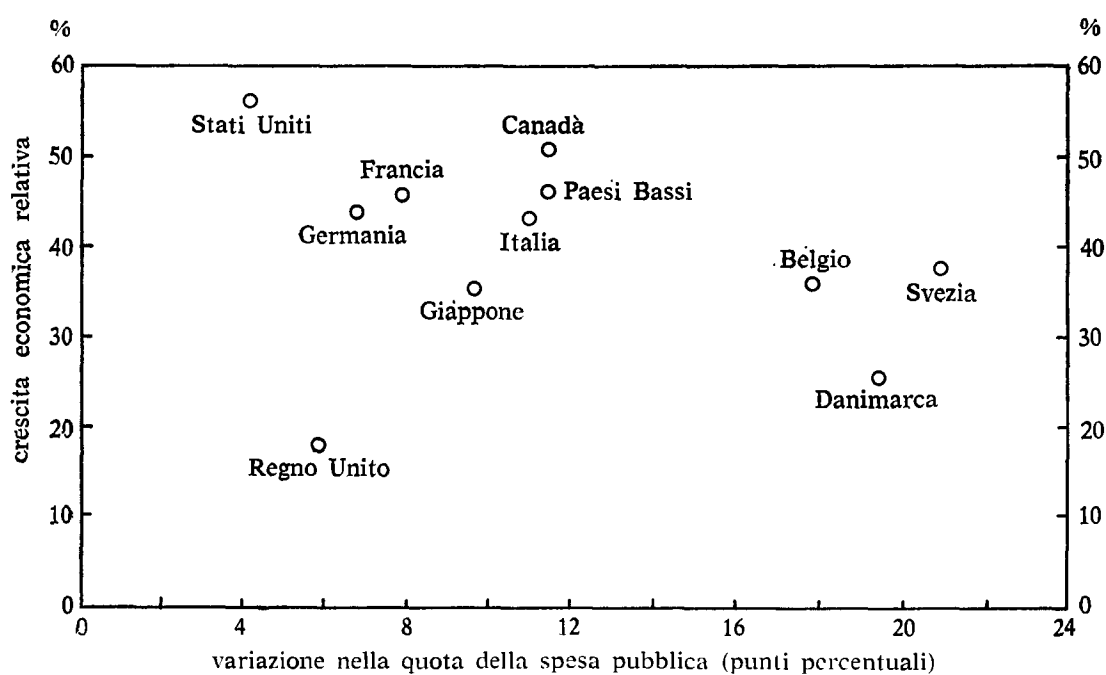
(a) Dati stimati su previsioni OCSE, tranne l'Italia.

(b) In parentesi settore privato.

Fonte: OCSE, National Accounts (1963-1980) e Perspectives Economiques; Relazione generale sulla situazione economica del paese.

GRAFICO 1.1

CRESCITA ECONOMICA RELATIVA E QUOTA DELLA SPESA PUBBLICA SUL PNL (a)



(a) Tassi annui medi di crescita nel periodo 1973-1981 (rapportati alla crescita media del 1960-1973) raffrontati con le variazioni della quota della spesa pubblica dal 1973 al 1981.

Fonte: Banca dei Regolamenti Internazionali, cinquantaduesima relazione annuale, giugno 1982.

Il riconoscimento della necessità di alleviare i rischi di una deflazione mondiale è stato determinante nel raggiungere l'accordo di principio sull'aumento delle quote di partecipazione al Fondo Monetario Internazionale e quindi della capacità di assistere i paesi membri in difficoltà, raggiunto a Toronto durante la recente Assemblea annuale. Anche se la portata precisa di questo accordo di principio non è ancora chiara (si parla di un possibile aumento delle quote di partecipazione di almeno il 50 per cento), il fatto che ci sia stato e che i tempi decisionali siano stati affrettati costituisce una notevole prova del fatto che la cooperazione economica internazionale può ancora funzionare ed essere utile anche in situazioni parzialmente nuove o anomale quali la presente. Di notevole importanza è stato anche l'accordo raggiunto dai principali paesi industrializzati a riguardo del finanziamento dell'International Development Agency (IDA) per l'anno fiscale 1983 e 1984. L'attività di questa agenzia della Banca Mondiale che concede prestiti per investimenti a condizioni particolarmente favorevoli ai paesi più poveri, era minacciata dalla possibilità che i vari paesi potessero esercitare il loro diritto di ridurre i contributi annuali ad essa promessi, a seguito della riduzione di quelli versati dagli USA. L'operato del Governo italiano è stato anche in questa situazione pienamente conforme agli obiettivi dichiarati della politica di assistenza economica del nostro Paese a quelli in via di sviluppo.

2. — IL QUADRO ECONOMICO INTERNO.

Nel 1982 si prevede che il prodotto interno lordo (PIL) crescerà dell'1,0 per cento in termini reali, dopo essere sceso dello 0,2 per cento nel 1981 (tav. 2.1). Il tasso di crescita previsto per il 1982 rimane al di sotto del tasso di crescita medio registrato nel periodo 1974-81 (2,4 per cento) e fortemente al di sotto del tasso di crescita medio nel periodo 1963-73 (5,0 per cento).

L'abbassamento del tasso di crescita tendenziale è il risultato di numerosi fattori accumulatisi nel tempo e connessi alla situazione interna dell'economia nazionale. Tale tendenza ha subito, nel corso degli anni '70 e in questi primi anni '80 una accelerazione a seguito dell'aumento dei prezzi reali del petrolio, che hanno reso economicamente obsoleta una parte del capitale industriale, e dell'aumentata concorrenza internazionale da parte di alcuni paesi di nuova industrializzazione. Entrambi questi fattori richiedono una ristrutturazione dell'industria, con uno spostamento delle risorse verso settori nei quali l'Italia mantiene un vantaggio comparato; ciò implica un elevato livello di investimenti. Tuttavia le politiche fiscali messe in atto negli anni '70 hanno dilatato la spesa pubblica corrente favorendo i consumi a scapito degli investimenti. Inoltre la aumentata quota del settore pubblico nell'economia ha impedito il processo di ristrutturazione industriale sottraendo risorse ai settori produttivi, introducendo vincoli e rigidità nel sistema economico e favorendo criteri al di fuori della razionalità economica nell'allocazione delle risorse.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA N. 2.1.

CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI

	Valori a prezzi correnti (miliardi di lire)		Variazioni % a prezzi 1970			
	1981	1982 (b)	1963-1973 (media annua)	1974-1981 (media annua)	1981 1980	1981 (b) 1982
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	398.125	472.970	5,0	2,4	— 0,2	1,0
Importazioni di beni e servizi	112.231	132.320	9,7	3,7	— 5,4	4,8
Totale risorse	510.356	605.290	5,6	2,6	— 1,1	1,7
Consumi finali interni	327.437	386.425	5,3	2,4	0,5	0,9
consumi delle famiglie	253.352	296.930	5,6	2,5	0,2	0,6
consumi collettivi	74.085	89.495	4,0	2,4	1,8	2,4
Investimenti fissi lordi	80.836	92.345	3,1	0,7	— 0,2	— 2,5
costruzioni e opere pubbliche	46.811	53.930	—	— 0,1	0,8	— 1,5
macchine, attrezzature e mezzi di trasporto	34.025	38.415	—	1,8	— 1,3	— 3,5
Variazioni delle scorte (a)	3.610	5.100	0,3	— 0,3	— 3,1	0,1
Esportazioni di beni e servizi	98.473	121.420	10,5	6,7	6,0	6,5

(a) Contributo alla crescita del PIL.

(b) Preconsuntivo ISTAT.

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese.

Nel 1982 si prevede che la domanda di consumi finali interni avrà un aumento dell'1,0 per cento circa (0,5 per cento nel 1981), mentre gli investimenti fissi lordi diminuiranno del 2,5 per cento. Il tasso di crescita della domanda interna ha determinato un forte aumento delle importazioni in termini reali, passate da un tasso di crescita negativa pari al 5,4 per cento nel 1981 ad uno positivo pari al 4,8 per cento nel 1982. Il forte aumento delle importazioni è stato favorito in larga parte da un aumento delle scorte determinato dall'eliminazione del deposito previo e dall'aumentata domanda interna. Ciò ha determinato, insieme alla debole domanda estera, un arresto nel processo di miglioramento delle partite correnti nel primo semestre del 1982.

Nel 1982 si prevede che il tasso di inflazione misurato dal deflatore del PIL resterà allo stesso livello del 1981 (17,6 per cento). Tuttavia il profilo in corso di anno dell'inflazione è stato diverso: la crescita dei prezzi al consumo, che nel secondo trimestre del 1981 era intorno al 20 per cento, è scesa al 15 per cento circa in giugno 1982. La decelerazione dell'inflazione è stata determinata per l'operare congiunto del favorevole andamento dei prezzi internazionali e della contenuta politica tariffaria del governo e di una evoluzione monetaria resasi restrittiva. L'aumento dei prezzi impliciti delle importazioni di beni e servizi è passato da circa il 28 per cento nel 1981 al 12 per cento nel 1982 (tav. 2.2). Ciò è stato possibile grazie alla forte decelerazione dei prezzi delle materie prime soprattutto alimentari causata dal ciclo economico internazionale e dal rallentamento dell'apprezzamento del dollaro (tav. 2.12). Tuttavia, a partire dal mese di agosto l'inflazione ha registrato un accrescimento dovuto all'aumento della imposizione indiretta, decisa allo scopo di riequilibrare la situazione della finanza pubblica. Ancor prima di questo evento, tuttavia, il combinato effetto della mancata definizione di un accordo fra le parti sociali in materia di rinnovi contrattuali e il continuo riferimento ad incertezze sullo stato dei conti della finanza pubblica avevano mosso aspettative inflazionistiche.

Nel 1982 la combinazione delle politiche finanziarie e fiscali è mutata rispetto al 1981. Per l'operare dei meccanismi automatici la politica fiscale è stata espansiva nel 1981 ed anche nel 1982. I recenti provvedimenti fiscali del luglio 1982 hanno in parte attenuato, ma non invertito, le tendenze in atto. Il fabbisogno di cassa del Tesoro in percentuale al PIL è passato dal 10,9 per cento nel 1980 al 13,4 per cento nel 1981 ed è previsto passare al 15,5 per cento circa nel 1982. La quota della spesa pubblica sul PIL è passata dal 46,8 per cento nel 1980 al 51,6 per cento nel 1981 (tav. 14) e si prevede un ulteriore aumento di questo rapporto nel 1982.

La politica monetaria è diventata progressivamente più restrittiva nel corso del 1981, raggiungendo un grado massimo di restrizione nel corso del secondo trimestre del 1982. Una stima del tasso di interesse reale sui BOT a tre mesi suggerisce che quest'ultimo è passato da -2 per cento circa nel primo semestre 1981 al 2,5 per cento circa nel secondo semestre. I tassi di interesse reali hanno continuato a crescere nella prima metà del 1982. Tuttavia essi hanno

TAVOLA N. 2.2.

VARIAZIONE DEI PREZZI IMPLICITI
DEI SINGOLI AGGREGATI DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI

	Variazioni % su anno precedente		
	1980	1981	1982 (a)
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	20,8	17,6	17,6
Importazioni di beni e servizi	22,1	27,8	12,5
Totale risorse	21,2	19,5	16,6
Consumi finali interni	21,0	20,8	16,9
consumi delle famiglie	20,2	19,0	16,5
consumi collettivi	24,1	27,0	18,0
Investimenti fissi lordi	20,3	20,8	17,1
costruzioni e opere pubbliche	23,5	22,9	17,0
macchine, attrezzature e mezzi di trasporto	17,2	17,8	17,0
Esportazioni di beni e servizi	17,9	20,5	15,8
Totale impieghi	21,2	19,5	16,6
Risorse disponibili per usi interni	21,9	19,3	17,0

(a) Preconsuntivo ISTAT.

cominciato a scendere in giugno 1982. La diminuzione dei tassi di interesse reali si è accentuato in agosto in seguito al combinato effetto del calo dei tassi di interesse nominali e dell'aumento del tasso di inflazione e probabilmente delle aspettative di inflazione.

Nel 1981 il disavanzo della bilancia delle partite correnti è stato pari al 2,3 per cento del PIL (2,4 per cento nel 1980). Tuttavia la dinamica delle partite correnti è mutata, profondamente in corso d'anno, perché si è avuto un netto miglioramento nella seconda metà dell'anno. A questa inversione di tendenza hanno contribuito sia il rallentamento del rialzo del dollaro sia la politica monetaria più restrittiva. Nei primi mesi del 1982 la tendenza al miglioramento delle partite correnti ha subito una battuta d'arresto sia per l'eliminazione del deposito previo nel mese di febbraio sia per l'accen- tuarsi della divergenza tra l'andamento del ciclo economico in Italia e nel resto del mondo.

L'obiettivo prefissato dal Governo per il 1983 è il raggiungimento di un tasso di inflazione del 13 per cento. Alcuni calcoli indicano che tale tasso di inflazione presuppone il contenimento del fabbisogno di cassa del Tesoro intorno all'11 per cento del PIL (15,5 per cento nel 1982) e che questo contenimento avvenga mediante una prevalente riduzione della spesa piuttosto che aumenti di entrate fiscali indirette e di aumenti tariffari. Gli stessi calcoli indicano che non necessariamente il tasso di crescita reale del PIL assumerebbe valori negativi; anzi l'« effetto di riciclaggio » (*crowding in*) dell'economia produttiva consentito dal minor collocamento dei titoli pubblici conseguente al minor disavanzo, potrebbe permettere uno sviluppo dell'1 per cento circa fino al 1983. Ma è ancor più importante notare che questa politica, se perseguita con costanza, getterebbe le basi per una più solida ripresa degli investimenti e dell'occupazione negli anni successivi.

2.1. — *La domanda aggregata interna.*

Nel corso del 1982 è previsto un aumento dei consumi finali interni dello 0,9 per cento, superiore allo 0,5 per cento del 1981. I consumi delle famiglie sono previsti aumentare dello 0,6 per cento (0,2 per cento nel 1981) e i consumi collettivi del 2,4 per cento. L'aumento dei consumi delle famiglie è stato favorito da un aumento del reddito disponibile, a sua volta positivamente influenzato dall'andamento della spesa pubblica corrente e dei salari reali. Questo effetto si è determinato nonostante il forte aumento dei tassi di interesse reali. I consumi collettivi hanno invece continuato ad aumentare allo stesso elevato tasso del periodo 1974-81 e, per il secondo anno consecutivo, questo tasso è risultato molto superiore alla crescita del PIL.

Nel 1982 si prevede che gli investimenti fissi lordi diminuiranno del 2,5 per cento, dopo essere cresciuti in media solo dello 0,7 per cento nel periodo 1974-81. Questo tasso medio molto basso è il risultato di tassi di crescita fortemente positivi in alcuni anni (1980) e fortemente negativi in altri in relazione all'andamento dei tassi di interesse reali. Soprattutto gli investimenti nel settore industriale

(tav. 2.3), sembrano sensibili, tra gli altri fattori, ai tassi di interesse reali. Alcune risultanze econometriche sembrano confermare questa regolarità. Gli alti tassi di crescita positivi in alcuni anni riflettono più una razionalizzazione degli impianti che un aumento della capacità produttiva.

Il calo degli investimenti fissi lordi nel 1982 è concentrato soprattutto negli investimenti in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto (-3,5 per cento). Per quanto riguarda il profilo temporale, gli investimenti fissi lordi sono diminuiti fortemente nel primo semestre del 1982 (-2,1 per cento), in relazione agli alti tassi di interesse reali positivi. Si prevede che gli investimenti pubblici aumentino nel 1982 all'incirca agli stessi livelli degli anni precedenti. Nonostante questi tassi di aumento, la quota degli investimenti delle amministrazioni pubbliche sul PIL rimane inferiore al 4 per cento (settore pubblico allargato 5,5 per cento), mentre i consumi pubblici ed i trasferimenti si aggirano sul 40 per cento.

Nel 1982 si prevede una buona ricostituzione delle scorte, dopo la notevole caduta nel 1981 (pari al 3,1 per cento del PIL) attribuibile all'aumento dei tassi di interesse reali (tav. 2.4) e all'introduzione del deposito previo. Nel 1982 l'eliminazione del deposito previo nel mese di febbraio ha causato una ricostituzione delle scorte, nonostante gli alti tassi di interesse reali, riflettendo una tendenza delle scorte a tornare a livelli più normali.

Le importazioni di beni e servizi aumenteranno del 4,8 per cento nel 1982, dopo il calo del 5,4 per cento nel 1981. La forte ripresa delle importazioni è dovuta all'operare di due fattori: l'aumento della domanda interna, concentrata soprattutto nei beni di consumo e nelle scorte che hanno un alto contenuto di importazione; e l'andamento dei prezzi all'importazione rispetto al deflatore del PIL. Si prevede che nel 1982 i prezzi relativi all'importazione diminuiscano del 4,5 per cento contro un aumento dell'8,7 per cento nel 1981 (tav. 2.2). Si prevede inoltre che le esportazioni aumenteranno ad un ritmo del 6,5 per cento nel 1982 (6 per cento nel 1981). Le partite correnti reali daranno quindi anche nel 1982 un contributo positivo alla crescita del PIL, anche se inferiore a quello registrato nell'anno precedente.

2.2. — *L'offerta aggregata, costi e prezzi.*

Nel 1982 si prevede che il valore aggiunto totale in termini reali aumenterà dell'1,0 per cento (tav. 2.5). Nel primo semestre 1982 il valore aggiunto totale è aumentato intorno all'1 per cento rispetto allo stesso semestre dell'anno precedente in linea con le previsioni con l'intero anno. Dopo aver raggiunto un massimo nel primo trimestre del 1980, la produzione industriale è calata fino a raggiungere un minimo nel terzo trimestre del 1981 (tav. 2.6). Da allora è in incerta ripresa e rimane comunque ancora a livelli più bassi rispetto al massimo raggiunto nel 1980. Tuttavia la crescita della produzione industriale in Italia è rimasta nel corso del 1981 e nella prima metà del 1982 a livelli più sostenuti che negli altri principali paesi industriali, soprattutto Stati Uniti e Francia.

TAVOLA N. 2.3.

INVESTIMENTI FISSI LORDI NEI PRINCIPALI SETTORI DELL'ECONOMIA

SETTORI	Quote		Variazioni percentuali della quantità			
	1970	1981	1979	1980	1981	1982 (a)
Agricoltura	6,3	6,5	— 1,8	+ 1,3	— 9,4	—
Industria	29,3	27,0	+ 11,4	+ 14,9	— 5,7	—
Servizi destinabili alla vendita	53,7	56,7	+ 4,1	+ 8,9	+ 2,3	—
Servizi non destinabili alla vendita	10,7	9,8	+ 7,8	+ 3,3	+ 9,0	—
Totale	100,0	100,0	+ 5,8	+ 9,4	— 0,2	— 2,5

(a) Preconsuntivo ISTAT.

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese.

TAVOLA N. 2.4.

ANDAMENTO DELLE SCORTE NEL CICLO ECONOMICO
E TASSI DI INTERESSE REALI

	Variazione della forma- zione di scorte in per- centuale del PIL del periodo precedente	Tassi di interesse reali (a)
1973	2,7	— 1,6
1974	0,0	— 5,4
1975	— 3,2	— 7,3
1976	2,8	— 0,2
1977	— 1,3	— 1,4
1978	— 0,3	— 0,3
1979	0,8	— 2,3
1980	2,2	— 4,3
1981	— 3,1	+ 1,7
1982	0,1 (b)	+ 2,6 (c)

(a) Tassi nominali sui BOT a 6 mesi deflazionati con il tasso di inflazione nei 12 mesi terminanti nel periodo di riferimento.

(b) Preconsuntivo ISTAT.

(c) Stima del Ministero del bilancio.

TAVOLA N. 2.5.

VALORE AGGIUNTO PER SETTORE

(a prezzi 1970)

	Quote		Variazioni percentuali			
	1970	1981	1979	1980	1981	1982 (a)
Agricoltura	8,1	6,7	+ 6,0	+ 4,0	— 1,6	— 2,9
Industria	42,6	42,0	+ 5,6	+ 4,6	— 0,7	+ 0,8
energia	5,5	4,9	+ 3,2	— 4,2	— 0,7	} + 1,1
industrie manifatturiere . .	28,8	30,9	+ 6,7	+ 6,3	— 1,0	
costruzioni	8,3	6,2	+ 2,6	+ 4,0	+ 1,3	— 1,2
Servizi destinabili alla vendita	38,2	40,9	+ 4,8	+ 4,2	+ 1,0	+ 1,7
Servizi non destinabili alla vendita	11,1	10,4	+ 0,5	+ 1,5	+ 0,5	+ 1,0
Valore aggiunto ai prezzi di mercato	100,0	100,0	+ 4,8	+ 4,1	+ 0,1	+ 1,0

(a) Preconsuntivo ISTAT.

TAVOLA N. 2.6.

PRODUZIONE INDUSTRIALE

	Indice destagionalizzato e rettificato (esclusa edilizia)	Variazione percentuale rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente	Variazione percentuale sul trimestre precedente
1979:			
I trimestre	127,3	+ 6,8	— 0,2
II trimestre	127,0	+ 4,4	— 0,2
III trimestre	132,1	+ 7,7	+ 4,0
IV trimestre	138,7	+ 8,7	+ 5,0
1980:			
I trimestre	141,8	+ 11,4	+ 2,2
II trimestre	141,3	+ 11,3	— 0,4
III trimestre	130,4	— 1,3	— 7,7
IV trimestre	135,0	— 2,7	+ 3,5
1981:			
I trimestre	134,1	— 5,4	— 0,7
II trimestre	136,1	— 3,7	+ 1,5
III trimestre	129,4	— 0,8	— 4,9
IV trimestre	135,8	+ 0,6	+ 4,9
1982:			
I trimestre	136,8	+ 2,0	+ 0,7
II trimestre	134,8	— 1,0	— 1,5

La crescita del PIL prevista per il 1982 non sarà certamente sufficiente ad assorbire l'incremento della forza di lavoro. Nel periodo gennaio-luglio 1982 l'occupazione è diminuita dello 0,3 per cento rispetto allo stesso periodo 1981, mentre la forza lavoro è aumentata dello 0,7 per cento (tav. 2.7). Di conseguenza il numero dei disoccupati è aumentato dell'11,1 per cento nello stesso periodo. La disoccupazione giovanile rappresenta ancora circa il 75 per cento della disoccupazione, riflettendo la scarsa mobilità del mercato del lavoro e l'elevato costo del lavoro che favorisce chi ha già una occupazione rispetto alle nuove forze di lavoro. Prosegue la tendenza alla diminuzione dell'occupazione nell'industria (-1,7 per cento) e nell'agricoltura (-8,5 per cento), mentre aumenta l'occupazione nel settore dei servizi (3,1 per cento). Il tasso di attività è passato da circa 39,9 per cento nel 1980 a circa 40,3 per cento nel 1981, soprattutto a causa della maggiore partecipazione delle donne al lavoro.

Il costo del lavoro per addetto nell'industria in senso stretto è aumentato del 19,4 per cento nel 1981 (tav. 2.8) e si prevede che aumenti del 18,3 per cento per il 1982. Il prodotto per addetto è aumentato dello 0,3 per cento nel 1981 e si prevede che aumenterà del 2,4 per cento nel 1982, in parte a causa dell'aumento della produzione industriale ed in parte a causa della diminuzione dell'occupazione nell'industria. Si prevede quindi che i costi unitari del lavoro aumentino del 15,5 per cento nel 1982 (19,1 per cento nel 1981).

Il dibattito sulle cause dell'inflazione in Italia è stato fino ad oggi fortemente squilibrato. Per molti anni, mentre si è posto un forte accento sulla dinamica dei costi del lavoro come causa di inflazione si è lasciata in secondo piano l'influenza della spesa pubblica, dei disavanzi pubblici e della moneta. Il prevalere negli anni '60 e '70 di concezioni che escludevano che dal disavanzo pubblico potessero derivare effetti negativi sotto forma di aumento del tasso di inflazione e di riduzione degli investimenti produttivi e che sottolineavano o l'irrilevanza del disavanzo o addirittura la sua utilità come elemento di sostegno del ciclo, ha consentito l'instaurarsi di situazioni di bilancio pubblico oggi difficili da estirpare. In realtà l'esperienza degli anni '60 e '70 indica che le pressioni inflazionistiche sono provenute sia dalla dinamica dei costi del lavoro, sia dal disavanzo pubblico e dalla crescita monetaria ad esso collegata. Tali fattori hanno avuto rilevanza e peso diversi a seconda dei momenti: in alcuni anni si sono sommati fra loro, in altri ha operato l'uno più dell'altro. È importante rilevare a questo proposito che esiste un legame fra imposizione fiscale diretta e indiretta da un lato e salari dall'altro. Il costo del lavoro che grava sulle imprese è al lordo dei contributi sociali e delle imposte dirette, mentre il salario che percepisce il lavoratore è al netto di queste voci. In aggiunta il lavoratore vede il suo salario ridotto dalla imposizione indiretta e dalla tassa inflazionistica. Nel corso degli anni settanta il divario fra il costo del lavoro per le imprese ed il salario percepito dal lavoratore al netto di tutte le imposte e della tassa inflazionistica è andato aumentando. La necessità di finanziare la spesa pubblica in modo esplicito (mediante imposizione fiscale) o implicito (mediante

TAVOLA N. 2.7.

INDICATORI DEL MERCATO DEL LAVORO

	Quota		Valori assoluti (.000)		Variazioni percentuali	
	1970	1981	1980	1981	1981 1980	1982 1981 (d)
Forze di lavoro	100,0	100,0	22.372	22.664	1,3	0,7
Occupazione	94,6	91,6	20.674	20.751	0,4	— 0,3
di cui (a):						
agricoltura	20,1	13,3	2.924	2.759	— 5,6	— 8,5
industria	39,2	37,2	7.772	7.727	— 0,6	— 1,7
servizi	40,7	49,5	9.978	10.265	2,9	3,1
Disoccupazione	5,4	8,4	1.698	1.913	12,7	11,1
di cui (b):						
giovane	73,9 (e)	75,3	1.296	1.440	11,1	14,1 (f)
Occupazione maschile (a)	72,4	68,4	14.184	14.208	0,1	— 0,5
Occupazione femminile (a)	27,6	31,6	6.490	6.543	0,8	0,3
Tasso di attività:						
complessivo	38,7	40,3	—	—	—	—
maschile	56,6	54,7	—	—	—	—
femminile	21,8	26,5	—	—	—	—
Ore lavorate (c)	—	—	100,0	96,8	— 3,2	— 1,8
Ore di cassa integrazione	—	—	296.048	547.784	85,0	5,6

(a) In percentuale dell'occupazione.

(b) In percentuale della disoccupazione.

(c) Nella grande industria, indici base 1980 = 100.

(d) Gennaio-aprile-luglio.

(e) Nel 1977.

(f) Gennaio-aprile.

TAVOLA N. 2.8.

RETRIBUZIONI, COSTI E PROFITTI NELL'INDUSTRIA IN SENSO STRETTO

(Variazioni percentuali sull'anno precedente)

	1979	1980	1981	1982
Retribuzioni orarie contrattuali (a)	18,6	21,3	23,1	17,6
Retribuzioni orarie contrattuali reali (b)	3,3	0,8	3,5	1,0
Costo del lavoro per dipendente	16,6	18,6	19,4	18,3
Prodotto per addetto (c)	6,1	4,6	0,3	2,4
Costo del lavoro per unità di prodotto	9,9	13,4	19,1	15,5
Deflatore del valore aggiunto (d)	15,9	17,9	12,8	15,0 (e)
Profitti per unità di prodotto (d)	5,5	4,0	— 5,3	— 0,4

(a) Incluse le costruzioni; per il 1982 stima sulla base dell'andamento del periodo gennaio-luglio.

(b) Deflazionate col deflatore dei consumi delle famiglie.

(c) Valore aggiunto al costo dei fattori, ai prezzi 1970.

(d) Rapporto tra deflatore del valore aggiunto e costo del lavoro per unità di prodotto.

(e) Stima per l'intero anno sulla base degli andamenti dei prezzi all'ingrosso di beni industriali (esclusi i derivati del petrolio) rilevati nel periodo gennaio-luglio.

Fonte: ISTAT e ISCO.

Nota. — Si tratta di stime preliminari soggette all'evoluzione degli scatti di scala mobile e altri automatismi nel rimanente dell'anno.

Stime Banca d'Italia indicano una evoluzione più contenuta delle retribuzioni (16-17 per cento); stime di parte industriale indicherebbero invece un'evoluzione più consistente.

Una più attendibile valutazione preconsuntiva verrà fornita a novembre sui dati di ottobre.

la *tassa inflazionistica*), genera quindi una forbice fra il costo del lavoro e il salario netto. Ciò crea grossi squilibri nel mercato del lavoro perché riduce il livello dell'occupazione nei settori esposti alla concorrenza internazionale che dipende tra le altre cose dal costo del lavoro e incentiva la cosiddetta *economia sommersa* dove il divario fra costo del lavoro e salario netto è assai più contenuto.

La tendenza all'aumento del divario fra costo del lavoro e salario netto sembra essersi accompagnata ad una politica del sindacato di difesa del salario netto. A parità di salario netto l'aumento del divario alza il costo del lavoro. Se le autorità di politica economica perseguono con mezzi monetari la difesa della piena occupazione nel breve periodo si genera un indebolimento del cambio ed un aumento dell'inflazione.

Un altro aspetto negativo della realtà italiana è la qualità della spesa pubblica. Se il valore che il lavoratore dipendente imputa ai servizi pubblici è inferiore al costo che esso paga per loro, la difesa del salario netto si fa necessariamente più accanita. In una strategia antinflazionistica del Governo non è quindi solo il livello della spesa pubblica corrente che va riconsiderato, ma anche la sua qualità.

La tendenza al rallentamento dei prezzi al consumo già delineatasi nella seconda metà del 1981, è proseguita nella prima metà del 1982 nonostante la sostenuta dinamica salariale. Questo rallentamento è stato favorito dalla dinamica favorevole dei prezzi all'importazione in lire, dalla recessione interna, e dalla politica tariffaria messa in atto dal Governo. La decelerazione dei prezzi al consumo è stata notevolmente più marcata della decelerazione del deflatore del PIL perché il contenuto di importazioni nel paniere dei prezzi al consumo è più elevato che per il deflatore del PIL.

2.3. — *La bilancia dei pagamenti.*

Nel 1982 il processo di aggiustamento della bilancia delle partite correnti iniziato nella seconda parte del 1981 ha subito una battuta d'arresto. Il disavanzo della bilancia delle partite correnti, che era pari a circa 10.000 miliardi di lire nel 1980 e a circa 7.700 miliardi di lire nel 1981 (tav. 2.9), rimarrà all'incirca agli stessi livelli nel 1982. Nel primo trimestre del 1982 il disavanzo delle partite correnti ha raggiunto circa i 5.300 miliardi di lire contro i 4.500 miliardi di lire nello stesso periodo dell'anno precedente. Nel bimestre aprile-maggio il disavanzo delle partite correnti è stato pari a circa 1.400 miliardi di lire contro i 3.000 miliardi di lire nello stesso periodo dell'anno precedente.

Si prevede che la bilancia commerciale su base economica raggiungerà un disavanzo pari a 13.000 miliardi di lire contro 12.000 miliardi di lire nel 1981 (tav. 2.13). Nel primo semestre del 1982 la bilancia commerciale ha presentato un disavanzo di circa 10.000 miliardi di lire contro circa 11.000 miliardi di lire nel primo semestre del 1981 (tav. 2.10). Le esportazioni in termini reali, che erano diminuite nel corso del 1980, sono in notevole aumento a partire

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA N. 2.9.

BILANCIA DEI PAGAMENTI VALUTARIA

(in .000 miliardi di lire)

	1980	1981				1982		
		Anno	Trimestre				Trimestre	
			I	II	III	IV	I	II (a)
Esportazioni	65,4	83,1	18,4	20,4	21,6	22,7	22,7 (15,5)	
Importazioni	83,8	97,1	23,7	25,0	20,9	27,4	28,5 (17,8)	
Bilancia commerciale	— 18,4	— 14,0	— 5,3	— 4,6	0,7	— 4,7	— 5,8 (— 2,3)	
Bilancia dei servizi e trasf. . .	8,2	6,3	0,8	1,9	2,6	1,0	0,5 (0,9)	
di cui:								
viaggi all'estero	5,4	6,7	0,8	1,8	2,8	1,3	1,0 (1,2)	
rimesse emigrati	2,2	2,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6 (0,5)	
Bilancia delle partite correnti	— 10,1	— 7,7	— 4,5	— 2,7	3,3	— 3,7	— 5,3 (— 1,4)	
Bilancia movimento di capitali	4,1	9,8	1,5	3,3	0,8	4,2	1,6 (0,6)	
Bilancia partite viaggianti, errori ed omissioni	— 0,2	— 0,6	— 0,4	0,4	— 0,2	— 0,4	0,3 (0,3)	
Bilancia dei pagamenti	— 6,3	1,5	— 3,4	1,0	3,9	0,1	— 3,4 1,3	
Finanziata da:								
Variazione posizione netta sull'estero delle aziende di credito	7,9	1,3	1,2	— 1,5	1,6	— 0,3 — 0,1	
Variazione riserve Banca d'Italia-UIC	— 1,9	— 2,2	3,3	— 1,6	— 2,5	— 1,5	3,7 — 1,4	
Aggiustamenti di cambio	0,3	— 0,6	0,1	— 0,6	0,1	— 0,2 0,2	

(a) I dati tra parentesi si riferiscono ai soli mesi di aprile e maggio.

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese e Banca d'Italia.

TAVOLA N. 2.10.

BILANCIA COMMERCIALE PER PRODOTTI

(miliardi di lire)

PRODOTTI	1980		1981		1982
	I	II	I	II	I
Prodotti per l'alimentazione	— 2.881	— 2.982	— 2.872	— 2.681	— 4.061
Combustibili minerali e derivati	— 8.081	— 10.505	— 12.797	— 14.153	— 13.442
di cui:					
oli grezzi di petrolio	— 7.558	— 9.757	— 11.645	— 13.632	— 12.796
Prodotti tessili ed abbigliamento	3.404	3.846	4.106	5.452	5.571
Prodotti metallurgici	— 1.277	— 1.035	— 380	895	96
Prodotti meccanici	3.432	3.294	3.904	5.841	5.798
Mezzi di trasporto	716	— 1.019	— 131	375	205
Prodotti chimici	— 1.547	— 1.046	— 1.196	— 1.591	— 2.027
Altri prodotti	— 1.552	— 1.433	— 1.525	— 851	— 2.010
Totale	— 7.786	— 10.880	— 10.891	— 6.713	— 9.871

TAVOLA N. 2.11.

TASSI DI VARIAZIONE DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI

(Rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente)

	In volume		In valore	
	Esportazioni	Importazioni	Esportazioni	Importazioni
1980:				
I trimestre	— 2,2	7,2	19,4	41,1
II trimestre	— 6,9	0,3	14,4	35,9
III trimestre	— 9,5	16,0	8,9	47,2
IV trimestre	— 12,1	— 10,2	5,1	14,4
1981:				
I trimestre	— 11,9	— 16,9	5,2	10,0
II trimestre	6,5	0,5	28,8	32,9
III trimestre	15,2	— 12,0	44,6	24,2
IV trimestre	10,5	— 9,8	35,4	17,3
1982:				
I trimestre	24,5	19,6	50,4	42,3
II trimestre	3,3	0,5	19,0	8,4

TAVOLA N. 2.12.

PREZZI DELLE MATERIE PRIME

(Variazione percentuale sullo stesso periodo dell'anno precedente)

	1980	1981	1982	
	Anno	Anno	I trimestre	II trimestre
Prezzi in dollari (commercio mondiale)				
Totale	36,6	3,2	— 2,9	— 0,8
di cui:				
alimentari	32,3	— 14,1	— 20,6	— 18,8
non alimentari	9,1	— 12,1	— 7,7	— 6,9
combustibili	49,1	12,4	2,3	4,5
Prezzi in lire (commercio italiano)				
Totale	38,4	39,6	25,5	17,1
di cui:				
alimentari	21,3	24,8	11,8	3,3
non alimentari	7,8	18,5	17,1	9,1
combustibili	60,1	50,8	31,0	22,4

dal secondo trimestre 1981. Tale sviluppo delle esportazioni è stato favorito soprattutto dal contenimento della domanda interna e dalla aumentata competitività delle merci italiane. Le importazioni di merci in termini reali, che erano fortemente diminuite nel 1981, hanno fatto registrare un forte aumento nel primo trimestre del 1982 (tav. 2.11) a causa dell'eliminazione del deposito previo e della conseguente ricostituzione delle scorte, e dell'aumento della domanda interna. La bilancia commerciale in termini reali si è quindi fortemente deteriorata nel corso del primo trimestre del 1982. La tendenza al calo delle importazioni in termini reali è ripresa nel secondo trimestre 1982, ma anche la crescita delle esportazioni in termini reali è rallentata.

Nel primo trimestre del 1982 vi è stato un disavanzo della bilancia dei pagamenti pari a circa 3.400 miliardi di lire, poiché lo afflusso di capitali dall'estero non è stato sufficiente a finanziare il forte disavanzo delle partite correnti. Le riserve internazionali della Banca d'Italia e dell'UIC sono diminuite di 3.700 miliardi di lire. Il forte rallentamento dell'afflusso di capitali nel primo trimestre del 1982 (tav. 2.9) è da mettere in relazione al peggioramento dei differenziali dei tassi di interesse reali tra l'Italia ed il resto del mondo. La forte correlazione tra l'andamento delle riserve internazionali e il differenziale dei tassi di interesse reali è messa in risalto nel capitolo sui flussi monetari ed i tassi di interesse (tav. 3.5).

2.4. — *I problemi e le prospettive per il 1983.*

Nel corso degli anni '70 la spesa pubblica in relazione al PIL è aumentata dal 35,4 per cento nel 1970 al 51,6 per cento nel 1981 (tav. 1.4). L'aumento della spesa pubblica in percentuale del PIL è continuato nel 1982. Questi forti aumenti, determinati soprattutto dall'andamento della spesa pubblica corrente, hanno avuto delle conseguenze fortemente negative:

(i) hanno reso endemici gli elevati disavanzi pubblici, a causa delle difficoltà del finanziamento della aumentata spesa con maggiori entrate fiscali;

(ii) hanno portato a dei tassi di inflazione più elevati che negli altri paesi industrializzati, anche per l'atteggiamento sia pure parzialmente accomodante delle autorità monetarie;

(iii) hanno ritardato l'aggiustamento del settore industriale ai mutamenti dei prezzi relativi avvenuti negli anni '70, favorendo attraverso la spesa pubblica corrente i consumi rispetto agli investimenti, sottraendo risorse ai settori più produttivi, e mantenendo più elevata la domanda aggregata;

(iv) hanno accresciuto l'instabilità dell'economia italiana a causa della crescita discontinua della spesa pubblica nel tempo e dell'esistenza del vincolo della bilancia dei pagamenti che ha portato a politiche di *stop and go*;

(v) hanno ristretto l'area produttiva, dato luogo a inefficienze e sprechi, aumentato i vincoli all'operare del settore produttivo abbassando il tasso di sviluppo tendenziale (si veda il grafico 1.1) con effetti negativi per l'occupazione nel medio e lungo periodo.

La riduzione della quota della spesa pubblica sul PIL ai livelli medi dei nostri principali paesi concorrenti è quindi un obiettivo imposto dai fatti. Una riduzione di due punti percentuali all'anno del rapporto spesa pubblica/PIL, soprattutto per quanto riguarda la spesa corrente, consentirebbe all'economia italiana di aggiustarsi nell'arco di cinque anni ai livelli medi di questo rapporto nei nostri principali paesi concorrenti. La strada è comunque irta di difficoltà.

Nell'ambito di questa ottica di lungo periodo il programma che il Governo intende perseguire nel 1983 per il raggiungimento dell'obiettivo di inflazione del 13 per cento è basato sulle seguenti ipotesi di lavoro che sono esplicitate nella tav. 2.13:

(i) la crescita reale dei mercati di esportazione dell'Italia è ipotizzata intorno al 5 per cento. La crescita di questi mercati è stata del 5,9 per cento nel 1981 e del 4,2 per cento nel 1982, molto più elevato della crescita del commercio mondiale. Tale differenza è in parte dovuta alla notevole importanza dell'area OPEC fra i nostri mercati di sbocco. Pertanto il tasso di crescita ipotizzato per il 1983 riflette probabilmente una certa prudenza nel valutare il possibile stimolo proveniente dall'estero.

Si prevede che il tasso di inflazione dei principali paesi industrializzati misurato dal deflatore del PIL declini al 7,0 per cento nel 1983 (7,5 nel 1982) in concomitanza con il mantenimento di politiche finanziarie relativamente restrittive. Tuttavia si è ipotizzato che i prezzi delle materie prime aumentino di più e quindi che i prezzi all'importazione dell'Italia espressi nella media delle valute estere aumentino dell'8 per cento circa. Si prevede che i costi del lavoro per unità di prodotto nei principali paesi concorrenti dell'Italia aumentino del 4 per cento nel 1983. È implicita in questa ipotesi la continuazione della tendenza in atto alla diminuzione del salario reale nei nostri principali paesi concorrenti (esclusa la Francia);

(ii) per quanto riguarda il costo del lavoro per unità di prodotto dell'industria in Italia si suppone che cresca del 12 per cento. Questo presuppone un aumento del costo nominale pari a circa il 14,3 per cento così imposto: circa 9 per cento per effetto degli scatti di contingenza e il 5 per cento per i maggiori contributi sociali ed accantonamenti dovuti alla nuova normativa dell'indennità di fine lavoro e per gli scatti di anzianità. In tal caso non vi sarebbe spazio alcuno per i rinnovi contrattuali. Per fare spazio ad essi, sarebbe necessaria una qualche modifica della scala mobile che crei il maggiore spazio da utilizzarsi nelle contrattazioni salariali. È intenzione del Governo ottenere la collaborazione delle parti sociali per il raggiungimento di questo obiettivo di « neutralità » dei salari reali. L'analisi delle compatibilità delle variabili fiscali,

reali, salariali e monetarie, implicita in questa alternativa, indica un proseguimento della tendenza in atto al calo della occupazione nell'industria. Studi econometrici sembrano indicare una elevata sensibilità della occupazione industriale al costo del lavoro. Pertanto, un obiettivo di inflazione del 13 per cento è anche raggiungibile con un costo minore in termini di occupazione e una crescita maggiore del PIL o addirittura con un aumento dei livelli occupazionali tramite dinamiche salariali più contenute;

(iii) per quanto riguarda il fabbisogno di cassa del Tesoro per il 1983 esso dovrebbe essere contenuto intorno ai 60.000 miliardi (11 per cento del PIL). L'applicazione rigorosa delle azioni contenute nel disegno di legge finanziaria porterebbe ad un fabbisogno complessivo del settore statale di circa 66.000 miliardi. Per contenere il fabbisogno di cassa del Tesoro all'11 per cento del PIL si dovrebbero eventualmente effettuare ulteriori tagli di spesa. I tagli di spesa dovrebbero concentrarsi su quelle voci che impediscono una corretta allocazione delle risorse produttive. In particolare due voci della spesa pubblica sembrano essere importanti in questo contesto. Nell'ultimo decennio c'è stato in Italia un eccessivo aumento delle pensioni erogate per invalidità o vecchiaia, al di là di quanto giustificato dallo stato di salute o dal tasso di invecchiamento della popolazione in Italia. Ciò costituisce un forte disincentivo al lavoro, oppure se i percettori di questi trasferimenti operano nella cosiddetta economia sommersa, rappresenta una potente disparità di trattamento nei confronti di quella parte della forza lavoro che non gode di questi privilegi. Analoghi ragionamenti devono essere estesi a tutte le grandi categorie di spesa che compongono il bilancio pubblico.

Nel calcolo del fabbisogno di cassa del Tesoro compatibile con l'obiettivo del 13 per cento di inflazione si è tenuto conto della consistente riduzione delle spese per interessi sul debito pubblico derivante dall'ipotesi di un calo sostanziale dei tassi di interesse nominali nel corso del 1983, reso possibile dalla riduzione dell'inflazione. Per quanto riguarda le entrate si è fatta l'ipotesi che non vengano attuate ulteriori riduzioni delle aliquote fiscali;

(iv) per quanto riguarda la politica monetaria si è ipotizzato che il finanziamento con base monetaria dei disavanzi pubblici si mantenga al 20 per cento del fabbisogno di cassa del Tesoro. Ciò implica una politica dei tassi di interesse reali compatibile con questa ipotesi. Si è inoltre ipotizzata la costanza del livello della componente estera della base monetaria nel corso del 1983.

I risultati dell'esercizio di compatibilità effettuato sotto le ipotesi anzidette sono contenuti nella tav. 2.13. Il tasso di aumento del PIL reale è dello 0,8 per cento nel 1983; il contributo principale alla crescita del PIL verrebbe dalle esportazioni (più 6 per cento) alle ipotesi *sub* (i). Il disavanzo delle partite correnti in rapporto al PIL migliorerebbe passando da un disavanzo pari al 2,1 per cento del 1982 ad uno pari allo 0,2 per cento nel 1983. Infine le ipotesi

fatte sul finanziamento monetario del Tesoro e della componente estera della base monetaria implicano una crescita della base monetaria totale al lordo dei depositi postali del 13,1 per cento. La velocità di circolazione della base monetaria rispetto al PIL nominale resterebbe all'incirca agli stessi livelli dell'anno precedente, perché se da un lato la riduzione dell'inflazione tende a far aumentare la domanda di base monetaria, dall'altro il livello dei tassi di interesse reali sui BOT ne conterrebbe l'aumento.

In assenza di queste misure e in particolare di una politica di bilancio tendente a limitare il fabbisogno di cassa del Tesoro, esso raggiungerebbe nel 1983 circa 100.000 miliardi di lire (2) (17,4 per cento del PIL). In questo caso, mantenendo le stesse ipotesi sullo sviluppo dei mercati di esportazione dell'Italia, sul costo del lavoro per unità di prodotto nei principali paesi concorrenti, sulla « neutralità » del salario in Italia e sul finanziamento con base monetaria del fabbisogno di cassa del Tesoro si verrebbe ad un'inflazione del 20 per cento circa, ad una crescita del PIL dell'1,5 per cento circa, ad un deterioramento della bilancia delle partite correnti al 2,2 per cento del PIL (tav. 2.13). La base monetaria in questo caso aumenterebbe di circa il 19 per cento con un aumento della velocità di circolazione della moneta, come è avvenuto in passato nelle fasi di accelerazione dell'inflazione. In questo secondo caso gli investimenti privati continuerebbero a diminuire.

Esiste ancora una terza ipotesi che potrebbe indicare un tasso di inflazione del 13 per cento accompagnato da un tasso di sviluppo dell'economia più elevato. Questa terza via passa attraverso: (i) una forte riqualificazione della spesa pubblica a favore degli investimenti produttivi nell'ambito dei vincoli di bilancio sopra esplicitati; (ii) un comportamento del costo del lavoro per unità di prodotto più contenuto di quello « neutrale », ipotizzato nella prima alternativa. Una dinamica salariale più contenuta di quella ipotizzata indurrebbe infatti un aumento della competitività delle merci italiane e quindi una crescita delle esportazioni più elevata.

Un aumento degli investimenti pubblici accompagnato da una pari riduzione della spesa corrente ha un effetto netto positivo sullo sviluppo dell'economia e soprattutto favorisce la occupazione nel breve periodo. Questo effetto può non essere molto forte nel breve periodo, ma diventa molto forte nel medio e lungo periodo, supposto che gli investimenti siano effettuati con criteri di razionalità economica.

Studi econometrici sulla funzione del consumo in Italia e in altri paesi industrializzati indicano che con l'aumento della ricchezza reale e finanziaria di una nazione diminuisce il ruolo del reddito disponibile dell'anno in corso nel determinare i consumi privati. La ricchezza o il reddito permanente acquistano un peso più incisivo nella determinazione del livello del consumo privato. Pertanto una diminuzione

(2) Tale fabbisogno di cassa del Tesoro include una stima degli effetti dei provvedimenti del 31 luglio 1982. Ad esclusione di questi provvedimenti il fabbisogno complessivo del settore statale si stima intorno ai 110.000 miliardi.

TAVOLA N. 2.13.

ALTERNATIVE PER IL 1983

	1981	1982	1983 (a)	1983 (b)
A) Prodotto interno lordo e componenti a prezzi costanti:				
		(tassi di variazione)		
Domanda interna	— 2,7	0,4 (c)	— 1,5	1,0
Esportazioni	6,0	6,5 (c)	6,0	4,5
Importazioni	— 5,4	4,8 (c)	— 2,1	2,4
PIL	— 0,2	1,0 (c)	0,8	1,5
B) Occupazione, costi e prezzi:				
		(tassi di variazione)		
Occupazione (d)	— 1,5	— 1,2 (e)	— 1,5	0,0
Costi unitari del lavoro per unità di prodotto (d)	19,1	15,5	12,0	18,0
Costi unitari nei principali paesi concorrenti (d) (f)	6,4	5,0	4,0	4,0
Deflatore del PIL	17,6	17,6	13,0	20,0
Prezzi al consumo	17,8	16,5	14,0	21,0
C) Commercio internazionale:				
		(tassi di variazione)		
Valori unitari all'esportazione di merci in lire	23,2	16,7	15,6	21,9
Esportazioni di merci in valore	29,0	24,3	22,5	27,4
Valori unitari all'importazione di merci in lire	34,7	17,3	16,7	23,1
Importazioni di merci in valore	21,2	22,9	14,2	26,1
Crescita in volume dei mercati di esportazione italiani (f)	5,9	4,2	5,0	5,0
D) Bilancia delle partite correnti (g):				
		(miliardi di lire)		
Bilancia commerciale	— 12.002	— 13.062	— 6.281	— 15.106
Bilancia delle partite correnti (h)	— 9.225	— 9.906	— 1.281	— 12.606
Bilancia delle partite correnti in percentuale del PIL	— 2,3	— 2,1	— 0,2	— 2,2
E) Fabbisogno di cassa del tesoro:				
		(miliardi di lire)		
Fabbisogno in miliardi di lire correnti	53.190	73.500 (i)	60.000	100.000
Fabbisogno in percentuale del PIL	13,4	15,5	11,1	17,4
F) Base monetaria (l):				
		(tassi di variazione)		
Componente tesoro	19,5	14,3 (m)	10,4 (m)	17,8 (m)
Base monetaria totale	11,7	15,0	13,1	18,6

(a) Scenario basato sul programma tendente a riportare l'inflazione al 13 per cento.

(b) Scenario tendenziale in assenza di misure correttive.

(c) Preconsuntivo ISTAT.

(d) Industria in senso stretto.

(e) Previsioni Ministero del bilancio e della programmazione economica.

(f) Fonte: Fondo monetario internazionale.

(g) Bilancia dei pagamenti economica.

(h) Inclusi i trasferimenti pubblici.

(i) Senza la manovra prevista di rientro dei depositi bancari.

(l) Al lordo dei depositi postali.

(m) Tassi di variazione basati sull'ipotesi di lavoro che il 20 per cento del fabbisogno di cassa del Tesoro venga finanziato con base monetaria.

dei salari reali avrebbe effetti piuttosto contenuti sui consumi privati. D'altro canto una diminuzione del costo del lavoro avrebbe effetti sulle esportazioni che più che compenserebbero l'effetto negativo della diminuzione dei salari reali sui consumi. L'effetto netto sullo sviluppo del reddito sarebbe certamente positivo. Un tale comportamento del costo del lavoro avrebbe anche effetti benefici sulle partite correnti e soprattutto sull'occupazione attraverso i meccanismi già sopra menzionati. Le stime ottenute per il settore industriale indicano che una riduzione di un punto percentuale del costo del lavoro porterebbe nell'arco dell'anno ad un aumento di quasi un punto percentuale del monte ore lavorate a parità di inflazione.

3. — LA POLITICA MONETARIA E I TASSI DI INTERESSE.

Nel corso degli anni '70 gli elevati fabbisogni di cassa del Tesoro hanno condizionato la politica monetaria in Italia e continuano a condizionarla a tutt'oggi. Nelle fasi di espansione del fabbisogno di cassa del Tesoro, il credito al settore privato viene ristretto al fine di facilitare il contenimento degli sviluppi degli aggregati monetari necessario per il controllo dell'inflazione e della bilancia dei pagamenti. Il restringimento del credito al settore privato viene attuato tramite il ricorso a strumenti amministrativi di controllo del credito bancario e l'innalzamento dei tassi dell'interesse. Nel 1980, in seguito al forte deterioramento delle partite correnti e alla forte accelerazione dell'inflazione, il tasso di crescita della base monetaria veniva fortemente ridotto all'11 per cento dal 18,5 per cento nel 1979. Ciò avveniva soprattutto tramite una riduzione del finanziamento da parte della Banca d'Italia alle aziende di credito, pur in presenza di una accelerazione del finanziamento al Tesoro (tav. 3.1).

Nel 1981 il tasso di aumento della base monetaria si manteneva all'incirca sugli stessi livelli dell'anno precedente. Infatti la base monetaria è aumentata dell'11,7 per cento, rispetto all'11,1 per cento del 1980, pur in presenza di un forte aumento del fabbisogno di cassa del Tesoro. Nel corso del 1981 ciò è stato possibile grazie ad una decelerazione del finanziamento monetario al Tesoro principalmente dovuto ad un aumento dei tassi di interesse reali sia a lungo sia a breve termine, soprattutto nella seconda metà dell'anno (tav. 1.6). Nel luglio 1981 cambiamenti istituzionali venivano introdotti al fine di rafforzare il controllo della base monetaria da parte della Banca d'Italia. Tra queste la più importante era l'eliminazione dell'obbligo della Banca d'Italia di assorbire i buoni del Tesoro non sottoscritti dal pubblico alle aste mensili. Il contenimento dello sviluppo della base monetaria è stato raggiunto anche grazie alla introduzione di massimali all'indebitamento netto sull'estero delle aziende di credito nel mese di gennaio ed alla introduzione del deposito previo nel mese di maggio. Nella prima metà del 1982 la politica del finanziamento non monetario del fabbisogno di cassa del Tesoro è continuata, in linea con la politica antinflazionistica del Governo e del riequilibrio dei conti con l'estero. Ciò è avvenuto grazie al mantenimento di alti tassi di interesse reali.

TAVOLA N. 3.1.

ANDAMENTO DELLA BASE MONETARIA

(tassi di variazione)

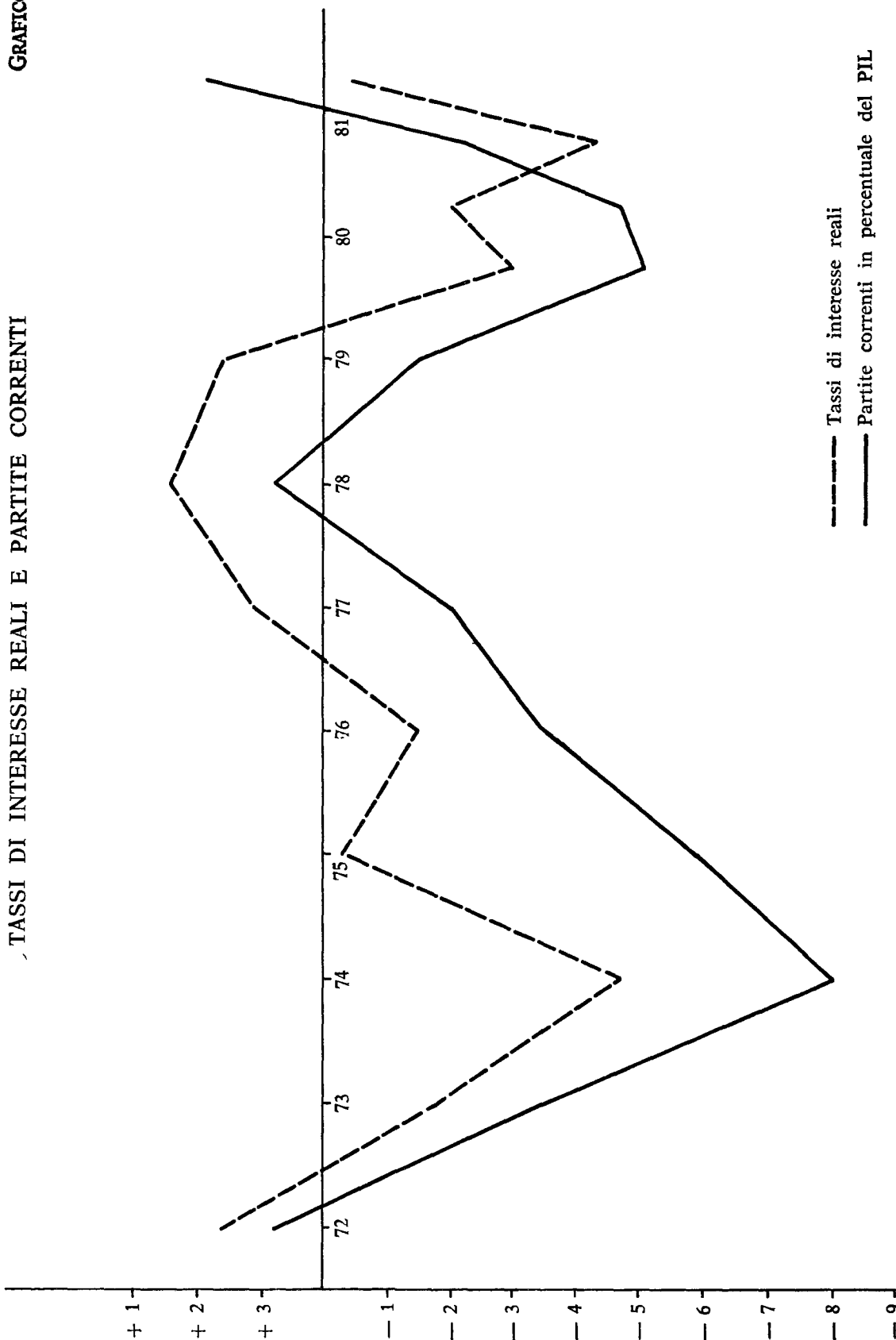
	Base monetaria totale (a)		Compo- nente tesoro (b)	Aziende di credito (b)	Compo- nente estera (b)	Deposito all'importa- zione (b)
	su periodo corrispon- dente anno precedente	rispetto al periodo immedia- tamente precedente				
1977	19,2	19,2	— 2,0	0,4	10,3	—
1978	25,2	25,2	16,9	— 0,4	10,0	—
1979	18,5	18,5	9,7	3,9	3,9	—
1980	11,1	11,1	13,5	— 3,2	0,8	—
1981:						
I trimestre	12,6	1,6	7,5	0,2	— 4,7	—
II trimestre	13,7	1,3	2,5	0,4	1,1	—
III trimestre	13,0	0,4	1,8	— 0,1	2,4	— 3,1
IV trimestre	11,7	8,0	4,7	—	1,2	1,3
1982:						
I trimestre	9,7	— 0,2	2,1	0,4	— 4,0	2,4
II trimestre	10,9	2,5	0,8	— 0,4	0,5	1,1
luglio	11,2	2,0	1,3	n.d.	1,3	—
agosto	10,3	— 1,4	— 2,9	n.d.	1,2	—

(a) Al lordo dei depositi postali.

(b) Variazione assoluta diviso Base monetaria totale della fine del periodo precedente.

GRAFICO 3.1

TASSI DI INTERESSE REALI E PARTITE CORRENTI



Nel primo trimestre del 1982 la crescita della base monetaria è decelerata al 9,7 per cento (11,7 per cento nel quarto trimestre 1981) a seguito del contributo fortemente negativo dato all'andamento della base monetaria totale dalla componente estera in concomitanza con le difficoltà valutarie. La crisi valutaria del primo trimestre del 1982 è stata favorita da molteplici fattori. In parte è stata determinata dal peggioramento del differenziale dei tassi di interesse reali tra l'Italia ed il resto del mondo (tav. 3.5), ed in parte, dagli sviluppi del commercio con l'estero nel primo trimestre del 1982, e dall'arresto del miglioramento delle partite correnti in Italia, mentre un notevole miglioramento delle bilance delle partite correnti era in corso nei maggiori paesi industrializzati. Più in generale, il pessimismo sull'abilità delle autorità di governo di limitare il fabbisogno di cassa del Tesoro era aumentata nei primi mesi del 1982, contribuendo ad accelerare le aspettative di svalutazione del tasso di cambio. In un paese come l'Italia, dove esistono forti vincoli al libero movimento dei capitali non bancari, il differenziale dei tassi di interesse reali con il resto del mondo e le aspettative di svalutazione del cambio sono importanti nel determinare i movimenti delle riserve internazionali e le stesse partite correnti, attraverso le rimesse degli emigrati, i tempi di pagamento delle transazioni commerciali e soprattutto lo anticipo o il ritardo delle importazioni di materie prime ed i movimenti di capitale delle banche. La figura 3.1 illustra chiaramente la relazione positiva tra tasso di interesse reale e partite correnti anche se l'effetto dei tassi reali sulle partite correnti avviene con dei ritardi. Analisi econometriche effettuate di recente indicano inoltre la presenza di un notevole effetto delle aspettative di svalutazione del cambio sulla dinamica della domanda di importazioni di materie prime e semilavorati. Sui movimenti di capitale agisce anche la disponibilità di credito. Il rientro della crisi valutaria nell'aprile-maggio 1982 è infatti coinciso con un forte miglioramento del differenziale dei tassi di interesse reali a favore dell'Italia rispetto al primo trimestre dell'anno (tav. 3.5).

L'andamento degli aggregati monetari in senso stretto si è mantenuto sia nel 1980 sia nel corso del 1981 e della prima metà del 1982 all'incirca in linea con l'andamento della base monetaria (tav. 3.2). La crescita degli aggregati monetari è decelerata nel corso del 1981 e nel primo trimestre del 1982, mentre è di nuovo accelerata nel secondo trimestre 1982. La decelerazione degli aggregati monetari in senso stretto è stata più forte che per M3, che include i BOT (Buoni Ordinari del Tesoro), a causa dello spostamento della domanda del pubblico dai depositi bancari ai BOT e ad altre attività finanziarie. Tuttavia nei mesi più recenti la riduzione del differenziale tra i tassi di interesse sui BOT e quelli sui depositi ha indotto una ripresa della raccolta bancaria; la crescita dei depositi dell'economia nell'anno terminante a luglio 1982 è risultato superiore al 15 per cento, quattro punti in più dell'anno precedente.

Lo spostamento della domanda del pubblico dai depositi bancari ai BOT e ad altre attività finanziarie nel 1981 e nel corso dei primi mesi del 1982 ha favorito la copertura del fabbisogno di

TAVOLA N. 3.2.

ANDAMENTO DEI PRINCIPALI AGGREGATI MONETARI

(tassi di variazione)

	M 1	M 2	M 3
1977	21,6	21,8	23,8
1978	26,4	23,0	24,2
1979	23,5	20,4	23,2
1980	13,4	12,7	17,3
1981:			
I trimestre	13,7	12,6	17,4
II trimestre	11,8	11,1	16,8
III trimestre	10,5	10,0	17,6
IV trimestre	10,0	9,9	16,6
1982:			
I trimestre	7,1	8,7	15,0
II trimestre	9,2	10,6	16,6
luglio	10,8	11,9	16,5

TAVOLA N. 3.3.

FABBISOGNO DI CASSA DEL SETTORE STATALE E COPERTURA

	Fabbisogno (miliardi di lire)	Finanziamenti a medio e lungo termine (a)	Finanziamenti a breve termine (a)		Debiti esteri (a)
			Base monetaria	Altri finanziamenti	
1979	30.222	40,4	23,8	33,9	1,9
1980	36.913	— 5,9	32,2	71,6	2,1
1981:					
I trimestre	11.867	8,2	62,9	28,1	0,8
II trimestre	9.206	17,6	27,4	41,5	13,5
III trimestre	12.111	2,8	14,6	77,2	5,5
IV trimestre	20.026	14,7	23,7	59,1	2,5
1982:					
I trimestre	13.940	26,0	16,5	53,6	3,9
II trimestre	14.841	— 8,8	5,9	98,6	4,3
luglio	8.967	6,9	16,1	77,0	—
agosto	5.856	88,7	— 58,4	63,4	6,3
settembre (b)	7.750	—	—	—	—

(a) In percentuale del fabbisogno.

(b) Previsione.

cassa del Tesoro con mezzi non monetari. Nel corso del 1981 il finanziamento del fabbisogno mediante base monetaria è passato dal 63 per cento del totale nel primo trimestre al 24 per cento nell'ultimo trimestre, mantenendosi in media sugli stessi livelli dell'anno precedente. Nella prima metà del 1982 il finanziamento del fabbisogno di cassa del Tesoro tramite base monetaria è calato ulteriormente passando al 16,5 per cento nel primo trimestre e al 6 per cento nel secondo (tav. 3.3). Questo andamento è stato sensibilmente influenzato dalla liberazione di circa 4.000 miliardi di lire di depositi vincolati presso la Banca d'Italia a fronte di acquisto di valuta.

Un fatto positivo che si nota nel 1982 è il proseguimento della tendenza all'allungamento della scadenza del debito pubblico.

Le autorità monetarie hanno favorito questo allungamento sia attraverso l'aumento dei tassi di interesse sui titoli di stato a lungo termine, sia attraverso l'emissione di alcuni titoli a medio termine il cui rendimento è indicizzato a quello dei titoli a breve termine. Nel corso del 1982 c'è stata la proposta di legare il valore capitale dei titoli di stato ad un indice dei prezzi. L'effetto di tale indicizzazione potrebbe essere quello di aumentare la scadenza del debito pubblico riducendo l'incertezza sul rendimento reale dei titoli a lungo termine e potrebbe ridurre allo stesso tempo il costo del finanziamento del debito pubblico. Le autorità monetarie sono state riluttanti ad accettare tale proposta per il fatto che l'emissione di tali titoli indicizzati sarebbe politicamente inaccettabile nel momento in cui il sistema di indicizzazione dei salari è messo in discussione. Le autorità monetarie ritenevano anche che l'introduzione dei titoli indicizzati, posponendo in effetti il pagamento degli interessi, avrebbe potuto incoraggiare un livello più elevato di spesa pubblica di quello che sarebbe altrimenti prevalso. La quota del fabbisogno di cassa del Tesoro coperta con titoli a medio e lungo termine è aumentata al 19 per cento nei primi otto mesi del 1982 rispetto al 16 per cento circa nei primi tre trimestri del 1981 (tav. 3.3), soprattutto grazie al favore incontrato presso il pubblico dai CCT (certificati di credito del Tesoro). Questo spostamento è stato probabilmente favorito nella prima metà del 1982 dall'andamento dell'inflazione e dalle conseguenti aspettative di riduzione dei tassi di interesse a breve.

Nel corso dei primi otto mesi del 1982, il livello dei tassi di interesse si è leggermente abbassato senza subire modifiche di rilievo nella struttura secondo la scadenza, ad eccezione del tasso sui BOT a tre mesi che è sceso in media più degli altri tassi (tav. 3.4). Il tasso di emissione dei BOT a tre mesi è sceso a fine marzo 1982 al 20,4 per cento dal 22,08 per cento a fine dicembre 1981. Dopo un nuovo aumento ad aprile e maggio operato per contrastare le manovre speculative sulla lira, esso ha ripreso a declinare fino a raggiungere il 18,31 per cento all'asta di agosto. I tassi sui BOT a sei ed a dodici mesi sono passati al 19,01 e 19,33 per cento rispettivamente nel marzo 1982; ulteriori ribassi al 18,18 e 18,62 per cento si sono avuti all'asta di metà settembre. La curva dei rendi-

TAVOLA N. 3.4.

STRUTTURA DEI TASSI DI INTERESSE

	Tasso ufficiale di base	Tasso annuo posticipato sui BOT a 6 mesi	Depositi interbancari liberi	Impieghi tasso normale	Obbligazioni istituti credito mobiliare
1979:					
I trimestre	10,50	11,86	—	—	13,44
II trimestre	10,50	11,51	—	—	13,42
III trimestre	10,50	11,62	—	—	13,41
IV trimestre	15,00	15,62	14,57	20,05	14,27
1980:					
I trimestre	15,00	15,82	16,70	21,40	14,75
II trimestre	15,00	16,07	16,66	21,84	15,20
III trimestre	16,50	16,13	17,13	22,35	15,96
IV trimestre	16,50	17,02	17,36	23,36	16,30
1981:					
I trimestre	19,00	19,01	17,62	23,57	17,67
II trimestre	19,00	20,30	19,70	24,96	20,95
III trimestre	19,00	20,95	20,04	25,27	21,33
IV trimestre	19,00	21,36	20,66	25,37	21,00
1982:					
I trimestre	19,00	19,66	20,48	25,27	20,43
II trimestre	19,00	19,25	20,51	25,18	20,75
luglio	19,00	19,27	20,24	25,17	20,44
agosto	18,00	19,01	—	—	20,20

TAVOLA N. 3.5.

TASSI DI INTERESSE E RISERVE INTERNAZIONALI

	Differenziali fra i tassi di interesse reale sui BOT a 3 mesi Italia-USA	Tasso di variazione delle riserve in valute convertibili rispetto al periodo precedente
1980:		
III trimestre	— 4,66	13,07
IV trimestre	— 5,87	31,48
1981:		
I trimestre	— 3,57	— 40,93
II trimestre	— 5,30	43,01
III trimestre	— 2,67	23,31
IV trimestre	— 0,19	10,22
1982:		
gennaio	— 1,63	1,54
febbraio	— 1,83	— 6,82
marzo	— 3,70	— 33,09
aprile	— 0,98	1,79
maggio	0,39	1,80
giugno	— 2,45	37,16

menti, inclinata negativamente alla fine dell'anno precedente si è quindi gradualmente appiattita ed ha assunto da giugno una inclinazione positiva. Il ribasso dei tassi nominali di interesse in Italia è stato favorito nel mese di agosto da una considerevole flessione dei tassi di interesse nominali negli Stati Uniti soprattutto nel comparto a breve. La discesa dei tassi di interesse nominali negli Stati Uniti è coincisa con un ulteriore calo del tasso di inflazione e probabilmente delle aspettative di inflazione. I tassi reali sono diminuiti, ma meno dei tassi nominali. L'andamento dei tassi d'interesse negli Stati Uniti ha avuto immediate ripercussioni nei maggiori paesi industrializzati inclusa l'Italia, dove il tasso di sconto è stato abbassato dal 19 al 18 per cento, il tasso sui BOT a sei mesi è sceso al 18,18 per cento all'asta di metà settembre ed il tasso normale sugli impieghi al 25,13 per cento. Tuttavia, a differenza che negli Stati Uniti i tassi di interesse reali in Italia sono scesi a seguito dell'aumento del tasso di inflazione e probabilmente dell'aumento delle aspettative di inflazione nella seconda metà del 1982.

Gli enormi fabbisogni di cassa del Tesoro nel corso degli ultimi 10 anni hanno indotto le autorità monetarie a limitare il credito bancario al settore privato con controlli diretti al fine di dirottare il risparmio verso il settore pubblico. Questa politica ha elevato il costo del credito per il settore privato rispetto a quello del settore pubblico ed ha portato ad elevati differenziali fra i tassi nominali sugli impieghi bancari ed i tassi sui BOT. Il differenziale fra il tasso normale sugli impieghi bancari ed il tasso sui BOT a sei mesi che era in media circa del 4,4 per cento nel 1981 è salito a 5,6 per cento nel primo trimestre del 1982 ed a 5,9 per cento nel mese di luglio. C'è da chiedersi se esistono sufficienti giustificazioni per questa disparità di trattamento, soprattutto se si tiene conto del fatto che il settore pubblico è notoriamente quello meno efficiente.

Un altro aspetto che caratterizza il settore monetario-finanziario italiano è il forte grado di disintermediazione delle aziende di credito a cui si è fatto cenno prima, favorito dagli elevati differenziali fra i tassi di interesse bancari attivi e passivi che nel secondo semestre del 1982 si aggiravano fra l'11 ed il 12 per cento. Se si tiene conto della imposizione fiscale sui depositi, il differenziale è ancora maggiore. L'elevato differenziale fra tassi attivi e passivi è in parte il risultato dei vincoli amministrativi cui sono sottoposte le aziende di credito, e in parte è da attribuire all'insufficiente grado di competitività nell'ambito del sistema bancario. Il divario tra il tasso sui depositi bancari e quello sugli investimenti in titoli è molto più basso (7-8 punti) ed è spiegato per 3 punti circa dalla bassa remunerazione della riserva obbligatoria e per 4 punti circa dai costi di intermediazione. Nel 1982 c'è stata tuttavia una rapida crescita dell'intermediazione degli istituti di credito speciale, resa possibile dagli sviluppi di forme di raccolta a tasso variabile che hanno trovato buona accoglienza tra i risparmiatori.

La presenza di elevati fabbisogni di cassa del Tesoro e la maniera in cui sono stati finanziati ha avuto ripercussioni negative sia per le imprese sia per i risparmiatori. Per quanto riguarda le imprese ha dato luogo a tassi attivi sugli impieghi bancari più elevati di quanto sarebbe avvenuto in assenza di vincoli. Questo fenomeno è stato aggravato dal grado di indebitamento delle imprese italiane che è stato tradizionalmente molto elevato a causa della asfissia del mercato dei capitali. Inoltre le frequenti situazioni di razionamento del credito bancario hanno creato incertezze addizionali per le imprese. Infine queste situazioni di razionamento hanno spesso favorito la distribuzione del credito mediante criteri diversi da quelli economici con effetti di maldistribuzione delle risorse produttive. Per quanto riguarda i risparmiatori la presenza di elevati fabbisogni di cassa del Tesoro ha mediamente ridotto il rendimento delle attività monetarie da essi detenute, solo parzialmente compensato negli ultimi anni dall'aumento dei rendimenti sui BOT.

Fra gli obiettivi programmatici del Governo rientra quindi quello di procedere verso la graduale eliminazione dei controlli amministrativi sul sistema bancario e verso l'aumento della competitività all'interno del sistema, al fine di stimolare l'efficienza e di favorire una diminuzione dei tassi di interesse sugli impieghi bancari, maggiore di quella che si otterrebbe in presenza di essi. L'eliminazione dei controlli amministrativi potrebbe avere anche un effetto sui tassi passivi delle banche, rendendoli più elevati. Ciò comporterà un maggiore utilizzo dei tassi di interesse nominali e reali per il controllo monetario dell'economia. Un altro vincolo da eliminare potrebbe essere la bassa remunerazione della riserva.

L'obiettivo del tasso di inflazione del 13 per cento nel 1983 richiede che la politica rigorosa perseguita dalle autorità monetarie nella prima parte del 1982 continui nella rimanente parte dell'anno e nel corso del 1983. Soltanto una politica di tagli della spesa pubblica e del fabbisogno di cassa del Tesoro, permetterà di perseguire ulteriormente la riduzione dei tassi di interesse nominali coerentemente con uno sviluppo economico soddisfacente e l'equilibrio dei conti con l'estero.

4. — IL BILANCIO DEL SETTORE PUBBLICO.

4.1. — *La manovra di rientro della finanza pubblica.*

I nodi centrali che stanno di fronte alla politica di bilancio per il 1983 sono sostanzialmente gli stessi che hanno accompagnato la gestione della politica economica di quest'anno; da un lato, l'esigenza di risanamento di un bilancio strutturalmente squilibrato, in cui i tributi coprono solo la metà dei pagamenti, in cui molte spese suppliscono alle minori entrate di enti esterni dovute a un livello di tariffe estremamente basso; dall'altro, la pressione che deriva al bilancio dal profilo piatto dell'economia internazionale a cui l'Italia,

dopo una crescita più rapida che negli altri paesi nel 1979-1980, si è dovuta adeguare; dall'altro ancora, i ruoli rispettivi della politica di bilancio e della politica monetaria.

Il primo nodo impone il proseguimento di un'azione di recupero del controllo istituzionale sui centri di spesa che premono sulle casse dello Stato. Nel 1982 questo controllo è stato realizzato a livello della finanza locale e della finanza regionale. Nel campo della finanza previdenziale, i presidi posti dalla legge finanziaria 1982 si sono invece rivelati inoperanti.

Il fabbisogno del 1982 si è rivelato molto maggiore del previsto, a causa dell'operare di quei fattori su cui il grado di controllo è minore, o che non erano stati sufficientemente presi in conto nelle valutazioni di un anno fa: il livello delle entrate, che dipende dagli andamenti dell'economia; il livello dei saggi di interesse, che risente della situazione internazionale; la finanza previdenziale delle Aziende autonome, che hanno diritto di attingere dalle casse dello Stato al di fuori di ogni controllo parlamentare, e infine la maggior mole di residui che la gestione 1981 ha passato alla gestione 1982.

Le ultime stime per il fabbisogno 1982 indicano che, soprattutto a causa della conferma di un andamento delle entrate inferiore alle previsioni, il fabbisogno complessivo per l'anno rischia di attestarsi intorno ai 73.500 miliardi, una cifra ancora superiore rispetto ai 65.500 miliardi indicati nella Relazione trimestrale del giugno scorso. Per riavvicinarsi a tale ordine di grandezza, il Tesoro si appresta a intervenire sui depositi bancari degli enti pubblici, recuperando quella liquidità che a suo tempo aveva artificiosamente gonfiato i fabbisogni degli anni passati.

Per il 1983 è necessario proseguire nella azione di recupero della sovranità sulla spesa e il disegno di legge finanziaria detta norme al riguardo: mentre vengono confermati i vincoli alla finanza locale e alla finanza regionale, per i comparti di spesa relativi al personale in servizio e alle pensioni dello Stato viene stabilito un tetto di incremento pari al tasso di inflazione programmato. Per la finanza previdenziale vengono dettate regole più severe, ponendo un limite alle erogazioni complessive dello Stato e impegnando le responsabilità dell'autorità di tutela dell'INPS per l'adozione di provvedimenti correttivi se di questo limite dovesse prospettarsi in corso d'anno il superamento. Per la finanza delle aziende autonome viene rafforzato il principio di responsabilità finanziaria, stabilendo un limite ai trasferimenti dello Stato e determinando il ricorso allo strumento tariffario, anche in deroga alle norme vigenti, per il definitivo equilibrio del bilancio. Per i comparti sanitario e previdenziale vengono infine dettate, per quanto riguarda il momento di formazione della spesa, una serie di misure di contenimento previste nelle norme di delega della legge finanziaria.

Questa politica di controllo della spesa, a monte e a valle del processo di formazione, si accompagna ad una correzione della quota relativamente bassa delle entrate tributarie. Ambedue queste politiche devono essere però valutate, al di là delle forti ragioni strutturali che le giustificano, alla luce delle pressioni esercitate dalla congiuntura sulle entrate e sulle spese della finanza pubblica.

L'espansività del fabbisogno pubblico si è accompagnata ad una politica monetaria necessariamente restrittiva. In una situazione internazionale in cui i tassi di interesse reali dei maggiori paesi rimanevano a livelli storicamente elevatissimi, la politica di sostegno della domanda non poteva essere affidata a misure monetarie. Questo sostegno è stato affidato alla espansività naturale del bilancio; i tassi di interesse reali sono rimasti elevati, ma sono diminuiti dall'inizio dell'anno, seguendo appena possibile le diminuzioni che si sono profilate all'estero.

Allo stesso tempo, i tassi di interesse reali elevati sono stati convalidati proprio dalla necessità di finanziare l'alto fabbisogno di quest'anno: la propensione al risparmio delle famiglie è stata stimolata dagli alti saggi reali e ha permesso l'assorbimento di grandi quantità di titoli pubblici. Sono quindi questi due fattori — necessità di adeguarsi agli alti tassi di interesse internazionale e necessità di stimolare la propensione delle famiglie all'acquisto di attività finanziarie — che hanno determinato il livello dei tassi di interesse nominali e reali che l'economia italiana ha registrato quest'anno. Il cosiddetto « divorzio » con la Banca d'Italia non ha invece influito sul livello dei tassi di interesse 1982, se non nel senso, forse, di rallentarne l'aumento.

Nel 1982 i fattori d'espansione congiunturale del disavanzo della finanza pubblica si sono sovrapposti a quelli strutturali e hanno minacciato di portare fuori controllo l'intero assetto dei conti pubblici. Nel campo finanziario, l'elevato fabbisogno 1982, anche se finanziato in gran parte da titoli, ha portato però ad una accumulazione di attività finanziarie a breve tale da accrescere ancora il rischio di ingovernabilità monetaria e da porre l'economia alla mercè di un repentino mutamento delle propensioni di spesa.

Le linee di politica di bilancio per il 1983 mirano ad accettare l'azione dei fattori congiunturali del disavanzo e a continuare l'opera di imbrigliamento dei fattori strutturali, secondo le linee in precedenza esposte. L'azione combinata sulla entrata e sulla spesa è diretta al contenimento del fabbisogno complessivo del settore statale in circa 66.000 miliardi, che rischia però di salire a circa 70.000 miliardi tenendo conto di una possibile sovrastima delle entrate tributarie per 4.000-5.000 miliardi. Questo fabbisogno, vicino come ordine di grandezza a quello previsto per il 1982 e nettamente inferiore in quota di PIL, comporta un fabbisogno interno (come componente del credito totale interno) di 63.000 miliardi (67.000 ove si verifichi il rischio della sovrastima delle entrate sopra menzionate). Questo risultato, che conferma un rilevante sostegno del bilancio alla domanda globale, presuppone la conversione in legge dei decreti presentati dal Governo a fine luglio e comporta l'applicazione rigorosa delle azioni contenute nel disegno di legge finanziaria e nelle enunciazioni programmatiche del Governo:

sul lato delle entrate, la prima fase della manovra tributaria è stata eseguita il 31 luglio 1982 ed ha acquisito per il bilancio 1983 un gettito addizionale valutabile in circa 10.000 miliardi; la seconda fase della manovra tributaria, volta a finanziare il prose-

guimento degli sgravi contributivi, sarà diretta a reperire, come già annunciato dal Governo, altri 7.000 miliardi di nuove e maggiori imposte nelle aree imponibili esenti o erose;

sul lato delle tariffe, la legge finanziaria prevede che, ferme restando le assegnazioni di cassa a carico del bilancio dello Stato, le Aziende autonome siano tenute a ricorrere ad adeguamenti tariffari per il definitivo riequilibrio del loro bilancio. Tale prescrizione, che contiene implicitamente una ipotesi di congelamento delle erogazioni nette di Tesoreria alle Aziende autonome, comporta, rispetto all'ipotesi tendenziale, un risparmio di circa 4.000 miliardi, dei quali la metà sono da ricercarsi in un ridimensionamento delle spese in conto capitale (che altrimenti verrebbero quasi raddoppiate fra il 1982 e il 1983) e per l'altra metà devono provenire da aumenti del gettito tariffario e/o riduzioni di agevolazioni, che implicano un incremento del 30 per cento rispetto al livello che il gettito tariffario avrebbe altrimenti raggiunto nel 1983. Una ricognizione delle effettive possibilità di spesa delle elevate autorizzazioni di cassa del conto capitale delle Aziende autonome, ha condotto a determinare un livello di esborsi per spese di investimento che rappresenta pur sempre un incremento del 50 per cento sul 1982. Dal punto di vista degli effetti degli aumenti tariffari sui prezzi, è certo che le tariffe dovranno quindi crescere molto al di sopra del tasso di inflazione programmato nell'anno entrante. Da questo punto di vista è importante che l'adeguamento tariffario, ormai non più rinviabile, intervenga in un anno di domanda debole, in cui vengono minimizzate le possibilità di ripercussione di aumenti dei prezzi di servizi pubblici sugli altri prezzi;

l'articolo 8 della legge finanziaria prescrive che stipendi e pensioni dei dipendenti pubblici non possono aumentare in misura maggiore del tasso programmato di inflazione; vengono inoltre introdotti un blocco del *turn-over* e misure sulla mobilità. L'applicazione di questa norma comporterà un risparmio valutabile intorno ai 1.050 miliardi rispetto ai livelli tendenziali di questa categoria di spesa;

la legge finanziaria, nel suo articolo di delega, prescrive una serie di azioni di contenimento per la spesa sanitaria; l'applicazione più estesa e rigorosa di questa norma porta dei risparmi valutabili intorno ai 900 miliardi; questi risparmi sono addizionali rispetto a quelli già considerati per la determinazione del livello del Fondo sanitario nazionale nel 1983;

l'adeguamento dei trasferimenti ai comuni e province al tasso di inflazione programmato; questo vincolo, analogo a quello esistente per le Regioni, verrà accompagnato da una capacità impositiva addizionale, che sarà determinata con la legge sulla finanza locale;

la legge finanziaria fissa un limite alle erogazioni complessive all'INPS; attualmente il fabbisogno tendenziale dell'INPS per il

1983 supera questo limite di circa 6.000 miliardi; per colmare il divario sono enunciate le seguenti azioni programmatiche:

(i) applicazione delle norme della delega contenuta nella legge finanziaria in materia previdenziale: 1.500 miliardi;

(ii) rafforzamento della delega che contemplerà, secondo le enunciazioni programmatiche del Governo, il tetto del tasso di inflazione programmato per gli aumenti delle pensioni erogate dall'INPS: 2.000 miliardi;

(iii) attivazione eventuale della procedura di aumenti contributivi disposta dall'articolo 5 della legge finanziaria: 2.500 miliardi;

contenimento delle erogazioni della Cassa depositi e prestiti, i cui impegni di cassa mostrerebbero altrimenti un incremento non accettabile (circa il 100 per cento);

ulteriori passi per la razionalizzazione dei flussi di Tesoreria, in modo da riportare tra le disponibilità finanziarie i fondi degli Enti Pubblici attualmente detenuti dal sistema bancario; l'effetto di rientro, pari a circa 6.000 miliardi, rappresenta il risultato della seconda fase di un'operazione che, con modalità diverse, sarà avviata già nel 1982.

In totale si può stimare che sulla spinta dei fattori congiunturali e strutturali e, pur tenuto conto dei provvedimenti del 31 luglio, il fabbisogno complessivo del settore statale si situerebbe tendenzialmente sui 100.000-102.000 miliardi. A questo fabbisogno si è contrapposta un'azione programmatica che punta per circa 11.500 miliardi su aumenti tributari (7.000), contributivi (2.500) e tariffari (2.000), per 10.650 miliardi su una riduzione della spesa corrente (3.500 miliardi di spesa previdenziale, 2.400 miliardi di spesa sanitaria (3), 700 miliardi di trasferimenti a comuni e province, 1.050 miliardi di riduzione di spese per il personale, 3.000 miliardi di riduzione della spesa per interessi in seguito a minore disavanzo), per 3.500 miliardi su una riduzione della spesa tendenziale di conto capitale (che tuttavia continua a crescere a tassi di molto superiori alla spesa corrente, confermando così l'avviato processo di riqualificazione), e per 6.000 miliardi su una operazione di rientro di depositi.

4.2. — *La politica tributaria nel 1983.*

Il 1983 sarà un anno decisivo per l'attuazione dei principali punti delineati nella linea di politica tributaria emersa nel 1982. A differenza del 1982, in cui hanno prevalso interventi di tipo congiunturale, i provvedimenti del 1983 travalicheranno il breve pe-

(3) Di cui un risparmio di 1.500 miliardi conseguente alla applicazione di parte delle norme di delega, e un ulteriore risparmio di 900 miliardi conseguente ad una applicazione rigorosa di tutte le misure implicite nella delega.

riodo, segnando una riorganizzazione strutturale di taluni aspetti fondamentali del sistema tributario. In particolare, assumono rilievo, nel campo delle imposte dirette, i provvedimenti di lotta all'evasione, di lotta all'erosione, di riforma delle aliquote, di introduzione di forme di imposizione patrimoniale; nel campo delle imposte indirette, il riordino dell'imposizione sull'energia; nel campo dell'organizzazione della riscossione, il riordino del sistema esattoriale.

La lotta all'evasione verrà condotta sia sul versante preventivo sia su quello repressivo.

Sul versante repressivo, l'Amministrazione si potrà giovare delle innovazioni legislative introdotte nel 1982, quali la caduta della pregiudiziale tributaria e la limitazione del segreto bancario; potrà inoltre dedicarsi con maggiore attenzione alle irregolarità più vicine nel tempo perché gli accumuli del passato in buona parte prevedibilmente saranno stati sgombrati dal condono.

Sul versante preventivo si trarrà vantaggio dall'approvazione, ormai presumibilmente prossima, del disegno di legge per l'introduzione graduale dei registratori di cassa sigillati.

In tale campo ci si muoverà però soprattutto lungo direttrici nuove: da un lato dovranno essere tenuti presenti, nella dichiarazione 1983, una serie di studi di redditività, tesi ad individuare redditi « tipici » o « normali » nel campo dei redditi di lavoro autonomo e d'impresa, mediante i quali sarà possibile porre sotto controllo le deviazioni più notevoli rispetto alla norma, per le quali finora si era privi di strumenti specifici. Dall'altro lato, in tali dichiarazioni, verrà ampliato e razionalizzato il quadro delle notizie informative sul tenore di vita e sul patrimonio del contribuente, consentendo così all'Amministrazione di ottenere altri elementi utili per una serie di valutazioni sintetiche.

La lotta all'erosione legale delle basi imponibili sarà perseguita con altrettanto impegno della lotta all'evasione, rappresentando la erosione, al pari dell'evasione, uno svuotamento sostanziale della progressività. In tale campo già nel corso del 1982 sono stati predisposti dei provvedimenti incisivi riguardo alla giustizia tributaria anche se di portata limitata rispetto al gettito, quali la maggiorazione ed il rinnovo della procedura di adeguamento delle basi catastali dei redditi agricoli, l'indeducibilità di particolari classi di spese generali superflue e di particolari classi di liberalità, l'indeducibilità degli interessi pagati da società a ristretta base azionaria sui finanziamenti concessi ai soci.

Per il 1983 si intende limitare drasticamente le esenzioni ed il regime della tassazione separata dei redditi di tutte le attività finanziarie, riordinando strutturalmente l'imposizione in tale settore e rendendola trasparente. Inoltre, nel campo dell'imposizione dei redditi immobiliari, si intende introdurre forme di imposizione transitoria, con gettito destinato ai comuni, che prefigurino l'imposta su nuove basi catastali, delineata nel disegno di legge finanziaria per il 1983, e la cui entrata in funzione, assieme al riordino strutturale dell'imposizione sugli immobili, è prevista per il 1984.

A coronamento delle operazioni di recupero delle basi imponibili, si prevede per i redditi 1983 l'entrata in vigore di una nuova curva delle aliquote. La nuova curva delle aliquote sarà assai più trasparente dell'attuale, prevedendo un numero assai minore di scaglioni; sarà conformata in maniera tale da comportare un innalzamento dei minimi imponibili ed un'attenuazione permanente del drenaggio fiscale; renderà possibili manovre di aggiustamento periodiche sulle detrazioni senza distorcere la struttura dell'imposta.

L'equità distributiva del sistema tributario sarà migliorata introducendo forme di imposizione patrimoniale, in particolare sui grandi patrimoni. Un'imposta complessiva su tale base imponibile sarebbe infatti di gestione assai difficile e finirebbe per derivare la massa del gettito dai piccoli proprietari, di cui fa in realtà parte gran parte della popolazione.

Riguardo alle imprese, infine, l'approvazione del disegno di legge sulla rivalutazione monetaria consentirà di ovviare per gran parte all'ingiusto aggravio tributario ed alle distorsioni che su di esse ricadono a causa dell'inflazione.

Nel campo dell'imposizione indiretta, mentre non sono previste modifiche rilevanti dell'IVA, per permettere a tale imposta un periodo di assestamento, si prevede un riordino profondo nel settore dell'imposizione dell'energia. La riforma mirerà a ridurre drasticamente le possibilità di evasione in tale settore concentrando il momento impositivo, a semplificare la struttura dei tributi concentrandola solo sui prodotti di consumo ed escludendo quelli intermedi, a ridurre le numerose esenzioni e agevolazioni attualmente presenti.

Infine verrà posta mano ad un riassetto strutturale del sistema di riscossione, rivedendo in maniera organica i sistemi di remunerazione ed i compiti delle esattorie, e rendendo il servizio interamente pubblico. Non deve essere sottovalutata l'importanza di tale riassetto, che assorbe un ammontare rilevante di risorse.

In base alle previsioni di gettito per il 1982, alle tendenze dell'economia attualmente previste le entrate tributarie del 1983, al lordo dei provvedimenti di correzione del drenaggio fiscale e senza tener conto della manovra di fine luglio 1982 e del disegno di legge finanziaria per il 1983, possono prevedersi in 127 mila miliardi.

Tenendo conto della manovra di fine luglio e del disegno di legge finanziaria 1983, le entrate salgono a 141.865 miliardi.

5. — LA POLITICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI.

5.1. — *Per una politica attiva degli investimenti pubblici.*

L'impegno alla razionalizzazione ed al potenziamento degli investimenti pubblici e di quelli del settore privato, rilevanti ai fini dello sviluppo dell'economia nazionale lungo le linee indicate nel Piano a

medio termine 1981-83 e riproposte nel Piano 1982-84, rimane una costante dell'azione governativa.

Nel 1982, in sede di legge finanziaria, ha trovato definizione legislativa il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e specifico collocamento in bilancio un fondo di 6.000 miliardi - riproposto in 6.500 miliardi nel disegno di legge finanziaria per il 1983 - per far fronte ad interventi a sostegno degli investimenti e della occupazione.

Con la creazione del Nucleo di valutazione che va ad affiancarsi al nucleo degli esperti per la verifica degli investimenti già operante dal 1981, il Ministero del bilancio viene a disporre degli organi necessari per impostare e gestire una « pratica di programmazione » che garantisca il raggiungimento degli obiettivi di politica economica insiti negli investimenti pubblici o, comunque, sostenuti dal contributo pubblico, in condizione di efficiente allocazione delle risorse.

Tali organi troveranno il dovuto supporto tecnico nel Sistema informativo per la programmazione economica nazionale, di cui il Ministero sta dotandosi.

5.1.1. — Il Nucleo di valutazione.

Con la legge 26 aprile 1982, n. 181, è stato istituito presso la Segreteria generale della programmazione del Ministero del bilancio - alle dirette dipendenze del Segretario generale - il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici.

Il Nucleo ha compiti di istruttoria tecnica dei piani di investimenti pubblici, con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici, ed in via preliminare all'esame da parte del CIPE e del Consiglio dei ministri.

Il Nucleo di valutazione rappresenta un'innovazione significativa nella programmazione in Italia in quanto, attraverso la sua azione, il Governo si propone di verificare la efficienza e l'efficacia dei singoli piani e progetti di investimento pubblico, inquadrando le decisioni relative nel contesto degli obiettivi della politica di piano.

Le tecniche di programmazione e di analisi costi-benefici, che si intendono introdurre come prassi di valutazione degli investimenti pubblici, elaborate ed applicate inizialmente per i grandi schemi di sviluppo idrico al tempo del *new deal* rooseveltiano e considerevolmente perfezionate negli ultimi venticinque anni, sono entrate a far parte dell'istruttoria di piani e progetti di numerosi paesi, sia industrializzati sia in via di sviluppo.

Tali tecniche sono state formalizzate in manuali preparati sia da organismi nazionali preposti alla programmazione economica sia da istituzioni multilaterali, come l'OCSE, l'UNIDO, la FAO, la Banca mondiale e le banche regionali di sviluppo. Queste organizzazioni internazionali le utilizzano da tempo nella loro attività operativa di valutazione, scelta e supervisione di piani e progetti.

Il pregio principale di queste tecniche consiste nell'imporre la disciplina metodologica essenziale, pur se non necessariamente sufficiente, per assicurare la congruenza delle scelte microeconomiche con quelle macroeconomiche, e rendere il più obiettivo ed imparziale possibile il processo di vaglio ed analisi di piani e progetti pubblici.

Dato che le tecniche in questione, per essere applicate, richiedono la definizione di « parametri nazionali », la cui validità dipende in gran parte dal consenso su cui sono fondati, il Nucleo è destinato a lavorare in stretto raccordo e collaborazione con gli enti di spesa (cioè gli altri rami della pubblica amministrazione e le regioni).

L'ampiezza e la diversità degli investimenti pubblici attribuiscono implicitamente al Nucleo la funzione di coadiuvare i vari rami della pubblica amministrazione nello stadio della preparazione dei piani e progetti ed in quello dell'applicazione delle tecniche di valutazione.

Per essere efficace, l'esame della economicità pubblica dei piani e progetti e della loro rispondenza agli obiettivi generali a medio e lungo termine del Paese, deve essere fatto da chi prepara questi piani e progetti, prima ancora che da coloro che sono incaricati della valutazione.

Per favorire il rapido avvio del funzionamento del Nucleo, si era cominciato ad operare in via amministrativa ancor prima della sua regolamentazione legislativa. Già negli ultimi mesi del 1981, una apposita Commissione aveva definito le linee generali delle procedure operative del Nucleo e del Sistema informativo che ne deve costituire il necessario supporto. Successivamente è stata elaborata una bozza di « proposta di manuale per la valutazione di piani e progetti della pubblica amministrazione » che nel mese di aprile è stata inviata alle amministrazioni centrali, alle regioni ed agli enti pubblici economici, al fine di ottenere commenti e rilievi per preparare una stesura definitiva che rifletta le esigenze di tutti i principali interessati.

Il manuale illustra i principi di base dell'analisi di piani e progetti e si sofferma in particolare sulle tecniche di analisi economica e sociale; comprende, inoltre, una serie di schede illustrative, esempi numerici e la prima bibliografia ragionata sulla materia in una pubblicazione italiana.

Il Nucleo ha iniziato a funzionare durante l'estate con la nomina di un dirigente generale del Ministero alla sua direzione e di un primo gruppo di membri. Nel 1982 il lavoro operativo del nucleo ha riguardato principalmente la applicazione della legge 7 agosto 1982, n. 526, per la parte relativa agli interventi previsti a carico del Fondo investimenti ed occupazione (FIO).

Nel 1983, oltre che nell'istruttoria tecnica dei piani di investimenti pubblici che saranno presentati al CIPE ed al Consiglio dei Ministri, il nucleo di valutazione avrà il compito di operare lungo le seguenti linee:

a) elaborazione di « parametri nazionali », economici e sociali per la preparazione e valutazione dei progetti;

b) definizione di procedure operative per assicurare un raccordo efficace con le altre amministrazioni, al fine di collaborare alla formulazione, sin dalla fase iniziale, della impostazione di piani e progetti, invece di intervenire soltanto al momento della loro valutazione;

c) approfondimento ed intensificazione della collaborazione con il nucleo di esperti per la verifica degli investimenti.

5.1.2. — Il Nucleo di esperti per la verifica degli investimenti.

Il Nucleo di esperti per la verifica degli investimenti, istituito con delibera CIPE del 17 gennaio 1980, ha come fine di seguire — attraverso personale altamente specializzato, che compie verifiche presso le amministrazioni responsabili della gestione dei programmi — l'andamento di taluni fondamentali interventi e di promuovere l'esame delle cause che ne ritardano o ne impediscono, in tutto o in parte, la realizzazione.

Il fatto peculiare — che distingue questo organo da altri operanti nell'ambito della pubblica amministrazione — è che la verifica compiuta dagli esperti del nucleo viene condotta con riguardo alla realizzazione fisica delle opere e alla rispondenza delle medesime agli obiettivi insiti nei programmi di investimento, autorizzati dal legislatore.

Il CIPE, avvalendosi delle relazioni di verifica sino ad oggi acquisite, ha già impartito varie direttive alle amministrazioni competenti per la formulazione di proposte migliorative sul piano organizzativo e procedurale.

Nell'adempimento di tali funzioni il Nucleo ha proseguito, nel corso del 1982, la propria azione tesa a verificare *in loco* l'andamento dei programmi di investimento nei settori dell'edilizia abitativa di competenza dei comuni (articolo 8 legge n. 25 del 1980) e dei porti del Mezzogiorno.

Nel primo caso l'indagine svolta, che ha già formato oggetto di rapporto sottoposto al CIPE e trasmesso al Parlamento, ha evidenziato il sostanziale successo del programma straordinario di edilizia nei comuni capoluogo che ha portato, nel breve volgere di tre anni, all'ultimazione di buona parte dei 26.000 alloggi programmati.

Per l'indagine sui porti meridionali, il rapporto conclusivo comprende una analisi della situazione e delle prospettive della portualità nell'Italia meridionale, tenuto conto della potenzialità degli scali in relazione al prevedibile sviluppo dei traffici marittimi.

Il programma di attività del Nucleo per il 1983 comprenderà, oltre alle indagini sui settori per i quali già sussiste interesse ad acquisire elementi di valutazione sullo stato di attuazione delle opere finanziate, anche la verifica sulla effettività e tempestività di attuazione dei programmi che troveranno finanziamento a carico del Fondo investimenti ed occupazione.

5.1.3. — Il sistema informativo per la programmazione economica nazionale.

Condizione necessaria per un'efficace azione propositiva e di controllo sugli interventi pubblici in materia di investimenti è la disponibilità d'informazioni tempestive sui programmi in essere e sulla realtà economica e finanziaria nella quale gli investimenti stessi si collocano. Ciò implica la gestione di numerosi dati e la loro elaborazione con procedure automatiche.

In aderenza a tale considerazione, è stato progettato un sistema informativo denominato SIPEN (sistema informativo per la programmazione economica nazionale) avente lo scopo di automatizzare le fondamentali attività del Ministero del bilancio e della programmazione economica, inerenti gli investimenti pubblici.

Il progetto attualmente è all'esame degli organi competenti per l'approvazione.

Il sistema è diviso in due sottosistemi:

sottosistema gestionale, comprendente le seguenti attività:

trattazione dati relativi ai trasferimenti regionali;

trattazione dati relativi alle leggi pluriennali di spesa;

trattazione dati relativi all'attività del CIPE;

gestione delle serie storiche e della documentazione necessaria alle esigenze dei settori;

sottosistema del Nucleo di valutazione, comprendente le seguenti attività:

analisi dei progetti di investimenti pubblici, al fine di individuare i dati tecnico-economici significativi;

gestione di tali dati;

valutazione dei progetti mediante elaborazione dei dati;

analisi di sensibilità e di rischio della valutazione;

determinazione dell'insieme ottimo di progetti da finanziare;

trattazione dei dati sulla realtà economica e finanziaria, che interessano le precedenti attività.

Il sistema è essenzialmente strutturato su 17 terminali che operano mediante operatore centrale: opportuna strumentazione assicura i necessari livelli di riservatezza.

L'attuale progetto del SIPEN rappresenta il primo passo verso una più completa automazione delle attività inerenti gli investimenti pubblici.

Il conseguimento dell'obiettivo nella sua interezza, che comprende in particolare la costituzione di una rete per il collegamento diretto con le fonti dei dati, come ad esempio i centri di spesa, verrà raggiunto per gradi con successive sperimentazioni ed approssimazioni poiché in questo campo è fondamentale, ma difficile da ottenere, il completo accordo tra sistema ed operatori.

5.1.4. — Il Fondo per gli investimenti e l'occupazione.

Il Fondo per gli investimenti e per l'occupazione (FIO) è stato costituito quale strumento per il finanziamento degli investimenti, direttamente a carico delle amministrazioni pubbliche o comunque da realizzare con contributo dello Stato, i quali rispondano agli obiettivi occupazionali e produttivistici enunciati nel Piano a medio ter-

mine: riequilibrio della bilancia dei pagamenti, sviluppo del Mezzogiorno e dell'occupazione, risanamento produttivo dei punti di crisi, adeguamento tecnologico nel settore industriale come in quello agricolo.

Onde assicurare tempestività ed efficacia allocativa, il Fondo può essere utilizzato per finanziare sia interventi di medio periodo, sia interventi più immediati atti a contrastare — sempre nella logica del Piano a medio termine — le tendenze recessive dell'economia.

La legge finanziaria per il 1982 ha stanziato, per gli interventi che possono trovare copertura finanziaria nel Fondo, 6.000 miliardi in conto competenza.

Nell'esercizio, di fronte alla prospettiva di una caduta dell'attività di investimento, soprattutto nel settore industriale, il Governo ha deciso di utilizzare parte del FIO per costituire, presso la Cassa depositi e prestiti, un fondo speciale di rotazione (c.d. sportello La Malfa) destinato all'acquisto di titoli mobiliari emessi dagli Istituti di credito speciale per il finanziamento agevolato (ai sensi delle vigenti leggi di incentivazione) di investimenti per impianti industriali, per costruzioni di immobili con destinazione abitativa non inferiore al 70 per cento e per l'ammodernamento delle imprese esercenti il commercio.

Affinché il sostegno agli investimenti avvenisse in tempi rapidi è stato disposto che, in sede di prima applicazione, i predetti istituti potessero accedere al Fondo limitatamente ai finanziamenti già deliberati dagli organi statutari ma non stipulati alla data di entrata in vigore della legge costitutiva del Fondo medesimo.

La disponibilità complessiva dello « sportello La Malfa » è stata condizionata dalla necessità di intervenire in altri settori e di fronteggiare situazioni di particolare precarietà che avrebbero comportato pesanti implicazioni per i livelli occupazionali (aziende in crisi) o il blocco di investimenti causati da problemi finanziari (ENEL).

Dopo una prima destinazione di 650 miliardi realizzata con vari provvedimenti in favore dell'elettronica civile, dell'alluminio, della cantieristica navale e della GEPI — di cui al momento sono stati tradotti in legge interventi per 615 miliardi ed effettuate erogazioni per 275 miliardi — la legge n. 526 recante « provvedimenti urgenti per lo sviluppo dell'economia » ha previsto la seguente ripartizione dei restanti 5.350 miliardi:

	miliardi di lire
1) Fondo di rotazione per investimenti mobiliari presso la Cassa depositi e prestiti	1.400
2) ENEL	1.000
3) IVA negativa per gli investimenti	300
4) Infrastrutture o interventi sul territorio o di rilevante interesse economico anche per la agricoltura	870

	miliardi di lire
5) Interventi nel settore industriale	1.180
6) Cooperative	100
7) Meccanizzazione agricola	50
8) Prestiti agrari	100
9) Interventi in agricoltura	100
10) Cooperative agricole	50
11) Garanzie ex articolo 3 - legge n. 119 del 1982	70
12) Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica .	100
13) Incrementi fondi di dotazione Istituti medio- credito regionale del Mezzogiorno	30

Per il 1983 il disegno di legge finanziaria prevede a favore del Fondo uno stanziamento di 6.500 miliardi in conto competenza.

Il ritardo intervenuto nella emanazione delle leggi di autorizzazione di spesa sul Fondo 1982 non ha consentito - se non parzialmente - che gli interventi potessero esplicare i loro effetti nel corso dell'anno.

Il Ministero del bilancio a partire dallo stesso mese di agosto ha, comunque, impegnato le proprie strutture per dare corso, entro i termini e secondo gli indirizzi stabiliti dalla legge, agli adempimenti previsti a suo carico.

In particolare, per quanto concerne la ripartizione fra gli Istituti di credito speciale del Fondo di rotazione costituito presso la Cassa depositi e prestiti (articolo 52 legge n. 526 del 1982) il Ministero, avvalendosi del Nucleo di valutazione, ha deliberato, in stretta consultazione con gli istituti interessati, i criteri atti a collegare - tramite un sistema di ponderazione - gli interventi con gli obiettivi macroeconomici del Piano a medio termine, ponendo attenzione affinché i criteri stabiliti assicurino piena trasparenza alla ripartizione.

Ha inoltre stabilito i criteri per accertare che gli stanziamenti servano effettivamente a finanziare gli investimenti immediatamente eseguibili, ma bloccati dalla mancanza di provvista degli istituti di credito.

Per quanto riguarda il programma di investimenti nel settore elettrico da finanziarsi sull'assegnazione straordinaria di 1.000 miliardi, attribuita al fondo di dotazione dell'ENEL, il Nucleo di valutazione, ha collaborato con il Ministero dell'industria e con l'Ente stesso per individuare, nell'ambito delle principali alternative tecniche (termoelettriche, nucleari e idroelettriche), quelle che minimizzano i costi totali.

È tuttavia nei riguardi del finanziamento di 870 miliardi destinato ad interventi infrastrutturali o sul territorio o di rilevante in-

teresse economico anche per l'agricoltura, che il Ministero sta svolgendo più intensa attività, che ha permesso di cominciare a sperimentare le tecniche di programmazione descritte in precedenza.

Le amministrazioni pubbliche, sia centrali che regionali, sulla base di uno schema tipo, elaborato dal Nucleo di valutazione, hanno corredato le loro proposte con « schede di progetto », da cui risultano gli elementi atti a consentire l'analisi costi-benefici delle singole operazioni ed a valutare l'impatto delle medesime sulle variabili macroeconomiche (valore aggiunto, occupazione, Mezzogiorno).

Il Nucleo di valutazione ha svolto un'attività di consulenza ed assistenza tecnica nei confronti delle amministrazioni — sia statali che regionali — che si sono rivolte al Ministero per essere coadiuvate nell'analisi prevista dalle schede. Un esame preliminare indica che diverse amministrazioni hanno predisposto analisi di elevato valore qualitativo che offrono un indicatore positivo sulla possibilità di applicazione dei metodi proposti.

5.2. — *L'andamento degli investimenti pubblici.*

In materia di investimenti pubblici tuttora non si dispone, per la globalità degli interventi effettuati dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti del settore pubblico allargato, di una rilevazione sistematica dei flussi reali di spesa, valutata in termini di valore delle opere eseguite in ogni periodo e di valore degli impianti e macchinari acquistati. Tali elementi sono disponibili solo per taluni centri di spesa e non consentono perciò una visione complessiva dell'andamento del fenomeno.

Allo stato attuale della conoscenza non si è quindi in grado di formulare quantificazioni attendibili circa i contributi che nel breve periodo gli avanzamenti nella realizzazione dei programmi portano agli obiettivi programmati.

Gli unici dati disponibili sono gli esborsi di cassa per spese di investimento effettuati dalle diverse amministrazioni ed enti. Tali dati — come evidenziato nelle relazioni degli anni scorsi — se possono assumere un significato abbastanza soddisfacente per una valutazione di lungo periodo dei flussi di investimento pubblici, non offrono però una valutazione attendibile delle variazioni di breve periodo.

Gli esborsi di cassa in ciascun anno coprono infatti solo in parte i lavori e le forniture effettuate nel medesimo, mentre comprendono pagamenti per interventi realizzati in esercizi precedenti ed anticipi in conto di lavori e forniture ancora da concretizzarsi.

Questa non corrispondenza tra esborsi e valore delle opere e forniture effettivamente realizzate in ciascun periodo di riferimento si è amplificata con l'accentuarsi degli interventi per revisione dei prezzi. Si aggiunga che la normativa in materia di modalità di pagamento non è univoca per tutti i settori ed è oggetto di modifiche nel tempo.

La stessa conoscenza in tempo reale dei dati relativi agli esborsi di cassa e alle decisioni in materia di autorizzazioni di spesa e di

assunzione di impegni trova ostacoli legati sia alla non omogeneità di contabilizzazione delle poste di bilancio, sia alla mancanza presso alcuni soggetti di spesa di sistemi informativi integrati, sia infine, alla mancata attivazione di un collegamento tra i sistemi informativi operanti presso le diverse amministrazioni.

Per quanto concerne in particolare la omogeneizzazione dei sistemi contabili, la legge n. 468 del 1978 affida tali compiti istituzionalmente al Ministero del tesoro, che sta procedendo in tal senso.

Nelle tabelle nn. 5.1. e 5.2. sono riportati gli esborsi di cassa per spese di investimento delle amministrazioni ed enti del settore pubblico allargato (dati consuntivi per il 1981, previsioni finali per il 1982 e stime per il 1983).

5.2.1. — La situazione nel 1982.

Nel 1982 sono stati definiti e avviati taluni fondamentali programmi indicati nel Piano a medio termine, che in parte hanno trovato copertura nelle disponibilità del Fondo per gli investimenti e l'occupazione.

In sede CIPE sono stati, infatti, approvati il Piano energetico nazionale ed il Piano nazionale di sviluppo e potenziamento dei servizi di telecomunicazione e sono state definite le politiche volte ad assicurare il finanziamento degli investimenti a carico dell'ENEL e della SIP. Con le leggi nn. 39 del febbraio, 85 del marzo e 308 del giugno sono stati predisposti finanziamenti per gli interventi a carico diretto delle pubbliche amministrazioni e delle aziende autonome.

Nel settore della ricerca, con la legge n. 46 del febbraio è stata autorizzata una spesa di 3.500 miliardi in tre anni. Di questi, 1.500 miliardi sono stati destinati alla costituzione di un fondo rotativo per finanziare programmi volti ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici, finalizzati a nuovi prodotti ed al miglioramento dei processi produttivi esistenti; il CIPE ha già emanato le direttive per la gestione del fondo da parte del Ministero dell'industria. Altri 500 miliardi della stessa legge sono stati destinati al finanziamento dei programmi nazionali di ricerca finalizzati allo sviluppo di tecnologie fortemente innovative e strategiche, suscettibili di utilizzazione industriale nel medio periodo.

Nel settore dell'edilizia abitativa, con la legge n. 94 del marzo è stata autorizzata a carico del bilancio dello Stato una spesa di 7.335 miliardi nel periodo 1982-85 - cui si aggiungono 5.000 miliardi di contributi ex GESCAL e 500 miliardi di mutui della Cassa depositi e prestiti - per il finanziamento del Piano decennale e per un insieme articolato di interventi speciali nelle grandi aree metropolitane, di edilizia sperimentale e di acquisizione ed urbanizzazione aree. Il Ministero dei lavori pubblici ha già predisposto il relativo piano di utilizzo da sottoporre al CIPE, che ha come obiettivo la realizzazione di circa 200 mila abitazioni in un quadriennio, delle quali 90 mila circa nel Mezzogiorno.

Nel settore della viabilità, con la legge n. 531 dell'agosto è stato approvato lo stanziamento di 800 miliardi per la realizzazione di un

TABELLA N. 5.1.

SPESE PER INVESTIMENTI PUBBLICI

(valori in miliardi di lire)

	1981		1982	
	Valori assoluti (a)	Variazione % 1981/1980	Valori assoluti (b)	Variazione % 1982/1981
Stato	2.016	+ 26,2	2.400	+ 19,0
Cassa Mezzogiorno	2.264	+ 21,7	3.000	+ 32,5
Aziende autonome (ANAS, foreste dema- niali)	973	+ 34,4	1.100	+ 13,1
Altri enti Amministrazione centrale . .	310	+ 33,0	380	+ 22,5
Regioni	1.350	+ 6,8	1.500	+ 11,1
Province e comuni	5.763	+ 57,9	7.500	+ 30,1
USL	624	- 15,3	700	+ 12,2
Altri enti Amministrazione locale . . .	1.172	+ 5,9	1.420	+ 21,2
Enti di previdenza	383	+ 2,1	580	+ 51,4
Totale pubblica amministrazione	14.855	+ 28,6	18.580	+ 25,1
Altre aziende autonome (monopoli, ferro- vie dello Stato, servizi telefonici, poste e telecomunicazioni)	2.123	+ 37,2	2.900	+ 36,6
Aziende municipalizzate	820	+ 22,9	1.100	+ 34,2
ENEL	2.500	- 5,2	3.500	+ 40,0
Totale settore pubblico allargato	20.298	+ 23,8	26.080	+ 28,5

(a) Dati consuntivi.

(b) Previsioni finali.

programma stralcio di completamento ed ammodernamento della rete stradale in vista del varo del piano decennale per la viabilità di grande comunicazione.

In attesa della legge che dovrà dare un nuovo e compiuto assetto normativo ed organizzativo all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, con la legge n. 546 dell'agosto è stata prorogata l'attività della Cassa al 31 dicembre 1982 e sono stati autorizzati finanziamenti (3.990 miliardi nel periodo 1982-85) al fine di non interrompere o ritardare l'attuazione dei programmi già in fase di esecuzione.

Di pari passo con l'azione diretta ad assicurare la definizione ed approvazione dei nuovi programmi da cui dipende la continuità del flusso degli investimenti negli esercizi futuri, è stata svolta nel 1982 un'attenta politica affinché l'azione di contenimento della spesa pubblica, resasi necessaria in corso di esercizio per riportare sotto controllo il fabbisogno della finanza pubblica, non avesse ad incidere sulla realizzazione dei programmi in fase di attuazione.

Le valutazioni aggiornate per il 1982 indicano che i flussi finanziari per spese di investimento di cui hanno potuto disporre i vari centri istituzionali della pubblica amministrazione e del settore pubblico allargato, non hanno - in genere - costituito remora alla realizzazione dei programmi. Gli esborsi per spese di investimento si stima che raggiungano i 26.080 miliardi di lire, superando la previsione di 24.790 miliardi, formulata nel settembre dello scorso anno in sede di Relazione previsionale e programmatica, e con un incremento del 28,5 per cento in termini monetari sui dati consuntivi del 1981.

Gli ostacoli che in diversi settori continuano a frapporsi alla realizzazione dei programmi di investimenti pubblici - sia rispetto ai tempi di attuazione che alla consistenza delle opere programmate - vanno piuttosto ricercati sul piano istituzionale e procedurale, anche se in questi ultimi anni sono stati compiuti sforzi notevoli per individuare ed eliminare i nodi più rilevanti.

In particolare, per quanto attiene il settore delle opere pubbliche, una consistente accelerazione dei tempi di attuazione dovrebbe conseguire all'entrata in piena attuazione della legge 10 dicembre 1981, n. 741, che ha introdotto notevoli snellimenti procedurali, tra cui meritano menzione quelli in materia di revisione dei prezzi e di modalità per le gare di appalto. La revisione dei prezzi viene ancorata ad un programma di lavori predisposto dall'amministrazione, per cui dovrebbe stabilirsi una maggiore certezza nei rapporti tra amministrazioni committenti ed imprese appaltatrici eliminando le occasioni di contenzioso che spesso sorgono in relazione agli slittamenti dei tempi di esecuzione. Per quanto concerne le gare di appalto, inoltre, sono state semplificate le forme di pubblicità in modo da accelerare i tempi di aggiudicazione dei lavori aggiuntivi o variati. La legge ha previsto, infine, la corresponsione alle imprese di premi di incentivazione per accelerare i tempi di esecuzione dei lavori.

Riguardo al regime degli espropri, che in conseguenza della nota sentenza n. 5/1980 della Corte costituzionale soffre di difficoltà

ed incertezze dovute alla attuale disciplina transitoria, è stato predisposto un disegno di legge governativo (Atto Camera n. 3475) con cui si riordina la materia in modo da:

snellire le procedure attualmente appesantite da un cospicuo contenzioso, dato che l'ammontare della indennità è stabilito preventivamente in base ad autodichiarazione del proprietario;

assicurare ai comuni le risorse necessarie per programmare più agevolmente l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree;

assicurare un equo risarcimento ai soggetti sottoposti ad esproprio.

La revisione verso l'alto delle stime per il 1982 è dovuta esclusivamente ai ritmi più sostenuti di spesa valutati per le amministrazioni locali, comprese le Aziende municipalizzate, in parte contro-bilanciati dal più riflessivo andamento che si è riscontrato nei pagamenti delle amministrazioni centrali, delle aziende autonome e dell'ENEL.

In particolare:

Stato — Nel 1982 le Amministrazioni dello Stato hanno stentato a realizzare la previsione di spesa, sebbene a suo tempo formulata su base prudentiale. Si stima, infatti, che il volume dei pagamenti tenderà ad attestarsi sui 2.400 miliardi contro i 2.500 previsti.

Come già rilevato nella Relazione dello scorso anno, il Ministero dei lavori pubblici, che gestisce la maggior parte dei programmi, trova difficoltà all'ulteriore ampliamento delle capacità realizzative, non essendo stato ancora risolto il problema del suo riassetto organizzativo, soprattutto nelle articolazioni periferiche.

Nei settori di sua competenza continuano a registrare andamenti nel complesso soddisfacenti i programmi di opere idrauliche e di edilizia demaniale, anche se nell'esercizio sembrano aver registrato crescite meno sostenute rispetto ai due anni precedenti. Un maggiore dinamismo sembrano invece aver cominciato a manifestare i programmi di opere marittime ed igienico-sanitarie, il cui stato di realizzazione rimane tuttavia modesto.

La spesa del Ministero dei trasporti tende a mantenersi sotto le previsioni. I programmi aeroportuali — malgrado gli snellimenti procedurali introdotti nella legge n. 299 del 1979 — hanno avuto un ritardato avvio nella fase esecutiva, stante l'intervenuta necessità di reimpostare i programmi stessi in sede CIPE per la forte lievitazione dei costi di costruzione.

Il Ministero dell'agricoltura e foreste, sul piano degli investimenti diretti, è quasi esclusivamente impegnato nel completamento di programmi iniziati anteriormente all'entrata in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, nell'ambito dei quali assumono rilevanza le opere di bonifica e di irrigazione. Si valuta che il suo livello di spesa per il 1982 si mantenga pressoché uguale a quello del 1981.

Il Ministero di grazia e giustizia nel 1982 ha dato avvio al programma di investimento in immobili ed attrezzature per l'amministrazione giudiziaria e penitenziaria, centrale e periferica, disposto a valere sulle autorizzazioni di spesa di 230 miliardi di cui alla legge finanziaria 1981.

Cassa per il Mezzogiorno — La Cassa conferma per il 1982 la sostenuta previsione di spesa di 3.000 miliardi a suo tempo formulata. Il positivo andamento degli esborsi è dipeso dalla maturazione di impegni a valere su disponibilità pregresse e dalla applicazione delle nuove procedure di accelerazione dei pagamenti che sono state adottate dalla Cassa in applicazione della legge n. 741 del 1981.

Aziende autonome — Le Aziende autonome stanno registrando nel 1982 un andamento meno dinamico del previsto. Probabilmente gli esborsi raggiungeranno nel complesso i 4.000 miliardi.

Leggermente sopra alle previsioni si porrà l'ANAS, i cui programmi, tuttavia, continuano a registrare ritardi dovuti alla complessità dell'*iter* procedurale, specie nelle fasi di definizione degli espropri e di aggiudicazione dei lavori.

Sui livelli dello scorso anno tendono ad attestarsi gli investimenti attuati dalla Gestione ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, che prosegue nella sua azione di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico tesa anche al miglioramento della funzione turistica ed educativa dei territori gestiti.

L'Azienda delle ferrovie, ha avviato l'attuazione del « Programma integrativo », di cui alla legge n. 17 del 1981.

Nel settore del materiale rotabile sono state già affidate commesse per 2.170 miliardi e si prevede di espletare entro l'anno le gare relative all'intero programma di 3.500 miliardi. In quello degli impianti fissi sono state ultimate le procedure per la qualificazione delle imprese e sono stati assunti impegni per 1.791 miliardi, che si valuta raggiungeranno i 3.700 miliardi alla fine dell'anno.

Conseguentemente, già nel corso del 1982, si è cominciato a registrare un incremento dei pagamenti per la corresponsione delle anticipazioni alle imprese, anche se meno sostenuto del previsto.

L'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e l'Azienda di Stato per i servizi telefonici tendono sostanzialmente a confermare la stima iniziale basata sulle realizzazioni relative ai vecchi programmi. Il recente provvedimento di carattere straordinario (legge n. 39 del febbraio) comincerà a produrre effetti in termini di cassa solo a partire dal prossimo esercizio.

Le regioni, pur superando con i 1.500 miliardi di esborsi, attualmente previsti per il 1982, la stima iniziale, vedono confermata la tendenza a perdere peso sul complesso degli investimenti pubblici, nonostante che in questi ultimi anni i trasferimenti in conto capitale a loro favore siano stati in linea con i tassi di incremento della spesa per investimento dell'intero settore pubblico allargato.

Il fenomeno è riconducibile alla tendenza dell'azione regionale ad assumere prevalentemente un ruolo programmatico, come risulta

anche dalla espansione dei trasferimenti agli enti sub-regionali, cui compete la effettiva realizzazione della gran parte degli interventi.

Quanto alla destinazione degli investimenti regionali permane la prevalenza nei settori delle opere pubbliche (opere pubbliche in senso stretto ed infrastrutture) e dell'agricoltura e foreste, settore quest'ultimo particolarmente privilegiato dalle regioni meridionali e da quelle ad ordinamento autonomo.

Enti locali. — Il permanere del regime di finanza a decretazione annuale non ha impedito agli enti locali di confermare la loro incisiva azione nel settore degli investimenti pubblici.

Come già avvenuto nel 1981 — anno in cui, a fronte di una previsione di 5.000 miliardi, sono state registrate a consuntivo erogazioni per 5.900 miliardi — anche nel 1982 le previsioni iniziali dovrebbero subire sensibili ritocchi in aumento. Le attuali stime indicano una spesa di 7.500 miliardi.

Il mantenimento nel 1982 dell'andamento fortemente espansivo — pur in presenza della manovra di contenimento della spesa pubblica e delle specifiche disposizioni previste dalla legge n. 51 del 1982 in ordine all'obbligo del deposito delle eccedenze di Tesoreria — è stato possibile per le consistenti concessioni di mutui effettuate dalla Cassa depositi e prestiti a decorrere dal 1980 e per il contemporaneo maggiore ricorso degli enti locali ai finanziamenti degli istituti di credito in seguito allo svincolo dei cespiti delegabili.

Alla copertura finanziaria dell'indicato volume di investimenti per il 1982, provvede in via prioritaria, anche se non esclusiva, la Cassa depositi e prestiti il cui intervento non dovrebbe essere inferiore, in termini di cassa, a 3.800 miliardi, definiti nell'ambito delle risorse programmate per il credito agli enti locali su base triennale.

A determinare tale importo concorrono, oltre ai finanziamenti ordinari della Cassa depositi e prestiti destinati al settore delle opere pubbliche tradizionali (edilizia scolastica, opere igieniche, infrastrutture diverse, acquisto e ristrutturazione di immobili), anche i mutui concessi dall'Istituto — con onere di ammortamento a carico dello Stato — per il finanziamento di programmi speciali di opere pubbliche già avviati (legge n. 650 del 1979: impianti di disinquinamento e depurazione delle acque; legge n. 119 del 1981: costruzione di edifici giudiziari e mandamentali).

Anche nel settore dell'edilizia abitativa è previsto un duplice intervento della Cassa depositi e prestiti a favore degli investimenti degli enti locali per il completamento di programmi già iniziati.

Il primo è relativo alla concessione di mutui per la costruzione in alcune grandi città di alloggi per famiglie che versano in particolari situazioni di bisogno (legge n. 25 del 1980).

Il secondo concerne lo speciale programma di finanziamenti di 1.000 miliardi ai comuni per la ricostruzione di alloggi nelle zone terremotate (legge n. 259 del 1981).

Nel corso del 1982 gli enti locali hanno potuto disporre, inoltre, di trasferimenti a carico del settore statale stimabili in circa 450 miliardi in termini di cassa, dei quali 160 miliardi erogati direttamente dallo Stato e destinati, in prevalenza, al settore dell'edilizia

scolastica, delle opere igieniche e sanitarie e della conservazione del patrimonio artistico.

Un'altra fonte di finanziamento degli investimenti dei comuni e delle province per l'anno in corso è costituita dal credito bancario (Crediop, Istituti di previdenza, altri Istituti finanziari) al quale gli enti possono accedere per la esecuzione di opere pubbliche le cui tipologie non sono previste fra quelle finanziate dalla Cassa depositi e prestiti o per le quali l'Istituto ha dichiarato la propria indisponibilità. Il ricorso a questa forma di finanziamento può essere stimato in circa 900 miliardi per l'intero anno.

Per far fronte ai pagamenti relativi agli investimenti, le amministrazioni locali possono, inoltre, contare sui consistenti avanzi di amministrazione che in sede consuntiva sono stati accertati in questi ultimi anni. Peraltro, la non ricorrenza di queste disponibilità e/o la loro variabile determinazione quantitativa da un anno all'altro, fa ritenere che esse vengano impiegate per investimenti *una tantum* (acquisti di macchine, immobili, attrezzature) più che per l'avvio di opere pubbliche a carattere pluriennale.

Unità sanitarie locali. — Il Piano sanitario nazionale 1982-1984 ha individuato per l'anno in corso tre distinti settori di destinazione per il finanziamento delle spese sanitarie in conto capitale.

I settori in questione riguardano gli ospedali, per l'ampliamento del numero dei posti letto e per il rinnovo delle attrezzature; i poliambulatori, per il rinnovo e l'ammodernamento edilizio; il settore della ricerca, per il rinnovo tecnologico.

La spesa globale per investimenti delle USL per l'intero 1982 dovrebbe attestarsi sui 700 miliardi.

È da evidenziare che le USL hanno potuto beneficiare nella loro attività di investimento dell'acquisizione dei patrimoni degli enti ospedalieri soppressi con la riforma sanitaria, il che ha consentito margini di intervento anche in eccedenza alle disponibilità del Piano sanitario nazionale.

Altri enti dell'amministrazione locale. — La stima di pagamenti per 1.400 miliardi, formulata nella Relazione previsionale e programmatica dello scorso anno, è sostanzialmente confermata dall'andamento del primo semestre 1982. Circa il 70 per cento degli investimenti (1.000 miliardi) sono da imputare all'attività degli IACP nell'edilizia abitativa pubblica sovvenzionata, mentre i restanti 420 miliardi sono da attribuire agli enti dell'amministrazioni locale (università, opere universitarie, enti di sviluppo agricolo, enti provinciali del turismo, camere di commercio, comunità montane, ecc.).

A tale risultato positivo in termini nominali tende a corrispondere una situazione meno soddisfacente sul piano della effettiva realizzazione delle opere.

L'offerta di nuova edilizia pubblica appare, infatti, insufficiente, e tale negativa e cronica situazione si è aggravata in questi ultimi due anni, dato che gli investimenti in termini monetari sono cresciuti meno dei costi di costruzione e quindi il prodotto edilizio, in termini fisici, è diminuito.

L'analisi va differenziata per i programmi previsti dalle diverse leggi:

le leggi precedenti il piano decennale (legge n. 513 del 1977, articolo 16 in particolare) vanno ad esaurimento; secondo una recente circolare del CER non è più possibile, dall'aprile del 1982, aprire nuovi cantieri sui fondi previsti da tali leggi, anche se i lavori iniziati saranno portati a termine e, nel 1982, verranno eseguiti cospicui pagamenti (200 miliardi circa) nella quasi totalità a titoli di maggiori oneri;

cospicua è l'attività di edilizia pubblica legata al primo biennio (1978-79) del piano decennale (legge n. 457 del 1978).

Alla fine del 1982 i fondi previsti inizialmente dalla legge saranno quasi completamente utilizzati, tranne che in alcune regioni meridionali; circa la metà degli investimenti dell'anno sono da imputare a tali programmi, anche se in termini di erogazioni, si prevede un calo (fisiologico) rispetto al 1981;

il secondo biennio (1980-81) evidenzia profonde differenze a livello regionale: nel nord, infatti, la maggior parte delle regioni ha già iniziato o inizierà i lavori nel corso dell'anno; d'altra parte la quasi totalità delle regioni meridionali, nel 1982, completerà lo affidamento dei lavori;

non è stata ancora completata l'attribuzione dei fondi per il terzo biennio (1982-83), ma 14 regioni hanno già provveduto a localizzare parte dei propri progetti, secondo quanto previsto dal programma quadriennale (1980-83) del CER. Le erogazioni legate a tale programma sono stimabili in circa 150 miliardi nel 1982, ma, poiché si riferiscono nella quasi totalità a fasi precedenti l'avvio dei lavori, si tramuteranno solo parzialmente in investimenti nel corso del corrente anno.

Aziende municipalizzate. — Secondo i dati forniti dalla CISPEL, le previsioni per spese di investimento relative alle Aziende municipalizzate debbono essere sensibilmente rettificata in aumento. Dai 700 miliardi indicati nella Relazione previsionale e programmatica dello scorso anno, si dovrebbe passare ad almeno 1.100 miliardi. Particolare dinamismo si stima che stiano registrando gli investimenti nei settori elettrico e dei trasporti.

ENEL. — Come evidenziato nella parte della presente Relazione che tratta della politica tariffaria, nel corso del 1982 è stato dato l'avvio ad una azione di risanamento economico finanziario dell'ENEL per metterlo in condizione di far fronte al finanziamento degli investimenti previsti nel Piano energetico nazionale.

La situazione economico-finanziaria era però giunta ad un tale stato di deterioramento che nel 1982, per assicurare la copertura finanziaria, tenuto conto dei fabbisogni e delle possibilità di indebitamento, l'Ente ha dovuto ridurre gli investimenti programmati da 4.017 a 2.810 miliardi.

Sul piano della cassa, l'entità della spesa per investimenti potrà essere superiore ed aggirarsi sui 3.500 miliardi, per effetto di fatture scadute e non pagate nel corso del 1981.

5.2.2. — Le previsioni per il 1983.

Sul piano degli investimenti pubblici, il 1983 sarà un anno di attivazione dei programmi già autorizzati, piuttosto che di definizione di nuovi rilevanti interventi.

Questo intendimento è alla base dell'articolazione della complessiva spesa in conto capitale del disegno di legge del Bilancio dello Stato. Compresi gli effetti del disegno di legge finanziaria, si prevede infatti che, rispetto alle previsioni assestate del 1982, essa aumenti del 6,6 per cento per le autorizzazioni di competenza e del 27 per cento per le autorizzazioni di cassa.

Un esame dei fondi speciali 1983, di cui si prospetta ancora la disponibilità a fine 1982, mette in evidenza che, fatto salvo l'accantonamento previsto nel Bilancio a legislazione vigente per « l'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il periodo 1982-1991 », la sola posta di rilievo è il Fondo investimenti ed occupazione, proposto nel disegno di legge finanziaria in 6.500 miliardi.

Vi è per altro l'impegno di riprendere in considerazione, in occasione della enunciata manovra tributaria per il 1983, taluni programmi di investimento presentati dalle Amministrazioni di spesa, che non è stato possibile recepire nel disegno di legge finanziaria.

Questa politica, come è stato sottolineato nella Relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria, non mira a penalizzare l'operatività delle singole Amministrazioni nel settore degli investimenti, ma si rende indispensabile per non vedere ulteriormente crescere la già notevole consistenza dei residui passivi di stanziamento.

La stessa modulazione delle autorizzazioni di spesa relativa alle preesistenti leggi pluriennali di investimenti è stata predisposta con riguardo alla effettiva capacità attuativa delle Amministrazioni.

L'ampliarsi negli ultimi anni del fenomeno dei residui passivi è da collegarsi all'imponente sforzo che il Governo ed il Parlamento hanno compiuto a partire dal 1975, ed intensificato sul finire del 1978, per rilanciare gli investimenti pubblici che avevano accusato un sensibile calo negli anni 1973-1974, in concomitanza con la modifica intervenuta nell'assetto istituzionale e con l'accentuarsi del fenomeno inflattivo.

Il rapporto al PIL della spesa per investimenti pubblici che era stato del 4,6 per cento nel 1970 era sceso a 4,1 per cento circa nel 1973. Tale rapporto è salito al 5,1 per cento nel 1981 e si stima al 5,5 per cento nel 1982.

I programmi pluriennali di investimento, il cui finanziamento viene assicurato a carico del Bilancio dello Stato e delle aziende autonome, trovano dettagliata indicazione nell'allegato A alla presente Relazione. Per i programmi realizzati direttamente a carico

TABELLA N. 5.2.

SPESE PER INVESTIMENTI PUBBLICI

(valori in miliardi di lire)

	1982		1983	
	Valori assoluti (a)	Variazione % 1982/1981	Valori assoluti (b)	Variazione % 1983/1982
Stato	2.400	+ 19,0	2.800	+ 16,7
Cassa Mezzogiorno	3.000	+ 32,5	3.700	+ 23,3
Aziende autonome (ANAS, foreste demaniali)	1.100	+ 13,1	1.400	+ 27,3
Altri enti Amministrazione centrale	360	+ 22,5	450	+ 18,4
Regioni	1.500	+ 11,1	1.650	+ 10,0
Province e comuni	7.500	+ 30,1	8.700	+ 16,0
USL	700	+ 12,2	900	+ 28,6
Altri enti Amministrazione locale	1.420	+ 21,2	1.750	+ 23,2
Enti di previdenza	580	+ 51,4	600	+ 3,5
Totale pubblica amministrazione	18.580	+ 25,1	21.950	+ 18,1
Altre aziende autonome (monopoli, ferrovie dello Stato, poste e telecomunicazioni, servizi telefonici)	2.900	+ 36,6	4.800	+ 65,5
Aziende municipalizzate	1.100	+ 34,2	1.600	+ 45,5
ENEL	3.500	+ 40,0	4.345	+ 24,1
Totale settore pubblico allargato	26.080	+ 28,5	32.695	+ 25,4

(a) Previsioni finali.

(b) Stime.

delle Amministrazioni centrali, della Cassa per il mezzogiorno e delle aziende autonome il quadro riassuntivo e le relazioni trasmesse dalle Amministrazioni consentono di valutare lo stato di realizzazione dei programmi.

Quando si tratta di interventi la cui attuazione spetta alle regioni, agli enti locali e agli altri enti cui i finanziamenti vengono trasferiti, si può soltanto desumere l'avvenuta messa a disposizione dei fondi che, peraltro, costituisce un indice dello stato di attuazione dei programmi perché talvolta condizionata all'avanzamento dei lavori.

Nell'ambito del quadro generale sopra indicato e tenuto conto delle ulteriori informazioni ricevute dalle regioni, dalla Cassa depositi e prestiti e dagli altri enti del SPA, si è stimato che gli esborsi per spese di investimento dovrebbero portarsi, nel 1983, sui 32.700 miliardi circa.

Tale valutazione, che porta ad un ritmo di crescita leggermente inferiore a quello realizzato mediamente negli ultimi due esercizi, è dovuta al consistente minor dinamismo atteso per le amministrazioni locali, cui si contrappone una forte accelerazione nei ritmi di spesa delle aziende autonome.

In particolare:

Stato e Aziende autonome. — Nel complesso si valuta che queste amministrazioni conseguiranno un consistente incremento degli esborsi (circa 9.000 miliardi a fronte dei 6.400 miliardi del 1982), connesso prevalentemente alla dinamica di spesa delle aziende autonome ed, in particolare, di quella delle ferrovie dello Stato.

Un andamento meno sostenuto si prevede che avranno i pagamenti per spese di investimento delle amministrazioni centrali, che tenderanno ad attestarsi su un volume poco superiore a quello del 1982.

Regioni. — Si stima che venga confermato il tasso di crescita degli ultimi due anni che porta ad una previsione di circa 1.650 miliardi. I pagamenti regionali per investimenti non dovrebbero, infatti, risentire della manovra restrittiva della spesa pubblica, in quanto molte regioni non hanno ancora utilizzato appieno la loro capacità di indebitamento.

Le previsioni avanzate non tengono conto degli effetti che potranno derivare dai finanziamenti previsti dall'articolo 56 della legge 526 del 1982 a carico del Fondo investimenti ed occupazione per il 1982, in quanto non è ancora completato il processo di ripartizione del Fondo e quindi non è quantificabile il finanziamento che andrà alle regioni né la quota che le regioni medesime attribuiranno agli investimenti diretti.

Enti locali. — La spesa per investimento degli enti locali dovrebbe tendere ad assumere ritmi di incremento meno sostenuti di quelli realizzati nell'ultimo biennio attestandosi sugli 8.700 miliardi. Tale stima sconta le misure previste dalla legge 51 del 1982, concernenti l'utilizzo degli avanzi di amministrazione dei bilanci degli enti, ed una prevedibile maggiore cautela dei comuni e delle province nella assunzione di nuovi oneri finanziari, in un contesto

caratterizzato da una manovra di contenimento del fabbisogno pubblico.

Per quanto concerne in particolare i finanziamenti della Cassa depositi e prestiti, nel 1983 dovrebbero iniziare gli interventi a favore dei comuni del Mezzogiorno per la metanizzazione del sud (legge 789 del 1980 nell'ambito dei finanziamenti di cui al fondo istituito con l'articolo 9 della legge n. 183 del 1981). Inoltre, per il completamento dei programmi, la Cassa depositi e prestiti dovrà provvedere alla erogazione dei mutui ai comuni per il disinquinamento delle acque (611 miliardi già concessi al 30 giugno 1982 su una autorizzazione complessiva di 2.000 miliardi); per la costruzione di edifici giudiziari (224 miliardi già concessi al 31 dicembre 1981 su una autorizzazione originaria di 700 miliardi); per la costruzione di alloggi di cui alla recente legge n. 94 del 1982 (500 miliardi di autorizzazione complessiva di cui 200 nel 1982); per la ricostruzione delle zone terremotate (per cui sono stati concessi mutui pari all'intera autorizzazione di 1.000 miliardi); per la « legge Andreatta » (legge n. 25 del 1980) su cui è possibile prevedere un intervento della Cassa di circa 300 miliardi, rispetto ai 532 miliardi ancora da erogare in conto dei 1.000 miliardi previsti dal programma.

Gli altri enti dell'amministrazione locale. — La stima è per una spesa dell'ordine di 1.750 miliardi, di cui 1.300 circa imputabili agli IACP. Tale valutazione sottintende una certa ripresa negli investimenti in edilizia pubblica, anche se non tale da invertire la tendenza negativa registrata negli ultimi due anni.

La maggior parte degli investimenti che gli IACP effettueranno nel 1983 saranno, infatti, ancora prevalentemente legati all'attuazione dei programmi definiti per il 2° biennio (1980-1981), in quanto i lunghi tempi impiegati, a livello centrale, per approvare il piano 1982-1985, hanno fatto slittare la programmazione regionale alla fine del corrente anno.

ENEL. — Il programma operativo di nuovi impianti predisposto dall'Ente in attuazione del PEN comporta, per il 1983, investimenti per 4.345 miliardi (al netto degli interessi di costruzione), ripartiti nei seguenti settori di intervento:

	miliardi
impianti di produzione	2.298
impianti di trasporto e trasformazione	334
impianti di distribuzione	1.346
altri impianti	367

L'Ente ha peraltro sottolineato che l'effettiva realizzazione del programma è subordinata alle misure (tariffarie e apporti al fondo di dotazione) che ha specificato nell'aggiornamento del piano di risanamento presentato alla fine dell'estate.

5.3. — *Gli investimenti delle partecipazioni statali.*

L'attività delle partecipazioni statali nel 1983 sarà finalizzata al proseguimento ed all'aggiornamento dei programmi già varati nel corso del 1982.

Sul piano generale, si intensificherà il processo di risanamento intrapreso con le finalità di recuperare redditività e competitività, di ridurre progressivamente le aree di perdita, di sostenere i livelli occupazionali anche con le necessarie ristrutturazioni e riconversioni. Non va peraltro sottaciuto che tale processo incontra difficoltà crescenti che derivano dal perdurare, oltre le previsioni, di una grave crisi internazionale, nel cui contesto il mercato italiano mostra segni di indebolimento.

Per gli obiettivi di carattere settoriale, è stata mantenuta la impostazione già data lo scorso anno in ordine alla classificazione dei settori presenti nel sistema a seconda che si tratti di attività produttive da risanare o reindustrializzare, o di attività da rafforzare e sviluppare.

I maggiori problemi nella messa a punto e nella attivazione delle strategie industriali si incontrano nei settori « maturi » come la siderurgia, la chimica, la metallurgia non ferrosa.

Le prospettive rimangono invece sufficientemente favorevoli nei settori da sviluppare quali le telecomunicazioni, l'aeronautica e i sistemi civili e militari.

Una direttiva strategica sulla quale le partecipazioni statali pongono l'accento è quella del terziario avanzato.

Poiché l'Italia registra un notevole ritardo rispetto a quanto avviene nei Paesi più avanzati dell'Occidente in termini di redistribuzione delle risorse e della occupazione a favore dei servizi avanzati, si impone un accelerato recupero per mantenere il passo nell'ambito dei mercati internazionali.

Nella Relazione programmatica del Ministero delle partecipazioni statali gli investimenti previsti in Italia per il 1983 ammontano a 10.448 miliardi a fronte dei 9.352 del 1982.

In termini reali, si rileva nel confronto tra i due esercizi una lieve flessione: 9.245,9 miliardi dell'83 contro i 9.352,7 dell'82, dovuta alla crescita più contenuta in taluni settori del comparto manifatturiero.

Per quanto concerne il Mezzogiorno, il 1982 si dovrebbe concludere con 3.644,5 miliardi di investimenti, il 38,9 per cento del totale nazionale (esclusi gli investimenti non localizzabili), mentre per il 1983 si prevede un importo di 3.834,4 miliardi, corrispondente al 36,7 per cento, con una differenza negativa di più di due punti percentuali da imputarsi completamente al settore manifatturiero e in particolare alla siderurgia e alla meccanica (cfr. tavola 5.3.). Il settore dei servizi ha, invece, complessivamente migliorato sia in termini assoluti che in termini percentuali rispetto al corrispondente importo nazionale.

Il personale occupato nelle aziende a partecipazione statale, che nel 1981 era di 714.900 unità, tende a rimanere pressoché co-

stante (715.200 unità all'82 e 714.000 unità all'83); quale risultanza di una flessione progressiva dell'occupazione nell'attività manifatturiera, un aumento in quella dei servizi ed un mantenimento in quella bancaria.

Tuttavia, è opportuno sottolineare che la sostanziale tenuta dell'occupazione è anche il risultato del ricorso alla Cassa integrazione guadagni.

Ad un'analisi disaggregata per settore, si nota che i decrementi più cospicui in termini occupazionali si registrano nella chimica, nel tessile, nella siderurgia, nella minerometallurgia non ferrosa, classificati nella relazione come « settori da risanare ».

Occorre notare che l'impegno al mantenimento dell'occupazione è maggiormente concentrato per gli enti a partecipazione statale nel Mezzogiorno: in particolare nel settore manifatturiero, dopo la diminuzione di più di 3.000 unità tra l'81 e l'82, si prevede, a partire dal 1983, una ripresa occupazionale che, tuttavia, non recupererà nell'86 i livelli del 1981.

I programmi del gruppo IRI, aggiornati a fine 1981, comportano per il 1983 un ammontare di investimenti di 6.382,1 miliardi, di cui 2.084,4 nel Mezzogiorno (cfr. tavola 5.4).

Dell'importo complessivo, circa i due terzi riguarderanno il settore dei servizi e in particolare l'adeguamento della rete e dei servizi telefonici (circa 3.700 miliardi).

Di una certa consistenza sono, inoltre, gli importi destinati alla meccanica, soprattutto per l'adeguamento degli impianti Alfa Romeo, e all'elettronica (circa 190 miliardi) destinati ai piani di ristrutturazione e di rilancio dell'Italtel, dell'SGS Ates e allo sviluppo della Selenia in campo sia civile che militare. In questo ultimo importo non sono incluse le spese di ricerca, peraltro consistenti, data la crescente importanza di questo settore.

Nei programmi di investimento IRI per il 1983, è compresa la quota relativa all'attuazione di diverse nuove iniziative industriali, quasi tutte localizzate nel Mezzogiorno, tra le quali il laminatoio di Gioia Tauro, i due stabilimenti di componentistica automobilistica a Reggio Calabria, le iniziative SGS a Catania e Selenia a Fusaro.

Per quanto riguarda l'attività dell'ENI, le previsioni degli investimenti nel 1983 sono di 5.744 miliardi, di cui 3.608 in Italia e 2.136 all'estero. Nel solo settore energetico gli investimenti ammontano complessivamente a 4.498 miliardi. In Italia ne sono previsti 2.399, di cui 815 nel Mezzogiorno.

Nel settore del gas naturale, in particolare, l'ENI effettuerà investimenti per circa 665 miliardi di lire correnti, di cui 351 riguardano il « gasdotto dell'Algeria » ed i rimanenti lo sviluppo della rete di distribuzione e la realizzazione del piano di metanizzazione del sud. Nel Mezzogiorno la cifra investita ammonta a 202 miliardi, dei quali 120 per l'indicato gasdotto.

In attuazione delle direttive e degli obiettivi del Piano energetico nazionale, l'ENI proseguirà la sua azione per la trasformazione del modello energetico nazionale, con particolare riguardo alla componente carbonifera. Per il carbone, infatti, sono previsti investimenti

per circa 440 miliardi di lire, di cui circa il 50 per cento sono destinati all'attività all'estero.

In Italia, sono stimati investimenti per 210 miliardi di lire, di cui 130 miliardi per lo sviluppo minerario e della tecnologia di utilizzo del carbone del bacino carbonifero del Sulcis ed i rimanenti per la realizzazione di infrastrutture portuali.

Gli investimenti ENI nel settore chimico saranno pari a circa 668 miliardi di lire (4), di cui 534 miliardi (80 per cento) riguardano il Mezzogiorno.

Il maggior impegno sarà rivolto al recupero degli impianti ex SIR in Sardegna con investimenti per 260 miliardi; le altre iniziative riguardano la ristrutturazione e riconversione dell'impianto ex Liquichimica in Calabria (85 miliardi), gli investimenti ex Liquichimica in Basilicata (88 miliardi) ed infine i miglioramenti tecnologici sugli impianti in Sicilia (82 miliardi).

Gli investimenti dell'EFIM per il 1983 sono previsti nell'ordine di 457,7 miliardi, di cui circa 100 miliardi riguardanti il settore dell'alluminio, in attuazione del progetto del piano trasmesso al CIPI il 28 luglio 1982. Dell'importo complessivo - esclusa la parte destinata al piano « alluminio » - più della metà verrà impegnata in nuove iniziative nei settori mezzi e sistemi di difesa (OTO TRASM di Bari, OTO BREDA Sud di Gioia Tauro, nonché due altre iniziative per la revisione dei mezzi corazzati); aeronautico (IAM e Agusta Sud di Brindisi, Centro materiali compositi della Elicotteri meridionali di Anagni); costruzioni ferroviarie (COMETRA e IMESI in Sicilia); vetrario (SIFIT sud di San Salvo, SIV-Saint Gobain di Pisa); alimentare, in modo particolare nel comparto ittico proteico (Ittica Ugento di Lecce, Ancoofish di Ancona).

Il settore del vetro merita menzione a parte in quanto avverrà una concentrazione delle aziende a partecipazione statale ivi operanti nel gruppo EFIM. Nell'ambito del settore, circa 23 miliardi riguarderanno la ristrutturazione e riconversione della Five Sud.

Per quanto concerne la quota Mezzogiorno, sempre escludendo l'alluminio, il totale degli investimenti è di 153,4 miliardi, di cui circa 86 per nuove iniziative.

(4) Tale importo potrà essere successivamente modificato anche in conseguenza dell'accordo ENI-Montedison ancora in via di perfezionamento.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA N. 5.3.

INVESTIMENTI DELLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE STATALE

(in miliardi di lire correnti)

SETTORI	1981 (a)				1982				1983					
	Italia		Non localizz.		Italia		Non localizz.		Italia		Non localizz.			
	Mezzo-giorno	Mezzo-giorno	Mezzo-giorno	Mezzo-giorno	Mezzo-giorno	Mezzo-giorno	Mezzo-giorno	Mezzo-giorno	Mezzo-giorno	Mezzo-giorno	Mezzo-giorno	Mezzo-giorno		
<i>Manifatturiere:</i>														
siderurgia e attività connesse	590,0	267,4	7,5	1.249,6	741,2	28,3	1.028,6	599,3	13,8					
minierometallurgia non ferrosa	226,5	95,4	—	269,3	101,5	11,4	491,2	228,2	51,1					
cemento	17,7	10,4	—	26,9	15,3	—	13,8	9,9	—					
meccanica	453,7	210,3	5,5	670,9	322,3	—	683,6	256,3	—					
elettronica	74,8	25,3	—	157,0	80,0	2,3	163,7	94,9	2,2					
cantieri navali	53,1	4,0	—	68,8	9,3	—	73,6	8,4	—					
fonti di energia e attività connesse	1.704,1	793,5	50,9	2.180,3	889,8	213,4	2.398,9	815,0	382,0					
chimica	305,0	214,3	—	518,6	389,8	33,1	667,8	534,0	53,0					
tessile	22,9	4,8	—	23,3	6,9	0,4	28,8	9,6	0,2					
alimentare	88,7	38,5	—	91,5	38,1	9,0	84,0	26,1	11,5					
varie manifatturiere	57,7	22,6	13,4	162,3	68,0	51,8	236,4	72,3	55,8					
Totale manifatturiere	3.594,2	1.686,5	77,3	5.418,5	2.662,2	349,7	5.877,4	2.654,0	569,6					

TABELLA N. 5.4.

INVESTIMENTI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI PER ENTE DI GESTIONE
(milioni di lire a prezzi correnti)

	PREVISIONI	
	1982	1983
IRI	5.941.8	6.382.1
di cui Mezzogiorno (*)	(2.091.6)	(2.084.4)
ENI	3.118.1	3.608.3
di cui Mezzogiorno (*)	(1.406.9)	(1.585.1)
EFIM	292.8	457.7
di cui Mezzogiorno (*)	(146.0)	(164.9)
Totale	9.352.7	10.448.1
di cui Mezzogiorno (*)	(3.644.5)	(3.834.4)

(*) La quota riguardante il Mezzogiorno si riferisce agli investimenti a localizzazione influenzabile.

6. — LA POLITICA TARIFFARIA.

Nella Relazione previsionale e programmatica per il 1982 veniva espresso l'orientamento del Governo di attuare una politica tariffaria che consentisse di mantenere l'incremento dell'indice medio ponderato delle tariffe entro il tasso di inflazione programmato del 16 per cento.

L'obiettivo è stato mediamente raggiunto. Si valuta infatti che il minor incremento registrato per i principali servizi a tariffa nazionale (+ 13,7 per cento) sia sufficiente a compensare la più sostenuta dinamica stimata per i principali servizi a tariffa locale (+ 22,8 per cento). L'incremento medio complessivo sarebbe pari al 16,2 per cento.

Va comunque sottolineato che il conseguimento di tale risultato non si è incontrato con analoga azione sui costi ed ha concorso ad aggravare nell'esercizio l'onere che la finanza pubblica sostiene per i servizi di pubblica utilità. Si consideri inoltre che è stata intensificata l'opera di risanamento economico finanziario di taluni fondamentali comparti onde rendere possibile il finanziamento degli investimenti programmati, dalla cui realizzazione dipendono non solo l'ammodernamento e il potenziamento dei servizi, ma anche il sostegno dell'occupazione e l'espansione produttiva in settori di avanguardia.

Nel 1983 la politica tariffaria sarà, più che nel 1982, condizionata dall'esigenza di contenere gli oneri a carico della finanza pubblica, avendo questi ormai raggiunto un livello che non può essere ulteriormente superato ove si voglia impostare un'azione di « rientro » del fabbisogno del settore pubblico. Una apposita indagine, portata a termine nel mese di luglio dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica, ha evidenziato che l'onere che la collettività sopporta per i principali servizi pubblici — valutato sulla base delle somme a qualsiasi titolo provenienti dall'interno del settore pubblico ed al fabbisogno aggiuntivo coperto sul mercato interno od estero — è passato da 6.750 miliardi nel 1977 a 15.975 nel 1981 ed è stimato raggiungere i 21.850 miliardi nel corrente anno, con un rapporto al PIL che dal 3,6 per cento del 1977 è passato al 4 per cento del 1981 ed a quello del 4,6 per cento stimato per il 1982.

Con la legge finanziaria si propone il congelamento e, per quanto possibile, la riduzione dei trasferimenti dello Stato agli enti dotati di capacità tariffaria. Tali enti dovranno pertanto affrontare l'aumento del costo dei servizi mediante adeguamenti tariffari e portare una sempre maggiore attenzione agli aumenti di produttività.

Per i principali servizi le tabelle nn. 6.1 e 6.2 riportano l'aumento del gettito tariffario nel periodo 1979-1982 e la tabella n. 6.3 le variazioni stimate ai fini dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo.

6.1. — *Gli andamenti settoriali.*

Nel settore elettrico la situazione economico-finanziaria dell'ENEL era giunta a fine 1981 a un tale punto di equilibrio che non era pensabile di poterla affrontare esclusivamente con provvedimenti

tariffari, tenuto anche conto del maggiore impegno che veniva chiesto all'Ente per l'entrata in attuazione del Piano energetico nazionale. Nel 1982 veniva pertanto impostata una manovra che faceva perno, oltre che su di un programma di aumenti tariffari scaglionati nell'anno, sull'aumento del fondo di dotazione e sul rimborso del credito di 2.100 miliardi maturato dall'Ente nei confronti della Cassa conguaglio per il mancato adeguamento del sovrapprezzo termico nel periodo 1979-1981.

Gli aumenti del fondo di dotazione ed il rimborso del credito per mancato adeguamento del sovrapprezzo termico venivano disposti con le leggi n. 777 del 1981 e n. 231 del 1982 che autorizzavano complessivamente dal 1981 al 1992 conferimenti all'ENEL per 14.020 miliardi, di cui 130 negli ultimi mesi 1981, 1.240 nel 1982 e 1.345 nel 1983.

Con la legge n. 526 dell'agosto, recante provvedimenti urgenti per lo sviluppo dell'economia, è stata inoltre autorizzata, a valere sul FIO, una assegnazione straordinaria al fondo di dotazione per l'Ente di 1.000 miliardi per l'esercizio 1982.

Con il provvedimento CIP n. 47 del dicembre 1981 venivano disposti per tutto il 1982, a partire dal 1° gennaio, aumenti bimestrali dell'ordine del 2 per cento, che si valuta diano, in termini di anno, un gettito aggiuntivo dell'ordine di 825 miliardi.

Infine, con il provvedimento CIP del 3 agosto è stato disposto l'adeguamento del sovrapprezzo termico in relazione alle variazioni di prezzo registrate dall'olio combustibile a partire dal gennaio 1982.

Si stima che il complessivo gettito tariffario dell'ENEL raggiungerà nel 1982 i 12.067 miliardi di lire, con un incremento del 26,4 per cento rispetto al 1981, dovuto ad una espansione del servizio del 5,5 per cento e ad aumenti tariffari e di sovrapprezzo termico del 19,8 per cento.

Nel 1983 l'obiettivo è di attuare una politica tariffaria che consenta all'Ente di proseguire nell'azione intrapresa per il miglioramento della situazione economico-finanziaria limitando gli ulteriori oneri a carico della finanza pubblica e di attuare i previsti programmi di investimento. In tale ottica potrà essere necessario riconsiderare le agevolazioni in essere, comprese quelle relative alla fascia sociale.

Nel settore telefonico data la dinamica dei costi, che rimetteva in discussione per la concessionaria SIP l'equilibrio economico finanziario realizzato a seguito dei provvedimenti adottati nel 1981, e tenuto conto della necessità di creare le condizioni per il finanziamento dei programmi di investimento contenuti nel « Piano nazionale di sviluppo e potenziamento dei servizi di telecomunicazioni », è stata ripetuta nel 1982, abbracciando l'arco temporale del biennio 1982-1983, l'operazione effettuata nel 1981.

Infatti, seguendo le linee indicate nella delibera CIPE del 24 marzo 1982, il CIP adottava a fine aprile i provvedimenti nn. 11 e 12 con i quali manteneva operativa per il 1982 la Cassa conguaglio per il settore telefonico con le stesse modalità previste per il 1981 e stabiliva aumenti tariffari scaglionati nell'arco del biennio 1982-1983,

di cui quelli relativi all'utenza domestica con decorrenza dal 1° febbraio 1983.

È in corso di definizione il provvedimento con il quale dovrebbe proporsi in via permanente la riduzione del canone di concessione della SIP dal 4,5 per cento allo 0,5 per cento, così come la legge n. 569 del 1981 ha stabilito per il biennio 1980-1981.

Ugualmente in corso di definizione è l'operazione mediante la quale sarà assicurato alla SIP, tramite l'IRI e la finanziaria STET, un conferimento al capitale sociale, su di un totale di 2.450 miliardi nel triennio 1982-1984, di 1.450 miliardi, dei quali 850 miliardi assicurati dalla legge 750 del 1981 e 100 dalla legge 526 del 1982 a valere sulle disponibilità del FIO.

Si stima che per il 1982 il complessivo gettito tariffario dei tre gestori registrerà un incremento del 23,2 per cento rispetto al 1981 dovuto ad una espansione del servizio del 10,1 per cento e ad aumenti di tariffe dell'11,9 per cento.

Nel settore ferroviario dal momento della presentazione della Relazione previsionale e programmatica dello scorso anno sono stati predisposti tre aumenti tariffari del 10 per cento ciascuno: il primo operante dal 1° dicembre 1981, il secondo dal 1° agosto 1982 ed il terzo che dovrebbe cominciare ad operare dal 1° ottobre 1982.

Detti provvedimenti hanno comportato per il 1982 un aumento del gettito, stimato nel 17,8 per cento, che unitamente all'espansione del traffico previsto nell'1,3 per cento dovrebbe determinare un aumento complessivo del gettito del 19,3 per cento.

Pur con questi aumenti la situazione dell'Azienda delle ferrovie dello Stato rimane estremamente delicata in quanto risente ancora della stasi tariffaria attuata dal 1961 al 1974, tanto più che dal 1974 ad oggi gli aumenti tariffari non hanno neppure consentito di compensare gli effetti derivanti dalla progressiva diminuzione del potere di acquisto della moneta.

Pertanto nel 1983 varrà intensificata la politica di ravvicinati aggiustamenti tariffari onde contenere, al massimo entro il livello del 1982, i trasferimenti a carico del bilancio corrisposti all'azienda.

Nel settore postale con il decreto del Presidente della Repubblica n. 45 del febbraio 1982 è stato attuato un adeguamento tariffario con decorrenza dal 1° marzo. Il 23 settembre 1982 il Governo ha deliberato nuovi adeguamenti con decorrenza dal 1° ottobre 1982 e dal 1° febbraio 1983.

Si valuta che i proventi dei servizi, che in parte scontano ancora gli aumenti decretati con il decreto del Presidente della Repubblica 878 del 1980, aumenteranno nel 1982 del 34,3 per cento, dovuto ad una espansione dei consumi dell'8,0 per cento e ad incrementi tariffari del 24,4 per cento.

Per il settore postale vale per il 1983 quanto prospettato per il settore ferroviario, sia in tema di politica tariffaria che di contenimento dei trasferimenti a carico del bilancio statale.

Per quanto attiene alla RAI-TV l'espansione degli introiti, prevista nella misura del 2,3 per cento, è dovuta esclusivamente alla

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA N. 6.1.

ANDAMENTO GETTITO TARIFFARIO PRINCIPALI SERVIZI A TARIFFA NAZIONALE DAL 1979 AL 1982

(in miliardi di lire)

SERVIZI	1979 (a)			1980 (a)			1981 (a)			1982 (b)						
	Incremento % 1979/1978		Valore assoluto	Incremento % 1980/1979		Valore assoluto	Incremento %		Valore assoluto	Incremento %		Valore assoluto				
	q.	p. tot.		q.	p. tot.		q.	p. tot.		q.	p. tot.					
<i>Tariffe elettriche:</i>																
Totale ENEL	5.177,-	6,4	11,7	18,9	7.530,-	4,5	39,2	45,5	9.545,-	1,2	25,4	26,8	12.067,-	5,5	19,8	26,4
Usi domestici	1.321,-	7,3	11,4	19,5	1.155,-	4,5	41,6	48,0	2.567,-	2,9	27,9	31,6	3.378,-	8,3	21,5	31,6
Altri usi	3.856,-	6,1	11,9	18,7	5.575,-	4,5	38,4	44,6	6.978,-	0,6	24,4	25,2	8.689,-	4,5	19,1	24,5
<i>Tariffe telefoniche (c):</i>																
Totale	3.140,5	13,6	—	13,6	4.018,5	11,8	14,5	28,0	5.187,1	9,5	17,9	29,1	6.392,8	10,1	11,9	23,2
A.S.S.T.	530,-	11,7	—	11,7	623,3	14,9	2,3	17,6	788,1	11,7	13,2	26,4	1.007,3	11,2	15,0	27,8
SIP	2.520,3	13,0	—	13,0	3.295,-	11,2	17,5	30,7	4.258,-	8,6	19,0	29,2	5.207,-	9,5	11,7	22,3
ITALCABLE	90,2	27,0	—	27,0	100,2	22,2	—	22,2	141,-	25,0	12,6	40,7	178,5	22,2	3,6	26,6

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: TAVOLA N. 6.1.

SERVIZI	1979 (a)			1980 (a)			1981 (a)			1982 (b)						
	Valore assoluto	Incremento % 1979/1978		Valore assoluto	Incremento % 1980/1979		Valore assoluto	Incremento %		Valore assoluto	Incremento %					
		q.	p.		tot.	q.		p.	tot.		q.	p.	tot.	q.	p.	tot.
<i>Tariffe postali:</i>																
Totale	1.713,3	22,1	—	22,1	1.892,5	10,5	—	10,5	2.381,8	7,4	17,2	25,9	3.198,8	8,0	24,4	34,3
Proventi servizi	1.400,7	24,9	—	24,9	1.531,5	9,3	—	9,3	1.937,4	6,3	19,0	26,5	2.733,4	9,0	29,4	41,1
Rimborsi per servizi a Enti pubblici	312,6	10,7	—	10,7	361,-	15,5	—	15,5	444,4	12,5	9,4	23,1	465,4	2,2	2,5	4,7
Canone RAI-TV	350,7	5,1	—	5,1	466,3	14,4	16,2	33,0	718,2	4,2	47,8	54,2	735,0	2,3	—	2,3
<i>Tariffe ferroviarie:</i>																
Totale FF.SS.	1.231,7	3,2	13,1	16,7	1.455,1	1,3	16,6	18,1	1.541,8	-1,3	7,4	6,0	1.840,0	1,3	17,8	19,3
Merci	500,5	6,6	11,3	18,7	600,3	3,6	15,7	19,9	590,5	-6,9	5,7	-1,6	681,0	-1,1	16,6	15,3
Viaggiatori	722,6	1,8	13,1	15,1	845,3	-0,3	17,4	17,0	938,0	1,3	9,6	11,0	1.117,5	2,3	16,4	19,1
Bagagli	8,5	3,1	35,2	39,3	9,5	—	11,2	11,2	13,3	—	40,0	40,0	15,5	—	16,5	16,5

(a) Dati consuntivi.

(b) Dati stimati.

(c) Il gettito esposto per i singoli gestori, sia per il 1981 che per il 1982, non tiene conto delle compensazioni fra gestori previste dalla Cassa conguaglio. Più precisamente, il gettito della SIP è al netto degli importi dovuti dalla Cassa conguaglio che sono stati pari a 399 miliardi nel 1981 e sono stimati in 504 miliardi per il 1982. Di converso il gettito dell'ASST e dell'Italcable è al lordo dei trasferimenti alla Cassa conguaglio, pari per l'ASST a 377,4 miliardi nel 1981 ed a 469,5 nel 1982, e, per l'Italcable, a 21,6 miliardi nel 1981 ed a 34,5 miliardi nel 1982.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA N. 6.2.

ANDAMENTO GETTITO TARIFFARIO PRINCIPALI SERVIZI A TARIFFA LOCALE DAL 1979 AL 1982

(in miliardi di lire)

SERVIZI	Fatturato 1979 (a)				Fatturato 1980 (a)				Fatturato 1981 (b)				Fatturato 1982 (b)			
	Valore assoluto		Incremento %		Valore assoluto		Incremento %		Valore assoluto		Incremento %		Valore assoluto		Incremento %	
	q.	p.	tot.	q.	p.	tot.	q.	p.	tot.	q.	p.	tot.	q.	p.	tot.	
Tariffe acquedottistiche	216,7	5,8	23,8	31,-	251,2	4,6	10,8	15,9	301,2	3,7	15,6	19,9	361,2	3,7	15,6	19,9
Tariffe elettriche	366,9	1,7	15,2	17,3	491,6	5,-	27,6	34,-	605,6	1,8	21,1	23,2	746,1	2,5	20,2	23,2
Tariffe gas	374,7	7,7	23,4	32,9	595,5	10,2	44,2	58,9	858,7	9,8	31,3	44,2	1.238,3	9,8	31,4	44,2
Tariffe trasporti pubblici	436,1	0,05	11,4	11,5	500,5	1,3	13,3	14,8	607,1	2,4	18,4	21,30	737,-	2,4	18,5	21,4

(a) Dati consuntivi.

(b) Dati stimati.

Fonte: CISPEL.

TAVOLA N. 6.3.

INDICE DEI PREZZI AL CONSUMO: ANDAMENTO DEGLI INDICI ELEMENTARI
DELLE PRINCIPALI TARIFFE

	Base 1980 = 100	Indice medio annuo		Variazione percentuale	Effetto di trascinamento
	Peso % sul totale	1981	1982	1982/1981	
<i>Tariffe su base nazionale (a)</i>					
Elettriche	1.01	128.8	153.3	19.0	7.6
Telefoniche	0.64	125.9	127.5	1.3	—
Postali	0.27	134.5	181.4	34.9	11.8
Canone di abbonamento RAI-TV	0.30	152.1	152.1	—	—
FF.SS.	0.36	107.5	126.7	17.9	13.3
I Totale	2.58	128.4	146.0	13.7	6.3
<i>Tariffe su base locale (b)</i>					
Forniture acqua potabile .	0.17	113.1	135.1	19.5	8.0
Gas di erogazione	0.53	127.5	156.3	22.6	26.8
Trasporti urbani	0.27	126.8	158.9	25.3	9.1
II Totale	0.97	124.8	153.3	22.8	18.8
III Totale (I+II)	3.55	127.4	148.0	16.2	9.8

(a) Per i servizi a tariffa nazionale l'incremento dell'indice ISTAT è inferiore a quello registrato dal complessivo gettito tariffario in dipendenza di variazioni di tariffa (Tav. 1) dato che quest'ultimo tiene conto di tutti gli incrementi tariffari e non solo di quelli direttamente rilevanti ai fini della determinazione dell'indice dei prezzi al consumo.

(b) Per i servizi a tariffa locale si sono ipotizzati per il secondo semestre 1982 incrementi medi mensili uguali a quelli ricavati dagli andamenti degli ultimi dodici mesi, eccetto per il gas di erogazione per il quale si è ipotizzato uno slittamento a ottobre del previsto incremento dovuto alla revisione biennale di tutte le componenti di costo.

espansione del servizio non essendosi attuato nell'anno alcun aumento dei canoni.

Per quanto concerne i principali servizi a tariffa locale i cui dati relativi al gettito tariffario sono stati forniti dalla CISPEL, si evidenzia che nel settore dei trasporti locali è entrata in attuazione nel 1982 la legge 151 del 1981, mediante la quale il settore è stato regolamentato su base nazionale.

L'onere a carico del Bilancio dello Stato per i contributi a favore delle aziende esercenti i trasporti locali è stato per il 1982 di 3.350 miliardi, di cui 2.900 per i contributi a ripiano dei disavanzi di esercizio e 450 miliardi per il fondo investimenti.

Nel disegno di legge finanziaria viene proposto che il contributo a ripiano dei disavanzi sia contenuto per il 1983 in 2.610 miliardi e che la riduzione di 290 miliardi, pari al 10 per cento, sia recuperata mediante adeguamenti tariffari. Il contributo al fondo per investimenti viene previsto in 550 miliardi.

Nel 1982 l'incremento del gettito tariffario è stato stimato nel 21,4 per cento in dipendenza di una espansione del servizio del 2,4 per cento e di aumenti tariffari del 18,5 per cento.

7. — L'OCCUPAZIONE, IL COSTO DEL LAVORO E LA PRODUTTIVITÀ.

Nell'attuale congiuntura economica, i problemi del lavoro sono dominati dal dilemma inflazione/disoccupazione. Sembra però indispensabile distinguere, sia ai fini di analisi, sia per la scelta degli interventi, tra settori industriali esposti alla concorrenza internazionale e altri settori, in particolare le attività terziarie, a prevalente domanda interna.

Nei settori esposti alla concorrenza il persistere della crisi interna ed internazionale determina una crescente stagnazione nella produzione e nell'occupazione. In particolare, il deterioramento delle condizioni di impiego tocca le punte più elevate nella grande industria, con una riduzione finora accertata del 4,5 per cento di dipendenti nel 1982 rispetto al 1981; ma le difficoltà stanno allargandosi anche alle imprese minori, la cui vitalità era rafforzata in precedenza dai processi di decentramento produttivo. La riduzione dell'*input* di lavoro, naturalmente, risulta ancor più elevata, se si tiene conto sia della riduzione del lavoro straordinario, sia dello aumento delle integrazioni salariali. Anche nell'ipotesi di una ripresa produttiva per i prossimi mesi, le difficoltà nell'occupazione industriale potranno protrarsi anche al 1983 per gli effetti di ritardo nell'adattamento dell'occupazione rispetto al ciclo produttivo.

L'andamento del costo del lavoro nell'industria in senso stretto nei primi mesi del 1982 ha presentato una decelerazione, dovuta in parte al rallentamento dell'inflazione e quindi alla minore dinamica della contingenza, ed in parte al ritardo nei rinnovi dei contratti. Si deve tenere conto che — nonostante l'andamento sfavorevole della produzione industriale — la produttività oraria ha pro-

seguito in quei recuperi che si erano già manifestati nell'anno precedente, per effetto dell'abbassamento del monte ore lavorate. La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, superiore nel 1981 al tasso di inflazione misurato sia sui prezzi industriali che sui prezzi al consumo, tende a rallentare nel corso del 1982 (tav. 7.1).

Sul costo del lavoro nel 1982, ed ancor più nel 1983, graveranno gli effetti della nuova disciplina sulle indennità di fine lavoro; non è da escludere inoltre che — come prevede la legge finanziaria per il 1983 — si debba ricorrere ad un aumento dei contributi sociali per far fronte alla crescente spesa previdenziale. Ciò rappresenta un'inversione di tendenza rispetto alla politica di alleggerimento dei costi per le imprese, adottata dal febbraio del 1977.

La struttura del costo del lavoro, con i provvedimenti ora richiamati, continua a deteriorarsi, con un peso crescente delle componenti indirette rispetto a quelle dirette, sulle quali operano inoltre gli automatismi sia di natura retributiva (contingenza, scatti di anzianità, passaggi di qualifica) sia di natura fiscale (progressività dell'IRPEF).

Per gli ultimi mesi del 1982 e per il 1983 le prospettive del costo del lavoro e delle retribuzioni nette nell'industria sono affidate all'andamento dei rinnovi contrattuali, alla disciplina che si converrà di stabilire per la contingenza dopo la disdetta dell'accordo interconfederale del 1975, ed infine all'alleggerimento del drenaggio fiscale ed alla revisione della curva delle aliquote IRPEF, come previsto nel programma del Governo.

Nei settori a prevalente domanda interna nonostante il perdurare della crisi, prosegue la tendenza all'espansione della domanda di lavoro, sia pure in presenza di fattori che incidono negativamente sull'efficienza dei settori. Emergono pertanto le contraddizioni proprie delle attività private e pubbliche a prevalente domanda interna. Positive nell'aumentare l'occupazione, esse rischiano di diventare negative nella misura in cui si trasformano in un'area di rifugio, distorsiva per l'economia e comunque inadeguata a ridurre la disoccupazione. In espansione, anche per effetto della delega di attività in precedenza svolte dalle industrie, esse incontrano difficoltà a raggiungere livelli di produttività che ne assicurino un'adeguata efficienza. Non soggette al vincolo della competitività, esse finiscono per riversare le loro disfunzioni sugli altri settori produttivi, con spinte inflazionistiche e con aggravii per la finanza pubblica.

Il livello e la dinamica delle retribuzioni e del costo del lavoro, per i settori a prevalente domanda interna, riflettono o persino determinano queste contraddizioni (tavv. 7.2 e 7.3).

All'inizio degli anni '70 le posizioni retributive confermavano una condizione di relativo privilegio dei settori a domanda interna rispetto ai settori esposti alla concorrenza. Un rapido ravvicinamento nelle posizioni retributive si è avuto fino al 1977-78; negli anni più recenti le distanze si sono altrettanto rapidamente ristabilite (tav. 7.4).

7.1. — *Gli squilibri.*

Nel medio periodo, le diverse condizioni di funzionamento dei settori esposti alla concorrenza internazionale e di quelli a domanda interna consentono una compensazione tra la riduzione degli uni e l'espansione degli altri, in modo da mantenere il livello complessivo dell'occupazione al riparo dalle oscillazioni congiunturali. A questa relativa stabilizzazione concorrono inoltre i noti fattori istituzionali che rendono in Italia, come negli altri paesi, il lavoro un fattore produttivo quasi-fisso. Il prolungarsi delle difficoltà economiche ha però intaccato questa tendenza all'aggiustamento tra i settori, soprattutto per l'aggravarsi delle gestioni industriali (con un *turn-over* caratterizzato da aumento delle uscite e da riduzione degli ingressi), mentre procede l'esodo agricolo in proporzioni rilevanti.

Questo sfavorevole andamento della domanda di lavoro, però, non ha rallentato l'espansione della relativa offerta. Le persone in età lavorativa, particolarmente numerose in questi anni, manifestano un'alta disposizione alla ricerca del lavoro, pur dovendo sottostare a lunghi tempi di attesa. Il tasso di disoccupazione nella prima metà dell'anno passa dal 7,9 per cento del 1981 al 9,0 per cento nel 1982. L'aumento è relativamente maggiore per persone che hanno perso il precedente lavoro. Coloro che cercano la prima occupazione continuano ad aumentare anche per effetto del blocco del *turn-over* nell'industria. Mantengono una presenza fluttuante, invece, le altre persone in cerca di lavoro, che tradizionalmente manifestano una maggiore flessibilità all'andamento congiunturale.

Si confermano le incidenze maggiori per giovani, donne e lavoratori del Mezzogiorno; ma la disoccupazione si diffonde anche tra le altre categorie (adulti, uomini, lavoratori delle regioni centro-settentrionali) che tradizionalmente costituivano le componenti più forti della popolazione attiva (tav. 7.5).

Su queste componenti, inoltre, la crisi si fa sentire anche con forme di precarietà e di disoccupazione nascosta. Il ricorso agli interventi ordinari e straordinari della Cassa integrazione guadagni, per riduzione di orari o per sospensione di attività, incide nella misura del 6,8 per cento delle ore lavorabili dei dipendenti dell'industria in senso stretto. Se si considerano congiuntamente le forme palesi e quelle nascoste, il tasso di disoccupazione raggiungerebbe nel 1982 il 10,5 per cento della popolazione attiva (tav. 7.5). Il costo di questa sottoutilizzazione del potenziale di lavoro è difficilmente misurabile, come disabitudine all'impegno professionale da parte dei giovani e come divisione tra coloro che partecipano al ciclo produttivo e coloro che ne rimangono esclusi. In altri aspetti esso è valutabile. La mancata produzione di risorse, la minore disponibilità di reddito delle famiglie e l'onere per la finanza pubblica rappresentano un costo per la collettività, che condiziona negativamente sia la ripresa produttiva, sia il rientro dall'inflazione.

È peraltro dimostrato che nella situazione italiana (come già in altri paesi) le rigidità che dividono occupati da disoccupati e ciascuna categoria di dipendenti delle altre impediscono il funzionamento della relazione inversa tra alta disoccupazione e bassi incrementi delle retribuzioni monetarie.

7.2. — *Gli interventi.*

La politica attiva del lavoro è dunque chiamata ad affrontare una pluralità di problemi, diversi ma interconnessi, strettamente dipendenti dagli orientamenti della politica economica generale. Tanto l'obiettivo occupazione, quanto le decisioni relative ai contratti e al costo del lavoro, infatti, hanno maggiori possibilità di successo in una economia che si apre a prospettive di sviluppo.

Nell'incontro tra offerta e domanda di lavoro, si pongono problemi di trasparenza del mercato e di efficienza dei servizi che i provvedimenti all'esame del Parlamento cercano di affrontare; ma trasparenza ed efficienza sono condizionate negativamente dall'ampiezza della squilibrio tra offerta e domanda.

Gli interventi di orientamento e di formazione professionale vanno perciò indirizzati sia ad utilizzare pienamente le pur modeste occasioni di lavoro disponibili nelle imprese e nelle amministrazioni per il naturale rinnovo del personale, sia a valorizzare tempestivamente le opportunità create dai programmi di investimento. Questi interventi, destinati in particolare ai giovani, possono realizzare quel raccordo tra formazione e professionalità che può indurre i tempi di attesa dei giovani in cerca di prima occupazione.

Per la mobilità dei dipendenti da imprese in ristrutturazione prima ancora degli interventi formativi, si pone la necessità di conoscere le effettive occasioni di lavoro alternativo, in posti già disponibili o da promuovere. Se le prospettive nei settori industriali non sono favorevoli, diviene tanto più necessaria una riqualificazione per il passaggio alle attività terziarie, verso le quali sia ragionevole proporre il trasferimento per analogia di professionalità e di condizioni contrattuali e per l'accessibilità della nuova sede di lavoro.

Tanto le inefficienze nel funzionamento del mercato del lavoro quanto le rigidità nell'impiego del personale aumentano il costo del lavoro e ne deprimono il rendimento.

Per affrontare questi problemi, già nei primi mesi del 1977 erano stati adottati alcuni provvedimenti: l'accordo interconfederale per la mobilità e la produttività; l'intesa riguardante la deindicizzazione dell'indennità di fine lavoro (cui le parti sociali sono giunte in alternativa ad una revisione della scala mobile), intesa recepita dal Parlamento con la legge n. 91; la fiscalizzazione degli oneri sociali, avviata in misura ridotta dal febbraio 1977 e successivamente estesa.

Nel 1981 l'aggravarsi della situazione economica induceva la Confindustria a prospettare la disdetta dell'accordo interconfederale sulla contingenza del gennaio 1975. L'intervento del Governo indusse le parti sociali - con il « protocollo di Palazzo Chigi » del 28 giugno -

ad addivenire ad un accordo per la revisione del costo del lavoro in tutte le sue componenti, compresa la scala mobile.

Nel corso del 1982, inoltre, è stato modificato il trattamento di fine lavoro, con la legge 29 maggio 1982, n. 297, che comporta per l'anno 1982 e per i successivi un aggravio del costo del lavoro. Il 1° giugno la Confindustria dava disdetta dell'accordo interconfederale sulla scala mobile, subordinando l'apertura delle trattative per i rinnovi dei contratti di lavoro di categoria dell'industria alla soluzione del problema della scala mobile.

Il 30 agosto, presentando il programma al Parlamento, il Governo si è impegnato a svolgere « un ruolo attivo nel creare le condizioni per l'avvio della trattativa sul rinnovo dei contratti, che sia contestuale al negoziato sul costo del lavoro, ivi compresa la scala mobile, sia pure su tavoli separati ». Nella stessa occasione, il Governo ha prospettato alcuni criteri generali per rendere compatibili tra loro il normale svolgimento della contrattazione e la manovra di politica economica in vista del rientro dall'inflazione.

Questi criteri generali, mentre intendono consentire condizioni di competitività alle imprese esposte alla concorrenza internazionale, possono incidere su alcuni fattori di inefficienza nei settori a domanda interna. In particolare, per la contrattazione del pubblico impiego la legge finanziaria per il 1983 ha previsto modalità e limiti cui lo Stato come datore di lavoro dovrà attenersi.

TAVOLA N. 7.1.

IL LAVORO NELL'INDUSTRIA IN SENSO STRETTO - 1970-1982

(Variazioni percentuali medie annue)

	1970-77	1977-80	1980-81	1981-82 (a)
Occupazione complessiva	0,4	0,5	— 1,4	— 1,2
Occupazione dipendente	0,8	— 0,1	— 1,8	— 1,3
Monte ore lavorate (b)	— 1,5	— 0,8	— 7,3	— 4,0
Produttività (c):				
per addetto	3,0	4,5	0,3	2,4
per ora lavorata	5,1	5,4	6,7	5,4
Costo del lavoro monetario per dipen- dente	18,8	16,5	19,4	18,3
CLUP	15,3	11,5	19,0	15,5
Retribuzioni lorde reali (d)	6,0	1,4	2,6	0,9

(a) Stime.

(b) Il monte ore è calcolato sui dati orari del Ministero del lavoro (con stima per il 1982), riferito all'occupazione complessiva, al netto delle ore integrate CIG.

(c) Valore aggiunto al costo dei fattori, a prezzi 1970, rapportato all'occupazione complessiva e al monte ore.

(d) Deflazionate con l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.

TAVOLA N. 7.2.

IL LAVORO NEI SERVIZI IN COMPLESSO — 1970-1982

(Variazioni percentuali medie annue)

	1970-77	1977-80	1980-81	1981-82 (a)
Occupazione complessiva	2,2	2,2	2,0	2,0
Occupazione dipendente	2,9	2,4	2,1	1,6
Produttività (b)	1,2	1,1	— 1,5	— 0,4
Costo del lavoro monetario per dipendente	16,5	20,2	23,6	16,8
Retribuzioni lorde reali per dipendente (c)	2,9	2,9	4,9	0,3

(a) Stime.

(b) Valore aggiunto al costo dei fattori, ai prezzi del 1970, rapportato all'occupazione complessiva.

(c) Deflazionate con l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.

TAVOLA N. 7.3.

IL LAVORO NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE - 1970-1982

(Variazioni percentuali medie annue)

	1970-77	1977-80	1980-81	1981-82 (a)
Occupazione dipendente	4,1	1,6	1,6	1,0
Produttività (b)	— 0,8	— 0,9	— 0,8	...
Costo del lavoro monetario per dipendente	14,2	22,3	27,9	15,5
Retribuzioni lorde reali per dipendente (c)	1,3	4,1	8,6	— 0,9

(a) Stime.

(b) Valore aggiunto a prezzi 1970, rapportato all'occupazione.

(c) Deflazionate con l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAVOLA N. 7.4.

OCCUPAZIONE, COSTO DEL LAVORO, PRODUTTIVITÀ — CONFRONTI SETTORIALI

	1970	1977	1980	1981
<i>Occupazione complessiva intera economia -</i>				
<i>Incidenza %</i>				
industria in s. stretto	29,0	29,1	28,4	27,9
servizi	42,2	47,7	49,7	50,7
di cui:				
P.A.	10,9	14,1	14,4	14,5
<i>Occupazione dipendente intera economia -</i>				
<i>Incidenza %</i>				
industria in s. stretto	36,4	35,5	34,4	33,7
servizi	41,3	46,5	48,5	49,3
di cui:				
P.A.	16,1	19,7	20,0	20,2
<i>Prodotto per addetto (a) - Media intera</i>				
<i>economia = 100</i>				
industria in s. stretto	106,8	112,6	114,1	110,2
servizi	121,7	109,6	107,5	109,2
di cui:				
P.A.	102,9	84,5	87,9	95,9
<i>Costo del lavoro per dipendente - Media</i>				
<i>intera economia = 100</i>				
industria in s. stretto	106,3	109,1	103,0	100,8
servizi	116,7	104,7	108,1	110,0
di cui:				
P.A.	130,4	101,8	111,1	116,4
<i>Retribuzione lorda per dipendente - Me-</i>				
<i>dia intera economia = 100</i>				
industria in s. stretto	99,9	107,0	103,9	102,6
servizi	120,9	105,1	106,5	107,7
di cui:				
P.A.	140,9	109,1	114,6	119,9

(a) Calcolato sul valore aggiunto al costo dei fattori, al lordo dei servizi bancari imputati, in termini monetari.

TAVOLA N. 7.5.

TASSI GENERICI E SPECIFICI DI DISOCCUPAZIONE

(in percentuale delle forze di lavoro delle rispettive condizioni)

	1970	1980	1981	1982 1° semestre
<i>Per condizioni:</i>				
disoccupati già occupati	1,3	0,9	0,9	1,3
in cerca di prima occupazione	2,2	4,0	4,4	5,0
altri	1,9	2,7	3,1	2,7
Totale	5,4	7,6	8,4	9,0
<i>Per sesso:</i>				
maschi	3,7	4,8	5,4	6,0
femmine	9,6	13,2	14,5	14,8
<i>Per età:</i>				
fino a 29 anni	13,3	18,9	20,6	(a)
30 anni ed oltre	2,0	2,6	3,0	(a)
<i>Per territorio:</i>				
centro-nord	4,0	5,7	6,7	7,2
mezzogiorno	8,4	11,5	12,2	12,6
<i>Stima della disoccupazione palese e nascosta (b)</i>	5,6	8,4	10,0	10,5

(a) Non disponibile.

(b) Disoccupazione risultante dalle indagini sulle forze di lavoro integrata con il numero di persone in Cassa integrazione (gestione ordinaria e per l'edilizia), rapportando il numero di ore integrate per il numero di ore lavorate per dipendente.

PAGINA BIANCA