

ATTI PARLAMENTARI

IX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIII

n. 1

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

per l'anno 1984

(art. 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468)

presentata dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(LONGO)

e dal Ministro del Tesoro

(GORIA)

il 3 ottobre 1983

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	Pag.	7
PRIMA SEZIONE (Articolo 15 legge n. 468/1978, terzo comma)	»	13
1. — IL QUADRO ECONOMICO INTERNAZIONALE	»	15
1.1. — <i>Gli sviluppi recenti</i>	»	15
1.2. — <i>I problemi e le prospettive per il 1984 e oltre</i>	»	36
2. — IL QUADRO ECONOMICO INTERNO	»	50
2.1. — <i>Gli andamenti globali dell'economia nel 1983</i>	»	50
2.2. — <i>La domanda aggregata</i>	»	59
2.3. — <i>L'offerta aggregata, costi e prezzi</i>	»	65
2.4. — <i>La bilancia dei pagamenti</i>	»	77
2.5. — <i>I problemi e le prospettive per il 1984 e oltre</i>	»	81
3. — L'OCCUPAZIONE, IL COSTO DEL LAVORO E LA PRODUTTIVITÀ	»	106
4. — DISAVANZI PUBBLICI, POLITICA MONETARIA ED INFLAZIONE	»	120
4.1. — <i>Aggregati monetari e creditizi e fabbisogno del settore statale: sviluppi recenti</i>	»	120
4.2. — <i>La condotta della politica monetaria e creditizia</i>	»	133
5. — IL BILANCIO DEL SETTORE PUBBLICO	»	143
5.1. — <i>La manovra di rientro della finanza pubblica</i>	»	143
5.2. — <i>La politica tributaria</i>	»	152
5.3. — <i>La politica tariffaria</i>	»	156
6. — GLI INVESTIMENTI PUBBLICI	»	178
6.1. — <i>La politica di sostegno degli investimenti pubblici</i>	»	178
6.2. — <i>Gli investimenti delle Partecipazioni statali</i>	»	198
6.3. — <i>Il Fondo investimenti e occupazione</i>	»	208
7. — ATTIVITÀ DEL MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA	»	218
7.1. — <i>Il Nucleo di Valutazione degli Investimenti pubblici</i>	»	218
7.2. — <i>Il Gruppo esperti per la verifica e l'accelerazione degli investimenti pubblici</i>	»	223
7.3. — <i>Gli strumenti per la programmazione</i>	»	230

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SECONDA SEZIONE — IL BILANCIO DELLO STATO (a cura del Ministero del tesoro) (Articolo 15 legge n. 468/1978, secondo comma)	Pag.	243
I. — IL BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO PER L'ANNO 1984	»	245
a) <i>Quadro generale riassuntivo:</i>		
Tabella n. 1 — Bilancio di competenza dello Stato: risultati di sintesi e differenziali delle previsioni 1983 assestate a raffronto con le previsioni iniziali 1984	»	249
b) <i>Analisi delle cause di variazione:</i>		
Tabella n. 2 — Bilancio di competenza dello Stato: analisi delle previsioni tributarie 1984 a raffronto con quelle aggiornate per il 1983	»	253
Tabella n. 3 — Bilancio di competenza dello Stato per il 1984: analisi delle cause di variazione della spesa rispetto alle previsioni assestate 1983	»	282
c) <i>Il disegno di legge finanziaria per il 1984:</i>		
Tabella n. 4 — Quadro di sintesi delle previsioni per l'anno 1984 a raffronto con quelle assestate 1983	»	299
II. — IL BILANCIO DI CASSA DELLO STATO PER L'ANNO 1984	»	301
a) <i>Quadro generale riassuntivo:</i>		
Tabella n. 5 — Bilancio di cassa per il 1984: risultati di sintesi e differenziali	»	303
Tabella n. 6 — Bilancio di cassa per il 1984: analisi delle previsioni di incasso e delle correlative masse acquisibili	»	306
Tabella n. 7 — Bilancio di cassa per il 1984: analisi, per categorie economiche, delle masse spendibili e dei pagamenti	»	309
Tabella n. 8 — Bilancio di cassa per il 1984: analisi, per funzioni, delle masse spendibili e dei pagamenti	»	310
b) <i>Effetti del disegno di legge finanziaria sul bilancio di cassa per il 1984:</i>		
Tabella n. 9 — Quadro di sintesi delle previsioni per l'anno 1984 a raffronto con quelle assestate 1983	»	312
c) <i>Il fabbisogno del settore statale (bilancio e tesoreria) per l'anno 1983 e per l'anno 1984:</i>		
Tabella n. 10 — Settore statale: quadro di sintesi della stima del fabbisogno per l'anno 1983	»	317
Tabella n. 11 — Settore statale: quadro di sintesi della stima del fabbisogno per il 1984	»	321
Tabella n. 11/bis — Settore statale: fabbisogno 1983 e 1984	»	325
III. — LE PREVISIONI DI COMPETENZA E DI CASSA DELLE AZIENDE AUTONOME PER L'ANNO 1984	»	329
a) <i>Le previsioni di competenza:</i>		
Tabella n. 12 — Consolidato Aziende autonome: previsioni di competenza 1984 a raffronto con quelle assestate 1983 - Risultati di sintesi ...	»	331
b) <i>Le previsioni di cassa:</i>		
Tabella n. 13 — Consolidato di cassa delle Aziende autonome per l'anno 1984: risultati di sintesi	»	337

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

IV. — IL BILANCIO TRIENNALE DELLO STATO 1984-1986 (A LEGISLAZIONE VIGENTE E CON EFFETTI DEL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA)	Pag.	339
Tabella n. 14 — Bilancio triennale 1984-86: quadro di sintesi	»	342
Tabella n. 15 — Bilancio triennale 1984-1986: analisi delle entrate finali	»	343
Tabella n. 16 — Bilancio triennale 1984-1986: previsioni di spesa secondo l'analisi economica	»	344
Tabella n. 17 — Bilancio triennale 1984-1986: previsioni di spesa secondo l'analisi funzionale	»	345
Tabella n. 18 — Consolidato del bilancio triennale delle Aziende autonome: risultati di sintesi e differenziali	»	347

ALLEGATI ALLA SEZIONE SECONDA

ALLEGATO A — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI DELLE PREVISIONI INIZIALI DI ENTRATA PER IL 1984 A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI ASSESTATE	»	353
ALLEGATO B — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI ECONOMICA DELLE PREVISIONI INIZIALI DI SPESA PER IL 1984 A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI ASSESTATE PER IL 1983	»	360
ALLEGATO C — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI FUNZIONALE DELLE PREVISIONI INIZIALI DI SPESA PER IL 1984 A RAFFRONTO CON LA PREVISIONI ASSESTATE PER IL 1983	»	376
ALLEGATO D — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE CAUSE DELLE VARIAZIONI DELLE PREVISIONI INIZIALI DI SPESA PER IL 1984 RISPETTO ALLE PREVISIONI ASSESTATE PER IL 1983 SECONDO L'ANALISI ECONOMICA	»	394
ALLEGATO D/1 — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI, PER CATEGORIE ECONOMICHE, DELLE VARIAZIONI DIPENDENTI DA «FATTORI LEGISLATIVI»	»	396
ALLEGATO D/2 — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI, PER CATEGORIE ECONOMICHE, DELLE VARIAZIONI DIPENDENTI DA «ONERI INDEROGABILI»	»	409
ALLEGATO D/3 — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI, PER CATEGORIE ECONOMICHE, DELLE VARIAZIONI DIPENDENTI DA «ADEGUAMENTO DEL FABBISOGNO»	»	424
ALLEGATO E — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE CAUSE DELLE VARIAZIONI DELLE PREVISIONI INIZIALI DI SPESA PER IL 1984 RISPETTO ALLE PREVISIONI ASSESTATE DEL 1983 SECONDO L'ANALISI FUNZIONALE	»	435
ALLEGATO E/1 — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI, PER FUNZIONI, DELLE VARIAZIONI DIPENDENTI DA «FATTORI LEGISLATIVI»	»	436
ALLEGATO E/2 — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI, PER FUNZIONI, DELLE VARIAZIONI DIPENDENTI DA «ONERI INDEROGABILI»	»	448
ALLEGATO E/3 — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI, PER FUNZIONI, DELLE VARIAZIONI DIPENDENTI DA «ADEGUAMENTO DEL FABBISOGNO»	»	467
ALLEGATO F — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI DELLE PREVISIONI INIZIALI 1984 DELLE MASSE ACQUISIBILI E DELLE CORRISPONDENTI REALIZZAZIONI	»	475
ALLEGATO G — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI ECONOMICA DELLE PREVISIONI INIZIALI 1984 DELLE MASSE SPENDIBILI E DELLE CORRISPONDENTI REALIZZAZIONI	»	482
ALLEGATO H — BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO: ANALISI FUNZIONALE DELLE PREVISIONI INIZIALI 1984 DELLE MASSE SPENDIBILI E DELLE CORRISPONDENTI REALIZZAZIONI	»	498

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

APPENDICE ALLA SEZIONE SECONDA

	Pag.	
LA FINANZA LOCALE E REGIONALE	519	
Tavola A/1. — Bilanci di previsione delle regioni a statuto ordinario — anno 1982 ...	» 529	
Tavola A/2. — Bilanci di previsione delle regioni a statuto ordinario — anno 1983 ...	» 530	
Tavola A/3. — Conti consuntivi delle regioni a statuto ordinario — anno 1980	» 531	
Tavola A/4. — Conti consuntivi delle regioni a statuto ordinario — anno 1981	» 532	
Tavola A/5. — Bilanci di previsione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome — anno 1982	» 533	
Tavola A/6. — Bilanci di previsione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome — anno 1983	» 534	
Tavola A/7. — Conti consuntivi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome — anno 1980	» 535	
Tavola A/8. — Conti consuntivi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome — anno 1981	» 536	
Tavola A/9. — Bilanci di previsione delle regioni a statuto ordinario, a statuto speciale e delle province autonome — anni 1979-1983	» 537	
Tavola A/10. — Conti consuntivi delle regioni a statuto ordinario, a statuto speciale e delle province autonome — anni 1978-1981	» 538	
Tavola A/11, A/12, A/13, A/14. — Regioni a statuto ordinario, a statuto speciale e province autonome: gestione dei residui — anni 1981-1982	» 539	
Tavola A/15. — Residuo debito al 1° gennaio 1983 dei comuni e delle province	» 543	
Tavola A/16. — Residuo debito al 1° gennaio 1983 distinto per enti finanziari	» 544	
Tavola A/17. — Residuo debito dei comuni e delle province al 1° gennaio 1982 e al 1° gennaio 1983	» 545	
Tavola A/18. — Situazione debitoria degli enti locali dal 1° gennaio 1978 al 1° gennaio 1983	» 546	
Tavola A/19. — Situazione debitoria degli enti locali dal 1° gennaio 1978 al 1° gennaio 1983 suddivisa per categoria di prestiti	» 547	
Tavola A/20. — Distribuzione territoriale in base alle ripartizioni economiche del residuo debito dei comuni e delle province al 1° gennaio 1983	» 548	
Tavola A/21. — Situazione debitoria degli enti locali al 1° gennaio 1982 e al 1° gennaio 1983 per circoscrizioni economiche territoriali	» 549	
Tavola A/22. — Rate di ammortamento dovute per l'anno 1983 dai comuni e dalle province	» 550	
Tavola A/23. — Rate di ammortamento dovute dagli enti locali per ciascuno degli anni dal 1978 al 1983	» 551	

PREMESSA

PAGINA BIANCA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel presentarVi, assieme al Ministro del Tesoro, la Relazione Previsionale e Programmatica 1984, non posso celarVi i sentimenti di preoccupazione ed insieme di speranza che sono stati presenti in me durante l'intero periodo in cui essa è stata elaborata.

Da un lato, l'evolversi della crisi economica mondiale ed il troppo lento evolversi di un consenso politico ed economico interno sulle cose da fare per incidere positivamente sui nodi strutturali che opprimono il nostro sistema economico e ne paralizzano le capacità di crescita, hanno reso molto difficile il governo dell'economia negli ultimi anni. L'eredità del passato è pesante e negativa. Il suo peso, unito agli scoraggianti andamenti dell'economia nell'anno in corso per il quale si prevede una crescita negativa del prodotto, un aumento della disoccupazione e solo una lieve caduta dell'inflazione rispetto al 1982, sembra portare quasi solo ansia a chi è preposto al governo dell'economia.

Anche presupponendo una ripresa della domanda internazionale, e quindi condizioni reali esterne più favorevoli alla crescita economica, parrebbero permanere forti dubbi sulla possibilità dell'Italia di agganciarsi alla ripresa dell'economia mondiale. Inflazione interna 3-4 volte maggiore dei nostri concorrenti, disavanzi pubblici in continua espansione, profonde crisi produttive settoriali e territoriali, alta disoccupazione, specialmente fra i giovani in cerca di lavoro e le donne, parrebbero rappresentare difficoltà quasi insuperabili.

Ma se questa è l'eredità del passato, di cui siamo tutti in parte responsabili — Governo, Sindacati dei lavoratori, mondo imprenditoriale, distribuzione commerciale e banche — non siamo forse mai stati così vicini alla possibilità di chiudere con esso e di reiniziare il cammino della crescita economica stabile e non inflazionistica e del benessere individuale e sociale, in una cornice di maggiore armonia politica.

I motivi della speranza sono molteplici. Vi parlo anzitutto a nome del nuovo Governo che si è assunto consciamente l'onere di risanare l'economia del Paese, presentandosi al Parlamento ed al Paese con un programma economico chiaro ed esplicito sia sugli obiettivi da raggiungere che sugli strumenti da utilizzare. Di un Governo che intende darsi carico del problema immediatamente e perseguire la sua opera anche negli anni successivi. Per questo le sue scelte di politica economica intendono avere valore di indirizzo che oltrepassa il 1984, cui espressamente si riferisce la Relazione, per arrivare agli anni successivi.

È altresì maturata nel Paese la convinzione che si debba ritornare a governare l'economia in positivo ed in prospettiva di medio periodo, senza continuamente riferirsi ai mutamenti esterni, per giustificare inazioni o insuccessi. È più chiaro e riconosciuto da tutti il fatto che è nelle cause interne della stagnazione produttiva che si debbano appuntare l'attenzione e l'azione delle autorità preposte al governo dell'economia e che le compatibilità debbano essere ricercate su tutto l'arco del governabile, senza più pretendere di escludere dal comparto i

variabili che non sono indipendenti nella realtà, siano essi i salari, la spesa pubblica sociale o i redditi diversi da quelli da lavoro dipendente.

Il Paese si attende un'azione di risanamento economico che ponga le premesse per lo sviluppo duraturo della produzione e dell'occupazione ed è pronto a sostenerne i costi di breve periodo, se gli saranno chiariti i benefici ottenibili e se la distribuzione degli uni e degli altri sarà percepita come equa e ragionevole nell'entità.

Il Governo raccoglie la sfida per lo sviluppo e propone al Paese una strategia economica che si propone il riequilibrio dell'economia, nello sviluppo della produzione e dell'occupazione. Invece nei due tempi tradizionali, disinflazione prima e sviluppo in seguito, il programma economico del Governo si propone di ottenere già per il 1984, un consistente rientro dall'inflazione — dal 15.2 per cento nel 1983 al 10 per cento nel 1984 — assieme ad una forte ripresa del prodotto, dal -1.2 nel 1983 al 2 per cento nel 1984, ed all'aumento dell'occupazione. La crescita della produzione e dell'occupazione sarà ancora maggiore nel 1985 e nel 1986, una volta saldamente imboccata la via della ripresa non-inflazionistica. Questi notevoli progressi diventano ancor più significativi se raffrontati a quello che potrebbe succedere se le tendenze in atto continuassero pressapoco immutate.

Il Governo si propone di utilizzare per il raggiungimento di questi obiettivi tutti gli strumenti di politica economica a sua disposizione: la politica dei redditi che coinvolge tutti i percettori qualsiasi ne sia la fonte, quella di bilancio e quella monetaria; assegnando a ciascuno di essi il campo d'azione più consono. Attraverso un'attenta politica dei redditi saranno controllati costi e prezzi in modo da permettere al sistema economico, con l'ausilio di politiche di bilancio e monetarie appropriate, quel recupero di competitività che è necessario affinché esso possa trarre vantaggio dalla ripresa internazionale. Alla politica di bilancio, oltre al controllo della domanda interna, è assegnato il compito di liberare risorse da utilizzare per gli investimenti produttivi. Alla politica monetaria quello di controllare l'equilibrato evolversi dei prezzi interni, qui inclusi i tassi dell'interesse e di cambio.

La manovra prevista per il 1984 prevede il mantenimento della dinamica salariale in linea con l'inflazione programmata; la riduzione del fabbisogno tendenziale del settore statale a circa 90.000 miliardi, ossia allo stesso livello nominale del 1983 e tassi di espansione della moneta dell'ordine del 12-14 per cento. Nessuna di queste condizioni essenziali al successo della manovra di risanamento economico è facile da realizzare, ma tutte sono indispensabili.

Il Governo intende coinvolgere in questa sfida per il progresso economico e sociale tutte le parti sociali. Solo in questo modo la sfida diventa quella di tutto il Paese: Stato, mondo del lavoro, forza imprenditoriale e del commercio nelle loro estrinsecazioni, rispettivi ruoli e capacità di operare.

La programmazione della dinamica salariale in linea con l'inflazione attesa richiede, per essere efficacemente perseguibile, credibilità economica e politica. Il Governo ritiene di avere ambedue; di essere in grado di offrire le necessarie garanzie di equità e coerenza economica. Esso ha già cominciato con l'adoperarsi al fine di contenere nell'ambito del possibile i prezzi al dettaglio, attraverso opportuni accordi con la grande distribuzione. Altri ne dovranno seguire con la piccola distribuzione. Il Governo ricerca e continuerà a ricercare il consenso sociale sui salari e sui prezzi, ma è chiaro che nessuna delle parti in causa può pensare di sottrarsi senza conseguenze negative per l'occupazione e per la ripresa economica alla propria parte di responsabilità. Parimenti il Governo

intende agire sul lato del prelievo fiscale in modo da minimizzare gli impatti diretti sui prezzi delle misure che adotterà.

Mantenere invariato il fabbisogno del settore statale sui livelli dell'anno in corso richiederà sforzi notevoli sia sul lato dell'imposizione fiscale, e quindi dell'aumento delle entrate, sia su quello della spesa. Dal lato delle entrate, il Governo intende agire senza contraccolpi troppo bruschi, tenendo in considerazione l'aumento impositivo degli anni scorsi. Da questo deriva la cautela nella proponibilità di imposizioni straordinarie, anche se rimane chiara la disparità di trattamento fiscale dei diversi tipi di reddito, e quindi la necessità di rivedere, nei tempi più brevi possibili, l'intero sistema impositivo. Assieme alla lotta all'evasione ed all'erosione fiscale, questo rimane un chiaro impegno del Governo.

Dal lato della spesa, il Governo intende ridurre la dinamica dei costi previdenziali ed assistenziali che gravano sul bilancio dello Stato, adottando di fatto un razionamento dei benefici graduato sulla base dei redditi complessivi dei percettori. Da questa esigenza non si può sfuggire, proprio per salvare l'essenza ed il valore di quello «stato sociale» che è caro a tutti noi. Esso infatti implica, nel rispetto delle acquisizioni, che la collettività si debba fare pieno carico solo di quei cittadini che si trovano nelle condizioni economiche e sociali meno vantaggiose. Anche le inefficienze interne ai sistemi sanitario e previdenziale verranno corrette. Nessuna forma di organizzazione che non adempia correttamente e bene alle sue funzioni può essere considerata intoccabile. Occorre saper distinguere tra forma e sostanza. Gli schematismi convenzionali non sono razionalmente accettabili al di là di un certo minimo livello.

ONOREVOLI COLLEGHI, politiche economiche oculate, basate sul consenso sociale e l'utilizzo pieno degli strumenti fiscali e monetari disponibili, possono ricondurre il sistema economico italiano su un sentiero di crescita medio-alta, creare occupazione e sviluppo senza peraltro riaccendere l'inflazione al suo interno. Ciò è ampiamente illustrato nella Relazione allegata. I risultati conseguibili possono essere ancor più positivi in termini di crescita e di sviluppo nella misura in cui la ricomposizione della spesa pubblica a favore degli investimenti avvenga contemporaneamente ad una accurata predeterminazione degli obiettivi generali e settoriali che si intendono perseguire tramite gli interventi pubblici.

Durante il 1984 la spesa pubblica per investimenti verrà indirizzata in modo da creare condizioni di domanda di lavoro produttivo, complementare o sostitutiva a quella esistente, nelle aree in cui la crisi economica minaccia più seriamente di intaccare in modo permanente non solo l'occupazione, ma lo stesso tessuto sociale. Per questo il Governo si impegna ad aumentare le risorse del Fondo investimenti ed occupazione e ad indirizzarle al conseguimento di questi obiettivi prioritari.

Nel medio periodo è necessaria una programmazione pluriennale degli investimenti che sia volta seppure in misura differenziata nel tempo, al risanamento dei settori in crisi ed alla propulsione di quelli in crescita, vecchi o nuovi che siano. Accanto ad una programmazione rivolta ad assecondare le spinte di crescita endogene al sistema economico, è altresì necessario un controllo preventivo più attento ed approfondito all'incidenza ed efficacia dei singoli piani e progetti di investimento, in modo da ridurre i rischi di ulteriori distorsioni nell'allocazione delle risorse pubbliche scarse all'interno dei settori giudicati prioritari.

È per questo che il Governo intende presentare al Parlamento ed al paese nei tempi più brevi possibili un nuovo Piano triennale che abbracci il periodo 1984-1986 mirante a riordinare ed indirizzare l'intera gamma degli investimenti pubblici durante i prossimi tre anni nella direzione del massimo sviluppo produttivo, della crescita dell'occupazione — in particolare quella giovanile — e dello sviluppo del Mezzogiorno.

Il Governo, dunque, intende perseguire a partire dal 1984 la strada dell'azione volta al risanamento nello sviluppo, in un'ottica di medio periodo, la sola capace di orientare correttamente gli strumenti disponibili al raggiungimento degli obiettivi desiderati.

Dal risanamento economico dipende non solo il benessere interno, ma anche la possibilità di agire fruttuosamente in campo internazionale. Questa connessione è valida più che mai, anche nel frangente politico attuale.