

6. Gli Investimenti Pubblici

6.1 La politica di sostegno degli investimenti pubblici

In linea con quanto programmato nella Relazione Previsionale dello scorso anno, il 1983 invece che un anno di definizione di nuovi programmi di investimento è stato uno di attenta e puntuale attivazione dei programmi in essere. In tale prospettiva si è posta l'autorizzazione tramite legge finanziaria all'adeguamento per 6.400 mld. del "Programma integrativo" delle Ferrovie dello Stato, di cui alla legge n. 17 del 1981, per impedire che l'aumento dei costi di produzione, intervenuto dal momento dell'approvazione dei programmi, ne bloccasse la realizzazione.

Nel corso dell'esercizio è stato altresì approvato il "Piano decennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle linee ferroviarie dello Stato", che prevede una spesa di 1.700 mld. nel decennio 1983-1992. In attesa della legge che dovrà definire il nuovo assetto dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, con la legge n. 312 dell'aprile è stata ulteriormente prorogata al 30 novembre 1983 l'attività della "Cassa" e sono stati stanziati 3.300 mld. per il periodo 1983-85 al fine di non interrompere o ritardare i programmi già in fase attuativa.

Altri provvedimenti minori sono stati adottati per far fronte a calamità naturali, quali a) la legge n. 156 del maggio 1983, con cui sono stati stanziati 412 mld. nel triennio 1983-85 per le "provvidenze a favore delle popolazioni di Ancona colpite dal movimento franoso del dicembre 1982"; b) la legge n. 190 del maggio 1983, che prevede una spesa di 40 mld. da ripartire nel quinquennio 1983-87 per il completamento dell'opera di ricostruzione delle zone colpite dalla catastrofe del Wajont e c) il D.L. 371 del 12 agosto 1983, che autorizza una spesa di 425.5 mld. per "misure urgenti per fronteggiare i problemi delle calamità in agricoltura e nell'industria".

Anche nel 1983 - come già nel 1982 - in sede di ripartizione del Fondo Investimenti ed Occupazione, una parte delle disponibilità, pari a 1.210 mld., sono state destinate al "finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture, nonché per la tutela di beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica e universitaria". Inoltre, per le stesse finalità è stato autorizzato il ricorso alla Banca Europea degli Investimenti sino alla concorrenza di 1.000 mld.

Sul piano della Cassa, il 1983 è stato un anno dinamico. Si valuta che i pagamenti si attesteranno sui 34.700

mld., superando le previsioni avanzate in sede di Relazione Previsionale e Programmatica 1983, con un incremento del 28 per cento circa sui dati consuntivi del 1982 (Tav. 6.1). Il totale dei pagamenti dovrebbe raggiungere il 6.5 del prodotto interno lordo dal 5.8 per cento del 1982. In un anno come il 1983, caratterizzato da una forte caduta degli investimenti privati, quelli pubblici hanno rappresentato un elemento di forte sostegno della domanda aggregata, della produzione e dell'occupazione. In assenza di questo notevole impegno della Pubblica Amministrazione i risultati economici del 1983 sarebbero stati ancor più negativi di quelli stimati.

Anche se è possibile che l'incremento reale degli investimenti non sia stato pari al 12 per cento circa, che si ottiene deflazionando la spesa attraverso il deflatore delle costruzioni ed opere pubbliche, in quanto gli esborsi di cassa in ciascun anno coprono 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, si deve ritenere che l'incremento della spesa in termini reali sia stato largamente positivo ed abbia agito di sostegno all'occupazione e concorso a contenere la caduta del prodotto lordo specialmente nel settore delle costruzioni.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.1SPESE PER INVESTIMENTI PUBBLICI
(in miliardi di lire correnti)

	1 9 8 2		1 9 8 3	
	Valori assoluti	Variazioni % 1982/81	Valori assoluti	Variazioni % 1983/82
Stato	2.505	+24,5	2.800	+11,80
Cassa Mezzogiorno	2.567	+14,8	3.500	+36,3
Aziende Autonome	1.290	+32,6	1.522	+18.-
- ANAS	1.275	+33,2		
- Foreste Demaniali	15	- 6,3		
Altri Enti Ammini- strazione Centrale	550	+19,3	650	+18,2
Regioni	1.707	+19,5	2.000	+17,2
Province e Comuni	7.966	+31,8	10.300	+29,3
Ospedali e USL	407	-26,9	470	+15,5
Altri Enti Ammini- strazione Locale	1.617	+33,7	1.900	+17,5
Enti di Previdenza	634	+103,9	750	+18,3
TOTALE PUBBLICA AMM.NE	19.243	+26,3	23.892	+24,2
Altre Aziende Autonome	2.880	+39,7	4.855	+68,6
- Monopoli	50	+11,1		
- Ferrovie dello Stato	1.939	+64,0		
- Poste e Telecomun.	535	+18,9		
- Servizi Telefonici	356	- 7,5		
Aziende Municipalizzate	940	+10,5	1.473	+56,7
ENEL	4.118	+57,7	4.566	+10,9
TOTALE SETTORE PUBBLICO ALLARGATO	27.181	+31,-	34.786	+28,-

Lo Stato: le Amministrazioni Centrali dello Stato durante il 1983 sembrano aver realizzato complessivamente la previsione di spesa di 2.800 mld., che equivale ad un incremento dell'11.8 per cento sul 1982. La limitata dinamica della spesa statale, che è di fatto diminuita in termini reali, trova spiegazione nel progressivo esaurimento cui stanno giungendo i programmi autorizzati nel 1978-79, in parte rifinanziati con le leggi finanziarie del 1980 e 1981, nel settore delle Opere Pubbliche di tradizionale competenza del Ministero dei Lavori Pubblici e di quello dei Trasporti.

I pagamenti effettuati dal Ministero dei Lavori Pubblici dovrebbero attestarsi sui 1.400 mld. (+6.6 per cento rispetto al 1982). Incrementi inferiori al 10 per cento sono previsti per le opere marittime e probabilmente anche per le opere idrauliche e di edilizia pubblica, mentre si sconta un consistente incremento per le opere igienico-sanitarie (+70 per cento), le quali negli esercizi passati avevano accumulato notevoli ritardi attuativi. La spesa del Ministero dei Trasporti, oltre ad aver negativamente risentito dell'esaurimento delle autorizzazioni relative ai programmi previsti da leggi speciali, ha in taluni casi incontrato difficoltà legate all'appalto delle opere nel comparto dei lavori affidati ad Enti gestori (in particolare Palermo e Venezia).

Sono previsti andamenti riflessivi anche per gli investimenti del Ministero dell'Agricoltura e Foreste che, nel settore bonifica ed irrigazione, registra ritardi soprattutto nel comparto delle opere di sistemazione idraulica per l'avvio delle quali sono necessarie articolate trattative con le Regioni; lo stesso si può dire del Ministero di Grazia e Giustizia che, soprattutto nel comparto delle opere immobiliari, a causa della complessità dei rapporti con gli Enti locali, registra ritardi nella realizzazione dei programmi di edilizia giudiziaria, autorizzati con le leggi finanziarie del 1980 e 1981.

Un incremento si prevede invece per le spese di investimento del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, anche in relazione ai lavori di ripristino del patrimonio danneggiato a seguito degli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981 ed agli interventi a salvaguardia del patrimonio archeologico della città di Roma.

Per quanto riguarda il Ministero della Difesa, si prevede stazionaria sui livelli del 1982 la spesa relativa ai programmi di "alloggi di servizio" (legge 497/1978), le cui realizzazioni, in termini fisici, hanno subito un ridimensionamento per la lievitazione dei costi di costruzione. Accusano, viceversa, ritardi i programmi concernenti la ricerca scientifica.

La Cassa per il Mezzogiorno: la "Cassa" - nonostante le difficoltà indotte dalle incertezze riguardo al nuovo regime degli interventi ed all'assetto organizzativo delle sue strutture - sta realizzando nel 1983 un volume di erogazioni complessive che si valuta raggiungerà a fine anno i 5.900 mld., di cui 3.500 relative a spese per investimenti diretti (Tav. 6.1). Queste previsioni tengono conto degli effetti positivi prodotti dalle nuove procedure di accelerazione dei pagamenti (legge 741/1981) e dall'elevazione da 300 a 420 mld. del prelievo mensile dal conto corrente, intrattenuto dalla Cassa con il Ministero del Tesoro, nonché l'assegnazione "una tantum" di 900 mld., con la quale la Cassa ha potuto coprire gli arretrati di pagamento.

Le Aziende Autonome: si valuta che le Aziende Autonome nel loro complesso effettueranno nel 1983 pagamenti per investimenti diretti per 6.377 mld., realizzando un incremento del 53% sul 1982, che più che conferma le previsioni dello scorso anno (Tav. 6.1). Il maggior contributo, all'incirca 3.500-3.600 mld. viene dalle Ferrovie dello Stato le quali operano prevalentemente a valere sul "programma integrativo", di cui alla legge 17/1981. Le realizzazioni di tale programma hanno potuto giovare nel 1983 dell'adeguamento da 12.450 a 18.850 mld. delle complessive autorizzazioni di spesa, disposto con la

legge finanziaria per tener conto dell'aumento intervenuto nei costi di produzione dal 31-12-1979, anno preso a base per la determinazione del valore delle opere e forniture comprese nel programma.

L'ANAS formula una previsione di spesa di 1.500 mld. circa che - tenuto conto dei programmi in essere - evidenzia le difficoltà dell'Azienda a rispettare i tempi stabiliti. In particolare, continua ad essere poco sostenuto il ritmo di realizzazione del "Piano triennale" 1979-81, in relazione a motivi di ordine procedurale che incidono negativamente sulla realizzazione delle opere sia prima che dopo l'aggiudicazione degli appalti. I maggiori ritardi sono però accusati dal "programma di opere 1981-83 da realizzare nell'area metropolitana di Napoli e in Calabria" che incontra difficoltà di carattere progettuale, nel caso di Napoli, e per richieste di variazioni di tracciati a progetti già apporovati dal CIPE, nel caso della Regione Calabria; nonché dal "programma di opere 1981-84 nell'area della Cassa del Mezzogiorno" per difficoltà che attengono principalmente all'acquisizione dei progetti già redatti o in corso di redazione da parte degli Enti Locali, e, ancor più, all'acquisizione dei pareri previsti dagli articoli 81 e 82 del DPR n. 616 del 24-7-1977.

L'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni e l'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici prevedono di

registrare nel 1983 pagamenti, rispettivamente per 700 e 500 mld. circa. Nel 1983 dette aziende hanno registrato l'entrata in attuazione della legge 39/1982, che stanziava 3.150 mld. per il periodo 1982-87 (2.750 mld. per i programmi dell'ASST e 400 mld. per i programmi dell'Amministrazione delle Poste) per il completamento dei programmi di riassetto dei servizi e di costruzione di alloggi per il personale postelegrafonico, di cui alla legge 227/1975 ormai in fase di esaurimento.

Le Regioni: tenuto conto degli impegni e dei pagamenti disposti nel primo semestre, si valuta che le Regioni effettueranno nel 1983 un volume di esborsi per investimenti diretti dell'ordine di 2.000 mld. (Tav. 6.1), superando largamente le previsioni che si basavano su un andamento simile a quello del 1982, risultato in sede consuntiva sensibilmente superiore.

Oltre il 65% dei pagamenti consegue ad interventi localizzati nelle Regioni del Mezzogiorno. Gli investimenti regionali risentono, infatti, del carattere redistributivo della legislazione nazionale che, nell'assegnazione delle risorse, privilegia il Mezzogiorno. Oltre al Fondo per i programmi regionali di sviluppo (ex art. 9 legge 281/1980) le leggi che maggiormente influenzano questo settore sono infatti: la legge 183/1976 (legge per l'intervento

straordinario nel Mezzogiorno e relativi rifinanziamenti); la legge 182/81 (Fondo di Solidarietà per la Sicilia); la legge 268/1974 (Piano di rinascita della Sardegna); la legge 526/1982 art. 14 (investimenti in Calabria) e la legge 984/1977 (quadrifoglio).

Sotto il profilo istituzionale permane la prevalenza della spesa delle Regioni a statuto speciale, tra le quali le Regioni Sicilia e Sardegna occupano la posizione più rilevante. Tra le Regioni a statuto ordinario la spesa della Regione Calabria rappresenta il 35% del totale, concentrata per la quasi totalità nel settore "viabilità ed altre opere pubbliche" e finanziata in larga parte con i fondi statali straordinari.

Per quanto riguarda la destinazione settoriale della spesa regionale, le opere pubbliche costituiscono la quota più elevata (oltre il 50%, comprendendo nella categoria oltre alla viabilità anche le opere igieniche e portuali). Segue l'agricoltura e forestazione la cui quota (25%) è determinata quasi totalmente dalle Regioni Sicilia, Sardegna e Campania.

I Comuni e le Provincie: si valuta che anche nel 1983 le erogazioni per investimenti attivati direttamente dai Comuni e dalle Provincie registreranno un sensibile incremento (+29,3% sui dati consuntivi 1982) raggiungendo i 10.300 mld.

(Tav. 6.1). Questo dato, pur largamente positivo, conferma la tendenza indicata nella Relazione dello scorso anno, ad un ridimensionamento del tasso di crescita delle spese per investimenti degli Enti locali, da collegarsi, sia al graduale soddisfacimento, avvenuto nell'ultimo quinquennio, del forte potenziale di fabbisogno di infrastrutture accumulatosi nel corso degli anni '70, sia alle misure adottate nei precedenti due esercizi. In particolare, la legge 131/1983 in materia di investimenti prefigura una crescente onerosità dei mutui, legata alla progressiva cessazione della pratica della totale assunzione delle rate di ammortamento a carico del bilancio dello Stato.

La tendenza al "raffreddamento" del settore, emerge dalle operazioni di finanziamento ordinario della Cassa DD.PP., che rimane la principale fonte di approvvigionamento degli Enti locali in materia di spese di investimento. Nei primi sei mesi del 1983 si è registrata infatti una flessione del 30% nella concessione di mutui ordinari a favore degli Enti locali del Centro-Nord, mentre per i Comuni e le Province del Mezzogiorno, l'incremento è stato contenuto nel 7% circa.

Nel quadro delineato va, peraltro, evidenziato l'incremento fatto registrare dalle concessioni dei mutui a "tasso zero", previsti dalla legge 131/1983 a favore dei Comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti, che

tuttavia si mantengono su livelli ancora contenuti rispetto alla effettiva potenzialità consentita dalla legge.

Per quanto concerne gli interventi della Cassa DD.PP. relativi a programmi previsti da leggi speciali, risultano in fase di avanzata utilizzazione le autorizzazioni di spesa della legge 650/1979 (costituzione di impianti per il disinquinamento delle acque); dell'art. 19 della legge 119/1981 (costruzione di edifici giudiziari) e della legge 789/1980 (metanizzazione del Mezzogiorno). Nel settore dell'edilizia abitativa, nessuna erogazione è stata ancora effettuata sui fondi della legge 94/1982, mentre si avviano ad esaurimento le disponibilità della legge 25/1980. Per la costruzione di edifici finanziari la legge 131/1983 prevede ulteriori finanziamenti a carico della Cassa DD.PP. per 700 mld.

Unità Sanitarie Locali: nel 1983, la spesa per investimenti delle USL, dovrebbe toccare i 470 mld. con un incremento del 15,5% sul 1982 (Tav. 6.1). La destinazione della spesa ha riguardato quasi esclusivamente i settori individuati dal Piano Sanitario Nazionale, quali gli ospedali (ampliamento del numero dei posti letto limitatamente alle zone sotto media e rinnovo delle attrezzature), i poliambulatori (rinnovo e ammodernamento edilizio) e il settore della ricerca per il rinnovo tecnologico.

Altri Enti Amministrazione Locale: sulla base dei dati del primo semestre 1983 si ritiene di poter rivalutare la stima formulata nella precedente Relazione, ed ipotizzare per gli Altri Enti dell'Amministrazione Locale un volume di esborsi per investimenti diretti di 1.900 mld (tav. 6.1), di cui oltre il 75% (pari a 1.450 mld.) da imputare agli Istituti Autonomi Case Popolari, che gestiscono l'edilizia pubblica sovvenzionata. Le rimanenti spese sono da attribuire ad interventi diffusi sul territorio di entità relativamente limitata, effettuati dagli altri Enti dell'Amministrazione locale (Università, Opere Universitarie, Enti di sviluppo agricolo, Enti provinciali per il turismo, Camere di Commercio, Comunità montane, etc.). Da tali dati emerge un certo recupero nel comparto edilizio pubblico. In termini reali, tuttavia, la spesa annua è ancora sensibilmente inferiore a quella verificatasi alla fine degli anni '70.

La relativa ripresa è da attribuire soprattutto all'entrata a regime dei programmi di edilizia sovvenzionata del 2° biennio (1980-81) della legge 457/1978, che dovrebbero assicurare circa la metà degli investimenti (700 mld.) del 1983. Notevole è però la differenziazione a livello regionale. Mentre, le regioni del Centro-Nord, al giugno 1983, hanno mediamente utilizzato l'80% dei fondi loro destinati, quelle del Meridione li hanno utilizzati solo al 49 per cento, con eccezioni positive che riguardano

le Puglie, la Sardegna e, soprattutto, la Basilicata. Gli altri investimenti sono da attribuire in larga misura alla legge 94/1982.

Le Aziende Municipalizzate: secondo le stime più recenti avanzate dalla CISPEL, la spesa per investimenti diretti delle Aziende Municipalizzate nel 1983 dovrebbe raggiungere i 1.473 mld., registrando un incremento di circa il 57 per cento rispetto al 1982 (Tav. 6.1). Tale spesa interessa come segue i diversi settori:

Acquedotti	169	mld.	+30,4%	1982
Elettricità	333	"	+55,4%	"
Gas	156	"	+67,3%	"
Trasporti	685	"	+64,8%	"
Altri settori	133	"	+48,8%	"

Il sostenuto incremento delle spese per investimento realizzato dalle Aziende Municipalizzate, a partire dagli anni 1979-80 è da collegarsi all'intensa azione svolta a tutti i livelli della pubblica amministrazione per il progressivo riequilibrio delle gestioni, per cui nei settori diversi da quelli del trasporto urbano o extraurbano i disavanzi rappresentano ora una quota modesta e, in alcuni casi nulla o trascurabile, dei costi di produzione. Il settore dei trasporti ha potuto giovare della legge 151/1981 che, istituendo il Fondo Trasporti, ha destinato

2.000 mld. alle spese di investimento (di cui 1.000 mld. sono stati autorizzati a tutto il 1983).

ENEL: secondo le ultime stime l'ENEL effettuerà nel 1983 un volume di pagamenti per spese di investimento di 4.566 mld (Tav. 6.1). Il limitato incremento rispetto al 1982 (+10,9 per cento) dipende dal fatto che in tale esercizio sono stati regolati sospesi di cassa dell'esercizio precedente per circa 700 mld., che sono perciò venuti a elevare la spesa dell'anno di riferimento. Va tuttavia evidenziato che nel 1983 l'ENEL ha dovuto rivedere in ribasso per circa 400 mld. le proprie previsioni di investimento relative agli impianti di produzione, a causa, in particolare, dei ritardi nel rilascio delle autorizzazioni. Tali ritardi hanno anche comportato uno slittamento nell'avvio delle realizzazioni di nuovi impianti di trasmissione e di trasformazione.

Per quanto concerne il 1984, l'azione del Governo in materia di investimenti pubblici, oltre ad essere ispirata ad una visione di medio e lungo periodo diretta alla razionalizzazione e potenziamento degli investimenti lungo le linee che saranno evidenziate nel piano a medio termine, mira a creare le condizioni affinché, nell'esercizio, la spesa per investimenti diretti delle Pubbliche Amministrazioni e degli Enti che concorrono a formare il

Settore Pubblico Allargato continui ad agire a sostegno del sistema produttivo e dell'occupazione.

A tal fine, considerate le disponibilità esistenti sui programmi pluriennali approvati con leggi speciali, gli interventi autorizzati sul FIO 1982 e quelli in fase autorizzativa sul FIO 1983, nonché le capacità operative che la legislazione ordinaria assicura alle diverse Amministrazioni ed Enti, il Governo si pone come obiettivo l'attivazione di una spesa per investimenti diretti dell'ordine di 42.000-43.000 mld., con un incremento nominale di circa il 23 per cento rispetto al 1983 ed un incremento reale pari a circa il 12 per cento (Tav. 6.2). Ciò comporterebbe un ulteriore aumento (dal 6,5 al 7,1) della quota di prodotto interno lordo rappresentato dagli investimenti pubblici.

Il raggiungimento di tale obiettivo presuppone che nel 1984 - come già nell'esercizio in corso - venga particolarmente curata la regolazione dei flussi finanziari, in modo che a tutti i livelli di governo la realizzazione dei programmi non trovi ostacolo nelle disponibilità di cassa. Dovrà essere inoltre perseguita con determinazione l'azione in atto da diversi esercizi diretta ad individuare ed eliminare gli ostacoli che sul piano legislativo, procedurale e istituzionale si frappongono alla puntuale realizzazione dei programmi. In proposito - come è evidenziato in altra parte di questa Relazione - sarà

Tav. 6.2

PREVISIONI DI SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI

(in miliardi di lire correnti)

	1 9 8 4	
	v a l o r i assoluti	Variazioni % 1984/83
Stato e Aziende Autonome	11.500	+25,3
Cassa Mezzogiorno	4.000	+14,3
Altri Enti Amministrazione Centrale	800	+23,1
Regioni	2.350	+17,5
Province e Comuni	12.300	+19,4
Ospedali e USL	650	+38,2
Altri Enti Amministrazione Locale	2.050	+ 7,9
Aziende Municipalizzate	1.800	+22,2
Enti di Previdenza	830	+10,7
ENEL	6.058	+32,0
TOTALE SETTORE PUBBLICO ALLARGATO	42.338	+21,7

potenziata l'attività svolta dal Nucleo di esperti per la verifica degli investimenti, operante presso il Ministero del Bilancio dal 1980.

Per quanto concerne l'ENEL e le Aziende Municipalizzate che operano nel settore dei trasporti, l'impegno del Governo sarà quello di considerare la politica tariffaria ed i trasferimenti a carico della finanza pubblica, nel contesto della politica di investimento dai medesimi effettuata.

Sul piano della cassa, l'approvazione di nuovi programmi - peraltro essenziale per assicurare la continuità dell'azione negli esercizi futuri - incide solo marginalmente nell'anno in cui vengono decisi. Le previsioni-obiettivo formulate tengono pertanto conto delle autorizzazioni di spesa in essere e dei limitati adeguamenti e rifinanziamenti che vengono proposti con il d.d.l. Bilancio e con il d.d.l. finanziaria per revisioni prezzi e completamento di opere.

Dal punto di vista istituzionale, le Aziende Autonome e l'ENEL continueranno ad essere le parti trainanti, mentre, pur attestato ancora su livelli elevati, un certo calo nel ritmo di espansione è previsto per le Amministrazioni locali. In particolare: lo Stato e le Aziende Autonome dovrebbero effettuare esborsi per 11.500 mld., con un incremento di oltre il 25 per cento sul 1983. Tale previsione sconta un andamento sostenuto per tutte le Aziende Autonome, le quali possono contare su ingenti

programmi di investimento che sono entrati o stanno entrando in fase attuativa. In ripresa, rispetto al 1983, si valutano anche le spese per investimenti diretti delle Amministrazioni Centrali dello Stato. Il raggiungimento dell'obiettivo chiede però un impegno a tutti i livelli della Pubblica Amministrazione per una migliore armonizzazione delle loro azioni.

Indipendentemente da quello che sarà il nuovo regime dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, la "Cassa", sulla base degli impegni già assunti e di quelli che sta assumendo nell'esercizio in corso, valuta che gli esborsi per investimenti diretti dovrebbero portarsi almeno sui 4.000 mld.

Per gli altri Enti dell'Amministrazione Centrale si prevede che il ritmo di incremento tenda ulteriormente ad espandersi (+23 per cento sul 1982) in quanto circa il 70 per cento della spesa è imputabile all'ENEA, che in base alla legge 85/1982 per le attività del quinquennio 1980-84 ha ricevuto un contributo statale di 2.890 mld., di cui 1.723 a tutto il 1983.

Sul piano delle Amministrazioni locali, la previsione di spesa per 12.300 mld. avanzata per Comuni e Provincie sconta la prosecuzione della tendenza alla diminuzione del ritmo di incremento (che rimane tuttavia ancora elevato)

evidenziata trattando delle previsioni per l'esercizio in corso.

La previsione di una spesa di investimento da parte delle Unità Sanitarie Locali di 650 mld. (con un incremento del 38 per cento sul 1982) è motivata dal fatto che la nuova assegnazione di parte capitale, prevista in Bilancio per il Fondo Sanitario Nazionale, è destinata - secondo il Ministero della Sanità - ad attivarsi rapidamente poiché il maggior fabbisogno arretrato interessa il comparto delle attrezzature.

Per quanto riguarda gli altri Enti dell'Amministrazione Locale, la previsione di 2.050 mld. sottintende un volume di pagamenti per programmi di edilizia sovvenzionata pubblica da parte degli IACP di 1.550 mld. Tale stima prudenziale si basa sul fatto che i maggiori lavori che si riesce ad attivare sulla legge 94/1982, stentano a compensare il progressivo esaurimento dei programmi di cui alla legge 457/1978. La prevista stasi del settore potrebbe essere in parte superata se si riuscisse a risolvere il problema degli espropri, in quanto essa è in larga parte da imputare alla quasi impossibilità da parte dei Comuni ad acquisire nuovi terreni, dato che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 223/1983 ha dichiarato incostituzionale anche la normativa provvisoria (legge 385/1980 e successive proroghe) in materia di esproprio. Dal lato strettamente connesso al

pagamento, una accelerazione della spesa si attende a seguito degli snellimenti nelle procedure disposti dall'art. 10 della legge finanziaria 1983, per cui i fondi per l'edilizia sovvenzionata passeranno direttamente dalla Tesoreria dello Stato alle imprese che eseguono le opere.

La spesa ENEL per investimenti in impianti nel 1984 è stata dimensionata dall'Ente sulla base del programma operativo volto a realizzare gli obiettivi del Piano energetico nazionale per il settore elettrico. L'Ente ha peraltro sottolineato che la realizzazione degli investimenti previsti per il 1984 è legata alla adozione di misure che portino alla riduzione del fabbisogno finanziario da coprire con il ricorso all'indebitamento (misure tariffarie e apporto straordinario al Fondo di dotazione).

6.2 Investimenti delle Partecipazioni Statali

Gli investimenti delle Partecipazioni Statali nel 1983 dovrebbero essere di circa 9.600 mld. (il 9.5 per cento in più di quelli realizzati nel 1982) quasi egualmente divisi tra attività manifatturiere e servizi (Tav. 6.3). Gli incrementi più sostanziali si prevedono per gli investimenti IRI (+24.5 per cento). L'EFIM dovrebbe investire per il 6.9 per cento in più rispetto al 1982, mentre per l'ENI si prevede una diminuzione di investimenti di circa il 31 per cento (Tav. 6.4).

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.3

INVESTIMENTI DELLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE STATALE
(in miliardi di lire correnti)

S e t t o r i	1 9 8 2 (a)		1 9 8 3 (b)		1 9 8 4 (b)	
	ITALIA	MEZZ.	ITALIA	MEZZ.	ITALIA	MEZZ.
<u>Manifatturieri</u>						
Siderurgia e attività connesse	704,7	394,5	1.050,8	631,8	978,9	562,1
Alluminio	44,5	11,7	60,0	16,8	137,0	37,7
Altre attività minero-metall.	227,6	87,5	286,0	152,4	309,8	178,0
Cemento	10,9	8,8	22,2	13,2	14,5	9,5
Meccanica	545,8	285,2	646,2	277,5	806,0	303,6
Elettronica	101,1	40,3	124,6	64,5	142,5	74,7
Costruzioni e rip. navali	56,0	3,4	83,9	12,2	78,5	11,5
Fonti di energia	2.160,6	928,3	2.150,7	834,3	2.464,3	1.049,6
Chimica	731,9	622,9	218,0	143,6	589,0	353,4
Tessile	16,3	3,6	16,2	5,3	26,8	7,7
Alimentare	92,1	53,7	80,6	29,6	79,5	37,8
Vari	64,6	34,4	120,4	69,1	293,2	85,2
Totale Manifatturieri	4.756,1	2.474,3	4.859,6	2.250,3	5.920,0	2.710,8
<u>Servizi</u>						
Telecomunicazioni	3.215,5	918,7	3.731,3	1.124,8	4.314,1	1.292,5
Radiotelevisione	111,5	23,9	115,5	32,2	146,0	40,5
Trasporti marittimi	48,4	n.l.	47,4	n.l.	25,1	n.l.
Trasporti aerei	205,2	n.l.	349,7	n.l.	594,9	n.l.
Infrastrutture e costruzioni	297,5	24,9	366,6	41,1	567,7	67,2
- Autostrade e altre infr.	(273,1) ^a	(22,5)	(351,5)	(40,5)	(550,2)	(66,2)
- Costruzioni	(24,4)	(2,4)	(15,1)	(0,6)	(17,5)	(1,0)
Altri	136,8	41,1	128,0	18,4	162,4	13,3
Totale servizi	4.014,9	1.008,6	4.738,5	1.216,5	5.810,2	1.413,5
Totale nazionale	8.771,0	3.482,9	9.598,1	3.466,8	11.730,2	3.124,3

(a) dati consuntivi
(b) dati previsionali

L'andamento complessivamente modesto degli investimenti sta a dimostrare gli ostacoli incontrati nell' eseguire le decisioni di spesa programmata, sia a causa dei mutamenti avvenuti nell'economia nazionale ed internazionale, sia a causa di fattori finanziari relativi alle disponibilità assegnate a ciascun ente. Le difficoltà di realizzazione diventano ancor più evidenti in considerazione del fatto che il 1982 era stato un anno particolarmente difficile per la presenza all'interno del sistema di settori in grave crisi, primo fra tutti quello siderurgico.

Rispetto alle previsioni relative al 1983 riportate nella Relazione dello scorso anno, si nota sia una riduzione degli investimenti totali di circa l'8 per cento, sia una redistribuzione interna degli investimenti tra i tre enti in netto favore dell'IRI, soprattutto a causa degli interventi effettuati per settore siderurgico. L'IRI dovrebbe contare nel 1983 per circa il 68 per cento degli investimenti totali, contro il 60 per cento dell'anno precedente.

Nel primo semestre del 1983, le erogazioni dello Stato alle Partecipazioni Statali sono state di 2.993.5 mld., di cui 2.477 a valere sulle leggi triennali di conferimento ai fondi di dotazione. In particolare 2.031.5 mld. sono andati all'IRI, 581.5 all'ENI e 380.5 all'EFIM. Al 30.6.1983, rimanevano ancora da erogare 3.900 mld., di cui 2.460 all'IRI, 1.265 all'ENI e 175 all'EFIM.

Nell'esercizio precedente, il totale delle dotazioni assicurate era stato di 4.334.5 mld. (di cui 3.030 mld. sui fondi di dotazione); 2.888.5 mld. erano andati all'IRI, 968.5 all'ENI e 477.5 all'EFIM, sia in base ad autorizzazione di spesa del 1982, che in pagamento quote relative ad esercizi precedenti 1/.

Per l'esercizio 1984 si prevedono investimenti complessivi delle Partecipazioni Statali pari a 11.730 mld. - con un aumento di circa 22 per cento sulle stime 1983 - di cui 4.124 (35.2 per cento del totale) nel Mezzogiorno. Gli investimenti esteri saranno pari a 1.798 mld., quasi tutti imputabili all'ENI nel campo degli idrocarburi.

Le possibilità di investimento delle Partecipazioni Statali nel 1984 dipendono, tuttavia, da una serie di fattori esogeni alle stesse, primo dei quali i conferimenti dal bilancio dello Stato, dato che nel 1983 verranno a scadenza le leggi di conferimento ai fondi di dotazione. Un altro elemento di incertezza riguarda le richieste di circa 5.000 mld. avanzate negli ultimi mesi di quest'anno, a

1/

Tutti i dati sopra riportati si riferiscono a dotazione di capitale e quindi non sono pienamente rappresentativi del complessivo impegno pubblico nel settore delle Partecipazioni Statali; mentre sono comprensivi delle somme che gli enti devono trasferire alle GEPI S.p.A.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.4

INVESTIMENTI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI PER ENTE DI GESTIONE
(in miliardi di lire correnti)

	CONSUNTIVO		P R E V I S I O N I			
	1 9 8 2	1 9 8 3	1 9 8 3	1 9 8 4	1 9 8 4	
	valori assoluti	& Mezzog. su totale Italia	valori assoluti	& Mezzog. su totale Italia	valori assoluti	& Mezzog. su totale Italia
IRI	5.261,8		6.550,7	7.614,5		
di cui Mezz. (⊗)	1.676,8	31,8	2.181,0	2.305,8	30,3	
ENI	3.246,2		2.759,7	3.532,4		
di cui Mezz. (⊗)	1.668,4	51,4	1.149,0	1.665,1	47,1	
EFIM	261,8		279,3	545,3		
di cui Mezz. (⊗)	138	52,7	136,8	153,4	28,1	
Ente Cinema			8,4	38,0		
Totale Italia	8.771,0		9.598,1	11.730,2		
di cui Mezz. (⊗)	3.482,9	39,7	3.466,8	36,2	4.124,3	35,3

(⊗) La quota si riferisce agli investimenti a localizzazione influenzabile.

(⊗⊗) Dati relativi al programma '83 in corso d'attuazione.

valere sull'esercizio in corso, a copertura di urgenti fabbisogni relativi ai settori di maggiore crisi. Per il 1984, gli enti avanzano richieste di nuovi conferimenti pari a 6.379 mld., di cui 3.300 da parte dell'IRI 2/. 2.550 dell'ENI, 500 dell'EFIM e 29 all'Ente Cinema.

Per quanto concerne l'IRI gli investimenti previsti in Italia per il 1984 sono pari a 7.615 mld. (di cui il 30.3 per cento nel Mezzogiorno), solo 19.4 mld. dovrebbero andare all'estero.

Dell'importo complessivo la quota più rilevante, ossia oltre 4.300 mld. (circa il 56 per cento del totale), è stata programmata per il settore delle telecomunicazioni. L'entità dei programmi previsti per il Mezzogiorno è più elevata di quella del resto del Paese e dovrebbe restringere ancora il divario delle dotazioni telefoniche tra Sud e centro-Nord. Va comunque considerata la circostanza che la persistente difficoltà che presenta il contesto economico generale potrebbe comportare un riesame del programma degli investimenti.

Nella siderurgia e attività connesse, gli investimenti, pari a 978.9 mld., sono fortemente condizionati dagli esiti del confronto con la CEE relativo all'assetto della siderurgia europea. Le previsioni incluse nei programmi si riferiscono in gran parte ad una accelerata introduzione dei

2/ La richiesta dell'IRI presupponeva per il 1983 una integrazione di 4.500 mld., rispetto ai fondi già erogati per il 1983. In assenza di tale erogazione la richiesta IRI per il 1984 ammonterebbe a 7.800 mld.

processi di colata continua, che dovrebbero avere un effetto rilevante in termini di riduzione dei costi di produzione e di risparmi energetici.

Investimenti rilevanti sono stati programmati per il settore della meccanica (555.9 mld.), soprattutto nel comparto automotoristico e aereo-spaziale, dei trasporti aerei (595 mld.), per il graduale rinnovo della flotta a breve-medio raggio, delle infrastrutture e costruzioni (570 mld.), per la ripresa del programma autostradale.

Non solo in questi settori, ma anche nell'elettronica, nell'industria alimentare e nella grande distribuzione, sono previsti interventi di rilievo nelle regioni meridionali, sia per rinnovare e potenziare gli impianti esistenti, sia per sviluppare la rete dei servizi.

Va segnalato, in ogni caso, che gli investimenti dell'IRI, oltre ad essere specifici, presentano un comune condizionamento di natura generale, costituito dalla necessità di riequilibrio dello sbilancio patrimoniale dell'Istituto e di ricapitalizzazione delle aziende, con un adeguato apporto di capitale da parte dello Stato.

L'ENI prevede per il 1984 investimenti per 5.288 mld. di lire, di cui 3.532 in Italia (66.8 per cento) e 1.756 all'estero. La quota di investimenti ENI nel Mezzogiorno è di 1.665 mld. (47 per cento del totale Italia).

Gran parte degli investimenti sarà concentrata nell'attività mineraria, soprattutto idrocarburi, mentre per la geotermia sono previste spese per 2.567 mld., di cui 1.605 mld. riguardano le attività minerarie all'estero e 962 mld. quelle in Italia. La ricerca idrocarburi sarà rivolta prevalentemente a temi minerari tradizionali senza peraltro trascurare i temi innovativi e di avanguardia e le ricerche profonde. L'attività di produzione comporterà nell'Italia centro settentrionale investimenti principalmente per la messa in coltivazione dei campi gassiferi in Lombardia, nell'off-shore marchigiano e nel fuori costa veneto. Nel Mezzogiorno si prevedono investimenti prevalentemente in Abruzzo per un nuovo campo gas e per il prosieguo dei lavori di sviluppo di altri campi.

Nel ramo della geotermia, l'AGIP nell'ambito della joint-venture con l'ENEL eseguirà campagne esplorative nel Lazio, Campania, Sicilia e Basilicata, ed avvierà la realizzazione dei primi progetti di sfruttamento di acque calde per riscaldamento ambientale a S. Donato Milanese e Ferrara. All'estero, l'attività di ricerca e produzione dell'AGIP si svolgerà in più di 30 paesi con particolare impegno in quelli dell'Africa settentrionale e occidentale e dell'Europa Occidentale.

Gli altri settori di maggior rilievo sono per l'ENI quelli dell'approvvigionamento, trasporto raffinazione e

distribuzione degli idrocarburi liquidi (539 mld.) e il settore chimico (589 mld.). In quest'ultimo l'impegno sarà rivolto soprattutto: a) al miglioramento dell'efficienza produttiva degli impianti; b) al potenziamento e adeguamento del livello tecnologico degli stabilimenti e c) alla realizzazione e potenziamento del sistema logistico per l'integrazione dei diversi centri produttivi, nonché all'avvio del processo di diversificazione della chimica secondaria e fine.

L'EFIM intende realizzare, nel prossimo esercizio, investimenti per 568.9 mld. di lire, di cui 153.4 nel Mezzogiorno e 23.6 all'estero. L'Ente si impegnerà maggiormente nel settore meccanico (225 mld.), del vetro (200 mld.) e dell'alluminio (137 mld.).

Per quanto concerne l'industria meccanica e, in particolare, il comparto dei mezzi e sistemi di trasporto collettivo terrestre, le azioni in programma riguardano l'ammodernamento e l'ampliamento degli impianti, nonché il completamento delle iniziative in corso in Sicilia per la realizzazione di un centro per la componentistica ferroviaria e per il rilancio della produzione di carrozze ferroviarie.

Nel comparto aeronautico, sono previsti il completamento di tre nuove iniziative, tutte situate nel Mezzogiorno, l'avvio di una nuova iniziativa per la

sistemistica, nonché l'ammodernamento e l'ampliamento degli stabilimenti esistenti..

Nel comparto dei mezzi e sistemi di difesa, oltre agli investimenti necessari per mantenere costantemente aggiornati gli impianti, s~~u~~ darà inizio a tre nuove iniziative (di cui due nel Mezzogiorno), per componenti per missili controcarro ed antiaerei e per la revisione dei mezzi corazzati subordinatamente all'effettivo affidamento da parte delle Forze Armate delle commesse necessarie.

Nel settore del vetro, l'impegno (200 mld.) sarà quello di realizzare un processo di unificazione e razionalizzazione della presenza pubblica nel settore stesso, attuando interventi di riconversione produttivo-tecnologica e attività di promozione necessaria.

Nell'alluminio, infine, gli investimenti risultano destinati alla ristrutturazione ed alla razionalizzazione del settore, tenendo conto delle varie fasi di realizzazione del Piano di settore approvate dal CIPI il 5.5.1983.

L'Ente Gestione Cinema, che opera attraverso le due società Cinecittà e Istituto Luce, prevede nel 1984 di investire 38 mld., tutti in Italia. In particolare, l'Istituto Luce ha programmato una collaborazione con le Regioni e gli Enti Locali per avviare la ricostituzione di un circuito pubblico di sale cinematografiche.

6.3 Il Fondo Investimenti ed Occupazione.

Il Fondo per gli Investimenti e l'Occupazione (FIO) costituito con la legge finanziaria per il 1982 e confermato nella legge finanziaria per il 1983 ha lo scopo di finanziare progetti di investimento che perseguano gli obiettivi indicati nel Piano a medio termine (PIMETE) tenendo conto tanto dell'effetto di breve termine ottenibile migliorando l'utilizzazione della capacità produttiva esistente, quanto dell'effetto di lungo periodo sull'incremento della capacità produttiva stessa.

Il perseguimento di questi fini si traduce nella scelta di investimenti di pronta eseguibilità che appaiono contribuire maggiormente agli obiettivi del PIMETE sulla base dei loro effetti sull'economia. La valutazione sistematica di tali effetti, d'altro canto, permette di introdurre dei principi di disciplina nella spesa pubblica e di migliorare la qualità tecnico-economica dei progetti di investimento.

Nonostante le difficoltà di finanza pubblica, le risorse destinate al FIO che, per il 1982 sono state di 6.000 mld., sono state portate a 7.730 mld. 2/ nel 1983 registrando quindi un aumento anche in termini reali. Mentre per il 1982 la ripartizione dei Fondi del FIO (Tav. 6.5) era

2/

In aggiunta il FIO 1983 prevede l'attivazione di 1.000 mld. di risorse BEI.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.5

DISTRIBUZIONE DEI FONDI FIO '82 E '83 SECONDO IL SETTORE DI SPESA

	mld. di lire correnti	
	<u>1982</u>	<u>1983</u>
1. Fondo di rotazione per investimenti mobiliari presso la Cassa Depositi e Prestiti	1.400	500
2. ENEL	1.000	850
3. IVA negativa per gli investimenti	300	300
4. Infrastrutture o interventi sul territorio o di rilevante interesse economico anche per l'agricoltura	870	1.210
5. Interventi sul settore industriale	1.830	4.190
6. Cooperative	100	
7. Meccanizzazione Agricola	50	
8. Prestiti Agrari	100	
9. Interventi in Agricoltura	100	450
10. Cooperative agricole	50	
11. Garanzie ex art. 3 L. n. 119 del 1982	70	
12. Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica	100	
13. Incremento fondi di dotazione Istituti di medio-credito regionale del Mezzogiorno	30	30
14. Interventi per lo sviluppo della Calabria	200	200
	<hr/>	<hr/>
TOTALE	6.000	7.730

Alle risorse di cui al punto 4 vanno aggiunti 1.000 mld. della Banca Europea Investimenti (BEI) con cui le amministrazioni competenti sono state autorizzate a contrarre mutui il cui ammortamento per capitali e interessi è a carico del Tesoro.

stata dettata prevalentemente dal fabbisogno delle varie amministrazioni, per il 1983 la ripartizione tra i vari settori è stata effettuata tenendo conto tanto delle richieste degli enti di spesa, quanto dell'obiettivo di distribuire i finanziamenti del Fondo in modo da massimizzare l'effetto sul reddito e sull'occupazione.

Per i 1.210 mld. destinati al "finanziamento di interventi infrastrutturali o sul territorio o di rilevante interesse economico anche per l'agricoltura" e per gli associati 1.000 mld. della BEI, è stato possibile dar inizio ad un processo più completo di programmazione per progetti, assicurare un migliore coordinamento dei piani e progetti delle amministrazioni con il Piano a medio termine ed un miglioramento della qualità tecnico-economica degli elaborati progettuali.

Le Amministrazioni centrali e regionali stanno infatti partecipando, insieme con il Nucleo di Valutazione, ad un processo di preparazione, valutazione e scelta dei progetti in cinque fasi:

- a) inquadramento settoriale della problematica progettuale e determinazione di una strategia di scelta dei progetti in conformità ai piani settoriali e regionali, se esistenti e d'accordo con le scelte qualitative del PIMETE;

- b) selezione di una rosa di progetti per ogni amministrazione avente le caratteristiche generali identificate dalla legge istitutiva del FIO (rilevante interesse economico e pronta eseguibilità) e allo stesso tempo coerenti con le scelte di piano e le strategie di intervento individuate in a);
- c) valutazione economica e finanziaria di ciascun progetto da parte delle amministrazioni e presentazione dei dati tecnico-economici relativi al Ministero del Bilancio e della P.E.;
- d) valutazione degli effetti di combinazioni alternative di investimenti da parte del Nucleo di Valutazione del Ministero del Bilancio e selezione di combinazioni "ottimali" dal punto di vista degli obiettivi del PIMETE;
- e) selezione dei progetti da finanziare da parte del CIPE, su proposta del Ministero del Bilancio.

L'iter verrà completato entro la fine dell'anno in corso.

Questa procedura rappresenta un miglioramento rispetto all'attuazione dell'analogo comparto del FIO '82, che si era basato sui soli punti c), d) ed e) dello schema precedente, sia per il raffinamento delle tecniche di valutazione dei progetti da parte di ciascuna amministrazione, sia per l'aggiunta al processo di selezione di fasi di coordinamento

dei piani e delle strategie di scelta e di pre-selezione dei progetti. Tali fasi permettono di utilizzare questo comparto del FIO come un effettivo strumento di programmazione, in quanto servono sia ad orientare le scelte delle amministrazioni, sia a chiarire le strategie d'intervento emergenti nei piani settoriali regionali e negli stessi progetti.

Una ulteriore caratteristica di questo comparto del FIO che lo distingue dagli altri strumenti di finanziamento degli investimenti pubblici, è che esso finanzia o contribuisce a finanziare interamente i progetti a cui è destinato. Gli stralci funzionali o temporali di progetti di portata e durata maggiore sono quindi ammissibili se e solo se essi sono indipendenti, nella gestione come nell'erogazione dei benefici e dei costi. Il comparto del FIO relativo agli interventi infrastrutturali, pur se di limitate dimensioni, ha quindi una notevole capacità implicativa. Esso è anche veicolo di innovazioni metodologiche e finanziarie che possono estendersi rapidamente agli altri investimenti delle amministrazioni centrali e periferiche. Ponendo l'accento sulla immediata eseguibilità, sulla qualità tecnico-economica e sul pieno finanziamento dei progetti, il FIO diviene inoltre uno strumento per mobilitare verso la appropriata destinazione produttiva altri fondi di competenza delle amministrazioni

regionali e locali che giacciono inutilizzati per assenza di coordinamento e insufficienze tecnico-amministrative.

Lo stesso comparto del FIO ha, infine una valenza particolare per la programmazione economica, poiché esso costituisce di fatto l'unico veicolo a disposizione delle Autorità di Programmazione che permette il raggiungimento di due risultati essenziali per un'efficiente realizzazione delle scelte di politica economica del Paese: a) l'allocatione simultanea della spesa per investimenti pubblici legata a una visione di programmazione economica di medio termine e, b) una verifica specifica e puntuale della compatibilità tra i piani regionali e quelli nazionali.

Pur dipendendo da una autorizzazione di spesa legata alla legge finanziaria annuale, il FIO è per sua natura uno strumento a dimensione pluriennale, tanto dal punto di vista delle sue funzioni di programmazione in esso implicite che da quello dei progetti che esso contribuisce a finanziare. Come strumento di programmazione, il FIO costituisce una fonte di finanziamento strategica per convogliare nella direzione degli obiettivi del PIMETE le iniziative di investimento della Pubblica Amministrazione. In questa prospettiva esso ha, quindi, dimensioni perlomeno triennali e la sua attuazione va vista sotto il profilo della realizzazione progressiva del Piano a Medio Termine e dei piani settoriali e regionali.

Come strumento di finanziamento integrale dei progetti di investimento della P.A., d'altra parte, il FIO assicura che la spesa in conto capitale dello Stato si indirizzi verso la realizzazione di opere completabili entro orizzonti di copertura compatibili con le disponibilità di bilancio ponendo quindi un freno ai finanziamenti a pioggia di progetti a lunga gestazione intrapresi senza una adeguata considerazione delle disponibilità finanziarie future.

E' da sottolineare tuttavia che le capacità di attivazione del FIO nei confronti della migliore utilizzazione della capacità produttiva esistente e dell'occupazione si esplicheranno pienamente solo quando i flussi di erogazione del Fondo per gli anni precedenti andranno a sommarsi a quelli degli anni in corso. Poiché il FIO tende a finanziare progetti la cui fase di costruzione ha una durata media di tre anni, si può quindi prevedere che nel 1984 e '85 gli effetti moltiplicativi creati dall'impulso alle attività produttive dei fondi stanziati per gli esercizi 1982, '83 e '84 raggiungeranno il loro massimo valore, sommandosi l'uno all'altro e rafforzandosi a vicenda. Già per il 1984, tuttavia, l'effetto di moltiplicazione sarà apprezzabile poiché esso riguarderà la frazione delle somme stanziata nell''82 erogate per l''84 (circa il 40 per cento) nonché il primo lotto di erogazione degli stanziamenti dell''83.

Per il futuro, le esperienze fin qui svolte nella valutazione delle ripartizioni alternative e nell'attuazione del FIO, suggeriscono le seguenti modifiche al meccanismo istituzionale di realizzazione:

- a) Maggiore integrazione tra criteri di ripartizione generale e obiettivi di pianificazione. In parte tale modifica potrà essere attuata gradualmente con il concorso delle amministrazioni interessate e in parte dovrà essere il risultato di un più organico legame tra legge finanziaria e Piano a medio termine.
- b) Pluriennalità. La dimensione pluriennale del FIO, già rilevante a causa di effetti intrinseci, dovrebbe essere riconosciuta istituzionalmente o attraverso una apposita legge o attraverso un impegno di bilancio perlomeno triennale.
- c) Dimensioni. Essendo l'unico strumento di programmazione che permette una decisione simultanea centralizzata da parte della Pubblica Amministrazione sulla allocazione dei fondi di investimento, il FIO dovrebbe essere gradualmente esteso fino a coprire una quota rilevante degli investimenti pubblici.

Il governo intende operare a ch  le risorse del FIO siano incrementate ulteriormente gi  a partire dal 1984, a ch  sia data ad esso dimensione pluriennale ed a ch  le decisioni di ripartizione delle risorse FIO siano pienamente

coerenti con le direttive allocative del PIMETE 1984-86. Per quanto concerne il 1984, il governo intende concentrare l'utilizzo delle risorse FIO per interventi nelle aree di più grave crisi produttiva ed occupazionale.

delle singole amministrazioni con gli obiettivi e le scelte strategiche del Piano a medio termine (PIMETE), tenendo conto delle interdipendenze dei piani e progetti delle Regioni e delle amministrazioni centrali. Con tali compiti, il Nucleo si pone quindi come una innovazione significativa nell'ambito delle istituzioni di programmazione economica in Italia, poiché tende ad attuare, con una operazione di continuo raccordo tra i livelli centrali e periferici della P.A., una programmazione per progetti allo stesso tempo tecnicamente qualificata e coerente con gli obiettivi di piano e le istanze delle amministrazioni.

Durante questo primo scorcio della sua esistenza, il Nucleo ha svolto le seguenti attività:

- a) Attività metodologica: questa attività ha consistito nella messa a punto delle metodologie di valutazione economica da applicarsi ai differenti aspetti della preparazione e della scelta di piani e progetti della P.A. Essa ha avuto come primo prodotto all'inizio del 1983, il "Manuale per la Valutazione dei Progetti per la Pubblica Amministrazione Italiana", che propone appunto i principi teorici e pratici per un approccio unificato alla valutazione economica dei progetti di investimento pubblico in Italia. Successivamente, il Nucleo ha anche messo a punto una serie di metodologie

7. Attività del Ministero

7.1 Il Nucleo di Valutazione

Il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici è stato istituito presso la Segreteria Generale della Programmazione del Ministero del Bilancio e della P.E., alle dirette dipendenze del Segretario Generale, con la legge 26 aprile 1982, n. 181, con compiti di istruttoria tecnica di piani e progetti di investimento pubblico e funzioni di previa valutazione nei confronti del CIPE e del Consiglio dei Ministri.

Il Nucleo di Valutazione, costituito a norma di legge da 15 membri tratti tanto dalla Pubblica Amministrazione che dall'esterno e da sette componenti di segreteria, è entrato lentamente in fase di regime iniziando la sua attività con soli 3 componenti nell'estate del 1982 e raggiungendo dimensioni (13 membri più la segreteria) vicine a quelle previste dalla legge nel marzo del 1983.

I compiti precipui del Nucleo riguardano: a) la introduzione e la diffusione delle procedure di valutazione sistematica dei piani e progetti di investimento alla P.A.; b) il coordinamento e il controllo di qualità di tali procedure dal punto di vista metodologico e della loro applicazione concreta; c) il raccordo dei criteri di scelta

per la valutazione e selezione di combinazioni di progetti di investimento a livello dell'autorità centrale di programmazione. Tali metodologie utilizzano un modello di equilibrio economico generale del Paese basato sulla matrice intersettoriale stimata dall'ISTAT 1/, e sui dati progettuali raccolti direttamente dal Nucleo.

- b) Attività di valutazione di piani e progetti: questa attività ha riguardato: 1) la valutazione di allocazioni alternative dei fondi per il FIO '82 e '83 tra amministrazioni e settori; 2) la valutazione di combinazioni alternative di progetti delle amministrazioni regionali e centrali per il comparto "investimenti sul territorio" del FIO; 3) l'analisi dei piani regionali e settoriali e delle loro implicazioni per la strategia di selezione del FIO; 4) un contributo, basato su ciascuno dei punti precedenti e sul modello intersettoriale, all'aggiornamento del PIMETE.
- c) Assistenza tecnica: questa attività costituisce un elemento importante di collegamento dell'attività metodologica e di quella di valutazione. Essa si è articolata attraverso la diffusione del Manuale per la

1/

Vedasi più avanti la Sezione 7.3.

Valutazione degli Investimenti Pubblici e di note metodologiche-esplicative, attraverso l'organizzazione e la partecipazione a corsi di aggiornamento sull'analisi degli investimenti pubblici, e attraverso un'opera di assistenza metodologica alle amministrazioni centrali e periferiche che ne hanno fatto richiesta.

- d) Attività di analisi economica: questa attività rappresenta un elemento unificante delle tre attività precedenti, cui fornisce una base teorica e un modello di interpretazione dell'esperienza empirica. Essa rappresenta altresì l'elemento di collegamento principale con le altre attività della Segreteria della Programmazione e soprattutto con la preparazione e l'aggiornamento del Piano a medio termine. Il compito maggiore del Nucleo a questo riguardo è stata la stima del modello di equilibrio economico generale capace di integrare la valutazione dei progetti (e quindi una prospettiva a medio termine) con l'analisi strutturale della situazione economica del Paese. Questo modello, usato in versione preliminare per l'analisi dell'allocazione settoriale del FIO '82, verrà utilizzato in una sua versione più completa per l'analisi dell'allocazione progettuale del comparto "interventi sul territorio" del FIO '83 (art. 21 della

L. 130/83) e per l'aggiornamento del Piano a medio termine.

Un secondo compito del Nucleo a riguardo dell'analisi economica concerne la stima di parametri di riferimento (i cosiddetti "Parametri Nazionali") quali il saggio di sconto sociale e il saggio di cambio ombra da utilizzare nell'analisi dei progetti da parte di tutte le amministrazioni. Questo lavoro è iniziato e si gioverà della collaborazione di esperti del mondo universitario e dell'esperienza di enti ed organizzazioni pubbliche maturata nel tempo nell'espletamento delle loro finalità istituzionali.

Un'attività significativa del Nucleo è stata quella relativa agli interventi sul territorio (art. 56 della L. 526/82 e art. 21 della L. 130/83). Nel 1982 il Nucleo ha elaborato schede di progetto da cui risultano gli elementi atti a consentire un esame economico delle singole operazioni ed a valutare il loro impatto sul valore aggiunto, occupazione e Mezzogiorno. Ha effettuato tramite una serie di spogli successivi le analisi necessarie per ridurre la rosa dei progetti dai 500 circa presentati (per un valore totale di oltre 14.000 mld.) ad un numero più ristretto di operazioni "efficienti" (una trentina di progetti per circa 1.600 mld.) e facilitare così le scelte dell'organo politico.

I progetti approvati sono in corso di esecuzione e la loro verifica viene effettuata periodicamente dal gruppo degli esperti per la realizzazione del programma del Ministero del Bilancio in collegamento con il Nucleo di Valutazione.

Nella prima parte del 1983 sulla base, tra l'altro, della esperienza effettuata nel 1982, il Nucleo ha definito una strategia per inserire l'attività di valutazione di progetti di interventi sul territorio in quella di aggiornamento, o preparazione, di piani settoriali o regionali. E' in questo contesto che si sono avviati contatti con le amministrazioni per identificare una rosa ristretta di progetti da finanziarsi, in un'ottica pluriennale, sul FIO '83, '84, '85, a seconda delle rispettive priorità e grado di preparazione. Al fine, poi, di aumentare le risorse a disposizione del FIO '83 per interventi sul territorio (1.210 mld.) si è concluso uno schema di cofinanziamento con la Banca Europea per gli Investimenti (sino a 1.000 mld.).

7.2 Il Gruppo Esperti per la Verifica e l'Accelerazione degli Investimenti Pubblici

Il Gruppo Esperti del Ministero del Bilancio e della P.E. ha il compito di svolgere azione informativa, di concertazione e di propulsione nei confronti dei soggetti pubblici tenuti alla realizzazione di investimenti con fondi statali.

Tale compito discende dalla riconosciuta esigenza di pervenire gradualmente all'attuazione delle opere in tempi reali più rapidi, mediante il superamento di ostacoli e ritardi da individuare e rilevare con verifiche in loco; nonché attraverso l'adozione di eventuali provvedimenti correttivi sulla base di elementi sicuramente attendibili.

La costituzione del gruppo, preannunciata nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio nell'agosto 1979 e riaffermata nella Relazione Previsionale e Programmatica 1980 è stata formalizzata con Delibera CIPE del 17 gennaio 1980.

Le verifiche del Gruppo Esperti non configurano azioni di controllo esplicite o implicite, bensì un concorso ed una collaborazione fornita a vari organismi per migliorarne l'attività, senza interferire con le loro competenze né con quelle delle strutture di controllo. Dalle risultanze sulla effettiva realizzazione delle opere scaturiscono elementi

per il perfezionamento delle modalità di elaborazione e di attuazione della programmazione economica nazionale concernente gli investimenti pubblici e le procedure in vigore nei vari settori. Inoltre, la possibilità di operare confronti con quanto effettuato in sedi diverse porta all'intersettorialità delle verifiche e conferisce ad esse un particolare contenuto.

La caratteristica peculiare del gruppo esperti, diversamente da altri organismi operanti nell'ambito della Pubblica Amministrazione, risiede nel fatto che le verifiche vengono condotte 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 dei dati valutativi ed operativi emersi dalle verifiche fin qui effettuate, ha già impartito varie direttive alle amministrazioni competenti intese a inserire elementi migliorativi sul piano organizzativo e su quello procedurale.

Nell'adempimento delle funzioni sopra indicate, l'attività del Gruppo si è finora estrinsecata principalmente nei settori di seguito indicati.

a) Stato di attuazione delle leggi speciali per l'edilizia universitaria

Questo ciclo di verifiche (35 atenei e istituti universitari) incentrato sulle leggi speciali per

l'edilizia universitaria fino al 1980, ha consentito, in particolare, la rilevazione e l'esame delle procedure tecnico-amministrative e di programmazione vigenti nel settore di competenza centrale e periferica.

Le considerazioni rappresentate nella relazione finale compilata dal Gruppo Esperti sono state recepite nel decreto presidenziale n. 371 del 4 marzo 1982: "Regolamento per l'amministrazione e la contabilità generale delle università e degli istituti di istruzione universitaria".

Le verifiche hanno altresì consentito di:

- incentivare il superamento di nodi puntuali rilevati nelle varie sedi e risolvere problemi relativi ai rapporti tra università ed enti locali;
- favorire i flussi formativi necessari per una più efficiente operatività nel settore.

b) Stato di attuazione delle opere marittime nei porti di 2^a categoria, 1^a classe

L'indagine nei 27 porti di competenza statale ha evidenziato l'ampia convergenza delle amministrazioni interessate sulla esigenza di una organica politica portuale, finora carente. Tale politica, che dovrebbe trovare il suo punto di sintesi in una riforma

legislativa del settore, potrebbe, in via transitoria, essere surrogata da un maggiore coordinamento a livello centrale, tra i Ministeri e gli altri enti interessati. Sul piano amministrativo e procedurale è stato tra l'altro rilevato che talune semplificazioni e snellimenti introdotti dalle leggi speciali - in particolare dalla L. 366 del 6 agosto 1974 - dovrebbero essere estesi anche ai programmi futuri e non essere più considerati eccezionali.

Le considerazioni di cui sopra sono state accolte ed inserite nella L. 526 in data 7 agosto 1982 (Finanziaria bis).

c) Stato di attuazione della L. 15 febbraio 1980 n. 25
(art. 8)

Questa indagine ha riguardato il programma straordinario di edilizia abitativa previsto dall'art. 8 della legge in titolo, finalizzato a fornire in tempi brevi un contributo significativo (26.000 nuovi appartamenti) alla crisi degli alloggi particolarmente acuta nei 29 comuni beneficiari degli stanziamenti. L'indagine svolta, che ha formato oggetto di rapporto sottoposto al CIPE e trasmesso al Parlamento, ha posto in evidenza l'esigenza di:

- pervenire alla realizzazione di un adeguato sistema informativo in un settore così essenziale

sul piano nazionale, attesa la capillare diversità di situazioni da luogo a luogo;

- predisporre uno schema tipo di concessione che rappresenta ormai la forma di affidamento dei lavori preferenziale in molti settori di attività, includendovi anche le opere di urbanizzazione;
- realizzare una più sollecita collaborazione tra i vari organi dello Stato fornitori di servizi.

Nella Delibera CIPE del 21 maggio 1982 sono state indicate le soluzioni per il reperimento dei fondi necessari al completamento del programma. Tali soluzioni hanno trovato inserimento nella L. 897 in data 29 novembre 1982.

d) Stato di attuazione delle opere portuali finanziate dalla Cassa per il Mezzogiorno

L'indagine ha riguardato i 31 porti dove la Cassa del Mezzogiorno ha effettuato interventi o ha in corso la realizzazione di opere in piena autonomia, laddove le responsabilità propositive, attuative e gestionali si configurano a livello regionale e locale.

Dalle verifiche sono in particolare emerse le esigenze di seguito indicate:

- porre in atto una programmazione nazionale per gli investimenti nel campo delle opere portuali. (nel cui ambito dovrebbe essere ricondotto anche

l'operato della Cassa per il Mezzogiorno) sui due livelli decisionali statale e regionale;

- riconsiderare le valutazioni sin qui effettuate separatamente dalle varie amministrazioni centrali, regionali e locali allo scopo di pervenire a decisioni, in un quadro unitario, in ordine alla opportunità di eventuale sospensione o completamento delle opere in corso od inizio di quelle progettate. Ciò in relazione ai notevolissimi oneri preventivati ed alla esuberante capacità che ne deriverebbe in relazione al prevedibile sviluppo dei traffici marittimi. Nella Delibera CIPE del 10 ottobre 1982 è stato previsto di procedere entro un termine di sei mesi alla riconsiderazione di tutti i programmi relativi allo sviluppo dei porti finanziati dalla CASMEZ, mediante il concerto dei Ministeri e delle amministrazioni interessate.

- e) Verifica sullo stato di attuazione degli investimenti pubblici per la costruzione di nuovi posti letto ospedalieri nelle Regioni Molise - Valle d'Aosta - Basilicata - Campania

In sede di verifica è risultato che le somme erogate sono state utilizzate sia per il raggiungimento del previsto standard di posti letto, sia per integrare

il finanziamento di un programma di rinnovamento edilizio e tecnologico iniziato da vari anni e comunque in epoca precedente alla riforma sanitaria.

I criteri seguiti dalle Regioni interessate sono peraltro accettabili in quanto le amministrazioni, con la riforma sanitaria si sono trovate a dover gestire un programma di riassetto ospedaliero già in corso di realizzazione e pertanto con l'assegnazione di nuovi fondi non potevano che programmare la loro utilizzazione in un quadro che tenesse conto sia delle esigenze passate sia di quelle contingenti.

L'indagine ha in sintesi posto in rilievo come:

- il settore delle costruzioni ospedaliere sia affetto da cronici ritardi nell'attuazione dei programmi, dovuti essenzialmente alla discontinuità nei flussi di finanziamento, al ricorso a perizie di varianti e/o suppletive, alla carenza da parte dei committenti nella scelta di idonei contraenti;
- sia necessario un ulteriore finanziamento, già del resto preventivato, per gli anni futuri;
- sia necessario ridurre i tempi di realizzazione mediante una completa ed accurata progettazione esecutiva, seguita da una accorta condotta dei lavori, il che, nel caso in esame, si traduce

nella quasi obbligatorietà del ricorso al sistema della "concessione" a società specializzate in ingegneria che offrano una gamma completa di prestazioni dallo studio di fattibilità al collaudo dei lavori.

7.3 Gli Strumenti per la Programmazione

La programmazione necessita strumenti analitici ed informativi adeguati. Ciò vale a qualsiasi livello, dall'impresa allo Stato. In regime di mercato, la programmazione economica nazionale ha bisogni stringenti sia sul fronte degli strumenti analitici che di quelli conoscitivi.

Occorre innanzitutto una conoscenza adeguata della struttura dei meccanismi produttivi, delle loro determinanti comportamentistiche, di quelle che derivano dal contesto esterno e di quelle sulle quali può incidere la politica economica. In termini formali occorre avere a disposizione uno schema di riferimento analitico sul finanziamento dell'economia e possibilmente una sua trasposizione empirica. Questo è tanto più importante, quanto più grande è l'influenza, attuale o potenziale, dell'intervento della Pubblica Amministrazione nell'economia in termini di risorse da essa controllate, sia direttamente, attraverso

l'esercizio di attività di produzione, che indirettamente in termini di appropriazione di risorse private e di loro successiva distribuzione tramite la spesa pubblica.

Per queste ragioni il Ministero del Bilancio si è impegnato durante gli ultimi anni nella predisposizione di strumenti di analisi economica. Data la diversità delle funzioni da svolgere, e quindi degli obiettivi specifici degli strumenti di analisi, sono stati costruiti due modelli econometrici. Il primo macroeconomico, utile soprattutto per simulazioni di misure di politica economica. Il secondo, di equilibrio economico generale, con una forte disaggregazione settoriale, specialmente orientato verso la programmazione economica.

In aggiunta è stata portata avanti l'opera di implementazione del Sistema Informativo per la Programmazione Economica Nazionale (SIPEN) già illustrato nella precedente Relazione.

Il Modello Macroeconomico

Il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica utilizza per le previsioni macroeconomiche a breve e per le simulazione di politica fiscale e monetaria a medio-lungo termine un modello macroeconomico messo a punto dagli esperti del Ministero.

Il modello nella sua versione attuale va considerato ancora come provvisorio poiché i suoi autori ritengono che siano possibili ulteriori miglioramenti e soprattutto adattamenti alle esigenze di programmazione a medio termine cui il Ministero è preposto. Il modello, infatti, nella sua versione originaria, era nato più per esigenze di analisi storica e approfondimento del comportamento dell'economia italiana nel corso degli ultimi 20 anni, che per analizzare l'impatto di medio periodo dei disavanzi pubblici sulla base monetaria e gli equilibri macroeconomici.

La caratteristica principale del modello del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica è quella di essere un modello di disequilibrio, nel quale i valori effettivi delle variabili endogene non sono necessariamente uguali ai valori desiderati o a quelli di equilibrio di lungo periodo. Ciò introduce un notevole grado di realismo ed è rilevante soprattutto per modelli stimati con riferimento a periodi di notevoli sconvolgimenti come lo sono stati gli anni settanta, sconvolgimenti che allontanano il sistema economico dalla sua traiettoria di crescita di equilibrio.

L'enfasi principale del modello è sull'interazione fra consistenze e flussi e quindi fra il settore finanziario dell'economia da un lato e quello reale dall'altro. Il modello è perciò particolarmente adatto a studiare il

meccanismo di trasmissione della politica monetaria e fiscale.

Il modello originale è stato ristimato nel corso dell'ultimo anno e modificato estensivamente. La modifica più importante ed interessante consiste nella introduzione di una teoria di consistenze e flussi nella equazione di determinazione dei prezzi al consumo, considerato come indice generale dei prezzi. Nella versione attuale del modello il tasso di inflazione si adegua con dei ritardi alle consistenze monetarie (M_2) che eccedono la quantità desiderata di moneta. Esso risulta inoltre influenzato dall'ampiezza dei canali di creazione di base monetaria approssimate dal disavanzo pubblico e dal saldo delle partite correnti. L'inflazione risulta quindi influenzata sia dalle consistenze che dai flussi. Le proprietà di lungo periodo di questa equazione soddisfano la teoria quantitativa della moneta, ma il modello permette notevoli scostamenti da questa soluzione nel breve periodo.

A livello di stime va rilevato che il modello è stato stimato simultaneamente, invece che equazione per equazione, come tradizionalmente in molti modelli in Italia. Questo costringe ad un rigore e coerenza maggiori nella specificazione delle singole equazioni, di quanto non si verifici con altri metodi di stima. Ciò permette anche un uso più efficiente del modello nelle simulazioni e previsioni, in

quanto non si appoggia su metodi iterativi di soluzioni del modello.

Il modello è composto da 20 equazioni stocastiche e 11 identità ed è specificato nel tempo continuo. I metodi di stima utilizzati, che impiegano il metodo della massima verosimiglianza, sono quelli sviluppati dal Prof. C.R. Wymer, attualmente presso il Fondo Monetario Internazionale.

I settori che interagiscono nel modello sono quattro: il settore privato, le banche commerciali, il settore pubblico, che include la Banca d'Italia e l'estero.

Il sistema finanziario è composto dalle seguenti funzioni di domanda: (i) circolante, (ii) depositi complessivi presso le banche commerciali, (iii) depositi postali a risparmio, (iv) titoli di stato detenuti dal settore privato non-bancario, (v) attività nette sull'estero del settore privato, (vi) attività nette sull'estero del settore bancario, (vii) titoli di Stato e Buoni del Tesoro detenuti dalle banche, e (viii) il tasso di interesse sui titoli di Stato. In aggiunta, il settore finanziario comprende due identità, una che definisce la ricchezza del settore privato ed un'altra che rappresenta il vincolo di bilancio delle banche commerciali. Tutte le funzioni di domanda di attività finanziarie sono omogenee di primo grado (omogeneità ex-ante) rispetto ai prezzi.

Riguardo al settore consumi-investimenti, offerta e mercato del lavoro, il modello nella sua dinamica di lungo periodo è di ispirazione neo-classica. Le componenti endogene del prodotto interno lordo sono: (i) i consumi privati, (ii) gli investimenti privati in impianti ed attrezzature, (iii) esportazioni di manufatti, (iv) importazioni di manufatti, e (v) importazioni di materie prime ed altri prodotti non manufatti. Invece le esportazioni di prodotti non manufatti, che sono in media meno del 10 per cento delle esportazioni totali di beni, le esportazioni e le importazioni di servizi, le costruzioni pubbliche e private e la spesa pubblica sono tutte esogene. Il settore del mercato del lavoro è composto da due equazioni, una che determina i salari orari lordi nominali nell'industria, e l'altra la domanda di lavoro nel settore industriale.

Per quanto concerne il settore estero le importazioni totali sono state suddivise in tre categorie: i servizi, i prodotti manufatti e gli altri beni. I servizi e le esportazioni di prodotti non manufatti sono stati considerati esogeni. La suddivisione in tre categorie è stata compiuta per evitare problemi di aggregazione ed ottenere stime più attendibili delle elasticità di prezzo dei flussi commerciali italiani. Ciò è particolarmente importante se si vuole utilizzare il modello per studiare

l'esistenza di cosiddetti effetti-J a seguito di variazione del cambio.

Le variabili esogene del settore pubblico sono la spesa pubblica espressa in termini reali ed i trasferimenti nominali. Le entrate tributarie complessive sono invece endogene. Una identità molto importante del modello è l'equazione di bilancio del settore pubblico, nella quale si ipotizza che il governo finanzia il proprio disavanzo emettendo titoli di Stato e Buoni del Tesoro sottoscritti dal pubblico e dalle banche, raccogliendo depositi postali e creando base monetaria.

Nel contesto italiano l'ipotesi che la spesa pubblica sia esogena e non la variabile dipendente di una funzione di comportamento del governo sembra plausibile data la lentezza e la difficoltà di manovrare la spesa pubblica a fini congiunturali. Invece la politica monetaria è largamente usata come strumento per controllare il ciclo.

Il modello di equilibrio economico generale

L'analisi degli investimenti pubblici richiede che gli effetti dei programmi di investimento siano valutati sotto diversi aspetti complementari che comprendono: a) l'analisi degli effetti dei singoli progetti, b) l'analisi degli effetti dei programmi di investimento, c) l'analisi

dell'incidenza della spesa per investimenti sull'occupazione e sui redditi nel breve e nel lungo termine.

Per sviluppare queste analisi utilizzando uno strumento quantitativo rigoroso, è stato costruito un modello di equilibrio economico generale che si basa su una matrice di contabilità sociale. Tale matrice integra le statistiche di contabilità nazionale con le stime più recenti dei flussi intersettoriali (cioè la matrice a 84 settori stimata dall'ISTAT per il 1978 e quella a 46 settori stimata per il 1981). La matrice stessa si articola quindi in una serie di conti di spesa e di approvvigionamento che includono: settori produttivi della matrice input-output, le imprese, le famiglie, l'amministrazione pubblica, il settore finanziario ed il settore estero. Per ciascun elemento di questi conti il modello raccoglie una o più equazioni che descrivono lo stato della tecnica o il comportamento degli agenti economici interessati. Una serie di equazioni di equilibrio assicura poi che vengano rispettate le condizioni di uguaglianza di domanda e di offerta in ogni mercato e i vincoli di bilancio di ciascun agente economico.

Benché il modello sia stato così strutturato soprattutto per valutare allocazioni alternative di investimenti pubblici, esso si presta anche a simulare l'impatto di misure di politica economica sugli obiettivi del paese con un dettaglio non raggiungibile con gli

ordinari modelli econometrici e tenendo conto tanto degli effetti sulla capacità produttiva che dei moltiplicatori suscitati dall'incremento di domanda globale.

Il modello, già utilizzato in una sua versione preliminare per l'allocazione dei fondi del FIO '83 alle istituzioni richiedenti, è ora predisposto per l'analisi degli investimenti relativi al comparto "interventi sul territorio" dello stesso FIO. In tale analisi il modello valuterà l'effetto sull'economia di combinazioni alternative di investimenti tanto nella fase di cantiere che in quella di accresciuta capacità produttiva.

Poiché il modello tiene conto tanto degli effetti di breve termine della politica monetaria e fiscale sul livello di attività economica quanto della crescita reale dovuta all'incremento della base produttiva dell'economia, esso costituisce uno strumento analitico particolarmente utile per la valutazione degli scenari alternativi del Piano a medio termine. Per tali scenari il modello sarà utilizzato per stimare gli effetti di allocazioni alternative della spesa pubblica e del suo finanziamento sui livelli di produzione delle 84 branche produttive della matrice intersettoriale, sui livelli di consumo dei corrispondenti settori di domanda, sul risparmio e sulle diverse componenti dei redditi delle famiglie, del governo, delle imprese e del settore finanziario. Esso permetterà così di valutare i

costi e i benefici dell'intervento pubblico e di studiarne l'allocazione e le modalità più appropriate a perseguire gli obiettivi del Piano.

Il SIPEN

Il Sistema Informativo per la Programmazione Economica Nazionale, le cui prime componenti saranno operative in corso d'anno, comprende una parte gestionale, una parte scientifica ed una parte specificatamente indirizzata alle necessità del Nucleo di Valutazione per gli Investimenti Pubblici.

La componente gestionale avrà due aree di attività: una relativa alle attività dei Comitati, alla Cassa Integrazione Guadagni, alle Leggi Pluriennali di Spesa ed alla Biblioteca ed una seconda di carattere amministrativo interno (gestione del personale ed attività attinenti). Operativamente essa farà riferimento all'elaboratore del Provveditorato Generale dello Stato.

La componente scientifica coprirà sia i bisogni informativi che quelli statistico-analitici del Ministero. Essa metterà a disposizione dei funzionari i più moderni sistemi di maneggio di banche dati e capacità di elaborazione esistenti sul mercato, assieme a capacità autonome di "reporting" (testi, tavole, grafici) di cui il Ministero è stato finora totalmente privo. Su di essa

poggeranno i modelli econometrici e di programmazione del Ministero del Bilancio.

All'interno di quest'area poggerà anche la subcomponente del sistema informativo che permetterà l'accesso tramite calcolatore alle Banche Dati dell'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT). Di fatto gran parte della componente scientifica del SIPEN farà riferimento agli elaboratori operanti presso l'ISTAT, permettendo anche la migliore integrazione di varie attività nello stesso ambiente di calcolo.

La componente Nucleo di Valutazione coprirà i bisogni di archivio (con relative procedure di sicurezza) e di analisi del Nucleo, che per sua specifica funzione necessita di strumenti analitici e statistici particolari. Gran parte delle procedure di analisi saranno adattate dall'esistente, ma esistono aree di specificità per le quali nuove procedure dovranno essere formulate, provate e rese operative dall'interno. Anche per questa ragione, oltre che per i bisogni di sicurezza e necessità di flessibilità, il SIPEN prevede l'acquisto di un elaboratore di media-piccola potenza per il Nucleo di Valutazione. Si tratta di un elaboratore autogestibile che non creerà alcun bisogno di un centro di calcolo autonomo.

Il SIPEN, ispirato a criteri di massimo utilizzo delle risorse di calcolo esistenti nell'ambito della Pubblica

Amministrazione, disegnato dopo un'attenta analisi delle varie e specifiche funzioni da esperire, sarà realizzato a costi particolarmente contenuti. Con esso il Ministero del Bilancio sarà finalmente dotato di una strumentazione tecnica adeguata al perseguimento dei fini istituzionali che gli sono propri.

PAGINA BIANCA