

ATTI PARLAMENTARI

IX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XIII
n. 2

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

per l'anno 1985

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

PRESENTATA DAL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ROMITA)

E DAL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

il 29 settembre 1984

PAGINA BIANCA

I N D I C E

PREMESSA

PRIMA SEZIONE (art. 15 legge N. 468/1978, terzo comma)

1. - IL CONTESTO ECONOMICO INTERNAZIONALE
 - 1.1 - Gli sviluppi recenti
 - 1.2 - I problemi e le prospettive per il 1985

2. - IL QUADRO ECONOMICO INTERNO
 - 2.1 - La situazione nel 1984
 - 2.1.1 - L'andamento reale
 - 2.1.2 - L'andamento dei flussi monetari e creditizi
 - 2.2 - I problemi e le prospettive per il 1985

3. - L'OCCUPAZIONE, LA PRODUTTIVITA' E IL COSTO DEL LAVORO
 - 3.1 - Domanda ed offerta di lavoro :
 - 3.2 - L'andamento della produttività
 - 3.3 - La dinamica del costo del lavoro

4. - IL SETTORE PUBBLICO
 - 4.1 - La manovra di rientro della Finanza pubblica
 - 4.2 - La politica tributaria
 - 4.3 - La politica tariffaria
 - 4.3.1 - Gli andamenti settoriali

5. - GLI INVESTIMENTI PUBBLICI
 - 5.1 - La politica di sostegno e qualificazione degli investimenti pubblici
 - 5.1.1 - Il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici: bilancio di una esperienza: problemi e prospettive
 - 5.1.2 - Il Nucleo di esperti per la verifica degli investimenti
 - 5.2 - I pagamenti per spese di investimenti del Settore pubblico allargato
 - 5.2.1 - Situazione nel 1984
 - 5.2.2 - Le previsioni per il 1985
 - 5.3 - Gli investimenti delle PP.SS.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Onorevoli colleghi,

La relazione previsionale e programmatica per il 1985, che con il Ministro del Tesoro ho l'onore di presentare al Parlamento, illustra le prime valutazioni sull'andamento dell'economia nel 1984 e la politica che il Governo intende perseguire per assicurare, nel 1985, la crescita dell'attività produttiva in un'ottica di sviluppo duraturo, evitando sia il riaccendersi di spinte inflazionistiche sia il riapparire di pericolosi squilibri nei conti con l'estero.

I dati di preconsuntivo 1984, esposti nella Relazione, dimostrano che nel corso dell'anno la situazione economica del Paese è migliorata.

La forte interdipendenza tra l'economia italiana e il resto del mondo, consiglia di ricordare alcuni aspetti del contesto internazionale. Nel 1984 l'economia mondiale, trainata dalla vigorosa espansione degli Stati Uniti, ha visto consolidarsi ed espandersi la ripresa avviata lo scorso anno, anche se con intensità diversa nei vari paesi ed aree mondiali. La ripresa, inizialmente limitata agli Stati Uniti, è andata gradualmente diffondendosi agli altri paesi industrializzati, a quelli dell'OPEC e a molti paesi in via di sviluppo. Tra questi ultimi è da segnalare la forte crescita di alcuni paesi di nuova industrializzazione del Sud-Est asiatico. Quelli dell'America latina, condizionati da un pesante indebitamento e da una elevata inflazione, si muovono con fatica verso la sperata ripresa.

Nei paesi industrializzati il previsto aumento medio del prodotto lordo del 5 % sottointende una crescita del 7% per gli Stati Uniti e del 5% per il Giappone, ma soltanto del 2,5 % per i paesi europei. A

differenza di quanto verificatosi in precedenti fasi espansive, la ripresa non ha provocato nuove tensioni inflazionistiche, grazie anche ad un andamento assai moderato dei prezzi delle materie prime.

Cause di incertezza sono dovute al permanere sui mercati finanziari di tensioni connesse agli alti tassi di interesse praticati sul mercato americano e all'andamento delle quotazioni del dollaro, che, contrariamente alle previsioni, ha continuato ad apprezzarsi rispetto a tutte le altre monete.

L'aspetto più negativo è, però, costituito dall'andamento della disoccupazione. Soltanto negli Stati Uniti la ripresa è riuscita a determinare una netta inversione di tendenza, portando ad una riduzione di oltre 2 milioni nel numero dei disoccupati. In Europa si valuta che la disoccupazione nel 1984, aumenterà, nel complesso, di circa un milione di unità, raggiungendo i 19 milioni, di cui 12,5 milioni nei paesi della CEE.

Per il 1985, i principali centri di previsioni prospettano la prosecuzione della crescita dell'economia mondiale, ma a tassi sensibilmente minori. Per l'insieme dei paesi industrializzati il tasso di crescita del prodotto lordo dovrebbe scendere dal 5% del 1984 al 3,5%. Il rallentamento più significativo avverrebbe negli Stati Uniti. I paesi europei, ma anche il Giappone ed il Canada, in presenza di una persistente debolezza della domanda interna, accuserebbero il contraccolpo di un tale andamento. La domanda mondiale passerebbe da un ritmo di crescita dell'8,5%, previsto per il 1984, a quello del 5,5%. Circa i prezzi internazionali in dollari si sconta una crescita moderata sia per i prezzi dei manufatti sia per quelli delle materie prime.

Le prospettive per il 1985 restano tuttavia molto incerte, anche perché esse dipendono dagli sviluppi dell'economia e della politica economica degli Stati Uniti, i cui riflessi sui rapporti economici

internazionali sono ben noti. Si deve quindi essere attenti al possibile verificarsi di improvvisi mutamenti dello scenario esterno; e questa incertezza richiederà al nostro sistema economico, come a quello degli altri paesi, una grande capacità di adattamento, che sarà facilitata dal successo conseguito nell'azione di riequilibrio della nostra economia.

Come ho già detto, i dati di preconsuntivo 1984 mostrano complessivamente un miglioramento della situazione economica del Paese. L'attività produttiva, dopo un triennio di stagnazione-recessione, in un contesto inflazionistico, ha registrato, a partire dal 1983, una moderata ripresa. La crescita del prodotto interno lordo è attesa collocarsi nella media del 1984 sul 2,8%, contro il -1,2% del 1983. Il contributo maggiore è venuto dai settori dell'industria in senso stretto (+3,8%) e dei servizi destinabili alla vendita (+3,1%); negativo è stato, invece, l'apporto del settore agricolo (-2,0%). Come per gli altri paesi europei, il maggior sostegno al rilancio produttivo è venuto dalla domanda estera, che ha consentito una espansione delle nostre esportazioni al tasso medio del 6%, in linea con la crescita del nostro mercato di esportazione. Positiva è stata anche l'evoluzione della domanda interna, in particolare quella di investimento (+2,2%), sostenuta anche dalle accresciute possibilità di autofinanziamento delle imprese.

Rilevante è il fatto che al rilancio dell'attività produttiva non si è accompagnata una ripresa dell'inflazione ma, anzi, una continua anche se lenta decelerazione dei prezzi, che ha ridotto il tasso medio di crescita di circa 4 punti, rispetto a quello registrato nel 1983. Si stima infatti che l'incremento medio dei prezzi al consumo sarà intorno al 10,7% (con un valore tendenziale a fine anno al di sotto del 10%) contro il 14,7% del 1983. Questo risultato, se è stato favorito da un

contesto internazionale che non ha trasmesso impulsi inflattivi di rilievo, consegue anche all'azione svolta dal Governo nella lotta all'inflazione, nel rispetto degli impegni assunti con le parti sociali con l'accordo del 14 febbraio. L'aumento dei prezzi amministrati e delle tariffe è stato contenuto entro il tasso medio di inflazione programmato, mentre il sostanziale controllo delle retribuzioni, dati gli incrementi di produttività, ha portato ad una sensibile riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto, senza determinare una riduzione del potere di acquisto dei lavoratori. Ricordo infatti che, secondo le stime ISTAT, le retribuzioni lorde per dipendente sono aumentate dell'11,4% (10,8% in agricoltura; 11% nella industria in senso stretto; 10,9% nelle costruzioni; 10,2% nei servizi; 12,7% nei servizi non destinabili alla vendita). Se risultati abbastanza soddisfacenti sono stati conseguiti sul fronte dell'inflazione, va però detto che il differenziale inflazionistico rispetto ai paesi nostri concorrenti rimane elevato.

Nel 1984 ci siamo avvicinati, come non succedeva da molti anni, agli obiettivi programmati in materia di finanza pubblica. Devo tuttavia sottolineare che il livello di 96.000 miliardi di fabbisogno del settore statale con cui ci apprestiamo a chiudere i "conti" del 1984, anche se comporta una discesa del rapporto al PIL dal 16,5% del 1983 al 15,7%, rimane del tutto squilibrante, in quanto assorbe oltre due terzi del Credito Totale Interno, riducendo lo spazio per un finanziamento equilibrato del settore privato.

La ripresa produttiva in atto ha portato nel primo semestre del 1984 ad un peggioramento della bilancia delle partite correnti rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. A 3.600 miliardi di lire ammonta il saldo valutario negativo registrato nel primo trimestre del 1984 contro un saldo, anche negativo, di 2.500 miliardi verificatosi nell'analogo periodo del 1983, ed il peggioramento di 1.100 miliardi è quasi esclusivamente dovuto alla bilancia commerciale. Il disavanzo

commerciale ha caratterizzato anche il secondo trimestre del 1984. Anche se le importazioni hanno accennato ad un rallentamento, passando da un aumento, in valore, del 21,3% (del primo trimestre) ad uno del 16,8% (del secondo trimestre), e da un aumento, in volume, rispettivamente per i due trimestri, dal 13,6% al 3,1%, le esportazioni non sono riuscite a colmare il deficit. Il saldo negativo della bilancia commerciale si è ridotto, comunque, per il positivo apporto delle poste dei trasferimenti, sicchè, nel complesso, si stima che alla fine del 1984, la bilancia dei pagamenti correnti presenterà un disavanzo intorno ai 2.000 miliardi, contro un avanzo di circa 1.160 miliardi registrato nel 1983. Pur in presenza di un andamento favorevole del commercio mondiale, che ha permesso alle nostre esportazioni di crescere al tasso medio del 6%, il rilancio dell'attività produttiva ha determinato quindi il riapparire di uno squilibrio dei nostri conti con l'estero, il che sta a dimostrare come il vincolo estero continui a condizionare pesantemente le nostre possibilità di sviluppo.

La ripresa produttiva, anche nel nostro Paese, non ha comportato una diminuzione della disoccupazione, che, anzi, tende ancora ad aumentare in quanto si affacciano al lavoro consistenti leve di giovani e di donne, e ciò mentre l'occupazione rimane sostanzialmente stazionaria, od aumenta di poco (+0,3 nel 1984), in quanto le imprese, gravate da eccedenza di personale e spinte dalla esigenza di aumentare l'efficienza, tendono a contenere i loro organici.

Con l'eccesso di inflazione, questo della disoccupazione, specie giovanile, è l'altro grave problema che condiziona e affligge lo sviluppo economico del nostro Paese, anche se il fenomeno non è soltanto italiano ma coinvolge l'intera comunità europea. Bisogna, però, anche aggiungere che è in atto un trasferimento di funzioni dall'industria ai servizi. In effetti, sulla base dei dati dei primi sette mesi, nel 1984

ha continuato a manifestarsi un progresso occupazionale solo nel settore dei servizi. Rispetto all'analogo periodo del 1983, l'agricoltura ha registrato una diminuzione dell'occupazione del 2,9% e l'industria, nonostante abbia segnato un incremento delle ore di lavoro prestate, un decremento del 4%. Anche questo non è fenomeno solo italiano. Negli Stati Uniti e nel Giappone, i principali Paesi industrializzati dove l'occupazione è notevolmente cresciuta, i settori trainanti sono stati appunto quelli dei servizi.

Per quanto riguarda il nostro Paese, bisogna riconoscere che la ripresa produttiva non è sufficiente a superare i grandi squilibri formati nel tempo tra offerta e domanda di lavoro, aggravatisi per la lunga crisi e per i processi di ristrutturazione in atto. Ed è da aggiungere che le prospettive non sono favorevoli, perchè l'offerta di lavoro tende a crescere in rapporto sia a fattori demografici e sociali di medio-lungo periodo sia alla diffusione delle "innovazioni tecnologiche"; diffusione che non solo non può arrestarsi, ma deve essere attivamente incoraggiata, se si vuole che l'Italia non esca dai mercati internazionali e resista alle crescenti spinte della concorrenza dei paesi tecnologicamente più progrediti. Il problema dell'occupazione va, dunque, affrontato nel quadro della rivoluzione tecnologica in atto e non contro di essa.

Giova osservare che la situazione che emerge dalle rivelazioni trimestrali relative al primo semestre di quest'anno mostra, pur in presenza di una stabilizzazione delle ore autorizzate dalla Cassa Integrazione Guadagni dopo anni di aumenti di cospicue dimensioni, che le tendenze espansive della disoccupazione risentono soprattutto della crescente propensione al lavoro delle donne. Sotto questo profilo, il problema è certamente più grave nel Mezzogiorno, dove il tasso di partecipazione delle donne al lavoro è tuttora molto basso, rispetto alle regioni centro-settentrionali e a quello prevalente nei Paesi della

Comunità europea. Tuttavia il problema dell'occupazione non può andare disgiunto, è bene sottolinearlo ancora, da quello dell'ammodernamento.

Ed appare di grande importanza la propensione ad investire che caratterizza l'attuale fase produttiva. E' incontestabile che l'incorporamento di nuove tecniche e l'ammodernamento di processi e prodotti consente un aumento della produttività e che costituisce un elemento favorevole la tendenza ora affermata nell'economia di utilizzare i guadagni di produttività nella direzione del contenimento dei prezzi, piuttosto che in quella della remunerazione dei fattori. Si deve ritenere che, continuando in questa direzione, la maggiore concorrenzialità dei nostri prodotti non soltanto potrà contribuire ad una ulteriore riduzione dei prezzi al consumo, e quindi dell'inflazione, con evidente beneficio del potere d'acquisto dei salari, ma anche alimentare un più consistente volume di esportazioni con innegabili benefici per la crescita della base produttiva e quindi dell'occupazione globale.

Il 1984 è stato dunque un anno nel complesso soddisfacente i cui risultati sono apprezzabili specialmente sul piano dell'inflazione e del costo del lavoro, grazie anche all'espansione produttiva che ha aumentato la produttività del sistema. Un primo passo è stato compiuto anche nel riequilibrio dei conti pubblici. Si tratta però di risultati che non hanno ancora consentito di aggredire i nodi strutturali del nostro sistema economico da cui gli squilibri traggono origine.

Infatti, il differenziale di costi e di inflazione con gli altri Paesi nostri concorrenti è ancora troppo elevato e le rigidità del mercato del lavoro non sono state rimosse, il nostro apparato produttivo, nonostante gli sforzi di ristrutturazione e di ammodernamento, rimane ancora particolarmente esposto alle tensioni esterne. Inoltre il settore pubblico grava sul sistema con un "peso" sproporzionato alle sue

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

capacità, in relazione anche alle perduranti inefficienze, mentre il debito pubblico accumulato incide con un carico di interessi che quasi assorbe il 10% del prodotto interno lordo.

Sulla base degli andamenti tendenziali si prospetta nel 1985 per la nostra economia una prosecuzione dell'attuale fase moderatamente espansiva, ma in assenza di interventi, l'inflazione potrebbe anche invertire la sua tendenza discendente, aggravando il differenziale con gli altri principali Paesi; i conti con l'estero peggiorerebbero considerevolmente, influenzati dal rallentamento che si prevede nella domanda mondiale e dal deterioramento della competitività che ci farebbe perdere quote di mercato; la situazione dell'occupazione continuerebbe ad aggravarsi. Un peggioramento del contesto internazionale rispetto a quello da me illustrato renderebbe più incerte le prospettive.

Si delinea, dunque, una crescita insufficiente per consentire un miglioramento delle prospettive di occupazione, ma sufficiente per generare tensioni dal lato dei conti con l'estero e, quindi, il rischio di dover intervenire con provvedimenti che smorzerebbero la crescita medesima.

Il Governo con l'azione di politica economica esposta nella "Relazione" intende assicurare nel 1985 la prosecuzione della ripresa della attività produttiva in un'ottica di sviluppo duraturo, impegnandosi a prevenire il riaccendersi di spinte inflazionistiche, ed il riapparire di pericolosi squilibri dal lato dei conti con l'estero. Sta alla base di questo impegno la consapevolezza che solo un'espansione regolare e senza interruzioni dell'economia, anche se moderata, consente di difendere i livelli occupazionali e costituisce il presupposto per una

maggiore crescita di posti di lavoro produttivi. Il Governo conferma l'obiettivo per il 1985 della riduzione al 7% del tasso di inflazione, misurato dai prezzi al consumo. Ciò consentirà di ricondurre l'inflazione al 5% nel 1986, annullando sostanzialmente il differenziale con gli altri principali Paesi industrializzati.

Il Governo farà uso di tutti gli strumenti di politica economica a sua disposizione. Per quanto concerne in particolare la manovra di finanza pubblica, che il Governo sottopone al Parlamento con il disegno di legge finanziaria, desidero evidenziare come essa sia stata affrontata in una visione di medio periodo, tenendo fermo l'obiettivo di realizzare una crescita in termini reali della spesa di investimento e assicurando al tempo stesso una sua maggiore qualificazione ed una sua migliore finalizzazione agli obiettivi di sviluppo.

La manovra di "rientro" della finanza pubblica in uno con la decelerazione graduale dell'inflazione, ha posto le premesse per un aggiustamento incisivo e di ampio respiro. Manovra da intendersi non più limitata ad un solo anno, ma compresa in un più vasto programma, anche temporale.

L'obiettivo cui tendere è quello dell'azzeramento del disavanzo di parte corrente entro il 1988, in modo da arrivare a fermare la crescita del rapporto debito pubblico su prodotto interno lordo. Per questo occorre che si riduca l'incidenza della spesa pubblica sul prodotto lordo. Bisognerebbe che questa riduzione toccasse i 10 punti percentuali nel 1988 in un contesto di crescita dell'economia in media attorno al 3% (in volume) e di riduzione dell'inflazione, come ho già ricordato, al 7% nel 1985 e al 5% in seguito, in condizioni di sostanziale equilibrio della bilancia dei pagamenti.

Nel complesso, Onorevoli Colleghi, la spesa pubblica aumenterà

nel 1985 al lordo degli interessi al tasso di circa il 9%, inferiore a quello previsto per il prodotto interno lordo, valutato nella misura del 10%, segnando così il primo passo verso il ridimensionamento del volume complessivo di risorse intermediato dal settore pubblico. Il fabbisogno del settore statale dovrà essere infatti contenuto intorno ai 96.000 miliardi.

Perchè questo possa verificarsi il Governo porrà ogni sforzo per assicurare nel 1985 una incidenza delle entrate pubbliche sul prodotto interno lordo uguale a quella del 1984. Anche se nella legge finanziaria non sono previsti particolari interventi di carattere fiscale, vanno tenute presenti le misure presentate dal Governo nello scorso luglio in materia di revisione della normativa delle imposte dirette e indirette che dovrebbero consentire un gettito di 5.600 miliardi di lire, al quale dovrebbero aggiungersi i 5.400 miliardi previsti per il condono edilizio in corso di approvazione da parte del Parlamento. Sarà però necessario individuare altri interventi capaci di produrre un gettito aggiuntivo di almeno 5.000 miliardi di lire. Restano cioè da approvare o da definire interventi fiscali per 16.000 miliardi di lire.

Gli obiettivi di politica monetaria sono stati determinati in modo coerente con l'andamento prefigurato dell'inflazione e della politica di bilancio. Secondo le valutazioni della Banca d'Italia l'incremento del Credito Totale Interno potrà raggiungere i 133 mila miliardi, con un tasso di crescita del 16%. Tale crescita del Credito Totale Interno, dato il previsto fabbisogno complessivo del settore statale di 96 mila miliardi, è compatibile con una crescita del credito interno al settore produttivo dell'ordine del 12%, corrispondente ad un flusso di 42 mila miliardi, che dovrebbe consentire di finanziare la crescita prevista per la produzione e quella più rapida degli investimenti fissi.

Le politiche di bilancio e monetaria non sono da sole sufficienti

a conseguire l'obiettivo di una riduzione di inflazione e di una crescita equilibrata. Esse devono essere accompagnate da comportamenti coerenti delle parti sociali. Imprenditori e sindacati dei lavoratori dovranno procedere nella loro autonomia e responsabilità a programmare la dinamica salariale nel 1985 entro il tasso di inflazione posto come obiettivo individuando strumenti certi per il raggiungimento di tale fine. Lo Stato, in quanto datore di lavoro, per primo si uniformerà agli obiettivi del predetto tasso per tutta l'area retributiva di sua diretta competenza. Non posso sottacere peraltro la preoccupazione che desta il ritardo con cui le parti sociali procedono in questa via.

Le politiche di bilancio e monetaria ed il contenimento del costo del lavoro potranno consentire una crescita in volume dell'economia italiana valutabile prudenzialmente intorno al 2,5%, in linea con quella degli altri Paesi europei, e una riduzione al 7% del tasso medio di inflazione. L'abbassamento dell'inflazione consentirà una difesa della competitività delle merci italiane all'estero, le nostre esportazioni dovrebbero quindi poter crescere nella stessa misura dell'allargamento del mercato, senza perdita di quote. Oltre alla salvaguardia della competitività sui mercati esteri, la complessiva manovra di politica economica determinerà un'ampia ricomposizione della domanda interna a favore degli investimenti.

Piuttosto che per i loro effetti puntuali sul singolo anno, tali risultati devono essere valutati positivamente per le prospettive di sviluppo che creano. La possibilità di espandere le esportazioni in misura non inferiore alla crescita del mercato, la ripresa del processo di accumulazione, la riduzione del differenziale di inflazione ed il controllo dei conti con l'estero sono le condizioni essenziali per assicurare prospettive più durature alla crescita, che potrebbe così

svilupparsi nei prossimi anni al tasso medio del 3%.

Molto dipenderà naturalmente dall'andamento dell'economia mondiale per la quale è prevista, come ho già ricordato, una fase di rallentamento. Il rallentamento dell'economia degli Stati Uniti potrebbe tuttavia attenuare le tensioni sul mercato del credito e determinare un abbassamento dei tassi di interesse fin dal primo semestre del 1985; con effetti analoghi per i tassi reali sia sui mercati europei che giapponesi e con la prospettiva di un deprezzamento controllato della valuta americana.

Nessuno può disconoscere che ove ciò si verificasse il beneficio per i paesi europei e per quelli in via di sviluppo sarebbe notevole, e potrebbe compensare in parte gli effetti della riduzione della domanda mondiale prodotta dal rallentamento dell'economia degli Stati Uniti, aprendo anche spazi per politiche di rilancio delle domande interne.

Anche la situazione debitoria dei paesi in via di sviluppo trarrebbe vantaggio da una riduzione dei tassi di interesse sul dollaro, specie considerando che circa due terzi del debito estero dei paesi in via di sviluppo non petroliferi è espresso in dollari, e più della metà reca tassi di interesse fluttuanti. Non è chi non intenda che una riduzione dei tassi potrebbe attenuare le conseguenze sfavorevoli del previsto rallentamento della domanda mondiale.

Si sono volute ricordare queste previsioni per sottolineare che il Governo segue con la massima attenzione l'andamento della congiuntura, ed opera in maniera da non essere colto impreparato. Tuttavia il sistema economico italiano, come quello degli altri paesi, dovrà essere pronto ad adattarsi alle nuove condizioni che si dovessero determinare.

E perchè questo possa più agevolmente verificarsi occorre che si rimuovano i fattori strutturali di squilibrio. Per quanto attiene ai fattori rappresentati dall'ampliarsi dei disavanzi e del debito

pubblico, e dal differenziale di inflazione con gli altri paesi industriali, la relazione ora presentata mostra ad abbondanza come il Governo stia procedendo a ridurre l'incidenza, e i risultati finora conseguiti confermano che la strada prescelta è quella giusta.

I progressi compiuti in tema di riduzione dell'inflazione, ed ancor più quelli previsti per il 1985 e 1986, dovrebbero stimolare, inoltre, il processo di accumulazione.

Una maggiore formazione di risparmio non solo riduce la dipendenza dall'estero, ma accresce le possibilità di investimento, e quindi concorre a creare un maggior numero di posti di lavoro produttivo. Ma un analogo contributo può venire da una più sicura presenza sui mercati esteri, il che può ottenersi solo attraverso una maggiore concorrenzialità dei nostri prodotti sia sul piano della qualità che dei prezzi. E qui occorre riflettere sulla necessità di rimuovere anche altri ostacoli strutturali, quali per esempio la rigidità del mercato del lavoro, la collocazione internazionale del nostro apparato produttivo, particolarmente esposto alle tensioni esterne, ecc.. Si tratta di impostare interventi coordinati e prolungati di politica industriale, delle esportazioni, del lavoro.

Onorevoli Colleghi,

prima di concludere consentitemi di soffermarmi sulla spesa per investimento del settore pubblico.

Come ho già accennato, la manovra di "rientro" della finanza pubblica è stata impostata in una visione di medio termine ed assumendo l'obiettivo di mantenere una crescita in termini reali della spesa per investimento. Ciò nella consapevolezza che lo sviluppo equilibrato del nostro sistema economico e sociale dipende, in larga misura, dall'azione che lo Stato svolge attraverso gli investimenti, sia che vengano effettuati direttamente dalle pubbliche amministrazioni ed Enti che

concorrono a formare il settore pubblico, sia che vengano effettuati dal settore privato con il concorso dello Stato.

Come è dettagliatamente esposto nella Relazione, i pagamenti per investimenti diretti nel settore pubblico allargato (comprese quindi oltre alle amministrazioni pubbliche ed alle aziende autonome, anche le aziende municipalizzate e l'ENEL) sono stimati per il 1984 in 36 mila miliardi, che rappresentano circa il 6% del prodotto interno lordo. Le prime valutazioni per il 1985 indicano una spesa dell'ordine di 42 mila miliardi.

Ove si tenga conto del concorso dello Stato alla spesa di investimento del settore privato, si ha un ammontare complessivo di spesa che si aggira sul 7,5% del PIL.

Questo elevato livello di spesa per investimenti, che dal 1979 è andato crescendo ad un ritmo costantemente superiore a quello del Prodotto Interno Lordo, consegue alla realizzazione degli ingenti programmi di investimento che sono stati autorizzati dal 1979 al 1982.

Tale ritmo di incremento, sebbene ancora sostenuto, è andato però attenuandosi negli ultimi esercizi e la tendenza si sarebbe accentuata se già con il disegno di legge finanziaria 1985 non si fossero creati gli spazi finanziari che consentono di affrontare, in una visione di medio periodo, taluni problemi che incombono sul nostro sistema economico e sociale.

Con il disegno di legge finanziaria sono stati infatti accantonati sul Fondo speciale di parte capitale, quali prime tranches di nuovi programmi di intervento, 8.740 miliardi sul bilancio di competenza 1985 e, complessivamente sul bilancio triennale 1985-1987, 45.416 miliardi.

Tali accantonamenti interessano per oltre il 50% interventi

direttamente a favore del Mezzogiorno, quali l'intervento straordinario, gli interventi per l'occupazione giovanile, il completamento dei programmi per la metanizzazione nonché gli interventi a favore della Sicilia e della Sardegna. I principali interventi settoriali concernono l'edilizia abitativa e universitaria, il programma decennale per la grande viabilità 1985-1994, la difesa del suolo, la ricerca applicata, il programma ENEA 1985-1989, il programma di fisica nucleare 1984-1988, il settore aeronautico, il settore navale. Accantonamenti sono inoltre previsti per le partecipazioni statali.

Il disegno di legge finanziaria ha inoltre disposto il rifinanziamento di programmi di investimento già previsti dalla legislazione vigente, la cui interruzione avrebbe creato difficoltà di ordine settoriale e generale. Tali rifinanziamenti gravano sul bilancio 1985 per 10.918 miliardi.

Si tratta principalmente:

- dell'ulteriore rifinanziamento per 2.000 miliardi, in ragione di 500 miliardi all'anno a partire dal 1985, del programma straordinario di interventi per la viabilità statale, previsto dalla legge 843/1978 e successive integrazioni;
- del rifinanziamento per 5.484 miliardi, di cui 1.184 miliardi nel 1985, degli interventi previsti dalla legge 219/1981 a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Dei predetti 5.584 miliardi, 3.984 miliardi sono stati destinati al fondo previsto dall'art. 3 e 1.500 miliardi al completamento del programma straordinario per il risanamento edilizio di Napoli di cui all'art. 85;
- dell'ulteriore rifinanziamento per 195 miliardi, in ragione di 65 miliardi all'anno dal 1985 al 1987, delle leggi 64 e 536 del 1981, che prevedono il completamento della ricostruzione delle zone del Belice distrutte dal terremoto del gennaio 1968;

- dell'ulteriore finanziamento per 3.000 miliardi (di cui 1.500 miliardi mediante ricorso alla BEI) di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico, di cui all'art. 52 della legge 526/1982 e succ. integrazioni di cui almeno 1.100 miliardi sono stati riservati alla esecuzione o completamento di opere od impianti destinati al disinquinamento delle acque di competenza degli Enti locali e dei loro consorzi;
- del rifinanziamento per 1.800 miliardi, di cui 500 miliardi nel 1985 del fondo rotativo per l'innovazione tecnologica previsto dall'art. 14 della legge 46/1982, cui si aggiungono per il 1985, 130 miliardi, per le finalità di cui all'art. 1 della legge 696/1983; e per 100 miliardi del fondo per la razionalizzazione aziendale ed interaziendale di impianti siderurgici previsto dall'art. 20 della stessa legge 46 del 1982;
- del rifinanziamento per 600 miliardi della legge 517/1975, concernente il credito agevolato al commercio, in ragione di 50 miliardi all'anno dal 1985 al 1994 e di 20 miliardi per ciascuno degli anni dal 1985 al 1999.

Per quanto concerne il settore agricolo è venuto a scadenza nel 1984 il piano agricolo nazionale, di cui alla legge 984/1977. Perciò, al fine di evitare un vuoto di finanziamento in attesa della definizione del nuovo piano agricolo nazionale, sono stati disposti il rifinanziamento per 1.300 miliardi dell'art. 1 della legge 403/1977, per 300 miliardi degli interventi a carico delle amministrazioni centrali previsti dall'art. 3 della legge 984/1977 e per 312 miliardi degli interventi previsti dalla legge 194/1984.

I problemi che siamo chiamati ad affrontare in materia di investimento non sono, però, solo di ordine finanziario. Essi concernono essenzialmente la qualità della spesa.

Si tratta di verificare che gli investimenti pubblici o, comunque, sostenuti dal contributo pubblico, vengano orientati in maniera coerente con gli obiettivi programmatici di sviluppo, assunti dal Governo, e che il raggiungimento di tali obiettivi avvenga in condizione di efficiente allocazione delle risorse.

E' questo il compito dell'attività di programmazione che è fermo intendimento del Governo riattivare definendo nei prossimi mesi il piano a medio termine 1985-1987, che trova negli accantonamenti previsti con il disegno di legge finanziaria la sua base di finanziamento.

A tal fine, in attesa dell'auspicato riassetto del Ministero del Bilancio in ordine al quale mi riservo di presentare apposito disegno di legge, sono in corso di riorganizzazione e potenziamento gli Organi operanti presso il Ministero dal cui funzionamento dipende la possibilità di attivare la pratica di programmazione che è stata elaborata in sede di predisposizione del piano a medio termine 1981-1983 e suo aggiornamento 1982-1984, che consente di affrontare in maniera razionale i problemi da me indicati.

Onorevoli Colleghi, a conclusione vorrei sottolineare che il discorso programmatico, se ha subito negli ultimi due anni una battuta d'arresto, non si è però interrotto. Ricordo che negli esercizi dal 1982 al 1984 le limitate risorse aggiuntive che con la legge finanziaria è stato possibile destinare alla spesa in conto capitale sono state per gran parte concentrate in apposito fondo denominato Fondo per l'Investimento e l'Occupazione, che doveva consentire di inquadrare le decisioni relative ai piani e progetti di investimento nel contesto degli obiettivi della politica di Piano.

Secondo lo spirito che aveva portato alla sua costituzione il Fondo avrebbe dovuto poter essere utilizzato sia per interventi di medio

periodo, sia per interventi a carattere straordinario atti a contrastare - sempre nella logica del piano a medio termine - le tendenze recessive dell'economia. In effetti, non essendo stato riconosciuto al Fondo carattere pluriennale, esso ha perso parte della sua efficacia. Intorno a questo strumento si è sviluppato un ampio dibattito che merita un ulteriore approfondimento in sede tecnica e politica.

Rispetto a taluni interventi finanziati a valere sul Fondo Investimenti ed Occupazione è stato, comunque, possibile sperimentare le nuove tecniche di programmazione che tendono a far sì che anche gli investimenti pubblici possano essere valutati a livello tecnico sulla base dei loro costi e benefici economici e sociali.

Si è trattato di finanziamenti destinati al Fondo di rotazione per investimenti immobiliari, costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti, e delle risorse destinate ad "interventi di prevalente interesse economico sul territorio, nell'agricoltura e nelle infrastrutture, tramite progetti immediatamente eseguibili".

Questo sforzo di rilancio e di qualificazione della politica degli investimenti pubblici deve nel medio termine fornire una base certa alla necessaria azione di sostegno dell'espansione della nostra economia. Essa deve essere, sia pure gradualmente, sottratta ad eccessivi condizionamenti esterni evitando così la continua alternanza di azioni di accelerazione e di freno, che rendono difficile una ripresa stabile, comportano utilizzazioni non ottimali delle risorse e scoraggiano il necessario avvio di una politica incisiva e lungimirante delle imprese. E' indispensabile arrivare per questa via ad un armonioso coordinamento della manovra economica globale proposta e realizzata dal Governo e dal Parlamento con la politica monetaria, così da guidare e controllare la ripresa senza soffocarla.

Elemento strutturale fondamentale di questa prospettiva dovrà

essere nel medio termine l'accentuazione di politiche coordinate nel campo industriale, dell'ampliamento dei servizi, e del lavoro. Alla necessaria continua azione di ristrutturazione e ammodernamento del sistema produttivo, dovrà far riscontro un impegno organico di sviluppo dei servizi ad alto contenuto tecnologico sia nel campo pubblico che in quello privato, con la creazione di nuovi posti di lavoro da utilizzare in maniera ottimale attraverso una dinamica politica del lavoro, una mobilità pianificata e adeguatamente assistita dei lavoratori ed una incisiva azione di aggiornamento professionale.

A questi obiettivi sono tra l'altro finalizzati i notevoli impegni che si assumono già nel 1985 per la diffusione delle innovazioni tecnologiche, per il sostegno della ricerca scientifica, per il rilancio degli investimenti in agricoltura, e l'avvio coerente di una coordinata e impegnativa politica dell'ecologia.

Sul piano finanziario l'obiettivo dei prossimi anni dovrà essere non solo l'arresto della crescita delle percentuali del debito pubblico rispetto al PIL, ma anche il suo graduale riassorbimento. Sarà questo un compito a cui dedicarsi una volta ottenuta la stabilizzazione della situazione economica, un compito a cui dovranno essere chiamati a contribuire anche con operazioni di finanza straordinaria tutte le possibilità e le capacità contributive presenti nel Paese.