

ATTI PARLAMENTARI
IX LEGISLATURA

Doc. XIII
N. 4

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

per l'anno 1987

(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)

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 1987

2. - IL QUADRO ECONOMICO INTERNO

2.1. La situazione nel 1986

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 1987

3. - L'OCCUPAZIONE E RELAZIONI SINDACALI

3.1. La disoccupazione giovanile

3.2. I rinnovi dei contratti

4. - IL SETTORE PUBBLICO

4.1. La manovra di 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 degli investimenti pubblici

5.1.1. Risultati del "Fondo progetti immediatamente eseguibili di rilevante interesse economico" (F.I.O.) nel primo quadriennio di attuazione

5.1.2. Attività del Nucleo Ispettivo per la verifica degli Investimenti Pubblici nel 1986

5.2. I pagamenti per investimenti diretti delle Pubbliche Amministrazioni e degli Enti del Settore Pubblico Allargato

5.2.1. Situazione del 1986

5.2.2. Le previsioni per il 1987

5.3. Gli investimenti delle partecipazioni statali

P R E M E S S A

Onorevoli Colleghi,

La Relazione previsionale e programmatica per il 1987 che con il Ministro del Tesoro presento al Parlamento, illustra le valutazioni sull'andamento dell'economia nel 1986 e la politica economica che il Governo intende perseguire per assicurare, nel 1987 e oltre, in un contesto internazionale complessivamente favorevole, un miglioramento del tasso di crescita e delle prospettive di occupazione.

Nel 1986, nel quadro economico internazionale, pur in presenza di fattori di debolezza, prevalgono gli sviluppi favorevoli, tra i quali: la caduta del prezzo del petrolio, la più equilibrata struttura dei tassi di cambio, l'importante riduzione dei tassi di inflazione, associata a mutamenti sostanziali nelle aspettative, il migliorato andamento della domanda interna nei vari paesi, la flessione dei tassi di interesse nominali. Lo sviluppo più significativo, per gli effetti sulla domanda e sui prezzi, è rappresentato dalla caduta del prezzo del petrolio e dal sostanziale miglioramento conseguente delle ragioni di scambio dei paesi industriali con il resto del mondo. La dimensione stessa della variazione dei prezzi internazionali dell'energia ed il modo brusco e repentino con cui si è affermata, hanno creato peraltro anche notevoli attese ed incertezze nei processi di aggiustamento dei sistemi economici che hanno reagito con relativa lentezza ai cambiamenti intervenuti nel quadro economico internazionale.

Nella prima metà del 1986 i paesi industriali hanno così registrato modesti tassi di crescita. Per la seconda parte dell'anno si delinea tuttavia un rafforzamento dell'attività economica, mano a mano che si sviluppano gli effetti positivi sulla domanda, indotti dal guadagno delle ragioni di scambio. Nell'insieme dei paesi industriali, nel 1986, in media d'anno, si prevede un tasso di crescita reale del prodotto lordo intorno al 2,8 per cento. Gli Stati Uniti dovrebbero svilupparsi ad un tasso di poco inferiore al 3 per cento, il Giappone ed i paesi della Comunità Europea un poco sopra il 2,5 per cento; la Germania

dovrebbe crescere ad un tasso del 3 per cento.

Persistono tuttavia anche andamenti decisamente negativi. In Europa il tasso di disoccupazione non si riduce. Il problema della disoccupazione si conferma come uno degli squilibri fondamentali emersi dalla ripresa in corso e la cui correzione è condizione essenziale per la continuazione e stabilità della ripresa stessa. Nell'anno in corso i tassi di disoccupazione sul totale della forza lavoro giovanile dovrebbero far registrare i loro massimi in Spagna con circa il 43 per cento, in Italia con il 35 per cento, in Francia con il 26 per cento e nel Regno Unito con il 22 per cento.

Nonostante i mutamenti sostanziali intervenuti nei tassi di cambio, con il deprezzamento del dollaro, le dimensioni degli squilibri dei conti con l'estero di Stati Uniti, Giappone e Germania hanno raggiunto un massimo nel 1986.

Le previsioni elaborate dai principali organismi internazionali prospettano per il 1987 la prosecuzione di una espansione contenuta dell'economia mondiale, a tassi solo marginalmente superiori a quelli del 1986. La crescita del prodotto lordo nei paesi industriali dovrebbe essere di circa il 3 per cento, con un rafforzamento negli Stati Uniti, con un tasso del 3,5, mentre l'Europa resterebbe su un tasso intorno al 2,5 per cento ed il Giappone al 2,7 per cento.

Il commercio mondiale crescerebbe intorno al 3,5-4 per cento, anche se non sono da escludere, secondo qualche centro previsionale tassi lievemente più elevati.

L'inflazione dovrebbe restare sostanzialmente sui contenuti livelli del 1986.

Il prezzo del petrolio costituisce una importante incognita. Tuttavia esiste ampia concordanza nel valutare ancora debole il mercato, dato il permanere di squilibri strutturali tra offerta e domanda e la difficoltà che incontrano i paesi membri dell'OPEC sia ad accordarsi tra loro sia, soprattutto, con i produttori esterni. E' da ritenere che la politica fin qui seguita dai paesi importatori di greggio, basata sul risparmio energetico e sullo sviluppo di fonti alternative, come ha contribuito pure essa a determinare la situazione che ha portato alla caduta dei prezzi,

così potrà influire su una evoluzione moderata di tali prezzi che eviti nuovi shocks.

Nel valutare il quadro delineato occorre considerare che da un lato esso prospetta la prosecuzione, sia pure a tassi contenuti, della fase di espansione del reddito e di rallentamento dell'inflazione in atto dal 1983, dall'altro esso prospetta anche il permanere di aspetti sfavorevoli e fattori di rischio per la stessa prosecuzione della ripresa, tra i quali: il mantenimento di elevati squilibri delle bilance dei pagamenti, in particolare tra Stati Uniti, Giappone e Germania, miglioramenti dell'occupazione in Europa insufficienti a consentire una riduzione del tasso di disoccupazione, il permanere di un grave problema debitorio mondiale e di una situazione economica e sociale precaria di troppi paesi in via di sviluppo.

Le possibilità di rafforzamento della crescita e di riduzione significativa degli squilibri dipendono dall'effettiva disponibilità dei maggiori paesi a rafforzare il livello di coordinamento delle politiche economiche di cui si sono avuti segni incoraggianti a partire dall'accordo del settembre 1985 di intervento sui cambi.

Un riequilibrio duraturo delle domande interne tra i principali paesi, con maggiore espansione in quelli con avanzo dei saldi esterni, gli aggiustamenti intervenuti sui mercati dei cambi e ulteriori riduzioni coordinate dei tassi di interesse, coerenti con la riduzione dell'inflazione, consentirebbero di conseguire progressivamente nel tempo, ma sicuramente, la riduzione degli squilibri delle bilance dei pagamenti, senza dover pagare il prezzo di una recessione mondiale o dell'accentuazione delle pressioni protezionistiche o di ulteriori forti sconvolgimenti dei mercati dei cambi.

Giovandosi al pari degli altri paesi industrializzati dei favorevoli mutamenti intervenuti nel contesto internazionale, l'economia italiana ha trovato nuove opportunità per un consolidamento della ripresa produttiva. L'attuale fase espansiva è accompagnata da una attenuazione delle tensioni monetarie e da un allentamento dei vincoli, inflazione e conti con l'estero, che in passato hanno agito negativamente sulle possibilità di sviluppo del sistema. In questo quadro di graduale riequilibrio persistono

tuttavia, solo attenuati dall'attuale congiuntura favorevole, gravi problemi strutturali. In particolare, soltanto un ulteriore miglioramento del grado di competitività del nostro apparato produttivo e un'azione volta a contenere il peso crescente del debito pubblico possono consentire un proseguimento dello sviluppo tale tra l'altro da avviare un processo di graduale riassorbimento della disoccupazione.

La ripresa economica è venuta consolidandosi nel corso del 1986, ad un ritmo superiore a quello dello scorso anno. La crescita del PIL, infatti, dovrebbe essere del 2,8 per cento rispetto al 2,3 per cento del 1985.

Dal lato della domanda interna, complessivamente più sostenuta rispetto all'anno precedente, emergono un certo incremento dei consumi privati ed un aumento ancora notevole degli investimenti in macchine ed attrezzature, anche se inferiore a quello registrato nel 1985.

Il processo di rientro dell'inflazione, che nel 1985 aveva subito qualche battuta di arresto, è ripreso con incisività permettendo di raggiungere l'obiettivo iniziale del 6 per cento.

Il consolidamento del processo disinflazionistico ha comportato, nel raffronto con il 1985, una significativa riduzione dei differenziali d'inflazione con gli altri principali paesi industrializzati - favoriti anch'essi dalla diminuzione dei costi esterni - che peraltro rimangono ancora consistenti.

Grazie all'eccezionale guadagno delle ragioni di scambio i nostri conti con l'estero hanno registrato un forte miglioramento. Il saldo esportazione-importazioni di contabilità nazionale, rispetto al PIL, passa dal -2,3 per cento nel 1985 ad una percentuale positiva, anche se di poco superiore allo zero nel 1986. Il saldo delle partite correnti, negativo per 7.802 miliardi nel 1985, è stimato in un importo positivo dell'ordine degli 8.000 miliardi.

Le importazioni, nonostante una significativa diminuzione della loro elasticità rispetto al PIL, hanno registrato anche quest'anno un elevato tasso di incremento. Il tasso di crescita delle esportazioni decelera a causa dell'incerto sviluppo del commercio mondiale e di specifiche situazioni di crisi di alcuni

mercati esteri, favorevoli nel recente passato per l'export italiano. Va tuttavia rilevato che la crescita delle esportazioni è nettamente superiore a quella del commercio mondiale con un'ulteriore guadagno di quote di mercato.

Si conferma che sarà rispettato l'obiettivo del contenimento del fabbisogno pubblico entro i 110.000 miliardi. In termini di contabilità nazionale l'incidenza dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche sul PIL si riduce dal 14 per cento del 1985 al 12 per cento di quest'anno.

Tutti gli aggregati monetari e creditizi hanno registrato la tendenza ad accompagnare il processo disinflazionistico. I tassi d'interesse nominali sui titoli pubblici sono scesi mediamente di circa 4 punti, mentre è stata più moderata la riduzione del costo del denaro.

Nonostante gli ultimi tre anni di espansione economica il problema occupazionale rimane grave a testimonianza della sua natura strutturale.

Anche quest'anno gli occupati sono complessivamente in aumento (+0,7 per cento), in misura però insufficiente ad assorbire l'incremento delle forze di lavoro. Ciò ha determinato un nuovo aumento del tasso di disoccupazione.

La politica economica del Governo per il 1987, è volta ad assicurare una crescita reale del reddito intorno al 3,5 per cento, al tempo stesso indispensabile per lo sviluppo dell'occupazione e l'avvio di un graduale riassorbimento della disoccupazione, e possibile, avuto riguardo al contesto internazionale e alle potenzialità di crescita del Paese. Verrà anche perseguito l'obiettivo di riequilibrare in modo permanente e strutturale i nostri conti con l'estero, al di là dei pur consistenti miglioramenti occasionati dall'eccezionale guadagno di ragioni di scambio del 1986 e dal particolare dinamismo e flessibilità delle imprese esportatrici.

L'avanzo di bilancia corrente dei pagamenti realizzato nel 1986 e che si prospetta ancora elevato per i prossimi anni deve essere utilizzato per lo sviluppo. La saggezza della politica economica consiste nel non rischiare di sovrarispettare, per così dire, il vincolo dell'equilibrio esterno, accumulando avanzi della

bilancia dei pagamenti che sottraggono risorse reali al Paese, a danno soprattutto del maggiore sviluppo e della maggiore occupazione.

In altri termini, appare necessario e anche possibile, intensificare in ogni modo il volume degli investimenti pubblici e privati, anche a rischio di esercitare alcune pressioni sulla domanda globale e perciò sull'avanzo esterno al fine di sfruttare le circostanze favorevoli che si presentano all'economia italiana.

Il tasso di crescita degli investimenti, dopo il rallentamento di quest'anno, deve accelerare nuovamente oltre che nel senso della razionalizzazione, anche in quello dell'allargamento delle capacità produttive. Il tasso di espansione dei consumi, pur tale da assicurare una crescita del livello di benessere reale delle famiglie, deve continuare a crescere a tassi più contenuti rispetto alle altre componenti della domanda.

Nel 1987, anche se la dinamica dei prezzi internazionali sarà moderata, non ci saranno nuove spinte al ribasso dell'inflazione dal lato dei costi delle importazioni di materie prime e semilavorati. Il proseguimento della tendenza positiva dei prezzi dipenderà dai fattori interni. E' necessaria sia una dinamica del costo del lavoro in linea con il tasso programmato di inflazione - anche se con qualche guadagno di potere di acquisto corrispondente a parte degli incrementi di produttività - sia un ulteriore trasferimento ai consumatori dei benefici ottenuti dalle imprese sui costi di produzione.

Esiste nel paese una forte domanda di miglioramento e potenziamento delle infrastrutture, la cui dotazione si sta degradando. Questo richiede un rilancio della spesa pubblica in conto capitale, utilizzando al meglio le disponibilità e potenziando sia le capacità di spesa delle Amministrazioni Pubbliche, anche attraverso le necessarie modifiche di procedure sia verificando con gli appropriati strumenti la rispondenza degli interventi agli obiettivi di politica economica.

Il potenziamento degli investimenti pubblici e la loro crescita tendenzialmente superiore, in termini di cassa, alla crescita del PIL nominale, oltre che le esigenze di controllo dell'economia e maggiore allocazione del credito verso il settore delle imprese, richiedono di proseguire nell'azione di risanamento

della finanza pubblica che ha già cominciato a produrre i suoi frutti nel 1986.

Quest'azione può essere proseguita senza traumatismi controproducenti, applicando con continuità le basilari regole già approvate dal Parlamento a settembre e consistenti nel mantenimento sui livelli attuali della pressione fiscale in senso lato e nella riconduzione della dinamica della spesa corrente al netto degli interessi sugli stessi tassi di crescita dell'inflazione. In questo contesto il fabbisogno del Tesoro sarà contenuto in 100.000 miliardi.

L'obiettivo - come ricordato - è quello di far crescere il PIL in termini reali al tasso del 3,5 per cento, che è anche il tasso prospettato per il medio periodo nelle "linee programmatiche per lo sviluppo del reddito e dell'occupazione nel quinquennio 1986-90" trasmesse a maggio al Parlamento. Il PIL nominale dovrebbe crescere dell'8 per cento.

Il tasso d'inflazione, misurato dai prezzi al consumo, scenderebbe al 4 per cento.

L'occupazione dovrebbe crescere di circa 250.000 unità con una riduzione del tasso di disoccupazione, anche se contenuta.

Nel quadro programmatico, la domanda interna, prevista muoversi al tasso del 4,2 per cento, vedrebbe aumentare sia i consumi delle famiglie e quelli collettivi, sia, in misura maggiore, gli investimenti fissi, con una forte ripresa per le costruzioni ed opere pubbliche, quasi il 4 per cento, e una marcata riaccelerazione, sopra il 9 per cento, della domanda d'investimento in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto.

Il saldo esterno reale darebbe ancora un contributo negativo alla crescita del prodotto interno lordo, a causa da un lato delle difficoltà di incidere sensibilmente nel breve termine sulla elasticità delle importazioni rispetto al PIL, e dall'altro della dinamica nel complesso ancora contenuta prevista per il commercio mondiale che condiziona il tasso di espansione delle esportazioni. Nè sono da preferire forzature attraverso una politica accomodante del cambio, ove si considerino gli effetti negativi dal lato dei prezzi all'importazione, quando i prezzi internazionali, come detto, ancorchè moderati, non saranno più cedenti.

L'evoluzione delle ragioni di scambio, e l'attivo previsto per le altre partite della bilancia corrente dei pagamenti, dovrebbero consentire un saldo attivo corrente dell'ordine dei 6.000 miliardi di lire, pari allo 0,7 per cento del prodotto interno lordo.