

3. OCCUPAZIONE E RELAZIONI SINDACALI

L'andamento positivo dell'economia, anche nel 1987, non è in grado di dare i risultati di occupazione sufficienti a ridurre la disoccupazione accumulatasi negli anni precedenti e ad assorbire il nuovo flusso di offerta di lavoro.

Il permanere di questo elevato squilibrio nel mercato del lavoro è determinato, oltre che da congiunture demografiche e sociali, anche da fattori strutturali ed in particolare dalle difficoltà di sviluppo del Mezzogiorno.

Il Governo si trova, ora più che in passato, ad affrontare la sfida dell'occupazione e del Mezzogiorno - per meglio dire, dell'occupazione nel Mezzogiorno - impiegando politiche e strumenti adeguati a questo fine, mettendo in atto i programmi (ed i relativi finanziamenti) previsti, superando gli ostacoli alla loro realizzazione.

Tutte le scelte, anche quelle a carattere congiunturale, sono orientate al conseguimento di tale obiettivo, pur in presenza di vincoli da rispettare. Per le imprese private esposte alla competizione internazionale, la necessità di mantenere le posizioni di mercato impone scelte rigorose nella distribuzione del reddito ai fattori, tale da assicurare una migliore produttività in questo punto nevralgico del sistema. Per quelle private a prevalente domanda interna, il miglioramento dell'efficienza è indispensabile, per evitare che sul sistema nel suo complesso ricadano costi impropri.

Per le Amministrazioni pubbliche - superata la delicata fase dei contratti - si pone come inderogabile l'impegno a migliorare la funzionalità dei servizi resi alla collettività, rimuovendo gli ostacoli che rallentano o compromettono i risultati attesi.

3.1. - Occupazione e disoccupazione

L'evoluzione recente dell'occupazione conferma che è in atto una trasformazione profonda del sistema economico e delle attività lavorative, tale da incidere sulla quantità, sulla qualità del lavoro svolto e sugli assetti territoriali.

Dal punto di vista quantitativo, prosegue la riduzione degli addetti (soprattutto dipendenti) nell'agricoltura, nell'industria e nelle costruzioni, compensata peraltro da un più che proporzionale aumento di addetti nei servizi, privati e pubblici, destinati alle imprese e alle famiglie.

Dal punto di vista qualitativo, emergono cambiamenti nel modo di lavorare e nel tipo di rapporto di lavoro, con aspetti a volte contraddittori.

Dal punto di vista territoriale, le recenti informazioni confermano che lo sforzo compiuto è inadeguato per orientare le occasioni di impiego verso le aree nelle quali si concentra il maggior potenziale di lavoro disponibile.

Pertanto il problema della disoccupazione coincide per gran parte con quello dello squilibrio economico nel Mezzogiorno.

3.1.1 - Per la domanda di lavoro, anche alla luce delle nuove informazioni di contabilità nazionale, si delinea un quadro composito e variegato. Al 1986 il livello dell'occupazione risente, inoltre, di una fase di stagnazione (tra il 1980 e il 1983) e di una di ripresa (tra il 1983 e il 1986); tuttavia, nel complesso si è assistito ad una lenta ma continua crescita del volume dell'occupazione. In primo luogo vi è stata un'inversione di tendenza, rispetto al trend storico, nella dinamica del lavoro

dipendente e di quello autonomo. Torna a crescere negli anni ottanta il lavoro autonomo con andamenti più che compensativi, rispetto alla diminuzione del lavoro dipendente, registrata nelle imprese industriali nel periodo di crisi e di ristrutturazione (Tavv. 3.1 e 3.2). Esso può essere espressione di un nuovo modo di lavorare, del decentramento produttivo, del diffondersi di uno spirito di imprenditorialità, dell'affermarsi dei secondi lavori sia come utilizzo di specifiche professionalità, che come integrazione ai redditi personali. Questa tendenza pone problemi di distribuzione del reddito e di adeguamento dal punto di vista contributivo-fiscale.

Il declino del lavoro dipendente ha investito prevalentemente il settore industriale con un saldo negativo annuo di 200 mila unità nel primo triennio e di 120 mila nel secondo. La crescente integrazione con i settori produttori di servizi non consente di distinguere quanto di questo deflusso di occupazione si sia risolto in un incremento nei settori connessi, come i servizi alle imprese. La ristrutturazione e riorganizzazione del lavoro presenta segni di esaurimento soprattutto nella grande industria dove si manifesta la tendenza ad un riequilibrio del turn over.

In secondo luogo il sostenuto sviluppo del settore terziario ha determinato negli anni considerati la crescita dell'occupazione; la quota del settore, sul totale, ha raggiunto il 58,7 per cento. Esso comprende comparti che producono una grande varietà di servizi, e il cui sviluppo dipende da fattori diversi (Tav. 3.3).

Il comparto che si è rivelato più dinamico negli anni recenti è il settore dei servizi alle imprese, che ha registrato un aumento delle occasioni di lavoro dell'11,5 per cento all'anno, da attribuire, soprattutto, all'effetto propulsivo provocato dalle riorganizzazioni produttive. Naturalmente anche questo impulso alla crescita dell'occupazione ha avuto

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.1

L'OCCUPAZIONE NEGLI ANNI OTTANTA PER SETTORE E CONDIZIONE
(migliaia di unita' di lavoro)

OCCUPAZIONE	1980	1983	1986	1980-83		1983-86	
				variazioni assolute	variazioni medie annue percentuali	variazioni medie annue percentuali	variazioni medie annue percentuali
OCCUPAZIONE	22062	22292	22962	76.7	223.3	0.3	1.0
dipendente	15409	15186	15609	-74.3	141.0	-0.5	0.9
indipendente	6653	7106	7353	151.0	82.3	2.2	1.1
DIPENDENTI PER SETTORI							
Beni e servizi destinabili alla vendita	11763	11313	11525	-150.0	70.7	-1.3	0.6
Agricoltura	937	828	776	-36.3	-17.3	-4.0	-2.1
Industria	6584	5959	5573	-208.3	-128.7	-3.3	-2.2
in senso stretto	5325	4735	4420	-196.7	-105.0	-3.8	-2.3
costruzioni e opere pubbliche	1259	1225	1153	-11.3	-24.0	-0.9	-2.0
Servizi destinabili alla vendita	4242	4526	5176	94.7	216.7	2.2	4.6
Servizi non destinabili alla vendita	3646	3873	4084	75.7	70.3	2.0	1.8
Amministrazione pubbliche	3193	3323	3418	43.3	31.7	1.3	0.9
altri	453	549	666	32.0	39.0	6.6	6.7
INDIPENDENTI PER SETTORI							
Beni e servizi destinabili alla vendita	6653	7106	7353	151.0	82.3	2.2	1.1
Agricoltura	2057	1920	1795	-45.7	-41.7	-2.3	-2.2
Industria	1334	1379	1343	15.0	-12.0	1.1	-0.9
in senso stretto	830	818	813	-4.0	-1.7	-0.5	-0.2
costruzioni e opere pubbliche	504	561	530	19.0	-10.3	3.6	-1.9
Servizi destinabili alla vendita	3262	3807	4216	181.7	136.3	5.3	3.5
Servizi non destinabili alla vendita							
Amministrazione pubbliche							
altri							

Fonte: Istat nuova serie di contabilita' nazionale

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tavola 3.2

LE CARATTERISTICHE DEL LAVORO NEGLI ANNI OTTANTA
(migliaia di unita' di lavoro)

	1980	1983	1986	1980-83 variazioni assolute	1983-86 variazioni assolute	1980-83 variazioni percentuali	1983-86 variazioni percentuali
CARATTERISTICHE DEL LAVORO							
Regolare	17406	17378	17761	-9.3	127.7	-0.1	0.7
Irregolare	2384	2290	2264	-31.3	-8.7	-1.3	-0.4
Non dichiarato	588	532	509	-18.7	-7.7	-3.3	-1.5
Stranieri non residenti	274	443	604	56.3	53.7	17.4	10.9
Secondo lavoro	1411	1649	1824	79.3	58.3	5.3	3.4
Totale unita' di lavoro	22062	22292	22962	76.7	223.3	0.3	1.0
CARATTERISTICHE DEL LAVORO DIPENDENTE							
Regolare	13055	12760	13037	-98.3	92.3	-0.8	0.7
Irregolare	1476	1369	1294	-35.7	-25.0	-2.5	-1.9
Non dichiarato	268	238	274	-10.0	12.0	-3.9	4.8
Stranieri non residenti	274	443	604	56.3	53.7	17.4	10.9
Secondo lavoro	336	376	401	13.3	8.3	3.8	2.2
Totale unita' di lavoro dipendenti	15409	15186	15609	-74.3	141.0	-0.5	0.9
CARATTERISTICHE DEL LAVORO INDIPENDENTE							
Regolare	4351	4618	4725	89.0	35.7	2.0	0.8
Irregolare	908	921	970	4.3	16.3	0.5	1.7
Non dichiarato	319	294	235	-8.3	-19.7	-2.7	-7.2
Stranieri non residenti							
Secondo lavoro	1075	1273	1423	66.0	50.0	5.8	3.8
Totale unita' di lavoro indipendenti	6653	7106	7353	151.0	82.3	2.2	1.1

Fonte: Istat nuova serie di contabilita' nazionale

riflessi più consistenti nelle aree ad economia matura.

Altri comparti svolgono una funzione strategica per lo sviluppo economico generale e per la crescita della produttività media del sistema. Fra questi: i trasporti aerei e marittimi, le comunicazioni, il credito e le assicurazioni hanno avuto particolare rilievo per la dinamica del prodotto e della produttività, più che per il numero di unità di lavoro aggiuntive. Essi sono destinati a sostenere un ruolo preminente per lo sviluppo delle infrastrutture nel Mezzogiorno e per il rafforzamento del suo tessuto economico.

Gli altri comparti del terziario crescono in funzione della domanda di servizi da parte delle famiglie. L'occupazione nei servizi sociali vendibili ha subito nel periodo un sensibile incremento. L'occupazione si è estesa soprattutto nell'ambito dell'insegnamento e della ricerca, nella sanità, nella cultura e ricreazione. Il fenomeno può rappresentare un'esigenza di diversificazione dell'offerta di servizi, rispetto all'operatore pubblico, o il sorgere di iniziative proprie dell'attività privata quali l'insegnamento delle lingue, i corsi di informatica, ecc.

La dinamica del commercio e del turismo risulta in linea con il trend storico e, tuttavia, inferiore alla media registrata nel complesso dei servizi.

Le caratteristiche del lavoro nel terziario segnano una percentuale di lavoro autonomo e di secondo lavoro superiore a quella degli altri settori ed un'incidenza del lavoro regolare in linea con la media dell'intera economia (Tav. 3.3 e 3.4.). Il fenomeno è riconducibile alla diffusione di piccole imprese, individuali, familiari e cooperative.

Infine la prospettiva settoriale, può essere meglio compresa, con le nuove informazioni di contabilità nazionale riguardanti le caratteristiche

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.3

LE TENDENZE DEI SETTORI PRODUTTORI DI SERVIZI
(migliaia di unita' di lavoro)

	1980	1983	1986	1980-83 variazioni assolute	1983-86 variazioni medie annue percentuali	1980-83	1983-86
Servizi destinabili alla vendita							
Occupazione per SETTORI							
Commercio	2786	3064	3333	92.7	89.7	3.2	2.8
Alberghi e pubbl.esercizi	861	910	965	16.3	18.3	1.9	2.0
Trasporti (a)	1257	1350	1391	31.0	13.7	2.4	1.0
Credito e assicurazioni	350	374	399	8.0	8.3	2.2	2.2
Servizi alle imprese	727	1007	1395	93.3	129.3	11.5	11.5
Servizi sociali vendibili (b)	1009	1067	1330	19.3	87.7	1.9	7.6
Beni di recupero	514	561	579	15.7	6.0	3.0	1.1
Totale	7504	8333	9392	276.3	353.0	3.6	4.1
Occupati per CONDIZIONE							
Dipendenti	4243	4527	5176	94.7	216.3	2.2	4.6
Indipendenti	3262	3807	4216	181.7	136.3	5.3	3.5
CARATTERISTICHE DEL LAVORO DIPENDENTE							
Regolare	3547	3787	4251	80.0	154.7	2.2	3.9
Irregolare	245	213	267	-10.7	18.0	-4.6	7.8
Occupati non dichiarati	107	105	131	-0.7	8.7	-0.6	7.7
Stranieri non residenti	88	126	205	12.7	26.3	12.7	17.6
Secondo lavoro	256	296	322	13.3	8.7	5.0	2.8
CARATTERISTICHE DEL LAVORO INDIPENDENTE							
Regolare	2309	2682	2936	124.3	84.7	5.1	3.1
Irregolare	403	440	496	12.3	18.7	3.0	4.1
Occupati non dichiarati	93	84	86	-3.0	0.7	-3.3	0.8
Stranieri non residenti							
Secondo lavoro	457	601	698	48.0	32.3	9.6	5.1
Incidenza delle diverse componenti sul totale:							
lavoro dipendente	56.5	54.3	55.1				
lavoro autonomo	43.5	45.7	44.9				
sul lavoro dipendente:							
lavoro regolare	83.6	83.7	82.1				
secondo lavoro	6.0	6.5	6.2				
sul lavoro indipendente:							
lavoro regolare	70.8	70.4	69.6				
secondo lavoro	14.0	15.8	16.6				

a) il settore comprende i trasporti interni, marittimi e aerei, le attivita' connesse e le comunicazioni

b) il settore comprende servizi di insegnamento e ricerca, servizi sanitari, e ricreativi culturali

Fonte: Istat nuova serie di contabilita' nazionale

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tavola 3.4

INDICATORI QUALITATIVI DELL'OCCUPAZIONE

	1980	1983	1986
tasso di occupazione	39.1	39.2	40.1
tasso di occupazione dipendente	27.3	26.7	27.3
Incidenza delle diverse componenti sul totale dell'occupazione			
Condizione:			
lavoro dipendente	69.8	68.1	68.0
lavoro indipendente	30.2	31.9	32.0
lavoro dipendente regolare	59.2	57.2	56.8
Struttura settoriale:			
agricoltura	13.6	12.3	11.2
industria	35.9	32.9	30.1
servizi destinabili alla vendita	34.0	37.4	40.9
servizi non destinabili alla vendita	16.5	17.4	17.8
Caratteristiche del lavoro :			
Regolare	78.9	78.0	77.3
Irregolare	10.8	10.3	9.9
Non dichiarato	2.7	2.4	2.2
Stranieri non residenti	1.2	2.0	2.6
Secondo lavoro	6.4	7.4	7.9

del lavoro.

Nel complesso dell'economia, si assiste nella prima metà degli anni ottanta ad un'ampia diversificazione delle modalità di impiego (Tav. 3.2 e 3.4). Il tasso di occupazione complessivo aumenta, anche, per la presenza di una vasta gamma di posizioni lavorative, che, finora, sfuggivano ai conti economici nazionali. L'incidenza dell'occupazione dipendente per i fattori già esaminati è diminuita di circa due punti nel periodo.

Il lavoro dipendente regolare, fino ad ora considerato il nucleo centrale del mercato del lavoro, rappresenta ora il 57 per cento dell'occupazione e manifesta segni di erosione dovuti, anche alla ristrutturazione industriale degli ultimi anni.

Il lavoro irregolare (circa 10 per cento del totale), comprende: sia gli imprenditori senza licenza o non in regola con le norme fiscali, sia i dipendenti non registrati nei libri paga (apprendisti, precari, stranieri clandestini). Esso diminuisce nel complesso soprattutto tra i lavoratori dipendenti. Questo fenomeno sembra confermare la validità dei provvedimenti fiscali e di politica del lavoro che hanno consentito l'emersione di una parte del "lavoro nero".

La stessa tendenza si verifica nel lavoro non dichiarato. Esso include le posizioni lavorative a carattere occasionale che necessitano di poche giornate lavorative, in particolare, nell'agricoltura.

Aumenta inoltre il ricorso all'utilizzo di manodopera straniera.

Il fenomeno del secondo lavoro è ragguagliabile all'8 per cento delle unità lavorative a pieno tempo.

Secondo le nuove stime di contabilità nazionale questi due ultimi segmenti (stranieri non residenti e secondo lavoro) avrebbero registrato di recente una dinamica più sostenuta rispetto alle altre componenti.

Dal punto di vista territoriale si osserva che la penetrante trasformazione del sistema economico, avvenuta negli anni ottanta, ha coinvolto le aree più dinamiche del paese, presenti anche in alcune regioni del Sud, ma non ha contribuito ad un riequilibrio economico-territoriale del paese, nè ad un adeguato aumento dell'occupazione.

Gli stessi provvedimenti attuati allo scopo di incrementare la occupazione e di dare flessibilità al mercato del lavoro hanno prodotto effetti, soprattutto dove esisteva un tessuto economico più ricettivo ed una maggiore capacità di utilizzare le opportunità messe a disposizione.

3.1.2 - Questo esame delle caratteristiche dell'occupazione consente di comprendere meglio la natura e l'andamento della disoccupazione. Infatti, lo stesso aumento dell'occupazione stimola una più diffusa presenza sul lavoro: siamo di fronte all'"ipotesi del lavoratore incoraggiato" dalle maggiori occasioni di lavoro o quanto meno "non scoraggiato" dalla lunga attesa di un posto di lavoro.

Non meno importante è la diversità qualitativa tra offerta e domanda, in termini di localizzazione, di formazione culturale, di professionalità, di condizioni di lavoro.

Ne è prova il fatto che l'Italia, da paese di emigranti, è diventata paese di immigrazione; gli stranieri (siano essi regolarizzati o clandestini) svolgono in genere attività non bene accette dai connazionali. Al tempo stesso il lavoro tende a rifluire su chi già lo svolge (secondo lavoro) anzichè su chi ne è privo (disoccupato). Come risulta alla Tav. 3.2, il lavoro "regolare-dipendente" tra il 1980 e il 1986 è rimasto stazionario; il lavoro "irregolare" si diffonde, con attività precarie che vengono svolte, in parte, da persone che si dichiarano "in cerca di occupazione".

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E' inoltre significativo, che due terzi delle persone in cerca di un lavoro sia disposto a svolgere un'attività dipendente anche a part-time.

Sotto il profilo territoriale, emerge la forte concentrazione della disoccupazione nel Mezzogiorno. Tra il 1985 ed il 1986, su di un incremento di 230 mila disoccupati, 194 mila (l'84 per cento) risiedono nel Mezzogiorno.

Squilibri territoriali nel mercato del lavoro:

variazioni assolute, in migliaia, tra il 1985 e il 1986

	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
offerta di lavoro	159	192	351
domanda di lavoro	123	-2	121
squilibrio	36	194	230

Fonte: ISTAT, rilevazione sulle forze di lavoro, media delle quattro rilevazioni trimestrali

Anche all'interno del Mezzogiorno non mancano le differenze; sicchè l'ampio potenziale di lavoro, in alcune aree, si scontra con un'inadeguatezza di capacità produttive e di posti di lavoro. Non si tratta di uno squilibrio congiunturale, da risolvere con strumenti keynesiani di sostegno della domanda aggregata, ma di squilibri strutturali, che richiedono ben più complesse strategie di sviluppo.

E' anche da notare che la popolazione meridionale, mentre in passato mostrava un adattamento "passivo" che imponeva una larga estraneità, ora reagisce con una partecipazione, maggiore di quella giustificata dai nuovi

posti di lavoro, creati nelle imprese esistenti o in imprese nuove. Perciò la maggior parte della disoccupazione italiana si concentra tra i giovani e tra le donne del Mezzogiorno (Tav. 3.5).

Il cumularsi di questi due fattori (aumento del potenziale di lavoro e inadeguata crescita delle opportunità di impiego) ha determinato uno squilibrio strutturale del mercato del lavoro, la cui gravità emerge dai dati riportati nella tav. 3.5. In tutta Italia i giovani sono costretti ad accettare, all'uscita dalla scuola, lunghi tempi di attesa di un lavoro; ma tale fenomeno nel Mezzogiorno assume proporzioni doppie rispetto al Centro - Nord.

Si tratta di un potenziale di sviluppo e di crescita del paese che resta inutilizzato, con conseguenze che si produrranno nel medio periodo, soprattutto come carenza di formazione al lavoro e nel lavoro.

3.1.3 - Il Governo è impegnato a mettere in atto le politiche necessarie tese a rimuovere gli ostacoli all'impiego dei giovani e a creare nuove occasioni di lavoro, soprattutto nel Mezzogiorno.

Dal 1984 sono stati avviati interventi, aventi come obiettivo il sostegno e l'incremento dell'occupazione mediante una nuova regolamentazione del mercato del lavoro.

L'introduzione di nuove forme di rapporto di impiego (part-time, contratti a termine, salario di ingresso) si è rivelata funzionale per favorire un incontro fra domanda e offerta di lavoro. Il contratto di formazione e lavoro è stato ampiamente utilizzato per l'avvio di giovani al lavoro, anche per effetto degli incentivi economici concessi. Per ogni giovane avviato per 18 mesi l'onere a carico del bilancio dello Stato è di L. 5.500.000, come mancato introito per fiscalizzazione oneri sociali e formazione professionale. Questo tipo di contratto è utilizzato soprattutto

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.5

TASSI DI DISOCCUPAZIONE AL 1986

età	14-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	14-29 anni	30 anni e oltre	14 anni e oltre
-----	---------------	---------------	---------------	---------------	-----------------------	-----------------------

ITALIA

Complesso	43,6	30,3	14,8	26,4	4,3	11,1
-----------	------	------	------	------	-----	------

CENTRO-NORD

Per sesso

Maschi	30,8	17,4	6,4	15,1	1,9	5,3
Femmine	44,3	28,5	14,5	26,2	6,4	13,8

Per condizione

- in cerca di 1° occupazione	28,5	13,6	3,6	12,3	0,4	4,0
---------------------------------	------	------	-----	------	-----	-----

per titolo di studio

- senza titolo di studio e licenza elementare	39,7	23,6	11,4	20,0	4,1	5,1
- licenza scuola media inferiore	33,8	17,5	8,0	18,6	3,3	10,4
- licenza scuola media superiore	60,6	30,7	10,5	23,3	2,5	11,2
- laurea	-	42,9	20,2	21,5	1,8	4,3
Complesso (media)	37,5	22,7	10,0	20,3	3,4	8,5

MEZZOGIORNO

per sesso

Maschi	47,3	37,1	16,6	30,0	4,0	11,4
Femmine	65,8	57,1	37,5	51,5	11,8	27,3

Per condizione

- in cerca di 1° occupazione	38,4	30,3	12,1	24,3	1,3	8,7
---------------------------------	------	------	------	------	-----	-----

Per titolo di studio

- senza titolo di studio e licenza elementare	48,5	35,7	20,9	32,2	7,4	11,2
- licenza scuola media inferiore	52,8	37,4	20,1	35,4	5,5	20,0
- licenza scuola media superiore	83,7	62,9	29,5	48,6	5,6	23,1
- laurea	-	60,0	32,3	34,3	3,0	7,4
Complesso (media)	55,1	45,4	24,0	38,4	6,2	16,5

Fonte ISTAT: rilevazione delle forze di lavoro.

per i giovani di 19-29 anni, assunti con mansioni di operai nell'industria, o nella attività terziaria, nelle piccole e medie imprese (Tav. 3.6).

Gli effetti di questo intervento si concentrano nelle aree del Centro Nord ed interessano per ora solo marginalmente il Mezzogiorno. La mancanza di decollo di questi strumenti nel Mezzogiorno sembra dovuta a: mancanza di occasioni di lavoro; concorrenza con altri strumenti di incentivazione economica (fiscalizzazioni oneri sociali per il Mezzogiorno); concorrenza del lavoro nero sottopagato, ancora diffuso nelle piccole imprese; diffusione dell'apprendistato, in alcuni casi più conveniente per i datori di lavoro, o comunque da loro meglio conosciuto.

Per quanto riguarda il contratto part-time, esso ha favorito essenzialmente l'occupazione femminile, nelle regioni centro settentrionali e nei servizi.

Per altri provvedimenti tesi ad incrementare l'occupazione (come i giacimenti culturali, la legge per favorire una nuova imprenditorialità nel Mezzogiorno ed il piano straordinario per l'occupazione giovanile) non è agevole per ora valutare gli effetti conseguiti.

Non va dimenticato il ruolo delle Amministrazioni, nel creare nuove occasioni di lavoro. Come in tutti i paesi industrializzati, il peso dell'occupazione nelle P.A. è crescente, nonostante il persistere del sistema, avviato negli anni scorsi, del blocco delle assunzioni, cui fa riscontro una lunga serie di deroghe.

Vista la complessità di questa strumentazione, è stato proposto - in alternativa - un modello nuovo per la determinazione dei fabbisogni di personale delle P.A.- Primo cardine della nuova procedura è la conoscenza centralizzata delle carenze e delle esuberanze, tale da favorire la mobilità del personale e la sua più opportuna utilizzazione. Secondo cardine è costituito da una "programmazione" delle assunzioni, che tenga

Tab 3.6

EFFETTO DEI PROVVEDIMENTI DI POLITICA DEL LAVORO NEL 1986 E 1987

lavoratori assunti (in valori assoluti)

	Contratti di formazione e lavoro		Contratti part - time	
	1986	1987 gen.-mag.	1986	1987 gen.-mag.
Lavoratori avviati:	229.235	163.633	108.687	60.738
. Maschi	137.501	99.430	26.257	15.098
. Femmine	91.734	64.203	82.430	45.640
Settori:				
. Agricoltura operai	779	833	6	32
impiegati	265	245	96	51
. Industria operai	107.381	73.896	17.417	10.736
impiegati	32.970	23.483	12.612	7.344
. Servizi operai	40.074	33.585	43.886	24.242
impiegati	47.766	31.591	34.671	18.333
Imprese:				
fino a 49 dipendenti	164.880	117.003	75.562	44.770
da 5 a 249 dipendenti	42.501	30.663	19.435	9.840
da 250 a 499 dipendenti	11.736	9.704	8.289	3.765
d'oltre 500 dipendenti	10.118	6.263	5.401	2.363
Aree:				
Centro-Nord	221.083	150.433	100.028	56.209
Mezzogiorno	18.152	13.200	8.659	4.529

Fonte: Ministero del Lavoro.

conto al tempo stesso delle esigenze di funzionalità e di quelle di finanziabilità. Terzo cardine è rappresentato dalle procedure di reclutamento: le procedure dei concorsi, rese più snelle, possono ridurre i tempi di attesa per i giovani, con vantaggio per l'efficienza delle Amministrazioni.

Più in generale, nel Mezzogiorno si va realizzando una rete di servizi reali, che sostengano la crescita della nuova imprenditorialità e che consentano lo sviluppo, autonomo o indotto, di nuove occasioni di lavoro.

3.2. I rinnovi dei contratti privati e pubblici.

Il 1987 si presenta come un anno caratterizzato da una forte accelerazione dei consumi: tra i molteplici fattori che ne sono responsabili, si pone in primo piano il ruolo svolto dai rinnovi contrattuali privati e pubblici.

Nel corso del 1986 la contrattazione ha segnato di fatto una pausa che ha permesso di mantenere allineati all'andamento dell'inflazione gli incrementi delle retribuzioni lorde per dipendente.

Nel momento in cui sono stati conclusi i nuovi contratti, a fine '86, il clima era improntato all'ottimismo: la ripresa produttiva, i profitti ritrovati, la competitività garantita da condizioni internazionali, il rientro dell'inflazione e del deficit pubblico, tutti questi elementi sono stati determinanti nello svolgimento delle trattative.

I contratti hanno ereditato questa doppia spinta (ritardo e clima favorevole), cui si è poi aggiunta la volontà di realizzare obiettivi non

solamente di carattere economico, ma anche legati ad una migliore organizzazione e gestione del lavoro.

I rinnovi contrattuali hanno, dunque, cominciato ad esplicitare tutti i propri effetti nel corso del 1987; la dinamica retributiva tende a superare l'inflazione di diversi punti, essendosi cumulati nel 1987 aumenti di competenza dell'anno e arretrati relativi all'anno precedente.

Si è venuto così a determinare un forte impulso alla domanda interna, e un aggravio degli oneri per la competitività delle imprese e per il Bilancio dello Stato, proprio quando le condizioni esterne che avevano facilitato la ripresa sono venute meno.

3.2.1 - L'andamento delle retribuzioni negli anni ottanta.

Tra il 1980 ed il 1986 le retribuzioni lorde per dipendente nell'insieme dell'economia sono raddoppiate in termini monetari; il corrispondente potere d'acquisto reale risulta aumentato di circa 6 punti percentuali (Tav. 3.7.). Il lento, ma costante, rientro dall'inflazione ha accompagnato il contenimento dei guadagni reali dei lavoratori dipendenti. Nel 1986 le retribuzioni lorde per dipendente sono in linea con i prezzi. Un aumento (come si è detto) è previsto per il 1987.

Gli effetti di questa dinamica retributiva si possono cogliere dal versante del costo del lavoro e da quello della retribuzione.

Per il primo, ristretto il campo di osservazione ai soli settori esposti alla concorrenza estera, l'azione congiunta del contenimento salariale e della fiscalizzazione degli oneri sociali, oltre una generale

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.7

RETRIBUZIONI LORDE PER DIPENDENTE NELL'INTERA ECONOMIA

(valori assoluti in migliaia di lire)

	Retribuzioni lorde monetarie	reali	Indice costo vita	unità di lavoro dip. migliaia
--	---------------------------------	-------	-------------------------	-------------------------------------

1980	8733	8733	100.0	15409
1981	10822	9117	118.7	15409
1982	12479	9036	138.1	15337
1983	14356	9040	158.8	15186
1984	16101	9169	175.6	15254
1985	17712	9288	190.7	15542
1986	18797	9287	202.4	15609

Indici 1980 = 100

1981	123.9	104.4	118.7	99.3
1982	142.9	103.5	138.1	99.5
1983	164.4	103.5	158.8	98.6
1984	184.4	105.0	175.6	99.0
1985	202.8	106.4	190.7	100.9
1986	215.2	106.3	202.4	101.3

Variazioni % annue

1980-81	23.9	4.4	18.7	-0.7
1981-82	15.3	-0.9	16.3	0.2
1982-83	15.0	-	15.0	-1.0
1983-84	12.2	1.4	10.6	0.5
1984-85	10.0	1.3	8.6	1.9
1985-86	6.1	-	6.1	0.4

Fonte: ISTAT.

disponibilità sindacale, si è riflessa nella ritrovata volontà e capacità delle imprese di uscire dalla crisi degli anni settanta.

Conseguentemente la dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto (clup), in un quadro di prezzi in decelerazione, ha permesso un recupero da parte delle imprese di competitività e di profitti (Tav. 3.8.).

Le retribuzioni lorde per dipendente nell'industria hanno guadagnato tra il 1980 e il 1986 circa 10 punti in termini reali, con un andamento positivo nella produttività e negativo nell'occupazione. Tutti gli altri settori hanno registrato un incremento inferiore alla media, tranne i servizi non destinabili alla vendita, allineati ad essa (Tav. 3.9.).

3.2.2 - I contratti rinnovati nell'industria nel 1987

Gli elementi comuni a tutti i nuovi contratti dell'industria sono rappresentati dall'assenza della cosiddetta "moratoria" relativa alla contrattazione aziendale e dalla presenza di fenomeni di illusione monetaria. In nome della politica di contenimento salariale e di recupero di competitività delle imprese, infatti, i precedenti contratti collettivi di categoria escludevano (o limitavano) ulteriori forme di contrattazione aziendale. Tale blocco non è previsto nei contratti 1987-89.

L'illusione monetaria ha contribuito inoltre ad aumentare le rivendicazioni salariali: gli stessi importi monetari del passato, in presenza di inflazione calante, hanno provocato aumenti maggiori in termini reali. Le trattative tuttavia si sono svolte in un clima sereno, in tempi relativamente veloci ed in assenza di esplicite mediazioni governative. Risolta la lunga controversia sull'indicizzazione delle retribuzioni con la modifica della scala mobile del 1986, risolto il problema dei decimali, i nuovi contratti hanno visto le parti sociali affrontare questioni più

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.8

RETRIBUZIONI, COSTI E PROFITTI NELL'INDUSTRIA IN SENSO STRETTO
(Variazioni percentuali sull'anno precedente)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Retribuzioni lorde di fatto per dipendente (a)	23,0	15,7	16,1	14,9	10,5	6,4
Retribuzioni lorde di fatto per dipendente in termini reali (b)	3,6	-0,5	0,9	3,9	1,8	0,3
Costo del lavoro per dipendente	21,2	17,6	17,0	13,9	11,7	8,4
Prodotto per addetto (c)	3,3	1,0	2,4	8,2	2,7	4,3
Costo del lavoro per unità di prodotto	17,3	16,4	14,3	5,3	8,8	3,9
Deflatore del valore aggiunto	14,5	16,2	13,8	8,9	8,8	6,7
Profitti per unità di prodotto (d)	-2,4	-0,1	-0,4	3,4		2,7

(a) Al lordo dell'IRPEF e dei contributi sociali a carico del lavoratore.

(b) Deflazionate con l'indice dei prezzi al consumo delle famiglie operai-impiegati.

(c) Valore aggiunto al costo dei fattori, ai prezzi 1970 per unità di lavoro.

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

Fonte: ISTAT.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.9

REDDITI INTERNI DA LAVORO DIPENDENTE

	1980	1983	1986	1980-83	1983-86
				variaz. %	medie annue

Costo del lavoro
per dipendente
(migliaia di lire correnti)

Agricoltura	6909	11415	14915	18.2	9.3
Industria in senso stretto	12293	20501	28258	18.6	11.3
Costruzioni	9797	16090	21029	18.0	9.3
Servizi destinabili alla vendita	12989	20665	26250	16.7	8.3
Servizi non destinabili alla vendita	12295	20698	27190	19.0	9.5
Totale	11954	19749	26115	18.2	9.8

Retribuzione lorde
per dipendente
(migliaia di lire correnti)

Agricoltura	6402	10382	13534	17.5	9.2
Industria in senso stretto	8 79	14552	19676	18.2	10.6
Costruzioni	7203	11856	15066	18.1	8.3
Servizi destinabili alla vendita	9107	14532	18680	16.9	8.7
Servizi non destinabili alla vendita	9315	15547	20045	18.6	8.8
Totale	8733	14356	18797	18.0	9.4

Unità di lavoro
dipendente (migliaia)

Agricoltura	937	828	776	-4.0	-2.1
Industria in senso stretto	5325	4735	4420	-3.8	-2.3
Costruzioni	1259	1225	1153	-0.9	-2.0
Servizi destinabili alla vendita	4242	4526	5176	2.2	4.6
Servizi non destinabili alla vendita	3646	3873	4084	2.0	1.8
Totale	15409	15186	15609	-0.5	0.9

direttamente inerenti il sistema produttivo.

Gli aspetti più interessanti di questa tornata contrattuale sono: la riapertura del ventaglio parametrico, la volontà di ridurre gli automatismi di anzianità, la messa in discussione del sistema di inquadramento per operai, quadri intermedi, ed impiegati, la ricerca di soluzioni organizzative efficienti.

Sul piano strettamente retributivo gli aumenti concessi superano l'inflazione prevista nel corso del triennio 1987-89, in particolare nel 1987. Infatti gli aumenti maggiori scattano nel primo anno di vigenza contrattuale. Inoltre sempre nel 1987 sono state concesse le indennità "una tantum" tese a compensare il ritardo della contrattazione relativa al 1986.

Se si passa a valutare il riflesso dei nuovi contratti sul versante del costo del lavoro, l'onere per le imprese sale, determinando una divaricazione tra l'andamento delle retribuzioni e quello del costo. Infatti a fattori normativi, quali i nuovi modi di operare della fiscalizzazione degli oneri sociali, si sono aggiunti fattori contrattuali, in particolare la riduzione dell'orario di lavoro.

Il quadro d'insieme che emerge dopo i contratti dell'industria, dunque, è quello di un settore dinamico che affronta i nuovi problemi organizzativi e produttivi. Terminato il ciclo legato alle operazioni (non indolori soprattutto in termini di occupazione) di ristrutturazione e riconversione, le imprese industriali tornano a distribuire incrementi di produttività ai propri dipendenti, in cambio di maggiore efficienza e professionalità.

Tuttavia, la mutata situazione internazionale, il calo della domanda estera, la perdita di competitività delle esportazioni ripropongono nel 1987 e per il 1988 il problema di una migliore disciplina dei redditi da lavoro, in linea con gli andamenti della produttività.

3.2.3 - La contrattazione pubblica.

Nella P.A. l'efficienza e la professionalità sono obiettivi preminenti da raggiungere.

La domanda di servizi pubblici è in continua evoluzione, non solo dal punto di vista quantitativo, ma soprattutto della qualità. Lo sviluppo di servizi privati alternativi o paralleli a quelli pubblici ne dà conferma.

La contrattazione pubblica (relativa agli anni 1985 - 87) si è svolta interamente nell'ambito normativo disciplinato dalla legge n. 93 del 1983, il cui fine dichiarato è il miglioramento della funzionalità della P.A.-

Gli strumenti messi a disposizione della legge 93 (e successivi decreti attuativi), sono: l'utilizzo del contratto in luogo dell'atto normativo in materie che richiedono elasticità e flessibilità degli interventi; l'omogenizzazione e perequazione delle posizioni giuridiche ed economiche dei dipendenti; nello stesso tempo l'individuazione di comparti di contrattazione le cui specificità vanno salvaguardate in relazione al miglior funzionamento dei servizi offerti ; l'inserimento della spesa per la contrattazione nel quadro delle compatibilità economiche previsto dalla manovra finanziaria in atto.

Si sottolinea inoltre che l'avvio delle trattative è stato preceduto da un protocollo d'intesa (25/7/1986) tra il Governo e le OO.SS. in cui le parti si impegnavano, rispettivamente, ad adottare norme di condotta delle amministrazioni uniformi e corrette nella contrattazione ed a siglare codici di autoregolamentazione dello sciopero, che tutelino servizi essenziali e riducano i disagi degli utenti.

L'uso contemporaneo di tutti questi strumenti caratterizza la tornata contrattuale che si è andata chiudendo nel corso del 1987.

In primo luogo i contratti hanno affrontato problemi di organizzazione del lavoro, attraverso l'introduzione o la modifica di istituti quali la turnazione, il part-time, il tempo determinato, i recuperi, la flessibilità. Si è così avviata la soluzione di questioni annose e complesse derivanti dalla stratificazione successiva di norme legate alla concezione autoritativa della P.A., e di norme partecipative legate all'aumentato potere di autotutela dei dipendenti pubblici. Si è cercato di dare maggiore rilievo alle esigenze di qualità, rapidità, puntualità dell'utente dei servizi pubblici.

Questi contratti non hanno potuto modificare profondamente la situazione preesistente, che interessa oltre 3 milioni di dipendenti e che al suo interno presenta posizioni molto variegate, ma certamente hanno posto importanti premesse per gli anni a venire, sia attraverso la contrattazione decentrata che attraverso l'incentivazione alla produttività. Questi due istituti in particolare sono destinati ad incidere sulla qualità delle prestazioni offerte dalla P.A.: il primo permettendo a ciascun servizio di organizzarsi in modo più funzionale; il secondo stimolando la ricerca di soluzioni più efficaci in relazione all'attività da svolgere.

Inoltre i contratti hanno affrontato i problemi legati ad una maggiore valorizzazione della professionalità. La riapertura dei ventagli parametrici (che i settori privati avevano già compiuto con i loro strumenti contrattuali) si era ormai resa necessaria dopo l'appiattimento determinato per un decennio dall'indicizzazione automatica delle retribuzioni. La riparametrazione ha senz'altro comportato un notevole onere aggiuntivo per la spesa complessiva dei contratti rispetto a quanto previsto per mantenere invariato il potere d'acquisto. A questo proposito, l'accordo intercorso tra Governo e OO.SS. il 4 novembre 1986, in sede di

definizione del disegno di legge per la finanziaria 1987, quantificava tale onere in 1.500 miliardi. Tuttavia non si poteva impostare un discorso di maggiore efficienza nei servizi pubblici senza dare spazio a figure di professionalità elevata od emergente. D'altra parte ai maggiori aumenti contrattuali hanno corrisposto riduzioni di meccanismi automatici della contingenza (indennità integrativa speciale) dopo la riforma del 1986, degli scatti di anzianità (conteggiati in cifra fissa e "congelati" per gli anni di vigenza contrattuale) ed una revisione delle indennità accessorie.

In terzo luogo questi contratti hanno presentato elementi particolarmente innovativi in alcuni comparti, quali la scuola, la sanità e la ricerca.

In particolare, nel comparto sanità si è dato spazio alla cosiddetta "area contrattuale medica", legando le rivendicazioni economiche e normative dei medici al miglioramento delle loro prestazioni, alla scelta per il tempo pieno ed alla garanzia di una migliore reperibilità e presenza sul posto di lavoro.

Il notevole aumento delle retribuzioni del personale medico, che avevano risentito in modo particolare del processo di appiattimento registrato negli anni passati, ha naturalmente avuto effetti di imitazione per l'aumento al restante personale.

Per la ricerca, invece, si è trattato del primo contratto distinto dal parastato. E' stato possibile - pur in carenza di una adeguata normativa - delineare un profilo del ricercatore e della sua carriera. D'altra parte, per rendere più omogenei i trattamenti del personale di diversa provenienza contrattuale è stato necessario ricorrere a norme di primo inquadramento, di cui si sottolinea la complessità.

Infine, i contratti hanno un riflesso sulla finanza pubblica da un lato e sulla capacità di consumo dei dipendenti dall'altro.

Per il primo aspetto, l'onere per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, previsto (ex l. 93/83) dalla legge finanziaria per il 1987, è stato successivamente ampliato con atti aventi forza di legge, onde tener conto delle esigenze intervenute in corso di trattativa ed in precedenza non previste; il contratto della scuola e quello della sanità hanno necessariamente richiesto disponibilità aggiuntive.

Si sottolinea come l'onere dei contratti sia distribuito in modo non omogeneo tra gli anni interessati ai rinnovi che si riferiscono al 1985-87, dal punto di vista degli effetti giuridici ed al 1986-87, fino a giugno del 1988, dal punto di vista degli effetti economici.

Di conseguenza nel 1987 si è venuto a cumulare sul Bilancio dello Stato in termini di cassa l'onere relativo sia al 1986 che al 1987.

Il risvolto di questo sfasamento tra dati di cassa e dati di competenza è stato un forte aggravio per la finanza pubblica nel 1987, in un anno in cui il nodo del deficit pubblico torna ad essere determinante. Va tuttavia ricordato che nel 1988 con la ritrovata coincidenza tra dati di cassa e di competenza si verificherà l'allineamento degli oneri contrattuali al quadro di compatibilità finanziarie stabilite.

Confrontando la retribuzione del 1987 con quella del 1986, anno nel quale le retribuzioni pubbliche sono cresciute per il solo operare automatico della indicizzazione, naturalmente si ottiene un incremento molto elevato, superiore all'inflazione prevista di diversi punti.

Gli aumenti retributivi previsti per il 1988 rientrano di massima nei limiti dell'inflazione programmata .

4. IL SETTORE PUBBLICO.

4.1 Evoluzione del conto delle Amministrazioni Pubbliche in Italia e negli altri principali paesi.

Nonostante che nel 1987 l'azione di graduale risanamento della finanza pubblica abbia incontrato delle difficoltà, si è registrata ugualmente un'ulteriore riduzione dell'incidenza del fabbisogno del Tesoro sul PIL con un miglioramento di un punto percentuale rispetto al 1986 (tav. 4.1).

L'evoluzione registrata trova origine più dall'andamento delle entrate, che da quello delle uscite. Le prime, favorite dalla migliorata congiuntura economica e dal perdurare di alcuni effetti relativi ai provvedimenti presi nel 1986, hanno assicurato un aumento della quota sul PIL del gettito tributario ed una stabilizzazione dell'incidenza sul PIL del gettito contributivo sui livelli degli anni precedenti.

Dal lato della spesa è proseguita l'azione di controllo, sia pure con minore incisività. La sua dinamica, appesantita dagli effetti dei rinnovi contrattuali dei pubblici dipendenti e da un rialzo del tassi di interesse nella seconda parte dell'anno, se da un lato non ha provocato un peggioramento del rapporto rispetto al PIL, in realtà si è collocata decisamente al di sopra del livello programmato.

Le spese di conto capitale hanno mantenuto pressochè invariata la quota percentuale sul PIL, con un lieve rallentamento rispetto all'obiettivo indicato.

Tali andamenti si possono apprezzare meglio in un confronto, sia pur molto sintetico, fra l'evoluzione della finanza pubblica in Italia e quella

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.1. - CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(miliardi di lire)

	1986	variaz.%	1987 (a)
ENTRATE CORRENTI	350432	10.2	386300
Imposte dirette	115158	13.4	130600
Imposte indirette	81961	12.0	91800
Contributi sociali	124764	9.7	136900
effettivi	110984	10.1	122200
figurativi	13780	6.7	14700
Altre	28549	-5.4	27000
di cui: condono edilizio	4200	-59.5	1700
 USCITE CORRENTI	 407446	 8.3	 441300
Consumi collettivi	144403	10.9	160200
di cui: reddito lav. dip.	104068	12.1	116700
consumi intermedi	42164	8.6	45800
Prestazioni sociali	153447	9.0	167300
Contrib. alla produzione	26405	11.7	29500
Interessi	75685	0.0	75700
Altre	7506	14.6	8600
 SALDO CORRENTE	 -57014		 -55000
 ENTRATE C/CAPITALE	 3486	 9.0	 3800
 USCITE C/CAPITALE	 46539	 5.9	 49300
Investimenti fissi	29955	4.5	31300
Altre	16584	8.5	18000
 SALDO C/CAPITALE	 -43053		 -45500
 INDEBITAMENTO NETTO	 -100067		 -100500
in % del PIL	11.2		10.4
=====			
FABBISOGNO DI CASSA DEL TESORO (b)	-108955		-107000
in % del PIL	12.2		11.2

(a) Preconsuntivo

(b) Al netto delle regolazioni debitorie pregresse

dei principali paesi industriali, riferito alle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale.

In tale prospettiva è opportuno innanzi tutto rilevare come la revisione delle serie di contabilità nazionale, operata a marzo dall'ISTAT, ha interessato anche il conto delle amministrazioni pubbliche. Tale nuova edizione, pur presentando numerose modifiche che incidono sull'entità delle singole componenti del conto, non impedisce tuttavia di cogliere le diverse dinamiche alla base dell'andamento della finanza pubblica in Italia e negli altri paesi.

L'evoluzione degli ultimi anni evidenzia una tendenza al contenimento dell'indebitamento per l'Italia, gli Stati Uniti e il Regno Unito, mentre una relativa stabilizzazione del disavanzo è riscontrabile in Francia. La Germania e il Giappone, dopo una riduzione del disavanzo fino al 1986, mostrano nel 1987 un aumento della quota relativa sul PIL (Tav. 4.2). Va osservato che, relativamente al Giappone, i dati del 1987 di fonte OCSE non incorporano ancora la manovra fiscale che dovrebbe portare già da quest'anno ad un aumento del deficit rispetto al PIL.

L'esame dell'indebitamento al netto degli interessi indica implicitamente come il costo del servizio del debito in Italia sia stato il maggiore responsabile della dilatazione del disavanzo pubblico, superiore a quello registrato in tutti gli altri paesi.

Di fronte al problema del debito pubblico la risposta della politica di bilancio negli ultimi anni è stata per quasi tutti i paesi quella di decurtare la spesa anzichè di incrementare il prelievo fiscale.

Allo stesso tempo la ripresa sia pure moderata della crescita economica ha favorito il contenimento del deficit tramite l'aumento conseguente del gettito tributario oltre che la riduzione delle erogazioni legate al ciclo congiunturale, come le indennità di disoccupazione. A tale

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.2. - Saldi della Pubblica Amministrazione
(In percentuale del PIL)

P A E S I	1980	1983	1984	1985	1986	1987 (a)
A) Indebitamento netto						
Stati Uniti	-1.3	-3.8	-2.7	-3.4	-3.3	-2.7
Giappone	-4.4	-3.7	-2.1	-0.8	-0.9	-0.9
CEE (b)	-3.4	-5.2	-5.3	-5.1	-4.9	-4.6
Germania	-2.9	-2.5	-1.9	-1.1	-1.2	-1.7
Francia	0.2	-3.1	-2.9	-2.6	-2.9	-2.8
Regno Unito	-3.5	-3.7	-3.9	-2.8	-3.2	-2.4
Italia	-8.5	-10.7	-11.5	-12.3	-11.2	-10.4
B) Indebitamento netto al netto degli interessi						
Stati Uniti	0.1	-1.9	-0.5	-0.9	-0.9	-0.4
Giappone	-1.3	0.5	2.4	3.7	3.7	3.8
CEE (b)	-0.2	-0.7	-0.5	-0.1	0.2	0.3
Germania	-1.0	0.5	1.1	1.9	1.8	1.2
Francia	1.8	-0.5	-0.2	0.2	-0.1	0.0
Regno Unito	1.2	1.0	1.0	2.2	1.5	2.0
Italia	-3.1	-3.1	-3.4	-4.2	-2.8	-2.6

(a) Previsione

(b) 1980: esclusi Irlanda Portogallo Grecia

Fonte: OCSE, CEE e, per l'Italia, Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese

andamento spontaneo l'Italia ha affiancato anche manovre fiscali attraverso l'assunzione sia di misure strutturali sia di provvedimenti una tantum.

L'analisi delle singole componenti del conto evidenzia dal lato delle entrate correnti, dinamiche contrapposte all'interno dell'area CEE, in crescita in Italia e in progressivo calo negli altri paesi membri. In aumento è risultata negli ultimi anni la quota di entrate correnti sul PIL negli Stati Uniti e in Giappone (Tav. 4.3). Tali andamenti derivano per l'Italia e gli Stati Uniti dalla sottostante evoluzione della componente diretta del gettito tributario, mentre, relativamente ai contributi sociali la quota sul prodotto lordo è rimasta pressochè stabile in tutte le economie e soltanto in Giappone in lieve aumento.

Dal lato delle spese l'azione di controllo ha fatto sentire i suoi effetti anche sulla parte meno discrezionale della spesa, quella corrente, determinando in alcuni paesi come Germania e Regno Unito una prosecuzione del ridimensionamento in atto da 3 - 4 anni in altri come Stati Uniti, Francia e Italia un'arresto alla crescita (Tav. 4.4).

La spesa in conto capitale comprensiva degli investimenti diretti e dei trasferimenti netti, dopo una consistente riduzione all'inizio degli anni '80, ha mantenuto negli ultimi anni una relativa stabilità nella generalità dei paesi. In Italia tale andamento, connesso con un ampliamento della quota in rapporto al PIL destinata ai trasferimenti, ha comportato nell'ultimo biennio una riduzione relativa delle erogazioni per investimenti diretti (Tav. 4.5).

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.3. - Entrate correnti delle Amministrazioni Pubbliche
(In percentuale del PIL)

P A E S I	1980	1983	1984	1985	1986	1987 (a)
A) Entrate correnti totali						
Stati Uniti	32.8	31.2	31.2	31.7	31.9	32.5
Giappone	27.6	29.8	30.4	31.1	31.4	31.8
CEE	40.9	43.5	43.7	43.9	43.5	43.3
Germania	45.4	45.8	46.1	46.1	45.3	45.1
Francia	46.6	48.9	49.8	49.9	48.9	48.7
Regno Unito	39.7	41.6	42.0	42.0	40.9	40.5
Italia	33.1	38.1	38.0	38.5	39.2	39.8
B) Imposte dirette						
Stati Uniti	16.3	14.3	14.2	14.5	14.7	15.4
Giappone	10.8	11.6	11.8	12.1	11.9	11.8
CEE	11.3	12.2	13.3	12.4	12.3	12.2
Germania	12.7	12.0	12.1	12.5	12.2	12.2
Francia	8.6	9.1	9.3	9.3	9.5	9.5
Regno Unito	13.4	14.3	14.7	14.8	14.1	13.8
Italia	9.6	12.4	12.7	13.0	12.9	13.5
C) Imposte indirette						
Stati Uniti	8.2	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3
Giappone	7.4	7.4	7.7	7.8	8.0	8.1
CEE	12.5	13.0	13.1	12.9	13.0	13.0
Germania	13.1	12.8	12.9	12.5	12.2	12.1
Francia	14.7	14.7	15.1	15.1	14.6	14.4
Regno Unito	15.8	16.3	16.4	16.2	16.5	16.5
Italia	8.6	9.2	9.3	9.0	9.2	9.5
D) Contributi sociali						
Stati Uniti	8.3	8.6	8.7	8.9	8.9	8.9
Giappone	7.3	8.2	8.1	8.2	8.5	8.7
CEE	13.7	14.8	14.7	14.6	14.5	14.6
Germania	16.8	17.3	17.4	17.4	17.3	17.5
Francia	20.2	21.5	21.8	21.8	21.4	21.4
Regno Unito	6.1	6.9	7.0	6.9	6.9	7.0
Italia	12.7	14.1	13.7	13.7	14.0	14.1

(a) Previsioni

Fonte: OCSE, CEE e, per l'Italia, Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese

Tavola 4.4. - Spese correnti delle Amministrazioni Pubbliche
(In percentuale del PIL)

P A E S I	1980	1983	1984	1985	1986	1987 (a)
Stati Uniti	32.6	35.0	33.9	35.1	35.3	35.2
Giappone	24.9	27.4	27.1	26.8	27.3	27.7
CEE	40.4	44.8	45.1	45.2	44.8	44.5
Germania	43.0	44.4	44.1	43.4	42.9	43.1
Francia	46.6	48.9	49.0	49.9	48.9	48.7
Regno Unito	40.3	42.5	43.2	42.4	41.9	40.9
Italia	37.6	44.9	45.2	45.3	45.6	45.5

(a) Previsioni

Fonte: OCSE, CEE e, per l'Italia, Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.5. - Spese di conto capitale delle Amministrazioni Pubbliche.
(In percentuale del PIL)

P A E S I	1980	1983	1984	1985	1986	1987 (a)
A) Spese nette di conto capitale						
Stati Uniti	1.4	1.2	1.2	1.4	n.d.	n.d.
Giappone	7.6	6.6	6.0	5.8	n.d.	n.d.
CEE	4.0	3.9	3.9	3.8	3.5	3.6
Germania	5.4	4.0	4.0	3.8	3.7	3.8
Francia	3.4	3.4	3.3	3.0	3.1	3.1
Regno Unito	2.9	2.7	2.7	2.4	2.3	2.1
Italia	4.0	3.9	4.3	5.5	4.8	4.7
B) Investimenti diretti						
Stati Uniti	1.8	1.4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Giappone	6.1	5.5	5.1	4.8	4.7	4.7
CEE	3.0	2.8	2.8	2.7	2.6	2.7
Germania	3.6	2.5	2.4	2.3	2.4	2.5
Francia	3.0	3.1	3.1	3.0	3.0	3.0
Regno Unito	2.4	2.0	2.0	2.0	2.1	2.0
Italia	3.2	3.7	3.5	3.7	3.3	3.2

(a) Previsioni

(b) 1980: esclusi Irlanda, Portogallo e Grecia

Fonte: OCSE, CEE e, per l'Italia, Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese

Tavola 4.6. - Occupazione nelle Amministrazioni Pubbliche
(In percentuale dell'occupazione totale)

P A E S I	1980	1983	1984	1985
Stati Uniti	16.5	16.4	15.9	15.8
Giappone	6.7	6.6	6.6	6.4
CEE	16.3	17.3	17.4	17.5
Germania	14.9	15.9	15.9	16.0
Francia	15.6	16.8	17.3	17.8
Regno Unito	21.1	22.4	22.0	21.8
Italia	14.5	14.9	15.0	14.9

Fonte: OCSE e, per l'Italia, Relazione Generale sulla
Situazione Economica del Paese

4.2 La manovra di finanza pubblica

Il fabbisogno del settore statale nel 1987 è previsto entro gli stessi valori di quello del 1986, con uno scostamento di 9.000 miliardi rispetto all'obiettivo stabilito nella Relazione Previsionale dello scorso anno. In rapporto al PIL risulta tuttavia in diminuzione di un punto percentuale.

La causa principale del mancato obiettivo di 100.000 miliardi per il fabbisogno 1987 è da ricercare nella incompleta attuazione della programmata manovra di finanza pubblica, in relazione anche alle note vicende politiche che hanno impedito l'adozione di tempestive misure di controllo dell'evoluzione di taluni grandi aggregati di spesa.

Sono, così, risultati inadeguati i positivi effetti di trascinamento dispiegati nel 1987 da taluni aumenti delle aliquote contributive, nonché dalle maggiorazioni delle tariffe dei servizi pubblici e dai provvedimenti per il recupero dei crediti contributivi, tutti adottati nel 1986.

Giova altresì ricordare che il processo di rientro della finanza pubblica, che era stato agevolato lo scorso anno da una favorevole congiuntura internazionale, soprattutto, per la diminuzione del prezzo del greggio, non ha trovato nel 1987 altrettante favorevoli condizioni.

Gli aspetti essenziali che hanno caratterizzato il bilancio 1987 si rinvencono principalmente nel rinnovo dei contratti del pubblico impiego, nell'articolata politica degli investimenti delineata con la legge finanziaria 1987 e, infine, nella gestione dei tassi di interesse sul debito pubblico.

Il rinnovo dei contratti del pubblico impiego per il triennio 1986-88 ha comportato l'imputazione a carico del bilancio 1987 anche della "tranche" dei miglioramenti relativi al 1986 ma ha dato altresì, sotto il

profilo strutturale, importanti indicazioni sulla determinazione degli organici, la mobilità del personale, l'estensione dell'orario giornaliero per favorire gli utenti, i progetti occupazionali e i progetti di produttività, rivedendo nel contempo i criteri di progressione automatica delle carriere attraverso l'affievolimento degli attuali automatismi legati all'anzianità e la valorizzazione della professionalità.

Per quanto riguarda, invece, la politica degli investimenti, l'attività di spesa è stata indirizzata verso i settori delle infrastrutture e in genere dove l'intervento privilegia maggiormente l'occupazione.

I cospicui interventi decisi a favore del Mezzogiorno, quelli miranti allo stimolo della ricerca e dell'innovazione, all'incentivazione del risparmio energetico, al finanziamento del fondo investimento e occupazioni (FIO), la viabilità di grande comunicazione, i trasporti ferroviari, la ricostruzione e la rinascita delle zone terremotate ed, infine, quelli a favore delle imprese esportatrici (attraverso il Mediocredito) hanno contribuito a elevare il tasso di sviluppo della nostra economia al di sopra di quello previsto per i principali paesi industriali.

Infine, per la gestione del debito pubblico si deve ricordare che, per effetto dei meccanismi di indicizzazione dei certificati di credito del Tesoro (CCT), la maggior parte della spesa per interessi risulta determinata dall'andamento dei tassi di interesse dell'anno precedente. Così, la riduzione di 4 punti dei tassi realizzata nel 1986 ha consentito la stabilizzazione della spesa per interessi del 1987 allo stesso livello in termini assoluti di quello dell'anno precedente ed una diminuzione, quindi, in termini percentuali rispetto al PIL. Per contro, l'arresto della discesa dell'inflazione nel 1987, l'aumento dei tassi reali dal luglio 1987 e l'applicazione della seconda quota del 6,25 per cento dell'imposta sugli interessi dei titoli pubblici a partire dal settembre dello stesso anno,

comporteranno una sensibile risalita dell'onere per il servizio del debito nel 1988.

La politica di bilancio per il 1988, risulta influenzata da taluni importanti fattori, nel frattempo intervenuti, che hanno reso necessaria la revisione del tracciato di rientro della finanza pubblica nel prossimo triennio.

La rivalutazione del PIL effettuata dall'ISTAT nella Relazione generale sulla situazione economica del paese per il 1986, la maggiorazione di circa un punto in media annua del tasso di inflazione previsto per il 1987 e per il 1988, nonché la rideterminazione della spesa per interessi al lordo dell'imposta sui titoli pubblici introdotta con il provvedimento del settembre 1986, hanno richiesto la rimodulazione del processo di rientro. Tale revisione dovrebbe, in particolare per il 1988, comportare una riduzione del fabbisogno complessivo di circa un punto (-0,7) in termini di PIL rispetto al 1987, e la sua stabilizzazione in valori assoluti sullo stesso ammontare del 1987.

In concreto, le regole per il bilancio 1988 riguardanti la crescita delle spese correnti e di quelle in conto capitale rimangono sostanzialmente le medesime di quelle stabilite con il documento programmatico 1987-89. Sul versante delle entrate, anche al fine di avvicinare la struttura del nostro prelievo a quello medio europeo è stata avviata una serie di interventi strutturali, volti da un lato a spostare il carico tributario dal comparto della imposizione diretta a quella indiretta e, dall'altro, a realizzare consistenti misure di sgravio IRPEF e dei contributi di malattia sia per la parte a carico delle persone fisiche che dei datori di lavoro.

La manovra complessiva per il 1988, articolata nella legge finanziaria e nei provvedimenti di settore funzionalmente collegati, mira non solo a riconsiderazioni normative da cui conseguono diretti riflessi finanziari,

ma altresì alla correzione di strumenti, modalità e procedure di organizzazione e funzionamento delle amministrazioni e degli enti per una più efficiente gestione dei servizi erogati.

Altro peculiare aspetto della manovra è quello di mirare a rendere più rigorosa l'applicazione dell'articolo 81 della costituzione e quindi la definizione della copertura dei provvedimenti di spesa.

Nel bilancio di competenza 1988 viene, allo scopo, ridimensionato il fondo globale di parte corrente e perciò nuove spese richiederanno una copertura effettiva attraverso il reperimento di entrate o di risparmi della stessa entità.

In particolare, per i settori caratterizzati da un forte potenziale di deficit è stato proposto il ridimensionamento degli andamenti tendenziali attraverso il contenimento delle previsioni. Sono state altresì predisposte norme severe di risanamento delle gestioni.

Si è operato, così, un severo ridimensionamento del disavanzo corrente di competenza in modo da avvicinare il più possibile la competenza ai flussi di cassa, riducendo una divaricazione che è una delle fonti della lievitazione e della ingovernabilità del fabbisogno.

Sul lato della spesa in conto capitale, invece, si è inteso aumentare il potenziale di spesa nei settori prioritari, autorizzando per il triennio 1988-90 un volume di investimenti diretti o indiretti per un valore di circa 100.000 miliardi, che va ad aggiungersi agli imponenti stanziamenti già contemplati nella legge finanziaria 1987.

Di rilievo, in particolare, risultano gli interventi nel comparto delle opere pubbliche, dei trasporti, della tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale, della ricostruzione e dello sviluppo delle aree colpite da calamità naturali, della ricerca scientifica e tecnologica per lo sviluppo del Mezzogiorno.

4.3 La politica tributaria

Con l'anno 1987 è entrata in vigore la revisione delle aliquote dell'imposta sulle successioni e donazioni, varata con legge 17 dicembre 1986, n. 880. La precedente normativa era ferma all'inizio del 1976 e quindi si era resa necessaria questa revisione in considerazione del forte aumento in termini monetari dei beni patrimoniali oggetto di successione e donazione, in conseguenza dell'alto tasso di inflazione che ha caratterizzato tutto il periodo dal 1976 al 1984, con valori sempre a due cifre culminante nel 21 per cento nell'anno 1980. La nuova tariffa ha notevolmente allargato gli scaglioni e ridotte le aliquote.

La tassazione dei titoli pubblici, varata nel 1986 dopo lunghe riflessioni da parte del mondo politico con non pochi contrasti, introdotta in misura ridotta con aliquota del 6,25 per cento fino al 31 agosto dell'anno in corso ed elevata al 12,50 per cento dal 1° settembre, dà un notevole contributo al gettito: 1.400 miliardi nel 1987 e sono previsti 2.100 miliardi nel 1988.

Nei primi mesi dell'anno era stata avvertita la necessità da parte del Governo di una nuova manovra dell'Irpef nell'intento di favorire particolarmente i lavoratori dipendenti e i redditi minori. Tale manovra, approvata prima della fine della legislatura, prevedeva uno sgravio in termini di cassa per il 1988 di 4.850 miliardi fra revisione della curva, aumento delle detrazioni e riduzione del peso dell'Ilor per i redditi delle imprese minori.

Con la ripresa della nuova legislatura uno dei primi impegni del Governo è stato quello di riproporre la manovra Irpef, con alcuni miglioramenti, nonostante la pesante situazione di bilancio per la forte dilatazione della spesa, soprattutto nei settori della sanità e del pubblico

impiego per il rinnovo dei contratti, che ha fatto aumentare il fabbisogno previsto inizialmente in 100.000 miliardi (oggi stimato in 109.000 miliardi) nonostante il notevole aumento delle entrate fiscali rispetto a quelle previste.

Le entrate tributarie in bilancio, infatti, erano previste in 203.684 miliardi. L'andamento del gettito nei primi sette mesi dell'anno ha presentato una tendenza espansiva di molto superiore a quella prevista, tale da fare sperare maggiori entrate per circa 11.000 miliardi. In particolare, registra una crescita molto forte l'imposta sul valore aggiunto con un tasso a tutto luglio del 16,1 per cento. Alla particolare crescita dei consumi, c'è da aggiungere il maggiore gettito dovuto al recupero della minore imposta pagata sulle importazioni nell'anno precedente in relazione alla diminuzione del valore delle importazioni stesse per effetto del deprezzamento del dollaro e del forte calo del prezzo del petrolio. Inoltre, un contributo positivo va registrato dalla ripresa del flusso dell'IVA sulle importazioni dal mese di marzo in poi in seguito ad un aumento delle stesse. Altro tributo che registra una forte crescita (14,1 per cento a tutto luglio) è l'Irpef, in relazione al notevole flusso delle ritenute di acconto conseguente agli aumenti retributivi per il rinnovo dei contratti e per il pagamento degli arretrati. Molto superiore al previsto risulta la crescita dell'Irpeg (25 per cento a tutto luglio) e dell'Ilor (19,6 per cento a tutto luglio) per una crescita dei profitti nel 1986 superiore al previsto. Altro contributo di rilievo alla tendenza evolutiva dei primi sette mesi dell'anno è dato dall'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, a seguito della fiscalizzazione della riduzione su base CEE del prezzo dei prodotti petroliferi. Nonostante questi risultati estremamente lusinghieri delle entrate tributarie, per fare fronte all'espansione della spesa è stato necessario ricorrere a nuove misure fiscali con le

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quali si prevede di incassare negli ultimi mesi del 1987 ulteriori 4.000 miliardi circa.

In particolare, la recente manovra fiscale per il 1987 ha riguardato l'aumento dell'imposizione sui prodotti petroliferi, l'introduzione di una addizionale provvisoria (fino al 31 dicembre) dell'IVA sull'acquisto di alcuni beni (autovetture, mobili per uso domestico, amplificatori audiovisivi, ecc.), l'aumento dell'acconto per Irpeg, Ilor persone giuridiche e imposta sostitutiva, l'aumento dell'imposta di bollo e della tassa sui contratti di borsa e l'anticipazione della tassazione al 12,50 per cento sui titoli di stato al 1° settembre.

La manovra tributaria per l'anno 1988 è molto vasta e abbastanza complessa per i suoi contenuti. Oltre alla necessità di reperire maggiori entrate per esigenze di bilancio e per la copertura degli sgravi fiscali di cui alla manovra Irpef e al rinnovo della legge Formica, ci si è preoccupati di correggere la composizione delle entrate fra imposte dirette e imposte indirette in linea con la tendenza in atto nei maggiori paesi sviluppati, di alleggerire il carico fiscale dei lavoratori dipendenti e dei redditi minimi in un quadro di equità fiscale e di favorire la soluzione del problema casa con la proroga della riduzione dell'imposta per l'acquisto della prima casa. Tutto questo in un quadro di sostanziale mantenimento dell'attuale pressione tributaria e con molta attenzione a non sollecitare una ripresa dell'inflazione il cui contenimento è stata una delle maggiori conquiste del nostro Paese negli ultimi anni, a vantaggio dei lavoratori a reddito fisso. Infatti, la manovra nel mentre avvantaggia la massa dei lavoratori dipendenti con un certo aumento delle loro disponibilità in conseguenza degli sgravi fiscali, cerca mezzi di copertura di questo alleggerimento fiscale a favore dei redditi da lavoro nello stesso ambito delle imposte dirette a carico delle altre categorie di

reddito. Per quanto riguarda la manovra nel settore delle imposte indirette, ad eccezione dell'aumento dell'aliquota IVA di 1 punto (con esclusione dei beni di prima necessità soggetti ad aliquota ridotta del 2 per cento), che potrebbe avere un certo peso temporaneo su una modesta crescita dei prezzi, per gli altri cespiti, compresi nella manovra, si tratta di un aggiornamento di alcune tariffe, considerando la crescita dei valori delle varie operazioni rispetto all'ultimo aggiornamento di tassazione varato nel 1983.

In particolare, la manovra per l'anno 1988 prevede un aumento dell'acconto per Irpeg, Ilor persone giuridiche e imposta sostitutiva sugli interessi, un aumento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva, la rivalutazione dei cespiti d'impresa, un aumento di 1 punto delle attuali aliquote IVA del 9 per cento e del 18 per cento, l'indetraibilità dell'IVA per l'acquisto di autovetture effettuato nell'esercizio di impresa, arte e professione, la revisione dell'imposta di bollo, l'aumento dell'imposta sulle assicurazioni, l'aumento delle tasse automobilistiche e della sovrattassa per auto a motore diesel o con GPL e metano, l'aumento dell'imposta sul consumo dei tabacchi e della tassa sui contratti di borsa. Tutto questo dovrebbe assicurare nel 1988 maggiori entrate per 16.056 miliardi.

Per quanto riguarda la manovra Irpef, si prevede una perdita di gettito nel 1988 di 4.370 miliardi, oltre ad una aumento della spesa per la maggiorazione degli assegni familiari di 1.000 miliardi. La proroga della legge per favorire l'acquisto della prima casa comporterebbe una perdita di gettito di 360 miliardi.

Per quanto riguarda la pressione tributaria essa salirebbe nel 1988 dal 22,47 per cento del 1987 al 23,70 per cento con la manovra. Si è detto in precedenza, però, che essa rimane sostanzialmente invariata e questo per il fatto che una cospicua parte delle entrate (3.000 miliardi per la

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rivalutazione dei cespiti d'impresa) costituisce un gettito una tantum nel 1988, con riflessi negativi sul gettito, ma a favore delle imprese, dal 1989 in poi con l'aumento del valore degli ammortamenti; inoltre nella presente manovra è prevista una riduzione degli oneri contributivi con incidenza sulla pressione fiscale complessiva, nonchè, come si è detto, un aumento degli assegni familiari.

Per quanto riguarda la composizione del gettito fra imposte dirette e indirette, per effetto della manovra le imposte dirette scenderebbero dal 58,6 per cento del 1987 al 57,2 per cento nel 1988 mentre le imposte indirette aumenterebbero dal 41,4 per cento al 42,8 per cento.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.7. - Previsioni aggiornate delle entrate 1987 e previsioni 1988
considerando gli effetti della manovra tributaria per tale anno
(Dati di competenza in miliardi di lire)

1) Previsioni aggiornate 1987	218.105
2) Previsioni attuali per l'anno 1988	236.570

MANOVRA TRIBUTARIA PER L'ANNO 1988A) Maggiori entrate

a) aumento aliquota IVA	3.277
b) revisione imposta di bollo	1.322
c) proroga indetraibilità IVA per acquisto auto	1.200
d) aumento imposta sulle assicurazioni	500
e) aumento tasse automobilistiche	320
f) aumento sopratassa auto a motori diesel	274
g) aumento sopratassa auto con GPL e metano	60
h) aumento imposta consumo tabacchi	503
i) aumento acconto dal 92% al 100% per IRPEG e ILOR persone giuridiche	1.600
l) aumento al 100% acconto imposta sostitutiva	1.250
m) aumento imposta sostitutiva dal 25% al 30% dallo 1/10/1987 - effetti maggior gettito 1988	2.500
n) rivalutazione cespiti d'impresa	3.000
o) tassa sui contratti di borsa	250
Totale	+ 16.056

B) Minori entrate

a) manovra IRPEF	- 4.370(1)
b) proroga Legge Formica	- 360
c) abbandono cariche esigui	- 50
d) perdita imposta di fabbricazione prodotti petro- liferi conseguenza aumento IVA	- 295
Totale	- 5.075

Effetto netto manovra

	<u>10.981</u>
Previsioni entrate 1988 con manovra tributaria	247.551

Variazione rispetto alle previsioni aggiornate
per il 1987 + 29.446 pari al +13,5%

(1) Dall'importo complessivo di 5.470 miliardi programmato per alleggerimento fiscale IRPEF nel 1988, 1.100 miliardi sono stati destinati all'aumento degli assegni familiari, nel quadro del miglioramento retributivo delle famiglie di lavoratori.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.8. - Entrate tributarie erariali, PIL e pressione tributaria
(miliardi di lire)

Anni	Accertamenti		PIL		Pressione Tributaria
	Valori assoluti	Variazioni %	Valori assoluti	Variazioni %	
1981	89.728	25,0	468.049	19,9	19,17
1982	115.496	28,7	545.124	16,5	21,19
1983	143.760	24,5	631.575	15,9	22,76
1984	161.887	12,6	720.682	14,1	22,16
1985	179.347	10,8	805.754	11,8	22,36
1986	199.580	11,3	894.362	11,0	22,31
1987 (1)	218.105	9,3	970.748	8,5	22,47
1988 (1)	247.551 (2)	13,5 (2)	1.044.558	7,6	23,70

(1) Previsioni

(2) Previsioni con manovra

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.9. - Entrate tributarie erariali - Peso percentuale dei tributi più importanti e ripartizione tra imposte dirette e imposte indirette

T r i b u t i	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	
															a legislaz. vigente	con manovra tributaria
Imposte sul patrimonio e sul reddito	34,0	40,6	42,3	45,1	49,3	50,5	52,9	55,5	57,1	57,7	56,6	57,4	57,8	58,6	58,4	57,2
Tasse ed imposte sugli affari	26,7	21,8	36,5	34,8	32,6	31,6	32,3	31,2	30,2	29,7	30,6	30,1	23,4	27,9	28,1	29,8
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	33,4	31,0	15,9	15,2	13,7	13,5	11,1	9,7	9,0	9,3	9,5	9,1	10,7	10,4	10,4	9,8
Monopoli	4,8	5,3	4,2	3,8	3,5	3,4	2,9	2,9	2,9	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,3	2,5
Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	1,1	1,3	1,1	1,1	0,9	1,0	0,8	0,7	0,8	0,6	0,6	0,7	0,5	0,6	0,8	0,7
Totale entrate tributarie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Imposte dirette	34,0	40,6	42,3	45,1	49,3	50,5	52,9	55,5	57,1	57,7	56,6	57,4	57,8	58,6	58,4	57,2
Imposte indirette	66,0	59,4	57,7	54,9	50,7	49,5	47,1	44,5	42,9	42,3	43,4	42,6	42,2	41,4	41,6	42,8

4.4. La politica tariffaria.

L'obiettivo di contenimento dell'inflazione per il 1988 dovrà poter contare su un contributo positivo della politica tariffaria, più accentuato rispetto a quello dato dal 1983 in poi.

L'arresto del processo di disinflazione nel 1987 e il rischio di un riemergere di tensioni inflazionistiche nel corso del 1988 a causa di condizionamenti esterni (ripresa anche se moderata dei prezzi delle materie prime) ed interni (contratti di lavoro) rendono stretti i margini per il conseguimento degli obiettivi.

Ciò richiede che l'insieme delle tariffe pubbliche e dei prezzi amministrati e sorvegliati (TAR.P.A.S.) cresca nella media del 1988 ad un tasso compreso tra il 2 (trascinamento dal 1987) ed il 3 per cento.

L'impostazione di una politica tariffaria così "attiva" ai fini del controllo del processo inflazionistico è capace di produrre effetti positivi senza squilibrare particolarmente i bilanci aziendali in quanto la politica tariffaria seguita nel corso degli anni '80 ha teso ad un progressivo adeguamento delle tariffe ai costi.

Nel periodo 1980-87 il complesso dei TAR.P.A.S. cresce, infatti, dell'11,4% in media per anno, sostanzialmente in linea con l'indice generale dei prezzi al consumo (+11,2% in media per anno). Anche se l'accentuazione maggiore si evidenzia nel periodo 1980-1983, la minore dinamica del periodo successivo non si è tradotta quindi in una perdita in termini di prezzi relativi.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAR.P.A.S.: Andamento nel periodo 1980-1987 (variaz. %)

	Peso %					
	Base 1985	1980-83	1984	1985	1986	1987
TAR.P.A.S.	24.1691	19.09	9.83	7.87	2.58	4.01
di cui:						
Ferrovie	0.3530	14.57	6.80	9.93	7.30	-
Poste	0.7342	17.44	7.30	5.52	9.46	13.65
PREZZI AL						
CONSUMO	100.0000	16.30	10.81	9.18	5.85	4.61

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

Problemi potrebbero porsi per Ferrovie e Poste ove, nonostante i significativi aumenti tariffari, si evidenziano situazioni di squilibrio ancora accentuati come testimoniano gli oneri crescenti a carico della Finanza Pubblica provenienti da questi settori (Tav. 4.10). Ma appare, peraltro, evidente che il ricorso a maggiori proventi tariffari non è in grado di colmare squilibri che attengono piuttosto all'efficienza dei servizi offerti ed al controllo sistematico dei costi operativi da ricondurre ad un livello accettabile per la collettività, rispetto ai quali sarà poi corretto porsi il problema di stabilire quale quota di essi va coperta con tariffe e quale con la finanza pubblica.

In ogni caso, i margini di manovra disponibili nella politica tariffaria - dato il principale obiettivo di favorire il rientro dall'inflazione - andranno utilizzati per tenere conto della valenza che le

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.10

ONERI A CARICO DEL BILANCIO DELLO STATO
PER I PRINCIPALI SERVIZI PUBBLICI

(in miliardi di lire)

	1984(a)	1985(a)	1986(a)	1987(b)	1988(c)
ENEL	1.345	1.795	345	120	210
Assegnazioni ordinarie: (a)					
Fondo di dotazione:					
- legge n. 777/81	800	800	-	(d)	(d)
- legge n. 231/82	-	3,9	345	(d)	(d)
Assegnazioni straordinarie:					
- legge n. 231/1982 per rimborso sovrapprezzo termico .	545	541,1	-	-	-
- F.I.O. 1984 (legge n.110/85)	-	450	-	-	-
- Legge finanziaria 1986 (art. 11, commi 22 e 23 L. 41/86)	-	-	-	(e) 120	(e) 120
- Legge finanziaria 1987 (art. 3, commi 7 e 8 L. 910/86)	-	-	-	-	(e) 90
SIP	-	40	51	66	73
- legge n. 730/83 (f)	-	40	51	66	73
- legge n. 887/84 (g)	-	(g)	(g)	(g)	(g)
RAI-TV	108	-	-	-	-
FERROVIE DELLO STATO	10.219	12.610	13.029	13.243	14.060
- sovvenzioni correnti	5.906	6.908	5.075	5.936	6.579
- sovvenzioni c/capitale (di cui interessi su rate ammortamento mutui)	2.516 (768)	3.583 (1.196)	6.584 (2.383)	6.010 (1.769)	6.424 (1.933)
- sovvenzioni straordinarie ad equilibrio bilancio	1.797	2.119	1.370	1.297	1.097
AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI	1.972	2.730	2.895	2.406	2.849
- Sovvenzioni correnti	579	430	274	262	799
- ordinarie	-	-	-	-	-
- straordinarie	(579)	(430)	(274)	(h)(262)	(h)799
- Sovvenzioni c/capitale	10	50	120	153	150
Totale	589	480	394	415	949
- Anticipazioni ripiano del disavanzo	1.383	2.250	(i) 2.501	1.991	1.900
A riportare	13.642	17.175	16.320	15.835	17.192

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue tavola 4.10

ONERI A CARICO DEL BILANCIO DELLO STATO
PER I PRINCIPALI SERVIZI PUBBLICI

	(in miliardi di lire)				
	1984(a)	1985(a)	1986(a)	1987(b)	1988(c)
Riporto	13.842	17.175	18.320	15.835	17.192
AZIENDE DI TRASPORTO URBANO .	4.149	4.818	4.592	5.264	6.243
- FONDO TRASPORTI (legge n. 151/81)					
- parte corrente	3.599	4.049	4.292	4.464	4.643
- conto capitale	550	450	300	700	700
- INTEGRAZIONE FONDO TRASPORTI PER L'ANNO 1983 (legge n. 131/83)	-	319	-	-	700
- RIPIANO 80% DISAVANZI AZIENDE DI TRASPORTO DAL 1982 AL 1985 (D.L. n. 833/86 cvt. legge n. 18 del 8.2.87)	-	-	-	-	(1) 200
Totale	17.791	21.993	20.912	21.099	23.435
in % del PIL	2,9	3,2	2,3	2,2	2,2

(a) Dati consuntivi.

(b) Previsioni assestate.

(c) Previsioni iniziali.

(d) Con l'art. 18 della legge n. 41/1986 le autorizzazioni di spesa delle leggi n. 777/1981 e 231/1982 sono state complessivamente ridotte di 6.200 mld., in ragione di 1.000 mld. all'anno dal 1986 al 1991 e di 200 mld. nel 1992. Con l'art. 8, comma 11 della legge 910/1986 (finanziaria 1987) è stata altresì soppressa, a partire dal 1987, la residua autorizzazione di spesa di 345 mld. annui prevista dalla legge n. 231/1982 e pari, nel periodo 1987-1992, a complessivi 2.070 mld.

(e) In base all'art. 11, commi 22 e 23, della legge n. 41/1986 l'ENEL è stata autorizzata per il 1986 a fare ricorso alla BEI per la contrazione di mutui nonchè ad emettere obbligazioni sul mercato interno per la complessiva somma di 1.000 miliardi. L'onere per interessi e rimborso del capitale è assunto a carico del Bilancio dello Stato: tale onere è valutato in 120 miliardi per ciascuno degli anni 1987, 1988 e successivi. La finanziaria 1987 (art. 3, commi 7 e 8) ha, poi, riconfermato tale autorizzazione anche per gli anni 1987, 1988 e 1989. L'onere aggiuntivo per lo Stato è stimato in 90 mld. per il 1988 e in 180 mld. per il 1989. Le quote capitale saranno portate, alla scadenza, in aumento del fondo di dotazione.

(f) Trattasi dell'onere derivante per lo Stato dell'ammortamento delle rate di mutuo dei fondi che l'IRI, tramite la finanziaria STET, ha corrisposto alla SIP a valere sui mutui che ha contratto con la BEI ai sensi dell'art. 38 della legge finanziaria 1983 (legge n. 730/1983).

(g) In base all'art. 14, comma 15, della legge finanziaria 1985 (legge n. 887/1984) la Cassa Depositi e Prestiti è autorizzata ad accordare alla SIP finanziamenti agevolati, fino a 1.000 mld. all'anno, finalizzati alla realizzazione di programmi di investimento.

(h) Le sovvenzioni straordinarie, ai sensi della legge n. 364/1975, vengono iscritte a consuntivo, pertanto gli oneri complessivi indicati per il 1986 e per il 1987 sono per difetto.

(i) La somma esposta comprende anche 835,5 mld., quali anticipazioni del Tesoro a copertura di spese afferenti agli esercizi 1983 e 1984.

(l) Con il D.L. n. 833/1986, convertito nella legge n. 18 del 6 febbraio 1987, i disavanzi delle aziende di trasporto urbano sono fronteggiati per l'80% mediante mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti, il cui ammortamento in ragione di 200 mld. per ciascuno degli anni 1988 e 1989 sarà a carico del Bilancio dello Stato.

Fonte: Elaborazioni del Ministero del Bilancio e P.E.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 411 - ARTICOLAZIONE DEGLI AUMENTI DELLE TARIFFE E DEI PREZZI AMMINISTRATI E SORVEGLIATI (TAR.P.A.S.) NEL 1987.

Ipotesi ragionata con indici ISTAT fino a "luglio" 1987.

	TRASC. DAL 1986	GENN.	FEBB.	MARZO	APRI.	MAGG.	GIUG.	LUGL.	AGOS.	SETT.	OTT.	NOV.	DIC.	AUMENTO 1987	AUMENTO 1987/1986	TRASC. AL 1988	
A) AREA C.I.P. ELETTRICHE	-5,33	-	2,51	,11	,11	,11	-	2,65	-	-	-	-	-	3,91	-1,63	1,59	
TELEFONICHE	,42	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	,42	-	
ASSICURAZIONE R.C. AUTO	,68	-	-	3,98	,46	,18	-	-	-	-	-	-	-	3,74	4,36	,88	
CANONE RAI	-	-	-	-	-	-	-	12,78	-	-	-	-	-	6,35	6,35	5,97	
TRASPORTI FERROVIARI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
GAS DI EROGAZIONE	-4,20	,10	-	,31	-	,10	-	-	,18	-	1,50	1,00	,80	,60	,78	-3,45	2,93
VOLI AEREI NAZIONALI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
NAVIGAZIONE LACUALE	2,78	-	-	1,92	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,60	4,42	,32	
PEDAGGI AUTOSTRADALI	-	-	-	-	6,66	-	-	-	-	-	-	-	-	5,00	5,00	1,59	
TARIFFE POSTALI	13,65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,65	-	
ZUCCHERO	1,82	,10	-	-	-	,10	-	-	4,54	-	-	-	-	2,86	3,10	2,63	
MEDICINALI ETICI	,87	-	-	-	,10	-	4,98	-	-	-	-	-	-	3,18	3,25	1,57	
BENZINE	-5,53	-	-	-	-	-	-	-	,78	4,65	-	-	-	1,89	1,35	3,51	
GIORNALI QUOTIDIANI	4,34	-	-	-	-	-	14,32	-	-	-	-	-	-	8,36	13,86	5,51	
TABACCHI NAZIONALI	-	7,12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,12	7,12	-	
TABACCHI ESTERI	-	8,97	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,97	8,97	-	
FIAMMIFERI	11,11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11,11	-	
CERINI	-	-	-	-	-	-	-	25,00	-	-	-	-	-	12,50	12,50	11,11	
TOTALE (A)	-8,88	1,46	,27	,89	,11	,67	,34	,55	,38	1,82	,87	,86	,84	3,33	3,25	1,78	
B) AREA C.P.P. ACQUA POTABILE	3,78	,81	,63	1,87	1,59	,35	,35	,26	-	-	,20	,20	,20	4,21	8,16	1,51	
ALBERGHI	1,89	3,87	1,14	1,39	,51	,93	,34	,50	-	-	-	,20	,58	6,98	8,99	1,78	
PANE	2,35	,73	,27	,89	,89	,18	,54	,72	-	-	-	,20	,20	1,99	4,38	1,86	
LATTE INTERO	2,89	,55	,89	-	,18	,18	,18	,89	,20	,20	,20	,20	,20	1,38	3,42	,99	
CAMPING	5,35	-	-	-	-	-	-	-	7,88	-	-	-	-	2,92	8,42	3,97	
TOTALE (B)	2,49	1,34	,51	,52	,32	,41	,37	,47	,56	,83	,84	,18	,28	3,57	6,15	1,52	
TOTALE (A+B)	,52	1,43	,33	,28	,16	,68	,35	,53	,36	,78	,87	,89	,18	3,39	3,93	1,66	
L) ALTRE TARIFFE TRASPORTI URBANI	6,85	-	-	-	,14	,21	-	-	-	-	-	-	-	,24	6,31	,18	
AUTOLINEE IN CONCESSIONE	3,86	-	-	,35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	,29	4,16	,86	
AUTO PUBBLICHE	3,29	-	,89	-	,81	,36	3,84	,26	-	-	-	,20	,20	2,92	6,38	2,85	
TRASPORTI FUNEBRI	3,36	-	1,96	-	-	,35	-	-	-	-	-	-	-	2,84	5,47	,28	
INGRESSO MUSEI	3,38	-	-	9,11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,59	11,15	1,41	
TOTALE (L)	4,43	-	,28	,13	,29	,21	,89	,88	-	-	-	,86	,86	1,22	5,78	,69	
TOTALE (A+B+L)	,89	1,29	,31	,19	,17	,57	,48	,49	,33	,71	,86	,89	,18	3,17	4,18	1,57	

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue Tavola 4.11 - ARTICOLAZIONE DEGLI AUMENTI DELLE TARIFFE E DEI PREZZI AMMINISTRATI E SORVEGLIATI (TAR.P.A.S.) NEL 1987.

Ipotesi ragionata con indici ISTAT fino a "luglio" 1987.

	TRASC. DAL 1986	GENN.	FEBB.	MARZO	APRI.	MAGG.	GIUG.	LUGL.	AGOS.	SETT.	OTT.	NOV.	DIC.	AUMENTO % 1987	AUMENTO 1987/1986	TRASC. AL 1988
6) PREZZI SORVEGLIATI																
G.P.L. AUTO	-8,34	-	6,79	-	-	-4,20	-	-	-	8,70	-	-	-	6,21	-2,66	4,71
GAS IN BOMBOLE	-3,92	-11	2,33	,11	,11	-11	,11	-11	1,00	7,60	-	-	-	5,17	1,05	5,73
CARNE BOVINO 1. TAGLIO	1,27	,29	,28	-	,09	,19	,19	,09	,20	,20	,20	,20	,20	1,16	2,44	,99
CARNE BOVINO 3. TAGLIO	1,42	,38	,38	,19	,28	,28	-	-0,09	,25	,25	,25	,25	,25	1,55	2,99	1,12
GASOLIO PER RISCALDAMENTO	-3,90	5,64	-	-2,20	2,05	-6,9	1,28	,23	3,07	3,31	-	-	-	8,91	4,67	4,72
KEROSENE	-4,29	4,88	,34	-2,15	1,97	-6,8	,80	,23	2,87	-2,00	-	-	-	5,51	,98	,67
PASTA ALIMENTARE	2,40	,27	,81	,89	,35	,35	,18	-	-	,20	,20	,20	,20	2,55	5,02	1,13
MEDICINALI DA BANCO	4,16	2,81	,43	,77	,76	-	,59	-	-	-	-	-	-	4,83	9,19	,59
GASOLIO AUTO	-5,62	2,20	4,55	-2,23	1,61	-	-	-1,24	3,49	4,29	-	-	-	10,01	3,83	4,95
TOTALE (6)	-1,66	1,77	,60	-1,44	,94	-1,07	,45	,05	1,11	1,87	,12	,12	,12	4,11	3,42	2,59
% SU IND MESE PREC	,57	1,39	,37	,06	,33	,43	,41	,39	,49	,95	,07	,09	,10	3,37	3,96	1,78
=====	===	====	===	===	===	===	===	===	===	===	===	===	===	====	====	====
VALORI MEDI TOTALI 1987	-	104,6	105,0	105,0	105,4	105,9	106,3	106,7	107,2	108,2	108,3	108,4	108,5	-	106,6	-
=====	=	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=	=====	=
VALORI MEDI TOTALI 1986	-	102,8	102,1	102,4	102,6	102,8	102,7	102,2	102,5	102,7	102,6	102,5	103,2	-	102,6	-
=====	=	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=	=====	=
% SU IND MESE ANNO PREC	-	1,77	2,84	2,54	2,74	3,00	3,52	4,44	4,62	5,42	5,60	5,78	5,21	-	3,96	-
=====	=	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=	=====	=

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.12

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

	Peso % Base 85=100	Indice medio 1986	Indice medio 1987	Var. % 1986/1985	VARIAZIONI 1987 (*)			
					Trasc. 1986	Var. % 1987	Var. % 1987/86	Trasc al 1988
Tariffe su base nazionale								
Elettriche	1,7541	96,86	95,32	-3,14	-5,33	3,91	-1,63	1,59
Telefoniche	0,8529	106,75	107,20	6,75	0,42	-	0,42	-
Postali	0,7342	109,46	124,40	9,46	13,65	-	13,65	-
Canone RAI	0,2451	100,00	106,37	-	-	6,37	6,37	5,99
FF.SS.	0,3530	107,30	107,30	7,30	-	-	-	-
TOTALE I	3,9393	102,48	105,07	2,48	0,57	1,95	2,53	1,03
Tariffe su base locale								
Acqua potabile	0,2466	106,57	115,40	6,57	3,78	4,21	8,16	1,51
Gas di erog.	1,0526	100,32	96,90	0,32	-4,21	0,78	-3,45	2,93
Trasporti urbani	0,4890	135,32	143,85	35,32	6,04	0,24	6,31	0,10
TOTALE II	1,7882	110,75	112,29	10,75	0,28	1,11	1,39	1,80
TOTALE III	5,7275	105,06	107,33	5,06	0,47	1,67	2,15	1,28
PREZZI AL								
CONSUMO	100,0000	105,85	110,73	5,85	1,84	2,71	4,61	2,15

(*) La stima di incremento medio 1987/1986 tiene conto degli andamenti registrati dagli indici ISTAT fino a luglio 1987 e dei possibili effetti dei provvedimenti già decisi (gas di erogazione) nonché del possibile trend delle tariffe su base locale.

FONTE: Elaborazioni del ministero del Bilancio e P.E. su dati ISTAT e CIP.

singole tariffe hanno rispetto ai programmi industriali e di sviluppo che si ritiene importanti per lo sviluppo economico del Paese.

La centralità e il ruolo strategico assunto dal **settore dei servizi** nello sviluppo di un sistema economico avanzato e il costo che comporta per la collettività il basso grado di efficienza evidenziato in alcuni settori portanti quali i trasporti e le comunicazioni impone una concreta correzione di rotta. Inefficienza e scarsa produttività in settori di "base" la cui attività produttiva è volta alla fornitura di beni e servizi che vengono utilizzati da tutti i settori dell'economia determinano, infatti, ritardi allo sviluppo e, conseguentemente, riducono la capacità competitiva del nostro sistema economico.

4.4.1 Effetti della manovra tariffaria

L'impatto "diretto" sui prezzi al consumo, sul bilancio pubblico e sugli equilibri aziendali che si avrebbe nel caso in cui l'incremento del complesso delle tariffe, dei prezzi amministrati e sorvegliati (TAR.P.A.S.) fosse contenuto nel 2 per cento rispetto al 1987 sarebbe rilevante.

Quanto all'**effetto sui prezzi**, dato il peso che essi hanno sull'indice generale dei prezzi al consumo, che è pari al 24,2% (23,9% se si escludono i giornali quotidiani il cui prezzo è libero dal 1° gennaio 1988), il contenimento della crescita dei TAR.P.A.S. al 2% darebbe un contributo di 0,43 punti contro i 0,93 punti che si avrebbero nel caso in cui la loro crescita fosse in linea con il tasso di inflazione programmatico del 4%.

L'effetto netto sull'indice generale dei prezzi al Consumo di un

aumento dei TAR.P.A.S. così contenuto si può misurare, quindi, in uno 0,5 di punto in meno.

All'impatto positivo diretto della contenuta dinamica di prezzi e tariffe va, poi, aggiunto quello "indiretto" che è di più difficile quantificazione, in quanto dipende dal peso che servizi pubblici e prezzi amministrati hanno nei processi produttivi, e che comunque si trasmette sul livello generale dei prezzi.

Quanto agli **effetti sul disavanzo pubblico**, la minore crescita di mezzo punto del tasso di inflazione, cui il livello dei tassi d'interesse nominali è sostanzialmente legato, comporta in principio minori oneri per il servizio del debito pubblico valutabile in circa 1.500 miliardi, cui vanno contrapposti i mancati ricavi derivanti da una rigida politica antinflazionistica per le aziende che direttamente o indirettamente scaricano sul bilancio dello Stato gli squilibri connessi con i minori proventi tariffari; peraltro bilanciati da una revisione della struttura tariffaria (agevolazioni) non sempre giustificata alla luce del nuovo contesto economico.

4.4.2 Andamenti settoriali

Nel **settore elettrico**, nel corso del 1987 non vi è stato alcun adeguamento tariffario. Le variazioni registrate dall'indice ISTAT in febbraio e luglio (Tav. 4.11) sono da ricollegare esclusivamente all'adeguamento del sovrapprezzo termico in relazione ai maggiori costi dell'olio combustibile. Il venire meno degli impulsi esogeni favorevoli comporterà nella media dell'anno un ridimensionamento a - 1,63 per cento (Tav. 4.12) dei risultati positivi ereditati dal 1986 (effetto di trascinamento

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.13

ANDAMENTO GETTITO TARIFFARIO PRINCIPALI SERVIZI A TARIFFA NAZIONALE DAL 1985 AL 1987
(in miliardi di lire)

S E R V I Z I	1985 (a)				1986 (a)				1987 (b)			
	Incremento % 1985/84		Incremento % 1986/85		Incremento % 1985/84		Incremento % 1986/85		Incremento % 1987/86		Incremento % 1987/86	
	q.	p.	Tot.	q.	p.	Tot.	q.	p.	Tot.	q.	p.	Tot.
	Valore ass.			Valore ass.			Valore ass.			Valore ass.		
Tariffe elettriche												
Totale ENEL	19.758	3.9	10.8	15.1	18.382	2.7	-9.9	-7.0	18.130	4.0	-5.6	-1.5
Usi domestici (c)	5.515	2.6	6.7	9.5	5.377	2.5	-5.1	-2.5	5.620	5.1	-0.6	4.5
Altri usi	14.423	4.4	12.6	17.5	13.005	2.8	-11.7	-8.7	12.510	3.6	-7.6	-3.8
Tariffe telefoniche												
Totale	10.704	9.1	7.0	16.8	12.156	8.2	5.1	13.7	13.343	8.8	0.9	9.8
A.S.S.T.	1.141	13.1	1.4	14.7	1.213	6.2	0.1	6.3	1.380	4.9	0.3	13.8
SIP	9.226	8.2	7.9	16.8	10.590	8.1	6.2	14.8	11.554	8.0	1.0	9.1
ITALCABLE (d)	337	19.9	2.0	22.3	353	18.9	-11.9	4.7	409	14.3	1.4	15.9

a) Dati consuntivi.

b) Previsioni finali.

c) Con il 31 dicembre 1987 cessa la maggiorazione del sovrapprezzo termico disposta dal provv. CIP 27/1984 per recupero deficit fino al 1984.

d) I minori introiti per tariffe esposti per il 1986 e il 1987 sono riconducibili a effetti monetari connessi con l'andamento del franco-oro e del dollaro.

Fonte: Dati forniti dalle Aziende.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.14

ENEL: CONTO ECONOMICO E FINANZIARIO

(in miliardi di lire)

	1984(a)	1985(a)	1986(a)	1987(b)
Ricavi	20.334	22.147	18.420	20.120
di cui:				
- vendita di energia e rimborso on. term.	19.286	21.060	17.280	18.979
Costi	20.336	22.147	18.406	19.995
Risultato d'esercizio	- 2	-	14	125
In percentuale dei costi:				
- ricavi complessivi	100,0	100,0	100,0	100,6
- vendita di energia e rimborso on. term.	94,84	95,09	93,81	94,9
- risultato d'esercizio	-0,001	-	+0,08	0,6
Fabbisogno finanz. netto (c)	6.015	5.475	4.670	7.032
di cui:				
- Investimenti ed impianti .	4.843	5.685	6.526	6.874
Copertura				
- autofinanziamento	2.878	3.035	2.871	4.170
- fondo di dotazione	800	1.254	345	-
- variazioni indebitamento medio-lungo e breve termine .	2.337	1.186	454	1.862
(acquisizioni)	(4.995)	(4.894)	(4.080)	(5.017)
(rimborsi)	(2.658)	(3.708)	(3.626)	(3.155)
- prestiti concessi con oneri a carico dello Stato	-	-	1.000	1.000

a) Consuntivo.

b) Previsioni finali.

c) Il minor fabbisogno evidenziato per gli anni 1985 e 1986 è da ricollegare al recupero di crediti maturati verso la Cassa Conguaglio negli anni precedenti.

Fonte: ENEL

ereditato dal 1986: -5,33 per cento). Come si evidenzia alla tav. 4.13. la riduzione dei prezzi pur se in misura meno accentuata rispetto al 1986, in presenza di un'attività economica sostenuta, si è riflessa in una maggiore vivacità nei consumi, cresciuti nel complesso del 4 per cento.

Per soddisfare la maggiore domanda interna - data la minore disponibilità di produzione elettrica di origine nucleare - l'Enel ha aumentato la produzione di energia termica ricorrendo a maggiori importazioni di olio combustibile. Tale situazione pur se non si è riflessa sul bilancio dell'Ente, ha comunque comportato un aggravio per la nostra bilancia commerciale pari a 200 miliardi.

La situazione economico - finanziaria dell'Ente, evidenziata nella tav. 4.14., mostra un miglioramento dell'utile di esercizio per il 1987, ricollegabile essenzialmente al contenimento degli oneri finanziari nonché al buon andamento dei ricavi connesso alla riduzione delle agevolazioni per l'utenza domestica. La riduzione di tali agevolazioni, concessa con la legge finanziaria 1986 per compensare l'Enel della riduzione del fondo di dotazione, ha comportato un aumento degli introiti pari a 750 miliardi di lire per l'anno 1987. Il conto finanziario dell'Ente evidenzia per il 1987 una accresciuta capacità di copertura degli investimenti con autofinanziamento.

Nel settore telefonico nel 1987 non sono stati effettuati adeguamenti tariffari. L'incremento (0,42 per cento) evidenziato alla tav. 4.12 è da ricollegare all'effetto di trascinarsi ereditato dal 1986 per l'andata a regime del prov. CIP n. 22/1986.

Come si evidenzia alla tav. 4.13. il gettito tariffario complessivo relativo ai tre gestori raggiunge nel 1987 13.343 miliardi di lire con un incremento del 9,8 per cento rispetto al 1986 di cui l'8,8 per cento è da ricollegare ad un aumento dei consumi e solo lo 0,9 per cento ad aumento di prezzo.

La buona situazione della SIP emerge oltre che dal migliorato risultato di esercizio (Tav. 4.15) anche dalle aumentate disponibilità di

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.15

SIP: CONTO ECONOMICO-FINANZIARIO

(in miliardi di lire)

	1984(a)	1985(a)	1986(a)	1987(b)
1. Ricavi	8.057	9.404(e)	10.890(e)	11.928(e)
di cui:				
- telefonici	7.898(c)	9.226	10.590	11.483
2. Costi industriali e finan- ziari (d)	5.743	6.608	7.416	7.665
Margine disponibile (1-2) .	2.314	2.796	3.474	4.263
di cui:				
- (ammortamenti)	(1.915)	(2.361)	(3.070)	(3.795)
- (imposte sul reddito) . . .	(214)	(203)	(149)	(210)
- (risultato d'esercizio) . . .	(185)	(232)	(255)	(258)
Il saldo disponibile in percen- tuale:				
- sui ricavi complessivi . . .	28,7	29,7	31,9	35,7
- sui ricavi telefonici	29,3	30,3	32,8	37,1
Fabbisogno per investimento	4.185	4.412	4.561	5.000
Copertura				
- autofinanziamento economico e commerciale	2.358	2.479	3.116	3.368
- aumenti di capitale	-	40	253	122
- variazioni debiti onerosi . .	1.827	1.893	1.192	1.010
- (acquisizioni)	(3.012)	(3.625)	(3.084)	(3.539)
- (rimborsi)	(1.185)	(1.732)	(1.892)	(2.029)

a) Consuntivo.

b) Previsioni finali.

c) Al lordo degli importi di cui alla Cassa Conguaglio.

d) Il canone di concessione dovuto allo Stato è conteggiato al 5.5% nel 1986 e al 3% per tutti gli altri anni.

e) Al netto dei proventi finanziari pari a 29 mld per il 1985, a 17 mld. per il 1986 e a 17 mld. per il 1987.

Fonte: SIP

risorse proprie per far fronte al fabbisogno per investimenti.

Nel settore postale non è stato deciso alcun adeguamento tariffario nel 1987. L'incremento evidenziato dall'indice ISTAT + 13,65 per cento (Tav. 4.12) e dall'andamento del gettito tariffario (Tav. 4.16) è da ricollegare all'andata a regime dell'adeguamento del 15 per cento deciso a novembre 1986.

Nonostante gli adeguamenti tariffari siano stati - tra il 1980 e il 1987 - superiori al tasso di inflazione e il grado di copertura delle spese correnti con entrate tariffarie si sia portato tra il 1986 e il 1987 sul 70 per cento (Tav. 4.17) la dinamica crescente delle spese ha comportato un impegno crescente di risorse pubbliche (trasferimenti e anticipazioni). La revisione della struttura delle agevolazioni, specie nel settore delle stampe, è coerente con l'obiettivo di contenere gli adeguamenti tariffari a fini antinflazionistici senza nel contempo produrre riflessi negativi sul bilancio dell'Azienda. Si ricorda a tal fine che l'onere per il complesso delle agevolazioni supera i 1.500 miliardi di lire nel 1987, di questi circa il 90 per cento è da ricollegare alle agevolazioni praticate alle stampe. Effetti positivi, a tariffe invariate, sul bilancio dell'Azienda e su quello dello Stato si avrebbero, infine, da una riduzione degli uffici postali a basso "volume di traffico".

Nel settore ferroviario non vi è stato alcun aumento nelle tariffe viaggiatori, che sono quelle rilevanti ai fini della variazione dell'indice ISTAT, dopo quello deciso nel novembre 1985. La situazione economico finanziaria dell'Ente continua ad evidenziare forti squilibri (Tav. 4.18) ricollegabili più che ad una politica tariffaria contenuta - che anche quando vi è stata ha trovato compensazione nei trasferimenti dallo Stato - alla dinamica accentuata dei costi (specie del personale) e ad una certa

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4. 16

ANDAMENTO GETTITO TARIFFARIO PRINCIPALI SERVIZI A TARIFFA NAZIONALE DAL 1985 AL 1987
(in miliardi di lire)

S E R V I Z I	1985 (a)				1986 (a)				1987 (b)			
	Valore ass.	Incremento % 1985/84		Valore ass.	Incremento % 1986/85		Valore ass.	Incremento % 1987/86				
		q.	p.		Tot.	q.		p.	Tot.	q.	p.	Tot.
Tariffe postali:												
Totale	5.760	3,9	9,6	13,9	6.442	2,3	9,3	11,8	7.148	3,8	10,5	10,9
Proventi servizi	4.704	3,6	8,1	12,0	5.274	1,8	8,8	10,8	6.029	5,1	8,7	14,3
Rimborsi per servizi a Enti pubblici (c)	1.055	5,6	16,9	23,4	1.168	4,2	12,0	16,7	1.120	-	-	-4,1
Canone												
RAI-TV (d)	1.021	-	-	45,7	1.046	2,4	-	2,4	1.221	2,8	13,5	16,7
Tariffe ferroviarie:												
Totale FF.SS. (e)	2.255	1,0	3,8	4,8	2.456	4,8	4,0	8,9	2.976	3,8	16,8	21,2
Merci	925	1,8	4,2	6,1	950	-2,6	5,4	2,7	1.134	6,2	12,4	19,3
Viaggiatori	1.319	0,6	3,8	4,4	1.477	8,3	3,5	12,0	1.829	2,7	20,5	23,8
Bagagli	11	-	-	-31,0	28	-	-	154,4	13	-	-	-55,9

a) Dati consuntivi.

b) Previsioni finali.

c) Il gettito esposto per i rimborsi risente di sfasamenti temporali nel flusso dei rimborsi medesimi, nonché delle oscillazioni nelle quantità di servizi resi.

d) Comprende la sola quota di gettito che va alla RAI che rappresenta circa il 93% del gettito che affluisce all'erario.

e) Il gettito esposto per il 1987 è quello che risulta iscritto in bilancio, non tiene conto quindi dell'adeguamento tariffario delle merci, mentre sconta un incremento delle tariffe viaggiatori del 20,5%, pari ad un gettito di circa 300 mld. in ragione d'anno, che non si è realizzato.

Fonte: Dati forniti dalle Aziende

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4. 17

POSTE E TELECOMUNICAZIONI

(in miliardi di lire)

	1984(a)	1985(a)	1986(a)	1987(b)
Entrate				
- vendita beni e servizi . .	4.599	5.695	6.378	7.039
- trasferimenti dallo Stato .	579	480	394	415
- correnti	(579)	(480)	(394)	(262)
- conto capitale	(10)	(50)	(120)	(153)
- ammortamenti	393	532	469	637
- altre entrate	380	623	581	459
A. Totale entrate finali . .	5.961	7.330	7.822	8.550
Spese				
- correnti	7.378	9.111	9.035	9.906
- conto capitale	874	1.493	1.267	1.259
- costituz. capitali fissi	(874)	(1.493)	(1.267)	(1.259)
- altre	(-)	(-)	(-)	(-)
B. Totale spese finali	8.252	10.604	10.302	11.165
Rimborso prestiti	23	64	140	188
C. Totale complessivo spese .	8.275	10.667	10.442	11.353
Saldo netto da finanziare(B-A)	2.291	3.274	2.480	2.615
Ricorso al mercato (C-A)	2.314	3.337	2.620	2.803
di cui:				
- anticipazioni Tesoro (c)	1.383	2.250	2.501	1.991
In percentuale delle spese correnti				
- vendita beni e servizi . .	62,3	62,5	70,5	71,0

a) Dati consuntivi.

b) Previsioni finali.

c) La somma esposta per il 1986 comprende anche 836 miliardi, quali anticipazioni del Tesoro a copertura di spese afferenti gli esercizi 1983 e 1984.

Fonte: Bilancio di competenza dell'Azienda.

Tavola 4. 18

FERROVIE DELLO STATO: CONTO ECONOMICO-FINANZIARIO

(in miliardi di lire)

	1984(a)	1985(a)	1986(a)	1987(b)
Ricavi	10.203	11.131	15.552	16.873
di cui:				
- Prodotti del traffico . . .	2.367	2.480	2.602	3.156
- Trasferimenti dallo Stato .	6.939	7.900	10.534	11.879
Costi	12.000	13.249	15.552	16.873
Risultato d'esercizio	-1.797	-2.119	-	-
In percentuale dei costi:				
- Prodotti del traffico . . .	23,2	22,3	16,7	18,7
- Trasferimenti dallo Stato .	68,0	71,0	67,7	70,4
Fabbisogno finanz. netto . .	4.239	3.950	2.856	8.250
di cui:				
- Investimenti ed impianti .	3.726	3.400	3.161	6.550
Copertura				
- autofinanziamento	1.436	1.399	146	100
- sovvenzioni Stato	230	40	280	150
- sovvenzioni CEE ed Enti . .	3	-	38	-
- nuove acquisizioni di prestiti	2.570	2.512	2.392	8.000

a) Dati consuntivi.

b) Previsioni finali.

Fonte: Ferrovie.

difficoltà ad avviare una gestione improntata ad una maggiore managerialità. Infatti, alla completa autonomia attribuita in modo esclusivo al Consiglio di Amministrazione, in materia di contratti di lavoro (art. 21, comma 3° legge 210/1985), non fa riscontro una pari responsabilità dell'Ente per quanto riguarda i risultati di gestione i quali continuano ad essere condizionati da tutta una serie di trasferimenti e di rimborsi da parte del Tesoro, che tendono a demotivare i responsabili della gestione al fine di procedere a miglioramenti organizzativi e ad assumere iniziative di innovamento.

Nel settore ferroviario eventuali adeguamenti tariffari vanno subordinati a scelte di gestione più efficienti e manageriali (invarianza dei livelli occupazionali raggiunti, dinamica delle retribuzioni del personale agganciata ai recuperi di produttività; finanziamenti per spese di investimento finalizzati a programmi ben definiti che tengano conto degli squilibri emersi tra domanda e offerta di servizio).

Per quanto concerne il Canone RAI, l'aumento deciso con provvedimento Cip n. 21/1987, con decorrenza 1° luglio, ha comportato un incremento dell'indice elementare ISTAT del 6,35 per cento nella media del 1987 (Tav. 4.11) e un gettito aggiuntivo per l'Azienda di 175 miliardi di lire (Tav. 4.19).

Per quanto riguarda il 1988 il CIP riesaminerà, entro il corrente anno, l'opportunità di mantenere il livello nominale dei canoni annui decisi per il 1987 con il provvedimento n. 21/1987 sopra richiamato.

Riguardo i proventi pubblicitari, come si evidenziava nella Relazione Previsionale e Programmatica dello scorso anno, è necessario valutare attentamente la tendenza a contenere il gettito pubblicitario entro i

Tavola 4.19

RAI-TV: CONTO ECONOMICO-FINANZIARIO

(in miliardi di lire)

	1984(a)	1985(a)	1986(a)	1987(b)
Ricavi	1.411	1.813	1.851	2.093
di cui:				
- Proventi da canone	701	1.021	1.046	1.221
- Pubblicità	472	567	606	678
- Contributo ex lege 18 dicembre 1984, n. 855	106	-	-	-
Costi	1.410	1.763	1.851	2.132
Risultato d'esercizio	0,4	49,6	0,5	-39,1
In percentuale sui costi:				
- ricavi complessivi	100,0	102,8	100,0	98,2
- proventi da canone	57,2	57,9	56,5	57,2
- pubblicità	33,4	32,1	32,7	31,8
- risultato d'esercizio	0,0	2,8	0,0	-1,8
Fabbisogno finanziario netto	304	177	362	584
di cui:				
- investimenti in impianti	115	123	177	238
Copertura				
- autofinanziamento	171	294	156	153
- fondo di dotazione	-	-	-	-
- variazione indebitamento medio-lungo e breve termine (acquisizioni)	133	-117	159	411
(rimborsi)	-	-	-	-

a) Consuntivo:

b) Previsioni finali.

Fonte: RAI.

limiti del tasso programmato di inflazione anzicchè in base all'indice di sviluppo del mercato pubblicitario.

Una decisione in tal senso da parte della Commissione Parlamentare di Vigilanza, porterebbe infatti ad un livello di canone, dovuto dagli utenti, via via decrescente e contribuirebbe positivamente al riequilibrio del bilancio aziendale.

Per i **servizi a tariffa locale**, i dati forniti dalla CISPEL evidenziano un buon andamento del gettito per tutti i settori fatta eccezione per i trasporti urbani, ove l'aumento di gettito conseguente agli adeguamenti tariffari è stato ridimensionato dal progressivo calo dell'utilizzazione da parte degli utenti (Tav. 4.20).

La situazione di squilibrio nel settore dei trasporti trova conferma anche nell'onere crescente a carico della finanza pubblica (Tav. 4.10). L'onere complessivo per il Bilancio dello Stato relativo al Fondo Trasporti, che risulta essere di 5.264 miliardi per il 1987 dovrebbe portarsi sui 6.243 miliardi di lire nel 1988 per effetto anche dell'onere per mutui derivante dalla legge n. 18/1987. Con tale disposizione si stabilisce, infatti, che l'80 per cento del disavanzo delle aziende di trasporto viene coperto mediante mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti il cui ammortamento in ragione di 200 mld. per il 1988 è a carico del Bilancio dello Stato.

L'incremento tariffario esposto per il 1987 (Tav. 4.20), relativo al settore degli acquedotti e dell'elettricità, sconta pure gli effetti dei provvedimenti sulla finanza locale, disposti dal D.L. 359 del 31 agosto 1987. Trattasi in particolare dell'addizionale sui consumi di energia elettrica, finalizzata al reperimento di risorse finanziarie per gli enti locali, e della imposizione a coprire con tariffe almeno il 60 per cento dei costi di gestione degli acquedotti.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.20
ANDAMENTO GETTITO TARIFFARIO PRINCIPALI SERVIZI A TARIFFA LOCALE DAL 1984 AL 1987
 (in miliardi di lire)

S E R V I Z I	1985 (a)				1986 (b)				1987 (b)			
	Valore ass.	Incremento % 1985/84			Valore ass.	Incremento % 1986/85			Valore ass.	Incremento % 1987/86		
		q.	p.	Tot.		q.	p.	Tot.		q.	p.	Tot.
Tariffe acquedottistiche	626	-0,9	11,2	10,2	686	2,3	7,1	9,6	758	2,3	8,0	10,5
Tariffe elettriche	1.517	2,9	23,6	27,2	1.939	4,2	22,7	27,8	2.321	3,5	15,7	19,7
Tariffe gas	2.316	-0,5	27,7	27,1	2.751	6,8	11,2	18,8	3.203	7,1	8,7	16,4
Tariffe trasporti pubblici	1.301	-1,3	8,1	6,7	1.390	-1,3	8,8	6,8	1.464	-1,6	7,0	5,3

a) Dati consuntivi.

b) Dati stimati.

Fonte: CISPTEL

Per quanto concerne i riflessi sugli indici ISTAT (tav. 411), le tariffe su base locale - fatta eccezione per pane e latte - anche nel 1987 hanno mostrato generalmente una dinamica molto accentuata, sia per effetto delle citate disposizioni sulla finanza locale sia per effetto delle deroghe stabilite dal CIP per acqua e alberghi. Questa tendenza deve essere valutata attentamente alla luce della rigorosa politica antinflazionistica impostata per il 1988.

5 GLI INVESTIMENTI PUBBLICI

5.1. La politica degli investimenti pubblici

Giova ripetere quanto sottolineato nella Relazione dello scorso anno, e cioè che l'economia di un Paese, la sua efficienza - anche in rapporto alla sua capacità di espandersi sui mercati internazionali - dipendono in larga parte dalla esistenza di un patrimonio di opere pubbliche che consentono alle imprese di poter contare su servizi efficienti a costi comparabili con quelli sostenuti negli altri Paesi.

La scelta degli investimenti pubblici rappresenta, pertanto, un punto fondamentale che qualifica la politica economica di un Governo, tanto più che una parte notevole del risparmio del Paese viene impiegata nella realizzazione di opere pubbliche.

Si stima che nel 1987 la spesa per investimento delle Pubbliche Amministrazioni e degli Enti del Settore Pubblico Allargato, pur rimanendo al di sotto della potenzialità che deriva dalle risorse attribuite ai diversi enti istituzionali, si collochi sui 46.000 mld., cui deve aggiungersi la spesa compiuta nelle infrastrutture di servizio dagli Enti delle Partecipazioni Statali, valutata in 7.900 mld. circa.

5.1.1 Il Parlamento, approvando, con la legge 878 del 1986, il riordino e il potenziamento presso la Segreteria Generale della Programmazione Economica del Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici - con il compito di compiere l'istruttoria tecnica dei piani e dei progetti di investimenti pubblici, con speciale riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici ed in via preliminare all'esame del CIPE e del Consiglio dei Ministri - ha recepito in pieno l'esigenza manifestata dal Governo di perfezionare e diffondere i nuovi strumenti di analisi e conoscenza per giungere nel settore degli investimenti a decisioni che non siano soltanto il frutto di intuizioni politiche, ma che abbiano anche il sostegno di

documentazioni e valutazioni tecniche ed economiche. Ciò comporta, non solo da parte del Ministero del Bilancio ma delle Pubbliche Amministrazioni nel loro complesso, un impegno crescente per migliorare le tecniche di analisi oggi impiegate, che pure hanno sin qui dato risultati soddisfacenti.

Tuttavia è chiaro che la valutazione di efficienza ed economicità svolta a livello di singolo progetto o programma di settore da questo nuovo organismo pubblico - peraltro non a caso posto alla diretta dipendenza del Segretario Generale della P.E. - "non può esaurire" il compito fondamentale della manovra politica in materia di investimenti pubblici, che rimane quello, da parte del Governo, di valutare e proporre al Parlamento, nel quadro delle generali scelte di politica economica e finanziaria, l'ammontare di risorse che è possibile e conveniente destinare alle spese di investimento e le priorità con cui tali risorse dovranno essere utilizzate. Ciò che precede, logicamente, le valutazioni e le scelte settoriali, anche se i due momenti si giovano di un intenso processo iterativo.

Tali decisioni assumono un rilievo tutto particolare nell'attuale situazione della finanza pubblica che vedrà, ancora per diversi anni, il Governo impegnato nel difficile compito di contemperare la generale azione di risanamento dei conti pubblici, con quella finalizzata a sostenere, attraverso organiche politiche settoriali, che presuppongono il potenziamento e la razionalizzazione del sistema delle infrastrutture e dei relativi servizi, lo sviluppo del reddito e dell'occupazione.

Si ritiene dunque che, per quanto importanti possano essere le prospettive aperte con la legge 878/1986, la politica degli investimenti pubblici continuerebbe a dare risultati non del tutto soddisfacenti se il

Governo, il Parlamento e la Pubblica Amministrazione non si impegnassero a rendere pienamente operanti gli strumenti che l'attuale disciplina legislativa (eventualmente integrata in qualche sua parte di dettaglio) consente per arrivare ad un migliore governo della spesa pubblica e, nel suo ambito, della spesa di investimento.

La legge 468/1978 prevede, infatti, che, accanto al bilancio annuale ed a quello pluriennale a legislazione vigente, il Governo predisponga il bilancio pluriennale programmatico, il quale dovrebbe recepire gli indirizzi e le azioni programmatiche pluriennali che hanno riflessi sulla finanza pubblica per verificarne la compatibilità con i vincoli posti dalla generale situazione economica. E ciò per impedire che vengano programmate spese o entrate alle quali lo sviluppo economico programmato per il Paese non sia in grado di assicurare adeguata copertura reale o che, comunque, non siano coerenti con il tipo di sviluppo economico e sociale che si vuole perseguire.

Nell'ambito delle scelte di politica economica e finanziaria recepite dal Bilancio pluriennale programmatico dovrebbe svilupparsi annualmente, tramite la legge finanziaria, la manovra di bilancio diretta ad apportare agli andamenti tendenziali del Bilancio le necessarie correzioni ed aggiustamenti.

In effetti sino ad oggi, questa procedura non ha ben funzionato e tutte le scelte hanno teso ad addensarsi nella legge finanziaria distorcendone la funzione.

Nella passata legislatura lo stesso Parlamento si è fatto carico di questi problemi. In particolare, il Presidente del Senato ha nominato un Comitato di studio per la riforma della impostazione e delle procedure di esame della legge finanziaria e del bilancio e la V Commissione Permanente della Camera dei Deputati ha svolto una indagine conoscitiva sui problemi

connessi alla riforma delle norme sulla contabilità dello Stato, nonché sulla conclusione cui è pervenuto il predetto Comitato di studio.

A seguito di tale indagine le Commissioni Bilancio di Camera e Senato hanno approvato, con due parallele Risoluzioni, la presentazione alle due Camere, entro il mese di giugno, per essere approvato nella sessione estiva di Bilancio, di un documento di programmazione finanziaria nel quale vengano indicate le opzioni fondamentali per il periodo coperto dal bilancio pluriennale, in modo da tenere distinta la fase di individuazione degli obiettivi e della verifica di compatibilità dalla fase attuativa da realizzarsi tramite la legge finanziaria e i provvedimenti di settore, che dovranno trovare indicazione nello stesso documento di programmazione finanziaria.

Una prima applicazione in via sperimentale - effettuata in sede di manovra di bilancio per il 1987 - ha dimostrato i limiti dell'azione così impostata.

Perché la programmazione finanziaria possa corrispondere alle attese è infatti necessario che essa nasca come proiezione di un piano di sviluppo economico a medio termine che abbia durata almeno uguale a quella del Bilancio pluriennale programmatico e che assuma come punto di riferimento e di riscontro delle azioni programmatiche in cui si estrinseca il programma di Governo un quadro previsionale programmatico della nostra economia.

In secondo luogo si chiede, ai fini della verifica di compatibilità coi vincoli della generale situazione economica, un ulteriore sforzo di affinamento degli strumenti di conoscenza e di analisi delle diverse configurazioni dei conti del settore pubblico (bilancio statale, conti di tesoreria, settore statale, conti delle Pubbliche Amministrazioni) e delle relazioni intercorrenti fra le medesime. Ciò al fine di poter passare, data una certa impostazione del bilancio dello Stato e della situazione dei

conti di Tesoreria al conto del Settore Statale, nonché a quello consolidato della Pubblica Amministrazione, ipotizzando, naturalmente, determinati comportamenti gestionali da parte delle diverse Amministrazioni ed Enti che concorrono a formare tali aggregati.

Per quanto concerne, in particolare, gli investimenti - i cui tempi di realizzazione sono soggetti, assai più di quanto accade per le spese correnti, a fluttuazioni anche rilevanti rispetto ai tempi stimati "normali" per i diversi tipi di intervento - ipotesi gestionali realistiche possono essere formulate solo se viene seguito costantemente lo stato di attuazione dei programmi in corso. Non ha caso la legge 468/1978 al 4° e 5° comma dell'art. 15 fa carico al Ministro del Bilancio di trasmettere, in allegato alla Relazione Previsionale e Programmatica, la Relazione sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa, facendola precedere da un quadro riassuntivo in cui, per ciascuna legge, venga indicato il finanziamento complessivo e la relativa modulazione fra i diversi esercizi, i pagamenti effettuati, i residui secondo l'esercizio di provenienza, nonché la eventuale richiesta di rifinanziamento.

Risponde allo stesso obiettivo l'avvenuta istituzione presso il Ministero del Bilancio, del Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, i cui controlli mirano ad assicurare che la realizzazione dei programmi di investimento avvenga nei tempi e modi prestabiliti, avendo come punto di riferimento gli obiettivi fissati in termini fisici oltre che finanziari.

A seguito della crisi politica apertasi nei primi mesi del 1987 e poi sfociata nelle elezioni anticipate, l'azione diretta a dare compiutezza al processo di programmazione economico-finanziaria ha subito una battuta di arresto.

E' necessario riprendere il percorso nella direzione già individuata e portarlo a compimento, anche attraverso gli eventuali interventi legislativi, nel più breve tempo possibile.

5.1.2. La manovra per il 1988

Per quanto riguarda il programma della spesa di investimento per il 1988, in una prospettiva di medio periodo, i criteri che hanno guidato il Governo per la relativa manovra di competenza e di cassa possono essere così riassunti:

- a) determinazione della crescita delle complessive autorizzazioni di competenza della spesa in conto capitale per il 1988, rispetto al bilancio assestato 1987, entro il tasso dell'8,1 per cento, cioè di circa un mezzo punto percentuale al di sopra del tasso di crescita programmato per il prodotto interno lordo. Si è rafforzato in tal modo il criterio, già assunto nel bilancio 1987 e pluriennale 87-89, che, nell'ambito di una azione di rientro del disavanzo pubblico, mira a consentire una espansione in termini reali della spesa in conto capitale, purché qualificata e diretta a sostenere lo sviluppo economico e l'occupazione.
- b) rimodulazione delle tranches relative alle leggi pluriennali di spesa in relazione allo stato di attuazione dei relativi programmi, il che ha consentito di recuperare uno spazio finanziario a carico dell'esercizio 1988 di 10.450 mld. di lire.

Uno slittamento di 8.200 mld. è stato operato a carico delle leggi concernenti l'intervento straordinario del Mezzogiorno, ivi comprese le

autorizzazioni di spesa relative alla legge 64/1986. Tale rimodulazione non influisce in alcun modo sulla decisione di dare impulso alla spesa in conto capitale nel Mezzogiorno.

Per questo settore, infatti, gli stanziamenti iscritti nel bilancio a legislazione vigente per il 1988 sono dell'ordine di 13.400 mld. cui si aggiungono le disponibilità sul conto di tesoreria, stimate a fine 1987 in 9.700 mld., a fronte di un fabbisogno reale dell'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, valutato in 8.100 mld.

Rimodulazioni per complessivi 850 mld. sono state operate a carico degli stanziamenti previsti nello stato di previsione del Ministero dei Lavori pubblici ed hanno interessato i seguenti settori e leggi: l'edilizia penitenziaria (art. 7 legge 910/1986); le sedi di servizio dell'arma dei carabinieri (legge 16/1985) e opere diverse (legge 99/1985).

A carico del settore della grande viabilità è stato previsto uno slittamento di 1.000 mld., di cui alle autorizzazioni previste dall'art. 13, tredicesimo comma della legge 41/1986.

Ulteriori slittamenti per 400 mld. sono stati infine proposti a carico dei finanziamenti autorizzati per l'edilizia residenziale e la previdenza in materie di sfratti (legge 94/1982 per 250 mld.) e per le aree ad alta tensione abitativa (legge 118/1985: mld. 150).

c) potenziamento degli interventi relativi a settori ritenuti prioritari, sia attraverso il rifinanziamento di leggi esistenti disposto nell'articolo della legge finanziaria, sia attraverso la riconsiderazione degli accantonamenti previsti nel fondo speciale di parte capitale, sia,

infine, attraverso l'autorizzazione a determinate Amministrazioni ed Enti a ricorrere a specifiche operazioni di indebitamento, con oneri di ammortamento a carico del bilancio dello Stato.

Nel settore dei trasporti e delle telecomunicazioni si è trattato principalmente:

- del potenziamento, per 5.200 miliardi dei programmi di investimento dell'Ente Ferrovie, predisposti ai sensi dell'art. 3 della legge 210/1985, e per 4.000 miliardi dei programmi presentati dalle Ferrovie in concessione ai sensi dell'art. 2 della legge finanziaria 1987, per il cui finanziamento è stato autorizzato il ricorso all'indebitamento con ammortamento a carico del Bilancio dello Stato;
- del rifinanziamento per 1.200 miliardi, di cui 200 miliardi per l'anno 1988, dei programmi di ammodernamento e potenziamento dei sistemi aeroportuali di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa, previsti dalla legge 449/1985;
- del finanziamento, tramite la Cassa D.P. con ammortamento a carico del Bilancio dello Stato, degli interventi aggiuntivi per 5.000 miliardi nel quinquennio 1988-92, che l'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici è autorizzata a realizzare - anche mediante concessione a Società del Gruppo IRI - per l'incentivazione dei programmi di sviluppo del settore delle telecomunicazioni;
- del rifinanziamento per 57 miliardi del programma di potenziamento dei servizi postali, di cui all'art. 4 legge 39/1982.

Fra i rifinanziamenti che hanno interessato i programmi in corso di

realizzazione in materia di territorio, calamità naturali ed opere pubbliche varie si evidenzia:

- il rifinanziamento per complessivi 7.500 miliardi della legge 219/1981 relativa alla ricostruzione e sviluppo delle zone della Campania e Basilicata colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Di detto importo, 5.000 miliardi, di cui 500 nel 1988, sono stati destinati agli interventi di cui all'art. 3 e 2.500 miliardi per il biennio 1989-1990 per gli interventi previsti dal titolo VIII;
- il rifinanziamento per 200 miliardi, di cui 50 nel 1988, del programma previsto dalla legge 211/1985, concernente l'acquisto di alloggi monoblocco ubicati nell'area napoletana;
- il potenziamento per 1.000 miliardi di programmi vari per interventi a difesa del territorio (fenomeno bradisismo area flegrea, movimenti franosi, completamento interventi aree terremotate dell'Italia Centrale e Meridionale);
- il rifinanziamento per 800 miliardi degli interventi finalizzati alla salvaguardia di Venezia, previsti dalla legge 798/1984;
- il rifinanziamento per 200 miliardi nel triennio 1989-1991 della legge 845/1980, che prevede interventi a difesa del suolo nei territori del delta del Po interessati dal fenomeno della subsidenza;
- il potenziamento per 600 miliardi degli interventi in materia di edilizia giudiziaria di competenza dei Comuni, previsti dall'art. 28 della legge finanziaria 1980;
- il rifinanziamento per 41 miliardi della legge 497/1978, che prevede la

costruzione di alloggi di servizio per il personale della difesa;

- l'integrazione per 1.000 miliardi del finanziamento predisposto con la legge finanziaria 1987 per la realizzazione dei cosiddetti progetti FIO, di cui 500 miliardi per far fronte ai minori finanziamenti concessi dalla BEI.

Per quanto concerne le nuove finalizzazioni per le quali sono stati precostituiti appositi accantonamenti sul fondo speciale di parte capitale in aggiunta a quelli provenienti dal Bilancio 1987, si evidenziano:

- il piano pluriennale di adeguamento strutturale e di potenziamento dell'edilizia ospedaliera, al cui finanziamento si provvede mediante ricorso al mercato dei capitali, con ammortamento a carico del bilancio statale (1.045 miliardi sul biennio 1989-90 per ammortamento mutui);
- il programma per la costruzione e l'acquisto di appartamenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria (150 miliardi nel triennio 1988 - 90);
- il programma per la trasformazione delle case mandamentali, e per l'acquisizione di nuovi istituti penitenziari (212 miliardi nel biennio 1988 - 89);
- il programma di interventi di competenza statale in materia di acquedotti (310 miliardi nel biennio 1989 - 90);
- il programma di interventi organici per la ricostruzione e la rinascita della Valtellina e della altre zone dell'Italia settentrionale colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di luglio e agosto 1987 (1.500 miliardi sul triennio 1988 - 90).

5.2 I pagamenti per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni e degli enti del Settore Pubblico Allargato

Come è stato evidenziato nelle relazioni degli anni precedenti, i pagamenti per spese di investimento sono solo un indice dell'attività di investimento svolta nell'anno dalle Pubbliche Amministrazioni e dagli Enti del Settore Pubblico Allargato, in quanto non esiste una completa corrispondenza tra il valore delle forniture e dei lavori realizzati in un periodo considerato ed i pagamenti effettuati nel periodo medesimo. In base alla normativa vigente vengono, infatti, effettuati pagamenti in conto anticipi all'inizio dei lavori, mentre il saldo delle opere viene disposto in tempi successivi alla ultimazione delle medesime.

Ne consegue che l'andamento dei pagamenti effettuati annualmente, mentre è un indice sufficientemente rappresentativo dell'andamento del settore nel medio-lungo termine, deve essere considerato con una certa cautela per valutare il livello di attività nei singoli anni considerati.

Ciò premesso veniamo ad esaminare le previsioni di pagamento formulate nella presente Relazione per il 1987 e per il 1988.

Per quanto concerne il 1987, la valutazione è stata prevalentemente basata sugli impegni in essere e sui pagamenti disposti nei primi 6-8 mesi dell'anno.

Per il 1988, oltre alle disponibilità finanziarie dei diversi Enti istituzionali e alle tendenze realizzative in atto, sono stati assunti, per determinati comparti, obiettivi di recupero di attività, ritenuti compatibili con la situazione che è andata maturando in detti settori.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 5.1

SPESE PER INVESTIMENTI PUBBLICI

(in miliardi di lire)

	1985		1986		1987		1988	
Stato	2.804	2,5	3.519	25,5)			
					(	6.100	11,5	7.100
ANAS e Foreste Demaniali	1.765	10,0	1.952	10,6	)			16,4
					(
Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno	3.332	-14,0	3.030	-9,1	)	2.300	-24,1)
					(			4.100
Altri Enti Amministrazione Centrale	926	31,7	904	-2,4	)	800	-11,5)
					(
Regioni	2.314	4,2	2.612	12,9	)	2.800	7,2	3.200
					(
Provincie e Comuni	11.474	20,4	12.140	5,8	)	13.000	7,1	14.000
					(
Ospedali e USL	821	21,1	990	20,6	)	1.150	16,2	1.300
					(
Altri Enti Amministrazione Locale	3.307	26,2	3.440	4,0	)	3.450	...	3.500
					(...
Enti Previdenza	2.804	...	1.368	...	)	1.700	24,3	1.800
					(			5,9
Totale P.A.	29.547	17,4	29.955	1,4	)	31.300	4,5	34.000
					(			8,6
ASST	420	4,0	553	31,7	)	620	12,1)
					(			2.200
Amministrazione Poste	740	2,6	987	33,4	)	1.156	17,1)
					(
Monopoli	42	-26,3	67	59,5	)	70	4,5)
					(
Ente Ferrovie dello Stato	3.323	-10,4	4.657	40,1	)	4.750	+2,0	5.000
					(			+5,3
Municipalizzate	1.139	16,8	1.230	8,0	)	1.400	13,8	1.500
					(
ENEL	5.685	17,4	6.526	14,8	)	6.874	5,3	7.850
					(
Totale S.P.A.	40.896	14,0	43.975	7,5	)	46.170	5,0	50.550
					(			9,5

5.2.1 La situazione nel 1987.

Nel 1987 si valuta che la spesa per investimenti diretti delle Pubbliche Amministrazioni si collocherà intorno ai 31.300 mld. di lire, con una crescita nominale dell'ordine del 4,5 per cento, che equivale ad una sostanziale stasi in termini reali dato che il deflatore del settore viene stimato nel 4,2 per cento circa.

Non si è realizzato, pertanto, nell'anno quel recupero di attività su cui si faceva assegnamento in sede di impostazione della Relazione Previsionale e Programmatica per il 1987.

Per quanto concerne, in particolare, le Amministrazioni Centrali dello Stato non si è registrata nella misura attesa l'accelerazione nella realizzazione dei programmi che era stata data per scontata in relazione alle iniziative che le principali amministrazioni interessate (Ministero dei Lavori Pubblici ed ANAS) asserivano di avere assunto per fronteggiare, quanto meno, le cause contingenti che hanno frenato l'attuazione dei programmi a partire dalla seconda metà del 1985.

Quello che, però, ha maggiormente influito sui riflessivi risultati dell'anno è la mancata ripresa dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Mentre sta, infatti, andando ad esaurimento l'attività connessa alla vecchia normativa, ritardano ad entrare in attuazione le nuove linee di intervento previste dalla legge 64/1986.

In senso riduttivo hanno agito anche le realizzazioni degli altri Enti dell'Amministrazione Centrale, data la decurtazione del finanziamento che ha interessato nel 1987 l'ENEA.

Sostanzialmente positivo ed in linea con gli andamenti previsti è risultato, nel complesso, l'andamento delle Amministrazioni regionali e locali, come pure quello degli Enti del Settore Pubblico Allargato.

Per l'Ente Ferrovie l'incremento percentuale sull'anno precedente è risultato, tuttavia, inferiore al previsto, in quanto, nei dati di consuntivo, il risultato 1986 è stato sensibilmente superiore a quanto a suo tempo stimato.

L'attività di questi Enti rimane, ciò nonostante, specie per quanto concerne l'Ente Ferrovie ed anche l'ENEL, (quest'ultimo per le note ragioni), al di sotto delle rispettive potenzialità.

Lo Stato

Sulla base dei pagamenti effettuati nei primi otto mesi dell'anno, si stima che nel 1987 i pagamenti per investimenti diretti delle Amministrazioni centrali dello Stato si attesteranno sui 3.950-4.000 miliardi, con un incremento in valore sul 1986 dell'ordine del 13,0 per cento.

Di tale ammontare circa 900 miliardi (contro gli 882 miliardi del 1986) riguardano l'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche. Sul contenuto incremento di questa categoria ha influito la minore spesa della Presidenza del Consiglio, che nel 1986 aveva raggiunto i 134 miliardi in relazione ai pagamenti effettuati in conto dei progetti finanziati sui fondi FIO/1984-1985, che hanno riguardato l'acquisto di elicotteri ed aerei per la protezione civile, la realizzazione del sistema abitativo SAPI, del sistema di emergenza ARGO e del sistema abitativo modulare COPIFER, nonché la costruzione dell'area di ricerca CNR di Frascati.

Per quanto concerne la realizzazione di opere pubbliche, circa il 60 per cento fa capo al Ministero dei Lavori Pubblici. Per questa Amministrazione si prevede una spesa di 1.800 miliardi, con un aumento percentuale sul 1986 di circa il 14 per cento. Tale incremento, sebbene apprezzabile, non

risponde alle aspettative di recupero di attività che si davano per scontate nella Relazione Previsionale e Programmatica 1987, in considerazione delle iniziative che l'Amministrazione dichiarava di aver intrapreso per superare le cause contingenti che avevano frenato la realizzazione dei programmi a partire dalla fine del 1985.

La percentuale di attivazione della massa spendibile si è portata sul 20 per cento circa, collocandosi poco al di sopra del valore 1986 (19,2 per cento) che è stato il più basso registrato negli ultimi anni.

Avuto riguardo ai principali settori in cui opera il Ministero dei Lavori Pubblici, il recupero risulta aver maggiormente interessato il comparto delle opere idrauliche e dell'edilizia pubblica varia, che già avevano conosciuto una consistente ripresa negli ultimi mesi del 1986. Persiste viceversa un andamento riflessivo nel settore delle opere marittime.

Il Ministero dei Trasporti ha effettuato nei primi otto mesi dell'anno pagamenti per 188 miliardi, che hanno interessato soprattutto la Motorizzazione civile ed i Trasporti in concessione.

Per quanto concerne le opere aeroportuali, le difficoltà riscontrate nell'avvio dei programmi per effetto dei complessi adempimenti procedurali relativi agli appalti hanno influito, anche nel 1987, sull'andamento dei pagamenti. La spesa dei primi 8 mesi ha interessato prevalentemente interventi di carattere ordinario che sono stati concentrati, come già lo scorso anno, su aeroporti di classe intermedia per traffico aereo, quali Cagliari, Catania e Olbia. Sui finanziamenti autorizzati con la legge 449/1985 per l'ampliamento e l'ammodernamento dei sistemi aeroportuali di Roma-Fiumicino e di Milano-Malpensa, nel primo semestre sono stati erogati 29 miliardi e non si prevedono altri consistenti pagamenti, dato che sono ancora in corso di esame i progetti delle opere da realizzare nell'ambito

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 5.2

AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO: CAPACITA' DI SPESA NEL SETTORE
DEI "BENI ED OPERE IMMOBILIARI" (CAT. X DEL BILANCIO)

A n n i	Previsioni definitive di copet.	Residui spendibile	Pagamenti conto competenza	Pagamenti conto residui	Totale Pagamenti	Pagamenti in %		
						Su comp.	Su residui	Totale su massa
1979	1.730	2.832	137	828	965	7,91	29,23	21,15
1980	1.132	3.550	144	1.112	1.256	12,72	31,60	26,82
1981	2.535	3.306	409	1.156	1.565	16,13	34,96	26,70
1982	1.905	4.209	479	1.468	1.947	25,14	34,87	38,07
1983	2.948	4.134	559	1.524	2.083	18,96	36,86	29,41
1984	3.106	5.053	375	1.666	2.041	12,07	32,97	25,01
1985	4.215	6.443	350	1.790	2.140	8,30	27,78	20,07
1986	3.613	9.036	300	2.331	2.631	8,30	25,80	20,80
1987 (dati al 10/9)	4.542	9.870	300	1.342	1.648	6,62	13,60	11,43
Stime. intero anno					3.000			20,80

del finanziamento disponibile. Questa fase di approfondimenti progettuali si ritiene che impegnerà l'Amministrazione fin quasi alla fine del corrente anno, per cui il concreto avvio dei lavori ed il conseguente flusso dei pagamenti interesseranno il 1988.

Contenuti sono i risultati ottenuti nei primi otto mesi dell'anno dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste. Il ritardo nell'approvazione del nuovo Piano agricolo nazionale 1986-1990, avvenuta soltanto l'8 novembre 1986 con la legge 752, non ha consentito, nei primi mesi del 1987, di effettuare pagamenti sui complessivi 795 miliardi stanziati per l'anno 1986 dalla predetta legge.

Pertanto, il settore agricolo e forestale, nei primi otto mesi 1987, ha operato prevalentemente a valere sui finanziamenti residui della legge 984/1977 (Quadrifoglio) dando luogo a pagamenti per spese di investimento diretto per 97 miliardi. Il Ministero prevede, tuttavia, un migliore andamento negli ultimi mesi dell'anno, e un incremento considerevole nel prossimo esercizio 1988 in quanto i fondi stanziati in attuazione della richiamata legge 752, sia per l'anno 1986 che per l'anno 1987, dovrebbero essere quasi tutti attivati essendo già stati predisposti i programmi riguardanti in particolare la ricerca e la sperimentazione agraria, lo sviluppo dell'informazione in agricoltura ed il potenziamento del sistema agricolo nazionale ed in fine gli interventi per il completamento e l'adeguamento funzionale di impianti di provvista, adduzione e distribuzione dell'acqua ai fini dell'irrigazione.

L'attività svolta dal Ministero dei Beni Culturali, che nei primi otto mesi dell'anno ha dato luogo a pagamenti per spese di investimenti diretti nel settore delle opere immobiliari per 226 miliardi, fa prevedere, a fine esercizio, una spesa complessiva di 350 miliardi che corrisponde a circa il 23 per cento della massa spendibile.

Il Ministero della Difesa a fine esercizio dovrebbe arrivare ad un volume di pagamenti di circa 65 miliardi (35 miliardi erogati a tutto agosto). Nel settore delle opere immobiliari è impegnato nel completamento del programma di edilizia abitativa di servizio (legge 497/1978) e nell'ammodernamento e rinnovamento del servizio dei fari e segnalazione marittima (legge 335/1985).

Per quanto concerne la spesa per beni mobiliari, questa potrebbe raggiungere i 40 miliardi (17 miliardi pagati nei primi otto mesi).

Il Ministero delle Finanze al 31 agosto 1987 ha effettuato pagamenti per 96 miliardi a valere sui fondi disponibili per l'acquisto o la costruzione di immobili per il potenziamento dei centri di servizio governativi. L'Amministrazione stima che, a fine esercizio, i pagamenti potrebbero raggiungere i 230 miliardi se verranno erogati i 60 miliardi per l'esproprio della tenuta di Capocotta (Roma) per integrazione alla dotazione del Presidente della Repubblica (legge 372/1985).

La spesa per investimenti pubblici immobiliari del Ministero di Grazia e Giustizia si valuta che raggiungerà a fine anno i 110 miliardi (35 miliardi di pagamenti al 31 agosto). Tali pagamenti riguardano la costruzione di aule di udienza e di uffici giudiziari, la costruzione e la ristrutturazione di istituti e servizi penitenziari per adulti e per minori, nonché l'acquisto e l'installazione di strutture e impianti per gli istituti penitenziari, e l'acquisto e la rielaborazione tecnica dei mezzi di trasporto esistenti.

La spesa, per beni mobiliari, attrezzature e macchine scientifiche del Ministero di Grazia e Giustizia, dovrebbe attestarsi sui 45 miliardi circa (18 miliardi pagati nei primi otto mesi) registrando un buon incremento rispetto al 1986.

Azienda Nazionale Autonoma delle Strade.

Si stima che a fine 1987 la complessiva spesa per investimenti diretti dell'ANAS - che nei primi otto mesi dell'anno è stata pari a 1.045 miliardi - dovrebbe attestarsi sui 2.100 miliardi, con un incremento dell'8,7 per cento rispetto al 1986.

L'Azienda ha fatto presente che le cause che determinarono la formazione di ingenti residui negli esercizi scorsi continuano a sussistere. Non sono andati, infatti, a buon fine nè i tre disegni di legge che l'Azienda aveva promosso per attenuare alcuni ostacoli legislativi in materia di progettazione (modifica del D.M. 21/1/81 ed interpretazione autentica della Legge Galasso) nè è stato possibile procedere alla assunzione di geologi, geotecnici ed architetti consentita dalla legge 26/3/86, n. 86, essendo i relativi concorsi ancora in fase di espletamento. Inoltre, l'istituto delle "prestazioni integrate" che era stato creato dall'Azienda, proprio per snellire le procedure di appalto e che aveva consentito di appaltare in poco tempo ben 250 miliardi di lavori, è stato bloccato dalla legge 17/2/87, n. 80, che ha regolato l'istituto in maniera diversa. In particolare, detta legge ha attribuito ad un Comitato istituito presso il Ministero dei Lavori Pubblici, il compito di "stabilire i requisiti di carattere tecnico, economico e finanziario" che le imprese debbono possedere per ottenere in concessione la progettazione e la esecuzione dei lavori e, a tutt'oggi, detto Comitato non risulta ancora operante.

Per questi motivi, l'ANAS deve ancora fare ricorso all'art. 9 della legge 526/85 che consente di affidare fino all'ottobre 1988 la sola progettazione esecutiva delle opere stradali a liberi professionisti. Normativa che le ha permesso di attivare progettazioni per ben 1.194 miliardi.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 5.3
 AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE: CAPACITA' DI SPESA (CAT. IX DEL BILANCIO)

A N N I	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	RESIDUI	MASSA SPENDIBILE	PAGAMENTI CONTO COMPETENZA	PAGAMENTI CONTO RESIDUI	TOTALE PAGAMENTI	PAGAMENTI IN %		
							SU COMPET.	SU RESIDUI	TOTALE SU MASSA
1980	1.244	2.111	3.355	147	562	709	11,81	26,62	21,13
1981	1.843	2.628	4.471	314	643	957	17,03	24,46	21,40
1982	1.874	1.903	3.777	550	725	1.275	29,34	38,09	33,75
1983	2.001	2.502	4.503	510	858	1.368	25,48	34,29	30,37
1984	2.384	3.128	5.512	478	1.086	1.564	20,05	34,71	28,37
1985	2.357	3.948	6.305	376	1.367	1.743	15,95	34,62	27,64
1986	3.712	4.562	8.274	581	1.371	1.952	15,65	30,05	23,59
1987 (6 mesi)	(4.045)	(6.323)	(10.368)	286	759	1.045	7,08	12,01	10,08
Stime per intero anno . . . . .	( )	( )	( )	.....	.....	2.100	...	...	20,26

Per quanto concerne la situazione dei principali programmi in corso, finanziati con leggi specifiche a carattere pluriennale, è proseguita la realizzazione del "Programma straordinario di interventi per la viabilità statale", di cui alla legge 843/78 e successivi rifinanziamenti, che prevede una spesa di 5.485 miliardi, con uno stanziamento a tutto il 1987 di 4.836 miliardi, su cui a tutto il primo semestre 1987 sono stati assunti impegni per 4.127 miliardi ed effettuati pagamenti per 3.262 miliardi, (188 nel 1987).

Mentre tale programma sta andando a compimento, l'Azienda ha concentrato i suoi sforzi nella realizzazione del Piano decennale per la grande viabilità. Si ricorda che con la legge 531/1982 il Ministro dei LL.PP., Presidente dell'ANAS, è stato autorizzato a predisporre un piano decennale per la grande viabilità ed è stato approvato, per il periodo 1982-87, il finanziamento per 800 miliardi (successivamente elevato a 960 miliardi) di un programma stralcio di opere aventi carattere prioritario.

Su tale programma stralcio sono stati, a tutto giugno 1987, impegnati 555 miliardi e pagati 322 miliardi, di cui rispettivamente 106 e 55 nei primi sei mesi '87. Il ritardo nella realizzazione del programma riguarda in modo particolare le spese da eseguirsi nelle regioni (Liguria, Campania, Calabria e Basilicata) dove si incontrano difficoltà per l'acquisizione dei pareri urbanistici e paesaggistici, dopo l'entrata in vigore della legge Galasso.

Il "Piano decennale" è stato approvato e reso esecutivo con decreto del Ministro dei LL.PP. n. 257 del 30 maggio 1986. Detto piano prevede investimenti per il decennio 1987-1996 per 65.164 miliardi, dei quali 47.500 miliardi di competenza diretta dell'ANAS e 17.684 miliardi per interventi nel settore delle autostrade in concessione.

La realizzazione del piano è prevista avvenire attraverso piani stralcio. La legge 526/85 ha autorizzato il finanziamento di un piano programma stralcio per 4.875 miliardi, elevato poi con la legge finanziaria 1986 (legge 41/86) a 6.368 miliardi ed ultimamente rifinanziato con la legge 910/86 (legge finanziaria 1987) per 2.557; per cui allo stato attuale si dispone di 8.925 miliardi, dei quali 3.066 già stanziati a tutto il 1987.

Detto Piano ha iniziato a realizzarsi solo nel 1986 e a fine giugno 1987 ha registrato impegni per 651 miliardi e pagamenti per 218 miliardi, dei quali rispettivamente 452 e 50 nel corso dell'anno.

Si evidenzia che la legge finanziaria '87 (art. 7 comma 15) assegna inoltre all'ANAS finanziamenti per 1.000 miliardi per l'ammodernamento, la ristrutturazione e la manutenzione dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria; per 1.600 miliardi per interventi di completamento ed avvio di opere stradali e per 600 miliardi in attuazione dell'art. 9 della legge 531/82 (autostrada Livano-Civitavecchia).

Dall'esame dei restanti programmi previsti da leggi specifiche, emerge che il programma finanziato con legge n. 119/81 art. 7, relativo all'"esecuzione di opere straordinarie di manutenzione" per un ammontare di 650 miliardi nel periodo '81-84, registra un buon andamento; si stima che alla fine dell'anno, questo programma potrà dirsi esaurito, essendosi a tutto giugno '87 già impegnati 655 e pagati 607 miliardi.

Il programma per il completamento di opere nell'area della ex Cassa del Mezzogiorno, previsto dalla legge n. 146/80 art. 29, che stanziava 998 miliardi per il periodo '81-83, continua ad avere un andamento riflessivo. A tutto giugno '87 sono stati impegnati 504 e pagati 340 miliardi. I ritardi nella esecuzione dei lavori sono connessi alla complessa istruttoria di progettazione ed alla acquisizione dei pareri urbanistici e paesaggistici.

Per quanto concerne il programma da realizzarsi nell'area metropolitana di Napoli e in Calabria, di cui alla legge 119/81 art. 10, che stanziava 220 miliardi (80 all'area metropolitana di Napoli e 140 miliardi alla Regione Calabria) per il periodo '81-83, ha avuto un concreto avvio nella Regione Calabria, continua a trovare difficoltà a realizzarsi nell'area metropolitana di Napoli. La gestione della maggior parte delle somme stanziata per la viabilità nell'area metropolitana di Napoli era stata attribuita al Sindaco di Napoli ed al Presidente della Regione Campania. L'Azienda incontra difficoltà di carattere progettuale, per l'utilizzo della somma, inizialmente di 80 miliardi ed ora ridotta ad 11 miliardi.

Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno

I pagamenti effettuati per investimenti diretti, a tutto il 30 giugno, sono ammontati a 1.238 miliardi su di un totale erogato di 2.611 miliardi comprensivo delle quote incentivi, partecipazioni, spese funzionamento nonché delle quote trasferite a imprese, regioni ed enti vari.

A fine anno si stima che i pagamenti per investimenti diretti potranno raggiungere i 2.300-2.500 miliardi circa di cui una grossa quota sarà assorbita dall'attività di completamento, trasferimento e liquidazione delle opere ex Cassa Mezzogiorno attraverso l'apposita "Gestione separata" costituita presso l'Agenzia per il Mezzogiorno.

Con la nuova normativa per il Mezzogiorno si assiste ad una decentralizzazione della spesa verso gli enti regionale e locali (prevedibile in 700 miliardi a fine anno) con un contestuale ridimensionamento dei compiti operativi affidati all'organismo (Agenzia per la promozione e sviluppo del Mezzogiorno) che ha sostituito l'ex Cassa.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto riguarda lo stato attuativo della legge 64/86 è da annoverare la delibera CIPE sul primo piano annuale di attuazione del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno 1987-89 nonché il riordino e ristrutturazione degli enti collegati per la promozione e assistenza tecnica delle attività ed iniziative concorrenti al raggiungimento degli obiettivi di tale programma.

Non risulta invece pienamento avviato a regime l'assetto organizzativo del Dipartimento per il Mezzogiorno, organismo preposto, tra l'altro, alla valutazione e selezione dei progetti di opere nonché all'attuazione di un efficace coordinamento tra intervento ordinario e intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Altri Enti dell'Amministrazione Centrale

In questo comparto ricadono tre categorie di Enti: Enti di ricerca, quali l'ENEA, il CNR, l'INFIM, l'ISTAT, l'ISCO, l'ISPE; Enti assistenziali, quali la Croce Rossa Italiana ed il CONI; altri Enti, di cui si ricordano l'ACI, l'ENIT, l'ICE, l'Ente Nazionale per la Cellulosa e Carta.

I maggiori investimenti si ricollegano agli Enti di ricerca ed in particolare all'ENEA. Questo Ente ha fatto presente che nel 1987 ha conosciuto notevoli difficoltà gestionali a seguito della riduzione (da 1.070 a 700 miliardi) del contributo dello Stato per il finanziamento del Piano quinquennale dell'Ente 1984-89, operata in sede di legge finanziaria 1987.

Tale fatto si è ripercosso sull'attività di investimento dell'anno, per cui i pagamenti, che già nel 1986 avevano registrato una flessione passando dai 618 mld. del 1985 a 509 mld., hanno subito un ulteriore ridimensionamento attestandosi, nei dati di preconsuntivo, sui 430 mld., dei quali 300 concernono spese per impianti prototipi, macchine e circuiti sperimentali, apparecchiature scientifiche, strumentazione ed infrastrutture.

Per il 1988 l'Ente ha avanzato una previsione di spesa per investimento di 500 mld., che risulta peraltro condizionata al mantenimento per tale esercizio del contributo dello Stato nella misura di 1.100 mld., prevista nella finanziaria 1987.

Considerato il peso che gli investimenti dell'ENEA hanno sull'insieme del comparto, si valuta che la complessiva spesa di investimento dello stesso, tenderà ad attestarsi, nel 1987, sugli 800 mld.

Regioni

Sulla base dei dati disponibili, relativi al primo semestre 1987 e che indicano in 1.200 mld. l'ammontare delle erogazioni effettuate dalle amministrazioni regionali per investimenti diretti, è ragionevole ritenere che per l'anno in corso tali pagamenti potranno toccare i 2.800 mld. con un incremento di circa il 7% rispetto al 1986.

Si tratta di una stima che potrebbe rivelarsi prudentiale e, come tale, suscettibile di un ritocco verso l'alto, ove, nel secondo semestre dell'anno, venisse mobilitata dalle regioni meridionali una parte dei trasferimenti statali a valere sulla legge 64/86.

Per quanto attiene alla distribuzione territoriale di questi flussi, è prevedibile che la quota di pagamenti più elevata (intorno al 60%) continuerà a permanere localizzata nelle aree meridionali, per effetto, in

particolare, dei finanziamenti stabiliti da leggi speciali a favore di alcune Regioni del Mezzogiorno (Calabria, Sicilia, Sardegna) che si aggiungono a quelli previsti da leggi ordinarie a carattere generale. Occorre tenere presente, a questo riguardo, che con il recente D.L. 31 luglio 1987 n. 319, attualmente in attesa di conversione, è stata autorizzata una ulteriore spesa di 320 mld. a favore della Calabria e della Sardegna a titolo di contributo speciale ex art. 12 della legge 281/70, per finanziare un pacchetto eterogeneo di interventi (sistemazione idrogeologica e forestale, trasferimento di taluni centri abitati, adeguamento antisismico di edifici pubblici, erogazioni a favore delle aziende agricole danneggiate dalle eccezionali avversità atmosferiche che hanno colpito quelle regioni).

Da un punto di vista più strettamente istituzionale è possibile prevedere che le regioni a statuto speciale (e, in particolare, la Sicilia e la Sardegna) continueranno a mantenere una posizione di preminenza nel settore degli investimenti assicurati attraverso gli interventi diretti, così come, nell'ambito delle regioni a statuto ordinario, i livelli di pagamenti più elevati dovrebbero essere mantenuti dalla Calabria.

Viceversa, sempre con riferimento a quest'ultimo aggregato di regioni, i dati di pagamento relativi al primo semestre dell'anno in corso, inducono a ritenere possibile una flessione o, quantomeno, un raffreddamento nei ritmi di erogazione di alcune amministrazioni regionali (Lombardia, Abruzzo, Basilicata).

Circa la destinazione settoriale dei pagamenti, in base alle indicazioni fornite dalla classificazione funzionale dei bilanci per il primo semestre dell'anno, è possibile prevedere che l'intervento delle regioni continuerà a privilegiare le tipologie di infrastrutture relative alle opere idrauliche, che si stimano in grado di assorbire una quota intorno al

25% della spesa complessiva contro il 10% circa, rispettivamente, delle opere igienico-sanitarie, di forestazione e per l'agricoltura.

Un cenno a parte deve essere fatto per i trasferimenti che fanno capo al Fondo Investimenti e Occupazione per il finanziamento dei progetti regionali di immediata eseguibilità.

Dopo una fase di avvio dei nuovi meccanismi che regolano la gestione del fondo, le procedure sono entrate "a regime" e pur rimanendo al presente da sciogliere alcuni nodi connessi con l'esigenza di un maggiore coordinamento dell'intervento dei vari soggetti, il nuovo strumento ha iniziato a dispiegare a pieno la sua efficacia.

Concludendo, si ritiene di dover sottolineare che a livello regionale nel campo degli investimenti diretti, mentre permangono ancora consistenti ammontari di "masse disponibili" presso alcune regioni, specie del Mezzogiorno, è dato di osservare un ulteriore appesantimento della situazione di alcune amministrazioni regionali dell'area settentrionale.

Emerge con sempre maggiore chiarezza l'esigenza di rivedere, attraverso una nuova legge finanziaria regionale a carattere pluriennale, i meccanismi di determinazione delle quantità di risorse da distribuire alle regioni, i criteri di ripartizione delle stesse e le relative procedure di attribuzione, alla luce dei mutamenti che sono intervenuti dall'inizio degli anni '80 sul fronte dell'intervento regionale.

Comuni e Province

L'intervento degli Enti Locali nel settore degli investimenti diretti, espresso in termini di effettivi pagamenti, ha raggiunto nel primo semestre dell'anno in corso i 5.687 mld.

Di tale ammontare, oltre il 90 per cento, pari a 5.283 mld., è da imputare alle amministrazioni comunali.

Su base annua è possibile prevedere che i pagamenti effettuati dagli enti locali in dipendenza della realizzazione di nuove opere possano attestarsi intorno ai 13.000 mld., tenendo conto del recupero nel ritmo delle erogazioni che generalmente si riscontra nella seconda parte dell'anno.

Per gli aspetti correlati ai pagamenti per spese d'investimento, quindi, non sembra che l'attività dei Comuni e delle Province abbia risentito delle vicende che hanno interessato la normativa di settore nel 1987 e, più specificamente, della mancata conversione in legge del provvedimento di urgenza che ogni anno regola la finanza locale.

Il sostenuto ritmo di crescita dei pagamenti fatto registrare dagli enti nella prima parte dell'anno trova chiara spiegazione negli impulsi positivi determinati dalla mobilitazione di cospicui ammontari di risorse avvenuta sotto forma di nuove concessioni di mutui da parte del sistema bancario - e della Cassa Depositi e Prestiti in primo luogo - nel biennio 1985-86.

Tali effetti sono destinati, presumibilmente, a permanere in qualche misura anche nel 1988 in considerazione dei tempi tecnici necessari alle nuove concessioni di "maturare" in effettivi pagamenti.

In linea con la descritta situazione - che, per altro, concorre a determinare in modo prevalente, attesa la dimensione dei propri interventi a favore degli Enti Locali - si presenta l'attività della Cassa DD.PP.

Nel primo semestre dell'anno in corso, il ruolo di intermediazione svolto da questo importante organismo è stato particolarmente intenso sotto la spinta di una eccezionale mole di domande di mutuo pervenute a valere sia sulle risorse proprie dell'Istituto derivanti dalla raccolta sul mercato del risparmio postale sia sugli stanziamenti previsti da alcune leggi di spesa la cui gestione, a vario titolo, fa capo alla stessa Cassa DD.PP..

Nell'ambito della prima componente di risorse, il Consiglio di Amministrazione della Cassa, in attuazione della normativa vigente, nella riunione del 19.11.1986 aveva quantificato in circa 12.000 mld. la parte di disponibilità da destinare al finanziamento di mutui con ammortamento a totale o parziale carico del bilancio dello Stato (8.000 mld. per i mutui ordinari la cui gestione ricade nella piena discrezionalità dell'istituto; 600 mld. per i mutui a favore dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per la realizzazione di infrastrutture di carattere primario; 600 mld. per il finanziamento delle metropolitane di grandi Comuni; 3.000 mld. per gli interventi nel settore dell'edilizia scolastica).

A valere su tali disponibilità, nei primi otto mesi dell'anno, la Cassa DD.PP. ha concesso complessivamente mutui per oltre 4.600 mld. ed effettuato erogazioni per circa 3.100 mld.

In questo ambito, in particolare, i mutui concessi sulla componente "ordinaria" dell'intervento dell'istituto hanno sfiorato i 4.000 mld. e le erogazioni hanno superato i 2.800 mld.

Come si era già rilevato nell'anno precedente, la parte prevalente (65% circa) delle concessioni e delle erogazioni di questa parte dei mutui dell'istituto si concentra nei territori del Centro-Nord.

Per quanto concerne le tipologie di spesa, la struttura dell'intervento della Cassa, espressa in termini di concessioni, ha visto privilegiare le opere stradali, quelle igienico-sanitarie e di edilizia scolastica sia presso gli enti dell'area centro-settentrionale che dell'area meridionale, per i quali ultimi, in particolare, si segnala una maggiore consistenza degli interventi nel settore dell'assistenza all'infanzia rispetto alle Amministrazioni locali del Centro-Nord.

Per quanto concerne la restante parte di risorse proprie della Cassa

destinate al finanziamento di leggi speciali occorre rilevare che se da un lato le disponibilità previste da alcune di queste leggi sono ormai in via di esaurimento (è il caso, in particolare, della legge 650/79 per il disinquinamento, della legge 424/85 per i danni della neve, della legge 219/81 - per la parte di competenza della Cassa - a favore dei terremotati), per altre leggi il grado di utilizzazione dei relativi stanziamenti, espresso sempre in termini di concessioni della Cassa, presenta ancora apprezzabili margini per l'attivazione di nuovi interventi (come nel caso, ad esempio, della legge 910/86 che ha rifinanziato leggi precedenti, per l'edilizia giudiziaria e della legge 784/80 per la metanizzazione del Mezzogiorno).

Vanno, inoltre, tenuti presenti i finanziamenti a favore di Comuni e Province connessi con alcune leggi che, essendo di più recente emanazione, in quanto intervenute alla fine del 1986 o nei primi mesi dell'anno in corso non hanno ancora iniziato a dispiegare i loro effetti.

A questo riguardo, si richiamano in particolare le leggi 910/86, art. 7 (150 mld. di nuovi stanziamenti nel settore dell'energia), 65/87 (art. 1 lett. a, b e c: 1.032 mld. complessivi per impianti sportivi), 120/87 (art. 6 e 10: 1.100 mld. per le avversità atmosferiche), 119/87 (270 mld, per i frantoi), 149/87 (300 mld. per la prevenzione degli incendi).

Alle disponibilità di queste leggi si aggiungono, inoltre, gli stanziamenti di alcuni decreti-leggi attualmente in attesa di conversione (D.L. 283/87: 400 mld. per gli interventi a favore di Roma capitale; D.L. 361/87: 900 mld. per lo smaltimento dei rifiuti).

Nell'ambito delle leggi speciali finanziate dalla Cassa con il ricorso ai fondi dei conti correnti postali (che, per quanto concerne gli Enti Locali, interessano pressochè esclusivamente il settore dell'edilizia), dopo il totale esaurimento delle disponibilità attivabili a valere

sull'art. 8 della legge 25/80, residuano ancora significative possibilità per la concessione di mutui in conto degli stanziamenti previsti dalla legge 94/82 artt. 2 e 3 (rispettivamente edilizia residenziale e opere di urbanizzazione primaria) dalla legge 118/85 e dalla legge 899/86 (acquisto e recupero di immobili).

Alle disponibilità che si riferiscono alle risorse proprie della Cassa o a leggi speciali alle quali l'istituto provvede a dare attuazione, occorre aggiungere gli stanziamenti in conto capitale di alcune leggi a favore degli Enti Locali, i cui fondi trovano diretta contabilizzazione nel bilancio dello Stato.

Fra queste si segnalano, oltre alle vecchie leggi, come la 386/75 (provvedimenti a favore dei Comuni di frontiera) o la 637/73 proventi della casa da gioco di Campione), alcune leggi speciali di più recente emanazione, quali la 771/86 (conversione e recupero del rione Sassi di Matera), la 910/86 (rifi naziamento degli interventi per la salvaguardia di Venezia), la 41/86 (costruzioni della linea metropolitana di Napoli) la 707/86 (provvidenze a favore di Firenze capitale della cultura).

Nel complesso dall'esame di queste fonti di finanziamento degli investimenti degli Enti Locali sembra emergere una caratteristica di fondo costituita da una produzione normativa notevolmente eterogenea e "dispersiva" che se, in alcuni casi, risponde a specifiche ed urgenti necessità espresse a livello settoriale e locale dal mondo delle autonomie, d'altro canto, a motivo della sua estrema frammentazione, non appare facilmente ricomponibile all'interno di una logica di programmazione dell'intervento pubblico nel settore.

E' presente, quindi, una esigenza di razionalizzazione e di coordinamento delle decisioni di spesa. A tale riguardo, alcune indicazioni di notevole utilità, soprattutto in termini di conoscenza programmatica dei

fabbisogni degli enti nel campo degli investimenti, potranno essere fornite dall'indagine avviata dal Ministero del Bilancio nel 1986, attualmente ancora in fase di rodaggio, relativa alle spese di investimento dei Comuni e delle Province con popolazione superiore a 20.000 abitanti.

Le Unità Sanitarie Locali

Le spese di investimento delle USL, attestatesi sui 490 mld. nel corso del primo semestre del 1987, dovrebbero toccare i 1.150 mld. alla fine dell'anno, con un incremento del 16 per cento circa rispetto all'anno passato.

L'andamento del 1987 non è sufficiente, tuttavia, a mutare la tendenza degli investimenti della Sanità a mantenersi su livelli decisamente contenuti, date le risorse disponibili.

L'analisi territoriale dei dati indica una sensibile prevalenza, nei pagamenti, della componente che fa capo alle Unità Sanitarie situate nelle regioni settentrionali. Le USL del Veneto si collocano al primo posto con un livello di erogazioni pari a circa 67 mld., seguite da quelle della Lombardia con 64 mld. del Piemonte con 56 mld., dell'Emilia Romagna con 42 mld. e della Toscana con 49 mld. Nel complesso, quindi, i pagamenti delle USL di queste cinque regioni rappresentano una quota superiore al 50% di tutte le erogazioni effettuate dalle USL su base nazionale.

In generale, nel settore permangono, e, per certi aspetti, si consolidano, gli effetti negativi connessi con i vincoli programmatici, presenti nei meccanismi di trasferimento, che gravano sulla gestione del fondo Sanitario Nazionale per la componente in c/capitale.

Un chiaro sintomo delle vischiosità programmatiche e degli ostacoli procedurali che ancora permangono in questo settore può essere ravvisato nella cospicua e crescente mole di residui passivi che vengono prodotti, a monte, sul capitolo di spesa del bilancio statale nel quale sono contabilizzate le disponibilità di questa parte del Fondo Sanitario Nazionale e, in corrispondenza, a valle, sui capitoli di spesa dei bilanci delle USL, erogatrici finali della spesa.

Le cause del basso coefficiente di utilizzazione delle disponibilità vanno ricercate nella lunghezza dei tempi con i quali le Regioni provvedono alla predisposizione dei programmi di spesa, che subiscono un ulteriore fisiologico prolungamento a seguito delle attività della Commissione interministeriale, istituzionalmente preposta all'esame dei programmi in questione.

Al riguardo, appare meritevole di attenzione la delibera del CIPE intervenuta all'inizio dell'anno che ha stabilito, attenuando il rigore posto dall'art. 17 della legge 887/84 sulle procedure di svincolo dei fondi impegnati dal Ministero del Bilancio, che le quote di finanziamento destinate alle esigenze di manutenzione possono essere immediatamente erogate sulla base delle delibere regionali di riparto dei fondi alle USL.

Nel complesso, tutti gli elementi di conoscenza di cui è possibile disporre indicano che sia a livello centrale (rapporti Stato-Regioni) che locale (rapporti Regioni-USL) non sono stati rimossi gli ostacoli che già negli anni precedenti rallentavano gli investimenti pubblici nel campo della sanità.

Anche se alcuni fattori sembrano, in prospettiva, indicare un possibile, anche se lento, miglioramento della situazione mano a mano che le procedure ed i raccordi fra enti ed organismi posti a livelli di governo

diversi si perfezionano e si consolidano, attualmente il sistema appare ancora bloccato su ritmi di impegno e di erogazione dei fondi molto bassi, che, in quanto tali, non sono in grado, al momento, di frenare la progressiva formazione di ingenti masse di residui.

Gli altri Enti dell'Amministrazione locale

Le spese per investimento effettuate dagli altri Enti dell'Amministrazione locale, nel primo semestre 1987, hanno confermato la stessa dinamicità dimostrata nel 1986 per cui è prevedibile che alla fine dell'anno ammonteranno nel complesso a 3.450 miliardi.

Il comparto degli IACP persevera nel suo momento di stasi per cui gli investimenti nel 1987 dovrebbero attestarsi sui livelli dell'anno precedente dando luogo a pagamenti per 1.200 miliardi, pari a circa un terzo del totale della spesa complessiva. Nel triennio 1983-85 si erano raggiunti valori annui intorno ai 1.500 miliardi, ma negli ultimi due anni si è registrata una sensibile riduzione che ha portato ai valori attuali.

Nel primo semestre del 1987 la spesa attuata dagli IACP, è ammontata a 700 miliardi di poco inferiore ai valori dello scorso anno. Quasi 600 miliardi sono da imputare agli interventi legati ai bienni 1984-85 e 1986-87; meno di 100 miliardi agli investimenti attuati sui programmi relativi agli anni 1982-83 mentre è significativo segnalare che alle soglie della scadenza del piano decennale (1978-87) ancora circa 50 miliardi sono stati pagati nel primo semestre 1987 per pagare i maggiori oneri necessari per completare i programmi finanziati dai provvedimenti legislativi antecedenti la legge 457/78.

Le cause del decremento di spesa per investimenti degli IACP sono da imputare all'assestamento della spesa dei programmi del quadriennio 1982-85 che, esaurita la fase di apertura dei cantieri durante la quale la

richiesta di accrediti è più sostenuta, vedono legata la richiesta di erogazioni all'effettivo avanzamento dei lavori; tale spesa non è stata compensata dall'apporto degli investimenti programmati nell'ultimo biennio 1986-87 che, al contrario hanno registrato forti ritardi nell'apertura dei cantieri.

Alla fine del 1987 termina "il piano decennale di edilizia residenziale pubblica" le cui linee programmatiche sono contenute nella legge 457/1978, ma i cui programmi a causa dei rallentamenti verificatesi nella fase programmatoria e nella fase attuativa non termineranno prima della fine degli anni '80. Infatti dagli impegni assunti risulta che vi è ancora una disponibilità finanziaria da programmare di oltre 1.200 miliardi, dovuta in gran parte al ritardo verificatosi nella programmazione dell'ultimo biennio (ben tre Regioni centro-meridionali non hanno ancora programmato nessun loro intervento mentre ritardi sono segnalati anche da altre Regioni); in termini di pagamenti le disponibilità residue ammontano addirittura a 4.750 miliardi.

Notevoli sono le differenziazioni regionali nello stato di attuazione del piano. Solo alcune destinano all'acquisto di immobili sul mercato parte dei fondi disponibili per l'edilizia. Tutte invece effettuano interventi di recupero ma in misura notevolmente differenziata; comunque, nel decennio è risultata crescente l'attività di recupero, anche se nella quasi totalità si tratta di interventi di entità limitata. In media il recupero nella seconda metà degli anni '80 ha interessato il 30 per cento del totale degli investimenti edilizi, mentre il restante 70 per cento continua ad essere destinato alle nuove costruzioni.

Le differenze sono ancora più evidenti nello stato di realizzazione delle opere relative alle nuove costruzioni. Le Regioni meridionali hanno utilizzato meno del 50% dei fondi a disposizione per i programmi del

biennio 1984-85 mentre per il biennio successivo ne hanno utilizzato meno del 10%; per le Regioni centro-settentrionali gli stessi valori medi sono fortemente più elevati, pari rispettivamente al 77 per cento e al 30 per cento.

Oltre all'attività ordinaria in edilizia residenziale effettuata degli Istituti Autonomi Case Popolari, a partire dal 1980 sono stati programmati piani straordinari che vengono portati avanti direttamente dai principali Comuni d'Italia. Anche tali interventi che nelle intenzioni del legislatore dovevano avere un decorso programmatico attuativo rapido hanno avuto difficoltà nella fase di realizzazione soprattutto per carenze nella disponibilità delle aree; ancora non sono del tutto terminati gli interventi previsti con la legge 25/80 e d'altro canto solo il 60 per cento dei 1.400 miliardi previsti con l'art.2 della legge 94/82 sono stati utilizzati a tutt'oggi. Inoltre anche i fondi destinati ai Comuni dalle leggi 118/85 e 899/86 per l'acquisto di abitazioni sul mercato registra delle battute di arresto dati i vincoli posti dalla legge. Nel complesso la spesa dei Comuni in edilizia residenziale dovrebbe ammontare nel 1987 a circa 800 miliardi di lire così distribuiti:

- 250 miliardi per il recupero edilizio utilizzando i fondi ordinari finanziati con il piano decennale;
- 250 miliardi per le nuove costruzioni dei piani straordinari nella quasi totalità da imputare alla legge 94/82;
- 300 miliardi per l'acquisto di immobili sul mercato utilizzando soprattutto i fondi della legge 899/86.

La contabilizzazione di tali pagamenti rientra comunque nella spesa per investimenti che istituzionalmente fa capo ai Comuni.

Gli altri Enti dell'Amministrazione locale, secondo le indicazioni che ci vengono dal primo semestre 1987, dovrebbero effettuare investimenti nel 1987 per 2.250 miliardi. Circa in 1.300 miliardi di lire dovrebbero consistere gli investimenti del Sindaco di Napoli e del Presidente della Giunta della Regione Campania ai sensi del titolo VIII della legge 219/81 e delle successive integrazioni; si tratta di interventi straordinari di edilizia residenziale, comprensivi di urbanizzazione primaria e secondaria, effettuati nell'area metropolitana di Napoli in seguito agli eventi sismici verificatesi nella zona negli anni 1980-81.

Le Università in particolare a valere sui fondi della legge 331/85 e sui fondi FIO dovrebbero effettuare investimenti per circa 500 miliardi di lire. Le Comunità Montane da parte loro dovrebbero superare i 200 miliardi di investimenti utilizzando in particolare i fondi stanziati con D.L. 359/87 e con leggi precedenti. I rimanenti Enti (Enti disviluppo agricolo, Camere di Commercio, Enti Provinciali di Turismo, IPAB, Enti lirici) nel complesso dovrebbero raggiungere i 200-250 miliardi di investimenti.

L'Azienda di stato per i servizi telefonici.

L'ASST ha attualmente in corso di realizzazione il programma di sviluppo dei propri servizi per il triennio 1987 - 1989, all'interno del quale sono recepite le indicazioni del piano decennale di sviluppo 1984 - 1994.

Il piano triennale ha come principale obiettivo, per la parte investimenti, il potenziamento e lo sviluppo della rete a lunga distanza.

In particolare le azioni previste dal piano si possono così sintetizzare:

- a. sviluppo di una nuova rete nazionale in cavi e fibre ottiche (7.400 km. entro il 1990);
- b. partecipazione alla progettazione di reti ottiche sottomarine internazionali (Mediterraneo occidentale, Mediterraneo orientale, Sistema transatlantico);
- c. numerizzazione delle arterie tradizionali;
- d. rinnovo delle centrali manuali di commutazione interurbana;

Esiste inoltre un significativo impegno nella costruzione ed acquisto di alloggi da dare in locazione al personale.

Gli investimenti previsti dal programma triennale 87 - 89, pari a 2.971 miliardi, saranno finanziati per miliardi 440 con il ricorso a leggi speciali e per miliardi 2.531 utilizzando risorse ordinarie di bilancio.

Nel corso del 1987, l'ASST ha operato a valere su di una massa spendibile di miliardi 2.896, di cui 1.980 in conto residui.

Le disponibilità '87 erano costituite per l'80 per cento da risorse ordinarie di bilancio mentre per il 20 per cento erano previste dalle leggi nn. 227/75, 39/82 e 220/81.

Durante l'intero esercizio l'Azienda prevede di effettuare pagamenti per 620 miliardi, pari al 21 per cento della massa spendibile.

Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni

La politica degli investimenti dell'Amministrazione delle PP.TT. ha come principali direttrici, da un lato, il rafforzamento, la razionalizzazione, il miglioramento dei servizi esistenti, dall'altro, l'offerta di nuovi servizi, resi possibili dall'evoluzione della tecnologia e per i quali è prevedibile una forte richiesta.

Gli interventi previsti dalla pianificazione aziendale per i prossimi anni (e già in via di realizzazione) riguardano soprattutto:

- a) riqualificazione dell'edilizia operativa, con particolare attenzione al miglioramento dei livelli di sicurezza degli uffici ed al risanamento dei locali inidonei;
- b) meccanizzazione del movimento pacchi e corrispondenza;
- c) diffusione della meccanizzazione di sportello;
- d) sviluppo dei sistemi di posta elettronica.

Esiste inoltre un significativo impegno nella costruzione ed acquisto di alloggi di servizio per il personale.

Nel 1987 l'Amministrazione delle PP.TT. ha operato a valere su una massa spendibile per investimenti di 4.032 miliardi, di cui 2.773 in conto residui.

Le disponibilità '87 erano costituite per il 29% da risorse ordinarie di bilancio mentre per il 71% da finanziamenti previsti dalle leggi nn. 227/75, 39/82 e 887/84.

I pagamenti per spese in conto capitale effettuati a tutto il 30.8.87 ammontavano a 596 miliardi. Nel corso dell'intero esercizio l'Azienda prevede di realizzare pagamenti per complessivi 1.156 miliardi, pari al 29 per cento della massa spendibile.

L'Ente Ferrovie dello Stato

L'Ente FFSS, costituitosi nella figura di ente Pubblico Economico con legge 210/1985, nei primi sei mesi del 1987 ha effettuato pagamenti per spese di investimento per 1.730 mld. circa e stima di poter raggiungere a fine esercizio una spesa aggirantesi sui 4.750 miliardi di lire, contro i 4.657 miliardi registrati a consuntivo nel 1986.

Si stima che anche nel corrente esercizio i pagamenti si riferiscano per il 50% ad impianti fissi (dei quali 32% al Centro-Sud) e per il restante 50% alle forniture di materiale rotabile e navi traghetto.

L'Ente, opera, prevalentemente, a valere sulle disponibilità previste da specifiche leggi a carattere pluriennale.

Della somma spesa nei primi sei mesi dell'87, 1.286 mld. hanno interessato l'attuazione del "programma integrativo di ammodernamento e potenziamento delle linee, dei mezzi e degli impianti" di cui alla legge 17/1981. Tale programma dispone, dopo i rifinanziamenti di cui alle leggi 130/1983 (Finanziaria 1984) e 887/1984 (Finanziaria 1985), di mezzi per un complessivo ammontare di 34.750 mld., dei quali 28.050 per impianti fissi e navi traghetto e 6.700 per materiale rotabile. Gli incrementi predetti, destinati alla revisione prezzi e al completamento delle opere, con la legge 41/1986 (finanziaria 1986) sono stati destinati anche alla realizzazione di trasporti rapidi di massa, parcheggi e nodi di interscambi modali. Per il programma integrativo nel suo complesso, l'Ente ha avanzato per l'intero 1987 una previsione di pagamenti di 2.831 mld.

Per quanto concerne i restanti lavori autorizzati con leggi speciali, risulta completamente impegnato il finanziamento di 150 mld. relativo al completamento della linea ferroviaria Paola-Cosenza, effettuato a valere sui fondi FIO di cui alla legge 526/1982. Alla data odierna la linea principale Paola-Cosenza è stata attivata ed aperta al traffico. Rimangono da attivare le due bretelle di collegamento con le linee Battipaglia-Reggio Calabria e Libari-Cosenza, che saranno ultimate entro il 1987.

La legge 139/1983 riguardante il "Piano decennale per la soppressione dei passaggi a livello" prevede uno stanziamento complessivo di 1.700 mld. per il periodo 1983-1992. A tutto il mese di giugno '87 risultano essere stati effettuati pagamenti per soli 61 miliardi, dei quali 8 miliardi nell'anno.

La legge n. 41/1986 (Finanziaria 1986) prevede per il triennio 1987/89 uno stanziamento di 3.000 mld. per un "Piano d'interventi per rinnovo, potenziamento e innovazione tecnologica. A carico di questo stanziamento non è stato ancora assunto alcun impegno. Solo ultimamente il Consiglio di Amministrazione ha approvato il programma esecutivo ed ha preso l'avvio l'appalto delle opere.

Con la legge n. 910/1986 (Finanziaria 1987), sono stati stanziati per il quinquennio 1987/91, 10.000 miliardi per l'attuazione di un "Programma nazionale per l'alta velocità sulla direttrice Battipaglia-Napoli-Roma-Milano", nonché per l'attuazione di un "Programma di adeguamento funzionale e per la realizzazione di nuovi collegamenti nella rete contro-meridionale ed insulare". Su questi programmi non è stata impegnata alcuna somma, essendo tuttora in corso di predisposizione le proposte relative al programma esecutivo.

Aziende Municipalizzate

Per il 1987 sulla base dei dati di preconsuntivo si valuta che i complessivi investimenti delle Aziende Municipalizzate tenderanno ad attestarsi sui 1.400-1.500 miliardi.

Per quanto concerne la struttura degli investimenti, dovrebbero continuare a mantenere una posizione nettamente prioritaria quelli assicurati dalle municipalizzate di trasporto, con una quota di poco inferiore al 50% degli investimenti complessivi, seguiti da quelli nel settore del gas e dell'elettricità, entrambi, rispettivamente, con una quota del 20% circa, e dell'acqua (13%).

Anche dal punto di vista territoriale la distribuzione della spesa di investimento delle aziende municipalizzate non dovrebbe subire sostanziali mutamenti. E' prevedibile, infatti, come per gli anni passati, un più consistente volume di spese (intorno al 60%) delle aziende dell'area settentrionale rispetto a quella delle municipalizzate del Centro-Sud.

Quanto alle fonti di finanziamento, la maggior parte delle disponibilità continueranno a pervenire dai fondi di dotazione e, per le municipalizzate di trasporto, dalla parte destinata agli investimenti dell'apposito Fondo Nazionale Trasporti che, per il 1987, è stato fissato in 800 miliardi.

Più in generale, nel settore degli investimenti delle Aziende municipalizzate, continuano a permanere quelle difficoltà di stima e di previsione già evidenziate nelle Relazioni Previsionali e Programmatiche degli ultimi anni.

Tali difficoltà si riconnettono sia al tipo dei bilanci adottati dalle aziende - che, in quanto relativi ad imprese di produzione di servizi, privilegiano gli aspetti economici (costi) più che gli aspetti finanziari (spese) i quali, invece, maggiormente si evidenziano ai fini della rilevazione della consistenza degli investimenti; sia alla mancata attivazione, nei confronti delle municipalizzate, della rilevazione dei flussi trimestrali di cassa del Tesoro, così come previsto dalla legge

468/1978; sia, infine, alla particolare struttura del settore, nel quale riscontrano profonde differenze negli assetti giuridici ed organizzativi delle aziende in funzione della loro dimensione.

Tenuto conto del rilievo che assumono gli interventi delle aziende municipalizzate, non solo da un punto di vista quantitativo ma` anche qualitativo, per gli effetti che esse determinano sulla vita sociale delle comunità e sullo sviluppo economico locale si rende ormai indispensabile includere al più presto tali aziende nel "circuito" delle rilevazioni di cassa trimestrali curate dal Tesoro, o, in alternativa, farne oggetto, sia pure limitatamente agli aspetti connessi con la spesa di investimento, di una specifica rilevazione da condurre in collaborazione con le più rappresentative associazioni di categoria.

ENEL

In base ai programmi operativi dell'ENEL - volti al conseguimento degli obiettivi del Piano Energetico Nazionale - l'attuale programma degli investimenti, che verrà prossimamente sottoposto all'approvazione del Consiglio di Amministrazione dell'Ente, prevede di effettuare investimenti nel 1987 per 6.874 miliardi di lire e nel 1988 per 7.851 miliardi di lire, così ripartiti tra i vari tipi di impianto:

	1987	1988
- impianti di produzione	3.433	4.294
- linee di trasporto e stazioni di trasformazione	448	496
- reti di distribuzione	2.181	2.235
- altri impianti (fabbricati, attrezzature, ecc.)	812	826
Totale	6.874	7.851

Per quanto riguarda gli impianti di produzione gli investimenti, come già detto negli anni scorsi, si riferiscono oltre che a quelli già in costruzione o autorizzati anche ad alcuni impianti il cui avvio è subordinato ad un rapido completamento dell'iter autorizzativo: la completa effettiva realizzazione degli investimenti è quindi strettamente legata al rilascio, in tempo utile, di tutte le necessarie autorizzazioni da parte delle Autorità competenti.

Tra gli impianti in costruzione si segnalano in particolare le centrali nucleari di Montalto di C. (2x1000 MW) e Piemonte - Trino V. (2x1000 MW) quelle combustibili di Brindisi S. (4x640 MW), Fiume Santo (2x300 MW), Tavazzano (2x300 MW), nonché i lavori per le conversioni a carbone di S. Filippo del Mela (1200 MW), Mercure (140 MW) e Bastardo (140 MW). Va segnalato però che anche la realizzazione di impianti già in costruzione può subire slittamenti, come nel caso della centrale di Piemonte - Trino, i cui lavori sono subordinati a decisioni che dovranno essere prese in sede politica.

Per la centrale policombustibile di Gioia Tauro (4x640 MW), per la quale sono già stati emessi gli ordini per il macchinario principale, non è stato ancora possibile accedere al sito e quindi iniziare i lavori, in quanto non è stato fino ad ora possibile completare le procedure per l'esproprio dei terreni.

Sono invece di prossimo avvio i lavori per la centrale termoelettrica di Pietrafitta (2x75 MW), con caldaia a letto fluido.

Inoltre per il 1987 e 1988 sono previsti investimenti per altri impianti di produzione il cui iter autorizzativo, però, non è ancora completo, investimenti che potranno essere realizzati solo nell'ipotesi che i lavori possono essere avviati in tempi brevi. L'incertezza riguarda

principalmente 10 sezioni policombustibili da 300 MW e 4 sezioni policombustibili da 640 MW.

Tra gli impianti idroelettrici in costruzione si ricordano quelli di pompaggio di Presenzano (1000 MW) e Anapo (500 MW) e quelli a producibilità naturale del sistema del Cellina Inferiore, Quincinetto II, Satriano I e II, Palazzo II, Calusia, Celeste, oltre a numerosi ammodernamenti, rifacimenti e ampliamenti di vecchi impianti.

Nel settore del trasporto una parte consistente degli investimenti è relativa al potenziamento delle interconnessioni a 380 KV fra l'Italia e la Svizzera (Verderio-Robbia), fra il Continente e la Sardegna (2 nuove stazioni di conversione c.c./c.a.), fra la Puglia e la Calabria (Taranto-Laino). Tali collegamenti entreranno in gran parte in servizio tra il 1988 e il 1989.

Complessivamente gli investimenti dell'ENEL nell'area del Mezzogiorno sono pari a circa 3.050 miliardi di lire nel 1987 e a circa 3.630 miliardi nel 1988 (rispettivamente il 45% e il 46% degli investimenti totali) e sono relativi in gran parte ad impianti di produzione (nei due anni 1580 e 2070 miliardi di lire) e a reti e distribuzione (rispettivamente 960 e 1.010 miliardi di lire).

L'Ente sottolinea che è indispensabile una rapida conclusione degli iter autorizzativi per gli impianti di base previsti. Solo così potrà essere garantita fino al 1995 una disponibilità di energia elettrica adeguata alle esigenze di sviluppo del Paese e in particolare del Mezzogiorno. Sarà inoltre possibile mantenere un livello elevato di investimenti, come quelli indicati, con benefici per l'economia e l'occupazione.

5.2.2 Le Previsioni per il 1988

Nel quadro delle generali compatibilità della finanza pubblica, è stato stimato che la spesa per investimenti diretti delle Pubbliche Amministrazioni potrebbe ragionevolmente attestarsi sui 34.000 miliardi.

Tale ammontare rappresenta, rispetto alle previsioni '87, una crescita dell'8,6 per cento, superiore di circa mezzo punto percentuale alla crescita stabilita in sede di impostazione del Bilancio di competenza dello Stato per la spesa in conto capitale, in quanto si sconta una accelerazione nella realizzazione dei programmi in essere. Ciò, in particolare, per quanto concerne l'intervento straordinario nel Mezzogiorno che dovrebbe tradursi in un aumento delle spese per investimenti diretti dell'Agenzia per il Mezzogiorno, come pure delle Amministrazioni Regionali, cui già nel corso del 1987 sono stati effettuati trasferimenti di fondi finalizzati alle nuove linee di intervento.

Un maggiore dinamismo è stato pure previsto per le Amministrazioni Centrali dello Stato e per l'ANAS, che dispongono di elevate masse spendibili in conto residui, per molti dei quali dovrebbero essere state ormai superate le difficoltà iniziali che spesso frenano l'avvio dei programmi.

Circa gli Enti del Settore Pubblico Allargato, si sono confermati anche per il 1988 gli elevati ritmi di realizzazione conseguiti negli ultimi due anni. Altamente provvisori sono le previsioni relative all'Ente Ferrovie dello Stato, con cui non è stato ancora possibile attivare adeguati canali di informazione, dopo la sua costituzione in Ente Pubblico economico. Per l'ENEL, il conseguimento dell'obiettivo assunto di una spesa di investimento di 7.851 miliardi, rimane in parte condizionato, secondo quanto evidenziato dall'Ente medesimo, alla rapida conclusione degli iter autorizzativi per gli impianti di base previsti.

5.3 Gli investimenti delle Partecipazioni Statali

1. Globalmente il sistema delle partecipazioni statali nel 1987 effettuò investimenti per 15.400 miliardi di lire.

In tale anno gli investimenti in Italia ammontano a 13.890 miliardi mentre gli interventi all'estero sono di 1.510 miliardi; questi ultimi riguardano in massima parte l'ENI e vengono attuati per il rifornimento energetico del Paese.

Gli investimenti nel Mezzogiorno ascendono a 3.963 miliardi e costituiscono il 31 per cento degli investimenti territorialmente localizzabili effettuati in Italia.

Per il 1988 sono stati programmati investimenti pari a 17.023 miliardi di lire che interessano l'Italia per un importo di 15.247 miliardi e l'estero per 1.776 miliardi. Anche nel 1988 la grandissima maggioranza degli interventi nei Paesi stranieri deriveranno dall'azione dell'ENI per l'approvvigionamento energetico dell'Italia.

Circa gli investimenti previsti nel Mezzogiorno essi ammonteranno a 4.494 miliardi di lire e costituiranno il 32 per cento circa degli investimenti nazionali territorialmente localizzabili.

Effettuando un raffronto tra gli interventi negli anni 1987 e 1988, con riferimento all'Italia ed al Mezzogiorno, ed assumendo - per ragioni di comparabilità - gli investimenti in lire costanti (prezzi 1987) anzichè in lire correnti (adottate in questo paragrafo), si avranno i seguenti incrementi in termini reali: circa il 6 per cento per gli interventi in Italia, che passeranno, nei due anni considerati, da 13.890 a 14.702 miliardi; circa il 10 per cento per gli investimenti nel Mezzogiorno che da 3.963 miliardi raggiungeranno i 4.332.

2. Passando all'esame degli interventi dei singoli Enti di gestione, per il Gruppo IRI gli investimenti totali del 1987 ammontano a 9.459 miliardi di lire (di cui 9.409 in Italia).

Oltre quattro quinti degli investimenti programmati nell'anno sono destinati al settore dei servizi (in particolare alle telecomunicazioni, che rappresentano oltre il 54 per cento del totale del Gruppo) ed alle infrastrutture e costruzioni (che rappresentano l'11,8 per cento del totale del Gruppo).

Di rilievo risultano i contributi derivanti dall'attuazione del programma di ammodernamento e ampliamento delle flotte aeree e marittime. Significativo è anche l'incremento previsto nell'informatica e nelle altre attività di servizi.

La quota di investimenti destinati al Mezzogiorno ammonta a 2.433 miliardi; tale importo peraltro prescinde dagli interventi straordinari previsti a fronte dei progetti presentati dal Ministro per il Mezzogiorno nel quadro del 1° piano annuale di Attuazione e della "contrattazione programmata".

L'analisi settoriale evidenzia innanzi tutto un consistente calo della siderurgia, legato al programma di ristrutturazione della Finsider, la cui capacità produttiva, come noto, è localizzata in prevalenza nelle regioni meridionali.

Crescente risulta, invece, l'impegno nei settori delle telecomunicazioni, dell'informatica e nei comparti manifatturieri avanzati.

Sotto il profilo percentuale, la quota destinata alle regioni meridionali ammonta nel 1987 al 29 per cento del totale territorialmente localizzabile in Italia. Occorre sottolineare che tale quota, come già detto sopra, non comprende gli investimenti straordinari connessi ai progetti presentati al MISM. Se si prescinde dagli investimenti autostrada-

li, la cui localizzazione non è influenzata dalla natura stessa dell'investimento, ma da fattori amministrativi e legislativi, l'incidenza degli interventi meridionali sul totale territorialmente localizzabile si accresce al 32 per cento.

Nel 1988 gli investimenti complessivi previsti dal gruppo ammontano a 10.331 miliardi, di cui 10.257 in Italia e di questi 2.688 nel Mezzogiorno (28,4 per cento del totale territorialmente localizzabile, circa il 33 per cento escludendo gli investimenti autostradali; come per il 1987 tali quote non includono gli investimenti straordinari). La relativa distribuzione settoriale evidenzia un'ulteriore crescita dei servizi nell'ambito dei quali continuano a prevalere le telecomunicazioni (circa la metà dell'intero gruppo) e delle infrastrutture e costruzioni (24,5 per cento del totale di gruppo).

La quota prevista per i settori manifatturieri è pari al 13 per cento del totale di gruppo e, nel loro ambito, si consolida la tendenza ad una crescita relativa di quelli tecnologicamente più avanzati.

Nel biennio 1987/88 si prevedono quindi complessivamente investimenti per quasi 19.800 miliardi con un peso crescente delle infrastrutture e costruzioni e, con uno spostamento sempre più evidente nelle destinazioni, nell'ambito dei settori manifatturieri, dalle industrie di base (progressiva diminuzione della siderurgia) a quelle a tecnologia avanzata.

Gli investimenti all'estero (50 miliardi nel 1987 e 74 miliardi nel 1988) riguardano prevalentemente la SGS.

3. Per il Gruppo ENI, gli investimenti previsti per il 1987 ammontano a 5.357 miliardi di cui 3.924 miliardi in Italia. La quota del Mezzogiorno è pari a 1.350 miliardi. Gli investimenti territorialmente localizzabili previsti per tale area sono pari al 36 per cento di quelli nazionali. Gli

investimenti all'estero (1.433 miliardi) sono relativi per la maggior parte (oltre l'82 per cento) alla attività di ricerca e produzione di idrocarburi e di trasporto e distribuzione di gas naturale.

La parte preponderante degli investimenti complessivi 1987 (80 per cento) riguarda il settore energetico. In particolare nella ricerca e produzione di idrocarburi in Italia è prevista l'intensificazione dell'attività in attuazione del progetto per la valorizzazione delle risorse nazionali che si pone l'obiettivo al '90 di una produzione di 16 miliardi di mc di gas naturale e di 4 milioni di t. di petrolio con un reintegro di poco meno del 70 per cento delle riserve.

Nella ricerca degli idrocarburi all'estero l'attività si svilupperà prevalentemente in Nord Africa, in Europa ed in America con la selezione e concentrazione delle iniziative nelle aree più sicure e di maggiore interesse economico. Nella produzione degli idrocarburi nei Paesi stranieri proseguiranno gli interventi per la messa in esercizio di giacimenti di rilevante interesse secondo il progetto di aumento delle disponibilità all'estero che si pone l'obiettivo al '90 di 16 milioni di t. di petrolio e 2,3 miliardi di mc di gas.

Queste iniziative sono sostenute anche da acquisizioni di riserve scoperte da altri; per l'87 le acquisizioni riguardano giacimenti in Angola e negli Stati Uniti.

Nel gas naturale prosegue l'adeguamento della rete primaria e secondaria in relazione ad obiettivi di vendita fissati in 41,5 miliardi di mc nel 1990. Nel down-stream petrolifero continuerà la razionalizzazione delle strutture di raffinazione e distribuzione e l'adeguamento alle esigenze del mercato; sarà operata una penetrazione all'estero in aree e segmenti di mercato interessanti.

Nel 1988 l'ENI prevede investimenti per 6.020 miliardi di cui 1.590

all'estero e 4.430 in Italia. La quota degli investimenti nel Mezzogiorno è pari a 1.534 miliardi, che costituisce il 36 per cento degli interventi territorialmente localizzabili.

La parte più rilevante degli investimenti è destinata all'energia ed alle attività connesse (82 per cento del totale); in particolare per l'attività mineraria relativa agli idrocarburi sono previsti 2.330 miliardi divisi quasi a metà tra Italia ed estero.

La ricerca e produzione di idrocarburi in territorio nazionale e all'estero si svolgerà con l'obiettivo di medio periodo sopra indicato. In particolare nella produzione di idrocarburi in Italia è programmato un consistente aumento dell'impegno anche in conseguenza dell'entrata in produzione dei Campi Vega.

Nella ricerca degli idrocarburi all'estero il programma prevede una concentrazione e selezione delle esplorazioni che saranno indirizzate in quei Paesi in cui il Gruppo è già presente con attività produttive.

Nella produzione di idrocarburi all'estero saranno proseguiti i progetti già in corso con tempi e modalità adeguate al nuovo livello dei prezzi, in particolare nel Mar del Nord, in Congo, in Angola, in Nigeria e in Libia.

Nella raffinazione si dovrebbe completare il programma di razionalizzazione e riqualificazione che prevede una riduzione della capacità di distillazione primaria a 33,5 milioni di t.

Nell'attività gassifera sarà proseguito lo sforzo di completamento sia delle linee di importazione per le quali sarà proseguita la realizzazione del raddoppio del gasdotto russo, sia della distribuzione, attraverso il piano di metanizzazione dei centri urbani.

Nell'attività chimica l'impegno sarà rivolto: al miglioramento dell'efficienza produttiva degli impianti; al potenziamento ed adeguamento

del livello tecnologico degli stabilimenti; alla realizzazione e potenziamento del sistema logistico per la integrazione dei diversi centri produttivi. Si darà corso inoltre alle iniziative a carattere innovativo e si continuerà nel processo di internazionalizzazione.

Nel settore metallurgico, terminato il ciclo di consistenti investimenti realizzato negli ultimi anni, diverrà operativa la nuova struttura organizzativa che concentrerà nell'Agip le attività minerarie, prima inquadrate nella Samim. Per quanto riguarda l'Italia, queste verranno dimensionate alle disponibilità della legge mineraria.

4. Per il gruppo Efim nel 1987 si prevedono investimenti per 516 miliardi di lire, di cui 489 miliardi in Italia. All'interno di questi ultimi, la quota relativa al Mezzogiorno è di 169 miliardi, ossia oltre il 34 per cento degli investimenti nazionali.

Per il 1988 la previsione complessiva è di 543 miliardi di lire, di cui 431 miliardi in Italia. Nel Mezzogiorno sono destinati interventi per 198 miliardi, pari al 46 per cento del valore nazionale.

La maggior parte degli investimenti previsti nel biennio 1987-88 è relativa ad interventi di ampliamento e ammodernamento (42 per cento del totale del Gruppo) e di ristrutturazione e riconversione (39 per cento), mentre le nuove iniziative rappresenteranno il 18 per cento nel biennio considerato.

Per quanto riguarda i settori, nella meccanica il programma di investimenti (che rappresenta oltre il 35 per cento del totale nel biennio considerato) è destinato alla realizzazione dei miglioramenti impiantistici necessari per raggiungere maggiori livelli di produttività e per il mantenimento di standards tecnologici elevati. Si segnala la realizzazione di due nuove iniziative (di cui una localizzata nel Mezzogiorno) nei

settori aeronautico e mezzi e sistemi di difesa.

Per il settore vetro piano (che assorbe il 33 per cento degli investimenti da effettuarsi nel biennio), oltre ai normali interventi di ampliamento e ammodernamento, sono programmati due progetti di grande rilievo, quali la realizzazione di un impianto float in USA (importante elemento di consolidamento nel processo di internazionalizzazione del gruppo SIV dopo la già avvenuta espansione in Europa) e la ristrutturazione degli impianti della Veneziana Vetro dalla tecnologia del tirato a quella "float"; la SIV sarà in grado così di rispondere ai fabbisogni del materiale di base necessario per l'attività di trasformazione del gruppo. Oltre a tali progetti, verrà realizzata una nuova iniziativa nel Mezzogiorno, il Centro Ricerche SIV a S.Salvo.

Nel settore alluminio, gli interventi programmati (che costituiscono oltre il 30 per cento del totale) prevedono il proseguimento della ristrutturazione impiantistica, sia per quanto riguarda gli interventi per il comparto primario sia per l'avvio di nuove attività in sostituzione delle unità obsolete, in accordo con la strategia volta ad una maggiore integrazione verticale.

5. Relativamente all'Ente Cinema, esso effettua nel 1987 investimenti per oltre 57 miliardi, mentre per l'88 saranno investiti circa 55 miliardi. Il programma ha come obiettivo prioritario il risanamento del gruppo cinematografico pubblico e l'assolvimento degli importanti compiti istituzionali, di natura socio-culturale, fissati legislativamente e statutariamente. La realizzazione del programma consentirà di incrementare e riqualificare la produzione cinematografica e più in generale audiovisiva, facendo così recuperare a tutta l'industria italiana dell'immagine una più grande credibilità e una maggiore competitività nel mercato interno e in

quelli esteri.

6. Si segnala infine che nei programmi delle Partecipazioni Statali viene inserito per la prima volta quello dell'Ente Autonomo Mostra l'Oltremare (EAMO) con sede a Napoli, in quanto dopo un lunghissimo periodo caratterizzato da notevolissime incertezze sulla destinazione finale del complesso dei beni patrimoniali dell'Ente e, conseguentemente, da una rilevante precarietà nella gestione del complesso stesso, si sono venute concretizzando le condizioni, specie a seguito della ricostituzione degli organi sociali, non solo per il consolidamento ma anche per un adeguato rilancio dell'attività dell'Ente.

Il complesso immobiliare dell'EAMO si colloca in una zona centrale del tessuto urbano di Napoli e presenta i requisiti indispensabili per fornire servizi qualificati, con criteri di economicità, in un'ampia gamma di comparti (fieristico, congressuale, turistico, sportivo e di spettacolo).

L'Ente ha elaborato un programma operativo incentrato sulla realizzazione di investimenti finalizzati al recupero, alla ristrutturazione e all'adeguamento funzionale del patrimonio immobiliare, delle strutture e dei servizi.

Gli investimenti sono per l'87 di 11 miliardi e per l'88 di 74 miliardi.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 5.4. - INVESTIMENTI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI IN ITALIA E NEL MEZZOGIORNO PER ENTE DI GESTIONE
(in miliardi di lire correnti)

	Consuntivo 1986		PREVISIONI			
			1987		1988	
	Valori assoluti	Valori % degli inve- stimenti nel Mezz.	Valori assoluti	Valori % degli inve- stimenti nel Mezz.	Valori assoluti	Valori % degli inve- stimenti nel Mezz.
<u>IRI</u>	8.394		9.409		10.257	
di cui territorialmente localizzabili	7.855		8.439		9.452	
di cui nel Mezzogiorno	2.577	33	2.433	29	2.688	28
<u>ENI</u>	4.004		3.924		4.430	
di cui territorialmente localizzabili	3.764		3.693		4.213	
di cui nel Mezzogiorno	1.375	36	1.350	36	1.534	36
<u>EFIM</u>	268		489		431	
di cui nel Mezzogiorno	105	38	169	34	198	46
<u>Ente Cinema</u>	30		57		55	
<u>EAMO (solo Mezzogiorno)</u>			11	100	74	100
<u>TOTALE</u>	12.696		13.890		15.247	
di cui territorialmente localizzabili	11.917		12.689		14.225	
di cui nel Mezzogiorno	4.057	34	3.963	31	4.494	32

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 5.5

INVESTIMENTI DELLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE STATALE

(in miliardi di lire correnti)

SETTORI	CONSUNTIVO		PREVISIONI			
	1986		1987		1988	
	Italia	Mezzog.	Italia	Mezzog.	Italia	Mezzog.
a) MANIFATTURIERI						
Siderurgia	1.302	617	773	275	533	159
Alluminio	102	40	146	67	178	87
Altre attività metallurgiche	134	88	78	21	82	24
Cemento	16	14	15	11	12	9
Meccanico (*)	354	118	506	131	442	131
Elettronico	306	91	385	100	375	122
Costruz. e riparaz. navali	51	5	128	24	100	22
Fonti di energia	2.988	735	3.026	903	3.429	1.021
Chimico	692	534	692	414	737	475
Tessile	45	2	0	0	0	0
Alimentare	75	22	74	29	61	15
Vetro	32	25	140	53	81	56
TOTALE	6.097	2.291	5.963	2.028	6.030	2.131
b) SERVIZI ED ALTRI						
Telecomunicazioni	4.644	1.524	5.125	1.692	5.144	1.721
Radiotelevisione	185	29	234	67	285	87
Trasporti marittimi	175	65	397	9	175	1
Trasporti aerei	425	3	443	20	427	5
Infrastrutture e costruzioni	735	98	1.117	82	2.534	415
- Autostrade e altre infr.	681	85	1.085	79	2.495	415
- Costruzioni	54	13	32	3	39	0
Cinema (EAGC)	30	0	57	0	55	0
E.A.M.O.	0	0	11	11	74	74
Grande distrib. e ristoraz.	65	17	112	14	98	15
Informatica, servizi editoria						
li e telematici informaz.	224	17	346	32	304	42
Altri	116	13	85	8	121	3
TOTALE	6.599	1.766	7.927	1.935	9.217	2.363
c) TOTALE ITALIA	12.696		13.890		15.247	
d) ESTERO	1.712		1.510		1.776	
e) TOTALE GENERALE	14.408	4.057	15.400	3.963	17.023	4.494

(*) Nel 1986 non è copreso il settore automotoristico Alfa Romeo (303 miliardi) di cui il CIPI nella seduta del 7/11/86 ha disposto la cessione ai privati.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 5.6 INVESTIMENTI DELLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE STATALE
(in miliardi di lire costanti)

SETTORI	PREVISIONI			
	1987		1988	
	Italia	Mezzog.	Italia	Mezzog.
a) MANIFATTURIERI				
Siderurgia	773	275	510	154
Alluminio	146	67	170	83
Altre attività metallurgiche	78	21	78	23
Cemento	15	11	12	8
Meccanico	506	131	417	123
Elettronico	385	100	349	113
Costruz. e riparaz. navali	128	24	94	21
Fonti di energia	3.026	903	3.233	958
Chimico	692	414	704	454
Tessile	0	0	0	0
Alimentare	74	29	58	15
Vetro	140	53	78	63
TOTALE	5.963	2.028	5.703	2.015
b) SERVIZI ED ALTRI				
Telecomunicazioni	5.125	1.692	5.137	1.704
Radiotelevisione	234	67	282	85
Trasporti marittimi	397	9	167	1
Trasporti aerei	443	20	404	5
Infrastrutture e costruzioni	1.117	82	2.407	396
- Autostrade e altre infr.	1.085	79	2.372	396
- Costruzioni	32	3	35	0
Cinema (EAGC)	57	0	53	0
E.A.M.O.	11	11	71	71
Grande distrib. e ristoraz.	112	14	94	14
Informatica, servizi editoriali e telematici per informazione	346	32	288	37
Altri	85	8	96	4
TOTALE	7.927	1.935	8.999	2.317
c) TOTALE ITALIA	13.890		14.702	
d) ESTERO	1.510		1.705	
e) TOTALE GENERALE	15.400	3.963	16.407	4.332

5.4 Attività del Nucleo Ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici nel 1987

Il Nucleo ispettivo, costituito a suo tempo con delibera CIPE del 17.1.1980, dopo un'esperienza operativa quinquennale ha trovato collocazione giuridica nella legge 22 dicembre 1984, n. 887 (Finanziaria 1985).

Detta legge ne precisa la composizione e la funzione primaria di verifica dell'attuazione dei programmi di investimento, gestiti dalle Amministrazioni pubbliche, dagli Enti territoriali, nonché dagli Enti pubblici.

Ma la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Nucleo è, invece, stata stabilita solo di recente, conforme al disposto della legge 17 dicembre 1986, n. 878 e del decreto del Ministro del Bilancio del 25 febbraio 1987, n. 103.

In particolare il decreto ministeriale stabilisce che il Nucleo Ispettivo, sulla base degli indirizzi formulati dal CIPE e secondo le indicazioni contenute nell'art. 19 della citata legge 887/1984, svolge i seguenti compiti:

- adempimenti connessi con la verifica dell'attuazione dei programmi di investimento, prescritti per i finanziamenti effettuati con il Fondo Investimenti ed Occupazione;
- adempimenti connessi con la verifica dell'attuazione dei programmi di investimento, previsti dalle relative leggi di finanziamento;
- ogni altro adempimento connesso con la verifica dell'attuazione di programmi di investimento delle Amministrazioni ed Enti pubblici anche territoriali che il CIPE o il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica ritengano di dover disporre.

Al fine dell'espletamento dei compiti di cui sopra, il decreto

prevede l'articolazione del Nucleo in tre Gruppi operativi.

Il panorama dello stato di attuazione dei progetti risulta molto vario a motivo della difformità tipologica delle opere finanziate. I modelli di rilevazione, la documentazione da consultare ed il rapporto di fine verifica sono però articolati in modo da consentire l'assemblamento dei dati ed il loro confronto per settori omogenei d'investimento oltre alla rilevazione dei preminenti aspetti finanziari riguardanti le somme stanziare.

Ne risulta altresì evidenziato lo stato di avanzamento dei lavori con l'individuazione dei ritardi e la corrispondente esplicitazione delle cause.

La specificità e la quantità delle informazioni da acquisire, oltre a quelle già disponibili, hanno reso necessario attivare un sistema di elaborazione dati in ordine al quale sono in corso di definizione i programmi tecnici e le procedure amministrative.

Per il raggiungimento delle finalità precedentemente specificate, il Nucleo Ispettivo organizza le rilevazioni tenendo conto anche delle indicazioni della Segreteria Generale della Programmazione e della Direzione Generale dell'Attuazione.

Si sottolinea, altresì, che la rilevazione periodica delle informazioni in questione, opportunamente specificate e analizzate, potrà costituire un insieme di elementi per l'elaborazione ed il riscontro parametrico dei documenti programmatici di competenza del Ministero.

Attività del primo Gruppo

Per quanto riguarda il 1986, l'attività operativa si è estrinsecata nelle visite relative allo stato di attuazione di opere regionali e statali, finanziate sui fondi FIO 1982-1983-1984, sulle risultanze dei

quali vengono regolarmente presentate periodiche relazioni al CIPE.

Nel complesso si è trattato di effettuare sopralluoghi per 288 progetti così articolati:

- n. 35 progetti FIO 1982, di cui n. 25 regionali e n. 10 statali;
- n. 55 progetti FIO 1983, di cui n. 37 regionali e n. 18 statali;
- n. 83 progetti FIO 1984, di cui n. 49 regionali e n. 34 statali.

Inoltre, il Gruppo dando inizio alle verifiche sugli interventi di rilevante interesse economico tramite i progetti finanziati per il 1985, ha portato a termine il primo degli adempimenti previsti e cioè la "constatazione dell'avvenuta apertura dei cantieri" anche allo scopo di attivare l'immediata erogazione dei fondi, per un complesso di oltre 100 progetti.

Nel 1987 il Nucleo ha continuato a seguire l'attuazione dei progetti immediatamente eseguibili finanziati sul FIO nel quadriennio 1982-1985 e darà inizio alle verifiche concernenti gli interventi finanziati per le stesse finalità sul FIO 1986, successivamente alla ripartizione dei fondi da parte del CIPE.

L'attività ispettiva, come è già stato riferito anche nelle precedenti relazioni, ha consentito di verificare su scala nazionale l'importanza dell'introduzione del sistema di valutazione dei progetti relativi ad investimenti pubblici, basato oltre che sulle tecniche dell'analisi costi-benefici, anche su procedure atte, in sede attuativa, a controllare i tempi di realizzazione delle opere e la loro rispondenza agli obiettivi insiti nei programmi.

Attività del secondo Gruppo

Per quanto attiene specificatamente all'attività del secondo Gruppo la cui costituzione è stata avviata alla fine del 1985, essa ha riguardato

il settore più propriamente statale iniziando le verifiche dei programmi pluriennali più significativi ed in corso.

E' stato istituito un archivio per raccogliere tutte le leggi pluriennali ancora in atto (e quelle con esse collegate) che assommano, a partire dal 1970, ad oltre duecento (molte delle quali di interesse di più Ministeri ed Enti) per un impegno finanziario che supera i 200.000 miliardi, considerando anche le leggi che hanno per oggetto il trasferimento di fondi. Sono stati contattati, sino ad ora, 9 dei 18 Ministeri ed Enti (ANAS) che gestiscono programmi pluriennali di spesa, con riferimento a 24 leggi che prevedono una spesa di circa 24.000 miliardi, per un primo esame di fattibilità.

Sono state compilate relazioni preliminari nelle quali, tra l'altro, si considerano le procedure, le difficoltà incontrate nella loro applicazione, gli scopi delle varie leggi, i programmi e le realizzazioni.

Non è stato ancora possibile nella prima fase, data la molteplicità, varietà ed estensione dei programmi esecutivi (alcuni programmi prevedono numerosi interventi) ed il limitato numero di Ispettori, effettuare specifiche visite di verifica fisica delle opere in realizzazione.

Nell'ultimo quadrimestre del 1987 si darà inizio a visite campione in loco e si estenderà gradualmente l'attività ispettiva.

I risultati delle rilevazioni effettuate sono state mediamente soddisfacenti ma non complete in quanto, anche se l'accertamento sullo stato delle realizzazioni effettive di una opera si basa su un numero limitato di dati significativi, questi non sono spesso disponibili presso i vari Ministeri ed Enti dove, invece, ha preminenza l'aspetto finanziario.

Occorrerà, pertanto, più di una visita da parte del Nucleo Ispettivo con accertamenti probabilmente parziali prima che le organizzazioni centrali possano sintonizzarsi con la periferia.

Questa sarà a sua volta facilitata nella raccolta e presentazione dei dati, come già accaduto per il FIO, a seguito dei contatti locali, sia pure saltuari, con gli Ispettori.

Viene infine sottolineato che le Amministrazioni ed Enti visitati si sono dimostrati disponibili e collaborativi ed hanno apprezzato la finalità delle verifiche sullo stato delle opere ritenendole utili all'esecuzione più rapida delle opere stesse, fattore per un miglioramento delle procedure, possibile elemento correttivo o riduttivo delle difficoltà.

Attività del terzo Gruppo

Per quanto attiene all'attività del terzo Gruppo, attualmente in corso di costituzione, essa, come previsto, riguarderà le verifiche dell'attuazione dei programmi di investimento degli Enti pubblici territoriali e loro aziende, nonché degli Enti cui lo Stato o altri Enti pubblici contribuiscono in via ordinaria.

Detta attività, dopo il necessario periodo di transizione organizzativa, avrà presumibilmente inizio nell'ultimo quadrimestre dell'anno in corso.

PAGINA BIANCA