

4

OCCUPAZIONE E
RELAZIONI SINDACALI

PAGINA BIANCA

L'obiettivo occupazione posto dal Governo, negli ultimi anni, comincia ora a realizzarsi (+ 1,2 per cento nel primo semestre 1988, prudenzialmente stimato nel +1 per cento per l'intero anno). Tuttavia, per consentire una diminuzione della disoccupazione si deve favorire una fase duratura di sviluppo e facilitare le possibilità di incontro con l'offerta di lavoro.

Gli elevati tassi di disoccupazione giovanile di oggi, peraltro concentrati nel Mezzogiorno, determinano uno scollamento fra le nuove generazioni e gli ambienti produttori di beni e servizi, dove si assiste ad una rapida trasformazione del modo di produrre e di lavorare tendente ad esprimere fabbisogni e professionalità nuovi.

Il rischio di ripresa della crescita del costo del lavoro crea delle nubi su un andamento economico-produttivo, che solo ora comincia a dare effetti positivi sull'occupazione.

D'altra parte le maggiori pressioni sociali e sindacali si stanno sviluppando proprio nel settore pubblico, che in vista dell'integrazione europea del 1992 è al centro della manovra di rientro della finanza pubblica del Governo.

4.1. La domanda di lavoro.

Nel 1988 la domanda di lavoro manifesta una dinamica sostenuta e torna a reagire agli andamenti produttivi pur con lags temporali molto lunghi.

All'incremento complessivo di occupazione (misurato in unità di lavoro) stimato in circa l'1 per cento, contribuiscono in diversa misura i vari settori dell'economia. I servizi destinabili alla vendita crescono ad un tasso notevolmente superiore a quello registrato nel 1987 (2,2 per cento contro l'1,3 per cento), la Pubblica Amministrazione rimane sul trend

positivo degli ultimi anni (+0,9 per cento), mentre l'industria torna a dare, per la prima volta negli anni ottanta, un apporto positivo. Si stima una crescita di circa lo 0,2 per cento nell'industria in senso stretto (contro gli elevati tassi negativi registrati negli anni scorsi) e di circa lo 0,3 per cento nelle costruzioni (dove bisogna risalire al 1981 per avere una variazione positiva). L'agricoltura invece continua storicamente a ridurre i propri occupati.

La ripresa dell'occupazione registrata nel 1988 coinvolge anche il Mezzogiorno, pur se in misura inferiore a quella delle aree settentrionali. Essa si concentra, soprattutto, nel settore terziario e limitatamente in quello industriale.

Quindi nel complesso l'anno in corso segna, dal punto di vista dell'occupazione, una netta inversione di tendenza rispetto al trend degli ultimi anni.

Negli anni ottanta si è assistito infatti, anche nelle fasi espansive, ad una crescita moderata dell'occupazione, coerente con la profonda trasformazione intervenuta nel mondo del lavoro dopo la seconda crisi petrolifera.

Alla rigidità del mercato del lavoro, che ha caratterizzato gli anni settanta, si è risposto con una profonda riorganizzazione e ristrutturazione produttiva, nonché con l'introduzione di meccanismi normativi tesi a conferire flessibilità all'utilizzo del fattore lavoro.

Nelle imprese private si è intervenuti con investimenti sostitutivi di capitale-lavoro. A conclusione della fase di trasformazione produttiva ed in coincidenza di una ripresa economica moderata, ma prolungata, la domanda di lavoro espressa dalle imprese risulta diversa, rispetto al decennio precedente, sia quantitativamente, che qualitativamente e per professioni.

A fronte di questo ristagno complessivo della domanda di lavoro, il

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tav. 4.1.1

INDICATORI DEL MERCATO DEL LAVORO

	VALORI ASSOLUTI (.000)				VARIAZIONI PERCENTUALI		
	1980	1987	1987	1988	1980-87 medie annue	1986-87	1987-1988
			Gen. Apr.			Gen. Apr.	
<u>Forze di lavoro</u>	21.898	23.669	23.462	23.847	1.1	0.9	1.6
maschi	14.746	15.074	14.995	15.163	0.4	-	1.1
femmine	7.425	8.595	8.467	8.684	2.1	2.6	2.6
<u>Occupazione</u>	20.487	20.838	20.897	20.946	0.3	0.1	1.2
- agricoltura	2.899	2.189	2.154	2.044	-4.1	-2.8	-5.1
- industria	7.699	6.716	6.684	6.735	-1.9	-2.1	0.8
- servizi	9.889	11.952	11.860	12.167	2.8	1.7	2.6
dipendente	14.673	14.710	14.603	14.791	...	-0.3	1.3
indipendente	5.814	6.128	6.094	6.154	0.8	0.9	1.0
maschi	14.038	13.848	13.769	13.906	-0.2	-0.8	1.0
femmine	6.449	6.991	6.929	7.040	1.2	1.9	1.6
<u>Disoccupazione</u>	1.684	2.832	2.764	2.902	7.7	7.5	5.0
maschi	708	1.228	1.226	1.258	6.2	10.0	2.6
femmine	976	1.604	1.538	1.644	7.4	5.8	6.9
giovanile	1.295	2.051	1.987	2.055	6.8	5.5	3.4
<u>Tassi di attività</u>							
generico	39,3	41,8	41,4	42,0			
maschi	54,4	54,8	54,4	54,9			
femmine	26,0	29,6	29,1	29,6			
<u>Tassi di disoccupazione</u>							
generico	7,7	12,0	11,8	12,2			
maschi	4,8	8,2	8,2	8,3			
femmine	13,1	18,7	18,2	18,9			
<u>Struttura dell'occupazione</u>							
- agricoltura	14,2	10,4	10,4	9,8			
- industria	37,6	32,2	32,3	32,2			
- servizi	48,3	57,4	57,3	58,1			
dipendente	71,8	70,8	70,6	70,6			
indipendente	28,4	29,4	29,4	29,4			
maschi	68,5	66,5	68,5	66,4			
femmine	31,5	33,6	33,5	33,6			

Fonte: ISTAT. Indagine trimestrale sulle forze di lavoro.

primo semestre del 1988, come risulta dall'ultima indagine ISTAT sulle forze di lavoro, registra, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, un aumento di 240 mila occupati in termini di persone fisiche di cui 51 mila nell'industria (in percentuale rispettivamente dell'1,2 e dello 0,8 per cento: si veda tav. 4.1.1).

Sembra quindi di poter cogliere un segnale di esaurimento del processo di espulsione di manodopera che ha caratterizzato la trasformazione dell'industria italiana negli anni ottanta.

Dopo aver drasticamente ridotto il ricorso alla cassa integrazione, guadagni, in coincidenza con la ripresa degli investimenti, sia pubblici che privati, l'industria assicura nuovi posti di lavoro.

Torna così a manifestarsi la relazione tra sviluppo ed occupazione, anche se, ormai, ci si trova di fronte ad una ampia diversificazione nell'impiego del fattore lavoro.

Infatti accanto al lavoro regolare dipendente, che rappresenta i posti di lavoro garantiti e stabili, si assiste alla diffusione di un insieme di "lavori", spesso a tempo parziale o determinato, che costituiscono una realtà mobile ed in trasformazione con tassi di crescita molto variabile, le cui tendenze strutturali sono ancora da accertare.

4.2. L'offerta di lavoro.

Nel 1988 l'offerta di lavoro presenta segni di ripresa rispetto alla crescita tendenziale.

Dalla tav. 4.1.1. emerge, infatti, che mentre negli anni ottanta si è assistito ad un'espansione dell'1,1 per cento delle forze di lavoro presenti nelle famiglie, nella prima parte dell'88 si è registrato un

aumento dell'1,6 per cento. L'inversione di tendenza si concentra nell'offerta di lavoro maschile, che passa da tassi di crescita dello 0,4 per cento all'1,1 per cento con riflessi positivi anche nel tasso di attività che raggiunge il 54,9 per cento.

Per l'offerta di lavoro femminile permane il trend espansivo degli anni ottanta, con un tasso di crescita superiore al 2 per cento annuo, con relativo aumento del tasso generico di attività dal 26 per cento del 1980 al 29,8 per cento del 1988. I tassi di attività femminile sono in continuo aumento da più di un decennio e la tendenza non sembra esaurirsi.

La propensione al lavoro in particolare fra i giovani e per le donne non dà segni di scoraggiamento, malgrado le difficoltà che queste fasce della popolazione incontrano nella ricerca di un lavoro.

Nonostante i comportamenti degli anni recenti, in generale, il tasso di attività italiano è ancora inferiore a quello del resto d'Europa.

Più ampia è la diversificazione confrontando i tassi di attività per area. Il Centro - Nord manifesta andamenti in linea, anche se leggermente inferiori, con quelli del Nord - Europa, le regioni meridionali si collocano sempre più nell'area mediterranea.

**Confronto internazionale della propensione al lavoro
Tassi di attività al 1985**

	Maschi	Femmine
Centro - Nord	56,3	31,1
Mezzogiorno	51,9	22,9
Italia	54,7	28,2
Nord - Europa	60,2	38,4
Sud - Europa	55,9	24,5

Fonte: per l'Italia ISTAT, per l'Europa OIL (ultimi dati disponibili).

L'analisi di tali tendenze con i connessi effetti economici e sociali è di fondamentale importanza, non solo per la comprensione degli squilibri del mercato del lavoro italiano, ma anche in vista di una maggiore integrazione all'Europa e per un effettivo compimento della libera circolazione delle persone nel 1992.

Infatti, in prospettiva si deve considerare che i comportamenti sociali e la propensione al lavoro tenderanno a crescere secondo modelli europei. Si può prevedere dunque nel medio periodo un'espansione dei tassi di attività che compenserà il declino della componente demografica.

Nei prossimi anni, infatti, quest'ultima risentirà dell'inversione di tendenza registrata nei tassi di natalità alla fine degli anni '60. Cominceranno così man mano a diminuire i contingenti giovanili rivelatisi molto numerosi nell'ultimo decennio.

Il rallentamento del tasso di crescita dell'offerta di lavoro potrà determinare variazioni annue anche al di sotto dell'1 per cento.

Resta comunque difficile stimare l'ampiezza dell'offerta di lavoro potenziale che deriva da altri fattori: incoraggiamento dovuto al clima di fiducia indotto dallo sviluppo produttivo, espansione di figure lavorative duplici (studente-disoccupato, studente-lavoratore, casalinga-disoccupata, ecc.).

4.3. Disoccupazione.

Nel 1988, pur in presenza di un andamento positivo dell'occupazione, date le tendenze dell'offerta di lavoro, il livello della disoccupazione permane elevato.

Nel corso degli anni ottanta, il numero delle persone in cerca di

occupazione ha subito un continuo incremento con segni di accelerazione nell'ultimo triennio.

Negli anni 1985 - 88 infatti si è registrato un incremento di 540 mila unità circa, che si è andato progressivamente concentrando nel Mezzogiorno.

Nel corso del triennio si è assistito ad una lenta diminuzione degli squilibri nelle aree centro - settentrionali e ad un aggravamento in quelle meridionali.

Al primo semestre del 1988 la situazione del mercato del lavoro risulta fortemente caratterizzata a livello territoriale (si veda tav. 4.3.1.).

Nella prima parte dell'88 rispetto allo stesso periodo del 1987 ad una diminuzione di 55 mila persone in cerca di lavoro nel Centro - Nord, e del relativo tasso di disoccupazione dall'8,4 all'8,0 per cento, corrisponde nel Mezzogiorno un aumento di 192 mila disoccupati ed il relativo tasso di disoccupazione raggiunge il 21 per cento.

Il 57,3 per cento della disoccupazione italiana è presente nel Mezzogiorno, mentre solo il 31,4 per cento dei posti di lavoro aggiuntivi è localizzato nel Sud.

La distanza fra Centro - Nord e Mezzogiorno si accentua quando si esaminano i tassi di disoccupazione per classi di età (si veda tav. 4.3.2.) nelle fasce più integrate nel mercato del lavoro e in quelle più emarginate. Ad un tasso di disoccupazione dei maschi adulti (sopra i 30 anni) del Centro - Nord dell'1,8 per cento, corrisponde fra le giovani (14 - 29 anni) nel Mezzogiorno un tasso del 55,6 per cento.

Permangono dunque, nel Mezzogiorno fenomeni di esclusione della vita attiva di ampie fasce della popolazione, solo in parte mitigati dall'aumento della scolarizzazione.

L'innalzamento del livello medio degli studi nel Centro Nord rende

Tav. 4.3.1.

Squilibrio del mercato del lavoro

Rilevazione forze di lavoro: Media Gennaio-Aprile

	1987	1988	1987-88 var. assoluta
<u>Centro-Nord</u>			
Forze di lavoro	15.709	15.854	145
Occupazione	14.387	14.587	200
Disoccupazione	1.322	1.267	-55
Tassi di disoccupazione	8,4	8,0	
<u>Mezzogiorno</u>			
Forze di lavoro	7.752	7.793	241
Occupazione	6.310	6.359	49
Disoccupazione	1.442	1.634	192
Tassi di disoccupazione	18,6	21,0	
<u>Italia</u>			
Forze di lavoro	23.461	23.847	386
Occupazione	20.697	20.946	249
Disoccupazione	2.764	2.901	137
Tassi di disoccupazione	11,8	12,2	

Tav. 4.3.2.

TASSI DI DISOCCUPAZIONE AL 1987

ETA	14-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	14-29 anni	30 anni e oltre	14 anni e oltre
ITALIA						
Complesso	44.2	31.6	16.9	27.9	4.8	12.0
CENTRO NORD						
<u>Per sesso</u>						
Maschi	29.5	16.9	6.7	14.8	1.8	5.2
Femmine	42.8	27.6	15.1	25.5	6.4	13.5
<u>Per condizione</u>						
- in cerca di 1° occupazione	26.7	12.8	3.6	11.5	0.3	3.7
<u>Per titolo di studio</u>						
- senza titolo di studio e licenza elementare	36.5	24.2	13.4	21.1	4.2	5.2
- licenza scuola media inferiore	32.7	17.8	8.6	18.5	3.4	10.3
- licenza scuola media superiore	56.5	28.3	10.6	21.8	2.4	10.5
- laurea	-	37.5	21.6	22.7	1.3	4.0
Complesso (media)	35.9	22.1	10.5	19.8	3.4	8.4
MEZZOGIORNO						
<u>Per sesso</u>						
Maschi	51.9	41.9	20.4	34.2	5.1	13.6
Femmine	68.8	61.4	42.6	55.6	13.8	30.7
<u>Per condizione</u>						
- in cerca di 1° occupazione	41.0	32.8	14.1	26.5	1.5	9.8
<u>Per titolo di studio</u>						
- senza titolo di studio e licenza elementare	54.2	40.6	26.6	37.4	9.2	13.6
- licenza scuola media inferiore	56.0	42.0	24.7	39.5	7.1	22.9
- licenza scuola media superiore	84.5	65.3	33.2	51.7	6.4	25.6
- laurea	-	66.7	38.3	40.9	4.0	8.7
Complesso (media)	59.0	50.2	28.7	42.8	7.7	19.2

FONTE ISTAT: rilevazione delle forze lavoro.

meno difficoltosa la ricerca del lavoro. Il tasso di disoccupazione diminuisce nelle fasce di età successive a quelle di uscita dalla scuola (si veda tav. 4.3.2). Per i diplomati il tasso di disoccupazione diminuisce dal 28,3 per cento nella classe 20 - 24 anni, al 10,6 per cento in quella 20 - 29 anni.

Nel Mezzogiorno nella stessa fascia di età, si passa invece dal 65,3 al 33,2 per cento. Un tale livello dei tassi di disoccupazione giovanili evidenzia un nodo strutturale dell'economia italiana: la presenza di un potenziale di crescita inutilizzato.

Il divario tra le due aree potrà aggravarsi nei prossimi anni.

Nel Centro - Nord si avvertono i segnali di una tensione sulla domanda di lavoro per la scarsità della componente demografica e per la indisponibilità a svolgere lavori sgraditi.

Le imprese già nell'anno in corso hanno incontrato difficoltà a reperire la manodopera.

Nel Mezzogiorno, pur in presenza di un'abbondanza del potenziale di lavoro, si potrebbe verificare una scarsa propensione a migrazioni verso il Nord oltre al generale rifiuto di lavori sgraditi già rilevato.

Si deve però aggiungere che gli ultimi anni sono caratterizzati da un'attitudine diffusa, soprattutto fra i giovani, a convivere con la disoccupazione. Se essi sono estranei all'occupazione valida e garantita non significa che non lavorino. Si diffondono infatti i "lavoretti" spesso a tempo determinato e conciliabili anche con lo studio.

Diventa così più ampia quella fascia intermedia fra occupazione e disoccupazione, di cui si parlava a proposito della offerta di lavoro e che può portare a duplicazioni delle posizioni lavorative.

Elevata disoccupazione non vorrebbe più significare necessariamente crescita del bisogno e del disagio sociale, come nei decenni passati.

Infatti l'onere maggiore oggi è sostenuto dalle famiglie, in termini di prolungamento degli studi o inattività dei giovani, ma nel medio periodo esso determinerà effetti negativi anche sul sistema economico per la prolungata distanza dal mondo del lavoro delle nuove leve e per carenze di formazione professionale.

4.4. La politica del lavoro

La politica del lavoro degli ultimi anni è stata indirizzata per larga parte a rimuovere gli ostacoli che impedivano l'ingresso dei giovani e delle donne nell'occupazione.

Nel settore privato, particolare efficacia hanno dimostrato i contratti di formazione e lavoro. Anche nel 1988 questo tipo di contratto ha consentito l'assunzione di un elevato numero di giovani (si veda tav. 4.4.1.) soprattutto nelle piccole e medie imprese del Centro-Nord.

L'esperienza dei contratti di formazione e lavoro si è rivelata vantaggiosa per le imprese, per la riduzione del costo del lavoro tramite l'abbattimento degli oneri previdenziali, la nominatività dell'assunzione e la durata a termine. Per lo Stato essi rappresentano un impegno finanziario consistente. Per i giovani è stato un modo per favorirne il passaggio dalla scuola al lavoro.

Se vengono meno, nella fase odierna, alcune condizioni che avevano determinato l'introduzione del contratto di formazione e lavoro, si tratta di trasformarne gli aspetti più critici e riportarlo alla sua funzione primaria: consentire l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro anche nei casi di deficienze formative e professionali.

Tab. 4.4.1.

EFFETTO DEI PROVVEDIMENTI DI POLITICA DEL LAVORO NEL 1987 E 1988

lavoratori assunti (in valori assoluti)

	Contratti di formazione e lavoro		Contratti part - time	
	1987	1988 gen.-apr.	1987	1988 gen.-apr.
<u>Lavoratori avviati:</u>	387.828	175.639	142.692	53.321
. Maschi	234.040	105.142	36.193	13.186
. Femmine	153.788	70.497	106.499	40.135
<u>Settori:</u>				
. Agricoltura operai	1.907	727	-	-
impiegati	603	323	173	52
. Industria operai	173.334	77.544	23.515	8.701
impiegati	54.168	23.927	15.329	5.561
. Servizi operai	81.904	36.887	61.067	23.711
impiegati	75.912	36.231	42.608	15.295
<u>Imprese:</u>				
fino a 49 dipendenti	273.510	122.723	103.720	37.999
da 50 a 249 dipendenti	75.418	32.530	23.540	8.454
da 250 a 499 dipendenti	22.321	11.818	9.342	3.737
d'oltre 500 dipendenti	16.579	8.568	6.080	3.131
<u>Aree:</u>				
Centro-Nord	356.526	162.239	131.327	48.388
Mezzogiorno	31.302	13.310	11.365	4.933

Fonte: Ministero del Lavoro.

I contratti part-time hanno svolto nel mercato del lavoro un ruolo teso a rendere più flessibile l'utilizzo del fattore lavoro e venire incontro a esigenze di una parte dell'offerta di lavoro.

Dalla tav. 4.4.1. emerge che essi sono utilizzati prevalentemente nel settore terziario e per la manodopera femminile.

Nel settore pubblico la politica dell'occupazione è tesa a ricercare razionalità ed efficienza nell'utilizzo delle risorse umane già impiegate e nella definizione dei fabbisogni di lavoro.

Il complesso dei provvedimenti in materia tende a collegare le nuove assunzioni alla definizione dei carichi di lavoro dei vari servizi nonché all'attuazione preventiva dei processi di mobilità. Si riscontra in generale la necessità, sancita anche nell'accordo intercompatimentale 1985-87, di addivenire ad un Piano del Lavoro nella Pubblica Amministrazione.

In tale ottica si dovrebbe superare il principio della copertura dei posti in ruolo per far emergere le effettive carenze o esuberi di addetti.

4.5. L'andamento delle retribuzioni negli anni ottanta

Per il 1988 si stima una crescita delle retribuzioni lorde per dipendente dell'intera economia di circa il 7 per cento in termini nominali e del 2,2 per cento in termini reali (si veda tav. 4.5.1.). Rispetto all'anno precedente si delinea quindi una dinamica più contenuta delle retribuzioni, anche se, in termini reali, superiore a quanto previsto dalle linee programmatiche.

Tav. 4.5.1.

RETRIBUZIONI LORDE PER DIPENDENTE NELL'INTERA ECONOMIA

	Retribuzioni lorde		Costo della	unità
	monetarie	reali	vita	lavoro dip.
	migliaia di lire		Indice	migliaia
1980	8.733	8.733	100,0	15.409
1981	10.822	9.117	118,7	15.301
1982	12.479	9.025	138,0	15.337
1983	14.372	9.050	158,8	15.210
1984	16.126	9.183	175,6	15.188
1985	17.763	9.315	190,7	15.391
1986	18.879	9.332	202,3	15.465
1987	20.507	9.691	211,6	15.470
1988*	21.942	9.906	221,5	15.571
Indici 1980 = 100				
1981	123,9	104,4	118,7	99,3
1982	143,7	103,3	138,0	99,5
1983	164,6	103,6	158,8	98,7
1984	184,7	105,2	175,6	98,6
1985	203,4	106,7	190,7	99,9
1986	216,2	106,9	202,3	100,4
1987	234,8	111,0	211,6	100,4
1988*	251,3	113,4	221,5	101,1
Variazioni % annue				
1980-81	23,9	4,4	18,7	-0,7
1981-82	15,3	-0,9	16,3	0,2
1982-83	15,2	0,1	15,1	-0,8
1983-84	12,2	1,5	10,6	-0,1
1984-85	10,2	1,4	8,6	1,3
1985-86	6,3	0,2	6,1	0,5
1986-87	8,6	3,8	4,6	0,03
1988-87*	7,0	2,2	4,7	0,7

FONTE: ISTAT / Contabilità Nazionale nuova serie

* Previsioni

Nel 1987 le retribuzioni lorde per dipendente nell'insieme della economia avevano conseguito un incremento in termini monetari pari all'8,6 per cento, contro un tasso di inflazione, registrato sui prezzi al consumo delle famiglie operai-impiegati, del 4,6 per cento.

Un così elevato aumento delle retribuzioni lorde e reali dei lavoratori dipendenti non si verificava dal 1981, quando a fronte di una inflazione vicina al 19 per cento le retribuzioni crebbero del 24 per cento circa.

A partire dal 1982 e fino al 1986 le retribuzioni pro-capite hanno in media conquistato mezzo punto percentuale di aumento annuo sui prezzi, risentendo degli effetti della politica di rientro dall'inflazione ed essendone contemporaneamente uno degli strumenti principali.

Il 1987 così si presenta come un anno anomalo in un decennio caratterizzato da una dinamica salariale complessivamente controllata. E tuttavia rimane essenziale seguire una politica retributiva efficace che impedisca al fattore "costo del lavoro" di tornare al centro dei problemi strutturali dell'economia del Paese.

Un rapido confronto con gli anni settanta risulta in ogni caso utile: tra il 1970 ed il 1980 il costo del lavoro per dipendente in termini reali è aumentato di circa il 38 per cento, contro un aumento del prodotto per addetto del 28 per cento. Si viene così a determinare uno "scarto salariale" (real wage gap) nella media del periodo di circa 10 punti tra il costo del lavoro reale effettivo e quello "giustificato" dall'andamento parallelo della produttività "tendenziale".

Per i primi anni ottanta invece, si rileva che lo scarto salariale è minimo: dal 1980 al 1987 a fronte di un incremento del costo reale per dipendente di circa 12,5 punti percentuali, la produttività è cresciuta di oltre 11,3 punti. L'attenuazione dei meccanismi automatici di crescita delle retribuzioni e l'imposizione di vincoli all'aumento dei

redditi dei pubblici dipendenti sono stati di fondamentale importanza per rallentare la dinamica dei redditi da lavoro.

Infatti, ad una analisi settoriale, distinguendo tra Pubblica Amministrazione ed Altri Settori, si osserva che, a partire dal 1982 e fino al 1986, le retribuzioni pro-capite dei pubblici dipendenti presentano incrementi percentuali costantemente inferiori a quelli delle retribuzioni dei dipendenti privati.

Nel 1987, invece, le retribuzioni della P.A. crescono dell'11,9 per cento, contro il 7,4 degli altri settori, spostando così in alto (allo 8,6 per cento) la media dell'intera economia.

Di conseguenza, se nel triennio 1982/84 le retribuzioni pubbliche in termini reali fanno registrare un tasso di variazione leggermente negativo, nel triennio successivo, 1985/87, recuperano circa 2,5 punti percentuali, allineandosi in ogni caso alla dinamica di tutti gli altri settori (si veda Tab 4.5.2.).

Difatti, anche i lavoratori dipendenti dell'industria in senso stretto nel 1987 aumentano il proprio potere di acquisto di 3 punti percentuali: tuttavia la competitività delle imprese non risulta compromessa, in quanto il forte incremento del prodotto per addetto (5,9 per cento) compensa l'aumento del costo del lavoro (si veda Tav. 4.5.3.).

La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) continua così ad essere decrescente, consentendo alle imprese di aumentare la competitività ed i margini di profitto.

Queste tendenze favorevoli hanno altresì consentito alle imprese di riattivare nel corso del 1988 la contrattazione integrativa che i precedenti contratti collettivi di categoria escludevano o limitavano.

Tav. 4.5.2.

REDDITI INTERNI DA LAVORO DIPENDENTE

1981	1984	1987	1981-84	1984-87
			variaz. % medie annue	

Costo del lavoro
per dipendente
(migliaia di lire correnti)

Agricoltura	8.149	12.446	15.811	15,2	8,3
Industria in senso stretto	14.905	23.521	30.307	16,4	8,8
Costruzioni	12.483	17.475	22.345	11,9	8,6
Servizi destinabili alla vendita	15.368	22.512	28.626	13,6	8,4
Servizi non destinabili alla vendita	15.735	22.985	30.270	13,5	9,6
Totale	14.650	22.025	28.475	14,6	9,0

Retribuzione lorde
per dipendente
(migliaia di lire correnti)

Agricoltura	7.549	11.526	14.289	15,2	7,4
Industria in senso stretto	10.834	16.691	21.122	15,5	8,2
Costruzioni	9.203	13.280	16.737	13,0	8,0
Servizi destinabili alla vendita	10.939	16.037	20.212	13,6	8,0
Servizi non destinabili alla vendita	11.990	17.346	22.349	13,1	8,8
Totale	10.822	16.126	20.507	14,2	8,4

Unità di lavoro
dipendente (migliaia)

Agricoltura	875	792	753	-3,3	-1,7
Industria in senso stretto	5.110	4.533	4.395	-3,9	-1,0
Costruzioni	1.270	1.166	1.088	-2,8	-2,3
Servizi destinabili alla vendita	4.312	4.737	5.110	3,2	2,6
Servizi non destinabili alla vendita	3.734	3.959	4.123	2,0	1,4
Totale	15.301	15.188	15.470	-0,2	0,6

Tav. 4.5.3.

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

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Retribuzioni lorde di fatto per dipendente (a)	15,7	16,4	14,4	10,8	6,1	7,7
Retribuzioni lorde di fatto per dipendente in termini reali (b)	-0,5	1,2	3,5	2,0	-	2,9
Costo del lavoro per dipendente	17,6	17,0	14,8	11,4	7,1	8,0
Prodotto per addetto (c)	1,0	4,6	8,6	3,7	3,7	5,9
Costo del lavoro per unità di prodotto	16,4	11,9	5,7	7,4	3,3	2,0
Deflatore del valore aggiunto	16,2	11,1	9,9	8,5	5,5	3,1
Profitti per unità di prodotto (d)	-0,2	-0,7	4,0	1,0	2,1	1,0

(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 1980, per unità di lavoro;

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

4.6. Le relazioni sindacali

Il 1988 si presenta come un anno di transizione da una fase espansiva dell'economia che ha positivamente inciso sull'evoluzione dei redditi da lavoro dipendente ad una fase in cui appare necessario ristabilire su di essi un controllo più attento in vista anche dell'appuntamento europeo del 1992.

I maggiori rischi si riscontrano nel settore pubblico ove ci si appresta a rinnovare tutti i contratti in un clima di conflittualità accentuata dal recente accordo della scuola.

Sarà quindi determinante il rispetto delle compatibilità delineate dal Governo sia nei documenti finanziari sia nella premessa all'accordo intercompartimentale del pubblico impiego, soprattutto per il prevedibile cumularsi degli effetti dei rinnovi contrattuali nel 1989.

Sarà inoltre fondamentale, ai fini dello sviluppo generale del Paese, concedere uno spazio maggiore ad obiettivi concreti di efficienza e produttività da raggiungere sia attraverso gli stessi contratti sia con atti normativi paralleli e di sostegno.

4.6.1. Contrattazione integrativa nell'industria

L'elemento di maggiore novità nel panorama della contrattazione integrativa dell'industria è rappresentato dall'accordo FIAT con il quale si è concordata l'erogazione di una quota di retribuzione legata agli andamenti aziendali.

La proposta, pur se non nuova in senso assoluto, si è presentata con una forte carica innovativa nel sistema delle relazioni industriali nel

nostro Paese, come ha dimostrato l'intenso dibattito che ha accompagnato e seguito la firma dell'accordo e le contrapposizioni apertesi fra le diverse associazioni sindacali.

Punto saliente della proposta FIAT è stato quello di erogare una remunerazione aggiuntiva di un milione di lire per il 1988 (fino al 5° livello e poco di più per i livelli 6° e 7°) legata al favorevole andamento dei conti aziendali.

Per l'anno successivo, garantita una cifra pari al 50 per cento di quanto erogato nel 1988, un eventuale surplus dipenderà dai risultati di bilancio. Nel '90 si procederà al consolidamento in busta della media degli aumenti ottenuti nel biennio precedente.

Sono previsti incontri periodici azienda-sindacati per scambi di informazioni sull'andamento dell'azienda e per la definizione degli indicatori di riferimento.

La configurazione definitiva di un nuovo istituto retributivo collegato agli andamenti aziendali è prevista per il luglio '89.

Si pone tuttavia come fondamentale il problema dell'indicatore a cui agganciare la retribuzione.

Il riferimento all'utile di esercizio (specie in momenti di accentuata finanziarizzazione dell'economia) può far sì che sulla retribuzione del fattore lavoro incidano (positivamente o negativamente) vicende finanziarie o decisioni patrimoniali dell'impresa. Viceversa il margine operativo lordo è essenzialmente un indicatore del risultato dell'attività industriale.

Se i principi ed i meccanismi contenuti nell'accordo supereranno la fase sperimentale e verranno stabilmente incorporati nel sistema di relazioni industriali della FIAT (resistendo anche ad eventuali fasi recessive) ed inoltre se il modello prefigurato dall'accordo si espanderà

ad altre imprese o settori, sarà necessario tener conto del mutamento di filosofia e strategia delle parti e delle relative conseguenze sulle relazioni sindacali del Paese.

Sotto il profilo dei metodi di contrattazione si può pensare che il salario variabile ridurrebbe gli spazi della contrattazione tradizionale e con il suo andamento tenderebbe a prefigurare l'esito della contrattazione successiva.

Gli incontri annuali per la determinazione dell'importo variabile da corrispondere vanno, comunque, nella direzione, auspicata da recenti interventi, di annualizzazione delle scadenze della parte economica del contratto ed invece di allungamento della scadenza di quella normativa.

Un ulteriore effetto della proposta sarà quello di introdurre accanto ad una flessibilità "trilaterale" del costo del lavoro, garantita cioè dall'intervento pubblico, (schema largamente adottato negli anni precedenti), una forma di flessibilità "bilaterale" risultante dal rapporto diretto fra lavoratore e datore di lavoro e preventivamente concordata in sede di contratto.

4.6.2. I risultati dei contratti pubblici 1985-87

Il forte incremento delle retribuzioni della P.A. registrato nel 1987 è il risultato dell'operare della contrattazione 1985-87 per oltre 3 milioni di pubblici dipendenti. Difatti tutti i contratti sono stati conclusi nel corso dell'anno 1987, che in tal modo ha visto concentrati in unica soluzione anche gli aumenti retributivi relativi al 1986. Gli effetti economici comunque sono estesi fino al giugno 1988, data a partire dalla quale dovrebbero decorrere i nuovi aumenti dei contratti 1988/90.

Le conseguenze della contrattazione 1985/87 possono essere analizzate da tre diversi punti di vista: economico-finanziario, giuridico,

funzionale.

In primo luogo l'impatto sull'economia reale: il ritrovato aumento di potere d'acquisto dei pubblici dipendenti si è parzialmente riflesso nella domanda di consumi, ma nell'insieme dell'economia non sembra aver determinato rilevanti squilibri dal lato del costo del lavoro. Secondo quanto stabilito nella legge finanziaria per il 1987, la crescita della spesa per il personale pubblico non avrebbe dovuto superare i tassi di inflazione programmata per gli anni 1986, 1987, 1988, pari rispettivamente al 6,4,3 per cento, oltre una somma aggiuntiva di 1500 miliardi stanziata per una opportuna operazione di riapertura dei ventagli parametrali delle retribuzioni. Quindi la retribuzione pro-capite nel triennio di applicazione dei contratti sarebbe aumentata di circa il 16 per cento.

In realtà, tale limite appare superato, anche se il 1988 non farà registrare consistenti aumenti: sia per lo stesso scaglionamento degli oneri previsto nei contratti sia per la presenza di un semestre (luglio-dicembre), che fino alla definizione dei prossimi rinnovi, si prevede "bianco". Tuttavia, la prima tranche del nuovo contratto della scuola (che è la meno consistente ma che interessa oltre un milione di dipendenti) venendo corrisposta in autunno, potrà comportare un maggiore incremento medio.

Dal punto di vista della finanza pubblica, l'onere della contrattazione 1985/87 si è progressivamente dilatato, mostrando alcuni limiti della concreta applicazione della legge quadro del pubblico impiego (legge 93/1983) ai fini del controllo della spesa per il personale nel quadro di compatibilità fissato dalla legge finanziaria.

Innanzitutto, la difficoltà di predeterminare con esattezza la spesa complessiva, in quanto, tale spesa, per un meccanismo insito nella

contrattazione stessa, diventa automaticamente la base da cui la controparte "rilancia".

Poi, la difficoltà di ripartire la spesa complessiva fissata tra i vari comparti.

Infine, la mancata "sovraordinazione" della legge finanziaria, alle altre leggi, per cui qualsiasi fonte parallela, ma successiva, può derogare ed ampliare l'onere prestabilito in finanziaria.

La complessità delle norme di contabilità pubblica, l'utilizzo, ai fini contrattuali, di capitoli di Bilancio di diversa destinazione, hanno reso poco "trasparente" l'onere complessivo della contrattazione, facendo mancare alla legge quadro uno dei suoi obiettivi principali: riportare ad unicità (e quindi a controllo) le varie fonti di finanziamento della spesa per il personale pubblico.

Dal punto di vista giuridico, nella contrattazione 1985/87 si sono manifestati alcuni contrasti tra Governo e Corte dei Conti in relazione a soluzioni di importanti questioni contrattuali, che l'organo di controllo non ha ritenuto opportuno ammettere al visto.

I contrasti sono stati comunque superati con appositi atti aventi forza di legge, ma certamente la rapidità e la snellezza delle operazioni contrattuali ne ha risentito.

Non a caso la proposta di legge in discussione alla Camera dei Deputati relativa al diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali contempla, a parziale modifica della legge 93/1983, l'intervento della Corte dei Conti, oltre che nella fase di registrazione del D.P.R. recettivo dell'accordo, anche nella fase immediatamente precedente di formulazione dell'ipotesi di accordo.

Dal punto di vista funzionale, si può osservare che con i contratti 1985/87 si è messo in atto un processo che si annuncia lungo ed

anche difficile teso a migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti.

L'introduzione di alcuni istituti normativi (l'incentivazione alla produttività, la contrattazione decentrata, il part-time, il tempo determinato, la flessibilità) e la maggiore valorizzazione della professionalità vanno certamente in questa direzione, anche se si scontrano poi con processi di carattere opposto quali passaggi di livello automatici che sono il retaggio di vecchie norme non applicate.

A questo riguardo, potrà giocare un ruolo fondamentale la tornata contrattuale 1988/90 che ha già trovato un anticipo nel contratto della scuola e nel nuovo accordo intercompartimentale.

4.6.3. Il contratto della scuola

Le molte aspettative, che si erano create intorno al contratto della scuola circa la forza innovativa ed il miglioramento della qualità del servizio scolastico, sono in parte andate deluse.

Nel corso delle trattative la contropartita ai miglioramenti economici si è affievolita, riducendosi ad un aumento, "volontario" e "ricompensato" distintamente, dell'orario di servizio di tre ore settimanali a partire dal 1/9/1990.

Tuttavia nel contratto sono state introdotte alcune positive innovazioni, quali il part-time, la mobilità sia interna alla scuola sia esterna verso altre amministrazioni, l'aggiornamento e la formazione in servizio.

Dal punto di vista del trattamento economico, ad un aumento medio mensile lordo a regime di circa 480 mila lire, per stipendio ed indennità di funzione, corrisponde un notevole allargamento del ventaglio retributi-

vo. Viene inoltre introdotto un salario di ingresso per i supplenti ed una progressione economica per scatti di anzianità che nel precedente contratto, parallelamente a quanto stabilito per tutti i comparti pubblici, era stata congelata.

L'onere a regime (al 1990) per il contratto è secondo quanto previsto dal D.P.R. 399/1988 recettivo dell'accordo e del relativo D.L. 323/1988 di finanziamento, di 6.518 miliardi, di cui 913 da rinvenire con l'utilizzo di economie derivanti dalla razionalizzazione della rete scolastica, delle cattedre e delle supplenze.

L'aver legato gli aumenti economici alla "specificità" della scuola dovrebbe inoltre frenare le rincorse salariali delle altre categorie (come viene anche ribadito nella premessa dell'accordo intercompartimentale).

4.6.4. L'accordo intercompartimentale ed i rinnovi contrattuali 1988/90 del pubblico impiego

Il nuovo accordo intercompartimentale del pubblico impiego per il triennio 1988/90, (recepito nel D.P.R. n. 395 del 1988) oltre alla funzione propria di perequazione ed omogeneizzazione delle tuttora variegata normative di comparto, affronta alcuni problemi fondamentali: compatibilità finanziarie ed economiche dei contratti, rappresentatività sindacale e autoregolamentazione del diritto di sciopero, determinazione delle piante organiche territoriali e mobilità.

Per il primo aspetto, nella premessa, si ribadiscono da parte del Governo gli indirizzi programmatici in tema di compatibilità finanziarie nel triennio 1988-90 quali risultano dal documento di programmazione

economico-finanziario per gli anni 1988-92 approvato dal Parlamento. Viene quindi stabilito come regola generale un tasso di crescita di tutti i redditi pari all'1 per cento al di sopra della inflazione. In ogni caso, l'incremento della spesa per il personale pubblico, in servizio ed in quiescenza, ivi compresa una quota di risorse per nuova occupazione, non dovrà superare il tasso di crescita del PIL nel triennio.

Per il secondo aspetto, vengono determinati alcuni criteri, il più possibile oggettivi, per misurare la reale rappresentatività dei sindacati che siedono ai tavoli della trattativa sempre più numerosi. Il fine è quello di rendere più agile e rapida la contrattazione e di regolare in misura più equa e corretta la ripartizione delle aspettative e dei permessi sindacali tra le varie organizzazioni.

Inoltre, si stabilisce, in collegamento con la proposta di legge in discussione alla Camera sul funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito della tutela del diritto di sciopero, che verranno concordate, per tutti i comparti, norme, dirette a garantire la continuità dei servizi pubblici essenziali, che faranno parte integrante degli accordi e dei relativi D.P.R. di recepimento, divenendo così cogenti.

Infine, l'accordo intercompartimentale prevede, coerentemente a quanto stabilito dalla legge finanziaria per il 1988 (L. n. 67/1988) e dal DPCM n. 325 del 1988 sulle procedure per l'attuazione della mobilità nella P.A., che le Amministrazioni definiscano, dopo aver rilevato i carichi funzionali di lavoro, le dotazioni organiche territoriali (come precedentemente accennato nel paragrafo della politica del lavoro).

Il risultato finale di tutte queste operazioni (dall'autoregolamentazione dello sciopero alla mobilità) dovrà essere la maggiore rispondenza dei servizi pubblici offerti alle esigenze dei cittadini-utenti. La cornice posta dall'accordo intercompartimentale ai nuovi contratti è quindi

finalizzata a migliorare in generale l'efficienza della P.A. ed al contempo ad indicare le compatibilità economiche da rispettare.

In questo ambito, i prossimi rinnovi contrattuali dovranno affrontare i problemi di politica retributiva facendo riferimento ad almeno tre parametri:

- il livello retributivo
- la struttura retributiva
- la dinamica retributiva

Il primo parametro riflette, nel settore privato, la capacità della impresa di pagare i propri addetti (ability to pay) che è differente in relazione alla dimensione, al settore di appartenenza, al grado di protezione dalla concorrenza estera, etc.

Anche nella P.A. il livello retributivo non è omogeneo, derivando in questo caso le diversità non da fattori strutturali ed oggettivi di mercato, ma, tranne poche eccezioni, dalla successiva stratificazione di norme provvisorie, parziali, a volte contraddittorie, mai improntate ad una logica retributiva più ampia.

Il secondo parametro riflette l'equità interna tra le qualifiche e le posizioni professionali, il cosiddetto ventaglio retributivo.

La politica egualitaria condotta dal sindacato per più di un decennio ed acuita dall'operare dei meccanismi automatici quali la scala mobile ha provocato lo schiacciamento della struttura retributiva in ogni settore, pubblico e privato. Ma, mentre, in quest'ultimo pur tuttavia la professionalità ed il grado di istruzione fanno premio, nella P.A. le fasce medio-alte sono le più penalizzate.

A partire dalla passata tornata contrattuale, si è cercato di contrastare questa tendenza:

- con i 1.500 miliardi aggiuntivi stanziati a favore della professionalità,

- con la rivalutazione consistente del trattamento dei medici, - con i due contratti della scuola, - con l'istituzione della IX qualifica funzionale che ha allargato il ventaglio delle posizioni retributive.

Il terzo parametro infine attiene all'evoluzione delle singole carriere nell'ambito dell'Amministrazione di appartenenza. L'importanza di questo parametro è in relazione alla naturale esigenza di ciascun lavoratore di progredire e migliorare non solo la propria posizione assoluta ma anche relativa. Nel settore pubblico i meccanismi automatici di crescita retributiva, legati all'anzianità di servizio, sono più numerosi di quelli derivanti dalla qualità del lavoro svolto ed alla acquisizione di maggiore professionalità.

I passaggi di livello, da quello inferiore a quello superiore, difficilmente rappresentano la conseguenza di un arricchimento professionale.

Anche su questo punto, gli accordi precedenti hanno provveduto congelando il meccanismo delle anzianità ed istituendo delle commissioni con il fine di individuare per ogni comparto i profili professionali emergenti.

Tuttavia nel contratto della scuola già siglato l'anzianità è stata reintrodotta e vi sono richieste in questo senso anche per gli altri comparti.

Con questi strumenti, convenientemente dosati, sarà possibile valorizzare e razionalizzare il lavoro svolto dai pubblici dipendenti e contemporaneamente controllare la spesa complessiva.

4.7. Occupazione e redditi: confronto Pubblica Amministrazione ed altri settori

Tra il 1980 ed il 1987 la domanda di lavoro nei servizi pubblici è aumentata di circa l'1 per cento annuo, in linea con le tendenze di medio periodo e con la crescente terziarizzazione della economia. L'incidenza sull'occupazione complessiva è passata dal 14,5 al 15,2 per cento.

Anche la spesa per il personale pubblico è aumentata in percentuale sia sui redditi complessivi da lavoro dipendente sia sul PIL, raggiungendo, nel 1987, rispettivamente il 26,5 e l'11,9 per cento (si veda tavv 4.2.4. e 4.2.5.).

Il fenomeno è riconducibile alla crescente domanda di servizi da parte delle famiglie e delle imprese.

Negli anni ottanta si assiste così ad un rilevante aumento dei consumi collettivi, che rappresentano i servizi resi dalla P.A. ai cittadini: dal 14,6 al 16,7 per cento sul PIL tra il 1980 ed il 1987.

Ma l'importanza fondamentale e crescente ai fini dello sviluppo economico del Paese del buon funzionamento della P.A. impone ormai una politica dell'offerta di servizi che, rispettando i vincoli finanziari, guardi all'efficienza ed alla qualità, e non solo alla quantità.

Il ritardo organizzativo-gestionale della P.A., già sottolineato nel rapporto Giannini e richiamato a più riprese in sedi accademiche ed istituzionali, oltre alla massa di costi e disagi che fa gravare sul cittadino (sempre più costretto a ricorrere a servizi privati paralleli a quelli pubblici) ed al freno che rappresenta per la competitività delle imprese, concorre in misura rilevante alla genesi ed al permanere del deficit primario.

Il miglioramento del metodo di gestione, pur richiedendo un

considerevole impegno iniziale, sarà in grado di modificare stabilmente il rapporto prestazioni-risultati nella P.A., riducendo con ciò la necessità di altri, più impopolari interventi.

Il modello della P.A. come settore a bassa produttività, impiegato come tampone occupazionale, appare quindi superato. I due aspetti sembrano coesistenti, ma non legati da una consequenzialità necessaria.

Lo sarebbero se la P.A., dopo aver svolto tutte le attività di sua spettanza nel migliore dei modi, continuasse ciononostante ad assumere personale. E' evidente che siamo ben lontani da tale situazione.

Allo stato attuale invece è da ritenere possibile tanto un aumento di "produttività" quanto un aumento di occupazione. Si ricorda tra l'altro che nei confronti internazionali l'Italia presenta una incidenza dei dipendenti pubblici sul totale dell'occupazione inferiore a quella degli altri paesi industrializzati.

L'obiettivo che dovrà porsi la politica dei redditi nella P.A. sarà quello di adottare una strategia retributiva mirata a premiare professionalità ed efficienza, ma nello stesso tempo di mantenersi coerente con gli altri settori produttivi, nel rispetto delle compatibilità economiche del sistema.

Tav. 4.7.1.

Pubblica Amministrazione: occupazione e redditi da lavoro

	Dipendenti pubblici (migliaia di unità)	Incidenza sull'occupazione Totale %	Spese personale valori assoluti (in miliardi di lire)	Incidenza %	
				su RLD (1)	sul PIL (2)
1980	3.194	14,5	42.064	22,8	10,9
1981	3.260	14,8	55.357	24,7	12,0
1982	3.303	14,9	64.367	24,7	12,0
1983	3.323	14,9	75.109	25,0	12,0
1984	3.378	15,1	85.174	25,5	11,9
1985	3.410	15,1	94.422	25,2	11,7
1986	3.442	15,1	102.843	25,4	11,6
1987	3.476	15,2	115.684	26,3	11,9

1) Redditi complessivi da lavoro dipendente

2) Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato

ONTE: Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese - 1986 e 1987

Tav. 4.7.2.

**Altri settori: occupazione dipendente,
e redditi da lavoro dipendente**

	Dipendenti (migliaia di unità)	Incidenza sull'occupazione Totale %	Redditi lavoro dipendente valori assoluti (in miliardi di lire)	Incidenza %	
				su RLD (1)	sul PI (2)
1980	12.215	55.4	142.132	77.2	36.4
1981	12.041	54.6	168.810	75.3	36.1
1982	12.034	54.3	196.674	75,3	36.1
1983	11.887	53.2	225.047	75,0	35.5
1984	11.810	52,7	249.337	74,5	34,3
1985	11.981	53.0	280.010	74,8	34,3
1986	12.023	52,7	301.498	74,6	33,4
1987	11.994	52,5	324.825	73,7	33,1

(1) Redditi complessivi da lavoro dipendente
(2) Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato

5

GLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL 1988

PAGINA BIANCA

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

Nel 1988 si valuta che la spesa per investimenti diretti delle Pubbliche Amministrazioni raggiunga - in termini di contabilità nazionale - i 38.000 mld. circa, con un incremento, rispetto al 1987, del 9,4 per cento.

Ove si consideri anche la spesa degli Enti del Settore Pubblico Allargato, stimata in 15.521 mld. (+1,8 per cento sul 1987), si dovrebbe arrivare ad un ammontare complessivo di circa 53.500 mld., con una crescita sul 1987 del 7,1 per cento.

Per quanto concerne le Amministrazioni Centrali, si prospetta un andamento poco dinamico nei pagamenti dello Stato, mentre un qualche recupero si è riscontrato nella spesa dell'ANAS e dell'Agenzia per il Mezzogiorno che ha intensificato i pagamenti per le opere di completamento della ex Cassa per il Mezzogiorno. Fra gli altri Enti della Amministrazione Centrale si segnala il regresso delle spese di investimento dell'ENEA, che negli ultimi esercizi ha visto decurtati i propri finanziamenti.

Nel comparto delle Amministrazioni locali - fatta eccezione per gli Altri Enti dell'Amministrazione locale, per i quali si prevede una diminuzione di spesa in relazione al calo degli investimenti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica di competenza degli IACP - si continua a registrare un accentuato dinamismo di fondo per gli Enti locali e le Regioni. La crescita, pur sostenuta, registrata dalle USL ha, viceversa, più il carattere di recupero in un trend di spesa che corrisponde ad un basso utilizzo delle risorse di cui il comparto dispone.

Nell'aggregato Regioni, si rileva una forte disparità fra il livello di spesa delle Regioni a Statuto Ordinario e quelle a Statuto Speciale, solo, in parte conseguente alle maggiori esigenze e relativi finanziamenti riconosciuti a queste ultime sulla base delle norme statutarie. Il fatto su cui va portata l'attenzione è che le Regioni a Statuto Speciale e le

province Autonome di Trento e Bolzano, oltre a disporre di assegnazioni particolari di fondi loro spettanti in base ai rispettivi statuti, partecipano in via di fatto, senza che sussista un valido supporto giuridico, alla ripartizione della restante legislazione statale di trasferimenti regionali.

Per quanto concerne i Comuni e le Province, la consistente espansione della spesa va ricercata nel fatto che negli ultimi esercizi si sono affiancate alla legislazione ordinaria una serie di norme, alcune inserite nella legge finanziaria altre facenti capo a leggi speciali, che hanno aumentato in misura rilevante, per finalità specifiche, le disponibilità per spese di investimento su cui possono fare assegnamento.

La caduta in termini reali dei pagamenti degli Enti del Settore Pubblico Allargato è imputabile all'Ente Ferrovie ed all'ENEL. Il primo ha, fra l'altro, dichiarato di aver risentito in maniera sensibile sia delle restrizioni imposte dalla legge finanziaria per il 1988 sia del blocco degli appalti disposto a seguito della direttiva del Consiglio dei Ministri del 29 luglio u.s.; mentre l'ENEL, la cui attività di investimento rimane al di sotto delle proprie potenzialità, continua a risentire della nota vicenda che sta attraversando il settore dell'energia.

5.1.1 Le Amministrazioni Centrali.

Il peso delle Amministrazioni centrali sulla complessiva spesa di investimento delle Pubbliche Amministrazioni, che era del 47 per cento circa nei primi anni '70 si è progressivamente ridimensionato, sino a portarsi sull'attuale 27-28 per cento, in connessione con l'attuazione dell'ordinamento regionale e del connesso decentramento amministrativo.

Detto ridimensionamento, di per sè fisiologico in quanto corrisponde ad un trasferimento di funzioni, è stato però amplificato dalle difficoltà che hanno incontrato, in particolare il Ministero dei Lavori Pubblici e la connessa Azienda Autonoma per le Strade Statali, a riorganizzarsi dopo lo

scorporo degli uffici periferici.

Si aggiunga che negli anni recenti queste Amministrazioni, più di quelle locali, hanno subito l'impatto delle norme a tutela dell'ambiente (Legge 431/1985, cosiddetta Legge Galasso e Legge 349/1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente) che, seppure necessarie, hanno ulteriormente allungato le già complicate procedure vigenti in materia di opere pubbliche, incidendo pesantemente sui tempi di realizzazione dei programmi, specie nei comparti delle opere marittime, stradali ed idrauliche.

Per quanto concerne il 1988, sulla base dei pagamenti dei primi 7 mesi dell'anno, si prevede per il complesso delle Amministrazioni centrali una spesa - in termini di contabilità nazionale - dell'ordine di 10.700 mld., contro i 9.439 del 1987.

Più in particolare i pagamenti dello Stato dovrebbero attestarsi sui 4.200 mld., con un incremento in valore sul 1987 del 6,5 per cento, che corrisponde ad una crescita in termini reali di circa il 2 per cento.

Di detto ammontare, poco meno del 25 per cento riguarda l'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche; il rimanente 75 per cento, gli investimenti in opere pubbliche.

Queste ultime, per circa il 60 per cento della spesa fanno capo al Ministero dei Lavori Pubblici, per il quale si prevedono nel 1988 esborsi per 1.800 mld. circa (nei primi otto mesi sono stati erogati circa 900 mld.), che comportano un incremento del 5,5 per cento sulle spese effettuate nel 1987.

Tale incremento risulta contenuto se rapportato alle potenzialità operative dell'amministrazione che non sembra avere del tutto superato le cause contingenti che avevano frenato la realizzazione dei programmi a partire dal 1985, nè le difficoltà di fondo che le derivano dalla mancata riorganizzazione dei servizi, specie nelle strutture periferiche.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tav. 5.1.2.

AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO SPESI NEL SETTORE "BENI ED OPERE IMMOBILIARI"																		
MINISTERO	1987									1988 (20/8/88)								
	DISPONIBILITA'			PAGAMENTI			pagamenti in % disponibilita'			DISPONIBILITA'			PAGAMENTI			pagamenti in % disponibilita'		
	C	R	T	C	R	T	C	R	T	C	R	T	C	R	T	C	R	T
Categoria X																		
1A Presid. Consiglio	5.00	0.53	13.53	5.00	0.53	13.53	100.00	100.00	100.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02 Tesoro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
03 Finanze	412.00	903.59	1395.59	13.04	110.02	132.66	3.36	12.00	9.51	443.35	1224.02	1667.37	0.12	60.60	60.00	0.03	4.96	3.65
04 Bilancio e P.R.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
05 Grazia e Giustiz.	203.92	422.75	626.67	20.22	89.09	109.31	9.92	21.07	17.44	195.00	503.65	699.45	0.05	45.00	45.93	0.03	9.11	6.57
06 Affari Esteri	10.60	38.33	48.93	4.50	19.00	23.66	43.21	49.70	48.35	-	-	-	-	-	-	-	-	-
07 Pubblica Istruz.	0.00	10.09	10.17	0.07	2.68	2.75	87.50	26.56	27.04	0.00	7.41	7.43	0.00	1.02	1.02	-	13.77	13.77
08 Interno	25.00	0.00	25.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25.00	25.00	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
09 LL.PP.	2911.56	6420.34	9339.90	223.69	1403.49	1707.10	7.60	23.06	18.20	2532.63	7497.00	10030.51	82.96	812.84	895.00	3.20	10.84	8.93
10 Trasporti	445.00	434.53	879.53	106.45	124.14	240.59	23.92	30.87	27.35	916.38	630.44	1546.02	99.69	73.14	172.03	10.00	11.60	11.17
11 Poste e Telec.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12 Difesa	82.91	180.25	263.20	6.26	59.60	65.80	7.57	33.06	25.03	69.40	156.28	265.60	0.81	37.20	37.61	0.59	18.95	14.16
13 M.A.P.	202.35	579.00	782.15	51.94	181.56	233.50	25.67	31.31	29.85	86.02	510.29	596.31	8.52	86.37	94.09	9.90	16.93	15.91
14 Industria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15 Lavoro	0.00	3.00	3.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16 Commercio Estero	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17 Marina Mercan.	25.00	20.23	45.23	0.00	3.10	3.10	0.00	15.32	6.85	80.00	42.12	122.12	-	-	-	-	-	-
18 PP.SS.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19 Sanita'	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20 Turismo e Spett.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21 Beni Culturali	1125.84	761.34	1887.18	155.44	296.03	452.47	13.81	38.00	23.92	144.84	1432.46	1577.30	0.56	155.90	156.46	0.39	10.00	9.92
22 Ambiente	9.75	0.00	9.75	0.00	0.00	0.00	0.00	-	0.00	36.50	9.75	46.25	-	-	-	-	-	-
Totale	5459.01	9870.02	15229.63	587.51	2396.12	2983.63	10.76	24.27	19.46	4529.92	12079.30	16609.22	1292.31	1272.03	1465.34	4.25	10.54	8.82

L'incremento di spesa ha interessato tutti e tre i principali settori in cui opera il Ministero, e cioè quello delle opere idrauliche, dell'edilizia pubblica varia e delle opere marittime, anche se per questi ultimi i coefficienti di realizzazione della massa spendibile risultano particolarmente bassi (rispettivamente del 16 e 17 per cento).

Ritardi si riscontrano specie nella realizzazione dei programmi di edilizia carceraria (L. 404/1977 e successive integrazioni), di costruzione delle sedi di servizio per l'arma dei Carabinieri (Legge 16/1985), nonché nel programma per la realizzazione di infrastrutture per il corpo della Guardia di Finanza (L. 831/1986).

Il Ministero delle Finanze, i cui programmi di investimento concernono l'acquisto ovvero la costruzione diretta di fabbricati e relative pertinenze ed attrezzature da destinare a nuove sedi di uffici finanziari ed a centri di servizio, nei primi otto mesi dell'anno ha effettuato pagamenti per 61 mld., confermando anche per il 1988 un coefficiente di realizzazione della massa spendibile inferiore al 9-10 per cento, che - secondo quanto dichiarato dalla stessa amministrazione - è prevalentemente da imputarsi alle procedure previste dalla normativa contrattuale pubblica.

Anche il Ministero di Grazia e Giustizia, per ragioni analoghe a quelle indicate dal Ministero delle Finanze, procede a ritmi modesti nella realizzazione dei programmi straordinari finanziati a partire dal 1980 per l'ammodernamento degli uffici giudiziari e degli uffici penitenziari, ivi compresi gli impianti e le attrezzature varie. Nei primi otto mesi dell'anno ha infatti effettuato pagamenti per 60 mld., a fronte di una massa spendibile di 932 mld., per cui a fine anno è difficile che possa superare il coefficiente di realizzazione del 16,8 per cento raggiunto nel 1987.

Il Ministero dei Trasporti nei primi otto mesi dell'anno ha effettuato pagamenti per 173 mld., che attengono prevalentemente ai trasferimenti effettuati al "fondo comune per il rinnovo degli impianti fissi e del materiale rotabile delle ferrovie in concessione".

La spesa per investimenti in opere aeroportuali è stata, viceversa, contenuta (circa 24 mld.) in quanto continuano ad accumularsi ritardi nella realizzazioni previste dalla legge 449/1985, che ha stanziato 1.115 mld. per il periodo 1984-1989, per l'ampliamento dei sistemi aeroportuali di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa.

Il Ministero della Difesa, per quanto concerne le opere immobiliari, gestisce soltanto il programma di alloggi di servizio per il personale militare (legge 497/1978) e quello di ammodernamento e rinnovamento del servizio dei fari (legge 331/85), in conto dei quali ha effettuato nei primi otto mesi dell'anno pagamenti per circa 38 mld. cui si aggiungono 62 mld. effettuati sulle autorizzazioni di spesa che attengono alla ricerca scientifica ed alla fornitura ed installazione di apparecchiature per l'assistenza al volo, nonchè per la realizzazione di una rete nazionale per il rilevamento dati via satellite (legge 863/78) e per il rifornimento idrico delle isole minori (legge 861/78).

Il Ministero dei Beni Culturali nei primi 8 mesi dell'anno ha effettuato pagamenti per circa 156 mld. Sembra però che abbia già emesso e siano in corso di perfezionamento mandati di pagamento per oltre 500 mld. Questa Amministrazione negli ultimi esercizi ha visto aumentare enormemente la propria massa spendibile specie in relazione ai finanziamenti previsti da leggi specifiche.

Si ricordano gli interventi post-sismici nel Friuli Venezia Giulia (legge 546/77, 828/82 e 879/86), in Campania e in Basilicata (legge 219/81), nonchè quelli previsti dalla legge 363/84, interessanti l'Umbria,

l'Abruzzo e il Molise, il Lazio e la Campania. Si aggiungano, inoltre, interventi per Pompei (legge 404/81), per la salvaguardia del patrimonio archeologico di Roma (legge 92/81 e successivi rifinanziamenti), per il comune di Senise (legge 120/87), interventi per i centri storici della Sicilia (legge 449/87) e per la valorizzazione ed il recupero dei beni culturali (legge 41/86).

I pagamenti per spese di investimento nel settore dell'agricoltura sono stati pari a 95 mld. e, a meno che non si verifichi quanto già accaduto nel 1987, cioè una forte ripresa negli ultimi mesi dell'anno, probabilmente si attesteranno per il complesso del 1988 su un ammontare inferiore a quello del 1987, che aveva raggiunto i 230 mld..

Il contenimento della spesa nella prima metà dell'anno, che caratterizza il Ministero dell'Agricoltura e Foreste, è in parte dovuto al fatto che i fondi relativi al Piano agricolo nazionale (legge 752/86) vengono ripartiti dal C.I.P.E. ed iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'Agricoltura spesso ad esercizio inoltrato. Tale evento si è verificato anche nel 1988.

Come di consueto, i settori che hanno proceduto a ritmo abbastanza sostenuto sono risultati quelli della bonifica ed irrigazione, il forestale, i programmi promozionali dei prodotti agricoli ed il potenziamento del sistema informativo agricolo.

Le Aziende Autonome che rientrano nelle Amministrazioni Centrali sono l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade e l'Azienda di Stato per le foreste demaniali.

Per queste Aziende si prevede nel 1988 una spesa dell'ordina di 2.120 mld., che per circa 2.100 mld. attiene all'ANAS

L'Azienda, nel fornire le previsioni per il 1988, ha ribadito che, nel corso dell'anno, non sono state rimosse e neppure attenuate le cause che

determinarono la formazione di ingenti residui passivi negli anni passati. L'unica indicazione positiva che ritiene di poter fornire riguarda un certo miglioramento della capacità operativa dell'Azienda a partire dall'anno prossimo, in quanto nel 1988 dovrebbero esaurirsi le procedure di concorso per l'assunzione di geologi ed architetti, la cui presenza in organico è stata prevista dalla legge di parziale ristrutturazione del marzo 1986.

Nel commentare la permanenza dei fattori che rallentano la progettazione e la realizzazione delle opere stradali, l'Azienda coglie poi l'occasione per ribadire le sue riserve sulla legge 80/1987 (concernente "norme straordinarie per l'accelerazione e l'esecuzione di opere pubbliche"), che attengono a due aspetti: primo, la particolare complessità dei requisiti richiesti per la selezione delle imprese, che porterà ad una durata delle operazioni di qualificazione ben maggiore di quanto non avvenga attualmente; secondo, il criterio di aggiudicazione che si basa anche su elementi qualitativi che richiedono la costituzione di apposita commissione giudicatrice con immancabile ulteriore allungamento dei tempi necessari all'aggiudicazione delle gare.

Per quanto concerne lo stato di attuazione dei principali programmi in corso, finanziati con leggi specifiche a carattere pluriennale, l'Azienda fa presente che è proseguita la realizzazione del "Programma straordinario di interventi per la viabilità statale", di cui alla legge 843/78 e successivi rifinanziamenti: su di uno stanziamento di 5.187 mld. a tutto il primo semestre 1988, sono stati assunti impegni per 4.532 mld. ed effettuati pagamenti per 3.658 mld. (221 mld. nel 1988).

Mentre tale programma sta andando a compimento, l'ANAS ha concentrato i suoi sforzi nella realizzazione del Piano decennale per la grande viabilità.

In particolare sul piano stralcio 1982-87, approvato per 840 mld. con la legge 531/1982, a tutto giugno 1988 sono stati impegnati 675 mld. e pagati 409 mld., di cui rispettivamente 104 e 48 nei primi sei mesi del 1988. Il ritardo che si riscontra 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" approvato e reso esecutivo con decreto del Ministro dei LL.PP. n. 257 del 30 maggio 1986 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 è prevista attraverso piani stralcio. La legge 526/85 ha autorizzato il finanziamento di un programma stralcio per 4.168 miliardi, elevato poi con la legge finanziaria 1986 a 6.368 miliardi ed ultimamente rifinanziato con la legge finanziaria 1987 per 2.975; per cui allo stato attuale l'ANAS dispone di 9.343 miliardi, dei quali 5.120 già stanziati a tutto il 1988.

Detto piano è entrato in attuazione solo nel 1986 e a fine giugno 1988 ha registrato impegni per 1.121 miliardi e pagamenti per 435 miliardi, dei quali rispettivamente 224 e 129 si riferiscono all'anno in corso.

Fra i rimanenti programmi, continua ad avere un andamento riflessivo quello relativo al completamento di opere nell'area della ex Cassa del Mezzogiorno, previsto dalla legge n. 146/80 art. 29, che stanziava 998 mld. per il periodo '81-83. A tutto giugno '88 sono stati impegnati 578 e pagati 405 miliardi. I ritardi nella esecuzione dei lavori sono connessi alla complessa istruttoria di progettazione ed alla acquisizione dei pareri

urbanistici e paesaggistici.

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) continua ad incontrare varie difficoltà di attuazione nell'area metropolitana di Napoli. Complessivamente al 30.6.1988 ha registrato impegni per 194 miliardi e pagamenti per 106 miliardi.

Si ricorda che la legge finanziaria '87 (art. 7 comma 15) ha assegnato 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 Livorno-Civitavecchia), che sono in fase di avviamento.

Fra gli Altri Enti dell'Amministrazione Centrale si comprendono, oltre all'Agenzia per lo Sviluppo del Mezzogiorno, tre categorie di enti: enti di ricerca, quali l'ENEA, l'INFIM, l'ISTAT, l'ISCO e l'ISPE; enti assistenziali, quali la Croce Rossa Italiana; enti economici, di cui si ricordano l'ACI, il CONI, l'ICE, l'Ente Nazionale per la Cellulosa e Carta.

L'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, a tutto il 30 giugno ha effettuato pagamenti per 1.289 miliardi su di un totale erogato di 3.045 miliardi comprensivo delle quote incentivi, partecipazioni, spese di funzionamento, nonché delle quote trasferite a regioni, imprese ed enti vari.

A fine anno si stima che i pagamenti per investimenti diretti potranno raggiungere i 3.436 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.

Per quanto riguarda lo stato attuativo della legge 64/1986 è da annotare la delibera CIPE (3 agosto 1988) sull'aggiornamento ed approvazione del piano triennale 1988-90 e sul secondo piano annuale (1988) che di quell'aggiornamento costituisce la specificazione operativa.

Le previsioni di spesa per investimento dei rimanenti Enti si attestano sui 1.000 mld., con un incremento, in termini nominali, del 2,1 per cento rispetto al 1987 che corrisponde ad un regresso in termini reali, dovuto prevalentemente alla spesa di investimento dell'ENEA, che per il terzo anno consecutivo registra una flessione in relazione alla decurtazione che hanno subito i finanziamenti dell'Ente.

Detti investimenti, che avevano raggiunto i 618 mld. nel 1985, sono passati a 509 nel 1986, a 433 nel 1987 e sono previsti in 420 mld. per il 1988.

5.1.2. Le Amministrazioni locali.

Fanno parte di questo aggregato, le Regioni, i Comuni e le Provincie, gli Ospedali e le Unità Sanitarie Locali, ed una serie di altri Enti, fra i quali emergono gli Istituti Autonomi per le Case popolari e le Università.

Le Amministrazioni locali negli ultimi anni sono arrivate a coprire oltre il 66 per cento della spesa per investimenti diretti delle Pubbliche Amministrazioni. Le cause della espansione sono quelle già citate parlando delle Amministrazioni Centrali anche se l'esame dei dati per raggruppamenti di Enti Istituzionali fa emergere situazioni che chiedono di essere riesaminate.

Sulla base dei dati che emergono dalla Relazione trimestrale di cassa del Tesoro del primo semestre dell'anno, si valuta che nel 1988 - in termini di contabilità nazionale - le Amministrazioni locali, nel loro complesso effettueranno pagamenti per spese di investimento per 24.850 mld. contro i 23.194 del 1987.

Le Amministrazioni regionali nel primo semestre dell'anno hanno effettuato pagamenti per investimenti diretti per 1.420 mld. Tale dato porta a valutare che - in termini di contabilità nazionale - la spesa complessiva dell'anno tenderà ad attestarsi sui 3.900-4.000 mld..

Con riferimento alla natura degli ordinamenti regionali, si constata che le Regioni a Statuto Speciale continuano ad assicurare una quota di pagamenti che si aggira sul 70 per cento del totale.

La posizione di assoluta preminenza che assume questo aggregato di Regioni nell'ambito delle spese di investimento è strettamente connessa con le particolari funzioni che esse sono chiamate ad esercitare dal nostro ordinamento. Tuttavia, pur senza entrare nel dettaglio delle competenze previste dalle norme di attuazione dei singoli statuti - alcune delle quali, peraltro, non sono ancora state trasferite a fronte di finanziamenti che invece già vengono concessi - si rileva la circostanza che la più piccola Regione ad ordinamento speciale e le due Province Autonome hanno potuto effettuare in questo primo scorcio d'anno spese per investimento fino a 3 o 4 volte superiori a quelle effettuate dalle più grandi delle Regioni a Statuto Ordinario. Questa situazione ripropone ancora una volta l'esigenza, non più procrastinabile, di riconsiderare la partecipazione delle Regioni a Statuto Ordinario alla ripartizione della restante legislazione statale di trasferimento regionale, cui attualmente - in una logica distorta - partecipano in maniera del tutto paritaria rispetto al complesso delle altre Regioni.

L'esame dei pagamenti per aree geografiche conferma, anche per il

1988, la netta preminenza delle Regioni meridionali, che si ricollega a due ordini di motivi: primo, il carattere redistributivo della legislazione nazionale che, nell'assegnare le risorse, privilegia attraverso vari meccanismi di perequazione le Regioni del Mezzogiorno; secondo, la presenza in tale aggregato delle due maggiori Regioni a Statuto Speciale, la Sicilia e la Sardegna, che come sopra indicato, beneficiano - in via aggiuntiva - di provvidenze particolari.

Si tenga presente che nei prossimi anni la capacità di spesa delle Regioni meridionali è destinata ad aumentare sensibilmente con l'andata a regime della legge 64/1986.

La nuova normativa intervenuta nella prima parte del 1988 in materia di trasferimenti statali alle Regioni ha interessato esclusivamente gli interventi nelle zone terremotate della Campania, della Basilicata e della Puglia (d.l. 474/87 convertito nella legge 12/88 e d.l. 534/87 convertito nella legge 47/88).

Occorre però tenere presente una importante novità introdotta dall'ultima legge finanziaria (l. 67/88) che, per la prima volta, ha autorizzato la Cassa Depositi e Prestiti a concedere mutui alle Regioni, le uniche amministrazioni pubbliche a vocazione territoriale rimaste escluse dall'intermediazione dell'Istituto nel settore degli investimenti.

In particolare, l'art. 17, comma 38 della legge, ha stabilito che la Cassa Depositi e Prestiti è abilitata ad erogare mutui alle Regioni, nel corso del 1988, fino ad un ammontare di 360 mld. con ammortamento a carico del bilancio dello Stato, per la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione di acquedotti.

L'art. 20, comma 1 della stessa legge finanziaria, ha inoltre previsto la possibilità per le Regioni di accedere al credito della Cassa e

degli istituti di credito all'uopo autorizzati, nonché ai mutui della BEI, secondo modalità da stabilirsi, fino ad un importo di 30.000 mld. su base pluriennale, per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, nonché per la realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti.

In generale, è possibile, quindi, rilevare una tendenza del legislatore verso una moderazione della normativa settoriale di trasferimento di fondi a carico diretto del bilancio statale a favore di un più indiretto supporto dell'azione regionale nel campo degli investimenti costituito dall'apertura del canale creditizio della "Cassa".

A questo riguardo occorre tenere ben presente che tale forma di trasferimento, da tempo in atto per gli Enti locali, concorre a determinare un ulteriore irrigidimento del bilancio statale sottoforma di assunzione di limiti di impegno che dovranno essere autorizzati per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle Regioni.

D'altro canto, tenuto anche conto della disponibilità al riguardo già espressa dalla Cassa Depositi e Prestiti, è all'esame la proposta - da più parti avanzata - di consentire alle Regioni a Statuto Ordinario di assumere direttamente i prestiti presso questo Istituto, pur nell'ambito dei tetti di indebitamento stabilito dalla normativa che regola il settore.

Questa ipotesi, che pure di per sé presenta alcuni ostacoli nelle esigue possibilità di indebitamento che presentano alcune Regioni e nella ulteriore accentuazione della rigidità dei bilanci regionali, che ne deriverebbe dovrebbe essere affiancata da un rafforzamento dell'area impositiva regionale, attualmente su livelli modesti.

Il rafforzamento dell'azione delle Regioni a Statuto Ordinario nel settore degli investimenti, anche tramite l'accesso agli sportelli della "Cassa" trova attualmente un'obiettivo giustificazione sia nei

mutamenti intervenuti nella qualità dei fabbisogni infrastrutturali a livello territoriale (crescente domanda di grandi infrastrutture a rete, di interventi sul territorio e per l'ambiente che, per natura e dimensione, indicano nelle amministrazioni di livello regionale, anziché locale, il più idoneo promotore); sia nella esigenza di avvicinare la capacità di investimento delle Regioni a Statuto Ordinario a quelle delle Regioni a Statuto Speciale; sia infine nella maggiore possibilità di controllo delle "ricadute" e degli effetti reali e finanziari della spesa di investimento che è offerta a livello regionale.

L'intervento degli Enti Locali nel settore degli investimenti ha toccato nei primi sei mesi dell'anno in corso i 6.700 mld. con un incremento del 17,8 per cento rispetto alle erogazioni dell'analogo periodo dell'anno precedente.

Di tale ammontare, oltre il 90 per cento è da imputare alle amministrazioni comunali. Su base regionale, i Comuni e le Province della Lombardia si collocano al primo posto nella graduatoria degli esborsi con un ammontare complessivo di pagamenti pari a 1.195 mld., equivalente al 19 per cento del totale. Seguono, nell'ordine, gli Enti locali della Sicilia (539 mld.), dell'Emilia Romagna (522 mld.) e del Lazio (496 mld.).

I ritmi di spesa raggiunti dalle amministrazioni locali nel primo semestre del 1988 inducono a ritenere che a fine anno, in termini di contabilità nazionale, le erogazioni di questi enti nel settore degli investimenti potranno raggiungere i 16.100 mld., in considerazione anche del forte recupero dei pagamenti che tradizionalmente è dato di osservare in prossimità della chiusura di ciascun esercizio finanziario.

Queste previsioni trovano conferma nei dati della Cassa DD.PP. che in base alle disposizioni assunte con la legge sulla finanza locale per

il 1986 (L. 488/1986) e confermate per il 1987 e '88 (L. 440/1987) e dalla crescente legislazione speciale, è oggi il principale finanziatore delle spese di investimento degli Enti locali, anche se, sul piano delle erogazioni, hanno ancora un notevole peso i mutui concessi negli esercizi precedenti dagli altri istituti di credito.

Complessivamente, nei primi sette mesi dell'anno in corso la Cassa Depositi e Prestiti ha concesso mutui, a vario titolo, agli Enti Locali per oltre 8.325 mld.. Il 61 per cento delle nuove concessioni si è concentrato nei territori del centro-nord. Le erogazioni sono state pari a 4.300 mld., con un aumento di circa il 25 per cento rispetto all'anno precedente. Anche in questo caso il 61 per cento dei pagamenti della Cassa DD.PP. ha interessato i Comuni e le Province dell'Italia Centro-Settentrionale.

Il forte incremento dei livelli di intermediazione dell'istituto nei primi sette mesi del 1988 ha interessato sia la gestione propria in senso stretto della Cassa (mutui ordinari), sia la gestione delle leggi speciali anch'esse finanziate con i fondi del risparmio postale.

Per quanto concerne i mutui ordinari, l'istituto, nel periodo di riferimento, ha accolto oltre 20.000 domande di nuovi mutui; ha effettuato concessioni per 6.119 mld., ed erogazioni per 3.595 mld., a valere sulle disponibilità dell'anno in corso e di quelli precedenti.

La ripartizione delle nuove concessioni dei mutui ordinari fra le varie categorie di opere pubbliche finanziate dalla Cassa vede privilegiate le opere stradali, le scuole e le palestre, l'edilizia pubblica locale e le fognature.

Nell'ambito, invece, delle leggi speciali finanziate con i fondi della Cassa, le domande accolte sono state più di 3.000, le concessioni

effettuate pari a 2.206 mld. e le erogazioni pari a 704 mld. (al netto dell'edilizia abitativa ed urbanizzazione delle aree).

I dati in esame, nel complesso, se evidenziano il forte impulso che ha subito nella prima parte dell'anno la capacità di intervento di questo importante organismo creditizio - che, presumibilmente, non mancheranno di riverberare i propri effetti in una prospettiva di medio periodo - indicano contemporaneamente la presenza di una modificazione in atto nella struttura operativa-istituzionale della Cassa.

Pur restando ancora nettamente prevalente, la componente di attività che fa capo alla gestione dei mutui ordinari tende ormai ad assestarsi intorno a livelli abbastanza costanti.

In forte espansione, invece, si presenta l'area di intervento dell'istituto disciplinato dalle leggi speciali di settore. In particolare, i forti ritmi di crescita delle concessioni e delle erogazioni che si registrano nel corso del 1988 in questo ambito operativo sono in larga parte imputabili all'entrata "a regime" di alcune leggi emanate nella seconda metà dell'anno passato.

Fra le normative intervenute alla fine del 1987 e che hanno iniziato a dispiegare i loro effetti nel corso del 1988 occorre richiamare la legge 120/87 (100 mld. per la crisi idrica e 1.000 mld. per le avversità atmosferiche), la legge 149/87 (300 mld. per la prevenzione degli incendi), la legge 441/87 (1.350 mld. per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), la legge 453/87 (550 mld., successivamente portati a 600 dalla legge 67/88, per "Roma capitale").

Per quanto concerne le ulteriori disponibilità previste dalla legge finanziaria 1988, vanno evidenziati i finanziamenti a favore dell'edilizia giudiziaria (580 mld.), per la protezione dell'ambiente (20 mld.), per gli impianti sportivi (mondiali di calcio 1990: 570 mld.), per

gli impianti di depurazione fognari ed idrici in area a rischio ambientale (100 mld.), per opere di potabilizzazione nelle stesse aree (100 mld.), per la sistemazione e l'ammodernamento di strade provinciali (900 mld.), per la eliminazione delle barriere architettoniche (150 mld.), e per le aree attrezzate per i nomadi (50 mld).

A questi finanziamenti vanno aggiunti i 1.800 mld. (in ragione di 600 mld. annui) che la Cassa è autorizzata a concedere ai Comuni e alle Province nell'arco triennale 1988-90, ai sensi dell'art. 4 bis del D.L. 29 dicembre 1987 n. 534 convertito con la legge 29 febbraio 1988 n. 47 per l'adeguamento degli edifici di proprietà demaniale utilizzati per servizi pubblici.

Le nuove autorizzazioni, previste da leggi speciali nel 1988 in gran parte anch'esse finanziate dalla Cassa con le risorse del risparmio postale, sono principalmente quelle che fanno capo al D.L. 299/88, attualmente in fase di conversione. Oltre ad avere elevato a 1.000 mld. il finanziamento previsto dalla legge 440/1987 per la costruzione delle metropolitane nelle grandi città, il decreto prevede importanti interventi connessi con le esigenze delle città interessate allo svolgimento dei mondiali di calcio del 1990 (250 mld. per i Comuni di Bari, Cagliari, Napoli e Palermo a valere sulla quota destinata dal secondo piano annuale del Mezzogiorno ai progetti regionali di sviluppo; 250 mld. per la realizzazione di interventi che ricadono nell'area di Roma; ulteriori 900 mld. a favore dei Comuni di Torino, Milano, Genova, Roma, Napoli).

La circostanza che i consistenti interventi legati a provvedimenti legislativi del 1988 matureranno prevedibilmente nel corso del 1989, in connessione con la già richiamata espansione in atto dei finanziamenti della Cassa, pone in prospettiva alcuni problemi in ordine alle necessarie compatibilità richieste sia dal quadro della finanza pubblica che da quello

macroeconomico.

E' tuttavia ragionevole ritenere che anche nel 1989, pure ipotizzando una attenta gestione dei finanziamenti che, in varie forme, affluiscono al settore, il trend delle spese di investimento degli Enti Locali non sia destinato a subire sostanziali rallentamenti, sostenuto dalla cospicua mole di risorse mobilitate sia a livello di Cassa Depositi e Prestiti che di leggi di settore.

Nel corso del primo semestre del 1988 i pagamenti per spese di investimento delle Unità Sanitarie Locali hanno raggiunto i 542 mld.. Su tale base si valuta che a fine anno i pagamenti complessivi tenderanno ad attestarsi sui 1.400 mld. con un incremento del 15,3 per cento rispetto al 1987.

Su base regionale, le Unità Sanitarie Locali del Veneto si confermano al primo posto con pagamenti per 86 mld.; seguite da quelle dell'Emilia Romagna (66 mld.); della Lombardia (61 mld.) e del Piemonte (58 mld.).

Nel complesso, i pagamenti delle USL dell'area Centro-settentrionale coprono una quota pari all'80 per cento delle erogazioni totali.

L'andamento dei pagamenti rilevato nel periodo considerato non sembra, quindi, destinato ad imprimere modificazioni ai trend di spesa rilevati negli anni precedenti, caratterizzati da un livello di interventi inferiori alle possibilità che derivano dai fondi stanziati annualmente per la parte capitale del Fondo Sanitario Nazionale. Anche nel 1988 si registrerà, pertanto, un incremento dei residui passivi che si sono formati sia a livello del bilancio statale (2.637 mld. a fine 1987) sia a livello delle USL, specie del Centro e del Meridione.

Sul piano della competenza, si ricorda che, per l'anno in corso, la parte del Fondo Sanitario Nazionale finalizzato al finanziamento delle

spese di investimento è stata determinata in 1.800 mld.

Lo stanziamento è stato ripartito tra le Regioni dal CIPE con la delibera del 28 gennaio 1988, ad eccezione della quota di 23,9 mld. che, ai sensi della legge 456/87, deve essere direttamente attribuita ai 13 Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico già richiamati. L'intero ammontare è stato destinato al finanziamento di opere di manutenzione straordinaria, all'adeguamento alle norme di sicurezza, all'esecuzione di lavori urgenti, nonché allo acquisto di apparecchiature di indifferibile dotazione.

Ciò in connessione con l'avvenuto finanziamento (art. 20 legge finanziaria 1988) per 30 mila mld. in 10 anni di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti.

E' di interesse osservare che per il finanziamento degli interventi previsti dal citato programma pluriennale di cui all'art. 20 della legge finanziaria 1988, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano possono accedere, nei limiti del 95 per cento della spesa risultante dal progetto, ai mutui della Cassa Depositi e Prestiti, della BEI e degli altri istituti all'uopo abilitati.

Gli altri Enti dell'Amministrazione locale nel primo semestre 1988 hanno accusato un consistente rallentamento rispetto al 1987 (meno 10%) per cui è prevedibile che alla fine dell'anno raggiungeranno nel complesso i 3.350 miliardi di lire, contro i 3.751 nel 1987 (-10,7 per cento).

I dati relativi agli investimenti effettuati dagli IACP nel primo semestre del 1988 manifestano una preoccupante caduta di spesa rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente.

Solo 400 mld. infatti sono stati spesi nella prima parte dell'anno. Tale flessione che dovrebbe contenere gli investimenti annuali a circa 900 miliardi di lire e riportare quindi i valori finanziari a quelli registrati nei primi anni '80, si inserisce in un trend del settore che a partire dal 1985 è stato sempre costantemente negativo, ma che, nonostante tutto, si era mantenuto fino al 1987 su livelli abbondantemente superiori ai 1.000 miliardi annui. Le cause di questo ulteriore rallentamento della spesa degli IACP va ricercato nel particolare momento attraversato dall'intero settore dell'edilizia pubblica residenziale.

E' finito al 31 dicembre 1987 il piano decennale dell'edilizia residenziale anche se ciò non ha costituito, come vedremo, la chiusura dei cantieri. Dal punto di vista programmatico si è senz'altro in fase di chiusura e le prospettive del settore per il futuro non sono chiare.

Con la legge finanziaria 1988 circa la metà dei contributi ex Gescal, che in passato hanno costituito la principale - anche se non l'unica - fonte di finanziamento del settore, sono stati destinati per il quinquennio 1988-92 ad altre finalità. Non essendo stati stanziati altri fondi in aggiunta, nel biennio 1988-89 le disponibilità a favore dell'edilizia sovvenzionata sono risultati pari a 1.800 miliardi (meno della metà dei quelli normalmente stanziati) ed il CIPE non ha ancora approvato la programmazione predisposta dal CER e la relativa suddivisione regionale. Solo successivamente sarà realizzata la programmazione a livello regionale per cui i primi cantieri relativi a tali fondi si potranno aprire non prima nel 1989.

Quanto sopra descritto sembrerebbe attribuire il rallentamento

della spesa alla semplice constatazione che nel 1988 non sono arrivati al settore nuovi fondi e nel futuro prossimo (1989-92) tenderanno ad arrivare disponibilità in misura ridotta.

D'altro canto non si può dire che per il 1988 non vi fossero finanziamenti a disposizione per l'edilizia residenziale pubblica in quanto il piano decennale 1978-87 è finito solo nella volontà dei programmatori CER-CIPE, ma i programmi sono ben lontani dall'essere stati conclusi.

Ai ritardi della programmazione di alcune Regioni si sono sommati i ritardi nella realizzazione delle opere. Al 30 giugno 1988 vi sono ancora 800 miliardi da programmare da parte delle Regioni e sono inoltre da utilizzare 3.250 miliardi di disponibilità finanziarie. Quindi sei mesi oltre la scadenza del piano decennale rimangono da utilizzare, da parte degli IACP, oltre 4.000 miliardi di lire, cifra largamente superiore all'intero stanziamento dell'ultimo biennio del Piano. Tanto è vero che non è realisticamente prevedibile che la maggior parte dei cantieri possa chiudersi ormai prima della fine degli anni '80. Sono ancora in pieno svolgimento i lavori legati al quarto e quinto biennio (1984-87) che assicurano la quasi totalità degli investimenti (oltre 300 mld. nel primo semestre 1988); nel contempo bisogna constatare che solo il 50% delle Regioni a cinque anni dall'inizio dell'attività costruttiva, sono riuscite a completare i lavori programmati nel terzo biennio (1982-83) e inoltre si pagano ancora oneri per completare i cantieri programmati col primo quadriennio (1978-81) del piano decennale e con leggi precedenti.

In media quindi l'attività costruttiva supera i quattro anni di durata, nonostante i "desiderata" legislativi e programmatici che si proponevano di contenere in due anni l'attività dei cantieri.

Esistono forti differenziazioni regionali nel grado di realizzazione delle opere in quanto mediamente le Regioni del Centro Nord utiliz-

zano i fondi in tempi più brevi. Desta quindi qualche apprensione l'indicazione della legge finanziaria '88 che destina il 70% dei fondi per il biennio 1988-89 alle regioni meridionali, sicuramente più bisognose di alloggi ma altrettanto certamente meno in grado di spendere i fondi in tempi contenuti.

I rimanenti Enti dell'Amministrazione locale dovrebbero effettuare investimenti nel 1988 per 2.450 miliardi di lire. La posta principale è costituita dagli interventi straordinari di edilizia residenziale effettuata nell'area metropolitana di Napoli in seguito agli eventi sismici verificatesi nella zona negli anni 1980/81. Si utilizzano ancora i fondi stanziati con la legge finanziaria 1986, mentre non sono stati ancora ripartiti dal CIPE quelli relativi alla legge finanziaria 1987 (1.750 miliardi per il biennio 1987/88).

Anche le Università hanno ricevuto abbondanti fondi dalla Finanziaria 1987 (950 miliardi) in aggiunta a quelli stanziati con la legge 331/85 e inoltre continuano a ricevere disponibilità direttamente dal Fondo Investimenti ed Occupazione.

Gli altri Enti (Comunità Montane, Enti di Sviluppo Agricolo, Camere di Commercio, Enti Provinciali di Turismo, Enti Portuali, Enti Lirici, IPAB) effettuano investimenti per importi relativamente limitati.

5.1.3. Gli Enti del Settore Pubblico Allargato.

Sono inclusi in questo aggregato: le Aziende Autonome dello Stato non incluse in contabilità nazionale fra le Pubbliche Amministrazioni in quanto offrono sul mercato i propri servizi (Monopoli di Stato, Amministrazione delle Poste e Azienda di Stato per i Servizi Telefonici), l'Ente Ferrovie

dello Stato, le Aziende Municipalizzate e l'ENEL.

L'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici nei primi otto mesi del 1988, ha effettuati pagamenti per spese di investimento per 645 mld. e prevede di arrivare a 845 mld. a fine esercizio, con un incremento del 15,7 per cento sul 1987.

Gli investimenti realizzati in applicazione del programma di sviluppo dei propri servizi, impostato su base triennale per gli anni 1988, 1989 e 1990, concernono l'ampliamento della rete a lunga distanza intercompartmentale ed il potenziamento dei centri di transito nazionali con il continuo adeguamento degli impianti e della rete alle esigenze dei servizi.

I criteri di sviluppo della Rete Telefonica Nazionale seguiti nei primi otto mesi del 1988 si sono fondati, come gli altri anni, sull'impiego di tecnologie avanzate, sul razionale dimensionamento della rete telefonica e sulla coerente interconnessione con le reti degli altri gestori di servizi di telecomunicazione (SIP, ITALCABLE e TELESPAZIO).

E' proseguito nell'anno il processo di numerizzazione della rete ASST e l'impiego sempre più accentuato dei sistemi in fibra ottica.

I principali investimenti sono consistiti nell'installazione di apparecchiature nelle centrali e nelle stazioni in Ponte Radio e nella realizzazione di impianti in fibre ottiche, per ottenere il maggior numero di collegamenti, in termine di circuiti, da mettere a disposizione dell'utenza.

In particolare, nei primi otto mesi del corrente anno, sono stati ordinati i seguenti impianti:

- apparati multiplex numerici;

- impianti vari di trasmissione;
- autocommutatore internazionale per MILANO;
- autocommutatore internazionale per ROMA;
- centrali interurbane manuali automatizzate per cinque centri della rete;
- impianti vari di energia;
- sistemi numerici per ponti radio;
- sistemi numerici per cavi coassiali ed ottici;
- cavi ottici terrestri per circa 1.400 Km di cavo;
- sistemi in cavo ottico sottomarino Golfo Aranci-Genova;
- sistemi in cavo ottico sottomarino lungo le coste (festoni) per circa 1.500 Km;
- sistema ottico sottomarino internazionale EMOS 1 per il Mediterraneo Orientale;
- complesso edilizio per nuovo centro TLC di CATANZARO;
- complesso edilizio per nuovo centro TLC di VERONA;
- ampliamenti ed ammodernamenti vari di infrastrutture edili;
- impianti vari per PTP, di sorveglianza rete, di sicurezza ecc..

Con la realizzazione degli impianti citati, i mezzi trasmissivi tradizionali della rete raggiungeranno un grado di numerizzazione di circa il 65 per cento (lo scorso anno il processo di numerizzazione della rete ASST era del 55 per cento circa dei mezzi trasmissivi tradizionali) e la rete ottica nazionale uno sviluppo totale di circa 8.000 Km di cui circa 1.400 Km di cavi sottomarini.

L'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni opera con stanziamenti ordinari di bilancio e con disponibilità autorizzate da leggi speciali. Tra queste assume particolare rilievo la legge 39/1982 e successivi rifinanziamenti concernente il "Programma straordinario di

potenziamento e riassetto dei servizi e di costruzione di alloggi per il personale", che comporta una spesa complessiva di 5.426 mld., nonché il "Programma decennale di sviluppo e potenziamento dei servizi di telecomunicazione", autorizzato con la legge 887/1984 per complessivi 2.000 mld. A valere sul FIO 1985 è stato, inoltre, finanziato un progetto relativo al "Servizio nazionale di posta elettronica", comportante una spesa di 20 mld..

Gli investimenti del settore interessano l'edilizia abitativa e operativa, gli impianti tecnici, l'automazione dei servizi, il potenziamento delle attrezzature esistenti e dei trasporti e l'attività scientifica.

I pagamenti disposti al 30/8/1988 sono ammontati a 610 mld., di cui 496 concernenti la realizzazione dei programmi autorizzati con leggi speciali. L'Azienda prevede di raggiungere a fine esercizio il volume di pagamenti pari a circa 1.200 mld.

L'Ente Ferrovie dello Stato ha effettuato, nei primi sei mesi del 1988, pagamenti per spese d'investimento per circa 2.050 miliardi e stima di raggiungere a fine esercizio una spesa aggirantesi sui 5.200 miliardi di lire, a fronte dei 5.157 miliardi registrati a consuntivo nel 1987.

Si ritiene che nel corrente esercizio i pagamenti saranno riferiti per l'80% agli impianti fissi (dei quali il 30% al Centro Sud) e per il restante 20% alle forniture di materiale rotabile e navi traghetto.

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

Dalla somma spesa nei primi sei mesi del 1988, 1.275 miliardi hanno interessato l'attuazione del "programma integrativo di ammodernamento e potenziamento delle linee, dei mezzi e degli impianti" di cui alla legge n. 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 miliardi, 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 dei trasporti rapidi di massa, parcheggi e nodi di interscambi modali. Per il programma integrativo nel suo complesso, l'Ente ha avanzato per l'intero 1988 una previsione di pagamenti di 3.000 miliardi.

Per quanto concerne i restanti lavori autorizzati con leggi speciali, risulta completamente impegnato il finanziamento di 150 miliardi relativo al completamento della linea ferroviaria Paola-Cosenza, effettuato a valere sui fondi FIO di cui alla legge 526/1982.

La legge 139/1983 riguardante il "Piano decennale per la soppressione dei passaggi a livello" prevede uno stanziamento complessivo di 1.700 miliardi per il periodo 1983-1992. A tutto il mese di giugno 1988 risultano essere stati effettuati pagamenti per circa 92 miliardi, dei quali 11 miliardi nell'anno.

La legge n. 41/1986 (Finanziaria 1986) prevede per il triennio 1987/1989 uno stanziamento di 3.000 miliardi per un "Piano di interventi per rinnovo, potenziamento e innovazione tecnologica". A carico di questo stanziamento risultavano assunti al 31.12.1987 impegni per circa 1.500 miliardi.

Con la legge n. 910/1986 (Finanziaria 1987), sono stati stanziati per il quinquennio 1987/1991, 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 cen-

tro-meridionale ed insulare". Su questi programmi risultavano impegnati al 31.12.1987 circa 200 miliardi.

Con la legge n. 67/1988 (Finanziaria 1988) sono stati accordati finanziamenti per 3.000 miliardi per l'attuazione di un piano poliennale d'investimento. A carico di detto stanziamento risultano sottoposti all'approvazione del Consiglio di Amministrazione progetti per circa 2.000 miliardi.

L'Ente Ferrovie fa rilevare che a seguito delle note restrizioni imposte sia dalla legge finanziaria '88, cui sono seguite coerenti disposizioni dal Consiglio di Amministrazione, sia della Direttiva del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 1988, tutti i programmi di investimento risultano fortemente rallentati.

Per la formulazione di previsioni sulla spesa di investimento delle Aziende municipalizzate permangono le difficoltà più volte evidenziate in occasione delle Relazioni Previsionali e Programmatiche degli anni precedenti connesse, da un lato, con il tipo di contabilità adottato dalle Aziende stesse e, dall'altro, con la mancata attivazione, per questi enti, dalle rilevazioni trimestrali di cassa dal Ministero del Tesoro.

Sulla base delle informazioni fornite dalla CISPEL appare, al momento, ragionevole ritenere che il trend di crescita delle spese di investimento delle Aziende Municipalizzate, sia destinato ad assestarsi su tassi di incremento più contenuti dopo l'accentuato recupero registratosi nel 1987 nel corso del quale gli investimenti sono aumentati del 29 per cento circa rispetto all'anno precedente.

In termini di valori assoluti, l'intervento delle Aziende nel settore dovrebbero attestarsi intorno ai 1.500 mld., con un aumento del 7,1 per

cento rispetto al 1987.

Con riferimento alle fonti di finanziamento, appare d'interesse rilevare che l'autorizzazione ad accedere direttamente ai mutui della Cassa Depositi e Prestiti e degli altri Istituti, secondo le disposizioni dell'art. 9bis della legge 488/86, è stata successivamente disciplinata con l'art. 10bis della legge 440/87. Questa normativa, in particolare, dopo aver regolamentato le garanzie relative alle delegazioni di pagamento che devono essere rilasciate da parte delle Aziende, prevede l'esclusione dal ricorso diretto all'indebitamento per le Municipalizzate per le quali l'importo degli interessi di ciascuna rata annuale di ammortamento, sommate all'ammontare degli interessi dei mutui precedentemente contratti, superi il 25 per cento delle entrate proprie effettive accertate in base al conto aziendale dell'esercizio precedente.

Per quanto concerne l'ENEL il programma volto al conseguimento degli obiettivi del nuovo Piano Energetico Nazionale, prevede di effettuare investimenti nel 1988 per 6.701 miliardi di lire, così ripartiti tra i vari tipi di impianto:

	<u>1988</u>
- impianti di produzione	2.995
- linee di trasporto e stazioni di trasformazione	457
- reti di distribuzione	2.418
- altri impianti (fabbricati, attrezzature, ecc.)	831
Totale	6.701

Per quanto riguarda gli impianti di produzione, gli investimenti, come già evidenziato in passato, si riferiscono non solo a quelli già in costruzione o autorizzati ma 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 termoelettrici in costruzione si segnalano in particolare le centrali policombustibili di Brindisi Sud (4x627 MW), Gioia Tauro (4x627 MW), Fiume Santo (2x298 MW), Tavazzano (2x298 MW), nonché i lavori per le conversioni a carbone di S. Filippo del Mela (600 MW), Portoscuso (300 MW), Mercure (140 MW) e Bastardo (140 MW). Sono anche previsti interventi sugli impianti in esercizio, connessi sia al miglioramento ambientale - mediante l'installazione delle più moderne apparecchiature per la riduzione delle emissioni - sia al miglioramento della disponibilità e del rendimento. Va segnalato però che anche la realizzazione di impianti già in costruzione può subire slittamenti, come è già successo nel recente passato a causa di opposizioni, in genere da parte delle Autorità locali.

Per quanto riguarda la centrale nucleare di Montalto di Castro, già in costruzione, il Governo ha deciso recentemente di trasformarla in impianto policombustibile (4x627 MW) - a meno delle infrastrutture logistiche necessarie per il carbone - ripotenziato con unità turbogas (8x107 MW). Essendo stata già disposta la localizzazione del nuovo impianto mediante Decreto legge, sarà possibile investire per esso circa 130 miliardi di lire nel 1988 e circa 500 nel 1989, peraltro già compresi negli investimenti complessivi indicati.

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

Inoltre per il 1989 sono previsti investimenti per circa 320 miliardi di lire relativi ad altri impianti di produzione il cui iter autorizzativo non è ancora completo; tali investimenti potranno essere realizzati solo nell'ipotesi che i lavori possano essere avviati in tempi brevi.

Tra gli impianti idroelettrici in costruzione si ricordano quelli di pompaggio di Presenzano (1.000 MW) e Anapo (500 MW), per i quali è previsto che inizi l'esercizio a partire dal 1989, e quelli a producibilità naturale di Quincinetto II, Satriano I e II, Palazzo II, Calusia, Celeste, oltre a numerosi ammodernamenti, rifacimenti e ampliamenti di vecchi impianti.

Nel settore degli impianti di trasmissione, una parte consistente degli investimenti è relativa al potenziamento dell'alimentazione del Friuli V.G. (Dugale-Udine) e dell'interconnessione fra Nord e Centro (Caorso-S. Damaso e Ostiglia-Forlì-Fano), ai collegamenti in uscita dalla nuova centrale di Brindisi Sud verso Foggia e la Campania, all'introduzione del livello 380 KV in Sicilia (Sorgente-Ragusa) e in Sardegna (Fiume Santo-Codrongianos) ed in fine al potenziamento dell'interconnessione in corrente continua tra il Continente e la Sardegna.

Gli investimenti complessivi previsti dall'ENEL nell'area del Mezzogiorno sono circa 3.310 miliardi di lire nel 1988 e circa 4.150 miliardi nel 1989, pari in entrambi gli anni a circa il 49 per cento degli investimenti totali.

Occorre tuttavia sottolineare che è indispensabile una rapida conclusione degli iter autorizzativi per gli impianti di base previsti. Solo così potrà essere garantita nei prossimi anni una disponibilità di energia elettrica adeguata alle esigenze di sviluppo del Paese e in particolare del Mezzogiorno. Inoltre gli elevati investimenti richiesti per la realizzazione degli impianti produrranno benefici effetti sull'occupazione, sia nei settori direttamente interessati alla costruzione degli impianti sia in quelli ad essi indirettamente collegati.

Per l'anno prossimo sono programmati investimenti pari a 8.500 mld., dei quali 4.500 circa negli impianti di produzione, 3.000 circa nella distribuzione e 1.000 in attrezzature e fabbricati.

5.2 Gli investimenti delle Partecipazioni Statali

Complessivamente il sistema delle partecipazioni statali nel 1988 effettuerà investimenti per 16.776 miliardi di lire.

In detto anno gli investimenti in Italia ammonteranno a 15.454 miliardi, mentre gli interventi all'estero sono di 1.322 miliardi; questi ultimi derivano in grandissima maggioranza dall'impegno dell'ENI per il rifornimento energetico del Paese (1.242 miliardi).

Gli investimenti nel Mezzogiorno ascenderanno a 4.700 miliardi e costituiscono il 33 per cento degli investimenti territorialmente localizzabili effettuati in Italia.

Tali importi prescindono dagli interventi conseguenti ai progetti per il FIO e per la legge 64/86 su Mezzogiorno.

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 quelli in lire correnti (adottati in questo paragrafo), si avranno i seguenti incrementi in termini reali rispetto all'87: + 9 per cento per l'Italia e + 7 per cento limitatamente al Mezzogiorno.

Passando ad esaminare gli interventi dei singoli Enti di gestione, per il Gruppo IRI gli investimenti totali nel 1988 ammontano a 10.995 mld. di lire di cui 10.977 in Italia. L'incremento degli investimenti complessivi rispetto al 1987 è del 18 per cento circa in termini reali.

Circa il 70 per cento degli investimenti programmati nel 1988 sono destinati ai settori dei servizi, in particolare alle telecomunicazioni, che rappresentano oltre il 54 per cento del totale dell'IRI.

In valori assoluti gli interventi nei servizi ammontano a 9.420 mld.

di cui 5.986 nelle Telecomunicazioni; si segnalano anche gli investimenti nel settore radiotelevisivo (335 mld.), nel settore del trasporto aereo (371 mld.) ed in quello marittimo (339 mld.).

Le infrastrutture e costruzioni rappresentano oltre il 17 per cento del totale di Gruppo (in valori assoluti 1.910 mld.) e fanno registrare il significativo aumento, in termini reali, del 76 per cento rispetto all'anno precedente, dovuto essenzialmente all'avanzamento del programma autostradale.

Nei settori manifatturieri gli investimenti (14 per cento del totale e 1.557 in valori assoluti) diminuiscono in termini reali del 6 per cento rispetto al 1987, essenzialmente a causa del ridimensionamento della siderurgia, le cui realizzazioni si riducono di circa il 42 per cento rispetto all'anno precedente a seguito del programma di ristrutturazione della Finsider. La flessione della siderurgia non può essere sufficientemente controbilanciata dal crescente impegno del Gruppo nello sviluppo della sistemistica e di altri settori manifatturieri avanzati come l'elettronica e l'aerospaziale. Infatti questi ultimi sono caratterizzati da una minore intensità di capitale fisso rispetto ai settori manifatturieri di base e richiedono investimenti relativamente contenuti in termini quantitativi, mentre necessitano di consistenti impegni nella ricerca e sviluppo.

La quota di investimenti destinati al Mezzogiorno ammonta a 3.050 mld. con un aumento di oltre il 10 per cento, in termini reali, rispetto al 1987.

L'analisi settoriale degli interventi nel Mezzogiorno evidenzia, pur nell'ambito di un significativo impegno qualitativo, un consistente calo della siderurgia, legato al citato programma di ristrutturazione della Finsider, la cui capacità produttiva, come è noto, è localizzata in

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

La quota destinata alle regioni meridionali ammonta nel 1988 al 31 per cento del totale degli interventi territorialmente localizzati in Italia. Se si prescinde dagli investimenti autostradali, la cui localizzazione è influenzata da fattori amministrativi e legislativi, l'incidenza degli investimenti meridionali sul totale localizzabile supera il 33 per cento.

Gli investimenti previsti dall'ENI per il 1988 ammontano a 5.082 mld., di cui 3.840 in Italia e 1.242 all'estero. Nel Mezzogiorno sono investiti 1.363 mld., pari al 37 per cento di quelli nazionali territorialmente localizzabili; se si escludono gli investimenti a localizzazione vincolata, che rappresentano la parte prevalente, soprattutto nel campo dell'energia, quelli a localizzazione influenzabile sono destinati in misura preponderante alle aree meridionali.

Gli investimenti all'estero per la quasi totalità riguardano l'energia; in particolare quelli nella ricerca e produzione mineraria rappresentano il 73 per cento circa degli investimenti, quelli nel trasporto di gas naturale e quelli nel carbone il 9 per cento ciascuno.

Degli investimenti complessivi per il 1988, quasi l'80 per cento è destinato al settore energetico, secondo un progetto strategico di sviluppo integrato ed organico delle diverse fonti, che segue gli indirizzi del Piano Energetico Nazionale (PEN) e valorizza la rilevante presenza dell'ENI nelle tre principali fonti fossili (petrolio, metano, carbone).

Nella ricerca e produzione mineraria di idrocarburi sono investiti circa 1.800 mld. di lire; in Italia è prevista la prosecuzione delle attività relative al progetto per la valorizzazione delle risorse

nazionali, che è al centro della strategia del PEN per la riduzione della dipendenza dall'estero. Oltre che con queste iniziative di importanza prioritaria, la vulnerabilità energetica del Paese viene attenuata anche attraverso la proprietà di riserve all'estero; a tal fine l'attività di ricerca e produzione di idrocarburi - orientata verso aree geograficamente differenziate come Libia, Egitto, Nigeria, Angola, Stati Uniti, Mar del Nord europeo - sarà concentrata sui progetti di migliore redditività nell'attuale contesto energetico di bassi prezzi delle fonti.

Nel trasporto e distribuzione di gas naturale gli investimenti previsti per il 1988, pari a 1.269 mld., si inquadrano nella strategia di diversificazione, anch'essa ribadita decisamente dal PEN, che punta su una ulteriore penetrazione di tale fonte negli usi civili e sullo sviluppo di altri impieghi, anche avvalendosi di nuove tecnologie ad alto rendimento come i cicli combinati, ecc.. Gli investimenti riguardano il completamento della rete primaria e l'ampliamento di quella secondaria.

Nelle attività di raffinazione e distribuzione di prodotti petroliferi nel 1988 sono investiti 614 mld. per il completamento del piano di ristrutturazione della raffinazione - con il quale si riduce la capacità dai 51 milioni di tonnellate del 1982 a 33,5 milioni più 7 di capacità di riserva - e per la realizzazione della rete di distribuzione che ha già visto una riduzione di 1.000 punti di vendita tra il 1986 ed il 1987 ed un aumento di produttività. Questo settore è in difficoltà per problemi di mercato e penalizzazioni sul piano normativo rispetto ad altri paesi europei: la riorganizzazione delle strutture per ricercare la massima efficienza, cui si procede secondo un piano di intervento da attuare nel biennio 1988/89, dovrà quindi essere accompagnata da interventi normativi a livello nazionale per consentire maggiore produttività e flessibilità nella gestione della rete. E' in fase di attuazione il programma di ampliamento

dei punti di erogazione di benzina senza piombo: a fine 1988 sono 2.500.

Le iniziative nel carbone mirano ad estendere la diversificazione - nel rigoroso rispetto dell'ambiente - ad una fonte per la quale vi sono riserve pressochè illimitate in aree differenziate e sicure. In particolare saranno portate avanti le attività di ricerca e sviluppo tecnologico per l'impiego "pulito" di tale fonte (miscele acqua-carbone, combustione a letto fluido, ecc.). Le aree interessate dalla diversificazione sono: Stati Uniti, Venezuela, Australia e Sud Africa.

Nella chimica gli investimenti in programma, pari a 788 mld. nel 1988, sono volti all'ulteriore razionalizzazione soprattutto della chimica di base ed allo sviluppo delle produzioni con migliori prospettive principalmente nella chimica fine e specialistica; tali interventi vanno inquadrati nell'ottica della nuova Società ENI-Montedison. In tal modo sarà possibile effettuare razionalizzazioni ben più efficaci di quelle realizzabili singolarmente dai due operatori; inoltre saranno valorizzate le energie tecnologiche e di mercato, anche con un'intensa attività di ricerca e sviluppo. La nuova Società potrà competere validamente con i grandi Gruppi internazionali e conseguire posizioni di "leadership" nei principali business.

Nel settore minerometallurgico non ferroso gli investimenti, nel 1988, ammontano a 83 mld.. Nell'ambito di tale settore, per quanto concerne il comparto minerario, la nuova Società costituita dopo il passaggio del comparto stesso all'AGIP porta avanti le azioni volte a concentrare le attività nazionali, in modo da ridurre la diseconomicità, ed a promuovere joint-ventures con Gruppi internazionali per acquisire risorse minerarie in aree interessanti. Nel comparto metallurgico saranno proseguiti gli interventi miranti ad ottimizzare la struttura impiantistica nella metallurgia primaria (ossia quella da minerale) ed a razionalizzare e

specializzare le produzioni nella metallurgia secondaria (cioè quella da rottame), in modo da raggiungere, anche tramite accordi con terzi, una posizione competitiva a livello internazionale.

Per l'EFIM nel 1988 si prevedono investimenti per 586 mld. di lire, di cui 524 in Italia. All'interno di questi ultimi, la quota relativa al Mezzogiorno è di 237 mld., ossia oltre il 45 per cento degli investimenti nazionali.

La maggior parte degli investimenti previsti nel biennio 1988/89 è relativa agli interventi di ampliamento ed ammodernamento (44 per cento del totale del Gruppo) e di ristrutturazione e riconversione (23 per cento), mentre le nuove iniziative rappresenteranno oltre il 32 per cento, nel biennio considerato.

Per quanto riguarda gli andamenti settoriali, lo sviluppo maggiormente rilevante è quello sostenuto dal settore vetro, con circa 164 mld. di lire in investimenti nel 1988. Tra i vari progetti, si segnalano la realizzazione di un impianto per la produzione di vetro float nel nord della Spagna, con una spesa di circa 175 mld. di lire (indispensabile per sopperire al fabbisogno di materiale di base delle unità di trasformazione localizzate in Europa) e di cinque nuove iniziative nel Mezzogiorno, per complessivi 240 mld. di lire nel biennio considerato, destinate alle attività di trasformazione e di ricerca del gruppo vetrario.

Nel settore meccanico gli investimenti per il 1988 sono di oltre 259 mld.; essi sono indirizzati principalmente al recupero di produttività e di efficienza e al miglioramento tecnologico. Sono previste due nuove iniziative, che riguardano i mezzi di difesa, nel Mezzogiorno, e la meccanica varia, nel centro-nord.

Nel settore alluminio, gli interventi per il 1988, si cifrano in 161

mld.. Essi sono incentrati sulla conclusione dell'attività di razionalizzazione delle attuali strutture produttive, con un'attenzione particolare verso i temi dell'integrazione produttiva e della ricerca e sviluppo.

Relativamente all'Ente Cinema, esso effettua nel 1988 investimenti per 63 mld. (con un incremento del 56 per cento rispetto al 1987). 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 ampliare gli impianti, di incrementare e riqualificare la produzione filmica e più in generale quella audiovisiva, in modo da migliorare la competitività dell'industria italiana dell'immagine sui mercati interni ed esteri.

Complessivamente, il sistema delle partecipazioni statali, per il 1989, ha programmato investimenti pari a 21.563 mld. di lire che interessano l'Italia per un importo di 20.135 mld. e l'estero per 1.428 mld.. Anche nel 1989 la massima parte degli interventi nei paesi stranieri sarà conseguente all'azione dell'ENI per l'approvvigionamento energetico dell'Italia (1.263 mld.).

Circa gli investimenti previsti nel Mezzogiorno, essi ammonteranno a 5.625 mld. di lire e costituiranno il 32 per cento circa degli investimenti nazionali territorialmente localizzabili.

Quello formulato per il 1989 è un programma molto ambizioso, tanto più se si tiene conto della limitatezza del capitale proprio aggiuntivo che sarà messo a disposizione dello Stato, concretizzandosi in un incremento rispetto al 1988 degli investimenti programmati pari al 28,5 per cento in lire correnti, ma comunque superiore al 20 per cento anche in termini reali.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. 5.2.1. - INVESTIMENTI DELLE PP.SS. IN ITALIA E NEL MEZZOGIORNO PER ENTE DI GESTIONE IN MILIARDI DI LIRE CORRENTI

	VALORI ASSOLUTI		VALORI PERCENTUALI DELL'INVEST. NEL MEZZ.			
	Consuntivo 97	Previsione 98	Previsione 99	Consuntivo 97	Previsione 98	Previsione 99
IRI Italia	9.051	10.977	14.632			
di cui territorialmente localizzati	8.250	9.901	12.489			
di cui Mezzogiorno	2.689	3.050	3.607	32	31	29
ENI Italia	4.166	3.840	4.743			
di cui territorialmente localizzati	4.000	3.638	4.287			
di cui Mezzogiorno	1.596	1.363	1.574	10	37	37
EFIM Italia *	466	324	644			
di cui Mezzogiorno	168	237	385	36	45	60
Ente Cinema *	40	63	53	-	-	-
ENAO (solo Mezz.) *	1	50	60	100	100	100
Sistema PP.SS.						
Totale Italia	13.724	15.454	20.135			
di cui territorialmente localizzati	12.756	14.195	17.534			
di cui Mezzogiorno	4.434	4.700	5.625	35	33	32

* Tutti gli investimenti sono territorialmente localizzati.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tav. 5.2.2. INVESTIMENTI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
 CONSUNTIVO 1987 E PREVISIONI 1988 - 1989
 (miliardi di lire a prezzi correnti)

SETTORI	Consuntivo	Previsioni:	
	1987	1988	1989
a) MANUFATTURIERI			
Siderurgia	988	592	600
Alluminio	161	162	156
Altre attività metallurgiche	84	83	130
Cemento	8	23	21
Meccanico	430	742	595
Elettronico	213	267	233
Costruzioni e riparazioni navali	97	170	112
Fonti di energia	3.126	2.850	3.549
Chimico	810	762	942
Alimentare	70	81	77
Vetro	157	113	253
TOTALE a)	6.144	5.844	6.667
b) SERVIZI ED ALTRI			
Telecomunicazioni	5.054	5.986	7.057
Radiotelevisione	226	335	399
Trasporti marittimi	414	339	601
Trasporti aerei	294	371	670
Infrastrutture e costruzioni	1.054	1.910	4.144
- Autostrade ed altre infrastrutture	938	1.843	4.012
- Costruzioni	116	67	132
Cinema (EAGC)	40	63	53
E.A.M.O.	1	50	60
Grande distribuzione e ristorazione	71	109	111
Informatica, servizi editoriali e telemati- ci per l'informazione	256	294	329
Altri	170	153	45
TOTALE b)	7.580	9.610	13.468
c) TOTALE ITALIA	13.724	15.454	20.135
d) ESTERO	1.959	1.322	1.428
e) TOTALE GENERALE	15.683	16.776	21.563

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tav. 5.2.3. - INVESTIMENTI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
NEL MEZZOGIORNO
CONSUNTIVO 1987 E PREVISIONI 1988 - 1989
(miliardi di lire a prezzi correnti)

SETTORI	Consuntivo	Previsioni	
	1987	1988	1989
a) MANUFATTURIERI			
Siderurgia	361	190	175
Alluminio	91	75	71
Altre attività metallurgiche	51	62	38
Cemento	5	15	15
Meccanico	123	262	242
Elettronico	84	97	80
Costruzioni e riparazioni navali	19	41	21
Fonti di energia	992	804	990
Chimico	543	492	534
Alimentare	26	31	28
Vetro	43	95	242
TOTALE a)	2.338	2.163	2.434
b) SERVIZI ED ALTRI			
Telecomunicazioni	1.670	1.941	2.458
Radiotelevisione	41	98	117
Trasporti marittimi	1	4	1
Trasporti aerei	3	7	29
Infrastrutture e costruzioni	342	359	458
- Autostrade ed altre infrastrutture	330	326	457
- Costruzioni	12	23	1
Cinema (EAGC)	-	-	-
E.A.M.O.	1	50	60
Grande distribuzione e ristorazione	11	22	17
Informatica, servizi editoriali e telemati- ci per l'informazione	24	34	42
Altri	23	21	8
TOTALE b)	2.116	2.537	3.191
c) TOTALE GENERALE	4.454	4.700	5.625

5.3. Attività del Nucleo Ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici nel 1988

Giova ricordare che il Nucleo Ispettivo è l'organo alle dirette dipendenze del Ministro del Bilancio cui spetta di verificare l'attuazione dei programmi di investimento delle Amministrazioni e degli Enti pubblici, anche territoriali, nonché degli Enti cui lo Stato o altri Enti pubblici contribuiscono in via ordinaria.

La sua costituzione - deliberata in via sperimentale con delibera CIPE del gennaio 1980 e successivamente formalizzata e poi integrata, rispettivamente, con la legge finanziaria 1985 e con la 878/86 - nasce dall'esigenza, vivamente avvertita già nei primi anni '80, di pervenire ad una più tempestiva realizzazione dei programmi di investimento del settore pubblico, mediante un sistema di verifiche e controlli presso le Amministrazioni competenti che consentisse di individuare le cause dei ritardi e di suggerire le misure da adottare per eliminarle.

Il "Nucleo", sulla base di quanto disposto con decreto del Ministro del Bilancio del febbraio 1987, è articolato in tre Gruppi rispettivamente competenti in materia di:

- progetti immediatamente eseguibili finanziati sui fondi FIO (1° gruppo);
- programmi delle Amministrazioni dello Stato, delle Aziende Autonome e degli Enti pubblici istituzionali (2° gruppo);
- programmi degli Enti territoriali e loro aziende, nonché degli Enti cui lo Stato o altri Enti contribuiscono in via ordinaria (3° gruppo).

Nel 1988, pur tra numerose difficoltà, è definitivamente decollata l'azione di tutti e tre i gruppi.

In merito all'attività svolta dalla entrata in vigore della nuova legge ad oggi, tuttavia, va evidenziata la diversa situazione in cui si

sono trovati ad operare i tre gruppi.

Mentre, infatti, il primo ha potuto avvalersi dell'esperienza operativa maturata a partire dal 1983, in applicazione delle procedure previste dalla legge 526/1982, per i progetti immediatamente eseguibili, i rimanenti due gruppi hanno dovuto dedicarsi anche alla impostazione delle rispettive basi metodologiche e procedurali richieste dalla peculiarità dei propri ambiti di azione.

In questa fase, che si è protratta dal 1987 ai primi mesi del 1988, pertanto, si è reso opportuno che il primo gruppo operasse anche con la collaborazione parziale degli Ispettori degli altri due gruppi, e ciò non solo per facilitare lo smaltimento di un programma di verifiche già predisposto ma anche per fornire agli Ispettori di nuova nomina l'occasione di acquisire, indipendentemente dalla collocazione avuta nei singoli gruppi, indispensabili conoscenze sulle metodologie già sperimentate nel settore dei progetti immediatamente eseguibili.

L'acquisizione per tutti gli ispettori di tale esperienza è stata un passaggio obbligato per porre il Nucleo nelle condizioni di operare unitariamente nei diversi comparti previsti.

La metodologia di rilevazione finora seguita nella conduzione delle verifiche costituisce infatti un patrimonio accumulato attraverso un intenso processo di sperimentazione consolidato nel tempo e che ha portato alla messa a punto di "schede tipo" di efficace rilevazione.

L'esperienza finora maturata ha comunque confermato la validità della funzione che il legislatore ha affidato al Nucleo Ispettivo, poiché è dimostrato che laddove esso ha potuto intervenire con proprie verifiche puntuali si sono rapidamente innescati virtuosi processi di accelerazione delle procedure e di sensibilizzazione degli organi preposti ai diversi adempimenti istituzionali, che hanno sempre favorito una più tempestiva e

coerente realizzazione degli investimenti programmati.

Non può essere sottaciuto però il fatto che questo dato positivo, che ha trovato indistintamente riscontro nell'attività di tutti e tre i Gruppi che formano il Nucleo, incontra purtroppo ancora notevoli ostacoli per una più vasta propagazione dei suoi effetti a causa dei molteplici e ancora irrisolti problemi di carattere organizzativo e logistico con cui la struttura operativa del Nucleo stesso deve misurarsi.

Infine, per quanto attiene l'istituto della revoca dei finanziamenti, sinora, non sono stati verificati casi di applicabilità relativamente alla mancata risposta alle richieste degli ispettori o all'accesso negli uffici o sui luoghi di esecuzione delle opere.

Per converso, alcuni casi di applicabilità dell'istituto in questione si sono verificati per gravi ritardi nelle esecuzione delle opere.

5.3.1. Attività del primo gruppo

L'attività del Nucleo ha ancora una volta evidenziato un panorama dello stato di attuazione dei progetti molto vario sia perché investe quindici settori di intervento sia per le difformità tipologiche delle opere finanziate.

La rilevazione dei dati, la documentazione consultata ed i rapporti di fine verifica approntati, sono pertanto stati articolati in modo da consentire l'assemblamento dei dati ed il loro confronto per settori omogenei di investimento.

Da queste elaborazioni risulta evidenziato, per ciascun progetto finanziato, lo stato di avanzamento dei lavori e l'individuazione dei

ritardi e la corrispondente esplicitazione delle cause.

Come già accennato, nel corso dell'anno 1987 e nei primi mesi del 1988 è stato possibile, per il I° Gruppo avvalersi della parziale collaborazione degli ispettori degli altri due gruppi.

L'attività operativa si è estrinsecata nelle visite dirette ad accertare lo stato di attuazione di opere regionali e statali finanziate sui fondi FIO 1982/1983/1984 e 1985, iniziate dopo la ristrutturazione del Nucleo disposta dalla richiamata legge 878/86.

In particolare, l'attività svolta nell'anno 1988 ha riguardato n. 90 progetti, articolati in 203 subprogetti relativi ai sottoelencati FIO:

- anno 1982 n. 12 (19 sottoprogetti);
- anno 1983 n. 20 (66 ");
- anno 1984 n. 22 (34 ");
- anno 1985 n. 36 (84 ");

I settori di investimento interessati sono stati quelli dell'agricoltura e foreste, dei beni culturali e ambientali, dell'edilizia universitaria, dell'edilizia ospedaliera, del disinquinamento ed ecologia, dei trasporti e delle comunicazioni, delle opere portuali, degli acquedotti, reti idriche ed energetiche, della difesa del territorio e delle coste, della ricerca scientifica.

I risultati di sintesi ricavati dalle verifiche svolte sono elaborati in modo da evidenziare:

- la situazione progettuale e le eventuali perizie di variante e suppletive;
- lo stato di realizzazione;
- l'andamento nella gestione contrattuale con relative proroghe dei termini di ultimazione delle opere, l'adozione di atti aggiuntivi, il ricorso a

- sospensione dei lavori;
- il flusso dei finanziamenti;
 - le somme contabilizzate dalle Amministrazioni interessate, per il riscontro della capacità produttiva delle medesime;
 - i dati occupazionali;
 - gli eventuali stati finali e di collaudo, nei casi, ancora limitati, di progetti FIO pervenuti a completa realizzazione.

Possono invece fin d'ora essere indicati alcuni dei principali e più ricorrenti rilievi che il Nucleo ha avuto modo di registrare nel corso dell'attività svolta.

Tra i primi va posta la non infrequente indisponibilità, al momento della cosiddetta "apertura dei cantieri", di progetti esecutivi in linea tecnica; ciò comporta la conseguente pratica impossibilità di rendere coincidente tale fase con l'effettivo inizio dei lavori e impone l'esigenza di riassorbire i ritardi iniziali nel corso della esecuzione delle opere.

Altro elemento emerso è il ricorso alla trattativa privata in luogo della prescritta licitazione privata, prevista dalla normativa CEE, o all'istituto della concessione, con relativa eludibilità delle competenze e responsabilità degli attori che vi partecipano, ricorso non sempre giustificato dalla mancanza di strutture adeguate alla gestione diretta dell'appalto. In questo ambito vanno segnalati anche casi di ampliamento dei raggruppamenti di imprese successivi all'esperimento della gara, alla stipulazione del contratto e all'apertura dei cantieri.

Dal punto di vista economico-finanziario i possibili rilievi concernono:

- l'incidenza, sul costo di realizzazione, degli oneri di concessione;
- l'incidenza delle spese di progettazione da trarre dalle somme a disposizione degli enti attuatori;

- l'utilizzazione dei ribassi d'asta per maggiori lavori senza la previa autorizzazione ministeriale;
- il ricorrente affidamento della direzione dei lavori a liberi professionisti, con conseguente lievitazione dei costi.

In alcuni casi le modifiche del quadro economico iniziale sono state attivate senza le prescritte autorizzazioni di rito.

Quanto ai ritardi accertati essi sono in larga parte attribuibili sia alla mancata acquisizione delle aree di sedime ed al rilascio dei prescritti nulla osta (pareri, concessioni edilizie, autorizzazioni imposte alle varie Amministrazioni), sia a carenze progettuali o insufficienti indagini geotecniche preventive che impongono reiterate sospensioni dei lavori per adeguamenti progettuali con conseguente, inevitabile, dilatazione della spesa e dei termini contrattuali.

5.3.2. Attività del II Gruppo

Come già indicato, il secondo Gruppo ha compiti di verifica dell'attuazione di programmi di investimento delle Amministrazioni dello Stato, delle Aziende Autonome e degli Enti pubblici istituzionali.

Il Gruppo ha iniziato la propria attività istituzionale a partire dal secondo semestre del 1987, dopo una fase preliminare in cui è stato impiegato, a tempo pieno, ed insieme con i Gruppi I e III, dapprima nell'approfondimento dei temi attinenti all'attività e quindi nello svolgimento delle verifiche sui progetti FIO del 1984 e 1985.

Nella fase iniziale di funzionamento, ha proceduto alla preliminare indispensabile definizione dell'esatto ambito entro cui svolgere la

propria azione.

Per l'individuazione dei programmi di investimento da sottoporre a verifica, il Gruppo ha ritenuto di rivolgere la propria attenzione verso piani e programmi di rilevante interesse per la politica economica nazionale che negli ultimi tre anni sono stati portati all'esame ed all'approvazione del CIPE o degli altri Comitati Interministeriali di settore.

Sono stati individuati i piani economici nazionali, ancora in corso di esecuzione, o la cui durata era fissata a tutto il 1987.

Preso atto che la scarsa consistenza numerica (8 ispettori) del secondo Gruppo, nonché la carente dotazione di strutture di supporto, non avrebbero consentito di affrontare contestualmente l'esame di tutti i piani così individuati, si è proceduto - pur con la riserva di verificare progressivamente tutti i piani prescelti - ad una loro prima selezione.

Sono stati, pertanto, prescelti i piani e programmi riguardanti i seguenti settori:

- Programmi ANAS per la Grande Viabilità (Piano 1979-81, Programma stralcio 1982-85 e Programma stralcio relativo al Piano decennale);
- Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima;
- Piano bieticolo-saccarifero (legge 546/83 e 700/83);
- Piano Agricolo Nazionale (legge 752/86);
- Opere marittime (legge 843/78 e successive);
- Edilizia demaniale (legge 99/85 e successive);
- Edilizia per le infrastrutture dell'Arma dei Carabinieri (legge 110/85);
- Edilizia penitenziaria (legge 404/77);
- Interventi sui sistemi aeroportuali di Roma e Milano (legge 449/85).

L'attività vera e propria di verifica si è, per ora, concretizzata nella raccolta dei dati e nella presa di contatti diretti con le

Amministrazioni interessate che ha dato luogo alla stesura delle relazioni contenenti gli elementi necessari alle valutazioni che si richiedono. Queste ultime sono volte a stabilire, mediante parametri omogenei, lo stato di attuazione dei singoli elementi di programma sia per fornire utili suggerimenti per il superamento dei ritardi (procedurali e di esecuzione) che si riscontrano nei programmi di spesa presi in esame, sia per apprezzare il grado di conseguimento degli obiettivi previsti dal legislatore.

Su queste linee l'attività si è svolta anche con visite sui luoghi di esecuzione dei lavori, nonché per mezzo di elementi richiesti ai responsabili della esecuzione dei relativi progetti.

I settori per il quali è stato possibile concludere un primo ciclo di rapporti di verifica sono stati quelli concernenti i programmi dell'Anas, il Piano per la pesca marittima ed il Piano bieticolo saccarifero.

Per ciascuno di detti interventi - in sintesi - si evidenziano gli aspetti salienti dei riscontri effettuati.

Per i programmi ANAS 1979/81, 1982/85, 1985/87, sono stati rilevati ritardi nella loro attuazione da imputare oltre, che alla forte vischiosità delle procedure, da manchevolezze nelle progettazioni, legate, per molti aspetti, alla insufficiente struttura organizzativa dell'Azienda.

E' da notare, anzitutto, il permanere degli effetti dei ritardi sulle realizzazioni.

Analoghe previsioni si possono intravedere anche nella esecuzione del primo stralcio triennale del Piano decennale.

Quanto invece al piano per lo sviluppo e la razionalizzazione della pesca marittima, le verifiche condotte sull'attuazione hanno accertato, in linea generale, l'attivazione dei provvedimenti e delle iniziative

previste dalla legge 17 febbraio 1982, n. 41 e dalla legge di rifinanziamento 14 febbraio 1985, n. 21.

Talune riserve, peraltro collegabili al tardivo decollo del piano, reso esecutivo soltanto a partire dal febbraio 1986, possono essere avanzate riguardo all'organizzazione, al coordinamento ed allo sviluppo della ricerca scientifica nonché all'incerta definizione del ruolo dell'Istituto Centrale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica Applicata alla Pesca Marittima. Non del tutto efficiente, inoltre, appare il funzionamento del previsto sistema di incentivazione finanziaria agli operatori del settore.

E' invece prematura al momento una valutazione degli obiettivi qualitativi di lungo periodo fissati nel piano.

Infine, circa il settore Bietetico Saccarifero, nel corso delle verifiche effettuate si è rilevato che il piano, di cui alle leggi 546/83 e 700/83, si trova in fase di avanzata realizzazione.

Il CIPE ha, infatti, già approvato i piani aziendali relativi alle seguenti sette società (CO.PRO.A., CO.PRO.B., CASTIGLIONESE, ISZ, NUSAM, SADAM, ISI) mentre è in via di formazione il previsto "polo" saccarifero meridionale.

Come è noto i piani aziendali finora approvati comportano un impegno di spesa di 334,5 miliardi di lire, (l'80% della quale risultava già erogata dalla RIBS al gennaio del 1988) rispetto ai quali lo stato di realizzazione medio è risultato di poco superiore al 50%. Mentre alcune società sono ormai prossime al completamento dei programmi (CO.PRO.A., CO.PRO.B., SADAM), altre sono ancora al di sotto del 50% (CASTIGLIONE e ISI); lo stato di realizzazione della ISZ è pari a quello medio.

E' da segnalare che le società, pur in presenza di non trascurabili differenziazioni, hanno evidenziato una capacità di gestione

dei finanziamenti e di realizzazione degli interventi che dovrebbe consentire il positivo compimento dei programmi di ristrutturazione avviati.

Differenziazioni più marcate si rilevano, viceversa, sui benefici economici dagli interventi in corso.

Sotto questo profilo si evidenziano i casi della CO.PRO.A. e della NUSAM i cui risultati, conseguiti ad oggi, sono molto al di sotto delle previsioni dei rispettivi piani.

5.3.3. Attività del III Gruppo

La competenza del III Gruppo ispettivo si estende ai programmi di investimento di tutti gli enti territoriali, delle loro aziende, nonché degli enti cui lo Stato o altri enti concorrono in via ordinaria.

Posta l'ampiezza del campo, l'individuazione dei programmi e dei progetti da sottoporre a verifica ha costituito un momento fondamentale nella definizione della strategia operativa del Gruppo. Essa è stata perciò orientata a massimizzare il contributo alla realizzazione di una politica attiva nel campo degli investimenti pubblici, concentrando gli sforzi nei settori di maggior rilievo ai fini dello sviluppo economico e sociale del Paese.

Così orientato, il gruppo ha preso in esame i seguenti settori rispetto ai quali ha anzitutto individuato i programmi di intervento in essere e le competenze istituzionali delle Amministrazioni:

- a) settore sanitario, dove l'attività di verifica dovrebbe, a livello regionale e comunale, constatare lo stato degli investimenti da realizzare in relazione ai vari programmi ed al piano Nazionale, ivi

compreso il piano per l'edilizia ospedaliera.

- b) settore agricoltura, al fine di effettuare verifiche sullo stato attuativo delle azioni programmatiche previste dall'art. 4 della legge 752/86 e sullo stato dei programmi regionali compresi nel piano agricolo nazionale;
- c) edilizia scolastica prevista dall'art. 11 della legge di conversione 488/1986 del D.L. 318/1986;
- d) investimenti nel settore dei trasporti, verificando la attuazione dei piani regionali e di quelli delle autonomie locali in relazione all'apposito fondo per gli investimenti (Legge 151/1981).

Con riferimento ai criteri sopraspecificati, alla limitatezza del contingente degli ispettori (6 unità) ed alla mancanza di strutture di supporto, il Gruppo ha scelto, in via prioritaria, di svolgere la propria attività operativa nel settore dell'edilizia scolastica.

La scelta di tale settore è stata determinata dalle seguenti importanti condizioni:

- a) è un programma che prevede il raggiungimento di predeterminati urgenti obiettivi (eliminazione doppi turni);
- b) la destinazione vincolata del finanziamento di derivazione statale;
- c) l'interesse "nazionale" del programma;
- d) la presenza dell'intermediazione della Cassa DD.PP.

Per questo settore si è fatto riferimento al finanziamento previsto dall'art. 11 della legge 488/1986, che prevede una spesa per il triennio 86/88 di f. 4.000 mld. (2.000 mld. per il 1986 e 1.000 mld. per ciascuno degli anni 1987 e 1988).

I finanziamenti sopraindicati sono stati destinati dalla legge per 2.400 mld. (di cui 1.250 nel 1986) per l'eliminazione di doppi turni e

per 1.600 mld. (di cui 800 nel 1986) alle costruzioni e/o acquisizione di nuove aule.

La ripartizione del finanziamento di £ 1.200 mld. riguardante l'eliminazione dei doppi turni per il 1986 ha avuto come destinatari le sole regioni meridionali e precisamente: Lazio, Campania, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Per quanto riguarda gli 800 mld. per acquisizione nuove aule la distribuzione ha interessato l'intero territorio nazionale, sulla base dell'affollamento dei bacini scolastici in rapporto alla popolazione residente.

Da un primo esame appare che la ripartizione dei 1.200 mld. per eliminazione doppi turni, in questa prima fase, è avvenuta, più che su programmi ad hoc, sulla base delle richieste avanzate dagli enti locali in relazione alle carenze di aule in atto.

La situazione economico-finanziaria che si riscontra, ai primi di settembre 1988, evidenzia che per il 1986, su 2.000 miliardi, la Cassa DD.PP. ha concesso mutui per 1.386,5 miliardi, di cui 408,6 alle Regioni del NORD e 977,9 alle Regioni del Centro-Sud.

Le erogazioni effettuate ad oggi dalla Cassa DD. e PP., sulla base delle certificazioni e degli stati di avanzamento, ammontano a L. 105 miliardi. Tenuto conto che in molte situazioni sono state erogate dagli Enti territoriali somme pari all'1-2% per spese progettuali, ne deriva che il programma 1986 ha avuto attuazione per il 7% sui mutui attivati e concessi per L. 1.386,5 miliardi.

Per quanto riguarda i grandi centri del Centro-Sud si evidenzia che il Comune di Napoli su 182,2 miliardi circa di mutui concessi non ha attivato alcuna delle opere previste, così dicasi per Roma (45 mld.) e per Palermo (24 mld.).

Anche per il finanziamento 1987 la situazione non trova migliore attuazione. Infatti su 1.000 miliardi, al 31 agosto 1988, risultano concessi mutui per 654 mld. ed erogazioni di 14 mld. con una prevedibile esecuzione delle opere pari al 2,4.

Questa situazione, meritevole di approfondimento, in sede di verifiche in loco ha evidenziato la difficoltà sia di reperimento dei siti, sia di reperimento dei mezzi finanziari per le espropriazioni.

Altra difficoltà che prolunga di un periodo che va da 6 a 12 mesi l'istruttoria per la concessione del mutuo, l'approvazione della gara e la concessione e l'inizio dei lavori deriva dalla lentezza dei processi decisionali, in sede territoriale, e dalla mancata correlazione dei vari livelli territoriali di governo.

Uno strumento per ovviare a parte di tali ostacoli procedurali è il decreto legge 390 del 5 settembre 1988.

Tuttavia, se non si predispongono azioni e disposizioni ben definite per assicurare la pronta e sollecita attuazione di opere che si presentano come particolarmente urgenti, il programma 1986/1988 previsto nella legge 488/1986 avrà la sua piena attuazione in un periodo che va da 3 a 5 anni a partire dal 1988.

Va evidenziato che l'azione operativa del Gruppo ha avuto una sostanziale importanza, sia per quanto riguarda l'accelerazione degli investimenti sia perché ha messo a confronto allo stesso tavolo gli organi delle Regioni, delle Province, dei Comuni e i rappresentanti degli uffici statali interessati per portare efficientemente a soluzione i problemi emergenti dalle varie competenze istituzionali.

Il programma del III Gruppo prevede che tra fine del 1988 e il primo quadrimestre 1989 siano stati acquisiti dati sufficienti per fornire al Governo un rapporto conclusivo sugli investimenti nel settore ed

eventuali proposte in merito. Contemporaneamente sarà avviato un programma di verifica su altri settori tra quelli considerati prioritari per l'azione di Governo, quali il settore sanitario e quello dell'ambiente.

6

LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

Il 1988 consegnerà al 1989 un quadro dell'economia per alcuni versi abbastanza soddisfacente: una crescita reale più elevata del previsto ed in linea con quella dei paesi industrializzati, un'accelerazione degli investimenti, una sensibile ripresa del tasso di aumento dell'occupazione. Ma, come si è messo in evidenza in questa Relazione, accanto agli aspetti favorevoli seguitano a permanere nell'economia italiana alcuni importanti squilibri. Essi, condizionando fortemente l'evoluzione ordinata del sistema, richiedono di essere affrontati tempestivamente, affinché non compromettano l'ulteriore sviluppo necessario e possibile.

L'inflazione, anche se ha continuato a mantenersi su livelli sostanzialmente uguali a quelli dell'anno precedente, mantiene tuttora l'Italia distante dai suoi principali partners occidentali; e costituisce causa non secondaria dei riemergenti problemi di equilibrio dei conti con l'estero.

La disoccupazione resta fenomeno grave, tanto più che si presenta molto differenziata tra Mezzogiorno e resto del Paese.

Ma appare dominante su tutti i predetti fenomeni e condiziona in modo determinante la riduzione di essi, il problema dello squilibrio dei conti pubblici.

Nel 1987, che già ereditava una situazione non facile, si è verificata un'evoluzione abnorme delle spese, con un aumento del fabbisogno del Tesoro da un previsto obiettivo di 100.000 miliardi ad oltre 114.000 miliardi, e ciò - lo si noti - nonostante il forte exploit delle entrate, salite da una previsione iniziale di circa 204.000 miliardi ad oltre 228.000 miliardi a consuntivo.

La indicata tendenza, sia pure attenuata, non cessava di manifestarsi anche all'inizio del 1988, imponendo l'elaborazione di un piano a medio termine di risanamento della finanza pubblica, definito nel

Documento di programmazione economico-finanziaria, predisposto dal Governo per il periodo 1988-1992 ai sensi dell'art. 3 della legge 67/88 e approvato dai due rami del Parlamento con proprie risoluzioni del 28 luglio scorso.

Obiettivo primario del documento di programmazione-economico finanziaria, per quel che riguarda in particolare la finanza pubblica, è quello di pervenire a fine periodo (1992) all'annullamento del fabbisogno del Tesoro al netto degli interessi, contando anzi sulla possibilità di realizzare un avanzo pari allo 0,4 per cento del PIL.

Avvio del cammino verso il suindicato obiettivo si debbono considerare le misure già prese, con decreto legge, il 30 maggio ed il 30 luglio scorsi, volte ad acquisire all'erario circa 5.500 miliardi per il 1988 al fine di contenere il fabbisogno del Tesoro nei limiti programmati.

Per il 1989, onde seguire il percorso tracciato, la manovra di finanza pubblica, che si propone al Parlamento - la cui articolazione sarà esposta nella sezione seconda di questa Relazione - si pone lo scopo immediato di ridurre il fabbisogno tendenziale del Tesoro, come si manifesterebbe in assenza di interventi correttivi, di un importo di circa 24.000 miliardi. E ciò agendo tanto sull'entrata quanto sulla spesa. Ma se questo è l'obiettivo quantitativo, non ne segue che le poste della manovra (in entrata o in uscita) abbiano un valore puramente algebrico. Le scelte da compiere non possono essere neutrali rispetto all'economia ed al disegno di medio termine che si vuole delineare. La manovra di finanza pubblica tornerà utile perseguendo obiettivi molteplici tutti preordinati a ridurre e infine eliminare gli squilibri che affliggono attualmente il nostro sistema.

Il predisposto forte contenimento della spesa mira non solo a contenere la dinamica dei consumi, per renderla coerente con la crescita attesa del reddito nazionale e con quella prevista per la domanda dei

nostri principali partners. Mira altresì e nello stesso tempo ad assegnare agli investimenti pubblici un ruolo trainante nello sviluppo del prodotto nazionale ad un ritmo sostenuto. Così soddisfacendo una condizione fondamentale per far ridurre la gravità del problema della disoccupazione. La prescelta rimodulazione delle spese in conto capitale, è stata inserita nella legge finanziaria in modo da non incidere sulle reali capacità delle amministrazioni di dar luogo al volume di investimenti programmati.

Allo stesso modo il contenimento della spesa dovrà essere il risultato di un attento riesame dei meccanismi che la provocano, avviato dal Governo con la predisposizione dei disegni di legge che accompagnano la finanziaria, per dare validità a tali meccanismi, non solo sotto il profilo dell'efficienza, ma anche dell'attualità rispetto ai fini che li hanno determinati.

Analogamente, le maggiori entrate nette, attese dalla manovra finanziaria pubblica e stimate in 4.800 miliardi per il 1989, dovranno essere il frutto di una manovra tributaria ben più ampia e che persegue importanti obiettivi di equità fiscale, di efficienza del sistema e di modifiche strutturali, anche in vista dell'appuntamento del mercato unico comunitario alla fine del 1992.

Già si muovono nelle direzioni anzidette i provvedimenti adottati dal Governo nella seconda parte dell'anno in corso. Oltre il già menzionato D.L. 30 luglio, con il quale è stato disposto un aumento dell'aliquota IVA dal 18 al 19 per cento per avvicinarla a quella media prevista dal disegno comunitario, nella riunione del 5 agosto 1988 il Consiglio dei Ministri ha approvato tre disegni di legge. Uno riguarda la revisione delle aliquote e l'aumento di talune detrazioni ai fini dell'IRPEF e questo è piena conferma del rispetto da parte del Governo degli impegni assunti nei confronti dei lavoratori. Il provvedimento dovrebbe entrare in vigore dal 1° gennaio

1989, con conseguente alleggerimento delle ritenute fiscali. L'alleggerimento previsto - anche tenuto conto di alcune revisioni verso l'alto concordate nel periodo più recente - è pari a circa 7.600 miliardi in termini di competenza per l'anno 1989, a 8.500 miliardi per il 1990 e a 9.300 miliardi per il 1991. L'impatto sul bilancio per il primo anno è ovviamente più basso (5.950 miliardi) in considerazione del fatto che le ritenute dell'ultimo mese per i lavoratori dipendenti e parte dei benefici fiscali per gli altri contribuenti vengono a riflettersi sul bilancio dell'anno successivo.

Un secondo provvedimento contiene una nutrita serie di disposizioni tendenti ad ampliare l'imponibile mediante la riduzione di talune detrazioni e agevolazioni, a contenere l'elusione ed a ridurre l'evasione mediante interventi più tempestivi di accertamento e di controllo, sulla base di elementi segnalati dall'anagrafe tributaria. L'intero provvedimento dovrebbe portare a maggiori entrate stimate in circa 2.000 miliardi in ragione d'anno (800 miliardi per il 1989).

Il terzo provvedimento riguarda l'istituzione della tassa di concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita IVA da parte degli uffici provinciali, con una misura pari a f. 100.000 per le persone fisiche e per alcune società iscritte nel registro delle imprese ma esonerate dal pagamento della tassa sulle concessioni governative; e f. 250.000 per le società non iscritte nel registro delle imprese, per le associazioni tra professionisti e per gli enti che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale o agricola. Le maggiori entrate previste dal provvedimento sono stimate in 800 miliardi all'anno.

La manovra tributaria per il 1989 sarà completata da alcuni altri provvedimenti ed in particolare da quello relativo ad una migliore e più

efficace definizione dell'imposizione sul lavoro autonomo e le piccole e medie imprese. Il nuovo metodo sarà accompagnato da un provvedimento transitorio volto a regolare le posizioni tra fisco e contribuenti per gli anni ancora oggetto di accertamento per le menzionate categorie di operatori.

Se il Parlamento tradurrà in legge i menzionati disegni del Governo si avrà un avvicinamento non marginale agli obiettivi di riforma che si propongono, compreso quello di modificare strutturalmente il peso relativo dell'imposizione diretta rispetto alla indiretta a vantaggio di quest'ultima, con accrescimento della competitività dell'economia italiana nei confronti di quelle straniere.

Non si può ignorare che dagli obiettivi globali quantitativamente determinati, sarà necessario poi passare alla realizzazione di essi secondo un'articolazione di dettaglio che chiama in causa tutte le strutture operative della pubblica amministrazione e la loro stessa cultura manageriale. Di qui l'attenzione che, nella manovra che si propone, viene dedicata all'argomento su vari piani e sotto diversi profili.

Particolare importanza, a questo riguardo, anche in considerazione dei ritardi e delle difficoltà sin qui incontrate, assume l'esigenza di affinare gli "strumenti" deputati alla gestione degli investimenti pubblici.

La definizione degli aspetti quantitativi della manovra degli investimenti pubblici non deve far trascurare la necessità di estendere sempre di più l'applicazione del metodo, già avviato negli anni più recenti, che mira a selezionare anche i piani e progetti di investimento nel settore pubblico in base a criteri che privilegiano l'economicità e l'efficienza e a verificare che la realizzazione dei programmi avvenga nei modi e nei tempi stabiliti.

A questo scopo sono operanti, presso il Ministero del Bilancio, il "Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici" ed il "Nucleo Ispettivo per la verifica degli investimenti". Detti organi, creati in via sperimentale negli anni 1980-1982, sono stati riorganizzati e potenziati con la legge 573/1986.

Per quanto concerne in particolare il "Nucleo di Valutazione", è importante sottolineare come il legislatore abbia espressamente incluso tra i suoi compiti quello di curare la diffusione, presso le Pubbliche Amministrazioni Centrali e Regionali delle nuove tecniche e procedure di analisi, con particolare riguardo all'analisi costi-benefici. Questa norma ben riflette l'unanime esigenza di giungere, sia pure gradualmente, in tutto il settore pubblico a scelte di investimento che non siano soltanto il frutto di intuizioni politiche, ma che abbiano il supporto di valutazioni tecniche ed economiche, venendo per tal modo, a porre il nostro Paese in linea con le democrazie più avanzate.

Compito del Nucleo di valutazione non a caso inquadrato dalla legge nell'ambito della Segreteria Generale della Programmazione, è altresì quello di provvedere all'Istruttoria tecnico-economica dei piani e progetti di investimenti dello Stato e degli altri enti pubblici e loro aziende da sottoporre al Consiglio dei Ministri, al CIPE o ai Comitati istituiti nel suo ambito. Solo parzialmente sono stati sin qui svolti dal Nucleo tali compiti istituzionali. Un loro più integrale soddisfacimento, ed una loro eventuale estensione su richiesta esplicita delle amministrazioni interessate costituirà un momento importante, non solo di analisi qualitativa di singoli programmi o progetti, ma altresì elemento di rilievo per il coordinamento delle decisioni d'investimento ai vari livelli istituzionali.

Allo stesso tempo un momento essenziale per l'efficienza della politica di investimenti pubblici che si intende perseguire è quello della

ricognizione sistematica dell'andamento delle realizzazioni, per verificarne la tempestività, i costi e la coerenza con gli obiettivi desiderati. A questo fine un ruolo essenziale deve svolgere il Nucleo Ispettivo per la verifica degli investimenti, la cui attività per l'anno passato è stata in precedenza descritta. Ormai superata la fase di rodaggio, a questo organo, eventualmente potenziato nelle strutture, saranno affidati compiti sempre più estesi di monitoraggio.

Questa relazione programmatica e previsionale ha indicato ritardi, carenze ed attese. Forse non proprio nelle non facili tornate dedicate all'esame della Finanziaria, ma sicuramente anche in base alle precedenti esperienze che la riguardano, in altre tornate dei lavori parlamentari, governanti e gruppi dovranno prendere in considerazione il disposto di diversi articoli della Costituzione, dai primissimi fino al famoso 81. E ciò per realizzare valide convergenze nelle scelte economico-sociali, adeguatezza negli accertamenti dei problemi, tempestività nelle decisioni circa i progetti, correttezza nelle attuazioni di essi, sia da parte dei massimi centri di Governo, sia da parte di particolari organi dell'amministrazione.

Così proseguirà l'opera dei partiti e delle organizzazioni sociali per realizzare non solo una libera democrazia politica, ma anche una partecipativa democrazia economica.