

3

OCCUPAZIONE E RELAZIONI SINDACALI

PAGINA BIANCA

L'obiettivo occupazione al centro della politica economica del Governo degli ultimi anni risulta raggiunto, anche se le aree di debolezza presenti nel Mezzogiorno lo collocano tuttora tra le priorità da perseguire.

Il rafforzamento del processo di sviluppo e la creazione di nuovi posti di lavoro non possono prescindere da un contesto di dinamica dei fattori di costo allineata con quella dei paesi concorrenti europei. Tale obiettivo è strettamente collegato con quello di una maggiore produttività, in particolare nel settore terziario, dove si avverte l'esigenza di un vero salto di qualità nell'offerta dei servizi pubblici e privati in vista del processo di integrazione europea.

In questa ottica la politica del lavoro è chiamata a coniugare le esigenze di flessibilità ed efficienza con la salvaguardia dei diritti dei lavoratori, e a porre in atto adeguati progetti di formazione professionale al fine di cogliere le potenzialità di occupazione offerte dal mercato unico, soprattutto nel Mezzogiorno.

3.1 La domanda di lavoro

La stabilità di elevati livelli di sviluppo produttivo, conseguita negli anni più recenti, consente nel 1989 un'espansione della domanda di lavoro dell'1 per cento con lievi segni di ridimensionamento rispetto ai brillanti risultati del 1988 (+1,4 per cento).

Il ciclo congiunturale è caratterizzato: da un rallentamento della crescita delle occasioni di lavoro nell'industria in senso stretto dopo la sostenuta ripresa dell'anno precedente, dal proseguimento dell'espulsione di addetti all'agricoltura, dalla crescita tendenziale dei

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

servizi privati, e dalla riduzione della dinamica della domanda di lavoro in quelli pubblici, coerente con i primi effetti delle nuove normative.

Nel complesso l'aumento dell'occupazione risulta in linea con le tendenze di lungo periodo e si confermano i segni di ripresa rispetto al trend degli anni ottanta, anche per quanto attiene la produttività.

	1970/80	1980/88	1989
	var.% medie annue		
PIL	3,8	2,2	3,4
Occupazione	1,0	0,7	1,0
Produttività	2,8	1,5	2,4

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese e Preconsuntivo 1989.

Gli andamenti riportati nel prospetto sono la sintesi di profonde trasformazioni che hanno investito l'economia e il mercato del lavoro negli ultimi due decenni.

Negli anni settanta, pur in presenza di crisi di notevole entità, il tasso di sviluppo ha raggiunto nella media il 3,8 per cento e l'occupazione ha fatto registrare un incremento superiore a quello degli altri Paesi industrializzati.

La reattività della domanda di lavoro rispetto agli andamenti produttivi è stata attutita a livello del mercato del lavoro, dove hanno

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

agito rigidità e garanzie tali da non consentire un rapido adattamento dei fabbisogni di manodopera al ciclo congiunturale.

Negli anni ottanta cambia il tipo di sviluppo: più lento, ma costante, superiore al 2 per cento, con incrementi di produttività e di occupazione più contenuti rispetto a quelli del decennio precedente.

A tale risultato concorrono: l'aumentata quota dei servizi nell'economia, con la loro performance di alta intensità di lavoro e bassi incrementi di produttività, nonché il processo di ristrutturazione industriale teso viceversa a risparmiare lavoro a favore dell'efficienza.

Su queste tendenze pesa, inoltre, la disparità territoriale di sviluppo.

L'aumento della domanda di lavoro nel periodo 1980-88 ha coinvolto il Mezzogiorno in misura inferiore rispetto al Centro-Nord.

	Mezzogiorno	Centro Nord
	1980-88	
	variazioni % medie annue	
PIL	1,9	2,3
Occupazione	0,5	0,8
Produttività	1,4	1,5.

Fonte: Svimez.

Le aree meridionali, caratterizzate da più bassa capacità produttiva e da livelli occupazionali ridotti, hanno presentato una dinamica della produttività in linea con quella delle aree più sviluppate,

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e una crescita della domanda di lavoro inferiore, insufficiente, quindi, a recuperare il divario esistente.

L'interagire dei fattori strutturali, già esaminati, ha indotto nel mondo del lavoro profonde trasformazioni che sfuggono ad un'analisi meramente quantitativa dell'occupazione e, mentre emergono da quella qualitativa e settoriale.

Il 1988 rappresenta il punto finale di un processo che ha visto l'erosione della quota di lavoro dipendente ed in particolare di quello regolare ed un aumento del lavoro autonomo e di altre forme di impiego.

Composizione qualitativa dell'occupazione al 1988

Forme di occupazione	Dipendente	Indipendente	Complesso
Regolare	56,2	20,8	77,0
Altre	11,7	11,3	23,0
Complesso	67,9	32,1	100,0

Al 1988 i posti di lavoro garantiti stabili rappresentano poco più del 50 per cento dell'occupazione.

La rimanente quota è costituita da una realtà mobile, sensibile ai mutamenti del mercato ed in continua trasformazione anche professionale. Si tratta di un aggregato composito, dove si ritrovano forme di lavoro autonomo tradizionali e lavoratori indipendenti che prestano servizi avanzati e collaborazioni a contenuto professionale specifico, frutto di spirito di imprenditorialità. Nelle altre forme di lavoro dipendente si ritrova, invece, un'ampia diffusione del secondo lavoro e del ricorso alla

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

manodopera straniera, conseguenza nel primo caso delle carenze di manodopera con professionalità elevata, nel secondo caso della mancanza di lavoratori a bassa qualificazione, riscontrate in alcune aree del paese.

Il lavoro regolare dipendente, che rappresenta il nucleo centrale del mercato del lavoro e dello sviluppo produttivo, e più ci avvicina ai modelli di crescita tipici dei paesi industrializzati, dal 1982 al 1988 ha contribuito alla crescita dell'occupazione in minima parte: 100 mila posti di lavoro circa, rispetto ad un aumento di 959 mila unità di lavoro nelle altre forme di impiego (lavoro autonomo e dipendente irregolare) (Tav. 3.1.1).

Dal punto di vista settoriale, la crescita complessiva di 1.059 mila unità è dovuta alla creazione di posti di lavoro assicurata dal settore terziario privato per 1.638 mila unità e da quello non destinabile alla vendita per 385 mila unità, che hanno più che compensato le dinamiche negative degli altri settori.

Nell'ambito del terziario privato, il comparto dei servizi alle imprese si è rivelato il più espansivo, tendenza che è in parte frutto del decentramento produttivo e dello scorporo dalle imprese industriali di alcuni servizi: per il personale, assistenza finanziaria e tecnica, ricerca e progettazione, marketing ecc. Altri settori come il commercio e il credito ridimensionano la loro crescita nel corso degli anni ottanta, nel quadro di razionalizzazione del lavoro promossa in vista del mercato unico europeo. I trasporti, che ugualmente sono interessati ai processi di adeguamento, mantengono invece segni di incremento. I servizi sociali privati, a prevalente domanda interna proveniente dalle famiglie, hanno manifestato una dinamica sostenuta anche per effetto di un pluralismo pubblico-privato nell'offerta di servizi. Nel terziario pubblico permane una crescita dell'occupazione superiore all'1 per cento, peraltro inferiore a quella dei servizi privati (Tav. 3.1.2).

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola n. 3.1.1.1

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

	1982	1985	1988	1982-85 variazioni assolute	1985-88 variazioni assolute	1982-85 medie annue percentuali	1985-88 medie annue percentuali
CARATTERISTICHE DEL LAVORO							
Regolare	17.455	17.532	17.880	25.7	116.0	0.1	0.7
Irregolare	2.335	2.334	2.415	-0.3	27.0	0.0	1.1
Non dichiarato	483	521	445	12.7	-25.3	2.6	-5.1
Stranieri non residenti	389	495	572	35.3	25.7	8.4	4.9
Secondo lavoro	1.521	1.731	1.929	70.0	66.0	4.4	3.7
Totale	22.181	22.613	23.240	144.0	209.0	0.6	0.9
CARATTERISTICHE DEL LAVORO DIPENDENTE							
Regolare	12.942	12.831	13.051	-37.0	73.3	-0.3	0.6
Irregolare	1.428	1.399	1.485	-9.7	28.7	-0.7	2.0
Non dichiarato	230	284	245	18.0	-13.0	7.3	-4.8
Stranieri non residenti	389	495	572	35.3	25.7	8.4	4.9
Secondo lavoro	348	395	428	15.7	11.0	4.3	2.7
Totale	15.336	15.404	15.781	22.7	125.7	0.1	0.8
CARATTERISTICHE DEL LAVORO INDIPENDENTE							
Regolare	4.514	4.701	4.829	62.3	42.7	1.4	0.9
Irregolare	907	935	930	9.3	-1.7	1.0	-0.2
Non dichiarato	252	237	200	-5.0	-12.3	-2.0	-5.5
Secondo lavoro	1.172	1.336	1.501	54.7	55.0	4.5	4.0
Totale	6.845	7.209	7.459	121.3	83.3	1.7	1.1

Fonte: ISTAT Contabilità Nazionale

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'OCCUPAZIONE NEL SETTORE AERONAUTICO
(migliaia di unità di lavoro)

	1982	1985	1988	1982-85 assolute	1985-88 variazioni assolute	1982-85 medie annue percentuali	1985-88 percentuali
Servizi destinabili alla vendita	8.105	9.080	9.743	325.0	221.0	3.9	2.4
Commercio	2.972	3.275	3.465	101.0	63.3	3.3	1.9
Alberghi e pubbl.esercizi	906	924	966	6.0	14.0	0.7	1.5
Trasporti (a)	1.317	1.364	1.491	15.6	42.3	1.2	3.0
Credito e assicurazioni	367	389	402	7.3	4.3	2.0	1.0
Servizi alle imprese	913	1.251	1.463	112.7	70.7	11.1	5.4
Servizi sociali vend. (b)	1.082	1.287	1.379	68.3	30.7	6.0	2.3
Beni di recupero	548	590	577	14.0	-4.3	2.5	-0.7
Occupati per CONDIZIONE	4.473	4.967	5.283	164.7	105.3	3.6	2.1
Dipendenti	3.632	4.113	4.459	160.3	115.3	4.2	2.7
CARATTERISTICHE DEL LAVORO DIPENDENTE	3.755	4.103	4.300	116.0	65.7	3.0	1.6
Regolare	233	254	297	7.0	14.3	2.9	5.4
Irregolare	98	137	114	13.0	-7.7	11.8	-5.9
Non dichiarato	113	177	243	21.3	22.0	16.1	11.1
Stranieri non residenti	274	296	329	7.3	11.0	2.6	3.6
CARATTERISTICHE DEL LAVORO INDIPENDENTE	2.583	2.937	3.162	118.0	75.0	4.4	2.5
Regolare	423	453	445	10.0	-2.7	2.3	-0.6
Irregolare	70	87	81	5.7	-2.0	7.5	-2.4
Non dichiarato	555	635	772	26.7	45.7	4.6	6.7

a) il settore comprende i trasporti interni, marittimi e aerei, le attività connesse e le comunicazioni;

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

Fonte: ISTAT Contabilità Nazionale.

3.2 L'offerta di lavoro.

In linea con le tendenze strutturali di lungo periodo, l'offerta di lavoro presenta una dinamica positiva. Il tasso generico di attività tende ad aumentare da più di un decennio, tuttavia la partecipazione al lavoro italiana risulta ancora inferiore a quella europea.

Le tendenze sono diversificate a livello territoriale.

Nel Centro-Nord la propensione al lavoro si avvicina al modello riscontrato nella media europea, mentre nel Mezzogiorno permangono, anche in questo ambito, i tradizionali divari.

L'aumento dell'offerta di lavoro dell'ultimo decennio è dovuto all'effetto combinato delle tendenze demografiche e della modifica dei tassi di attività (Tav. 3.2.1). Sulle prime incidono le ampie leve giovanili, mentre sulle seconde si innestano fattori socio-culturali che aumentano la presenza femminile nel mercato del lavoro.

Rispetto ad una dinamica complessiva delle forze di lavoro dell'ordine dell'1 per cento nella media del decennio, la componente demografica è andata via via diminuendo a favore di quella dovuta alla modifica dei tassi di attività.

Anche per questo aspetto, il fenomeno presenta andamenti contrapposti a livello territoriale. Nel Centro-Nord si manifestano già segni negativi nella componente demografica, peraltro più che compensati dall'aumentata partecipazione femminile. Nel Sud la popolazione attiva è ancora in aumento e l'incremento dei tassi di attività non è scoraggiato dalla scarsità di occasioni di lavoro.

Negli anni ottanta, dunque, anche in presenza di un rallentamento della domanda di lavoro regolare, dipendente, l'offerta di lavoro non

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola n. 3.2.1

COMPONENTI DELL'OFFERTA DI LAVORO
(variazioni assolute medie annue in migliaia)

	1977-82	1982-85	1985-88
ITALIA			
Aumento dell'offerta di lavoro:	214	190	291
- per effetto demografico	54	59	31
- per modifica dei tassi di attività	160	131	260
di cui:			
maschile	28	2	52
femminile	132	129	208
CENTRO NORD			
Aumento dell'offerta di lavoro:	118	70	142
- per effetto demografico	16	-3	-9
- per modifica dei tassi di attività	102	73	151
di cui:			
maschile	5	-18	32
femminile	97	91	119
MEZZOGIORNO			
Aumento dell'offerta di lavoro:	96	120	149
- per effetto demografico	37	62	41
- per modifica dei tassi di attività	59	58	108
di cui:			
maschile	23	20	20
femminile	36	38	88

Fonte: ISTAT. Rilevazione sulle forze di lavoro.

Note: Il contributo all'aumento medio annuo delle forze di lavoro fornito dall'aumento demografico e dalla diversa propensione al lavoro è pari allo scarto l'offerta teorica (stimata a tassi di attività costanti al 1980) e l'offerta effettivamente rilevata.

appare scoraggiata, anche per l'effetto di attrazione esercitata dall'espandersi dell'area non regolare e precaria. L'elasticità dell'offerta di lavoro rispetto alla domanda rimane elevata, soprattutto fra le donne.

In presenza di questi fenomeni, l'offerta di lavoro nei prossimi anni non potrà che continuare a crescere, pur con segni di rallentamento dovuti ai citati fattori demografici, soprattutto nel Centro-Nord.

3.3 La disoccupazione.

Il tasso di disoccupazione nel 1989 (11,9 per cento) ha subito una lieve flessione rispetto all'anno precedente; si notano infatti segni di ridimensionamento del numero di persone in cerca di occupazione.

Tuttavia, la disoccupazione resta sempre elevata e rappresenta un'ampia quota della popolazione attiva. Essa comprende aggregati diversi, con una "intensità di bisogno" nella ricerca di lavoro differenziata. Man mano che ci si allontana dai nuclei "centrali" - in genere identificati con i capifamiglia maschi e femmine - il grado di bisogno si sfuma e le azioni di ricerca diminuiscono.

Il tasso generico di disoccupazione è divenuto, negli anni ottanta, sempre più un indicatore del grado di disponibilità a svolgere un lavoro. Esso dunque risulta inadeguato a misurare dal punto di vista economico l'eccedenza dell'offerta rispetto alla domanda di lavoro.

La diversa valenza degli aggregati, che rientrano nel complesso delle persone in cerca di lavoro, è evidenziata dalla Tav. 3.3.1. Se ci si limita a considerare l'aggregato comprendente coloro che hanno perso un lavoro e i giovani che escono dalla scuola, il tasso di disoccupazione nell'88 si riduce all'8,1 per cento, rispetto a quello generico del 12 per cento. Se si prendono in considerazione solo i disoccupati già occupati

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola n. 3.3.1

DISOCCUPAZIONE - 1988

Tassi specifici di disoccupazione

	<u>MASCHI</u>	<u>FEMMINE</u>	<u>TOTALE</u>
- <u>generico</u> :	8,1	18,8	12,0
- <u>per condizione</u> :			
disoccupati e in cerca di prima occupazione	6,5	10,9	8,1
disoccupati in cerca di prima occupazione	2,0	2,6	2,2
altri	4,5	8,2	5,9
	1,6	7,9	3,9
- <u>per area</u> :			
Nord	4,0	11,3	6,9
Centro	6,2	16,2	9,9
Mezzogiorno	14,5	32,7	20,6
- <u>per età</u> :			
14-29 anni	21,7	34,5	27,4
30 anni e oltre	3,0	9,0	5,0
- <u>per titolo di studio</u> :			
nessun titolo di studio	6,1	12,8	8,3
licenza media inf.	9,5	22,0	13,9
diploma media sup.	10,1	22,6	15,6
laurea	3,2	8,5	5,3

Fonte: ISTAT - Rilevazione delle forze di lavoro.

maschi, il tasso di disoccupazione (2 per cento nel 1988) risulta meno che frizionale. Al contrario situazioni di particolare gravità sono evidenziate dal tasso generico femminile (18,8 per cento) e dallo squilibrio delle aree meridionali (20,6 per cento).

I tassi di disoccupazione raggiunti nel Mezzogiorno sono lo specchio del dualismo dell'economia italiana e meritano diversità di interpretazione e di politiche.

Si tratta in questo caso di insufficienza di occasioni di lavoro per carenza di capacità produttiva. Il fenomeno può essere amplificato dai mutamenti sociali che incidono sulla propensione al lavoro, ma l'entità dei tassi specifici di disoccupazione in alcuni segmenti della popolazione attiva è il sintomo di uno squilibrio che va oltre il mercato del lavoro.

3.4 La politica del lavoro

La politica del lavoro negli ultimi anni è stata impegnata a fronteggiare l'emergenza economica e sociale proveniente dagli elevati tassi di disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno e dalle ristrutturazioni e riorganizzazioni produttive concentrate nel Centro-Nord.

Nella fase attuale, in coincidenza con l'esaurimento del ciclo dei processi di ristrutturazione (diminuzione tendenziale della CIG, ripresa del turnover nell'industria) e con la necessaria riflessione sulla politica di job creation, si riconosce l'esigenza di una nuova strategia di intervento, che superi la frammentarietà dei provvedimenti e unifichi in un disegno progettuale le politiche per l'intero ciclo di vita individuale (scuola-lavoro-pensione).

La politica del lavoro si pone, quindi, sempre più in un'ottica

di medio periodo e nella prospettiva della integrazione europea.

La coesione sociale è infatti uno degli obiettivi posti dall'Atto Unico Europeo che prevede una "armonizzazione del progresso e delle condizioni di vita e di lavoro". Vanno in questa direzione gli interventi, già messi in atto nell'ambito della Comunità, in favore delle zone meno sviluppate, la lotta contro la disoccupazione strutturale e la carenza di professionalità.

Tenuto conto che la libera circolazione delle persone è uno degli obiettivi dell'unità europea già largamente conseguiti nei decenni passati, l'attenzione è rivolta ad armonizzare le politiche formative ed istituzionali e a garantire con programmi adeguati la liberalizzazione del lavoro autonomo in misura corrispondente a quanto già attuato per i lavori subordinati.

In un'ottica di allineamento delle normative sul lavoro con gli altri paesi europei e considerata la trasformazione in atto del mercato del lavoro italiano sono stati presentati disegni di legge tesi a regolare i flussi di immigrazione extra-europea nel nostro Paese, e a riformare la Cassa Integrazione Guadagni.

Tale allargata prospettiva non può che ricollegarsi all'ampia normativa adottata nell'ultimo decennio, riconducibile ai due settori dell'economia: privato e pubblico.

Nel settore privato, le politiche del lavoro sono state dirette al raggiungimento di due obiettivi: a) la creazione di nuova occupazione e b) la maggiore flessibilità del fattore lavoro.

a) Le politiche cosiddette di job creation sono state numerose nel corso dell'ultimo quinquennio e rivolte soprattutto alle aree meridionali. Nella maggior parte dei casi hanno goduto di rilevanti incentivi finanziari a carico del bilancio dello Stato e hanno teso a promuovere

l'imprenditorialità così da sostenere lo sviluppo e aumentare l'occupazione.

- b) L'introduzione, dal 1983, di nuove forme di rapporto di lavoro si è rivelata molto funzionale all'incontro della domanda con l'offerta di lavoro. I risultati dei contratti di formazione-lavoro, in termini di flusso di nuova occupazione giovanile, sono stati soddisfacenti (Tav. 3.4.1). Gli effetti si sono concentrati nel Centro-Nord dove esisteva un potenziale di espansione della domanda di lavoro connesso allo sviluppo produttivo. Nel Mezzogiorno sono stati solo marginalmente utilizzati sia perchè meno vantaggiosi rispetto ad altre forme di sgravi contributivi, sia per la forte presenza del lavoro irregolare.

I contratti part-time, diretti ad un segmento particolare della popolazione attiva, la manodopera femminile impiegata nel terziario, hanno prodotto effetti limitati a questo ambito (Tav. 3.4.2).

Nel settore pubblico sono state introdotte importanti innovazioni attinenti la determinazione dei fabbisogni occupazionali e coerenti con il processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione.

Dalla metà degli anni ottanta le esigenze di finanza pubblica e di contenimento della spesa per il personale sono state temperate da quelle tese a soddisfare, anche a livello qualitativo, la crescente domanda di servizi. La necessità, dunque, di concentrare le risorse umane disponibili nei settori strategici ha indotto a provvedimenti tesi a redistribuire il personale esistente.

Con provvedimenti successivi si addiende ad una nuova procedura di determinazione dei fabbisogni, le cui fasi si possono così riassumere:

- blocco delle assunzioni;
- definizione dei carichi funzionali;
- confronto con le dotazioni organiche esistenti;

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola n. 3.4.1

EFFETTO DEI PROVVEDIMENTI DI POLITICA DEL LAVORO
lavoratori assunti (in valori assoluti)

	Contratti di formazione e lavoro			
	1985	1986	1987	1988
Lavoratori avviati:	108.434	229.384	402.856	493.643
. Maschi	65.076	137.501	241.641	293.220
. Femmine	43.358	91.734	161.215	200.423
Settori:				
. Agricoltura operai	328	780	2.018	2.028
impiegati	130	267	644	1.131
. Industria operai	52.018	107.401	178.401	222.808
impiegati	13.776	32.945	56.066	66.813
. Servizi operai	18.200	40.201	84.277	104.885
impiegati	23.982	47.790	81.450	95.978
Imprese:				
fino a 49 dipendenti	76.102	165.014	285.973	347.106
da 50 a 249 dipendenti	21.498	42.488	75.710	92.263
da 250 a 499 dipendenti	5.248	11.694	23.254	30.440
d'oltre 500 dipendenti	5.586	10.188	17.919	23.834
Aree:				
Centro-Nord	108.434	211.140	369.544	449.170
Mezzogiorno	7.445	18.244	33.312	44.473

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola n. 3.4.2

EFFETTO DEI PROVVEDIMENTI DI POLITICA DEL LAVORO
lavoratori assunti (in valori assoluti)

	Contratti part-time			
	1985	1986	1987	1988
<u>Lavoratori interessati:</u>	111.198	108.105	142.692	161.307
. Maschi	25.649	26.129	36.193	42.301
. Femmine	85.549	81.976	106.499	119.006
<u>Settori:</u>				
. Agricoltura operai	-	-	-	3
impiegati	152	105	173	130
. Industria operai	17.179	17.312	23.515	24.798
impiegati	12.641	12.618	15.329	15.447
. Servizi operai	42.929	43.599	61.067	74.374
impiegati	38.297	34.471	42.608	46.555
<u>Imprese:</u>				
fino a 49 dipendenti	84.130	75.098	103.730	115.684
da 5 a 249 dipendenti	17.362	19.320	23.540	25.025
da 250 a 499 dipendenti	3.849	8.380	9.342	11.161
d'oltre 500 dipendenti	5.857	5.406	6.080	9.437
<u>Aree:</u>				
Centro-Nord	104.334	98.507	131.327	146.872
Mezzogiorno	6.864	9.598	11.365	14.435

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- manifestazione di carenze e esigenze;
- attivazione di processi di mobilità;
- richiesta di nuove assunzioni nell'ambito di una parziale sostituzione del turn-over.

Nel 1989 a seguito dell'approvazione della legge 554/88 di accompagnamento della finanziaria per il 1989, e dei vari decreti di attuazione della mobilità, introdotta nel 1988, si è proceduto ad una prima applicazione concreta.

Le finalità di risparmio sui conti pubblici sono state d'altra parte perseguite con la fissazione di un tasso di sostituzione del turn-over limitato al 10 per cento delle uscite per l'Amministrazione pubblica e 25 per cento per gli Enti locali, con un risparmio sulla spesa del personale del 1990 di 700 miliardi.

La flessibilità di gestione delle risorse umane è infine stata assicurata dall'introduzione anche nel settore pubblico del contratto part-time e del contratto a termine per particolari progetti obiettivo.

La redistribuzione del personale fra i vari servizi della pubblica amministrazione è assicurata dall'avvio dei processi di mobilità del personale. Nel corso del 1989 sono stati attivati flussi per 12 mila dipendenti.

Tutte queste politiche dirette soprattutto al controllo quantitativo dell'occupazione pubblica, potranno determinare nel medio periodo effetti qualitativi di trasformazione dell'occupazione, da valutare anche in relazione alla politica di formazione professionale.

3.5 Retribuzioni e costo del lavoro

Per il 1989 si stima una crescita delle retribuzioni lorde per dipendente dell'intera economia di circa l'8 per cento in termini nominali (si veda tav. 3.5.1), in sintonia con la dinamica discendente degli anni ottanta.

Anche la crescita reale (1,6 per cento circa), di poco superiore a quanto prefissato dalle linee programmatiche, è molto più contenuta di quella realizzata nel biennio 1987-88, quando i guadagni lordi reali per i lavoratori dipendenti sono stati in media pari al 4 per cento.

Questa tendenza appare collegata con la ripresa dell'inflazione registrata fra novembre e giugno: il grado di protezione offerto dal meccanismo della scala mobile, tendenzialmente decrescente, la sterilizzazione, nella misura dello 0,5 per cento, dell'indice sindacale dall'aumento dell'IVA operata nel gennaio di quest'anno, in assenza di una piena stagione contrattuale, pubblica e privata, determinano un adeguamento retribuzioni-prezzi che, pur restando positivo, (per effetto di altri automatismi, premi di produttività etc.), risulta attenuato.

Infatti nell'anno precedente, a fronte di un tasso di inflazione pari al 5 per cento, le retribuzioni unitarie per l'insieme dell'economia hanno conseguito un aumento pari all'8,4 per cento. Tali andamenti sono molto differenziati settorialmente: intorno al 7 per cento per l'agricoltura e l'industria, all'8,3 per cento per i servizi destinabili alla vendita (in media per il settore privato 7,6 per cento) ed al 10,5 per cento per la Pubblica Amministrazione.

Ad una analisi di medio periodo, questi risultati, che mostrano la forte dinamica delle retribuzioni pubbliche, appaiono smussati.

Nel triennio 1982-85 il settore privato ha fatto registrare un

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola n. 3.5.1

RETRIBUZIONI LORDE PER DIPENDENTE NELL'INTERA ECONOMIA
(valori assoluti in migliaia di lire)

	Retribuzioni lorde		Indice	Unità
	monetarie	reali	prezzi consu- mo famiglie operai-imp.	lavoro dip. (migliaia)
1980	8.742	8.742	100.0	15.409
1981	10.835	9.128	118.7	15.301
1982	12.490	9.050	138.0	15.337
1983	14.372	9.051	158.8	15.210
1984	16.159	9.202	175.6	15.138
1985	17.727	9.296	190.7	15.404
1986	18.832	9.309	202.3	15.473
1987	20.695	9.780	211.6	15.538
1988	22.434	10.097	222.2	15.781
1989 (a)	24.229	10.258	236.2	15.923

Indici 1980 = 100

1981	123.9	104.4	118.7	99.3
1982	142.9	103.5	138.0	99.5
1983	164.4	103.5	158.8	98.7
1984	184.8	105.3	175.6	98.6
1985	202.8	106.3	190.7	100.0
1986	215.4	106.5	202.3	100.4
1987	236.7	111.9	211.6	100.8
1988	256.6	115.5	222.2	102.4
1989 (a)	277.2	117.4	236.2	103.3

Variazioni % annue

1980-81	23.9	4.4	18.7	-0.7
1981-82	15.3	-0.9	16.3	0.2
1982-83	13.1	-	15.1	-0.8
1983-84	12.4	1.7	10.6	-0.1
1984-85	9.7	1.0	8.6	1.4
1985-86	6.2	0.2	6.1	0.4
1986-87	9.9	5.1	4.6	0.4
1987-88	8.4	3.2	5.0	1.6
1988-89 (a)	8.0	1.6	6.3	0.9

FONTE: Relazione Generale sulla situazione economica del Paese.

a) Stime di preconsuntivo - Ministero Bilancio e Programmazione Economica.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

aumento medio annuo più elevato di quello della Pubblica Amministrazione, (si veda tav. 3.5.2.), mentre nel triennio successivo l'entrata in vigore dei contratti pubblici capovolge la situazione.

Tuttavia, considerando l'arco completo degli anni ottanta, le retribuzioni dei pubblici dipendenti, pur aumentando a tassi medi annui superiori di circa un punto percentuale a quelli delle retribuzioni degli altri lavoratori, non recuperano l'intero differenziale di crescita annua degli anni settanta: 1,3 punti percentuali a favore del settore privato.

Per quanto riguarda il costo del lavoro per dipendente, l'aumentata pressione contributiva, in particolare nell'industria, comunque generalizzata a tutto il settore privato, ha allargato la forbice tra costo e retribuzione.

Nel periodo 1970-80, la retribuzione lorda dell'industria in senso stretto è aumentata a tassi superiori a quelli del costo del lavoro, mentre negli anni ottanta è il costo a crescere a tassi più elevati.

Anche per l'insieme dell'economia, seppure in misura ridotta rispetto all'industria, si hanno gli stessi andamenti.

I provvedimenti presi dal Governo all'inizio dell'anno in corso, tenendo conto della fase positiva attraversata dalle imprese e dei fabbisogni della finanza pubblica, stabiliscono un ulteriore aumento dei contributi sociali a loro carico (pur se in parte limitato al 1989).

Si stima quindi che il costo del lavoro per dipendente aumenterà nel 1989 del 9 per cento, realizzando un divario di un punto percentuale con la retribuzione.

Tale divario sarà più largo per il settore privato (1,3 punti percentuali) e per l'industria in senso stretto.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola n. 3.5.2

REDDITI INTERNI DA LAVORO DIPENDENTE

1982	1985	1988	1982-85	1985-88
			variaz. % medie annue	

Costo del lavoro
per dipendente
(migliaia di lire correnti)

Agricoltura	9.307	13.939	16.476	14,4	5,7
Industria in senso stretto	17.492	26.212	32.859	14,4	7,8
Costruzioni	14.502	19.384	24.671	10,2	8,4
Servizi destinabili alla vendita	17.782	24.648	31.058	11,5	8,0
Settore privato	16.328	23.380	29.450	12,7	8,0
P.A.	19.487	27.424	36.324	12,1	9,8
Totale Intera Economia	17.008	24.283	31.017	12,6	8,5

Retribuzione lorda
per dipendente
(migliaia di lire correnti)

Agricoltura	8.843	12.881	15.296	13,4	5,9
Industria in senso stretto	12.511	18.485	22.818	13,9	7,3
Costruzioni	10.568	14.670	18.269	11,6	7,6
Servizi destinabili alla vendita	12.586	17.650	22.041	11,9	7,7
Settore privato	11.858	16.980	21.096	12,7	7,5
P.A.	14.789	20.325	26.972	11,2	9,9
Totale Intera Economia	12.490	17.727	22.434	12,4	8,2

Unità di lavoro
dipendenti (migliaia)

Agricoltura	848	784	743	-2,6	-1,8
Industria in senso stretto	4.957	4.474	4.470	-3,4	-
Costruzioni	1.248	1.141	1.089	-2,9	-1,5
Servizi destinabili alla vendita	4.473	4.967	5.283	3,6	2,1
Settore privato	12.034	11.965	12.188	-0,2	0,6
P.A.	3.303	3.439	3.593	1,4	1,5
Totale Intera Economia	15.337	15.404	15.781	0,1	0,8

In quest'ultima, tuttavia, la performance della produttività dovrebbe, anche nel 1989, compensare gli aumenti del costo del lavoro, portando il CLUP (costo del lavoro per unità di prodotto) al 5,5 per cento circa.

Se la dinamica dei prezzi relativi industriali continuerà ad essere inferiore a quella del CLUP, come nel 1988 (tav. 3.5.3), si ridurranno i margini di profitto per le imprese, avendo queste ultime scelto tale via (e non l'aumento dei prezzi) per rimanere sul mercato.

Infatti resta pur sempre positivo nel periodo 1980-88 l'andamento dei profitti, con un profilo nettamente migliore di quello del decennio precedente.

Tuttavia, considerando l'intero settore privato, la riduzione del margine di profitto, registrata negli ultimi due anni, desta, nell'ambito di una congiuntura positiva, qualche preoccupazione, stante il significato prociclico, che normalmente riveste questo fenomeno.

Il rischio è che si riduca lo stimolo ad operare quegli investimenti estensivi che caratterizzano l'attuale fase produttiva.

Peraltro, altre indicazioni congiunturali, fra cui l'andamento positivo della contrattazione aziendale nell'industria, inducono a ritenere che la condizione delle imprese sia ancora nell'insieme molto soddisfacente.

3.6 Le relazioni sindacali

Nel 1989, le parti sociali, superato lo scoglio della disdetta dell'accordo sulla scala mobile (prorogato di un anno a partire dalla scadenza prevista per il prossimo dicembre) sembrano interessate a mantenere l'attuale clima distensivo, utile per governare la delicata fase

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola n. 3.5.3

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

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Retribuzioni lorde per dipendente (a)	16,6	14,5	10,7	6,5	8,4	7,0
Retribuzioni lorde per dipendente in termini reali (b)	1,3	3,5	2,0	0,4	3,6	1,9
Costo del lavoro per dipendente	17,2	14,8	11,4	7,1	8,5	7,9
Prodotto per addetto (c)	4,5	9,0	4,2	2,8	5,0	4,1
Costo del lavoro per unità di prodotto	12,1	5,3	6,9	4,2	3,3	3,7
Deflatore del valore aggiunto al costo dei fattori	11,3	9,3	8,2	5,2	4,0	3,2
Profitti per unità di prodotto (d)	-0,7	3,8	1,2	1,0	0,7	-0,5

(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

FONTE: Relazione Generale sulla situazione economica del Paese.

congiunturale.

Mentre infatti sta procedendo la "trattativa per le nuove relazioni industriali", a livello d'impresa sempre più si collegano gli aumenti retributivi alle performances aziendali, con l'indicazione di linee-guida per l'evoluzione futura dei redditi dei lavoratori.

Nel settore pubblico, invece, ove la conflittualità torna ad aumentare, allo svolgersi regolare della contrattazione ex lege 93/1983, si contrappone l'inquieto comportamento dei movimenti sindacali di base, solo in parte frenato dall'introduzione recente di norme restrittive in materia di rappresentatività, in attesa della definizione della legge di regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Tuttavia, si diffondono anche nella Pubblica Amministrazione, in misura crescente, istituti destinati ad aumentare l'efficienza dei servizi, collegandola alle prestazioni dei lavoratori.

Sarà fondamentale comunque il rispetto delle compatibilità economiche fissate dal Governo, in relazione sia agli effetti diretti degli oneri contrattuali sulla finanza pubblica, sia alle rincorse salariali che si possono innescare nel settore privato, nella fase in cui si appresta a rinnovare i maggiori contratti.

3.6.1 La contrattazione nell'industria

Con l'accordo interconfederale, sottoscritto il 18 dicembre 1988, per il rinnovo dei contratti di formazione-lavoro, le imprese ed i sindacati hanno aperto una nuova stagione di relazioni industriali.

Già negli anni più recenti sono stati visibili gli effetti positivi di una ridotta conflittualità: una contrattazione diretta a

migliorare le condizioni di lavoro ed attenta alle nuove esigenze produttive delle aziende; richieste salariali in linea con i guadagni di produttività; una lenta ma continua diffusione dei salari di flessibilità.

Ma l'accordo sui contratti di formazione-lavoro ha dato una spinta notevole alla riapertura ai massimi livelli del dialogo fra le parti sociali (dialogo reso difficile a partire dal 1985 per i contrasti sulla riforma della scala mobile).

Ha potuto, così, prendere il via nel febbraio di quest'anno la trattativa per "le nuove relazioni industriali", in cui sono in discussione una serie di temi fondamentali: la formazione (per la quale si è già raggiunto un altro importante accordo nel settembre 1989), i diritti di informazione, le procedure di raffreddamento dei conflitti, la composizione ed il funzionamento delle rappresentanze sindacali in azienda, la struttura della contrattazione.

L'obiettivo comune ad entrambe le parti è di stabilizzare le relazioni sindacali a tutti i livelli, al fine di renderle più rispondenti alle esigenze di una crescita equilibrata del sistema industriale, al miglioramento della qualità del lavoro, allo sviluppo dell'occupazione, anche nella prospettiva dell'unificazione europea.

Questa volontà univoca di mantenere un clima disteso e proficuo per la risoluzione dei problemi è stata poi determinante nell'indurre la Confindustria a non disdire l'accordo sulla scala mobile, come inizialmente minacciato, prorogandone la validità a tutto il 1990.

Da parte sindacale, alla soddisfazione legata al significato "politico" che riveste l'intangibilità della scala mobile agli occhi dei lavoratori, si risponde con l'impegno ad inserire nel negoziato avviato sulle relazioni industriali anche il tema del costo del lavoro, in particolare la sua struttura e dinamica.

Le parti sociali quindi si avviano a rinnovare i principali contratti, che scadono a fine anno, consapevoli che il fondamentale problema sul tappeto è la salvaguardia della competitività delle imprese. Tale obiettivo va perseguito sia con comportamenti salariali coerenti, sia con interventi diretti a salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzioni nette ed a contenere la crescita del costo del lavoro.

A questo riguardo, si segnalano l'accordo Governo-Sindacati del 26 gennaio 1989 recepito nel Decreto Legge 69/1989, cvt. L.154/1989 volto a ridurre, attraverso il recupero del fiscal drag, la pressione fiscale sui redditi da lavoro ed i provvedimenti tesi a contemperare le esigenze di equilibrio delle gestioni previdenziali ed in generale della finanza pubblica con quelle di alleggerimento della struttura del costo del lavoro.

D'altra parte il divario crescente fra le entrate contributive e la spesa sociale potrà ridursi allineando l'apporto del lavoro autonomo, le cui aliquote sono minori, a quello del lavoro dipendente, e accrescendo i controlli sull'acquisizione dei contributi in genere.

Occorre inoltre tener conto della parificazione del trattamento di fine rapporto fra operai e impiegati che, a partire dal 1990, inciderà, pur se in misura ridotta, sul costo del lavoro.

Per quanto attiene invece i comportamenti salariali, se da una parte appare definita la cornice di fondo entro cui si svolgeranno i nuovi contratti, dall'altra si esplicano gli effetti dell'introduzione crescente del salario flessibile attraverso la contrattazione aziendale.

La diffusione di questo tipo di accordi, a partire dal settore della grande distribuzione a quello meccanico, siderurgico e tessile, coinvolgendo, tra le altre, imprese quali FIAT, OLIVETTI, ZANUSSI, oltre a quelle IRI, ha infatti caratterizzato i contratti integrativi della stagione in corso. Il numero dei lavoratori interessati al salario

flessibile è di conseguenza aumentato notevolmente, raggiungendo, secondo alcune indagini, le 400 mila unità. La quota di retribuzione legata ai risultati aziendali è al momento minima, ma, in rapporto ai nuovi incrementi, rappresenta una parte molto consistente, destinata comunque ad aumentare.

L'espansione dei contratti di gain-sharing, pur se caratterizzati da un' ampia varietà degli indicatori scelti come parametri cui collegare la quota flessibile delle retribuzioni, sta a segnalare una possibile via per migliorare i redditi e difendere l'occupazione, che superi una politica di rivendicazioni immediate, tenendo conto delle determinanti di medio periodo.

Il miglioramento dell'efficienza produttiva, quale risultato di un maggiore coinvolgimento dei lavoratori, rende tangibile l'esistenza di un interesse comune tra impresa e dipendenti, attenuando quindi l'insorgere di eventuali conflitti e preparando il terreno ad una più estesa partecipazione dei lavoratori nell'impresa.

Queste sono del resto le linee guida provenienti dalle autorità comunitarie europee che collocano tra gli obiettivi prioritari in vista del 1992 la promozione di forme partecipative nella conduzione delle relazioni industriali.

3.6.2. contrattazione nel pubblico impiego

Concluso lo scorso anno il contratto della Scuola, la contrattazione nel pubblico impiego per il triennio 1988-90 è proseguita nel corso del 1989 con la sigla dei contratti per i comparti degli Enti Pubblici (80.000 dipendenti) e dei Ministeri (250.000 dipendenti), mentre sono in

corso le trattative per il comparto degli Enti Locali (650.000 dipendenti).

Restano da avviare le negoziazioni per i comparti della Sanità, degli Enti di Ricerca, delle Aziende Autonome, dell'Università, che il Governo intende chiudere entro l'anno in corso.

Tra gli elementi di novità della tornata contrattuale in corso si segnala anzitutto, nel metodo, la semplificazione della trattativa ottenuta selezionando le organizzazioni sindacali abilitate al negoziato, sulla base delle soglie di rappresentatività predeterminate, introdotte con l'accordo intercompartimentale 1988-90 (D.P.R. 395/88) e successivamente disciplinate con la circolare del Ministro per la Funzione Pubblica del 28 ottobre 1988.

Quanto ai contenuti, un primo aspetto riguarda i protocolli d'intesa sul funzionamento dei servizi pubblici essenziali.

Tali accordi tendono, secondo quanto stabilito nell'accordo intercompartimentale ed anticipando, comunque, la normativa sulla disciplina del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali in discussione al Parlamento, a garantire che la prestazione di servizi giudicati fondamentali non venga compromessa dalle normali vicende dei conflitti di lavoro.

Altro elemento di novità è un esplicito richiamo ad un miglioramento del servizio all'utenza, con la realizzazione di una serie di iniziative, che vanno da modifiche negli orari di sportello alla istituzionalizzazione di contatti fra P.A., organizzazioni sindacali ed associazioni degli utenti.

Su questo punto, mentre è da sottolineare l'attenzione riservata ad un tema la cui importanza viene sempre più acutamente percepita dall'opinione pubblica, è necessaria la consapevolezza che i risultati si potranno vedere con pienezza quando l'orientamento all'utenza si trasforme-

rà da enunciazione o da singolo adempimento in filosofia gestionale. In questo ambito va segnalata la recentissima circolare del Ministro per la Funzione Pubblica del 5 agosto 1989, "Iniziative volte ad agevolare il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini".

Anche la mobilità, le cui forme di incentivazione sono disciplinate dai contratti, potrà assumere, una volta assimilata dalle amministrazioni e dai dipendenti, un ruolo non secondario nella gestione dei flussi di personale e delle attese dei singoli.

I benefici dell'iniziativa in termini di razionalizzazione nell'impiego delle risorse esistenti appaiono rilevanti, soprattutto nel medio periodo.

Ultimo punto di grande rilevanza potenziale è l'ampliamento dello spazio della "retribuzione-risultato", vale a dire della quota di retribuzione collegata ad indicatori di prestazione.

In misura ridotta tali forme erano già previste nei precedenti contratti anche se fino a questo momento non hanno dato buona prova, sia per l'esiguità delle somme utilizzabili che per le modalità di attribuzione adottate.

Le accresciute risorse messe a disposizione questa volta, offrono alla P.A. l'opportunità di cogliere risultati significativi attraverso l'attivazione di meccanismi di incentivazione dall'efficacia motivante meno incerta.

Per quanto attiene infine agli aspetti economici, le aperture contenute nei contratti sono complessivamente in linea con le indicazioni della manovra espresse nel Documento di programmazione economico-finanziaria. In tale documento è previsto, oltre ad un aumento delle retribuzioni lorde pro-capite dei pubblici dipendenti pari all'1 per cento al di sopra dell'inflazione programmata per gli anni di vigenza contrattuale 1988-90,

di destinare un ulteriore 0,5 per cento alla incentivazione di forme retributive legate al risultato ed al miglioramento dei servizi prestati (ad esempio, apertura pomeridiana degli uffici).

Nello stesso tempo, tutti i costi retributivi dovranno essere programmati ed assorbiti nei contratti, senza dar luogo a successive dilatazioni della spesa come avveniva nel passato.

Il Governo è impegnato, nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie, oltre che a rendere operanti i nuovi strumenti previsti dai contratti, a portare avanti ulteriori interventi, sia amministrativi che legislativi. In sintonia con le politiche del lavoro previste per il settore pubblico, si tende a riordinare l'intera materia del pubblico impiego, razionalizzando la quantità delle prestazioni offerte ed elevandone la qualità, secondo quanto deliberato nella direttiva del Consiglio dei Ministri nella seduta del 23 marzo 1989.

L'accresciuta efficienza dei servizi pubblici sarà così in grado di tradursi in un miglioramento della produttività del sistema e della competitività delle imprese.

3.7 La politica dei redditi

L'obiettivo del Governo di perseguire lo sviluppo equilibrato del reddito e dell'occupazione in una Europa integrata ed in un contesto non inflazionistico, potrà essere raggiunto con maggior successo adottando politiche adeguate di programmazione, che tengano conto dei nodi strutturali, sottostanti al gioco delle variabili economiche.

La dinamica dei costi e prezzi, distinta per grandi settori, dimostra come negli anni '80 il controllo dell'inflazione sia divenuto sempre più un problema legato a fattori strutturali (tav. 3.7.1).

Mentre nel decennio precedente gli impulsi di origine esterna

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

COSTO DEL LAVORO, PRODUTTIVITA' PREZZI
(variazioni percentuali medie annue)

	Agricoltura		Industria		Servizi		Totale	
	1970-80	1980-88	1970-80	1980-88	1970-80	1980-88	1970-80	1980-88
Costo del lavoro (1)	22,5	13,2	18,7	14,9	17,4	14,2	18,4	12,7
Produttività (2)	3,3	3,7	3,5	3,9	1,3	-0,1	2,7	1,5
Prezzi (3)	14,5	8,3	14,6	10,8	16,1	13,9	15,4	10,9
Prezzi al consumo (4)							14,0	10,5

Fonte: ISTAT - Contabilità Nazionale

Note:

- (1) per dipendente
- (2) prodotto per addetto, a prezzi costanti 1980, espresso in unità di lavoro
- (3) deflatore del valore aggiunto
- (4) indice dei prezzi al consumo famiglie operai e impiegati

sono stati inflazionistici, pur se amplificati da alcune caratteristiche del mercato interno, negli anni '80 essi hanno cambiato segno, contribuendo, insieme alle mutate condizioni economiche e sociali, al rallentamento dei prezzi.

Il periodo è caratterizzato da una crescita più contenuta sia dei redditi che della produttività, ma nettamente differenziata tra industria e servizi.

La prima, ristrutturandosi e contraendo fortemente gli organici, ha guadagnato produttività e compensato così gli aumenti salariali.

I secondi hanno continuato ad espandere l'occupazione, ma riducendo la produttività, che non è stata quindi in grado di correggere adeguatamente la dinamica vivace dei salari del settore.

Ne è in sostanza derivato un notevole impatto inflazionistico sul sistema complessivo dei prezzi.

Questi andamenti sono in parte la conseguenza delle contrapposte performances di occupazione espresse dai due settori ed anche, in particolare per quanto attiene i servizi pubblici, dalle obiettive difficoltà di misurazione del prodotto per addetto.

Tuttavia la diminuzione della produttività registrata dal terziario (pur temperata nelle tendenze più recenti) è un fenomeno che non rientra nelle esperienze attuali degli altri Paesi industrializzati. Esso indica la presenza di problemi strutturali che condizionano la qualità e l'efficienza dei servizi, pubblici e privati, riducendo lo sviluppo tendenziale del Paese, pregiudicando anche nel lungo periodo la stessa dinamica occupazionale.

Su questi problemi si è arrestato dunque il processo di rientro dell'inflazione degli anni ottanta.

Se i servizi, quale settore in espansione e protetto dalla concorrenza, hanno aumentato le remunerazioni al fattore lavoro senza un corrispondente miglioramento della produttività, essi hanno di fatto posto un vincolo, con gli alti prezzi praticati, all'efficienza del sistema. I lavoratori del terziario hanno beneficiato quindi dei guadagni di produttività provenienti da altri settori - costretti, per competere sui mercati internazionali, a mantenere una combinazione produttiva coerente - favorendo conflitti e rincorse salariali, destinati a propagare ulteriormente l'inflazione.

Considerando che il costo del lavoro italiano, in termini assoluti allineato a quello dei Paesi concorrenti, risulta invece molto elevato in rapporto alla produttività e che l'attuale politica del cambio non consente di operare forti aggiustamenti (come negli anni settanta), si pone l'esigenza di prevedere una crescita dei redditi in linea con la dinamica della produttività.

In questo ambito il tasso di inflazione programmata, quale stima dei prezzi compatibili con obiettivi di sviluppo equilibrato, potrà essere un punto di riferimento di medio periodo cui rapportare una politica salariale che, pur essendo coerente nel premiare l'efficienza, non dia luogo ad una distribuzione meccanica dei guadagni, al fine di evitare distorsioni socialmente inique.

D'altra parte dovrà essere perseguito il recupero di produttività del terziario, reso ancora più urgente dalla prossima integrazione europea che ne ridurrà il grado di protezione dalla concorrenza.

La ripresa degli investimenti, in atto da qualche anno, sta dando i suoi frutti, anche in termini di allargamento della base produttiva e di creazione di posti di lavoro.

Non controllare i fattori interni di inflazione potrebbe compro-

mettere il mantenimento del circolo virtuoso crescita-investimenti-occupazione e prospettare al contrario il ritorno alla spirale prezzi-salari degli anni settanta.

4

LA FINANZA PUBBLICA E LA POLITICA TARIFFARIA

PAGINA BIANCA

4.1 L'evoluzione della finanza pubblica e la manovra per il 1989

Nel 1989 il fabbisogno di cassa del settore statale si stima pari a 130.000 miliardi circa, valore superiore a quello registrato nel 1988 e a quelli indicati come obiettivo nei documenti finanziari dello scorso anno.

Sulle ragioni dello scostamento ci si è già soffermati, prima nella Relazione sull'andamento dell'economia e aggiornamento delle previsioni per il 1989 che il Ministro del Bilancio ha presentato al Parlamento lo scorso mese di febbraio, poi nel Documento di programmazione economico-finanziaria di maggio.

Gli scostamenti, ampiamente determinati dalle maggiori spese per interessi, confermano comunque il sussistere di una pressione alla lievitazione delle altre spese. La lievitazione delle spese complessive è compensata solo in parte dallo sviluppo, pur sostenuto, delle entrate.

4.1.1. Confronto con i paesi sviluppati

Un confronto, sia pure rapido, con i risultati conseguiti dagli altri principali paesi industrializzati nell'ambito omogeneo dei conti delle amministrazioni pubbliche (contabilità nazionale), permette di cogliere le diverse dinamiche alla base dell'andamento della finanza pubblica nei vari paesi.

L'evoluzione degli ultimi anni evidenzia, da un lato, un ulteriore rafforzamento dello stato di salute della finanza pubblica per il Giappone e il Regno Unito, e, dall'altro, un rinnovato impegno nel porre in essere politiche di aggiustamento strutturale di bilancio, in quelle economie in cui persiste la necessità di un riequilibrio dei conti

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pubblici, con risultati tuttavia differenziati. A fronte di paesi in cui si realizza una sostanziale stabilizzazione della quota percentuale del deficit sul PIL, come per la Francia e gli Stati Uniti, si pongono paesi nei quali si riscontra un maggior controllo, come in Germania, dove si rileva nel 1989 un'inversione della tendenza al peggioramento in atto dal 1986 con un miglioramento di circa due punti della relativa quota sul PIL e, in l'Italia, al cui interno prosegue, sia pure rallentata, la tendenza al contenimento del deficit (tav. 4.1.1.).

Relativamente all'Italia il costo del servizio del debito continua ad essere il maggiore responsabile della dilatazione del disavanzo: al netto degli interessi la quota di indebitamento sul PIL si riduce in misura significativa, pur permanendo uno scarto sensibile con le altre economie. Infatti, anche se l'evoluzione degli ultimi anni evidenzia un sostanziale rispetto dell'obiettivo di riassorbimento del disavanzo primario entro il 1992, come indicato nel piano economico-finanziario, l'Italia rimane ancora l'unico dei principali paesi industrializzati a registrare un saldo pubblico negativo anche al netto degli interessi.

L'esame delle componenti sottostanti il conto evidenzia l'adozione di misure differenziate in entrata e spesa nei vari paesi. In tutte le economie il maggior ricorso al prelievo fiscale, accompagnato da una evoluzione favorevole del ciclo economico, fa registrare un aumento della pressione fiscale, ad eccezione del Regno Unito (tav. 4.1.2.). In Italia tale aumento raggiunge un punto percentuale, diminuendo ulteriormente lo scarto con il dato comunitario. In vista della totale integrazione dei mercati europei al 1992, il 1989 segna per l'Italia un ulteriore progresso della politica di armonizzazione fiscale nell'ambito dell'imposizione indiretta. E' infatti tale comparto a registrare l'incremento più sostenuto, accompagnato da una evoluzione favorevole, anche se inferiore, delle

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.1.1. - SALDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(In percentuale del PIL)

PAESI	1980	1985	1986	1987	1988	1989 (a)
A) Indebitamento netto						
Stati Uniti	-1.3	-3.3	-3.4	-2.3	-2.0	-2.0
Giappone	-4.4	-0.8	-1.0	0.6	1.3	1.8
CEE	-3.8	-5.2	-4.8	-4.3	-3.6	-3.0
Germania	-2.9	-1.1	-1.3	-1.8	-2.0	-0.3
Francia	0.0	-2.8	-2.9	-2.5	-1.6	-1.7
Regno Unito	-3.4	-2.7	-2.4	-1.5	0.8	1.7
Italia	-8.5	-12.6	-11.7	-11.2	-10.6	-10.4
B) Indebitamento netto al netto degli interessi						
Stati Uniti	0.0	-1.0	-1.2	-0.1	-0.3	0.6
Giappone	-1.3	3.7	3.5	5.0	5.7	6.3
CEE	-0.4	-0.2	0.2	0.5	1.2	1.8
Germania	-1.0	1.9	1.7	1.1	0.2	2.4
Francia	1.2	0.1	0.0	0.3	1.2	1.2
Regno Unito	1.3	2.2	2.1	2.8	4.8	5.1
Italia	-3.1	-4.6	-3.1	-3.2	-2.4	-1.4

(a) Previsione

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

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.1.2. - ENTRATE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(In percentuale del PIL)

PAESI	1980	1985	1986	1987	1988	1989 (a)
A) Entrate correnti totali						
Stati Uniti	31.3	31.7	31.7	32.5	32.2	32.5
Giappone	27.6	31.1	31.4	32.9	32.7	34.1
CEE	40.9	43.8	43.6	43.7	43.5	43.5
Germania	45.4	46.4	45.5	45.1	44.5	45.4
Francia	46.1	49.3	48.8	49.2	49.0	48.7
Regno Unito	39.8	41.5	40.7	39.8	39.5	38.9
Italia	33.1	38.2	39.2	39.6	40.2	41.2
B) Imposte dirette						
Stati Uniti	15.6	14.5	14.6	15.6	15.0	15.4
Giappone	10.8	12.1	12.3	12.9	13.0	12.8
CEE	11.3	12.4	12.2	12.4	12.4	12.4
Germania	12.7	12.5	12.3	12.2	12.1	12.4
Francia	8.4	9.2	9.4	9.5	9.3	9.3
Regno Unito	13.4	14.6	13.8	13.3	13.3	13.4
Italia	9.6	13.0	12.9	13.3	13.4	13.7
C) Imposte indirette						
Stati Uniti	7.8	8.3	8.2	8.1	8.0	7.9
Giappone	7.4	7.8	7.6	8.2	8.8	9.4
CEE	12.5	12.9	13.1	13.1	13.2	13.2
Germania	13.1	12.6	12.2	12.2	12.2	12.5
Francia	14.6	14.9	14.5	14.7	14.7	14.5
Regno Unito	15.8	16.0	16.6	16.4	16.4	16.0
Italia	8.6	9.0	9.1	9.6	10.1	10.6
D) Contributi sociali						
Stati Uniti	7.9	8.9	8.9	8.8	9.1	9.2
Giappone	7.3	8.3	8.4	8.6	8.6	8.7
CEE	13.7	14.6	14.6	14.6	14.5	14.4
Germania	16.8	17.5	17.5	17.5	17.4	17.2
Francia	19.6	21.1	20.8	20.9	20.8	21.0
Regno Unito	6.0	6.8	6.9	6.9	6.9	6.9
Italia	12.7	13.6	14.0	13.9	13.9	14.2

(a) Previsione

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

altri componenti il prelievo fiscale.

Dal lato della spesa l'azione di controllo fa sentire i suoi effetti anche sulla parte meno discrezionale della spesa, quella corrente, quasi ovunque (tav. 4.1.3.). Nell'ambito dell'area CEE tutte le economie registrano risultati effettivi, ad esclusione dell'Italia, al cui interno si osserva nel 1989 un'inversione nella tendenza alla stabilizzazione che era in atto dal 1986. Una relativa stabilità si riscontra invece per il Giappone e gli Stati Uniti.

Relativamente all'Italia l'azione promossa in materia di tagli di spesa non è riuscita a controbilanciare il crescente costo del servizio del debito: al lordo degli interessi la spesa corrente registra un aumento della quota percentuale sul PIL superiore al mezzo punto, mentre, al netto di tale posta, mantiene pressochè stabile tale quota. Per quanto riguarda gli altri paesi della CEE, la spesa al netto degli interessi presenta, al contrario, una riduzione della quota percentuale sul PIL, anche se meno marcata di quella al lordo di tale posta.

Delle altre componenti la spesa corrente all'interno dell'area comunitaria, si osserva una riduzione della quota sul PIL assorbita dai redditi da lavoro dipendente (compresi nei consumi collettivi) per la Germania e la Francia ed una relativa stabilità per il Regno Unito e l'Italia. Le erogazioni per la sicurezza sociale (comprese nei trasferimenti alle famiglie) mantengono il loro peso sul PIL in tutti i Paesi dell'area mentre prosegue nel Regno Unito la tendenza ad un loro ridimensionamento. Per l'Italia l'andamento rilevato comporta un lieve allentamento della forbice tra contributi e prestazioni sociali, ampliando sia pure di poco la quota di compartecipazione alla spesa da parte dei fruitori di tali prestazioni.

La spesa in conto capitale comprensiva degli investimenti diretti

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.1.3 - SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(In percentuale del PIL)

PAESI	1980	1985	1986	1987	1988	1989 (a)
A) Spese correnti totali						
Stati Uniti	30.8	34.9	35.1	34.8	34.2	34.4
Giappone	24.9	26.8	27.2	27.1	26.9	27.0
CEE	40.6	45.0	44.7	44.4	43.7	43.2
Germania	43.0	43.7	43.2	43.2	43.0	42.2
Francia	42.3	48.8	48.4	48.3	47.2	47.0
Regno Unito	40.3	42.0	41.2	39.8	37.8	36.2
Italia	37.6	45.1	46.0	46.0	46.1	46.8
B) Consumi collettivi						
Stati Uniti	17.6	20.4	20.6	20.4	19.8	19.8
Giappone	9.8	9.7	9.8	9.5	9.2	9.1
CEE	18.1	18.6	18.5	18.5	18.3	18.0
Germania	20.1	20.0	19.8	19.8	19.4	18.9
Francia	18.1	19.4	19.2	19.0	18.8	18.6
Regno Unito	21.3	20.9	21.1	20.6	20.0	19.5
Italia	14.6	16.3	16.2	16.9	17.1	17.2
C) Trasferimenti alle famiglie						
Stati Uniti	11.7	12.0	12.0	11.8	11.7	11.7
Giappone	10.5	11.0	11.3	11.7	11.8	12.0
CEE	15.9	17.7	17.6	17.5	17.2	17.1
Germania	17.1	16.7	16.4	16.5	16.5	16.3
Francia	19.2	22.1	22.0	21.9	21.9	22.0
Regno Unito	11.1	13.2	13.4	12.7	11.8	11.4
Italia	14.3	17.1	17.2	17.3	17.2	17.3
D) Interessi						
Stati Uniti	1.3	2.3	2.2	2.2	2.3	2.6
Giappone	3.2	4.5	4.5	4.4	4.4	4.5
CEE	3.2	5.0	5.0	4.8	4.8	4.8
Germania	1.9	3.0	3.0	2.9	2.8	2.7
Francia	1.5	2.9	2.9	2.8	2.8	2.9
Regno Unito	4.7	4.9	4.5	4.3	4.0	3.4
Italia	5.4	8.0	8.6	8.0	8.2	9.0
E) Spese correnti totali al netto degli interessi						
Stati Uniti	29.5	32.6	32.9	32.6	31.9	31.8
Giappone	21.7	22.3	22.8	22.7	22.4	22.5
CEE	37.4	40.0	39.7	39.6	38.9	38.4
Germania	41.4	40.7	40.2	40.3	40.2	39.5
Francia	40.8	45.9	45.5	45.5	44.4	43.6
Regno Unito	35.6	37.1	36.7	35.5	33.8	32.8
Italia	32.2	37.1	37.4	37.9	37.9	37.8

(a) Previsione

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

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.1.4. - SPESE DI CONTO CAPITALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(In percentuale del PIL)

PAESI	1980	1985	1986	1987	1988	1989
-------	------	------	------	------	------	------

(a)

A) Spese nette di conto capitale (b)

Stati Uniti	1.1	1.8	1.8	nd	nd	nd
Giappone	7.7	5.1	5.1	5.4	5.5	5.2
CEE	4.1	4.0	3.7	3.6	3.4	3.4
Germania	5.4	3.8	3.7	3.7	3.5	3.5
Francia	3.8	3.3	3.3	3.5	3.4	3.4
Regno Unito	2.8	2.3	1.9	1.4	0.9	1.0
Italia	4.0	5.7	5.0	4.9	4.8	4.8

B) Investimenti diretti

Stati Uniti	1.8	1.5	1.5	nd	nd	nd
Giappone	6.1	4.8	4.9	5.1	5.2	5.0
CEE	3.1	2.9	2.8	2.7	2.7	2.7
Germania	3.6	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4
Francia	3.4	3.2	3.2	3.4	3.3	3.3
Regno Unito	2.4	2.0	1.8	1.5	1.2	1.2
Italia	3.2	3.8	3.6	3.6	3.4	3.5

(a) Previsione

(b) Al netto delle entrate in conto capitale

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

e dei trasferimenti netti, conferma le tendenze degli ultimi anni (4.1.4.).

4.1.2 La manovra di correzione del disavanzo per il 1989

La manovra di finanza pubblica per il 1989 impostata lungo le direttrici tracciate nel documento di programmazione economico-finanziaria 1988-92, è stata complessa e articolata, affiancando ad una serie di azioni amministrative tese al contenimento della spesa attraverso l'adozione di precisi limiti alla crescita degli stanziamenti di competenza, la revisione delle quote annuali delle leggi di spesa a carattere pluriennale e l'alleggerimento dell'elenco di provvedimenti legislativi suscettibili di approvazione nel corso del triennio 1989-91, misure di carattere normativo contenute in provvedimenti "collegati" alla legge finanziaria.

In valore assoluto la manovra delineata a settembre aveva come obiettivo il recupero sul fabbisogno tendenziale di circa 19.000 miliardi.

Nel corso dell'anno, dopo che i dati di consuntivo del 1988 avevano evidenziato ancora una dinamica fuori controllo della spesa e il rischio di scivolamento degli obiettivi fissati veniva accentuato dal ritardato avvio dell'azione di risanamento, la manovra correttiva veniva intensificata attraverso l'adozione di ulteriori misure o la reiterazione integrata di provvedimenti già proposti ma che non avevano ancora ottenuto l'approvazione parlamentare. L'effetto combinato dovrebbe portare ad un ulteriore recupero sul fabbisogno tendenziale per circa 10.000 miliardi.

Nel complesso l'azione di contenimento del deficit (dell'ordine di 29.000 miliardi) è stata assegnata a misure sulle entrate, tramite un

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 4.1.5.

FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE 1989

	miliardi di lire	
<u>Autunno 1988</u>		
Fabbisogno obiettivo (a)	117.350	
- in per cento del PIL	10,2	
Manovra	19.000	
entrate		+10.000
spese		-9.000
 <u>Febbraio 1989</u>		
Nuova stima del fabbisogno	134.500	
 <u>Marzo 1989</u>		
Manovra aggiuntiva	10.000	
 <u>Maggio 1989</u>		
Nuova stima del fabbisogno (b)	130.000	
 <u>Settembre 1989</u>		
Stima di preconsuntivo del fabbisogno	130.000	
- in per cento del PIL	11,0	
Differenza con la stima dell'autunno 1988	+12.650	
- in per cento del PIL		+0,8

(a) Relazione Previsionale e Programmatica per il 1989

(b) Documento di programmazione economico-finanziaria

prelievo aggiuntivo sia tributario che contributivo, di cui si dirà più dettagliatamente nei paragrafi successivi, con un effetto complessivo, al netto del provvedimento di revisione delle aliquote IRPEF dell'ordine di 12.000 miliardi. La manovra di riduzione della spesa è stata, anch'essa dell'ordine dei 15.000 miliardi. Ulteriori 2.000 miliardi sono derivati dal versamento in Tesoreria del ricavato ancora non utilizzato dei mutui accesi dagli enti pubblici con gli istituti di credito speciale, che hanno agito in senso riduttivo sul saldo delle partite finanziarie.

Per la politica tariffaria si sono continuati a perseguire gli obiettivi di contenimento dell'inflazione e risanamento della finanza pubblica, con un accentuazione peraltro di quest'ultimo obiettivo rispetto al primo.

La tav. 4.1.5 sintetizza lo sviluppo dell'azione di riduzione del fabbisogno.

4.2. L'azione sulla spesa

Dal lato della spesa lo sforzo maggiore per il 1989 è stato rivolto ad incidere sui meccanismi di lievitazione per dare avvio ad un processo di razionalizzazione in termini di recuperi di efficienza in alcuni settori in cui più urgente si prospetta l'azione di contenimento (personale, sanità, previdenza, finanza locale, trasporti e comunicazioni in particolare).

In materia di personale le misure adottate hanno affiancato al contenimento delle retribuzioni nell'ambito dei rinnovi contrattuali entro un tetto di incremento dell'1,5 per cento rispetto al tasso programmato di

inflazione, regole per il reclutamento del personale inizialmente fissato entro il limite del 25 per cento del turn-over, (L. 29/12/1988 n. 554) e ridotto successivamente al 10 per cento (DL 27/7/1989 n. 260), subordinando inoltre le assunzioni all'espletamento dei processi di mobilità. Sono stati anche previsti controlli e accertamenti della funzionalità, efficienza e produttività delle amministrazioni.

Nel settore sanitario previdenziale l'azione di contenimento è stata orientata nel senso di un mantenimento dello stato sociale pur in un'ottica di razionalizzazione degli interventi in un contesto economico sociale di più diffuso benessere.

Per la sanità l'azione di contenimento è stata attuata tramite il blocco dei prezzi dei farmaci, la revisione del prontuario, l'introduzione dei tickets per la diagnostica e la specialistica e una più adeguata disciplina delle esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria (L. 1/2/1989 n. 37). Per un più rigoroso controllo e una maggiore efficienza è stato predisposto il riordino delle Unità Sanitarie locali attraverso l'applicazione di criteri di gestione aziendalistici nonchè la trasformazione del Fondo Sanitario Nazionale in Fondo Sanitario Interregionale da ripartire sulla base di coefficienti parametrici che consentano un graduale riequilibrio nazionale nell'impiego delle risorse (D.L. 28/7/1989 n. 265).

Nel settore previdenziale si è operato attraverso una manovra di recupero di crediti contributivi, di riduzione dell'onere per la fiscalizzazione degli oneri sociali, nonchè di contenimento delle esigenze finanziarie degli istituti previdenziali attraverso l'elevazione del minimale contributivo e altre misure antielusive (L. 26/4/1989 n. 155 e D.L. 5/8/1989 n. 279).

In materia di trasporti pubblici, in un'ottica di razionalizzazione dei servizi e adeguamenti tariffari tali da determinare una riduzione

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle sovvenzioni statali è stata disposta per i trasporti locali una riduzione del Fondo Nazionale Trasporti e un diverso criterio di erogazione di contributi ad aziende pubbliche ed imprese private concessionarie del servizio di trasporto pubblico, subordinandoli al raggiungimento entro un quinquennio dell'equilibrio economico dei bilanci e del risanamento delle relative gestioni (L. 5/5/1989 n. 160). E' stato inoltre disposto un aumento delle tariffe ferroviarie come prima tappa di un progressivo adeguamento delle stesse ai livelli comunitari per compensare minori trasferimenti dallo Stato (D.L. 28/7/1989 n. 264).

Per la finanza locale, a fronte di minori trasferimenti da parte dello Stato, sono stati attuati un ampliamento della capacità impositiva dei Comuni e una determinazione di criteri per portare a pareggio la gestione delle aziende municipalizzate degli acquedotti e dei rifiuti solidi urbani, nonché per attenuare gradualmente le differenze fra costi e tariffe per le aziende di servizi a domanda individuale (L. 24/4/1989 n. 144). In materia di finanza regionale è stata operata una riduzione delle quote di gettito da devolvere alle Regioni a statuto speciale derivante da taluni tributi erariali riscossi sul proprio territorio (L. 1/2/1989 n. 40).

In relazione agli interventi diretti è stata disposta una riduzione del 2 per cento delle spese per acquisto di beni e servizi dello Stato e degli enti pubblici (D.L. 28/7/1989 n. 262) e per gli investimenti è stata fissata una modalità di pagamento limitato allo stato di avanzamento dei lavori per opere pubbliche.

Nel complesso l'azione sulla spesa si è concretizzata in tagli per 15.200 miliardi, dei quali 9.000 definiti lo scorso autunno in sede di manovra di bilancio per il 1989 e 6.200 nel corso del 1989 (tav. 4.2.1).

L'insieme delle misure adottate, non è riuscito, tuttavia, ad

Tav. 4.2.1 MANOVRA SULLE SPESE DI BILANCIO PER IL 1989
(valori in miliardi di lire)

A) Misure iniziali

Sanità: contenimento spesa sanitaria	-5.000	
Enti locali: minori trasferimenti	-1.300	
Fiscalizzazione oneri sociali	-1.500	
Disposizioni urgenti in materia di:		
- trasporti	-600	
- pubblico impiego	-500	
- spettacolo	-100	
Totale A		-9.000

B) Misure aggiuntive

Sanità: riorganizzazione del Servizio Sanitario Nazionale	-2.600	
Ulteriore fiscalizzazione oneri sociali	-2.000	
Disposizioni in materia di:		
- acquisto beni o servizi	-400	
- pubblico impiego	-200	
- opere pubbliche	-1.000	
Totale B		-6.200
<u>Effetto complessivo manovra sulla spesa</u>		<u>-15.200</u>

allentare la tendenza espansiva della spesa. L'analisi delle sue componenti, indica, come voce più dinamica, la spesa per interessi che ha mantenuto un andamento accelerato in relazione alle nuove tensioni inflazionistiche e all'aumento dei tassi nominali dopo la stretta monetaria della prima parte del 1989.

Relativamente alle altre voci di spesa di parte corrente una crescita sostenuta hanno registrato i redditi da lavoro dipendente per l'effetto cumulato di leggi, inquadramenti in nuove qualifiche, entrata a regime del contratto della scuola e ultimi rinnovi contrattuali, nonché le prestazioni sociali che hanno scontato le modifiche al meccanismo di indicizzazione delle pensioni, introdotte con la legge finanziaria del 1988, e un allargamento del fenomeno del prepensionamento, nonostante il ciclo produttivo favorevole.

4.3. L'azione sulle entrate

4.3.1. Le entrate tributarie

Le entrate tributarie hanno manifestato, in questi ultimi anni, una tendenza evolutiva superiore al prodotto interno lordo con tassi annui di aumento considerevoli.

La tendenza è proseguita nel 1989 anche grazie a una specifica manovra varata con i decreti di fine anno 1988, che, da un lato mirava a ridurre il carico fiscale IRPEF per i redditi di lavoro dipendente e, dall'altro, a incrementare la fiscalità indiretta ampliando la base imponibile, nonché con l'inasprimento delle aliquote in essere e l'istituzione di nuove imposte, al fine di riadeguare il valore all'evoluzione dei prezzi. Per quanto riguarda l'IVA, occorre evidenziare che l'adeguamento

dell'aliquota inferiore dal 2 per cento al 4 per cento è dovuto altresì a esigenze di progressivo allineamento con gli altri Paesi della CEE.

Detta manovra è stata realizzata con legge 27 aprile 1989 n. 154, che ha convertito il D.L. 2/3/1989 n. 69, già presentato con D.L. 30/11/1988 n. 550.

Con la legge 24 aprile 89 n. 144 è stato convertito il D.L. 2 marzo 1989 n. 66, già presentato con D.L. 30 dicembre 1988 n. 549, con il quale si adottano misure urgenti per il riequilibrio dei conti pubblici e l'autonomia impositiva degli Enti Locali mediante l'istituzione dell'ICIAP (Imposta Comunale per le imprese, arti e professioni) con un aumento delle entrate stimabile fra i 1.950 miliardi ed i 3.900 miliardi secondo l'aliquota minima o massima in questione applicata dai Comuni.

Con D.L. 112 del 28/3/89 reiterato nel mese di luglio sono state attuate misure per l'accertamento dei fabbricati e per la presentazione di dichiarazioni sostitutive per la determinazione del reddito dei terreni, con le quali si prevede - per l'anno 1989 - una entrata di 1.560 miliardi.

Nell'anno in corso si sta attuando un massiccio intervento nel settore del recupero di margini di evasione, di elusione e di erosione degli imponibili delle imposte dirette con particolare riferimento ai redditi di natura fondiaria e ai redditi di lavoro autonomo in considerazione degli scarsi risultati ottenuti con la legge 17 febbraio 1985 n. 17 (Visentini ter).

A tale riguardo è utile rammentare la delega al Governo per l'istituzione dei "Centri di Assistenza Fiscale", i quali dovranno facilitare l'attività svolta dagli uffici fiscali previa certificazione dei dati contabili da parte degli Ordini e Collegi Professionali preposti.

Inoltre, nel mese di maggio sono stati realizzati "coefficienti

di congruità" per i regimi semplificati adottati dalle imprese e dai lavoratori autonomi per la determinazione sintetica dei redditi e dell'IVA, che consentono di determinare il volume dei ricavi attribuibile ai cosiddetti contribuenti "minori" e "minimi" in base all'utilizzo di opportuni parametri (D.L. 2 marzo 1989 n. 69 convertito con legge 27 aprile 1989 n. 154).

Quest'ultima legge prevede altresì norme di sanatoria di irregolarità formali, e di minore infrazione e norme antielusive, che permettono di giungere alla definizione dei redditi secondo determinati criteri fiscali.

Per il recupero dei margini di evasione viene inoltre condotta una azione più ampia ed articolata da parte dell'Amministrazione finanziaria al fine di ridurre nel dinamico o, quanto meno, attenuare il ricorso ad inasprimenti tributari nel predetto settore della imposizione indiretta, evitando negativi riflessi sul tasso di inflazione.

La tavola 4.3.1. evidenzia l'entità della manovra nelle sue articolazioni. Le maggiori entrate del 1989 (9.400 miliardi) sono il risultato di maggiori entrate per oltre 11.000 miliardi della manovra iniziale connessa con la finanziaria per il 1989 (cui vanno però sottratti 6.000 miliardi di riduzioni di entrate, essenzialmente IRPEF) e di circa 4.600 miliardi di manovra aggiuntiva.

Nel complesso, tra andamenti tendenziali e manovra, si prospetta un gettito tributario per l'esercizio 1989 di 295.021 miliardi di lire con il quale, per effetto della manovra, le imposte dirette passano dal 56,3 per cento (1988) al 56,1 per cento (1989), mentre le imposte indirette variano dal 43,7 per cento (1988) al 43,9 per cento (1989).

Come si ricordava all'inizio del paragrafo, le entrate tributarie hanno registrato, negli anni '80, andamenti sostenuti. Le entrate tributarie sono più che triplicate nel 1989 rispetto al 1981. Inoltre la tendenza

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.3.1

MANOVRA TRIBUTARIA PER IL 1989
(Valori in miliardi di lire)A) MISURE INIZIALIMaggiori entrate

- Determinazione forfettaria del reddito e dell'IVA	1.500	
- Dichiarazione sostitutiva degli anni 1983-1987	4.940	
- Disposizioni per contenere elusioni e consentire accertamenti parziali	800	
- Aumento acconto ritenuta dal 18% al 19% sui compensi di lavoro autonomo	325	
- Aumento aliquota minima IVA al 4%	2.035	
- Istituzione della tassa di concessioni governative attribuzioni di partita IVA	800	
- Nuova misura della tassa per concessioni governative per frigoriferi industriali e per vidimazione libri sociali	125	
- Aumento imposta consumo tabacchi	600	
- Lotto	<u>40</u>	
Totale		11.165

Minori entrate

- Revisione aliquota IRPEF	-5.950	
- Aumento aliquota forfettaria agricola (da 10% al 12%)	-250	
- Nuova misura tassa concessione governative per società	<u>-125</u>	
Totale		-6.325
TOTALE		4.840

B) MISURE AGGIUNTIVE

- Sanatoria piccole infrazioni	3.000	
- Disposizioni per accertamenti fabbricati e terreni e presentazione dichiarazioni sostitutive	1.560	
		4.560
<u>Effetto netto manovra sulle entrate</u>		9.400

delle entrate tributarie si è manifestata con tassi annui di aumento decisamente superiori al PIL. Ne consegue che la pressione tributaria ha avuto uno sviluppo evolutivo considerevole (tav. 4.3.2.).

Le imposte sul patrimonio e sui redditi, che nei primi cinque anni degli anni '80 mostrano una sostanziale ascesa, nel secondo quinquennio si presentano senza variazioni significative e con qualche flessione. Tutte le altre imposte - secondo i pesi evidenziati nella tav. 4.3.3. - mostrano lievi recuperi nella seconda parte degli anni '80. In particolare poi la tav. 4.3.4. individua la tendenza evolutiva a ribaltare il rapporto fra l'imposizione diretta (nel 1989: 56,1 per cento) e l'imposizione indiretta (nel 1989: 43,9 per cento).

Nel settore delle imposte dirette l'IRPEF mantiene un peso decisivo sul totale complessivo delle entrate erariali (33 per cento per l'anno 1989). Si evidenzia tuttavia una flessione dal 1988 al 1989 dovuta alla revisione delle aliquote ed agli aumenti di detrazioni ("fiscal drag"). Per le altre imposte dirette non si rilevano mutamenti significativi (tav. 4.3.5.). Nel settore delle imposte indirette l'IVA ha assunto un ruolo determinante con un notevole peso sull'ammontare dei tributi (nel 1989, 21,8 per cento).

4.3.2. Le entrate contributive

L'evoluzione demografica e occupazionale insieme al mutamento delle preferenze sociali a favore della tutela dei cittadini anziani ha determinato da molti anni un andamento tendenziale dei contributi sociali inferiore a quello della spesa per la sicurezza sociale.

Tuttavia nel corso degli ultimi anni inasprimenti contributivi e interventi restrittivi su alcune prestazioni hanno determinato un sostan-

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV 4.3.2 ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI. PIL E PRESSIONE
TRIBUTARIA (a) (VALORI IN MLD)

ANNI	ACCERTAMENTI		P I L		PRESSIONE TRIBUTARIA
	VALORI ASS.TI	VAR.%	VALORI ASS.TI	VAR.%	
1980	71.789		387.669		18,5
1981	89.728	25,0	464.030	19,7	19,3
1982	115.496	28,7	545.124	17,5	21,2
1983	143.760	24,5	633.727	16,3	22,7
1984	161.887	12,6	727.225	14,8	22,3
1985	179.347	10,8	812.751	11,8	22,1
1986	199.580	11,3	896.321	10,3	22,3
1987	228.094	14,3	979.677	9,3	23,3
1988	260.986	14,4	1.078.863	10,1	24,2
1989(b)	295.021	13,0	1.181.705	9,5	25,0

(a) ACCERTAMENTI

(b) PREVISIONI CON MANOVRA

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 4.3.3 ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI - PESO PERCENTUALE DEI GRUPPI DI TRIBUTI

TRIBUTI	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 A LEGISL. CON MANO- VIGENTE (a)	1989 VRA (b)
IMPOSTE SUL PATRIMONIO E SUL REDDITO	52,9	55,5	57,1	57,7	56,6	57,4	57,8	58,6	56,3	57,1	56,1
TASSE ED IMPOSTE SUGLI AFFARI	32,3	31,2	30,2	29,7	30,6	30,1	23,4	27,9	30,1	29,9	31,2
IMPOSTE SULLA PRODUZIONE SUI CONSUMI E DOGANE	11,1	9,7	9	9,3	9,5	9,1	10,7	10,4	10,6	10	9,7
MONOPOLI	2,9	2,9	2,9	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,2	2,1	2,1
LOTTO E LOTTERIE	,8	,7	,8	,6	,6	,7	,5	,6	,8	,9	,9
TOTALE ENTRATE TRIB.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(a) DATI PROVVISORI

(b) PREVISIONI CON MANOVRA

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV 4.3.4 ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI - GETTITO IMPOSTE DIRETTE ED INDIRETTE DAL 1980 AL 1989 E COMPOSIZIONE PERCENTUALE (a)
(VALORI IN MLN)

TRIBUTI	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
IMPOSTE DIRETTE	37.976	49.819	65.981	82.888	91.578	102.899	115.333	131.113	146.830	165.577
IMPOSTE INDIRETTE	33.813	39.909	49.515	60.872	70.309	76.448	84.247	96.981	114.156	129.444
TOTALE	71.789	89.728	115.496	143.760	161.887	179.347	199.580	228.094	260.986	295.021
COMPOSIZIONE PERCENTUALE										
IMPOSTE DIRETTE	52,9	55,5	57,1	57,7	56,6	57,4	57,8	57,5	56,3	56,1
IMPOSTE INDIRETTE	47,1	44,5	42,9	42,3	43,4	42,6	42,2	42,5	43,7	43,9
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(a) ACCERTAMENTI

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 4.3.5 ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI - GETTITO IMPOSTE DIRETTE ED INDIRETTE, GETTITO DEI PRINCIPALI TRIBUTI DEI DUE GRUPPI E COMPOSIZIONE PERCENTUALE (a) (VALORI IN MLN)

TRIBUTI	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
IMPOSTE DIRETTE	37.975	49.819	65.981	82.888	91.578	102.899	115.333	131.113	146.930	165.577
- IRPEF	23.402	31.120	38.561	50.501	56.354	64.470	69.580	78.861	92.777	97.400
- IRPEG	2.962	3.550	4.515	6.317	8.001	9.987	12.569	15.849	14.453	17.000
- ILDR	4.394	5.433	6.942	8.199	7.823	11.236	14.209	17.249	17.149	19.550
- IMP. SOSTITUTIVA	6.040	8.314	11.191	11.486	16.516	14.777	16.718	16.549	18.514	22.550
- ALTRE	1.178	1.402	4.772	6.685	2.884	2.429	2.257	2.605	3.937	9.077
IMPOSTE INDIRETTE	33.813	39.909	49.515	60.872	70.309	76.413	84.347	96.981	114.156	129.444
- IVA	17.382	20.672	24.705	30.115	35.975	38.775	40.264	46.964	55.911	64.200
- REGISTRO E BOLLO	3.441	4.315	4.913	5.297	5.654	5.836	6.182	7.504	8.050	8.700
- OLI MINERALI	6.617	7.071	8.506	11.155	13.078	14.252	19.113	21.766	24.335	24.500
- IMP. CONS. TABACCHI	2.038	2.536	3.309	3.821	4.269	4.794	5.122	5.348	5.780	6.110
- ALTRE	4.335	5.315	8.082	10.484	11.333	12.791	13.566	15.399	20.080	25.934
TOTALE	71.789	89.728	115.496	143.760	161.887	179.317	199.580	228.094	260.986	295.021
COMPOSIZIONE PERCENTUALE										
IMPOSTE DIRETTE	52,9	55,5	57,1	57,7	56,6	57,4	57,8	57,5	56,3	56,1
- IRPEF	32,6	34,7	33,4	35,1	34,8	35,9	34,9	34,6	35,5	33,0
- IRPEG	4,1	3,9	3,9	4,4	5,0	5,6	6,3	6,9	5,6	5,8
- ILDR	6,1	6,0	6,0	5,7	4,8	6,3	7,1	7,6	6,6	6,6
- IMP. SOSTITUTIVA	8,4	9,3	9,7	7,8	10,2	8,2	8,4	7,3	7,1	7,6
- ALTRE	1,7	1,6	4,1	4,7	1,8	1,4	1,1	1,1	1,5	3,1
IMPOSTE INDIRETTE	47,1	44,5	42,9	42,3	43,4	42,6	42,2	42,5	43,7	43,9
- IVA	24,2	23,0	21,4	20,9	22,2	21,6	20,2	20,6	21,4	21,8
- REGISTRO E BOLLO	4,8	4,8	4,2	3,7	3,5	3,3	3,1	3,3	3,1	2,9
- OLI MINERALI	9,2	7,9	7,4	7,8	8,1	7,9	9,6	9,5	9,3	8,3
- IMP. CONS. TABACCHI	2,9	2,8	2,9	2,6	2,6	2,7	2,5	2,3	2,2	2,1
- ALTRE	6,0	6,0	7,0	7,3	7,0	7,1	6,8	6,8	7,7	8,8
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(a) ACCERTAMENTI

ziale arresto nella crescita dello squilibrio tra contributi e prestazioni (intorno ai 30.000 miliardi).

In realtà nel documento di programmazione economico-finanziaria 1988-92 si assumeva una sostanziale invarianza delle aliquote contributive (medie effettive), così che la buona "performance" dei contributi sociali registrata nel 1989 appare connessa più a misure ad efficacia limitata nel tempo quanto piuttosto al raggiungimento di una maggiore correlazione fra contributi e prestazioni.

Con riferimento ai risultati sono ascrivibili alla prima area le misure antielusive e di recupero di crediti contributivi (D.L. 5/8/1989 n. 279), mentre appartengono alla seconda area quelle concernenti il graduale aumento delle aliquote dei contributi previdenziali di alcune categorie dei dipendenti pubblici (L. 26/4/1989 n. 155), e quelle relative all'elevazione del minimale contributivo (D.M. Lavoro del 22/6/1989).

L'insieme delle misure adottate, che in parte hanno compensato quelle di riduzione delle aliquote sanitarie a carico dei dipendenti e dei pensionati statali assunte in precedenza con la legge finanziaria per il 1988, ha prodotto un gettito aggiuntivo dell'ordine di 5.000 miliardi.

4.4. Le tariffe e i prezzi controllati

Il ruolo "attivo" svolto dai prezzi pubblici dal 1984 in poi - grazie anche all'effetto calmieratore svolto dall'area energia (prospetto 4.4.a) - ai fini del contenimento della dinamica inflazionistica risulta essere più contenuto per il 1989.

L'incremento "acquisito" a metà anno - tenendo conto della dinamica assunta dagli indici ISTAT fino a luglio e degli effetti della

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legislazione vigente (disposizioni sulla finanza locale e deroghe concesse dal CIP) nei mesi successivi - è per il complesso delle tariffe e dei prezzi amministrati e sorvegliati (TAR.P.A.S.) del 5,0 per cento, superiore quindi sia all'obiettivo posto a settembre 1988 nella Relazione Previsionale e Programmatica (3,0 per cento) sia a quello posto a maggio 1989 nel Documento di Programmazione economico-finanziaria (3,5 per cento).

L'accoglimento degli adeguamenti tariffari richiesti (poste, autostrade, voli aerei nazionali, telefoni, RAI, gas di erogazione, zucchero, elettricità) nei mesi finali dell'anno nella misura media del 3,5 per cento, determinerebbe un incremento medio dei TAR.P.A.S. per il 1989 del 5,3 per cento, ma con un peggioramento per più di mezzo punto sull'effetto di trascinamento che si eredita per il 1990 (1,9 per cento anziché 1,3 per cento).

In pratica, pur in assenza di impulsi esterni (petrolio) e nonostante la stabilità del prezzo della benzina - che ha contribuito sensibilmente a contenere la dinamica dei beni e servizi collegati all'area energia prevista aumentare del 3,5 per cento nella media dell'anno - il contributo alla crescita dei prezzi al consumo da parte di tariffe e prezzi controllati si attesterà al di sopra di un punto percentuale per il 1989 (cfr. prospetto 4.4.a).

Per quanto riguarda le principali tariffe pubbliche, vale a dire le tariffe di quei servizi che maggiormente sono suscettibili di determinare oneri a carico della finanza pubblica, l'incremento acquisito a legislazione vigente è, per il 1989, del 3,8 per cento con un contributo alla crescita dei prezzi al consumo di 0,215 punti (cfr. Tav. 4.4.1).

All'impatto sui prezzi, maggiore del previsto, ha fatto, tuttavia, riscontro nel 1989 un ridimensionamento in rapporto al PIL, degli

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

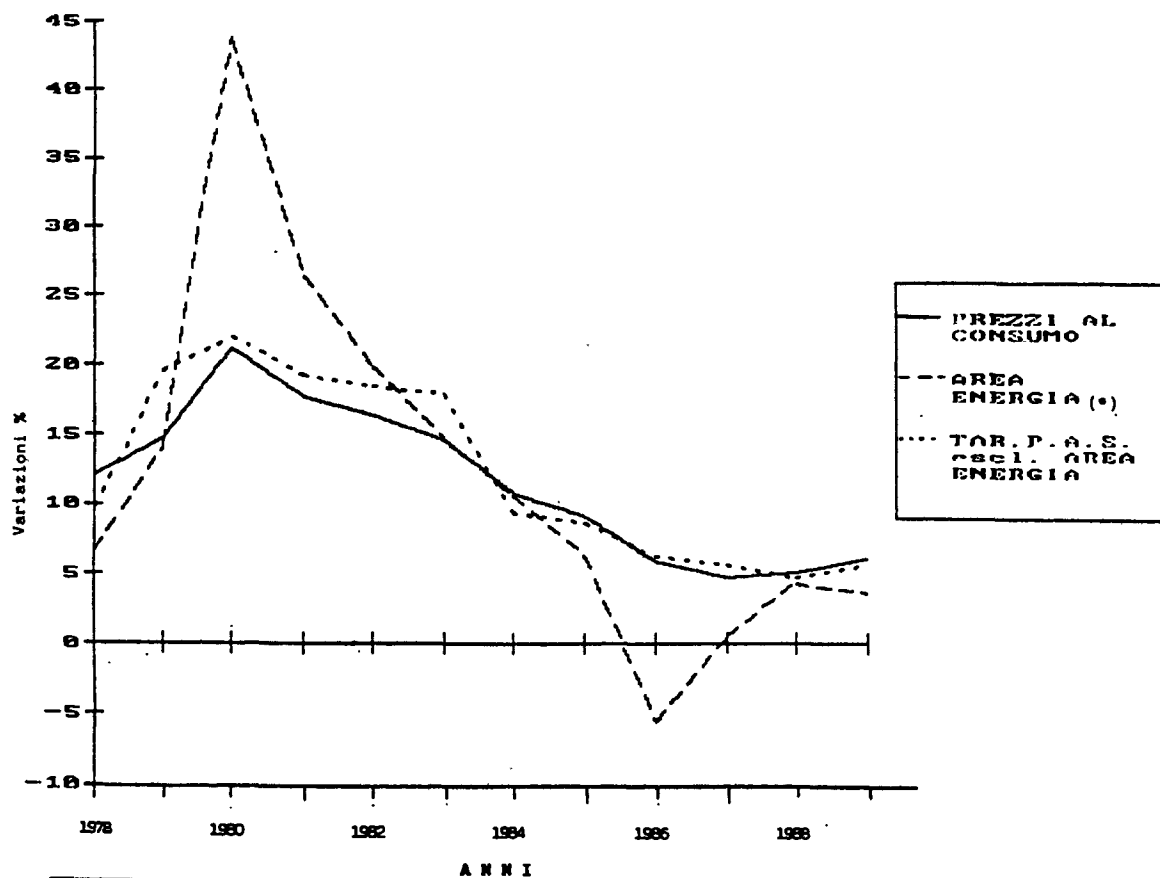
Progetto 4.4.a

ANDAMENTO DELLE TARIFF

PREZZI AMMINISTRATI E SORVEGLIATI (TAR.P.A.S.)

NEL PERIODO 1981 - 1989 .

	PESO % base	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TAR.P.A.S.	23.8841	21,4	18,9	17,0	9,8	7,9	2,6	4,1	4,6	5,0
PREZZI AL CONSUMO	100.0000	17,8	16,5	14,7	10,8	9,2	5,9	4,7	5,1	6,0
CONTRIBUTO DEI TAR.P.A.S. ALLA CRESCITA DEI PREZZI AL CONSUMO.		4.57	4.15	3.83	2.26	1.79	0.32	0.94	1.05	1.16



(*) Trattasi di beni e servizi inclusi nel paniere TAR.P.A.S. e collegati con il settore "energia" (energia elettrica, gas di erogazione ed in bombole, benzine, G.P.L., gasolio riscaldamento e gasolio auto, Kerosene).

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.4.1

ANDAMENTO DELLE PRINCIPALI TARIFFE PUBBLICHE
E DELL'INDICE DEI PREZZI AL CONSUMO

VOCI	PESO % Base 85=100	1988		1989 (*)		
		VAR. % 1988/87	TRASC. AL 1989	VAR. % 89/88	CONTRIB. % P.C.	TRASC. AL 1990
TARIFFE SU BASE NAZIONALE						
		(1)	(2)	(1)	(3)	(2)
ELETTRICHE	1.7541	1.93	0.96	0.96	0.014	-
TELEFONICHE	0.8529	-	-	-	-	-
TARIPPE POSTALI	0.7342	3.42	0.66	0.66	0.005	-
CANONE RAI	0.2451	17.89	-	1.54	0.004	0.14
TRASP. FERROVIARI	0.3530	1.10	0.13	12.78	0.042	3.74
TOTALE I	3.9393	2.76	0.54	1.80	0.066	0.38
TARIFFE SU BASE LOCALE						
ACQUA POTABILE	0.2466	21.04	7.97	14.76	0.044	3.50
GAS DI EROGAZIONE	1.0526	4.57	2.76	4.19	0.038	1.01
TRASPORTI URBANI	0.4890	3.08	2.71	10.51	0.066	3.60
TOTALE II	1.7882	6.42	3.60	7.86	0.149	2.50
TOTALE III (I+II)	5.7275	3.96	1.56	3.82	0.215	1.04
PREZZI AL CONSUMO	100.0000	5.06	2.58	6.02		1.84

(*) La stima di incremento medio 1989/1988 tiene conto degli andamenti registrati dagli indici ISTAT fino a luglio 1989 e degli effetti dei provvedimenti già decisi.

(1) Incremento medio rispetto all'anno precedente.

(2) Effetto di trascinarsi (dicembre/media d'anno) che si eredita per l'anno successivo.

(3) Contributo, in termini di punti percentuali, alla crescita dei Prezzi al Consumo (intera collettività naz.).

Fonte: Elaborazioni del Ministero del Bilancio e P.E. su dati ISTAT e CIP.

oneri a carico della finanza pubblica (cfr. tav. 4.4.2.) reso possibile sia dalle minori risorse pubbliche destinate alla "finanza locale" (riduzione del Fondo Nazionale Trasporti per 400 miliardi nel 1989), sia ai minori trasferimenti in favore dell'Ente Ferrovie, nonché all'operare di disposizioni normative (legge "finanziaria 1988") relative alla riduzione automatica di alcuni trasferimenti ("sovvenzione di equilibrio" per Poste e Ferrovie).

Dal punto di vista degli equilibri aziendali ai risultati sostanzialmente positivi di ENEL, SIP e RAI fa riscontro il permanere di situazioni squilibrate per Ferrovie (cfr. Tav. 4.4.3.), Poste (cfr. tav. 4.4.4.) e Aziende locali di trasporto.

In tutti questi settori gli effetti positivi di maggiori adeguamenti tariffari decisi (Ferrovie e Aziende locali di trasporto) o in via di definizione (Poste), a compensazione dei minori trasferimenti da parte dello Stato, dovranno confrontarsi con recuperi di produttività ed efficienza del servizio offerto.

Solo a fronte di un miglioramento del servizio si ha, infatti, un aumento della domanda da parte degli utenti, che, in presenza di aumenti tariffari, si traduce in incrementi dei ricavi per l'Azienda.

In particolare, per le Ferrovie i dati di conto economico (cfr. tav. 4.4.3.) relativi al 1989 evidenziano - nonostante l'aumento delle tariffe nella misura del 20 per cento che ha determinato, a invarianza di traffico, un gettito aggiuntivo di 230 miliardi - una copertura dei costi effettuata ancora in misura prevalente attraverso i trasferimenti dello Stato, il cui complessivo ammontare - se si considerano anche i "contributi in conto capitale" - supera per il 1989 i 15 mila miliardi di lire (cfr. tav. 4.4.2).

D'altra parte il conto finanziario continua ad essere caratteriz-

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.4.2.

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

	(in miliardi di lire)					
	1984(a)	1985(a)	1986(a)	1987(a)	1988(a)	1989(b)
ENEL	1.345	1.795	345	120	240	530
Assegnazioni ordinarie:						
Fondo di dotazione:						
- legge n. 777/81	800	800	-	(c)	-	-
- legge n. 231/82	-	3,9	345	(c)	-	-
Assegnazioni straordinarie:						
- legge n. 231/1982 per rimborso sovrapprezzo termico	545	541,1	-	-	-	-
- P.I.O. 1984 (legge n.110/85)	-	450	-	-	-	-
- Legge finanziaria 1986 (art. 11, commi 22 e 23 L. 41/86)	-	-	-	120(d)	120(d)	120(d)
- Legge finanziaria 1987 (art. 3, commi 7 e 8 L. 910/86).	-	-	-	-	120(d)	410(d)
SIP	-	40	253	122	73	73
- legge n. 730/83 (e)	-	40	253	122	73	73
- legge n. 887/84 (f)	-	-	-	-	-	-
RAI-TV	106	-	-	-	-	-
FERROVIE DELLO STATO	10.219	12.610	13.030	13.133	14.299	15.659
- sovvenzioni correnti	5.908	6.908	5.076	5.935	5.978	6.519
- sovvenzioni c/capitale (di cui interessi su rate ammortamento mutui)	2.518 (768)	3.583 (1.196)	6.584 (2.383)	5.901 (1.769)	7.224 (2.600)	8.262 (2.887)
- sovvenzioni straordinarie ad equilibrio bilancio (g)	1.797	2.119	1.370	1.297	1.097	878
AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI	1.972	2.730	2.895	2.505	2.301	2.268
- Sovvenzioni correnti	579	430	274	644	199	56
- ordinarie	-	-	-	-	-	-
- straordinarie (h)	(579)	(430)	(274)	(644)	(199)	(56)
- Sovvenzioni c/capitale	10	50	120	125	157	188
Totale	589	480	394	789	356	244
- Anticipazioni ripiano del disavanzo (i)	1.383	2.250	2.501	1.736	1.945	2.024
A riportare	13.642	17.175	16.523	15.880	16.913	18.530

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue Tavola 4.4.2

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

(in miliardi di lire)

	1984(a)	1985(a)	1986(a)	1987(a)	1988(a)	1989(b)
Riporto	13.642	17.175	16.523	15.880	16.913	18.530
AZIENDE DI TRASPORTO URBANO .	4.149	4.818	4.592	5.264	6.243	5.023
- FONDO TRASPORTI (legge n. 151/81)						
- parte corrente	3.599	4.049	4.292	4.464	4.643	4.423
- conto capitale	550	450	300	700	700	400
- INTEGRAZIONE FONDO TRASPORTI PER L'ANNO 1983 (legge n. 131/83)	-	319	-		700	
- RIPIANO 80% DISAVANZI AZIENDE TRASPORTO DAL 1982 AL 1985 (D.L. n. 833/86 cvt. legge n. 18 del 6.2.87)	-	-	-		(1) 200	(1) 200
Totale	17.791	21.993	21.115	21.144	23.156	23.553
in % del PIL	2.4	2.7	2.4	2.2	2.2	2.0

(a) Dati consuntivi

(b) Previsioni assestate

- (c) Con l'art. 18 della legge n. 41/86 le autorizzazioni di spesa delle leggi n. 777/81 e 231/82 sono state complessivamente ridotte di 8.200 mld, in ragione di 1.000 mld all'anno dal 1986 al 1991 e di 200 mld nel 1992. Con l'art. 8 comma 11 della legge 910/86 (finanziaria 1987) è stata altresì soppressa, a partire dal 1987, la residua autorizzazione di spesa di 345 mld annui prevista dalla legge n. 231/82 e pari, nel periodo 1987/92, a complessivi 2.070 mld.
- (d) In base all'art. 11 commi 22 e 23 della legge n. 41/86 l'ENEL è stata autorizzata per il 1986 a fare ricorso alla BEI per la contrazione di mutui nonchè ad emettere obbligazioni sul mercato interno per la complessiva somma di 1.000 mld. L'onere per interessi e rimborso del capitale è assunto a carico del Bilancio dello Stato: tale onere è valutato in 120 mld per ciascun anno a partire dal 1987. La finanziaria 1987 (art. 3 commi 7 e 8) ha, poi, riconfermato tale autorizzazione anche per gli anni 1987, 1988 e 1989. L'onere aggiuntivo per lo Stato, stimato inizialmente in 90 mld per il 1988 e in 180 mld per il 1989, è stato aggiornato in relazione allo sviluppo dei piani di ammortamento. Le quote capitale saranno portate, alla scadenza, in aumento del fondo di dotazione.
- (e) Trattasi dell'onere derivante per lo Stato dall'ammortamento delle rate di mutuo dei fondi che l'IRI, tramite la finanziaria STET, ha corrisposto alla SIP a valere sui mutui che ha contratto con la BEI ai sensi dell'art. 38 della legge finanziaria 1983 (legge n. 730/1983).
- (f) In base all'art. 14, comma 15, della legge finanziaria 1985 (legge n. 887/1984) la Cassa Depositi e Prestiti è autorizzata ad accordare alla SIP finanziamenti agevolati fino a 1.000 all'anno, finalizzati alla realizzazione di programmi di investimento.
- (g) In base all'art. 13 comma 17 della legge finanziaria 1988 (legge n. 67/1988) tale sovvenzione, a partire dal 1989, è ridotta annualmente di un quinto rispetto alla somma stanziata a tale titolo nel 1988.
- (h) Le sovvenzioni straordinarie, ai sensi della legge n. 384/75, vengono iscritte a consuntivo, pertanto gli oneri complessivi indicati per il 1989 sono per difetto.
- (i) La somma esposta per il 1986 comprende anche 835,5 mld, quali anticipazioni del Tesoro a copertura di spese afferenti agli esercizi 1983 e 1984. Con la Legge Finanziaria 1988 (art. 13, comma 23) la sovvenzione di equilibrio è stata ridotta a partire dal 1989 del 15% all'anno, al netto degli oneri impropri che l'Amministrazione sostiene per servizi resi a tariffa ridotta o agevolata.
- (l) Con il D.L. n. 833/1986, convertito nella legge n. 18 del 6/2/1987, i disavanzi delle Aziende di trasporto urbano sono fronteggiati per l'80% mediante mutui concessi dalla Cassa DD.PP., il cui ammortamento in ragione di 200 mld per ciascuno degli anni 1988 e 1989 è a carico del Bilancio dello Stato.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.4.3

FERROVIE DELLO STATO: CONTO ECONOMICO-FINANZIARIO

(in miliardi di lire)

	1984(a)	1985(a)	1986(a)	1987(a)	1988(a)	1989(b)
Ricavi	10.203	11.131	15.552	17.106	20.606(c)	17.093
di cui:						
- Prodotti del traffico	2.367	2.480	2.602	2.862	3.168	3.701
- Trasferimenti dello Stato(d)	6.939	7.900	10.534	11.539	12.274	11.626
Costi	12.000	13.249	15.552	17.106	21.624	17.843
Risultato d'esercizio	-1.797	-2.119	-	-	-1.018	- 750
In percentuale dei costi:						
- Prodotti del traffico	23,2	22,3	16,7	16,7	14,6	20,7
- Trasferimenti dello Stato . .	68,0	71,0	67,7	67,5	56,8	65,2
- Spese per investimenti ed impianti	3.726	3.400	3.161	5.184	6.007	6.300
Copertura						
- autofinanziamento (e)	1.436	1.399	146	-	1.130	-
- sovvenzioni Stato	230	40	280	850	580	150
- sovvenzioni CEE ed Enti	3	-	38	18	14	-
- nuove acquisizioni di prestiti	2.570	2.512	2.392	3.753	4.283	6.150

a) Dati consuntivi.

b) Previsioni.

c) I ricavi 1988 risentono del trasferimento "formale" delle scorte dalla cessata Azienda FF.SS. all'Ente FF.SS.

d) I dati esposti non comprendono i contributi in conto capitale (Rimborso delle quote di capitale dei prestiti, sovvenzioni relative all'alta velocità e piano decennale passaggi a livello).

e) Fino al 1985 trattasi della quota rinnovamento a carico dell'esercizio. Il mancato rinnovo a partire dal 1986 ha dato luogo a contrazione di prestiti con oneri a carico del bilancio dello Stato.

Fonte: Ferrovie.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.4.4

POSTE E TELECOMUNICAZIONI

(in miliardi di lire)

	1984(a)	1985(a)	1986(a)	1987(a)	1988(a)	1989(b)
Entrate						
- vendita beni e servizi . .	4.599	5.695	6.378	7.031	7.870	8.397
- trasferimenti dallo Stato .	589	480	394	789	356	244
- correnti	(579)	(430)	(274)	(644)	(199)	(56)
- conto capitale	(10)	(50)	(120)	(125)	(157)	(188)
- ammortamenti	393	532	489	630	681	776
- altre entrate	380	623	581	691	711	655
A. Totale entrate finali . .	5.961	7.330	7.822	9.121	9.618	10.072
Spese						
- correnti	7.378	9.111	9.035	10.265	10.898	11.512
- conto capitale	874	1.493	1.267	1.258	1.457	1.232
- costituz. capitali fissi	(874)	(1.493)	(1.267)	(1.258)	(1.457)	(1.232)
- altre	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
B. Totale spese finali	8.252	10.604	10.302	11.523	12.355	12.744
Rimborso prestiti	23	64	140	147	179	232
C. Totale complessivo spese .	8.275	10.667	10.442	11.670	12.534	12.976
Saldo netto da finanziare(B-A)	2.291	3.274	2.480	2.402	2.737	2.672
Ricorso al mercato (C-A)	2.314	3.337	2.620	2.549	2.916	2.904
di cui:						
- anticipazioni Tesoro (d)	1.383	2.250	2.501	1.736	1.945	2.024
In percentuale delle spese correnti						
- vendita beni e servizi . .	62,3	62,5	70,5	68,5	72,2	72,9

a) Dati consuntivi.

b) Previsioni finali.

c) La somma esposta per il 1986 comprende anche 836 miliardi, quali anticipazioni del Tesoro a copert di spese afferenti gli esercizi 1983 e 1984. In base alla legge finanziaria 1988 (art. 13 comma 23 legge 67/1988), a partire dal 1989 tali stanziamenti si riducono del 15 per cento al netto degli c ri impropri.

Fonte: Bilancio di competenza dell'Azienda.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4.4.5

ANDAMENTO GETTITO TARIFFARIO PRINCIPALI SERVIZI A TARIFFA LOCALE DAL 1986 AL 1989
(in miliardi di lire)

S E R V I Z I	1986 (*)				1987 (*)				1988 (**)				1989 (***)			
	Incremento % 1986/85		Incremento % 1987/86		Incremento % 1988/87		Incremento % 1989/88		Incremento % 1986/85		Incremento % 1987/86		Incremento % 1988/87		Incremento % 1989/88	
	q.	p.	Tot.	Valore ass.	q.	p.	Tot.	Valore ass.	q.	p.	Tot.	Valore ass.	q.	p.	Tot.	Valore ass.
Tariffe acquedottistiche	2,3	14,8	17,4	817	2,3	8,7	11,2	897	3,3	6,3	9,8	991	2,3	8,0	10,5	
Tariffe elettriche	4,2	-4,4	-0,4	1.818	3,5	16,2	20,3	2.165	3,8	14,7	19,1	2.591	3,5	15,6	19,7	
Tariffe gas	6,8	-4,5	1,9	2.855	7,1	12,9	20,9	3.202	7,6	4,3	12,2	3.728	7,1	8,7	16,4	
Tariffe trasporti pubblici	-1,3	11,4	9,9	1.644	-1,6	16,8	15,0	1.731	-2,0	7,5	5,3	1.807	-1,7	6,5	4,4	

*) Dati consuntivi.
**) Dati provvisori.
***) Dati stimati.

Fonte: CISPEL

zato da una copertura delle spese per investimenti attraverso una consistente contrazione di prestiti con oneri a carico del bilancio dello Stato.

Per quanto concerne le Poste gli squilibri di bilancio (cfr. Tav. 4.4.4) continuano ad essere alimentati da una dinamica più sostenuta delle spese (prevalentemente spese riconducibili al "personale") rispetto alle entrate nonché dall'onere rilevante (1.600 miliardi) derivante dagli "oneri impropri" per tariffe ridotte o agevolate la cui quota maggiore (1.500 miliardi circa) è ricollegabile al "settore delle stampe". Le previsioni per il 1989 non recepiscono ancora il provvedimento di riduzione, attualmente in via di definizione, delle agevolazioni tariffarie in tale settore, reso possibile dalla revisione dell'art. 28 legge 416/81 ("legge sull'editoria"), effettuata con la legge 155/89.

Il settore dei trasporti locali, oltre al perdurare di forti disavanzi di gestione, che rappresentano una quota significativa (98 per cento) del disavanzo registrato dal complesso delle imprese municipalizzate, continua ad essere caratterizzato da una riduzione della domanda da parte degli utenti. I bassi livelli di qualità e di efficienza del servizio hanno determinato, infatti, una progressiva riduzione dei viaggiatori trasportati (cfr. tav. 4.4.5) nella misura di circa il 2 per cento all'anno tra il 1987 e il 1989.

PAGINA BIANCA

5

GLI INVESTIMENTI PUBBLICI

PAGINA BIANCA

5.1 Gli investimenti pubblici in rapporto al PIL

Nel 1989 si valuta che la spesa per investimenti diretti delle Pubbliche Amministrazioni raggiunga i 41.500 miliardi circa, con un incremento rispetto al 1988, del 11,2 per cento, lievemente superiore in termini reali alla crescita prevista in sede di Relazione Previsionale e Programmatica dello scorso anno.

Ove si consideri anche la spesa per investimenti degli Enti del Settore Pubblico Allargato, stimata in circa 17.600 miliardi (+ 10,2 per cento sul 1988), si dovrebbe arrivare ad un ammontare complessivo di circa 59.000 miliardi, con una crescita sul 1988 del 10,9 per cento.

Come si evince dai dati riportati nella tavola 5.5.1 gli investimenti del settore pubblico allargato dovrebbero risultare pari nel 1989 al 5 per cento del Prodotto Interno Lordo e perciò rappresentare un quarto del totale degli investimenti fissi lordi dell'intera economia.

Tale peso relativo, che meglio mette in evidenza la grande importanza di questo aggregato per l'evoluzione complessiva dell'economia, risulta sostanzialmente costante nel periodo più recente, dopo una crescita significativa realizzatasi nei primi anni '80.

5.2. Pagamenti per spese di investimento delle Pubbliche Amministrazioni e degli Enti del Settore Pubblico Allargato nel 1989.

Sulla base dei pagamenti relativi ai primi 6-8 mesi dell'anno si valuta, come già ricordato, che nel 1989 la spesa per investimenti diretti

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 5.1.1

Evoluzione degli investimenti pubblici
(in rapporto al PIL, a prezzi correnti)

	1970vs	1980vs	1980ns	1985	1987	1988	1989
Totale spesa P.A. in % del PIL	35,4	46,3	42,0	51,1	51,0	51,1	51,9
Investimenti P.A. in % del PIL	3,1	3,4	3,2	3,7	3,5	3,5	3,5
in % della spesa P.A.	8,8	7,4	7,6	7,3	6,9	6,8	6,8
Investimenti S.P.A. in % del PIL	n.d.	4,8	4,4	5,1	5,1	4,9	5,0
Investimenti fissi lordi intera economia in % del PIL	21,4	19,8	24,3	20,7	20,0	19,9	20,3

P.A. = Pubblica Amministrazione

S.P.A. = Settore Pubblico Allargato

vs = vecchia serie di contabilità nazionale (base 1970)

ns = nuova serie di contabilità nazionale (base 1980)

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 5.1.2

Investimenti della P.A. per funzione
(composizione percentuale)

	1970 _{vs}	1980 _{vs}	1980 _{ns}	1985	1986	1987	1988
Servizi generali (a)	2,6	3,3	8,5	10,7	10,0	10,1	9,7
Difesa nazionale	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Istruzione	18,9	15,7	11,4	7,1	7,2	7,4	7,5
Sanità	8,8	8,5	6,4	3,5	4,3	4,1	4,3
Previdenza e assistenza	3,1	1,9	1,5	0,7	0,9	0,9	0,9
Abitazioni (b)	6,3	14,7	20,9	28,0	23,6	24,2	22,6
Altri servizi coll. (c)	1,8	0,1	3,4	3,2	3,2	3,2	3,3
Servizi economici	52,4	54,0	44,1	39,8	41,4	40,6	41,9
Spese non ripartite	5,9	1,4	3,5	6,7	9,1	9,2	9,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

vs = vecchia serie di contabilità nazionale (base 1970)

ns = nuova serie di contabilità nazionale (base 1980)

(a) Al lordo delle spese per ordine e sicurezza

(b) Abitazioni, assetto del territorio, igiene pubblica

(c) Servizi ricreativi, culturali, culto

Fonte: ISTAT

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 5.1.3

Investimenti della P.A. per servizi economici
(composizione percentuale)

	1980	1985	1986	1987
Agricoltura	18,1	15,0	15,2	16,3
Industria	14,0	10,0	11,9	12,1
Elettricità, gas e acqua	14,1	17,3	13,5	12,6
Strade	24,6	36,1	36,8	35,3
Porti e vie di navigazione	6,9	3,1	2,8	2,7
Trasporti e comunicazioni	10,2	8,5	9,3	9,0
Altri servizi econ.	12,1	10,0	10,5	12,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

La vecchia serie di contabilità nazionale (base 1970) non consente una disaggregazione per voci economiche, possibile invece nella nuova serie (base 1980). I dati per il periodo 1985/87 sono provvisori mentre quelli per il 1988 sono in corso di elaborazione.

Fonte: ISTAT

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle Pubbliche Amministrazioni, espressa in termini di contabilità nazionale, tenderà ad attestarsi sui 41.500 miliardi con una crescita, rispetto al 1988, dell'ordine dell'11 per cento.

Le Amministrazioni Centrali dovrebbero effettuare pagamenti per complessivi 11.875 miliardi (+13,0 sul 1988). L'andamento riflessivo che si registra nella spesa delle Amministrazioni dello Stato e delle Aziende Autonome (ANAS e Azienda Foreste demaniali) è stato bilanciato dalla forte accelerazione registrata nei pagamenti dell'Agenzia per il Mezzogiorno, che si valuta raggiungeranno a fine esercizio i 4.000 miliardi, con un incremento del 37 per cento circa sul 1988.

La spesa delle Amministrazioni locali tenderà ad attestarsi sui 27.205 miliardi (+9,3 per cento sul 1988). In tale comparto continuano a svilupparsi ad un ritmo elevato i pagamenti dei Comuni e delle Province (nei primi 6 mesi +19 per cento). L'azione di contenimento e selezione della spesa di investimento di questi Enti, cui è stato dato avvio con la legge finanziaria 1989, potrà avere i primi effetti dal punto di vista degli esborsi solo a partire dal prossimo esercizio. Nel 1989, si accusa ancora la forte espansione dei finanziamenti accordati negli scorsi esercizi anche attraverso una nutrita legislazione speciale, che pone l'onere di ammortamento dei mutui a totale carico dello Stato.

Per quanto concerne le Regioni, nel cui ambito sono preminenti gli investimenti delle Regioni a Statuto speciale che totalizzano oltre il 70 per cento della spesa, si registra un aumento di circa il 9,3 per cento.

La spesa per investimento delle USL e degli Enti Ospedalieri si sta sviluppando ad un tasso contenuto (-0,4 per cento) pur disponendo dette Amministrazioni di ampie disponibilità. Nel 1989, comunque, non risulta ancora partito il piano di interventi straordinari per 30.000 miliardi in

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 5.2 .1.

SPESE PER INVESTIMENTI PUBBLICI

(miliardi di lire)

	1986				1989			
	I Valore assoluto	Var. % su 1987	Comp. % su P.A.	Comp. % su S.P.A.	I Valore assoluto	Var. % su 1988	Comp. % su P.A.	Comp. % su S.P.A.
Pubblica Amministrazione ed Enti								
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	19513	11.4%	26.2%	19.8%	11675	13.6%	20.5%	26.1%
-Stato	4240	7.5%	11.4%	8.8%	4250	7.2%	11.4%	7.0%
-Aziende autonome (ANAS e Foreste dem.)	2374	26.3%	6.4%	4.5%	2323	5.4%	5.3%	4.3%
-Altri enti am. centr. (compr. Ag. Mezzogiorno)	3899	7.9%	18.5%	7.3%	5102	32.6%	13.7%	8.7%
AMMINISTRAZIONI LOCALI	24566	7.3%	66.7%	46.8%	27205	9.3%	70.5%	49.0%
-Regioni	3605	-2.2%	9.7%	6.8%	3940	9.3%	11.5%	6.7%
-Province e Comuni	16345	10.3%	43.0%	30.1%	18300	14.1%	49.3%	31.1%
-Ospedali e USL	1355	11.6%	3.6%	2.5%	1465	8.1%	3.5%	2.5%
-Altri enti am. loc.	3851	3.5%	10.4%	7.3%	3500	-9.5%	5.4%	5.9%
ENTI DI PREVIDENZA	1610	-9.4%	5.1%	3.5%	2402	25.7%	5.3%	4.1%
TOTALE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	37309	7.4%	100.0%	70.1%	41480	11.2%	100.0%	70.4%
AZIENDE AUTONOME (Monopoli, Poste e Telecom. Servizi Telefonici)	2226	14.4%		4.2%	2480	11.3%		4.2%
ENTE FERROVIE STATO	5946	15.3%		11.2%	5235	-1.9%		9.9%
AZIENDE MUNICIPALIZZATE	1520	8.6%		2.9%	1600	5.3%		2.7%
TOTALE SETTORE PUBBLICO	47003	8.7%		68.3%	51395	9.3%		87.2%
ENEL	6216	-7.9%		11.7%	7515	20.9%		11.4%
TOTALE SETTORE PUBBLICO ALLARGATO	53221	6.5%		100.0%	58910	10.7%		100.0%

10 anni, previsto dalla legge finanziaria per il 1988.

In calo si prevedono le spese di investimento degli "altri Enti dell'Amministrazione locale", in relazione alla fase discendente in cui sono entrati i programmi di edilizia residenziale sovvenzionata a cura degli IACP, come pure del rallentamento, superato negli ultimi mesi, che aveva subito il programma straordinario di edilizia residenziale per Napoli.

Decisamente superiore alla media, si prospetta l'andamento delle spese di investimento degli Enti di Previdenza, che nei primi sei mesi dell'anno si sono sviluppate ad un tasso del 32 per cento circa e nel cui ambito assumono rilievo gli investimenti effettuati dall'INADEL.

Per gli altri Enti del Settore pubblico - comparto che raggruppa le tre Aziende Autonome non comprese nella Pubblica Amministrazione (Azienda 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 - si valuta che saranno nel complesso effettuati pagamenti per spese di investimento per 17.430 miliardi, con una crescita del 9,5 per cento sul 1988.

Mentre gli investimenti dell'Ente Ferrovie, per le note vicende che hanno caratterizzato il 1989, manifestano un andamento riflessivo, in netto recupero risultano le spese per investimento dell'ENEL.

Lo Stato

Sulla base dei pagamenti effettuati nei primi otto mesi dell'anno, si stima che nel 1989 i pagamenti per investimenti diretti delle Amministrazioni centrali dello Stato si attesteranno all'incirca, sui valori del 1988 (4.250 miliardi), con un regresso in termini reali.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Di tale ammontare 1000-1100 miliardi riguardano l'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche ed i rimanenti 3.200 miliardi circa gli investimenti in opere pubbliche.

Per quanto concerne questi ultimi, circa il 60 per cento fa capo al Ministero dei Lavori Pubblici. Detta Amministrazione, tenuto conto dei pagamenti effettuati nei primi otto mesi (880 miliardi), potrà forse raggiungere i 1.800 miliardi, confermando, in termini monetari, il dato del 1988. L'andamento riflessivo ha investito - più o meno - tutti i comparti.

Gli investimenti del Ministero delle Finanze, concernono l'acquisto e la costruzione diretta di fabbricati e relative pertinenze ed attrezzature da destinare a nuove sedi di uffici finanziari ed a centri di servizio. Si prevedono pagamenti per 100 miliardi.

La spesa per investimenti immobiliari del Ministero di Grazia e Giustizia viene stimata in 90 miliardi. Gli investimenti riguardano la costruzione di aule di udienza e di uffici giudiziari, la costruzione e la ristrutturazione di istituti e servizi penitenziari per adulti e per minori, nonché l'acquisto e l'installazione di strutture e impianti per gli istituti penitenziari. La spesa, per beni mobiliari, attrezzature e macchine scientifiche, dovrebbe attestarsi sui 30 miliardi circa.

Il Ministero dei Trasporti, nel 1989 dovrebbe effettuare pagamenti per oltre 200 miliardi riguardanti soprattutto la Motorizzazione civile ed i trasporti in concessione. Circa le opere aeroportuali, la spesa dei primi otto mesi ha interessato prevalentemente interventi di carattere ordinario. Sui finanziamenti autorizzati con la legge 449/1985 per l'ampliamento e l'ammodernamento dei sistemi aeroportuali di Roma-Fiumicino e di Milano-Malpensa, si prevedono, a fine esercizio, consistenti pagamenti a seguito dell'approvazione dei progetti delle prime opere da realizzarsi.

Il Ministero della Difesa stima di pervenire ad un volume di pagamenti di circa 200 miliardi. Nel settore delle opere immobiliari è impegnato nel completamento del programma di edilizia abitativa (Legge 497/78) e in quello di ammodernamento del servizio fari e segnalazioni marittime (Legge 335/1985). La spesa per beni mobiliari a valere su programmi speciali, potrebbe raggiungere i 150 miliardi.

L'attività di investimento svolta dal Ministero dei Beni Culturali, che nei primi otto mesi dell'anno ha dato luogo a pagamenti per 185 miliardi, fa prevedere per l'intero anno, una spesa superiore ai 300 miliardi.

Se verrà confermato l'andamento dello scorso anno, il Ministero dell'Agricoltura, a fine esercizio, registrerà pagamenti per circa 260 miliardi anche se i risultati ottenuti nei primi otto mesi risultano contenuti (circa 81 miliardi).

Il settore agricolo e forestale si è basato prevalentemente sui finanziamenti recati dalla legge 752/86 "legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura", che ha assicurato continuità pluriennale e coerenza programmatica alla spesa pubblica nel quadro di una politica dei fattori a sostegno dell'agricoltura nazionale, nonché sulle disponibilità residue della legge 984/77 "Quadrifoglio".

I settori della bonifica e dell'irrigazione, quello forestale, l'attività concernente la realizzazione dei programmi promozionali dei prodotti agricoli e le spese relative al potenziamento del sistema informativo agricolo, hanno proceduto a ritmo abbastanza sostenuto.

La spesa di investimento del Ministero della Marina Mercantile, a tutto agosto, risulta di circa 90 miliardi di cui 80 miliardi inerenti a spese per l'acquisto di beni macchine ed attrezzature tecnico scientifiche.

L'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade.

I pagamenti per investimenti diretti dell'ANAS hanno raggiunto nei primi 8 mesi del 1989 i 1.500 miliardi e si prevede che, a fine esercizio, si attesteranno sui 2.500 miliardi, con un incremento del 6,7 per cento rispetto al 1988.

Nel corso del 1989 si è riproposto il tema della lentezza nella realizzazione dei programmi che si ricollega, prevalentemente, al pesante regime vincolistico cui è sottoposta la fase progettuale e che la stessa legge 80/1987, concernente "norme straordinarie per l'accelerazione e l'esecuzione di opere pubbliche", non è riuscita a superare.

I ritardi nella realizzazione dei programmi hanno indotto, anche in sede di finanziaria 1990 ad una rimodulazione per 1.776 miliardi della autorizzazioni di spesa previste dalle leggi n. 41 e n. 910 del 1986.

Delle somme pagate nei primi 8 mesi del 1989 circa il 50 per cento ha interessato programmi previsti da leggi speciali.

In proposito si rileva come il "programma straordinario di interventi per la viabilità statale", di cui alla legge 843/78 e successive integrazioni è ormai in fase di esaurimento, mentre risulta entrato in piena attuazione il "Piano decennale di grande viabilità" di cui alla legge 531/1982, che prevede investimenti in un decennio per 65.184 miliardi, (47.500 per interventi di competenza diretta dell'ANAS e 17.684 miliardi per interventi nel settore delle autostrade in concessione). La sua realizzazione avviene attraverso piani stralcio. Con la legge 526/85 e successive integrazioni, sono stati autorizzati finanziamenti per 9.343 miliardi, dei quali a tutto settembre '89 sono stati pagati 1.060 miliardi.

Con la finanziaria '87 sono stati altresì assegnati all'ANAS finanziamenti per 3.200 miliardi, di cui 1.600 miliardi per interventi di

completamento ed avvio di opere stradali, 1.000 miliardi per l'ammodernamento, la ristrutturazione e la manutenzione dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, e 600 miliardi in attuazione dell'art. 9 della legge 521/82 (autostrada Livorno-Civitavecchia), che sono in fase di avviamento.

Gli altri Enti dell'Amministrazione Centrale

Gli altri Enti dell'Amministrazione Centrale comprendono oltre all'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno tre categorie di enti: enti economici, ai cui rientrano l'ACI, il CCNI, l'ICE, l'Ente Nazionale per la Cellulosa e Carta; enti di ricerca, quali l'ENEA, l'INFN, l'ISTAT, l'ISCO e l'ISPE; ed enti assistenziali, quali la Croce Rossa Italiana.

Nei complesso, si prevede che questi Enti effettueranno, nel 1989, pagamenti per spese di investimento per 5.100 miliardi circa, con un incremento di oltre il 30 per cento nel 1988, che è principalmente da attribuirsi al recupero di attività da parte dell'Agenzia per il Mezzogiorno.

L'Agenzia per lo Sviluppo del Mezzogiorno, a tutto il 30 giugno, ha effettuato pagamenti per investimenti diretti per 1.872 miliardi su di un totale erogato di 3.106 miliardi, comprensivo delle quote incentivi, partecipazioni, conferimenti, nonché delle quote trasferite a regioni, imprese ed enti vari.

A fine anno si stima che i pagamenti per investimenti diretti potranno raggiungere i 4.000 miliardi di cui una consistente quota sarà assorbita dall'attività di completamento, trasferimento e liquidazione delle opere ex Cassa Mezzogiorno attraverso l'apposita "Gestione Separata" costituita a norma dell'art. 5, 1 comma Legge 64/1986. Comunque,

l'incremento previsto, pari al 37,2 per cento rispetto all'esercizio precedente, è prevalentemente da attribuire alla maggiore attività sviluppata per l'attuazione del secondo piano annuale (delibera CIPE del 3 agosto 1988).

Le previsioni di spesa dei rimanenti Enti, ammontano a 1.100 miliardi, con un incremento in termini nominali del 10 per cento rispetto all'anno precedente. Tale incremento ha risentito in particolare della ripresa degli investimenti, soprattutto in capitale fisso, dell'ENEA.

Questo Ente, infatti, a fronte degli investimenti pari a 509, 433 e 299 miliardi rispettivamente nel 1986, 1987 e 1988, nell'anno in corso registra un dato di preconsuntivo pari a 360 miliardi (+20 per cento rispetto al 1988).

Le Regioni

I pagamenti per spese di investimento effettuati dalle Regioni nel primo semestre dell'anno, pari a 1.550 miliardi, portano a prevedere, per l'intero esercizio, una spesa dell'ordine di 3.940 miliardi, con un incremento, rispetto all'anno precedente, di poco superiore al 9 per cento.

Un esame della distribuzione dei pagamenti per Regioni evidenzia notevoli differenze, non solo in termini di valori assoluti ma anche di trend.

A fronte di Regioni che hanno visto consolidare la consistenza dei rispettivi interventi (Emilia Romagna, Umbria, Marche, Basilicata, Sicilia), stanno Regioni che registrano, in misura più o meno accentuata, un rallentamento nelle rispettive azioni infrastrutturali (province autonome di Trento e Bolzano, Valle d'Aosta).

Nel 1989, come già negli scorsi esercizi, le Regioni a Statuto Speciale tendono ad assicurare oltre il 70 per cento della spesa totale, confermando la tendenza alla concentrazione in pochi enti degli investimenti diretti a livello regionale. Se al dato delle Regioni a Statuto Speciale, si aggiungono i pagamenti della Regione Calabria - tradizionalmente molto consistenti in relazione ad interventi previsti da leggi speciali - abbiamo che oltre l'80 per cento della spesa è assicurata da sei Regioni.

Riguardo alla distribuzione territoriale, la spesa risulta localizzata per una quota rilevante (oltre il 67 per cento) nel Mezzogiorno.

Ciò perché le Regioni meridionali, oltre a beneficiare degli interventi previsti dalla legge 64 del 1986, che disciplina l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, sono destinatarie di numerosi interventi autorizzati con leggi speciali (Fondo di Solidarietà per la Sicilia, Piano di Rinascita della Sardegna, legislazioni speciali sulla Calabria, ecc.).

Circa la destinazione settoriale risultano privilegiati il settore delle opere pubbliche, con una quota stimata attorno al 20 per cento e quello delle opere igieniche (13 per cento), seguiti dal settore dell'agricoltura e da quello della forestazione, che dovrebbero attestarsi su valori dell'11 per cento ciascuno.

Le Regioni che più investono in questi due ultimi settori, i cui interventi consistono in opere di bonifica, viabilità rurale ed elettrificazione, sono: al nord, il Friuli Venezia Giulia, il Veneto e l'Emilia Romagna, e al sud, la Campania, il Molise, la Sicilia e la Calabria.

Per quanto concerne la produzione normativa, nel primo semestre dell'anno non sono stati approvati provvedimenti comportanti nuovi trasferimenti alle Regioni per spese di investimento.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Circa la facoltà concessa alle Regioni con l'art. 17/38 comma della legge 67/88 di contrarre mutui per 360 miliardi con la Cassa Depositi e Prestiti, per la costruzione, l'ampliamento e la sistemazione di acquedotti di competenza non statale, risulta in fase avanzata la procedura prevista dalla legge per accedere al finanziamento.

Al 31 luglio il Ministero dei LL. PP. ha emesso decreti che approvano progetti per 322 miliardi presentati da 17 Regioni e risultano presentate alla Cassa DD. PP. 86 domande per 230 mld., rispetto alle quali sono state accordate adesioni relativamente a 74 domande, per un importo di 152 miliardi.

Si rileva, infine, che in conto dei progetti di competenza delle Amministrazioni locali finanziati sul Fondo Investimenti immediatamente eseguibili, nei primi otto mesi dell'anno in corso sono stati effettuati pagamenti per 818 miliardi, dei quali circa il 50 per cento si valuta riguardino progetti di competenza regionale.

Gli Enti locali

Nei primi sei mesi dell'anno la spesa per investimenti diretti effettuati dagli Enti Locali ha superato gli 8.000 miliardi con un incremento di oltre il 18 per cento rispetto allo stesso 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 1.380 miliardi, equivalenti al 17,3 per

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cento del totale. Seguono, nell'ordine, gli Enti Locali della Campania (703 miliardi) della Sicilia (687 miliardi), dell'Emilia Romagna (542 miliardi), del Veneto (536 miliardi) e del Piemonte (535 miliardi).

Il volume di spesa nel settore degli investimenti raggiunto nei primi sei mesi del 1989 induce a ritenere che a fine anno, in termini di contabilità nazionale, le erogazioni del comparto raggiungeranno probabilmente i 18.300 miliardi, in considerazione anche del forte recupero dei pagamenti che si verificano in prossimità della chiusura di ciascun esercizio finanziario.

Tali previsioni sono avvalorate dai dati della Cassa DD.PP. la quale, come è noto, è il principale finanziatore degli enti locali (nel 1988 circa l'80 per cento dell'intermediazione creditizia è passato tramite di essa).

Nei primi 8 mesi dell'anno in corso la Cassa DD.PP. ha erogato sui mutui concessi a vario titolo agli Enti Locali 6.264 miliardi, con un incremento del 27,5 per cento rispetto allo stesso periodo del 1988.

Dette erogazioni si sono riferite per 5.299 miliardi (+29 per cento) a mutui ordinari e per 965 miliardi (+20 per cento) a mutui concessi a valere su leggi speciali.

Le concessioni, viceversa, registrano una flessione del -19 per cento (-22 per cento per i mutui ordinari e -10 per cento per quelli delle leggi speciali).

Per quanto riguarda i mutui ordinari, l'Istituto nei primi 8 mesi dell'anno, a fronte di oltre 20.000 domande corrispondenti a circa 9.500 miliardi, ha effettuato concessioni per 5.465 miliardi (-22 per cento).

Da questi dati emerge una inversione di tendenza che riflette la politica di contenimento e selezione della spesa di investimento di questi

Enti, cui è stato dato avvio con la manovra finanziaria 1989.

In tale contesto, il concorso annuo dello Stato al Fondo per lo sviluppo degli investimenti degli Enti locali è stato determinato in 660 miliardi contro i 1.120 dell'anno precedente; è stato stabilito un plafond massimo di mutui concedibili agli Enti Locali da parte della Cassa Depositi e Prestiti, dagli Istituti di Previdenza e dal Credito Sportivo di 9.000 miliardi ed è stato demandato al CIPE, che ha deliberato in data 30 marzo 1989, di stabilire i settori cui debbono essere prioritariamente indirizzati gli interventi.

La determinazione dei settori prioritari assume una importanza determinante anche perchè - in pari tempo - è stato stabilito che il saggio di interesse, che serve di base per determinare la rata di ammortamento con cui lo Stato concorre nella spesa, varia fra il 5 ed il 7 per cento in relazione alla tipologia delle opere ed ai criteri di priorità stabiliti dal CIPE.

La ripartizione delle nuove concessioni dei mutui ordinari fra le varie categorie di opere pubbliche finanziate dalla "Cassa" vede al primo posto le opere stradali, le scuole, le palestre e le fognature. Non si dispone ancora di elementi che consentano di verificare come le indicazioni prioritarie date dal CIPE con la succitata delibera si siano riflesse sui nuovi mutui concessi.

Per quanto riguarda le leggi speciali finanziate con i fondi della "Cassa", le domande accolte sono state 8.800, le concessioni effettuate pari a 2.257 miliardi.

In particolare, fra le normative intervenute dalla fine del 1988 e che hanno iniziato a dispiegare i loro effetti nel corso del 1989 si richiamano le leggi che autorizzano il finanziamento per la realizzazione delle infrastrutture per i Campionati Mondiali di Calcio del 1990: legge n.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

556/1988 (35 miliardi), legge n. 205/1989 (900 miliardi), legge n. 289/1989 (910 miliardi), a valere sulle quali sono stati concessi mutui a tutto agosto per 1.033 miliardi, ed erogati 283 miliardi.

Tra i recenti provvedimenti autorizzativi di mutuo da contrarre da parte degli Enti Locali con la Cassa Depositi e Prestiti che attendono di dispiegare i propri effetti, si ricordano la legge n. 47/1988 (1.800 miliardi per il triennio 1988-90) per l'adeguamento degli edifici demaniali per servizi pubblici; quelli della legge finanziaria n. 67/1988 per la sistemazione, l'ammodernamento e la manutenzione straordinaria delle strade provinciali (900 miliardi per il biennio 1988-89); quelli della legge n. 458/1988 (1.800 miliardi per il biennio 1988-89) e quelli della legge n. 475/1988 (600 miliardi per il biennio 1989-90) per lo smaltimento dei rifiuti industriali.

Riepilogando sulla gestione dell'attività propria della Cassa DD.PP. inerente le leggi speciali, si rileva che a situazione vigente, cioè a tutto il 31 agosto 1989, su un'autorizzazione legislativa di spesa di 29.959 miliardi sono stati concessi mutui per 15.328 miliardi (50,9 per cento) ed erogati 8.621 miliardi (28,8 per cento sull'autorizzato).

E' il caso di ricordare che la Cassa DD.PP., in conto dell'attività che svolge per conto terzi, nei primi otto mesi dell'anno - come già evidenziato trattando delle Regioni - ha effettuato pagamenti per circa 818 miliardi in conto degli "Investimenti immediatamente eseguibili di competenza delle Amministrazioni locali", di cui si valuta che circa il 50 per cento siano da attribuire a Comuni, a Province e loro consorzi.

Le Unità Sanitarie Locali ed Enti Ospedalieri

Nel primo semestre del 1989 le spese di investimento delle Unità Sanitarie Locali hanno raggiunto i 580 miliardi, con un incremento del 7,5 per cento rispetto allo stesso periodo del 1988.

Alla fine dell'anno, considerate anche le spese degli Enti Ospedalieri, si prevede che i pagamenti dovrebbero attestarsi sui 1.465 miliardi.

A livello regionale, le Unità Sanitarie Locali del Veneto si confermano al primo posto nelle spese per investimento, seguite da quelle dell'Emilia Romagna, della Lombardia, e del Piemonte. Nel complesso, i pagamenti dell'area centro settentrionale rappresentano una quota intorno all'80 per cento delle erogazioni totali.

Nel settore permangono indicazioni di lenta utilizzazione dei fondi statali da parte delle Amministrazioni regionali, anche in relazione al fatto che le procedure previste per la gestione dei finanziamenti del Fondo Sanitario Nazionale di parte capitale si confermano inadatte ad una rapida mobilitazione dei fondi a disposizione.

La continua lievitazione della massa dei residui passivi, che si sono formati sia a livello del bilancio statale (1.891 miliardi a fine 1988) sia a livello delle USL, specie nel centro e nel meridione, appare del tutto ingiustificata dalle urgenze che caratterizzano questo importante settore dell'intervento pubblico, e chiede una revisione di tutto il sistema di finanziamento.

Per l'anno in corso, rispetto ad una autorizzazione iniziale di competenza del Fondo Sanitario di parte capitale di 1.917 miliardi (successivamente ridotta a 1.873 miliardi in applicazione della Legge 155/1989) sono stati ripartiti solo 1.665 miliardi in quanto il Ministro

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della Sanità ha proposto di assegnare una quota ridotta - da reintegrarsi eventualmente con l'assegnazione dei fondi 1990 - in proporzione alle somme residue degli anni 1985, 1986 e 1987 per le quali le Regioni e Province autonome non hanno ancora presentato i prescritti piani di utilizzo.

Anche nel 1989 lo stanziamento è stato destinato alle opere di manutenzione straordinaria ed adeguamento delle strutture sanitarie alle norme di sicurezza nonché ad acquisti di apparecchiature. Ciò in relazione al fatto che con la legge 67/1988 è stato previsto un finanziamento straordinario di 30.000 miliardi in 10 anni per l'esecuzione 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.

Gli altri Enti dell'Amministrazione Locale

Gli "altri enti dell'Amministrazione locale" (IACP, Comunità Montane, Enti di sviluppo agricolo, Camere di Commercio, Enti provinciali di Turismo, Enti portuali, Fondo rinascita Sardegna, Università, IPAB, Enti lirici, ecc...) nel primo semestre del 1989 hanno effettuato pagamenti per spese di investimento intorno ai 1.450 miliardi e si prevede che a fine anno potranno raggiungere i 3.500 miliardi, contro i 3.881 miliardi effettuati nel 1988 (-9,8 per cento).

In particolare, da una analisi per enti, si rileva che i pagamenti per spese di investimento effettuati dagli Istituti Autonomi Case Popolari nel primo semestre 1989 hanno manifestato una certa caduta rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente, per cui a fine anno la spesa tenderà ad attestarsi sui 1.000 miliardi, contro il 1.156 del 1988.

I rimanenti Enti dell'Amministrazione Locale dovrebbero effettuare spese di investimento per 2.500 miliardi circa. La quota principale è rappresentata dai pagamenti per 1.470 miliardi che si prevede saranno effettuati in conto del programma straordinario di edilizia residenziale nell'area metropolitana di Napoli, di cui alla legge 219/1981. Ad oltre 500 miliardi dovrebbero ascendere i pagamenti delle Università per edilizia universitaria, dei quali circa 200 miliardi relativi a progetti finanziati sul Fondo investimenti immediatamente eseguibili.

Gli Enti di Previdenza

Gli Enti di Previdenza nei primi 6 mesi dell'anno hanno effettuato pagamenti per spese di investimento per 1.034 miliardi cui ha contribuito per circa il 45 per cento l'INADEL. Si ricorda che detto Ente, a seguito della Sentenza della Corte Costituzionale n. 236 del 13/11/1986 ha potuto contare su di una forte espansione delle liquidità derivante dal ricalcolo, a partire dal 1982, dei contributi dovuti dagli Enti Locali.

Considerati i positivi andamenti registrati anche dagli altri Enti, si valuta che a fine esercizio gli investimenti complessivi del comparto potranno attestarsi sui 2.400-2.500 miliardi.

L'Azienda di stato per i servizi telefonici

L'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici nei primi 8 mesi del

1989 ha effettuato pagamenti per spese di investimento per 705 miliardi e prevede di arrivare a fine esercizio a 1.030 miliardi circa, con un incremento del 2,7 per cento rispetto al 1988, che corrisponde ad un regresso in termini reali.

L'Azienda, in applicazione del programma di sviluppo dei propri servizi, impostato su base triennale per gli anni 1989, 1990 e 1991, ha proseguito nei primi mesi del corrente anno nell'ampliamento della rete a lunga distanza intercompartimentale ed al potenziamento dei centri di transito nazionali con il continuo adeguamento degli impianti e della rete alle esigenze dei servizi.

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 un maggior numero di collegamenti, in termine di circuiti, da mettere a disposizione della utenza, tenuto anche conto delle maggiori esigenze derivanti dalle manifestazioni che si svolgeranno in Italia in relazione ai campionati mondiali di calcio del 1990 ed alle manifestazioni Colombiane, previste per il 1992. E' sempre presente, inoltre, la necessità di diminuire, prima della completa liberalizzazione dei mercati nell'ambito comunitario, prevista per il 1992, il gap attualmente esistente con le corrispondenti reti telefoniche dei più avanzati paesi comunitari.

In particolare, nei primi otto mesi del corrente anno 1989, sono state deliberate spese per i seguenti impianti:

- apparati multiplex numerici;
- impianti vari di trasmissione;
- autocommutatore internazionale per PALERMO;
- stazioni terrene per esperimenti di propagazione con i satelliti OLIMPUS

e ITALSAT;

- ampliamento centrale telefonica di PERUGIA;
- impianti vari di energia;
- sistemi numerici per ponti radio;
- sistemi numerici per cavi coassiali ed ottici;
- cavi ottici terrestri per circa 1.200 Km. di cavo;
- sistemi in cavo ottico sottomarino lungo le coste (festoni) per circa 800 Km.;
- ampliamenti ed ammodernamenti vari di infrastrutture edili;
- impianti vari per PTP, di sorveglianza rete, di sicurezza etc.

Con gli ordini suddetti, i mezzi trasmissivi tradizionali della rete raggiungeranno un grado di numerizzazione di circa il 75 per cento (lo scorso anno il processo di numerizzazione della rete ASST era del 65 per cento circa dei mezzi trasmissivi tradizionali) e la rete ottica nazionale uno sviluppo totale di circa 10.000 Km. di cui circa 2.200 in cavi sottomarini.

L'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni

L'Azienda, a tutto il mese di luglio 1989, ha effettuato pagamenti per spese di investimento per 621 miliardi e prevede di raggiungere a fine esercizio i 1.370 miliardi, con una crescita del 13,3 per cento rispetto al 1988.

Le spese per investimento vanno dagli edifici da destinare a sede di uffici agli alloggi di servizio, dalla meccanizzazione di sportello ai grandi impianti di meccanizzazione della corrispondenza e dei pacchi, dai centri operativi delle telecomunicazioni alle strutture tecniche dei

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

trasporti. Il finanziamento è assicurato sia con stanziamenti ordinari di bilancio, sia con fondi autorizzati da leggi speciali. Tra queste assumono particolare rilievo la legge 39/1982 e successiva integrazione, che autorizza un "Programma di interventi straordinari" per 5.426 miliardi, nonché "il Programma decennale di sviluppo e potenziamento dei servizi di telecomunicazione", autorizzato con legge 887/1984, per complessivi 2.000 miliardi.

Secondo l'Azienda, questi interventi straordinari sono portati avanti, con risultati soddisfacenti in termini di realizzazione di opere. In poco più di dieci anni, sono stati costruiti 5.120 alloggi, 1.200 uffici postali, 15 uffici di settore nonché 21 centri primari, 18 centri operativi del movimento dotati di impianti ad elevata tecnologia e di sistemi di smistamento automatico della corrispondenza e dei pacchi.

L'Ente Ferrovie dello Stato

L'Ente Ferrovie dello Stato nei primi sei mesi del 1989 ha effettuato pagamenti per investimenti diretti per 2.068 miliardi e prevede per la fine dell'anno di raggiungere i 5.835 miliardi, con un decremento rispetto all'anno 1988 del -1,9 per cento in termini monetari.

Detto andamento risente delle note vicende che hanno caratterizzato la gestione dell'Ente nel corrente anno.

Le previsioni di spesa per investimento si riferiscono oltre che agli stanziamenti ordinari di bilancio alle disponibilità previste da specifiche leggi a carattere pluriennale.

In particolare, per quanto riguarda i rinnovi e i miglioramenti,

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

trattasi dell'apporto statale in favore dell'Ente Ferrovie dello Stato, di cui alla lettera c) art. 17 della legge 210/85, fissato con le leggi finanziarie annuali (1.300 miliardi nel 1987 e 2.000 miliardi per ciascuno degli anni 1988 e 1989).

Per i nuovi investimenti, trattasi principalmente dei finanziamenti accordati all'Ente Ferrovie dello Stato dalle seguenti leggi:

- legge 17/1981 e successivi rifinanziamenti (leggi 130/1983 e 887/1984) per l'attuazione di un Programma integrativo di ammodernamento e potenziamento delle linee, dei mezzi e degli impianti, ammontanti a complessivi 34.750 miliardi di lire, in fase di esaurimento;
- legge 189/1983, che ha approvato il Piano Decennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle linee delle Ferrovie dello Stato, finanziato ad oggi per un importo di 930 miliardi di lire;
- legge 41/1986, che ha assegnato 3.000 miliardi di lire per il triennio 87/89 per un Piano di interventi per il rinnovo, potenziamento ed innovazione tecnologica del materiale rotabile;
- legge 67/1988 e 541/1988, che hanno autorizzato 3.000 miliardi di lire per ciascuno degli anni 1988 e 1989 per l'attuazione del Programma Poliennale di investimenti, di cui al decreto ministeriale n. 48/T bis del 5 marzo 1987;
- legge 205/1989, che ha finanziato gli interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990, fissato per l'Ente Ferrovie dello Stato nel limite massimo complessivo di 450 miliardi di lire.

Le Aziende Municipalizzate

Per quanto riguarda le Aziende Municipalizzate, sulla base dei

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dati forniti dalla C.I.S.P.E.L. (Confederazione Italiana Servizi Pubblici, Enti locali), si stima che le spese di investimento per l'anno 1989 raggiungeranno i 1.600 miliardi circa, registrando un'incremento dell'11,4 per cento rispetto al 1988.

Dall'analisi dei vari comparti si evidenzia la omogeneità della crescita percentuale che oscilla intorno al 10 per cento con la sola eccezione delle Aziende erogatrici di gas che registrano un incremento del 15 per cento circa.

In valori assoluti invece, è il comparto Trasporti il settore al quale è destinato il maggior volume di investimenti (45,2 per cento circa sul totale investimenti).

L'ENEL

In base ai programmi operativi dell'ENEL - volti al conseguimento degli obiettivi del nuovo Piano Energetico Nazionale - l'attuale programma degli investimenti, che verrà prossimamente sottoposto all'approvazione del Consiglio di Amministrazione dell'Ente, prevede di effettuare investimenti nel 1989 per 7.515 miliardi di lire così ripartiti tra i vari tipi di impianto:

- impianti di produzione	2.946
- linee di trasporto e stazioni di trasformazione	502
- reti di distribuzione	2.873
- altri impianti (fabbricati, attrezzature, ecc.)	1.094
	<hr/>
TOTALE	7.515

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il volume complessivo di investimenti sopra indicato supera di circa il 21 per cento (15 per cento in valore reale) quelli del 1988, pari a 6.218 miliardi di lire: il notevole incremento è dovuto alla flessione che gli investimenti dell'ENEL hanno subito tra il 1987 e 1988 a seguito essenzialmente delle decisioni assunte dal Governo in campo nucleare, nel quale nel 1987 erano stati investiti oltre 1.000 miliardi di lire.

Gli investimenti in impianti di produzione si riferiscono principalmente alla realizzazione delle nuove centrali policombustibili di Brindisi Sud (4x627 MW), Gioia Tauro (4x627 MW), Fiume Santo (2x298 MW), Tavazzano (2x298 MW), Pietrafitta (2x75 MW a letto fluido) e Montalto (4x627 MW ripotenziare con 8 TGX107 MW).

Sono anche previsti investimenti sugli impianti termoelettrici in esercizio, riguardanti principalmente trasformazioni a carbone (S. Filippo del Mela, Mercure e Bastardo) e interventi connessi al miglioramento della disponibilità e del rendimento.

Tra gli impianti idroelettrici in costruzione si ricordano quelli di pompaggio di Presenzano (1.000 MW) e Anapo (500 MW), in via di completamento, e quelli a producibilità naturale di Quincinetto II, Satriano I e II, Palazzo II, 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) e infine al potenziamento dell'interconnessione in corrente continua tra il Continente e la

Sardegna.

Gli investimenti complessivi previsti dall'ENEL nell'area del Mezzogiorno sono 3.480 miliardi di lire, di cui 1.436 per impianti di produzione e 1.697 per impianti di trasmissione e distribuzione, pari entrambi al 49 per cento dei corrispondenti investimenti a livello nazionale. Per avere un'idea della dimensione di tale sforzo basta confrontare tali percentuali con l'incidenza di consumi di energia elettrica nelle aree meridionali rispetto ai valori nazionali, incidenza pari a circa il 30 per cento.

5.3. Gli investimenti delle partecipazioni statali

Nel 1989 il sistema delle partecipazioni statali effettuerà investimenti per un totale di 21.059 miliardi di lire.

In Italia tali investimenti ammonteranno a 19.521 miliardi, mentre all'estero sono previsti investimenti per 1.538 miliardi, in massima parte derivanti dall'impegno dell'ENI per l'approvvigionamento energetico del Paese.

Nel Mezzogiorno gli investimenti sono quantificati in 5.544 miliardi, rappresentando oltre il 31 per cento degli investimenti territorialmente localizzabili in Italia.

Per quanto riguarda gli interventi dei singoli Enti di gestione, il Gruppo IRI prevede di effettuare nel 1989 investimenti per un totale di 14.486 miliardi di lire, di cui 14.477 in Italia. L'incremento degli investimenti complessivi del gruppo rispetto al 1988 risulta sensibile +36 per cento in termini reali ed è da collegare principalmente all'avvio di importanti programmi, quali il piano Europa per i servizi di telecomunicazione e il piano di riassetto e sviluppo del sistema autostradale.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Circa il 68 per cento degli investimenti programmati per il 1989 sono destinati al settore dei servizi, principalmente delle telecomunicazioni che rappresentano il 52 per cento del totale di gruppo.

In valori assoluti nei servizi si prevedono impegni per 12.878 miliardi di lire (+36 per cento rispetto all'anno precedente) di cui 12.869 miliardi da effettuare in Italia. Nelle telecomunicazioni sono previsti investimenti per 7.562 miliardi di lire (7.560 in Italia); di rilievo sono altresì gli investimenti nel settore radiotelevisivo (512 miliardi di cui 511 in Italia), nei settori del trasporto marittimo (704 miliardi), nel trasporto aereo (562 miliardi). Particolarmente rilevanti sono gli incrementi previsti nei trasporti marittimi (+210 per cento rispetto al 1988) e nel settore della grande distribuzione e ristorazione (+69 per cento nei confronti dell'anno precedente).

Le infrastrutture e costruzioni rappresentano il 21 per cento del totale di gruppo (in valori assoluti 3.069 miliardi di lire di cui 3.064 da investire in Italia) ed evidenziano un incremento del 55 per cento rispetto all'anno precedente, quale saldo tra l'incremento del settore autostradale (+82 per cento) e la diminuzione del settore costruzioni (-79 per cento).

Gli investimenti nei settori manifatturieri (1.608 miliardi di lire, pari al 21 per cento del totale di gruppo), aumentano del 39 per cento rispetto al 1988, principalmente per effetto dell'incremento del settore siderurgico nel quale gli interventi sono finalizzati essenzialmente al conseguimento di più elevati livelli di efficienza.

Continua, inoltre, l'impegno del gruppo nei settori a tecnologia avanzata, quali l'elettronica e l'aerospaziale, i cui investimenti ammontano a 531 miliardi con un incremento del 25 per cento rispetto all'anno precedente, che risulta notevole se si considera che tali settori sono

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

caratterizzati da forti impegni nella ricerca e sviluppo.

La quota di investimenti destinati al Mezzogiorno per il 1989 risulta di 3.814 miliardi, facendo registrare un aumento del 39 per cento rispetto al 1988, generalizzato in tutti i settori.

In termini percentuali, gli investimenti destinati alle regioni meridionali nel 1989 rappresentano il 29 per cento del totale degli interventi territorialmente localizzabili in Italia, contro il 28 per cento dell'anno precedente. Se si prescindere dagli investimenti nel settore autostrade, la cui localizzazione è subordinata a fattori amministrativi e legislativi, gli investimenti meridionali rappresentano il 34 per cento del totale localizzabile a fronte del 31 per cento del 1988.

Nel 1990 sono previsti investimenti del gruppo per un totale di 15.396 miliardi di lire (15.385 spendibili in Italia), con un incremento rispetto al 1989 del 6 per cento che sconta anche la stabilizzazione degli importanti programmi avviati nell'anno precedente. Gli investimenti suddetti si ripartiscono per il 10 per cento nei settori manifatturieri, per il 24 per cento nelle infrastrutture e costruzioni e per il 66 per cento nei servizi. La quota destinata al Mezzogiorno è di 3.975 miliardi, con un incremento del 4 per cento rispetto all'anno precedente.

Tutti gli investimenti citati non tengono conto di quelli connessi con il programma di reindustrializzazione delle aree colpite da crisi siderurgica, costituiti da un'ampia serie di iniziative indirizzate principalmente a settori tecnologicamente avanzati e alla creazione di centri commerciali, nonché da interventi job creation a cura della SPI. Nel complesso gli investimenti fissi del programma di reindustrializzazione ammontano a 2.500 miliardi di cui 1.600 da spendere al Sud.

L'ENI prevede di effettuare nel 1989 investimenti per un ammontare di 5.740 miliardi di lire, di cui 4.310 in Italia e 1.428 all'estero.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli interventi previsti nel Mezzogiorno risultano di 1.396 miliardi pari al 37 per cento degli investimenti territorialmente localizzabili in Italia.

Gli investimenti all'estero continuano per la quasi totalità ad essere destinati ad attività energetiche e in particolare riguardano l'attività di ricerca e produzione mineraria che assorbe circa il 77 per cento degli interventi fuori d'Italia.

Nel settore energetico sono previsti investimenti pari a quasi l'80 per cento del totale programmato per il 1989 dal gruppo e saranno diretti, come in passato, allo sviluppo integrato ed organico delle diverse fonti di energia, in linea con quanto indicato dal Piano energetico nazionale (PEN) soprattutto per attenuare la vulnerabilità energetica del Paese e per valorizzare la presenza dell'ENI nei diversi comparti del settore.

In tale contesto assume importanza fondamentale l'attività di ricerca e produzione mineraria nella quale saranno investiti complessivamente, sempre nel 1989, circa 2.100 miliardi di lire. In Italia, seguendo gli indirizzi del PEN, è prevista la prosecuzione delle attività relative alla valorizzazione delle risorse nazionali.

Sempre allo scopo di ridurre la vulnerabilità energetica del Paese, saranno perseguiti obiettivi diretti all'acquisizione di proprietà di riserve all'estero: a tal fine l'attività di ricerca e produzione di idrocarburi sarà orientata verso le aree più sicure e geograficamente differenziate e concentrata sui progetti che, nell'attuale situazione del mercato energetico, consentano una migliore redditività.

In quest'ottica è da considerare la recente operazione dell'AGIP che ha rilevato una quota del 5 per cento di un bacino petrolifero in Nigeria il quale, per il volume delle riserve e per i livelli di produzione, è uno dei più consistenti del mondo.

Nel gas naturale, gli investimenti globali previsti per il 1989 ammontano a 1.335 miliardi di lire e rappresentano un'ulteriore applicazione della strategia di diversificazione ribadita dal PEN che assegna a tale fonte un ruolo determinante, legato a fattori di diversa natura quali la rilevante quota di produzione nazionale, le provenienze differenziate e sicure, la maggiore compatibilità ed accettazione ambientale. Gli investimenti riguardano il completamento dell'interconnessione della rete primaria e l'ampliamento di quella secondaria, particolarmente nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le attività di raffinazione e distribuzione di prodotti petroliferi, saranno compiuti interventi complessivi nel 1989 pari a 885 miliardi di lire per il completamento del piano di ristrutturazione della raffinazione e per il riassetto della rete di distribuzione. Circa la raffinazione si prevede di realizzare livelli più elevati di competitività e si procederà ad un'ulteriore riduzione di capacità del sistema di raffinazione del Nord Italia; si procederà altresì alla razionalizzazione del sistema meridionale che riguarderà i poli industriali in Sicilia. Per ciò che attiene al riassetto della struttura distributiva, il risultato atteso dalle iniziative in corso è l'allineamento della rete nazionale, per erogato medio, tipologia di offerta e livelli qualitativi, a quelle europee; inoltre è in fase di attuazione il programma di ampliamento dei punti di erogazione di benzina senza piombo (circa 5.200 previsti a fine 1989).

Nel carbone, oltre ad un'intensa attività imprenditoriale, basata sulla disponibilità di riserve (ammontanti a circa 500 milioni di tonnellate) e su una qualificata presenza sui mercati internazionali, 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.).

Nella chimica i programmi tengono conto dell'avvenuta costituzione dell'Enimont, società mista Eni-Montedison. Gli investimenti riguarderanno l'adeguamento delle capacità produttive per la razionalizzazione tecnologica e logistica dell'intera struttura. Ciò avverrà con la necessaria gradualità al fine di evitare perdite di quote di mercato. In alcuni casi sarà varato un programma di ricostruzione degli impianti utilizzando le tecnologie più moderne.

I programmi dell'ente previsti per il 1990 tendono a sviluppare ulteriormente le linee sopra tracciate e prevedono per tale anno investimenti per 6.000 miliardi di lire, dei quali circa 4.700 da effettuare in Italia. Nel Mezzogiorno gli impegni previsti sono quantificabili in più di 1.800 miliardi che costituiscono il 42 per cento degli investimenti nazionali territorialmente localizzabili.

Circa l'81 per cento degli investimenti complessivi per il 1990 sarà destinato all'energia (oltre 5.000 miliardi).

Nella chimica i programmi di investimento sono finalizzati al conseguimento degli obiettivi definiti con la costituzione di Enimont, quali il rafforzamento commerciale sui mercati esteri, l'internazionalizzazione della struttura produttiva, l'intensificazione dello sviluppo di nuove applicazioni e dell'attività di ricerca.

Per l'EFIM nel corso del 1989 sono previsti investimenti per un totale di 682 miliardi di lire (+54,3 per cento rispetto al 1988), di cui 581 da effettuare in Italia. Di questi ultimi la quota destinata al Mezzogiorno è di 257 miliardi, pari al 44 per cento degli investimenti nazionali e con un incremento, rispetto all'anno precedente, di circa il 59 per cento.

Per il 1990 la previsione degli investimenti del gruppo Efim è

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nel complesso di 860 miliardi di lire (+26 per cento rispetto al 1989) di cui 743 relativi all'Italia. Nel Mezzogiorno sono destinate risorse per 443 miliardi pari al 60 per cento circa del totale degli investimenti nazionali.

Gli interventi previsti nel biennio 1989-90 riguardano in notevole parte azioni di ampliamento ed ammodernamento (53 per cento circa del totale di gruppo); sono inoltre previste nuove iniziative che assorbiranno risorse pari a circa il 30 per cento degli investimenti del gruppo nel biennio e di ristrutturazioni e riconversioni per un ammontare pari al 18,2 per cento.

Circa le previsioni sugli andamenti settoriali lo sviluppo maggiormente rilevante continua ad essere quello sostenuto nel settore vetro con circa 560 miliardi di investimenti programmati per il biennio 1989-90, ripartiti in 191 miliardi per il 1989 (91 miliardi per l'Italia) e 370 miliardi circa per il 1990 (253 circa in Italia e di questi oltre 244 destinati al Mezzogiorno). Tali investimenti saranno diretti all'attuazione di progetti finalizzati sia al consolidamento nelle produzioni tradizionali (float, vetrate per auto), sia allo sviluppo tecnologico e alla diversificazione, nonchè all'ampliamento della base produttiva nel Mezzogiorno.

Nel settore meccanico si prevedono circa 550 miliardi di lire di investimenti nel cennato biennio, di cui 283 nel 1989 (282 in Italia) e 276 nel 1990 (274 in Italia). Il piano di investimenti è indirizzato principalmente all'ampliamento e ammodernamento impiantistico, al fine di aumentare la produttività e adeguare tecnologicamente le produzioni ai più elevati standards richiesti dal mercato. Ciò assume un aspetto rilevante nel comparto aeronautico soprattutto per quanto riguarda il forte sviluppo delle azioni finalizzate al maggiore utilizzo dell'elettronica e dei nuovi

materiali nel processo produttivo.

Infine nel settore alluminio gli interventi per il biennio 1989-90 ammontano a 419 miliardi di lire tutti da localizzare in Italia: 205 miliardi nel 1989 e 214 miliardi nel 1990. In tale settore gli investimenti a conclusione del processo di ristrutturazione sono volti sostanzialmente a continuare alcune linee di sviluppo determinanti, quali razionalizzazione delle attività del primario, ulteriore integrazione a valle e ricerca, in particolare orientata sui nuovi prodotti.

Relativamente all'Ente Cinema, gli investimenti previsti per il 1989 ammontano a 76 miliardi di lire, con un incremento globale, rispetto al 1988, del 73 per cento.

Gli investimenti programmati per il 1990 sono quantificabili in 65 miliardi.

Con tali investimenti il gruppo cinematografico pubblico si propone di incrementare quantitativamente e migliorare qualitativamente la produzione filmica nazionale (con la connessa attività distributiva e promozionale) e quella di fiction televisiva per renderle più competitive nei mercati interni ed internazionali, in modo da favorire la salvaguardia dell'identità culturale e dell'autonomia economica della nostra industria audiovisiva. Inoltre, l'attuazione del programma consente di proseguire nell'attività di ampliamento impiantistico e di aggiornamento tecnologico.

Gli investimenti previsti per il 1989 dall'Ente Autonomo Mostra d'Oltremare (EAMO) ammontano a 77 miliardi di lire tutti da localizzare nelle aree meridionali.

La maggior parte degli interventi è finalizzata ad immobilizzazioni tecniche e più precisamente al ripristino dei beni patrimoniali (edifici, strutture, servizi ed infrastrutture) dell'Ente.

Per il 1990 sono programmati investimenti da parte dell'EAMO per

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 5.3.1. - INVESTIMENTI DELLE PP.SS. IN ITALIA E NEL MEZZOGIORNO PER ENTE DI GESTIONE IN MILIARDI DI LIRE CORRENTI

E N T I	VALORI ASSOLUTI		PERCENTUALI DEGLI INVESTIMENTI NEL MEZZOGIORNO	
	Consuntivo '88	Previsione '89	Consuntivo '88	Previsione '89
IRI Italia	10.519	14.477		
- di cui territorialmente localizzabili	9.906	13.223		
- di cui Mezzogiorno	2.636	3.814	28	28
ENI Italia	3.752	4.310		
- di cui territorialmente localizzabili	3.318	3.914		
- di cui Mezzogiorno	1.265	1.396	38	37
EFIM Italia (*)	394	581		
- di cui Mezzogiorno	162	257	41	44
ENTE CINEMA (*)	44	76		
EMO (solo MEZZ.) (*)	2	71	100	100
TOTALE ITALIA SISTEMA PP.SS.	14.711	19.521		
- di cui territorialmente localizzabili	13.664	17.871		
- di cui Mezzogiorno	4.065	5.544	30	31

(*) Tutti gli investimenti sono territorialmente localizzabili

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 5.312. - INVESTIMENTI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
 Consuntivo 1988 e previsioni 1989 - 1990
 (Miliardi di lire a prezzi correnti)

S E T T O R I	Previsioni		
	cons. 1988	1989	1990
a) MANIFATTURIERI			
Siderurgia	376	673	748
Alluminio	154	205	214
Altre attività metallurgiche	75	164	95
Cemento	7	29	27
Meccanico	512	733	648
di cui: Aerospaziale	190	409	395
Materiale rotabile ferroviario	47	63	43
Elettronico	270	283	250
di cui: Industria ed impiantistica tlc	165	187	150
Costruzioni e riparazioni navali	109	145	99
Fonti di energia	2.860	3.403	3.830
Chimico (*)	746	592	660
Alimentare	88	93	95
Vetro	77	91	253
TOTALE a)	5.274	6.411	6.919
b) SERVIZI ED ALTRI			
Telecomunicazioni	5.964	7.560	8.170
Radiotelevisione	281	511	352
Trasporti marittimi	221	704	230
Trasporti aerei	400	562	860
Infrastrutture e costruzioni	1.966	3.064	3.736
- Autostrade ed altre infrastrutture	1.652	3.008	3.687
- Costruzioni	314	56	49
Cinema (EMGC)	44	76	65
E.A.M.O.	2	77	92
Grande distribuzione e ristorazione	95	147	177
Informatica servizi editoriali e telematici per l'informazione e altri	464	409	360
TOTALE b)	9.437	13.110	14.042
c) TOTALE ITALIA	14.711	19.521	20.961
d) ESTERO	1.713	1.538	1.453
e) TOTALE GENERALE	16.424	21.059	22.414

(*) Per gli anni 1989 e 1990 sono inclusi gli investimenti ENIMONT in proporzione alla partecipazione dell'ENI all'iniziativa.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav.5.3.3.- INVESTIMENTI DELLE PARTECIPAZIONI STATALI NEL MEZZOGIORNO
 Consuntivo 1988 e previsioni 1989 - 1990
 (Miliardi di lire a prezzi correnti)

S E T T O R I	Previsioni		
	cons. 1988	1989	1990
a) MANIFATTURIERI			
Siderurgia	137	219	323
Alluminio	78	99	91
Altre attivita' metallurgiche	25	49	27
Cemento	4	21	21
Meccanico	157	277	276
di cui: Aerospaziale	54	192	205
Materiale rotabile ferroviario	37	49	30
Elettronico	103	92	79
di cui: Industria ed impiantistica tlc	45	59	43
Costruzioni e riparazioni navali	11	36	16
Fonti di energia	733	972	1.364
Chimico (*)	502	372	410
Alimentare	28	32	34
Vetro	51	71	245
TOTALE a)	1.829	2.240	2.886
b) SERVIZI ED ALTRI			
Telecomunicazioni	1.956	2.655	2.796
Radiotelevisione	79	121	99
Trasporti marittimi	2	3	1
Trasporti aerei	10	29	50
Infrastrutture e costruzioni	90	358	341
- Autostrade ed altre infrastrutture	72	342	339
- Costruzioni	18	16	2
Cinema (EAGC)			
E.A.M.O.	2	77	92
Grande distribuzione e ristorazione	32	29	16
Informatica servizi editoriali e telematici per l'informazione e altri	65	32	33
TOTALE b)	2.236	3.304	3.428
c) TOTALE MEZZOGIORNO	4.065	5.544	6.314

(*) Per gli anni 1989 e 1990 sono inclusi gli investimenti ENIMONT in proporzione alla partecipazione ENI all'iniziativa.

un ammontare di 92 miliardi di lire, da effettuare interamente nel Mezzogiorno.

Il totale degli investimenti programmati dal sistema delle partecipazioni statali per il 1990 è pari a 22.414 miliardi di lire di cui 20.961 in Italia e 1.453 miliardi all'estero.

Gli investimenti all'estero anche per il 1990 saranno effettuati in massima parte dall'ENI per l'approvvigionamento energetico del Paese.

Gli investimenti previsti per il 1990 nel Mezzogiorno ammontano a 6.314 miliardi di lire e rappresentano il 33 per cento del totale degli investimenti territorialmente localizzabili in Italia.

5.4 Attività del Nucleo Ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici.

Sulla istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento del Nucleo Ispettivo per la verifica dell'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, istituito con la legge 22 dicembre 1984, n. 887 (articolo 19, diciottesimo comma) e più completamente disciplinato con l'art. 9 della legge 17 dicembre 1986, n. 878, si è ampiamente riferito nelle relazioni previsionali e programmatiche relative, in particolare, agli anni 1987, 1988 e 1989.

In questa sede si ritiene di dover brevemente cennare che il Nucleo Ispettivo, sulla base della disciplina per la sua organizzazione ed il suo funzionamento recata dal decreto del Ministro del bilancio e della

programmazione economica del 25 febbraio 1987, n. 103 (G.U. n. 68 del 23 marzo 1987), è ordinato in tre gruppi operativi aventi i seguenti compiti:

- il primo le verifiche dell'attuazione di programmi di investimento riguardanti progetti immediatamente eseguibili;
- il secondo le verifiche dell'attuazione dei programmi di investimento delle amministrazioni dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici istituzionali;
- il terzo le verifiche dell'attuazione dei programmi di investimento degli enti pubblici territoriali e loro aziende, nonché degli enti cui lo Stato o altri enti pubblici contribuiscono in via ordinaria.

Come accennato nelle richiamate relazioni, al fine di acquisire una comune metodologia di intervento, fino alla prima metà del 1988 tutti gli Ispettori, indipendentemente dal gruppo di appartenenza, sono stati chiamati a svolgere la loro attività nel campo dei progetti immediatamente eseguibili.

In tal settore, infatti, la metodologia di rilevazione e le procedure di verifiche godono di una consolidata esperienza in quanto iniziate fin dal 1983 (in occasione del FIO 1982) e riferite a progetti già definiti nei contenuti e quindi più agevoli sotto il profilo dell'accertamento dello stato di attuazione delle opere in essi previste.

Le indicate esperienze teoriche e pratiche, la valutazione critica dei risultati conseguiti nonché un vasto lavoro preliminare volto a definire le strategie operative di ciascun gruppo hanno consentito:

- a) l'individuazione dei settori di intervento cui indirizzare prioritariamente l'attività di verifica.

Infatti, mentre per il I gruppo l'oggetto dell'attività risulta predefinito nei progetti immediatamente eseguibili indicati dalla delibera

CIPE di concessione di finanziamento, per il II e III gruppo, negli ambiti di rispettiva competenza, è stato necessario operare una selezione tra i molteplici settori cui le leggi di finanziamento pubblico si indirizzano. Tale scelta ha comportato una prima e vasta ricognizione delle leggi di spesa, un preliminare esame delle tipologie di intervento rilevabili, nonché una individuazione, seppur sommaria, delle diverse procedure attuate adottate dalle varie amministrazioni.

- b) l'elaborazione di una metodologia di rilevazione e di procedure di verifica omogenea per i 3 gruppi.

Pur nell'ambito della specificità della competenza di ciascun gruppo, l'attività del Nucleo è stata indirizzata ad una visione unitaria degli aspetti più qualificanti degli investimenti da verificare, principalmente nella descrizione delle linee di destinazione dei finanziamenti concessi e delle modalità di attuazione delle spese previste.

A tal fine sono state predisposte schede tipo di rilevazione che, oltre ai dati specifici del settore e della tipologia del finanziamento considerato (e che sono individuati dalle esigenze di ciascun gruppo), comprendono informazioni comuni per tutte le verifiche quali quelle sulle fasi di realizzazione delle opere, sui flussi finanziari, sulla gestione contrattuale, sui tempi e modalità dei pagamenti, sulle modifiche progettuali apportate, sulle rilevazioni dello stato di avanzamento dei lavori ecc...

Si è inteso in tal modo individuare le costanti unitarie dell'attività dei 3 gruppi e realizzare un patrimonio comune di informazioni e di rilevazioni onde consentire valutazioni, sia per aggregati globali sia per aggregati specifici (aree territoriali, settori, ripartizioni annuali ecc.), dell'investimento pubblico.

A) Attività del primo gruppo operativo

Il I gruppo ha assolto i propri compiti di verifica nell'ambito dei progetti di pertinenza delle Amministrazioni Centrali e delle Regioni, ammessi al finanziamento del Fondo Investimenti immediatamente eseguibili con delibere C.I.P.E.

Il settore da verificare comprende n. 591 progetti, generalmente di rilevante impegno tecnico-economico e quasi sempre articolati in vari sottoprogetti che, pur inquadrati ciascun nella rispettiva logica unitaria, presentano spesso aspetti peculiari anche per collocazione sul territorio (FIO '82: n. 35 progetti con n. 45 sottoprogetti; FIO '83: n. 53 progetti con n. 105 sottoprogetti; FIO '84: n. 83 progetti con n. 295 sottoprogetti; FIO '85: n. 117 progetti con n. 332 sottoprogetti; FIO '86/88: n. 301 progetti con un numero di sottoprogetti non ancora accertato).

Gli Ispettori del I gruppo inizialmente coadiuvati, come cennato, anche dagli Ispettori degli altri due gruppi, hanno effettuato nel corso del 1988 n. 95 visite di verifica, relative ad altrettanti progetti per un valore complessivo degli investimenti pari a 3.194 miliardi.

Nel primo semestre del corrente anno l'attività ispettiva del I gruppo è stata incentrata, inizialmente, nello svolgimento di una programma di visite ispettive intese a concludere ed aggiornare i rilevamenti sui progetti FIO '82 e FIO '83 e poter, così, pervenire a valutazioni conclusive degli investimenti disposti dal CIPE per detti anni.

Successivamente, sono iniziate le prime verifiche relative ai finanziamenti disposti per il Fondo Investimenti immediatamente eseguibili negli anni '86-'88.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

B) Attività del II gruppo operativo

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

L'attività del gruppo per il 1988, a regime da circa due anni dopo una fase preliminare nella quale - come ampiamente illustrato nella relazione previsionale e programmatica relativa all'anno 1989 - è stato impiegato, unitamente ai gruppi I e III, a pieno tempo nella verifica dei progetti finanziati con i fondi FIO 1982-85, si è incentrata nella verifica dell'attuazione dei piani e programmi riguardanti i seguenti settori:

- 1) Programma straordinario di edilizia socio-sanitaria, legge 67/88 (M.ro Sanità);
- 2) Programmi ANAS per la Grande Viabilità - Piano 1979-81, Programma stralcio 1982-85 e Programma stralcio relativo al Piano decennale (M.ro LL.PP. - ANAS);
- 3) Edilizia per le infrastrutture dell'Arma dei carabinieri - legge 16/1985 (M.ro LL.PP.);
- 4) Edilizia penitenziaria - legge 404/1977 (M.ro LL.PP. e Grazia e Giustizia);
- 5) Piano Agricolo Nazionale - legge 752/1986 (M.ro Agricoltura e Foreste);
- 6) Interventi sui sistemi aeroportuali di Roma e Milano - legge 449/85 (M.ro Trasporti);
- 8) Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima - legge 41/1982 (M.ro Marina Mercantile);
- 9) Opere Marittime - leggi 119/1981 e 843/1988 (M.ro LL.PP.);
- 10) Edilizia demaniale - legge 99/1985 e succ. (M.ro LL.PP.).

Nel 1989 si sono aggiunti una verifica sui programmi di investi-

mento realizzati dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni per l'attuazione del programma di interventi straordinari previsto dalla legge n. 39 del 10 febbraio 1982, nonché una verifica sullo stato di attuazione degli interventi di cui alla legge n. 50 del 1976, concernente l'edilizia universitaria.

L'attività di verifica è stata avviata con la raccolta dei dati e con la presa di contatti diretti con le Amministrazioni interessate onde poter disporre di elementi necessari alle valutazioni e all'individuazioni delle opere da verificare direttamente.

Le visite ispettive hanno riguardato una campione limitato di interventi scelti in base allo stato di attuazione delle singole fasi di programma, con l'intento sia di apprezzare il grado di conseguimento degli obiettivi previsti dal legislatore sia di svolgere, ove possibile, una azione di stimolo per il superamento dei ritardi.

Su queste linee l'attività di verifica si è concretizzata in visite sui luoghi di esecuzione dei lavori nonché nel riscontro di elementi tecnico-amministrativi-contabili, richiesti ai responsabili dell'esecuzione dei relativi progetti.

I settori per i 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, il Piano bieticolo-saccarifero, nonché quelli dell'edilizia demaniale, delle opere marittime, degli interventi sui sistemi aeroportuali di Roma e Milano, dell'edilizia per le infrastrutture dell'Arma dei Carabinieri.

Nel corso del periodo di riferimento, per ciascuno di detti interventi sono stati evidenziati gli aspetti salienti dei riscontri effettuati e le relative relazioni di verifica sono state inoltrate alle competenti Amministrazioni.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il Gruppo è stato inoltre incaricato di proseguire l'attuazione dei propri programmi di attività per gli altri settori in precedenza indicati; per l'ANAS è stato incaricato di procedere agli aggiornamenti dei parametri di verifica per riscontrare, nel periodo settembre 1987/dicembre 1988, la dinamica delle realizzazioni.

Pertanto, per i settori Sanità, Agricoltura e Foreste, ANAS, (aggiornamento) Ministero dei Lavori Pubblici - infrastrutture dell'Arma dei Carabinieri, edilizia penitenziaria, Ministero Poste e Telecomunicazioni (legge n. 39/1982), edifici operativi, uffici locali e meccanizzazioni, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, Ministero Trasporti, Trasporti pubblici urbani, sono stati analizzati 367 progetti ed effettuate 52 visite in loco.

La metodologia in prevalenza seguita per le scelte operative può essere così riassunta:

- dislocazione geografica degli interventi;
- diversa tipologia dei settori interessati e delle realizzazioni;
- riscontro contabile delle somme impegnate, di quelle pagate e dei residui (propri e di stanziamento);
- analisi dei motivi che determinano ritardi esecutivi;
- raffronto tra previsione progettuale iniziale e costo finale;
- valutazione economico funzionale delle realizzazioni in relazione agli obiettivi programmati ed alla loro fruibilità;
- procedure seguite per la progettazione dei lavori e per la scelta dei privati contraenti;
- riscontro delle destinazioni assegnate ai contributi previsti dai programmi, nonché esame delle procedure seguite per acquisti e forniture in genere.

I programmi di verifica del secondo Gruppo si trovano in diversi stadi di avanzamento. Tuttavia è già possibile fornire qualche indicazione sui principali ostacoli riscontrati alla realizzazione degli investimenti nei settori esaminati.

Indicazioni di sintesi ed accenni su alcuni rimedi proposti, peraltro già portati all'attenzione delle Amministrazioni interessate, nei singoli rapporti di settore, riguardano le seguenti problematiche:

- programmazione impropria degli interventi, senza previsione di orizzonti temporali e con estremi frazionamenti dei finanziamenti. Si ritiene necessaria, pertanto, una revisione metodologica che consenta l'affidabile previsione del termine e la organica predisposizione di una scala di priorità delle opere.
- progettazioni lacunose o mancanti di verificazioni preliminari sui luoghi prescelti, con ritardi nelle approvazioni tecniche o giuridiche a causa di aggiustamenti da apportare ai progetti predisposti; occorrono verificazioni preliminari e si ritiene consigliabile ricondurre le progettazioni nell'ambito dell'Amministrazione, con preparazione di progetti da completare prima del finanziamento (c.d. archivio progetti).
- procedure numerose con ripartizioni estenuanti di pareri, autorizzazioni e nulla osta e simili, con enormi perdite di tempo in tutti i settori;
- ritardi per interferenze fra soggetti titolari di impianti che insistono nelle zone da utilizzare;
- eccesso di varianti suppletive in corso d'opera; una volta migliorate le fasi di programmazione e progettazione si dovrebbe estendere all'Amministrazione dello Stato e agli altri Enti Pubblici la norma limitativa di tali varianti, dettata per gli Enti locali (art. 3 legge 131/83).

C) Attività del Terzo Gruppo

Sulla base dello schema di lavoro a suo tempo approvato dal

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministro per il 1989, il Gruppo ha operato per il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- determinazione dello stato di utilizzazione dei finanziamenti previsti dal piano triennale di edilizia scolastica 1986-88 (Legge 488/86), a completamento dell'attività iniziata nel secondo semestre '88;
- verifica di attuazione dei programmi di spesa di parte capitale a carico del Fondo Sanitario Nazionale, considerando anche gli adempimenti richiesti dalla specifica potestà legislativa e programmatoria delle Regioni;
- individuazione, d'intesa con i Dicasteri competenti, delle problematiche attuative relative ai più significativi investimenti previsti nei settori dell'Ambiente e dell'Edilizia Residenziale Pubblica;
- valutazioni conclusive sull'attività di verifica svolta nei settori dell'Edilizia Scolastica e della Sanità.

Debbono ritenersi ormai superate le incertezze ed i problemi riguardanti, soprattutto, i metodi da seguire per le verifiche, metodi che permettono procedimenti sufficientemente agili ma capaci, comunque, di estrarre i parametri necessari e sufficienti per riscontrare i ritardi e gli effettivi stati di avanzamento delle realizzazioni. In proposito deve segnalarsi che è stata molto utile la collaborazione prestata dai soggetti - Amministrazioni, Aziende Autonome ed Enti - deputati alla programmazione ed alla realizzazione delle opere.

Anche sulla scorta delle esperienze maturate, il Nucleo è impegnato ad un progressivo miglioramento delle metodologie sia per ottimizzare i risultati e sia con lo scopo, sempre perseguito, di procedere senza interferenze con l'azione di Organi e soggetti ai quali l'Ordinamento affida i controlli giuridici, tecnici e contabili nonché di quella dei

soggetti responsabili delle realizzazioni. Il processo di integrazione funzionale tra il Nucleo Ispettivo e le altre strutture del Ministero ha già dato i primi positivi risultati. Ciò induce ad intensificare i relativi sforzi di integrazione per valorizzare ulteriormente le funzioni affidate dal Legislatore al Nucleo, specialmente al fine di fornire utili indicazioni per una più equilibrata ed efficace allocazione delle risorse destinate a pubblici investimenti.

PAGINA BIANCA