

**PARTE SECONDA**

**PREVISIONI, PROBLEMI ED OBIETTIVI DELL'ECONOMIA ITALIANA  
PER IL 1990 ED IL MEDIO TERMINE**

PAGINA BIANCA

6

**IL QUADRO MACROECONOMICO E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO**

PAGINA BIANCA

### 6.1. Il quadro economico internazionale

La stretta interconnessione esistente tra l'economia del resto del mondo e quella del nostro Paese, rende essenziale, per valutarne le capacità di sviluppo e fissare obiettivi desiderabili, ma realistici, da raggiungere, considerare attentamente l'evoluzione attesa dell'economia internazionale che, per molti versi rappresenta, nelle sue varie componenti, un parametro non marginale per la nostra crescita, da noi non direttamente influenzabile. Ciò è tanto più vero nei confronti dei paesi della Comunità Economica Europea rispetto ai quali ci prepariamo a compiere ulteriori importanti passi di avvicinamento, in vista della creazione di un mercato unico.

In questo senso si può prevedere che il graduale rallentamento, sperimentato quest'anno nell'espansione delle economie dei paesi industriali, pur continuando anche nel 1990, non dovrebbe condurre ad un tasso di crescita reale del reddito inferiore al 2,9 per cento; nell'insieme dei paesi della Comunità Economica Europea si dovrebbe raggiungere questo stesso tasso di crescita reale dell'attività economica che dovrebbe così risultare superiore a quello stimato a metà anno dagli Organismi internazionali, soprattutto a causa della revisione effettuata dalle autorità nazionali tedesche che prevedono una crescita del 3 per cento nel 1990. La previsione di crescita del reddito reale per l'insieme dell'area OCSE, assume come ipotesi che la crescita della domanda aggregata rallenterà, come risultato di politiche finanziarie abbastanza restrittive, compresa una riduzione sostanziale dei deficit di bilancio in percentuale del PIL, in molti paesi.

Per quanto riguarda l'evoluzione del commercio mondiale, il rallentamento della crescita prevista nel 1990, dovrebbe essere abbastanza moderato, dando luogo ad un tasso del 6,5 per cento, rispetto al 7 per

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.1.1.

QUADRO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE  
(variazioni %)

	1988	1989	1990
- PIL mondiale	4.1	3.2	3.0
- PIL Paesi industriali	4.1	3.4	2.9
Stati Uniti	4.4	2.7	2.0
Giappone	5.7	4.9	4.7
Paesi CEE	3.7	3.4	2.9
- Commercio mondiale	8.7	7.0	6.5
- Commercio manufatti	10.1	7.5	7.0
Prezzi internazionali (in dollari)			
- Petrolio (\$ / barile)	14.7	17.0	17.5
- Altre materie prime non energetiche	18.0	2.0	0.5
- manufatti	5.5	-0.5	2.5

cento del 1989.

L'inflazione, dopo l'accelerazione del 1989, dovrebbe rallentare il suo ritmo di crescita nel 1990, scendendo al 3,9 per cento ed al 3,7 per cento medio annuo, rispettivamente in termini di prezzi al consumo e di deflatore del PIL. Nella media dei paesi della Comunità Economica Europea, il tasso di crescita dei prezzi al consumo, nel 1990, dovrebbe attestarsi intorno al 4 per cento.

I fattori temporanei che avevano contribuito a spingere in alto i prezzi, compresi gli aumenti dei corsi del petrolio e gli aumenti delle imposte indirette in alcuni paesi, dovrebbero gradualmente ridurre il loro peso, mentre le politiche monetarie saranno fortemente impegnate a mantenere l'espansione della domanda sotto controllo.

Dopo la decisione dei paesi dell'OPEC, nel giugno del 1989, di alzare la loro produzione complessiva giornaliera a 19,5 milioni di barili di petrolio greggio, rispetto ai precedenti 18,5 milioni di barili, appare dubbio che le condizioni di mercato, in assenza di eventi politico-militari non prevedibili, permettano ulteriori allargamenti della produzione, senza spinte al ribasso sui prezzi.

Per il 1990, si assume che il prezzo del petrolio si assesti, in media d'anno, intorno ai 17,5 dollari al barile, livello di poco superiore a quello del 1989.

Come riflesso del rallentamento dell'attività economica nei paesi industriali e degli aumenti nelle quantità dell'offerta, i corsi in dollari delle materie prime non petrolifere, continueranno a rimanere deboli, con un incremento moderato pari, mediamente, allo 0,5 per cento nel 1990; l'incremento dei prezzi in dollari dei manufatti dovrebbe essere pari al 2,5 per cento.

Questa evoluzione dei prezzi internazionali in dollari, dovrebbe

portare, nel 1990, ad una crescita media dei prezzi all'importazione italiani, in lire, pari al 3 per cento.

L'attenzione delle politiche economiche nel 1989 si è concentrata sull'obiettivo di contenere le pressioni inflazionistiche, poichè vi è generale consapevolezza dei costi che si dovrebbero pagare in caso di un ritorno a troppi elevati tassi di inflazione. Per il 1990, anche se le azioni per contenere la domanda aggregata e le pressioni sui prezzi con le politiche monetarie non saranno senza rischi, ai fini delle possibilità di prolungare l'espansione dell'attività economica a tassi sostenibili e soddisfacenti, le autorità monetarie in alcuni dei principali paesi sembrano orientate a ritenere che gli attuali livelli correnti dei tassi di inflazione siano ancora eccessivamente elevati e non sia accettabile una loro stabilizzazione, ma sia preferibile trovarsi in una situazione in cui le aspettative nei cambiamenti dei prezzi agiscano in modo meno condizionante, sulle decisioni di politica economica, di quanto sia accaduto quest'anno.

Per alleggerire questi onerosi compiti delle politiche monetarie, in molti paesi industriali, si proseguirà con maggiore incisività nel processo di aggiustamento delle pubbliche finanze.

Un ruolo più attivo delle politiche fiscali, sia nel 1990 che nel medio termine, diminuirà la pressione sui tassi di interesse, faciliterà un maggiore controllo della domanda e faciliterà il processo per orientare (dopo le emergenze causate dall'inflazione di quest'anno), di nuovo, le politiche economiche verso obiettivi di medio termine e verso il rafforzamento delle azioni di coordinamento economico tra i principali paesi industriali, azioni che hanno contribuito in modo sostanziale ai brillanti risultati delle loro economie negli anni più recenti.

Fino ad ora il forte dinamismo della crescita economica ha



facilitato i processi di consolidamento fiscale, attraverso gli incrementi delle entrate in molti paesi. Nel medio termine, le economie rallenteranno la loro velocità e si ridurrà il peso di questo fattore, mentre sembrano aumentare le pressioni per richiedere di espandere l'azione pubblica in taluni settori (come l'ambiente, la lotta alla droga ed i programmi per far fronte all'invecchiamento medio della popolazione).

Negli Stati Uniti la misura della riduzione del deficit pubblico si presenta ancora incerta per l'anno fiscale 1990 e viene giudicato improbabile il raggiungimento dell'obiettivo di 100 miliardi di dollari.

Il Giappone sta continuando ad intraprendere apprezzabili iniziative per ridurre i suoi squilibri interni, ed in Germania il deficit del bilancio federale si amplierà di nuovo nel 1990, come risultato del programma di riduzione delle aliquote fiscali e di maggiori spese.

Un importante obiettivo per le politiche economiche di medio termine è stato individuato in molti paesi, nel miglioramento del livello di risparmio nazionale, che negli ultimi quindici anni ha avuto una tendenza al declino nei paesi industriali. Soprattutto negli Stati Uniti si è posta l'esigenza che la riduzione del deficit fiscale si dovrà accompagnare al miglioramento del livello di risparmio interno, poichè la quota di investimenti in relazione al PIL è risultata inferiore, negli anni recenti, alla media di quella degli altri paesi industriali.

Anche in altri paesi, tra gli obiettivi di medio e lungo periodo, verrà considerata con più attenzione la necessità di un maggiore risparmio interno, per il presumibile aumento di domanda di servizi sociali che seguirà al crescere dell'età media della popolazione.

Altri strumenti cui le politiche economiche continueranno a prestare attenzione, per integrare le politiche fiscali e monetarie, sono le azioni strutturali più legate agli aspetti microeconomici delle

economie. In questo settore, nelle varie sedi della cooperazione internazionale, in particolare nell'ambito dell'OCSÉ, si stanno realizzando apprezzabili iniziative per il monitoraggio dei progressi realizzati e per dare impulso ad azioni ulteriori.

Gli Organismi internazionali stimano che, soprattutto in Germania, efficaci politiche strutturali potrebbero dare significativi stimoli alla crescita economica. In questo paese, ulteriori stimoli potrebbero derivare dagli effetti della ripresa del movimento migratorio dei cittadini tedeschi dalla Germania orientale.

Per quanto riguarda il problema debitorio internazionale, il peso del debito, in molti paesi, rimarrà molto pesante nel medio termine, anche se le previsioni economiche per i paesi in via di sviluppo indicano un rafforzamento della crescita del reddito lordo reale, mentre il deficit di parte corrente aggregato continuerà a ridursi, cosicché le prospettive di sviluppo per questi paesi dipenderanno in modo determinante dai finanziamenti esteri, specialmente dove le difficoltà del servizio del debito hanno ristretto i flussi di capitale privato estero. Sarà necessario offrire ai paesi che si trovano in condizioni di particolare indigenza, ed incapaci manifestamente di aiutarsi da sé, una gamma di programmi di alleggerimento dell'onere debitorio, ed ai paesi a medio reddito, apporti finanziari orientati a favorire l'aggiustamento interno. Un ruolo determinante giocheranno l'attuazione della strategia delineata con il piano Brady, il grado del rallentamento delle economie industriali, l'andamento delle ragioni di scambio, ed i livelli dei tassi di interesse. Il grado di liberalizzazione nei flussi del commercio internazionale è un altro degli elementi cruciali per il sostegno di un soddisfacente sviluppo dell'economia mondiale nel 1990 e nel medio termine.

Mentre su base regionale si registrano sostanziali progressi come

quelli realizzati dalla Comunità europea e tra il Canada e gli Stati Uniti, vi sono pericolose tendenze verso l'ampliarsi di accordi bilaterali e settoriali e l'intensificazione di barriere non tariffarie al flusso internazionale delle merci e dei servizi. Queste misure minacciano il sistema multilaterale dei liberi commerci incoraggiando ritorsioni protezionistiche e riducendo l'efficacia delle politiche di coordinamento. Queste minacce potranno essere attenuate portando a termine entro il 1990 l'attuale tornata di negoziati multilaterali, nota come "Uruguay Round", che ha realizzato sostanziali progressi nella riunione di Ginevra dell'aprile di quest'anno.

#### 6.2 Il processo di integrazione comunitaria.

Nel vertice di Madrid del 27 e 28 giugno del 1989 dei Capi di Stato e di Governo della Comunità è stato discusso il progetto dell'Unione economica e monetaria prevista nell'Atto unico e la cui elaborazione era stata conferita, su mandato del Consiglio europeo di Hannover del 27 e 28 giugno 1988, ad un comitato presieduto da Jacques Delors, presidente della Commissione delle Comunità Europee.

Il Consiglio europeo di Madrid ha stabilito di avviare la prima fase dell'Unione economica e monetaria, a partire dal 1 luglio 1990 e di iniziare, presumibilmente durante la seconda metà dell'anno, i lavori preparatori della Conferenza intergovernativa per la riforma dei Trattati di Roma.

Il 1990 rappresenterà quindi un altro anno cruciale nel processo di integrazione delle strutture economiche dei paesi europei e di

omogeneizzazione delle rispettive legislazioni.

Il "Rapporto Delors", oltre a definire le caratteristiche principali dell'Unione economica e monetaria, ha delineato con chiarezza un approccio graduale e flessibile per il raggiungimento dell'obiettivo finale, attraverso una serie di tappe concrete, ma nel contesto di un processo unico da affrontare nella sua interezza.

Nel 1990, oltre all'avvio della prima tappa verso l'Unione economica e monetaria, verranno intraprese molte delle azioni messe a punto per il completamento del mercato interno ed in particolare nella seconda parte dell'anno si inizierà ad applicare il divieto di ogni forma di restrizione del movimento dei capitali per l'Italia, la Germania, la Gran Bretagna, la Francia, l'Olanda, il Belgio, la Danimarca ed il Lussemburgo.

Vi è una generale consapevolezza tra i vari paesi che la maggior libertà dei movimenti di capitale e la maggiore integrazione dei mercati finanziari richiederà, a partire dal prossimo anno, uno sforzo ulteriore delle politiche nazionali verso la convergenza e la massima compatibilità con le politiche del resto dei paesi della Comunità, poichè altrimenti si avrebbero effetti destabilizzanti sui tassi di cambio, addossando alle politiche monetarie oneri crescenti in contrasto con le linee guida indicate nel Piano Delors. In tale documento si specifica che il processo di integrazione monetaria richiederà un coordinamento più intenso ed efficace delle politiche economiche, anche nell'ambito degli accordi di cambio attuali, non solo in campo monetario ma altresì nel campo delle politiche di bilancio e per gli altri aspetti della gestione economica nazionale che influenzano la domanda aggregata, i prezzi ed i costi di produzione.

Anche se i tempi e le realizzazioni del Piano Delors saranno soggetti a vivaci discussioni nelle varie sedi comunitarie, la strategia per tappe impostata, dovrebbe permettere una grande flessibilità, modulando

le azioni concrete in sintonia con i progressi paralleli realizzati nell'integrazione reale e finanziaria dei mercati.

La prima tappa a partire dall'anno prossimo costituirà l'avvio al processo inteso a creare l'unione economica e monetaria e realizzerà una maggiore convergenza dei risultati economici nell'ambito del quadro istituzionale esistente.

Il passaggio alla seconda tappa presupporrà la ratifica della revisione dei Trattati di Roma. In questa seconda fase verrebbero istituiti gli organi fondamentali e la struttura dell'Unione economica e monetaria, che assumerebbe gradualmente funzioni operative, divenendo un centro di sorveglianza ed analisi degli sviluppi macroeconomici e promuovendo un processo decisionale comune. La realizzazione di questa tappa si rivelerà particolarmente difficile poichè implicherà un processo di transizione dalle politiche nazionali monetarie indipendenti, a cura del comitato dei governatori delle banche centrali, all'elaborazione ed attuazione di una politica monetaria comune, con un trasferimento graduale di potere decisionale ad una nuova istituzione comunitaria: il sistema europeo delle banche centrali (SEBC).

Tale passaggio richiederà la fissazione di regole, anche se non ancora vincolanti, in materia di entità di disavanzi annuali di bilancio e del loro finanziamento; la Commissione porterebbe all'attenzione del Consiglio i casi di inosservanza da parte degli Stati membri.

Nella terza tappa finale si inizierebbe il passaggio a tassi di cambio fissi e le procedure della Comunità in campo macroeconomico e in quello di bilancio diventerebbero vincolanti, soprattutto nel senso di imporre vincoli ai bilanci nazionali nella misura necessaria ad evitare squilibri che potrebbero pregiudicare la stabilità monetaria. Quando i corsi delle valute europee fossero resi non più tra loro modificabili, si

sarebbero create le condizioni per sostituire i segni monetari nazionali con una moneta comune europea, che, a parere del comitato che ha preparato questo progetto, dovrebbe essere l'ECU.

Con i cambi irreversibilmente fissi il sistema europeo delle banche centrali (SEBC) verrebbe chiamato ad assumere i necessari poteri di gestione di una politica monetaria comunitaria unica, nonché i poteri di gestione sulle riserve ufficiali che verrebbero messe in comune.

Mentre le azioni della seconda e terza tappa, con il trasferimento di responsabilità in materia economica e monetaria degli Stati membri alla Comunità, richiederanno ancora approfondimenti, confronti tecnici e politici e scadenze temporali ancora da definire, si ritiene che per molte delle principali azioni della prima tappa, l'Italia debba mettersi in condizioni operative fin dal 1990.

La strategia per attenuare le disparità esistenti con gli altri principali paesi della Comunità dovrà far perno sul programma di risanamento del bilancio pubblico approntato dal Governo, sul miglioramento dell'efficacia delle politiche strutturali e regionali e sul completamento delle azioni intraprese per realizzare il mercato interno comunitario.

Le linee della politica di bilancio, delineata nella presente Relazione Previsionale, diventano quindi lo strumento determinante per valutare il grado di convergenza della nostra politica economica verso quelle del resto dei paesi della Comunità, per rendere duratura la convergenza stessa e per evitare che essa possa produrre tensioni eccessive al nostro sistema economico.

Tra gli altri strumenti con cui si intende operare, vi sono le politiche strutturali e regionali comunitarie che erano state adottate fin dall'origine per controbilanciare gli effetti negativi della progressiva liberalizzazione, nel tentativo di ridurre i divari di sviluppo esistente

fra i vari paesi e di migliorare le condizioni economicamente più negative di alcune aree periferiche della Comunità.

Tali strumenti peraltro sono stati usati, di volta in volta, anche per facilitare l'ingresso di nuovi paesi e rendere meno oneroso l'allineamento con gli standards comunitari.

Ancora oggi l'intervento dei fondi strutturali riveste una grande importanza, perchè, se alcuni problemi di fondo sono stati in gran parte risolti, è evidente che la definitiva soppressione delle barriere e le più recenti adesioni alla Comunità ne pongono di nuovi.

In questa luce, deve essere interpretata la riforma dei fondi, che è entrata in vigore il 1° gennaio di quest'anno.

A fronte di una precedente situazione di scarsa incisività, di mancanza di coordinamento degli interventi, di diversità nelle procedure amministrative e di assenza di programmazione pluriennale, il nuovo quadro istituzionale, oltre a sopperire a queste carenze, stabilisce nuovi criteri per la scelta delle aree di intervento, più idonei alle mutate esigenze economiche, e introduce importanti innovazioni finanziarie anche in termini quantitativi.

In sintesi, i diversi strumenti di intervento non sono più interpretati isolatamente, pur mantenendo ciascuno i propri obiettivi prioritari, e si ispirano al principio della "complementarità e corresponsabilità" fra stati membri e comunità in tutte le fasi dell'intervento e di "flessibilità" nel loro uso.

In particolare, l'Italia, che nel passato non ha sempre usufruito pienamente delle disponibilità stanziare dalla Comunità, recentemente con la Legge 16 aprile 1987, n. 183, ma soprattutto con il D.P.R. 29 dicembre 1988, n. 568, che regola l'organizzazione e procedura del Fondo di rotazione per le Politiche Comunitarie e la delibera del CIPE 2 dicembre

1988 per l'attuazione di dette misure si è adeguata alle esigenze derivanti da un più stretto coordinamento della politica comunitaria.

I riflessi di tali cambiamenti cominceranno ad evidenziarsi pienamente già nel 1990 e ancor più nei tre anni successivi, dal momento che, nel 1993, verrà raggiunto l'obiettivo del raddoppio in termini reali (rispetto al 1987) delle dotazioni di fondi strutturali.

Per quanto riguarda le azioni che faranno perno sul completamento del programma del mercato interno, secondo i dati comunitari al 31 maggio 1989, entro la seconda metà del 1989 la commissione dovrebbe avanzare ancora 50 proposte suddivise nei vari settori dell'eliminazione delle barriere fisiche, di quelle tecniche e di quelle fiscali.

Per queste proposte si prevede che l'adozione da parte del Consiglio, che completa l'iter giuridico comunitario, dovrebbe completarsi per il 30 per cento nel 1989, il 46 per cento nel 1990, il 12 per cento nel 1991 e '92. Ne consegue che, salvo ritardi, circa il 90 per cento delle misure previste nel Libro Bianco saranno adottate entro il prossimo anno, dando così il tempo agli stati membri di recepirle nella propria legislazione.

La gran parte delle proposte, che dovrebbero essere approvate dal Consiglio, in corso d'anno, riguarda il settore relativo all'eliminazione delle barriere fiscali (IVA e Accise) ed i controlli fitosanitari e veterinari.

Per il 1990, delle proposte avanzate dalla Commissione e da adottare da parte del Consiglio vanno ricordate in particolare quelle relative alla libera circolazione dei lavoratori dipendenti e indipendenti, quella concernente le norme sul diritto di asilo e situazione giuridica dei profughi e quella sugli appalti pubblici nel campo dei servizi.

Successivamente alla data 31 maggio, cui i dati suesposti si



riferiscono, il Consiglio ha approvato un'importante direttiva sugli appalti dei lavori pubblici, mentre in fase di preapprovazione si trova la II direttiva Banche, integrativa della 77/780 e quella relativa ai ricorsi per appalti pubblici per forniture e lavori, entrambe di notevole rilevanza.

Infine, sul fronte istituzionale interno, vale ricordare che, nonostante spesso si siano lamentati ritardi nel recepimento e nell'attuazione di direttive e regolamenti comunitari, l'approvazione della Legge 9 marzo 1989, n. 86 ("Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"), a modifica delle disposizioni già dettate dalla Legge 183/87, ha sanato una serie di difficoltà, soprattutto in materia di semplificazione e rapidità delle procedure.

In particolare, con una formula simile a quella della legge finanziaria, entro il 31 gennaio di ogni anno il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie presenta un disegno di Legge recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivante dall'appartenza dell'Italia alla Comunità Europea"; inoltre, per le materie già disciplinate con Legge, ma non riservate ad essa, nella normativa in esame viene stabilita l'attuazione della direttiva mediante regolamento.

Già dal prossimo anno, dunque, si potranno vedere i risultati dello sveltimento delle procedure, come previsto dalla Legge 86/89.

Per quanto riguarda il processo di integrazione in materia finanziaria, l'Italia dovrà aver messo a punto gli strumenti normativi che pongono i nostri mercati azionari e finanziari in condizione di maggiore omogeneità con gli standards degli altri paesi europei.

Quanto al mercato azionario, è già all'esame del Parlamento un disegno di legge che regola l'attività di intermediazione in valori

mobiliari, riservandola a Società di Intermediazione Mobiliare (SIM), appositamente costituite e soggette alla vigilanza della Banca d'Italia relativamente a controlli di stabilità patrimoniale e dei flussi finanziari ed a quella della Consob per quanto riguarda gli obblighi di informazione e correttezza e la regolarità delle negoziazioni di valori mobiliari. Tra le azioni strutturali, volte a rendere più efficienti i mercati, va inoltre richiamata la legge concernente la tutela della concorrenza, approvata dal Senato il 16 marzo 1989, che disciplina la presenza delle imprese non finanziarie nella proprietà delle banche.

Al fine di migliorare l'efficienza del sistema bancario, favorendo ed indirizzando i processi di ristrutturazione in corso e in vista del processo di liberalizzazione comunitario, il Parlamento sta esaminando un disegno di legge che prevede la trasformazione delle banche a controllo pubblico (che detengono nel complesso una quota pari al 65 per cento dei mezzi amministrati dal sistema bancario) in Società per Azioni, in modo da favorire fusioni tra banche e partecipazioni al capitale da parte di imprese, assicurazioni e famiglie.

### 6.3. Gli obiettivi dell'economia italiana e le linee della politica economica

Il 1989 si appresta a lasciare al 1990 una situazione per molti versi sostanzialmente positiva sul piano congiunturale: prosecuzione della lunga onda espansiva, anche se a ritmi più contenuti, crescita dell'occupazione, decelerazione dell'inflazione, graduale aggiustamento della domanda, con buon ritmo degli investimenti e delle esportazioni e dinamica relativamente più contenuta dei consumi. Gli aspetti più negativi del

momento economico, rappresentati dal peggioramento dei conti con l'estero, dal livello massimo raggiunto dal fabbisogno pubblico e da un'inflazione sensibilmente più alta di quella dei nostri principali partners riflettono piuttosto il persistere di nodi strutturali ai quali va rivolta tutta l'attenzione della politica economica.

Infatti l'azione di politica economica non può appagarsi di obiettivi congiunturali, ben sapendo che il permanere di problemi strutturali rischia di rendere effimeri, facilmente reversibili, i risultati congiunturali e ben sapendo, anche, che gli stessi risultati congiunturali, positivi, non sono soddisfacenti in tutti i loro aspetti. Si dice crescita del reddito e occupazione in aumento, ma questi sono concentrati soprattutto al Nord mentre la disoccupazione al Sud rimane su livelli socialmente inaccettabili. Si dice rallentamento dell'inflazione, ma rimane un differenziale con gli altri paesi che ostacola, anche per questa via, la competitività delle nostre produzioni. Si dice rallentamento della domanda di consumo, ma questa è ancora su livelli suscettibili di favorire tensioni agli equilibri monetari e reali.

Dunque obiettivo prioritario della manovra economica che il Governo propone è quello di affrontare con risolutezza tali squilibri strutturali, sia pure con la necessaria gradualità per non compromettere le prospettive di sviluppo. Chiave di volta di tale politica è un ridimensionamento della domanda interna, sia in termini reali che in termini nominali, verso livelli compatibili con l'equilibrio internazionale ed allo stesso tempo una sua ricomposizione orientata verso il risparmio e l'investimento, che assicurino una crescita più accentuata del sistema produttivo nel medio periodo e favoriscano una più efficiente allocazione delle risorse.

Controllo della finanza pubblica ed evoluzione moderata dei redditi si rivelano, allora, sul piano interno, le condizioni macroeconomiche fondamentali, e interdipendenti, per favorire il processo di riequilibrio ad un più basso livello di inflazione, in ciò agevolati da un forte raffreddamento dell'inflazione da costi di provenienza esterna che si sta realizzando. Nel biennio 1988-89 l'Italia ha importato inflazione: nel 1988 la corsa delle materie prime; nel 1989 il petrolio e, in qualche misura, i manufatti, e il dollaro. Già nella seconda metà del 1989 e soprattutto nel 1990 la situazione si prospetta più distesa per i prezzi internazionali. A parte il dollaro, che rappresenta circa un terzo del valore delle nostre importazioni, occorre dire che la robustezza del cambio della lira nei confronti delle altre valute, pur rappresentando il risultato perverso di una politica monetaria obbligata dagli abnormi squilibri di finanza pubblica dei quali ancora soffriamo, ha agito oggettivamente in senso antinflazionistico.

Occorre ora sapere approfittare di tale prospettiva favorevole.

E' cruciale che i rinnovi contrattuali del settore privato che avverranno nel 1990, come di quello pubblico, in corso in questi mesi, si realizzino nella consapevolezza che l'inflazione già in rallentamento, sia sul piano internazionale che in Italia, può essere realmente portata sotto controllo purchè il comportamento delle parti sociali sia ispirato a lungimiranza, avendo come obiettivo più i risultati reali, in termini di potere d'acquisto, che quelli nominali.

La moderazione salariale e la politica di stabilità del cambio sono due strumenti chiave che il Governo intende continuare ad impiegare per contribuire a queste evoluzioni, almeno fino a quando, con particolare riferimento allo strumento del cambio, le condizioni di equilibrio internazionali e soprattutto interne non siano tali da consentire una più

naturale collocazione relativa della nostra moneta in funzione del disavanzo della bilancia dei pagamenti correnti.

I contratti pubblici in particolare hanno acquisito una funzione quasi di "leadership" nei confronti del settore privato, anche perchè in Italia, a differenza degli altri principali paesi europei la dinamica salariale pubblica è stata superiore nel corso degli anni '80 a quella del settore privato. Da parte sua, la contrattazione nel settore privato industriale rischia di essere alterata dagli squilibri territoriali tra offerta e domanda di lavoro che stanno determinando una situazione di scarsità di manodopera nel Settentrione. Anche qui si vede come congiuntura e struttura si intrecciano, per cui è evidente che oltre alle regole immediate di comportamento salariale occorrono, sia pure con prospettive temporali più ampie, politiche di mobilità, politiche di investimento e sviluppo del Mezzogiorno, politiche dei flussi migratori (e dell'immigrazione).

La moderazione salariale è finalizzata al controllo dell'inflazione attraverso il contenimento dei costi di produzione dei beni e dei servizi, privati e pubblici, e attraverso il contenimento della domanda su valori più compatibili con gli obiettivi di equilibrio macroeconomico. La moderazione salariale non è finalizzata anche al peggioramento della distribuzione del reddito a svantaggio del lavoro dipendente. E' necessario pertanto che anche gli altri redditi e segnatamente quelli derivanti dai servizi resi dal lavoro autonomo seguano una linea di sviluppo coerente con la prospettiva e l'esigenza di ridurre l'inflazione. In questo ambito gli strumenti del Governo sono quelli della politica fiscale e della politica della concorrenza, oltre che della trasparenza e dell'informazione dei consumatori di beni e servizi.

Ridurre gli impulsi destabilizzanti del bilancio pubblico.

Potenziare la funzione di sviluppo della politica di bilancio. Questi sono i due punti nodali intorno ai quali si muove la politica di finanza pubblica del Governo, e che, se non risolti positivamente, porterebbero alla lievitazione incontrollata del debito pubblico e a pressioni troppo pericolose sulla domanda e sui conti con l'estero.

Il controllo della finanza pubblica è necessario, nei grandi aggregati, per assicurare il controllo del quadro economico e finanziario complessivo, riducendo gli impulsi indesiderati alla domanda e la cattiva allocazione delle risorse. Tanto più questo controllo si può esercitare sulla dimensione e la tipologia delle spese - si ricordi, a titolo di esempio, che gli oneri a carico del bilancio dello Stato per il ripiano dei conti delle aziende che forniscono servizi pubblici ammonterà, nel 1989, a circa 23.560 miliardi, praticamente tutti concentrati su Ferrovie dello Stato (15.659), Poste (2.268) e Trasporti urbani (5.023) - tanto meno diventa necessario ricorrere alla manovra sull'entrata che, oggettivamente, contiene sempre un rischio più immediato di pressione sui prezzi, sia diretta sia in via traslata.

Ridurre il risparmio negativo pubblico è anche necessario perchè si sta progressivamente riducendo la propensione al risparmio delle famiglie, peraltro ancora tra le più elevate dei paesi industrializzati. La speculare tendenza all'aumento della propensione al consumo è, certo, anche la conseguenza di una società più affluente e più "cresciuta" come capacità di produrre e quindi spendere reddito. Rischia tuttavia, in prospettiva, di crearsi uno squilibrio nella formazione di risparmio - a tutto danno della disponibilità di risorse per la capitalizzazione dell'economia - che il ricorso al risparmio internazionale, pure naturale e anche auspicabile, per esempio in un quadro di rafforzata integrazione europea, può colmare, ma nel rispetto di ben precisi limiti, data la fragilità finanziaria che

deriverebbe dall'accumulo eccessivo di debito estero. Uno dei risultati della manovra prospettata per il 1990 è anche quello di rendere disponibile sin dal primo anno una maggiore quantità di mezzi - resi liberi da un bilancio dello Stato più equilibrato - per l'investimento privato, che ci si attende cresca per questa via ad un ritmo sostenuto come nel 1989.

Occorre poi restituire flessibilità al bilancio pubblico, sviluppandone così, come accaduto altrove, la capacità di intervento anticongiunturale. Questo richiede il controllo non solo dei grandi aggregati del bilancio, ma anche la revisione analitica, e la rideterminazione, ove necessario, dei singoli strumenti e istituti dell'azione pubblica, oltre che il miglioramento dell'efficienza delle strutture amministrative.

Nè si deve temere che l'azione di restringimento del disavanzo pubblico eserciti un ruolo deflazionistico dell'economia, sia perchè il risanamento sarà sì consistente, ma graduato nel tempo, sia, soprattutto perchè, oggi, è piuttosto vero l'opposto: è l'accumularsi del debito che appesantisce le condizioni finanziarie in cui opera il sistema economico e rischia, se non arrestato, di compromettere la crescita.

L'azione sulla finanza pubblica e una dinamica contenuta dei redditi e del costo del lavoro consentiranno di evitare che un peso eccessivo - e pericoloso per lo stesso equilibrio dei conti con l'estero e per una buona prosecuzione della crescita - ricada sulla politica monetaria che, da qualche mese, ha dovuto essere orientata in senso restrittivo per esigenze di controllo della domanda e dell'inflazione anche se il rafforzamento del cambio ha consentito di ridurre il divario tra tassi di interesse interni e tassi internazionali.

Il rafforzamento del processo di integrazione europea - attraverso il completamento del mercato unico, la liberalizzazione dei movimenti di

capitali e delle valute, l'integrazione finanziaria, il cammino verso l'unione economica e monetaria che vedrà realizzarsi, tra non molto, una prima tappa attraverso il maggiore coordinamento tra le autorità monetarie dei 12 - presenterà al nostro sistema economico opportunità, ma anche sfide, e sollecitazioni, che saremo in grado di cogliere, e superare, se saremo capaci di portare avanti con coerenza l'aggiustamento delle strutture e risolvere gli squilibri macroeconomici.

Tenderanno a ridursi progressivamente, nel medio termine, gli spazi di autonomia delle politiche monetarie nazionali, sempre più in difficoltà, quindi nel perseguire contemporaneamente obiettivi, talora conflittuali, di stabilità interna ed estera.

La stabilità interna e gli obiettivi di sviluppo richiederanno sempre di più di affidarsi prevalentemente all'uso dello strumento di bilancio, da rendere, come si diceva, flessibile e funzionale agli obiettivi di politica economica. D'altra parte, nella situazione attuale, il recupero dello strumento del tasso di interesse per il controllo della liquidità, dei flussi di capitale e del cambio, è ostacolato dal livello di debito pubblico e dall'indicizzazione, formale e sostanziale, di gran parte di questo. Di qui, pure, la priorità all'obiettivo di correzione degli squilibri di finanza pubblica, sui quali il Governo si è impegnato con il Parlamento.

Tutto questo non significa naturalmente che, nel contesto dell'integrazione europea, non debbano sollecitarsi, proprio alle istituzioni comunitarie e ai singoli maggiori paesi, maggiori impegni e convergere su obiettivi di sviluppo oltre che di equilibrio.

La politica economica del Governo per il 1990 ha l'ambizione, e la necessità, di un orientamento valido non solo per l'anno prossimo, ma anche per il medio termine, diretto a favorire nelle migliori condizioni



possibili la partecipazione dell'Italia al rafforzamento dell'integrazione europea.

Il contesto internazionale che si profila e le modalità operative della politica economica consentiranno di assicurare una prosecuzione della crescita a tassi superiori al 3 per cento, in un quadro di ricomposizione della domanda, riduzione dell'inflazione, in termini assoluti e di differenziale con gli altri paesi, crescita dell'occupazione, sostanziale stabilità del disavanzo con l'estero.

Politica della finanza pubblica e politica dei redditi sono gli strumenti fondamentali sui quali il Governo intende centrare l'azione per il 1990, accompagnandoli altresì, in un'ottica di intervento strutturale - cui peraltro quegli strumenti non si sottraggono - con politiche esplicite per l'industria, il Mezzogiorno e le grandi infrastrutture economiche e sociali.

Per il 1990 il Governo conferma l'obiettivo di un tasso d'inflazione (misurato dai prezzi al consumo) del 4,5 per cento in media d'anno. Come già ricordato, un contributo favorevole alla disinflazione verrà dall'estero (i prezzi all'importazione aumenteranno del 3 per cento contro il 7,5 per cento del 1989). E' importante contenere i fattori potenziali di inflazione rappresentati dai costi interni e dalla domanda di consumo.

A tale fine viene rafforzato, per il 1990, l'intervento correttivo sulla finanza pubblica, ponendo l'obiettivo di contenere il fabbisogno del settore statale in 133.000 miliardi, con una riduzione del rapporto al PIL dall'11 per cento del 1989 al 10,4 per cento. L'obiettivo viene conseguito con una manovra sul bilancio di competenza di oltre 45.000 miliardi - realizzando, per la prima volta da molti anni, un saldo netto da finanziare su tale bilancio (130.746 miliardi) inferiore al fabbisogno di

cassa del Tesoro, il che significa un punto di svolta per l'equilibrio dei futuri bilanci, anche di cassa - che darà luogo ad una riduzione del fabbisogno di cassa del Tesoro di 20.000 miliardi circa, rispetto a quello tendenziale. L'articolazione della manovra è equilibrata tra maggiori entrate e minori spese. Essa salvaguarda la capacità di spesa per investimenti diretti del settore pubblico. I destinatari sono sia le famiglie che vedranno la crescita del loro reddito disponibile frenata dal maggior prelievo, sia le imprese che vedranno affluire un minor volume di trasferimenti.

Ma il contenimento della finanza pubblica presuppone anche la conferma di regole salariali coerenti con gli obiettivi di riequilibrio. In altri termini è necessario che i contratti del pubblico impiego in via di rinnovo non implicino una spesa pro-capite superiore al 5,5 per cento, a parte il calibrato riconoscimento per una maggiore produttività riscontrata nei vari punti del sistema: in altri termini le remunerazioni reali dovranno crescere ad un tasso compreso tra l'1 e l'1,5 per cento, a seconda del contributo effettivo alla riduzione dei costi dei servizi pubblici. Può, d'altra parte, rivelarsi necessario che il riconoscimento di competenze arretrate sia distribuito su un arco temporale idoneo a far sì che l'incremento della retribuzione lorda pro-capite a qualsiasi titolo non sia mediamente superiore all'8 per cento nel 1990.

Questa condizione non pregiudica gli esiti contrattuali, i quali hanno lo spazio per essere chiusi con incrementi analoghi a quelli del parastato e dei ministeriali, cui vanno aggiunti gli ulteriori possibili miglioramenti connessi agli aumenti di produttività, secondo l'intesa raggiunta con le organizzazioni sindacali del pubblico impiego.

Analogamente nel settore privato è necessario che i rinnovi

contrattuali, importanti, che interverranno nel corso del 1990, si concludano con un aumento medio delle retribuzioni lorde pro-capite, a qualsiasi titolo, e sempre nell'accezione della contabilità nazionale non superiore al 5,5 per cento, cioè un punto sopra l'inflazione programmata.

Le indicazioni date in materia di rinnovi contrattuali e l'azione di finanza pubblica sono rigorosamente interconnesse. Questo significa che sviluppi contrattuali non in linea con i valori indicati richiederebbero un restringimento ulteriore dal lato della finanza pubblica.

La complessiva manovra, che il Governo intende attuare e di cui sottopone al Parlamento i provvedimenti relativi alla componente di finanza pubblica, non è certo indolore. Essa si traduce in un contenimento del reddito disponibile delle famiglie, quindi della loro capacità di spesa, e, in definitiva, della crescita del prodotto interno lordo. Tuttavia, in termini reali, grazie alla minore inflazione che la manovra consente, il rallentamento della crescita dei consumi non sarà drammatico (appena sotto il 3 per cento).

Le imprese, pure, subiranno un maggior prelievo netto dal settore pubblico e dovranno continuare ad adattarsi a una politica del cambio orientata alla disinflazione. Tuttavia, proprio il contenimento del disavanzo pubblico è la condizione necessaria per ridurre i tassi d'interesse e favorire un'allocazione più produttiva delle risorse finanziarie. Una dinamica salariale più contenuta in assoluto per essere più in linea con quelle settoriali dei nostri concorrenti e che sia meglio articolata per tenere conto dei differenziali di produttività e della diversificazione territoriale del mercato del lavoro consente poi alle imprese di contenere il costo del lavoro e recuperare reale competitività sui mercati internazionali. Anche per questo il ciclo positivo degli investimenti può proseguire a tassi soddisfacenti, oltre che per la

prospettiva di continuità della crescita dell'economia.

Da questo insieme di politiche e di comportamenti deriverà pertanto al sistema economico un contenimento della domanda interna e una sua ricomposizione a favore degli investimenti, i quali, insieme alle esportazioni saranno la componente maggiore della crescita del PIL, prevista al tasso del 3,2 per cento, inferiore a quella dell'ultimo biennio, ma sempre tra le più elevate dell'area industrializzata e più sostenibile per la sua migliorata composizione e per la minore inflazione. L'inflazione, infatti, scendendo al 4,5 per cento vedrebbe fortemente ridotto il differenziale con gli altri paesi industrializzati, che registreranno un'inflazione media del 3,9 per cento. La situazione dei conti con l'estero non peggiorerebbe nel complesso dell'anno e tenderebbe a migliorare in corso d'anno.

Si tratta, dunque, di una manovra di riequilibrio strutturale ma anche di sviluppo più stabile proiettato nel medio periodo. I modesti sacrifici in termini di crescita reale da sopportare nel 1990 saranno più che compensati negli anni successivi. Un esercizio di previsione fatto in assenza di interventi significativi della politica economica, dice infatti che l'Italia potrebbe anche continuare a crescere nel 1990 a tassi simili a quelli di quest'anno ma con una pressione relativa della domanda sui prezzi e sui conti con l'estero non sostenibile e con un deterioramento dei costi di produzione e della competitività per cui il disavanzo di bilancia dei pagamenti tenderebbe a dilatarsi oltre l'1,5 per cento del PIL, mentre la perdita di controllo della finanza pubblica accentuerebbe i rischi di crisi finanziaria, così da costringere ad interventi restrittivi drastici, magari di tipo monetario, che innescherebbero il percorso della recessione.

La politica economica del Governo, al contrario, oltre agli obiettivi macroeconomici immediati per il 1990, mira ad assicurare

condizioni di crescita soddisfacenti nel medio periodo, in un contesto di accresciuta integrazione europea.

Politica del Mezzogiorno, politica industriale, politica delle infrastrutture sono finalizzate a questo obiettivo. Esse si connettono strettamente peraltro agli obiettivi macroeconomici. Proprio la riduzione del disavanzo pubblico, soprattutto di quello corrente, consente di liberare le risorse necessarie per le politiche strutturali. Solo il potenziamento, tipologico e territoriale, del sistema produttivo consente di affrontare nodi come quello dello squilibrio dei conti con l'estero o della disoccupazione nel Mezzogiorno.

#### 6.4 Il quadro macroeconomico del 1990

Come accennato al precedente paragrafo, nel 1990 il PIL continuerà a espandersi sopra il 3 per cento, anche se a un tasso leggermente più contenuto rispetto al 1989: 3,2 per cento (tav. 6.4.1). L'occupazione dovrebbe migliorare, con un tasso di crescita dell'1,1 per cento. Le tensioni dal lato dei prezzi si attenueranno, per cui il tasso di inflazione, misurato dai prezzi al consumo, potrà ridursi al 4,5 per cento nella media dell'anno e scendere al 4 per cento a fine anno.

Lo squilibrio dei conti con l'estero dovrebbe mantenersi su livelli sostanzialmente analoghi a quelli del 1989, con un disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti economica di circa 15.800 miliardi, pari all'1,2 per cento del PIL.

Alla base di questo quadro, complessivamente positivo, ci sono da una parte l'evoluzione attesa per il contesto internazionale e descritta nel paragrafo 6.1, dall'altra una politica economica orientata al rie-

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.4.1

## CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI

	valori a prezzi costanti (in miliardi di lire)			variazioni percentuali	
	1988	1989 (a)	1990 (a)	1989 (a)	1990 (a)
Prodotto interno lordo	460717	476158	491521	3,4	3,2
Importazioni	126227	136451	144638	8,1	6,0
TOTALE RISORSE	586944	612609	636160	4,4	3,8
Consumi finali interni delle famiglie collettivi	367846 294344 73502	379618 304352 75266	389795 312874 76922	3,2 3,4 2,4	2,7 2,8 2,2
Investimenti fissi lordi attrezzature costruzioni	103162 55472 47690	108714 59355 49359	114103 63510 50593	5,4 7,0 3,5	5,0 7,0 2,5
DOMANDA FINALE INTERNA	471008	488332	503898	3,7	3,2
Variazione scorte (b)	9406	11249	12677	0,4	0,3
IMPIEGHI INTERNI	480414	499581	516576	4,0	3,4
Esportazioni	106530	113028	119584	6,1	5,8
TOTALE IMPIEGHI	586994	612609	636160	4,4	3,8

(a) Previsioni

(b) I dati in percentuale misurano il contributo relativo alla crescita del PIL.

quilibrio della finanza pubblica e alla lotta all'inflazione in un quadro di evoluzione sostenuta dell'economia, come indicato al paragrafo 6.3.

Il quadro internazionale, in particolare, si presenta favorevole, pur nel permanere di incertezze e squilibri di fondo, ricordati in precedenza. Le materie prime dovrebbero contribuire alla disinflazione, con una crescita dei prezzi in dollari di poco superiore all'1 per cento, tra energetiche e non energetiche, che tradotti in lire - nell'ipotesi che al momento sembra la più ragionevole, anche se certo non la più sicura, di un dollaro intorno alle 1.400 lire - significherebbe un aumento di circa il 2 per cento.

Sul piano delle quantità, la domanda mondiale si presenta, pure, favorevole, con una crescita del commercio mondiale dell'ordine del 6 e mezzo per cento, del 7 per cento circa per i manufatti, solo lievemente rallentata rispetto al 1989.

Le altre variabili fondamentali per la costruzione del quadro macroeconomico del 1990 sono rappresentate dall'evoluzione della finanza pubblica e dai rinnovi contrattuali, pubblici e privati.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la manovra di finanza pubblica porterà, come si è detto, a una riduzione di circa 20.000 miliardi del fabbisogno del settore statale che si attesterebbe quindi su 133.000 miliardi, rispetto a 153.000 tendenziali. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si può stimare in circa 123.000 miliardi (9,6 per cento del PIL) e il saldo corrente a 64.000 miliardi, contro 66.000 nel 1989.

Per la contrattazione si considera sicura la conclusione dei contratti del pubblico impiego nel biennio 1989-90 e probabile la chiusura nel 1990 dei principali contratti privati. L'esito delle contrattazioni ha

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

un elevato contenuto programmatico, il cui rispetto è peraltro necessario per gli obiettivi di disinflazione e di crescita dell'occupazione.

Nella media del 1990 le retribuzioni pro-capite nel settore pubblico tenendo conto delle competenze arretrate possono crescere dell'8 per cento e quelle del settore privato, del 5,5 per cento. Per l'intera economia si avrebbe un incremento medio del 6,2 per cento delle retribuzioni lorde pro-capite, analogo in termini reali a quello del 1989.

L'insieme delle ipotesi fatte per il quadro internazionale e, soprattutto, gli orientamenti programmatici del Governo porteranno, come si è accennato, a una crescita lievemente rallentata dell'economia: il PIL crescerà del 3,2 per cento, contro il 3,4 per cento del 1989 (in termini nominali la crescita del PIL sarà dell'8,4 per cento, pari a 1.280.911 miliardi di lire, tav. 6.4.2). Più marcato si prospetta il rallentamento della domanda interna, al 3,4 per cento, meglio allineata con quella degli altri principali Paesi industrializzati.

In tale quadro, la domanda di consumo delle famiglie accentuerebbe la sua decelerazione, situandosi con il 2,8 per cento in linea con quella mediamente prevista nella CEE.

Il reddito lordo disponibile delle famiglie aumenterebbe di circa il 7 per cento in termini nominali e del 2,5 per cento in termini reali. La propensione al consumo aumenterebbe solo marginalmente.

Gli investimenti fissi lordi dovrebbero aumentare del 5 per cento. Quelli in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto aumenterebbero del 7 per cento, confermando la robustezza del lungo ciclo degli investimenti, analogamente a quanto si prevede nel resto d'Europa. Gli investimenti in costruzioni decelerebbero al 2,5 per cento, soprattutto per l'esaurirsi progressivo di specifici programmi di opere pubbliche, anche connessi con i Mondiali di calcio.



## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.4.2

## CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI

	valori a prezzi correnti (in miliardi di lire)			variazioni percentuali	
	1988	1989 (a)	1990 (a)	1989 (a)	1990 (a)
Prodotto interno lordo	1078863	1181705	1280911	9,5	8,4
Importazioni	199579	231926	253217	16,2	9,2
TOTALE RISORSE	1278442	1413631	1534127	10,6	8,5
Consumi finali interni delle famiglie collettivi	853251 665307 187944	935130 729203 205926	1007911 783354 224557	9,6 9,6 9,6	7,8 7,4 9,0
Investimenti fissi lordi attrezzature costruzioni	214571 107556 107015	239272 121645 117628	262614 136017 126597	11,5 13,1 9,9	9,8 11,8 7,6
DOMANDA FINALE INTERNA	1067822	1174402	1270525	10,0	8,2
Variazione scorte	15740	20055	23601		
IMPIEGHI INTERNI	1083562	1194456	1294126	10,2	8,3
Esportazioni	194880	219174	240002	12,5	9,5
TOTALE IMPIEGHI	1278442	1413631	1534127	10,6	8,5

(a) Previsioni

Dal lato dell'offerta, si prospetta un leggero ridimensionamento del valore aggiunto dell'industria in senso stretto e dei servizi destinabili alla vendita. Più marcato il rallentamento delle costruzioni, connesso con l'indicazione data per la domanda di investimento. Contenuta la crescita dei servizi non destinabili alla vendita per il programmato rallentamento dell'occupazione nel settore pubblico. Stabile la crescita della produzione agricola (tav. 6.4.3).

L'inflazione al consumo crescerà, come detto, del 4,5 per cento (tav. 6.4.4.). E', questo, un obiettivo programmatico, peraltro conseguibile e realistico alla luce: del minore trascinarsi che il 1990 erediterà dal 1989 (1,4 per cento contro l'1,9 per cento che l'anno in corso ha ereditato da quello precedente), dell'evoluzione dei prezzi internazionali e di quelli all'importazione (3 per cento questi ultimi contro il 7,5 per cento del 1989), della minor dinamica del costo del lavoro e del CLUP (4,5 per cento contro il 6,5 per cento del 1989), della minore pressione della domanda interna, che crescerebbe del 3,4 per cento contro il 4 per cento del 1989, della minore crescita programmata per le tariffe e i prezzi amministrati e sorvegliati (3,5 per cento contro il 5 per cento che si registra nel 1989).

La manovra di contenimento del disavanzo pubblico ha, naturalmente, un costo in termini di prezzi che, insieme alle altre misure tariffarie, può essere valutato in 0,5 punti in media d'anno, nel senso che, teoricamente, al netto della manovra l'inflazione sarebbe pari al 4 per cento, piuttosto che al 4,5 per cento. Solo teoricamente, però, perché la mancata correzione del disavanzo apporterebbe ben altre tensioni al quadro complessivo, inclusa l'inflazione, che potrebbe salire anche al 6 - 6,5 per cento in assenza di interventi.

I conti con l'estero evidenzerebbero un peggioramento leggero

Tavola 6.4.3

## FORMAZIONE DEL PRODOTTO INTERNO LORDO

	Valori a prezzi costanti (in miliardi di lire)			Variazioni percentuali	
	1988	1989 (a)	1990 (a)	1989 (a)	1990 (a)
Agricoltura	23.356	23.590	23.825	1,0	1,0
Industria	170.693	177.242	183.463	3,8	3,5
in senso stretto	143.609	149.210	154.731	3,9	3,7
costruzioni	27.084	28.032	28.733	3,5	2,5
Servizi destinabili alla vendita	209.883	218.278	226.355	4,0	3,7
Servizi non destinabili alla vendita	51.685	52.150	52.567	0,9	0,8
Prodotto interno lordo	460.717	476.158	491.521	3,4	3,2

(a) Previsioni

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.4.4

## PREZZI IMPLICITI

	1988	1989 (a)	1990 (a)
Prodotto interno lordo	6,0	6,0	5,0
Importazioni	3,9	7,5	3,0
TOTALE RISORSE	5,5	5,9	4,5
Consumi finali interni	5,7	6,2	5,0
delle famiglie	4,9	6,0	4,5
collettivi	8,7	7,0	6,7
Investimenti fissi lordi	4,6	5,8	4,6
attrezzature	3,1	5,7	4,5
costruzioni	6,4	6,2	5,0
DOMANDA FINALE INTERNA	5,4	6,1	4,8
IMPIEGHI INTERNI	5,7	6,0	4,8
Esportazioni	4,6	6,0	3,5
TOTALE RISORSE	5,5	5,9	4,5

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rispetto al 1989, con un disavanzo commerciale (doganale) di circa 22.000 miliardi e un disavanzo delle partite correnti di circa 15.800 miliardi (1,2 per cento del PIL, tav. 6.4.5).

Le esportazioni di beni e servizi aumenterebbero del 5,8 per cento. Vi sarebbe un'ulteriore perdita di quote rispetto al mercato di esportazione ma più ridotta, grazie al contenimento del CLUP che si prospetta. Le importazioni aumenterebbero del 6 per cento. Le ragioni di scambio dovrebbero tornare a segnare un miglioramento, di mezzo punto, dopo il peggioramento di 1 punto e mezzo nel 1989. Il saldo merci (fob-fob) non peggiorerebbe, mentre il saldo turistico si manterrebbe sui livelli del 1989, per gli afflussi per i Mondiali di calcio. Si registrerebbe un ulteriore peggioramento del saldo dei redditi di capitale, dovuto all'aumento dell'indebitamento sull'estero.

E' difficile valutare con sicurezza la misura del costo in termini di crescita della manovra in relazione specifica all'anno 1990. Da una parte infatti il PIL decelera dal 3,4 per cento del 1989 al 3,2 per cento del 1990 e questo è dovuto sia al rallentamento di esportazioni determinato dal rallentamento della domanda estera, sia alla decelerazione della domanda interna, in particolare di consumo, da ricollegare alla manovra.

E' anche possibile che, nella media del 1990, la maggior domanda interna che si avrebbe in assenza di interventi potesse più che compensare la perdita di reddito dovuta alla minor competitività internazionale. Tuttavia il peggioramento dei conti con l'estero che ne seguirebbe imporrebbe un intervento, anche monetario, che sarebbe più drastico di quello che si richiede oggi. Si ripete: i risultati medi del 1990 potrebbero essere anche più elevati in termini di crescita, ma li sconteremo nei risultati dell'anno successivo, mentre d'altra parte si

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.4.5

**BILANCIA DEI PAGAMENTI ECONOMICA**  
(saldi delle partite correnti, miliardi di lire)

	1988	1989 (a)	1990 (a)
a) Merci e servizi	-5032	-13312	-14277
Merci fob	-746	-7101	-7148
Trasporti ed assicurazioni	-2983	-3411	-3729
Viaggi all'estero	8349	8200	8200
Redditi di capitale	-9278	-10600	-11200
Altri servizi e transazioni	-374	-400	-400
b) Trasferimenti unilaterali	-1747	-1800	-1600
Trasferimenti privati	1884	1900	2100
Trasferimenti pubblici	-3631	-3700	-3700
<b>TOTALE</b>	<b>-6779</b>	<b>-15112</b>	<b>-15877</b>
in % del PIL	-0,6	-1,3	-1,2
<b>SALDO DOGANALE</b>	<b>-12875</b>	<b>-21211</b>	<b>-22557</b>

(a) Previsioni

aggraverebbe la dimensione strutturale del disavanzo pubblico.

#### 6.5 Il quadro macroeconomico di medio termine

La tavola 6.5.1. sintetizza le prospettive di evoluzione macroeconomica dell'economia italiana tra il 1991 e il 1993. Le cifre indicate vanno considerate come evoluzioni attese sulla base di fattori esterni ed interni. Tuttavia, per assicurare una crescita che sia allo stesso tempo forte e in condizioni di equilibrio interno ed esterno, e quindi sostenibile nel medio termine è fondamentale proseguire, nel periodo considerato, le linee di politica economica già espresse per il 1990, in particolare, l'attuazione dell'azione di risanamento della finanza pubblica, secondo le modalità già deliberate dal Parlamento lo scorso luglio in sede di approvazione del Documento di Programmazione Economico Finanziaria e della Nota integrativa, che devono portare a sviluppare nel 1992 (e ancora di più nel 1993) un avanzo del fabbisogno di cassa del Tesoro al netto degli interessi.

Parimenti rilevante è la moderazione salariale (le retribuzioni, pubbliche e private, devono crescere di non oltre un punto sopra l'inflazione) e quella dei redditi in genere, nonché le politiche strutturali di sviluppo della base industriale, del Mezzogiorno e delle infrastrutture, indispensabili per lo sviluppo economico e sociale del Paese nel contesto di una rafforzata integrazione europea.

Il contesto internazionale si prospetta sostanzialmente favorevole. I Paesi industrializzati, dopo la pausa di assestamento del 1990, dovrebbero riprendere a crescere a tassi un po' superiori al 3 per cento, grazie al buon andamento degli investimenti e ad una combinazione di

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.5.1.

**IL QUADRO MACROECONOMICO DI MEDIO TERMINE DELL'ECONOMIA ITALIANA**  
(Variazioni percentuali)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b><u>Quantità</u></b>						
Prodotto interno lordo	3,9	3,4	3,2	3,3	3,4	3,5
Domanda interna	3,9	3,7	3,2	3,2	3,3	3,3
Consumi delle famiglie	3,8	3,4	2,8	2,8	2,9	2,9
Consumi collettivi	3,0	2,4	2,2	2,2	2,0	2,0
Investimenti fissi lordi	4,9	5,4	5,0	5,1	5,3	5,3
Esportazioni beni e servizi	5,9	6,1	5,8	6,3	6,4	6,5
Importazioni beni e servizi	7,2	8,1	6,0	5,8	5,8	5,7
<b><u>Prezzi</u></b>						
Deflatore del PIL	6,0	6,0	5,0	3,8	3,7	3,8
Deflatore consumi famiglie	4,9	6,0	4,5	3,5	3,5	3,5
Esportazioni	4,6	6,0	3,5	3,6	3,6	3,6
Importazioni	3,9	7,5	3,0	3,1	3,3	3,4
<b><u>Lavoro</u></b>						
Costo del lavoro per dipendente	8,8	9,0	6,6	5,0	5,0	5,0
Produttività	2,5	2,4	2,1	2,2	2,2	2,3
Occupazione	1,4	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2
<b><u>Settore pubblico (b)</u></b>						
Fabbisogno di cassa del Tesoro	11,5	11,0	10,4	8,8	7,4	n.d.
Debito pubblico	93,9	97,2	100,5	102,9	103,6	n.d.
<b><u>Altri indicatori</u></b>						
PIL nominale	10,1	9,5	8,4	7,2	7,3	7,4
Saldo corrente della bilancia dei pagamenti (b)	-0,6	-1,3	-1,2	-0,9	-0,7	-0,3
Tasso di investimento (c)	22,4	22,8	23,2	23,6	24,0	24,4

(a) Previsioni

(b) In rapporto al PIL

(c) Investimenti fissi lordi reali in per cento del PIL



politiche economiche attente all'inflazione, ma anche alla crescita (tav. 6.5.2.).

La domanda mondiale crescerebbe a tassi prossimi al 7 per cento, quella di manufatti del 7,3 per cento.

I prezzi internazionali, in dollari, crescerebbero, del 3 - 3,5 per cento, con qualche guadagno delle ragioni di scambio dei manufatti all'inizio del periodo che peraltro si attenuerebbe sensibilmente verso la fine del triennio.

In questo quadro, l'economia italiana crescerà a tassi compresi tra il 3,3 e il 3,5 per cento con un graduale rafforzamento dovuto alla robustezza del ciclo degli investimenti ed al miglioramento atteso delle esportazioni, le quali cresceranno del 6,3 - 6,5 per cento.

Alla base di queste evoluzioni attese è la prosecuzione di una crescita della produttività dell'economia a tassi superiori al 2 per cento ed un flusso costante di investimenti al ritmo del 7 per cento all'anno per macchine, attrezzature e mezzi di trasporto e prossimo al 3 per cento per le costruzioni.

Il successo della politica di controllo dell'inflazione, per la quale sono fondamentali, come ricordato la riduzione del disavanzo pubblico e un'evoluzione moderata dei redditi, consentirà di abbassare ulteriormente l'inflazione fino al 3,5 per cento e di eliminare il differenziale con la media dei Paesi nostri concorrenti. Questo importante risultato, che condiziona positivamente la politica economica, e in particolare quella monetaria, può essere consentito dall'evoluzione contenuta dei prezzi all'importazione e dalla dinamica indicata delle retribuzioni, oltre che da politiche fiscali e tariffarie attente all'obiettivo della disinflazione oltre che a quello del risanamento. Questo significa anche la necessità di

Tav. 6.5.2.

IL CONTESTO INTERNAZIONALE DI MEDIO TERMINE  
(variazioni percentuali)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
- PIL mondiale	4,1	3,2	3,0	3,3	3,3	3,3
- PIL Paesi industrializzati	4,1	3,4	2,9	3,1	3,1	3,1
- Commercio mondiale	8,7	7,0	6,5	6,8	6,8	6,8
- Commercio manufatti	10,1	7,5	7,0	7,3	7,3	7,3
Prezzi internazionali (in dollari)						
- Petrolio (dollari/barile)	14,7	17,0	17,5	17,5	18,0	18,5
- Variazioni %						
- Energetici	-15,5	14,0	3,0	0	3,0	3,0
- Altre materie prime non energetiche	18,0	2,0	0,5	3,0	3,0	3,5
- Manufatti	5,5	-0,5	2,5	3,5	3,5	3,5

puntare molto sui guadagni di efficienza e di produttività necessari nei servizi pubblici.

L'evoluzione moderata della domanda interna, che crescerà a tassi del 3 - 3,5 per cento contro il 4 - 4,5 per cento della seconda parte degli anni '80 - favorita in ciò da un certo contenimento della domanda di consumo che resterà comunque sempre bene impostata (appena sotto il 3 per cento) - e il rafforzamento degli investimenti e della capacità produttiva interna, favoriranno una lenta, ma costante, decelerazione delle importazioni, sotto il 6 per cento in tutto il triennio.

Questo, insieme a qualche guadagno di ragioni di scambio ancora nei primi anni della previsione, contribuirà alla riduzione del disavanzo esterno. Altri contributi positivi verranno da un miglioramento dell'attivo turistico, da attendersi quale frutto della politica di contenimento dei prezzi e di politiche di potenziamento di tutte le strutture che incidono sull'offerta turistica.

Nel complesso il disavanzo esterno dovrebbe contrarsi fino a rappresentare lo 0,3 per cento del PIL nel 1993.

Dal lato della formazione del prodotto interno lordo, la maggiore dinamica verrebbe registrata nell'industria in senso stretto (oltre il 4 per cento) e nei servizi destinabili alla vendita (3,7 - 3,8 per cento). Il valore aggiunto dei servizi non destinabili alla vendita (essenzialmente PA) resterebbe inferiore all'1 per cento per la politica di contenimento dell'occupazione nel settore, in parte compensata dai risultati di programmi di miglioramento della produttività (tav. 6.5.3.).

Nel triennio 1991 - 93 con una crescita economica superiore al 3 per cento annuo si prevede un incremento dell'occupazione sempre in ragione d'anno dell'1,1 per cento circa, che, come detto, lascia spazio a recuperi costanti della produttività media del sistema.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.5.3.

LA FORMAZIONE DEL PRODOTTO INTERNO LORDO  
NEL MEDIO TERMINE  
(variazioni percentuali)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Agricoltura	-3,3	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0
Industria	5,1	3,8	3,5	3,8	3,9	4,0
- In senso stretto	5,4	3,9	3,7	4,0	4,1	4,2
- Costruzioni	3,8	3,5	2,5	2,7	3,0	3,0
Servizi destinabili alla vendita	4,4	3,7	3,5	3,6	3,8	3,8
Servizi non destinabili alla vendita	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Prodotto interno lordo	4,1	3,4	3,2	3,3	3,4	3

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 6.5.4.

L'EVOLUZIONE DELL'OCCUPAZIONE  
NEL MEDIO TERMINE  
(variazioni percentuali)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Agricoltura	-3,6	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Industria	1,1	0,3	0,5	0,6	0,6	0,7
- In senso stretto	1,5	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8
- Costruzioni	-0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4
Servizi destinabili alla vendita	2,7	1,0	1,2	1,3	1,4	1,4
Servizi non destinabili alla vendita	1,8	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4
Totale	1,4	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2

Tav. 6.5.5

## L'EVOLUZIONE DI LUNGO PERIODO DELL'ECONOMIA ITALIANA

(Tassi di variazione medi per anno)

	1971-80	1981-83	1984-89	1990-93
Prodotto interno lordo	3,8	0,8	3,1	3,4
Domanda interna	3,6	-0,3	3,1	3,4
- Consumi delle famiglie	4,4	1,1	3,4	2,9
- Consumi collettivi	3,2	2,8	3,0	2,1
- Investimenti fissi lordi	2,1	3,1	4,1	5,2
Occupazione	1,0	0,4	0,8	1,2
Produttività	2,8	0,4	2,3	2,2
Deflatore dei consumi delle famiglie	14,6	16,7	7,1	3,8
Saldo delle partite correnti (a)				
- Medie annuali	-0,1	-1,0	-0,6	-0,8
- Fine periodo	2,2	0,4	-1,3	-0,3

(a) In rapporto al PIL

Dal punto di vista settoriale si prevede una diminuzione tendenziale dell'occupazione in agricoltura, il permanere della ripresa nell'industria in senso stretto, una ripresa del lavoro nelle costruzioni coerente con l'espansione dell'attività edilizia e delle opere pubbliche, la prosecuzione dello sviluppo tendenziale nell'insieme dei servizi destinabili alla vendita, una dinamica moderata dell'occupazione nella PA per le ragioni sopra indicate (tav. 6.5.4.).

In definitiva, quindi, nei primi anni '90 l'economia italiana dovrebbe consolidare e rafforzare i positivi risultati di crescita conseguiti nella seconda metà degli anni '80 (tav. 6.5.5). Non sono certamente i tassi di crescita degli anni '60 o anche degli anni '70 (prossimi, questi ultimi, al 4 per cento). Ma da una parte il rafforzamento degli investimenti, dall'altra la decelerazione più marcata dell'inflazione e la tendenza al riequilibrio dei conti con l'estero che si avrà di qui al 1993 costituiscono le basi per possibili ulteriori miglioramenti della crescita.

Ma, a rischio di ripetersi, occorre sottolineare che quelli qui prospettati sono andamenti condizionali. Essi dipendono da un contesto internazionale che si prevede nel complesso favorevole. Essi dipendono però soprattutto dal perseguimento di politiche risolte, della finanza pubblica, dei redditi, delle strutture.

PAGINA BIANCA



7

**LE AZIONI PROGRAMMATICHE E GLI STRUMENTI D'INTERVENTO**

PAGINA BIANCA

## 7.1 La manovra di finanza pubblica

### 7.1.1 La manovra della spesa

La manovra di finanza pubblica per il 1990, impostata con il disegno di legge finanziaria e con i provvedimenti al medesimo collegati, è stata condotta in coerenza con gli obiettivi specificati nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF), come integrato con la nota di aggiornamento del 28 luglio e come approvato con risoluzioni parlamentari del 3 e 4 agosto.

Il Governo, sul piano della competenza, propone di operare in maniera più incisiva di quanto previsto nel DPEF, onde creare le premesse per un sicuro conseguimento degli obiettivi posti in termini di fabbisogno.

Il disegno di legge finanziaria prospetta, infatti, per il 1990 un saldo netto da finanziare di 131.000 miliardi circa, che è inferiore, non solo a quello inizialmente programmato (150.350 miliardi), ma risulta più basso altresì, per la prima volta da molti anni a questa parte, del fabbisogno di cassa del Tesoro, fissato in 133.000 miliardi.

Detto risultato, che comporta un ridimensionamento del saldo netto da finanziare previsto nel Bilancio di competenza a legislazione vigente di circa 46.000 miliardi (rispetto al minor importo di 26.000 miliardi circa indicato nel DPEF) è stato conseguito attraverso un contenimento netto della spesa di oltre 35.000 miliardi.

L'aver agito in maniera incisiva sulle autorizzazioni di spesa nasce dalla convinzione che, solo adeguando le disponibilità di competenza alla effettiva capacità operativa delle Amministrazioni nei singoli esercizi, si può ottenere un sostanziale "governo" della spesa pubblica, evitando il formarsi di residui e di giacenze di tesoreria che debordino

dal limite fisiologico e che finiscano, pertanto, con il rendere di fatto incontrollabile la gestione di cassa, specie degli enti decentrati.

L'azione impostata dal lato della spesa ha riguardato per 28 mila miliardi (che salgono a circa 36 mila miliardi nel triennio 1990-92) la rimodulazione delle leggi pluriennali relative a spese in conto capitale ed è stata condotta - come precisato nel paragrafo relativo alla politica degli investimenti pubblici - in modo da non pregiudicare il regolare svolgimento dei programmi deliberati. Per la restante parte l'azione stessa si è concretata in un riesame generale delle autorizzazioni di spesa previste nel Bilancio a legislazione vigente, con particolare attenzione agli accantonamenti sui fondi speciali, onde verificare per le diverse funzioni e categorie di intervento, la rispondenza delle risorse assegnate alle esigenze e predisporre i necessari aggiustamenti, sia direttamente con gli strumenti offerti dalla legge finanziaria sia tramite i provvedimenti "collegati".

Alla luce degli indirizzi espressi nel DPEF la verifica è stata condotta tenendo presente l'esigenza di contenere i trasferimenti, vuoi alle imprese, che nel nostro Paese godono di un sostegno statale sotto varie forme (contributi in conto capitale e interessi, sgravi contributivi, agevolazioni fiscali), ma anche agli Enti decentrati di spesa: specificatamente agli Enti locali ed alle Regioni, ai quali si prevede programmaticamente di concedere effettiva autonomia impositiva a partire dal 1991, compensando transitoriamente per l'esercizio in corso i minori trasferimenti con attribuzioni di quote di imposte.

Giova ricordare che all'interno di questa azione complessiva che - come sopra indicato - si è tradotta in un contenimento "netto" della spesa di competenza dell'ordine di 35.000 miliardi, si è trovato lo spazio finanziario per assicurare il soddisfacimento di nuove esigenze, fra le

quali si evidenziano, per la spesa corrente, quelle inserite nei fondi speciali per le seguenti finalità di carattere sociale: 503 miliardi nel triennio 1990-1992 per la prevenzione e la lotta alla droga e 3.500 miliardi nel triennio - in ragione di 500 miliardi nel 1990, di 1.000 miliardi nel 1991 e di 2.000 miliardi nel 1992 - per proseguire nell'azione di riequilibrio dei trattamenti pensionistici nei settori pubblico e privato.

Tenuto conto che la "finanziaria" non può, in base alle facoltà ad essa specificatamente attribuite dalla legge, imporre nuovi tributi, approvare nuovi programmi di spesa ovvero modificare i meccanismi di intervento previsti dalla normativa vigente, sono stati presentati provvedimenti "collegati" necessari per dare concretezza a taluni contenuti della manovra.

Esti concernono:

- 1) Norme in materia di entrate tributarie;
- 2) Norme di delega in materia di autonomia impositiva degli Enti locali e delle Regioni ed altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni;
- 3) Riordino del Servizio Sanitario Nazionale;
- 4) Disposizioni in materia di edilizia residenziale, acquedotti e viabilità ordinaria;
- 5) Norme urgenti in materia di trasporti;
- 6) Interventi per la realizzazione di obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale;
- 7) Gestione dei beni pubblici.

---

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Per quanto concerne le entrate, la manovra attuata trova illustrazione nel paragrafo che segue.

Parimenti trovano commento in un successivo paragrafo, i provvedimenti in materia di investimenti pubblici.

Nel settore della finanza derivata i provvedimenti collegati si muovono nella direzione di un ampliamento della capacità impositiva dei Comuni, delle Province e delle Regioni, a partire dal 1991.

Per il 1990, a fronte dei minori trasferimenti a carico del Bilancio dello Stato sono stati individuati taluni tributi addizionali (la cui rimozione potrebbe avvenire a partire dal 1991, allorquando potrà essere esercitata in pieno l'autonomia impositiva) il cui gettito viene acquisito per 2.500 miliardi a Comuni e Province e per 900 miliardi alle Regioni.

Nel contesto del provvedimento sulla finanza regionale sono state inserite norme che mirano a realizzare una maggiore perequazione tra finanza delle Regioni a statuto ordinario e finanza delle Regioni a statuto speciale cui attualmente vengono attribuite risorse in base a una parametrizzazione diversa.

Sulla base di queste disposizioni è stata operata per il 1990 una riduzione di trasferimenti alle Regioni a statuto speciale per complessivi 2.269 miliardi.

Quanto alle Regioni a statuto ordinario si è provveduto invece ad operare una riduzione nei trasferimenti correnti del fondo comune per 400 miliardi da compensare con parte del maggior gettito della citata manovra sulle entrate.

Il provvedimento "collegato" in materia sanitaria affronta il riordino del settore. In tale ambito si intende operare per:

- il blocco dei prezzi dei prodotti farmaceutici per 6 mesi;
- l'introduzione negli ospedali di posti letto a pagamento e il potenziamento della libera professione;
- l'aumento del contributo a carico delle imprese di assicurazione per le spese sanitarie derivanti dalla circolazione dei veicoli e dei natanti;
- l'attivazione dell'osservatorio prezzi e tecnologie;
- la revisione dei diritti e delle tariffe sanitarie.

Nello stesso ambito parte dei minori trasferimenti alle Regioni a statuto speciale viene impiegato per il finanziamento del maggior fabbisogno del Fondo sanitario nazionale.

Il provvedimento "collegato" in materia di trasporti è finalizzato alla razionalizzazione ed ottimizzazione della spesa corrente dell'Ente Ferrovie dello Stato, delle Ferrovie in concessione e dell'ANAV.

Esso prevede inoltre, per il triennio 1990-92, uno snellimento delle procedure per accelerare la realizzazione di programmi di investimento sia nel comparto ferroviario che in quello aeroportuale.

Riassuntivamente gli effetti sul conto del Settore Statale della manovra condotta in termini di competenza sul Bilancio dello Stato, sono valutati, nel 1990, in 20.000 miliardi, che vanno a riduzione del fabbisogno tendenziale.

---

---

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

---

Essi consistono in 9.300 miliardi di maggiori entrate dovute a:

- entrate tributarie	+8.300	mld.
- entrate per vendita di beni e servizi	+500	"
- entrate per alienazione di beni patrimoniali	+500	"

La minore spesa di 10.700 miliardi risulta da effetti contrapposti di aumenti in alcune categorie e riduzioni in altre, tra le quali si ricordano i minori trasferimenti alle imprese, agli Enti locali e agli Enti previdenziali, i minori oneri per interessi e le minori spese per acquisto di beni e servizi.



### 7.1.2. La politica delle entrate

#### Gli obiettivi

La manovra per il 1990 ha l'obiettivo di conseguire l'aumento programmato dell'incidenza della pressione tributaria sul PIL di almeno mezzo punto, come stabilito nella nota aggiuntiva al documento di programmazione economico-finanziaria.

Tale obiettivo verrà perseguito senza far ricorso ad aumenti indiscriminati di aliquote, che non siano quelli imposti dalla variazione del metro monetario, e/o all'introduzione di nuove imposte, che non risultino dal riordino di altre già esistenti, ma ad interventi volti a migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione dei tributi ed a contenere i fenomeni dell'evasione, dell'elusione e dell'erosione fiscale.

Di qui l'impegno particolare per le questioni di carattere attuativo, procedurale, organizzativo, operativo ed il ricorso prioritario allo strumento amministrativo. E' in quest'ottica che va vista l'attivazione del nuovo sistema di riscossione dal 1° gennaio 1990 secondo criteri atti sia a ridurre di circa 500 miliardi l'incidenza degli attuali compensi (1.800 miliardi), sia a ridimensionare gli importi delle quote inesigibili ed a recupero una parte degli attuali crediti in sofferenza anche per quanto riguarda le imposte indirette. Ed è sempre in quest'ottica che va vista anche la particolare attenzione riservata all'attuazione del nuovo regime fiscale introdotto con la legge 22 aprile 1989, n. 154, basato sulla definizione di appositi coefficienti per la determinazione presuntiva dei

redditi e dei corrispettivi di operazioni imponibili dei lavoratori autonomi. Sempre in quest'ottica vanno viste le iniziative già avviate per favorire la richiesta di sanatoria per le piccole infrazioni e il ricorso alle dichiarazioni sostitutive per gli anni dal 1983 al 1987 da parte di tutti i contribuenti che in detti anni hanno optato per il regime forfettario e che hanno dichiarato, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA, imponibili incongrui con quelli risultanti dall'applicazione degli appositi coefficienti determinati in base alla legge 154/89.

L'estensione ed il potenziamento degli accertamenti automatici e degli incroci dei dati dell'Anagrafe Tributaria con dati extra-fiscali consentiranno di accrescere la capacità di investigazione e di controllo degli Uffici; di aumentare il numero degli accertamenti e di alleggerire il carico di lavoro routinario dell'Amministrazione.

Alle stesse finalità, oltre che a quella di eliminare superflui e costosi oneri per i contribuenti, sono finalizzati sia l'istituzione dei centri di assistenza fiscale per le imprese e gli esercenti arti e professioni, sia il progetto di ridurre fino a 18 milioni circa il numero delle dichiarazioni trasferendone l'onere (remunerato) a carico dei sostituti d'imposta e/o dei patronati che si configureranno così come "sostituti di dichiarazione".

Sempre nell'ottica della semplificazione finalizzata a concentrare sulle questioni e sui contribuenti più rilevanti la capacità operativa dell'Amministrazione finanziaria, va vista anche la revisione di quei tributi minori che non hanno più giustificazione in termini di gettito rapportato al costo di gestione e che non svolgono una funzione strumentalmente essenziale rispetto a tributi maggiori o la cui abolizione è richiesta dal processo di armonizzazione comunitaria. Tale intervento verrà attuato assicurando l'invarianza del relativo gettito che sarà perciò

trasferito sui tributi maggiori, tenendo naturalmente conto dell'esigenza di mantenerne l'onere a carico della stessa platea contributiva.

A questi interventi "al contorno" vanno poi ad aggiungersi quelli che possono direttamente incidere sulla capacità operativa dell'Amministrazione Finanziaria. A tal fine verrà sollecitato l'esame in Parlamento del disegno di legge per la riforma dell'Amministrazione Finanziaria che si dovrà qualificare soprattutto per il maggior peso riservato alla componente direttiva, per l'unificazione dell'attività di accertamento, per il rafforzamento della capacità di elaborazione, proposta e coordinamento delle strutture amministrative centrali, per l'adozione di modelli organizzativi mutuati dalle moderne esperienze manageriali, per l'introduzione di efficaci sistemi premi-disincentivi per assicurare la necessaria motivazione del personale.

Rilevante a questi fini risulta l'esperienza del Secit che andrà rafforzato attraverso l'ampliamento e la più diretta disponibilità di un adeguato contingente della Guardia di Finanza e la soluzione di quei problemi di funzionamento che ne hanno intralciato finora l'operatività.

L'azione della Guardia di Finanza, tenendo naturalmente conto degli altri molteplici compiti istituzionali attribuiti al Corpo, verrà raccordata con quella degli Uffici e del Secit per massimizzare il numero e l'efficacia dei controlli.

#### La trasparenza

Al recupero di aree di erosione, di elusione ed evasione sono finalizzati sia gli interventi per semplificazione dei rapporti fisco-contribuenti e per il potenziamento dell'Amministrazione Finanziaria, sia una serie di interventi più specifici.

Un primo gruppo di tali interventi riguarda la trasparenza. Essi vanno dalla generalizzazione dell'impiego del codice fiscale all'inopponibilità al Fisco (ai fini dell'accertamento sintetico) dei redditi esenti non dichiarati, dalle misure per assicurare l'affidabilità fiscale dei contribuenti beneficiari di contributi, agevolazioni, prestazioni e commesse da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici alla pubblicazione tempestiva e sistematica ed alla diffusione capillare dei dati statistici rilevabili dalle dichiarazioni, attraverso l'invio annuale all'ISTAT dei relativi supporti magnetici in possesso dell'Anagrafe Tributaria.

Un contributo di particolare rilievo al contenimento sia dell'erosione che dell'elusione verrà dalla revisione della miriade di pronunce interpretative dell'Amministrazione stratificatesi nel tempo e non di rado caratterizzate da contraddizioni e scarsa aderenza al dettato normativo. In tale contesto verrà anche data soluzione all'annoso problema delle implicazioni derivanti dalla retroattività dei mutamenti negli indirizzi dell'Amministrazione finanziaria, con l'obiettivo, da una parte, di non penalizzare in misura insostenibile il contribuente incolpevole e, dall'altra, di poter correggere, senza ricorrere necessariamente alla legge, interpretazioni rivelatesi errate o comunque superate nel corso del tempo.

#### L'ampliamento delle basi imponibili

L'ampliamento delle basi imponibili verrà ottenuto incidendo in quattro aree principali: i redditi dei fabbricati, i redditi agrari, i redditi di impresa, i redditi di capitale.

Per quanto riguarda i primi, viene proposto l'obbligo dell'iscri-

zione al catasto edilizio urbano delle cosiddette abitazioni rurali, oggi non considerate produttive di reddito di fabbricati, con la trasformazione dell'esenzione oggettiva dell'imposta in agevolazione soggettiva riconosciuta ai soli coltivatori diretti.

In materia di reddito agrario, la manovra riguarda l'eliminazione o l'attenuazione di alcune agevolazioni che non si giustificano più nell'attuale situazione del settore agricolo: ineducibilità di oneri contributivi e di interessi passivi sui mutui agrari, limitazione alle persone fisiche e alle imprese familiari della determinazione catastale del reddito agrario.

Il contenimento dell'erosione in materia di reddito d'impresa verrà ottenuto intervenendo sui fattori che maggiormente contribuiscono ad originarlo: si opererà pertanto sull'istituto degli ammortamenti accelerati per restituire una funzione anti-congiunturale e non più di agevolazione permanente e generalizzata e per limitarne i benefici ai nuovi macchinari; verranno riordinate e razionalizzate le agevolazioni fiscali per le concentrazioni industriali.

Per quanto riguarda, infine, i redditi da capitale, se ne attuerà la razionalizzazione dell'imposizione anche ai fini delle implicazioni della prossima liberalizzazione valutaria e verrà dato un forte sostegno ad un'azione comunitaria per la reciproca cooperazione ed assistenza in materia di accertamento, per l'armonizzazione in materia di limiti al segreto bancario e di obblighi di dichiarazione dei movimenti di capitali e di redditi da risparmio.

#### Il contenimento dell'elusione fiscale

Relativamente alla lotta all'elusione, la manovra si basa su due

interventi principali: il primo, di modifica al testo già approvato in materia dalla Camera dei Deputati, diretto ad introdurre, con le necessarie garanzie di obiettività e di uniformità di comportamento da parte degli uffici finanziari, una norma generale che sancisca l'inopponibilità al Fisco di atti il cui fine esclusivo o prevalente sia quello di evitare in tutto o in parte l'applicazione di un tributo; il secondo, per reintrodurre nel Testo Unico sulle Imposte Dirette una norma, già contenuta nel DPR 597/73, che stabilisca l'imponibilità dei redditi non espressamente ed analiticamente previsti, per evitare che vengano sottratte ad imposizione le nuove e mutevoli forme di redditi legati soprattutto all'evoluzione dei mercati finanziari.

#### La lotta all'erosione

Per quanto riguarda, infine, gli interventi specifici di lotta all'erosione, va anzitutto segnalata l'introduzione dell'indicatore di recupero dell'erosione fiscale in base al quale si potrà quantificare anno per anno l'ammontare del gettito attribuibile all'azione svolta in via amministrativo-operativa.

Tale gettito aggiuntivo, che verrà destinato in parte a ridurre il carico tributario diretto ed in parte al potenziamento ed all'incentivazione dell'attività dell'Amministrazione Finanziaria e della Guardia di Finanza, rappresenterà la misura dell'efficacia della gestione del sistema.

Oltre all'adozione di questo strumento di valutazione, riferimento ed incentivazione, sono poi previsti interventi per rafforzare in tempi brevi la capacità di investigazione e di gestione dei tributi da parte degli Uffici dell'Amministrazione Finanziaria, del Secit e della Guardia di Finanza e per limitare l'uso dilatorio e strumentale del contenzioso, anche

attraverso forme di regolazione automatica delle controversie per limitati importi e di corsie preferenziali per la trattazione di quelle di elevata entità.

Sempre ai fini di intensificare la lotta all'evasione sono finalizzati diversi altri interventi: l'introduzione dell'obbligo per i servizi ispettivi delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici di riferire all'Amministrazione Finanziaria le violazioni alle leggi tributarie di cui venissero a conoscenza nell'espletamento dei loro compiti; l'indeducibilità fiscale dei pagamenti per contanti superiori ad un determinato importo (anche ai fini della lotta alla criminalità economica); specifici adempimenti per i contribuenti che denuncino il furto o l'incendio della contabilità; l'opponibilità nelle cause di risarcimento danni del dichiarato ai fini fiscali; l'abolizione delle deroghe sui termini di registrazione e degli oneri aggiuntivi nei confronti dei contribuenti meccanizzati.

Sempre ai fini anti-evasione sono finalizzati due interventi nel settore dell'IVA: il primo, diretto a limitare alle fattispecie di carattere fisiologico (differenza di aliquote, esportazioni, acquisti di beni ammortizzabili) la facoltà di chiedere rimborsi IVA; la fissazione anche agli effetti IVA del momento impositivo al momento della ultimazione della prestazione dei servizi, con le necessarie facilitazioni per i soli esercenti arti e professioni.

Un notevole impatto anti-evasione avrà infine l'adeguamento all'inflazione delle sanzioni pecuniarie a cifra fissa, ferme dalla loro prima introduzione, e quindi in buona parte dall'entrata in vigore della riforma tributaria del 1972/73.

#### Gli altri criteri ispiratori della manovra tributaria

Gli altri criteri ai quali si informa la manovra di politica

tributaria per l'anno 1990 sono sostanzialmente quattro:

- 1) l'ampliamento della capacità impositiva degli Enti Locali e delle Regioni;
- 2) il concorso al risanamento della finanza pubblica attraverso la gestione produttiva dei beni del Demanio ed una configurazione più imprenditoriale dei monopoli;
- 3) un processo di delegificazione in materia di adeguamento alla variazione del metro monetario dei tributi e delle sanzioni pecuniarie a cifra fissa per ridurre la rigidità della politica tributaria ed evitare l'accumulo dei ritardi che possono, da un lato, determinare distorsioni nei prezzi relativi e nella allocazione delle risorse e, dall'altro, vanificare la capacità di deterrenza delle norme;
- 4) l'attribuzione alla politica tributaria di un ruolo attivo, di assecondamento dello sviluppo, e non già di una funzione meramente residuale, di semplice ricerca di gettito.

#### L'ampliamento della autonomia impositiva delle Regioni e degli Enti Locali

In conformità al primo criterio, è stato elaborato un progetto di legge in base al quale il Governo verrà delegato ad ampliare la capacità impositiva delle Regioni e degli Enti Locali a partire dal 1991. Per gli Enti Locali è prevista l'istituzione di due sole imposte, risultanti, la prima, dal riordino e dall'assorbimento di una serie di tributi che attualmente gravano sugli immobili (fabbricati e suoli edificabili) e, la seconda dall'accorpamento e dal riordino dei diversi tributi comunali sui servizi e della stessa ICAP, che verrà mantenuta anche per il 1990, ma con



l'introduzione di correttivi per renderla più equitativa sulla base di parametri di capacità contributiva.

Per quanto riguarda le Regioni, l'autonomia impositiva verrà ampliata con riferimento ai tributi in materia di iscrizioni e trascrizioni automobilistiche al P.R.A. ed a misure volte a contenere i consumi energetici e gli inquinamenti industriali.

Con le deleghe in materia di ampliamento della capacità impositiva delle Regioni e degli Enti Locali è ricordato anche il disegno di legge delega per l'introduzione di tasse sulle emissioni gassose, gli scarichi idrici, i liquami suinicoli e la revisione dei diritti per i servizi di fognatura e depurazione.

La manovra tributaria prevede l'attribuzione di autonomia impositiva anche alle Camere di Commercio a fronte della riduzione del 40 per cento dei trasferimenti a carico del bilancio statale nel 1990 e del 100 per cento nel 1991: tale autonomia impositiva verrà acquisita attraverso la revisione e l'ampliamento del sistema di prelievo degli attuali diritti camerali.

Per gli Enti Locali e le Regioni l'ampliamento dell'autonomia impositiva decorrerà dal 1991. Per il 1990 ai primi vengono attribuiti 2.500 miliardi. Sempre per il 1990, alle regioni affluiranno, a compensazione di una riduzione dei trasferimenti a carico del bilancio statale, 900 miliardi con la revisione della tassa di circolazione automobilistica.

#### La gestione produttiva e imprenditoriale del patrimonio immobiliare pubblico e dei Monopoli

Con riferimento all'obiettivo di concorrere al risanamento della

finanza pubblica attraverso la gestione produttiva dei beni dello Stato, gli interventi previsti sono due: un disegno di legge di accompagnamento della Finanziaria finalizzato ad assicurare la gestione produttiva del patrimonio immobiliare del demanio e la sua utilizzazione per ridurre il peso dell'indebitamento pubblico; la configurazione più imprenditoriale dei Monopoli di Stato attraverso la loro collocazione in un contesto che ne assicuri l'effettiva coerenza con le strategie complessive di politica industriale del Paese.

#### La delegificazione degli adeguamenti monetari

La delegificazione dell'adeguamento delle pene pecuniarie e dei tributi e diritti a cifra fissa consentirà al Governo di mantenere invariato l'effetto di deterrenza delle sanzioni e di perseguire una politica di mantenimento del livello reale del prezzo o della componente impositiva di una serie di consumi, attraverso interventi amministrativi che potranno essere gradualmente decisi nel tempo, tenendo conto delle caratteristiche del quadro macro-economico interno ed internazionale, soprattutto per quanto riguarda l'andamento dei prezzi.

#### La politica tributaria attiva

L'ultimo, ma fondamentale, criterio al quale si ispira la manovra è quello di una politica tributaria attiva.

Di fronte alle crescenti necessità di finanziamento del fabbisogno, si è negli scorsi anni riscontrata la tendenza ad attribuire al Ministero delle Finanze un ruolo prevalentemente residuale, di correzione e di tamponamento di squilibri non altrimenti controllabili.

Per altro verso, di fronte alle crescenti difficoltà che incontrano le politiche di stabilizzazione macroeconomica e di gestione ciclica della domanda aggregata, è stato riproposto il mito della "neutralità" del sistema tributario, la pretesa cioè che esso non debba interferire distorcendo le scelte individuali e l'operare atomistico del mercato come allocatore (unico) delle risorse.

In realtà, il modo di funzionare della finanza pubblica nel nostro Paese - così come in tutti gli altri Paesi maggiormente industrializzati - ha dimostrato quanto irrealistica ed illusoria sia tale pretesa (si pensi al sostegno ai cosiddetti beni meritevoli - cultura ed arte - e alla penalizzazione dell'alcool e dei tabacchi) e quanto necessario sia perciò ribaltare questa concezione e porsi nella logica della "finanza attiva".

Le stesse politiche di "aggiustamento strutturale", a cui sempre più di frequente rinvia l'impotenza della gestione congiunturale della macroeconomia, richiedono di porre al centro della manovra di governo il concetto di finanza attiva. Occorre, cioè, che la manovra tributaria si ispiri non soltanto, nè principalmente, all'obiettivo "quantitativo" di reperire volumi sufficienti di risorse finanziarie, ma anche e soprattutto all'esigenza di orientare i comportamenti ed indirizzare le scelte degli operatori nella direzione desiderata, in relazione agli obiettivi complessivi dell'azione di governo. Più specificamente, occorre che l'incidenza delle entrate sia valutata in relazione alla capacità di sostenere lo sviluppo, e la "qualità" di questo sviluppo: di garantire perciò una crescita economica equilibrata compatibile con la crescente integrazione internazionale dell'economia italiana, e quindi di mantenere l'equilibrio della bilancia dei pagamenti in corrispondenza a forti ritmi di crescita produttiva, ciò che un tempo si chiamava nella letteratura l'equilibrio

della "bilancia dei pagamenti di pieno impiego"; di controllare la dinamica dei prezzi e di ridurre il dislivello inflazionistico tra l'Italia e il resto dei Paesi industrializzati; di sviluppare l'occupazione; di proteggere l'ambiente, etc.

Il criterio del gettito e dell'incremento di gettito non può costituire l'unico elemento di valutazione di una imposta e di una variazione di imposta, così come il volume della spesa non è normalmente l'unico criterio di giustificazione della stessa. Una gestione puramente congiunturale e passiva della manovra delle entrate potrebbe determinare una evoluzione "implicita" della politica tributaria non in linea con gli obiettivi espliciti dell'azione di governo: inoltre il lasciare che il mancato o il ritardato adeguamento dei tributi alle variazioni intervenute nel metro monetario diventino uno strumento di gestione e di cambiamento della "politica" tributaria introduce un elemento di "non-trasparenza" o di arbitrarietà nella manovra che ne pregiudica l'efficacia, gli effetti di annuncio e di verificabilità.

E' necessario perciò anzitutto verificare il quadro quanto più possibile dettagliato e completo della evoluzione dei tributi nel medio periodo in termini reali (e perciò al netto delle variazioni del potere di acquisto della moneta), e in relazione alla efficacia degli stessi, cioè alla loro capacità di orientare i comportamenti e la struttura del sistema economico verso lo sviluppo equilibrato. Ciò richiederà una non semplice analisi di impatto e di efficacia, e una riclassificazione delle entrate in relazione ai grandi comparti e settori dell'attività di governo: l'industria, l'ambiente, l'energia, l'istruzione e la formazione, la cultura, l'arte e lo spettacolo, il lavoro e l'attività produttiva, etc.

La "finanza attiva" richiede inoltre di valorizzare il ruolo di partnerariato tra il Ministero delle entrate (Finanze) e i Ministeri

settoriali, per rendere efficace la concertazione tra le singole politiche di comparto e il Dicastero che gestisce il quadro complessivo delle entrate, ed è responsabile perciò dell'integrarsi tra loro delle azioni settoriali dal punto di vista tributario; un ruolo analogo perciò a quello che svolge il Tesoro dal lato della spesa.

La finanza attiva non vale solo per i singoli, le persone fisiche e le imprese, ma deve essere efficace anche nei confronti degli operatori collettivi: i sindacati, le organizzazioni imprenditoriali, e le associazioni di categoria. Anche nei loro confronti occorre rivalutare il ruolo di orientamento e di promozione che la manovra "politica" delle entrate può determinare. Si tratta di chiamare tutti gli operatori, ivi compresi quelli collettivi, al rispetto di quelle compatibilità e coerenze nei comportamenti che rendano raggiungibili gli obiettivi di politica economica. Ciò diventa tanto più necessario, quanto più crescono, con le fusioni e le concentrazioni, il grado di oligopolio e il potere di mercato delle grandi imprese del settore privato, e non si riduce il peso dei settori "non esposti" alla concorrenza del terziario e del settore pubblico dell'economia.

Un opportuno coinvolgimento delle parti sociali nella definizione della manovra delle entrate, che le faccia partecipi degli obiettivi strutturali (e perciò di medio-lungo periodo) di sviluppo e di riequilibrio che le politiche tributarie si propongono, potrà stimolare comportamenti appropriati, ad esempio in materia di piattaforme retributive o di politiche di fissazione dei prezzi, che potranno avere importanti effetti di annuncio e di consenso ai fini del controllo della dinamica inflazionistica.

Nell'ottica della finanza attiva si pongono sia la già citata norma, introdotta in Finanziaria, per la delegificazione degli adeguamenti

monetari dei tributi e delle sanzioni pecuniarie a cifra fissa, sia il disegno di legge di accompagnamento in materia di tasse ecologiche.

Nella stessa ottica si collocano anche le iniziative di ricognizione, di riordino e di revisione in materia di agevolazioni fiscali contenute in leggi settoriali (industria, agricoltura, commercio, etc.) e in quelle per l'occupazione, il Mezzogiorno, le esportazioni, etc.

#### Gli strumenti dell'intervento

Dal punto di vista degli strumenti, la manovra di politica tributaria si concretizza in:

- a) norme inserite in Finanziaria: delegificazione dell'adeguamento dei tributi e delle sanzioni pecuniarie a cifra fissa;
- b) leggi di accompagnamento alla Finanziaria: attribuzione di maggiore autonomia impositiva agli Enti Locali, alle Regioni ed alle Camere di Commercio; nuova disciplina dell'utilizzazione e dell'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico; modifiche all'ordinamento tributario ai fini del contenimento dell'evasione, dell'elusione e dell'erosione;
- c) decreto-legge per la rivalutazione delle sanzioni pecuniarie, l'adeguamento monetario di tributi a cifra fissa, l'introduzione di correttivi equitativi all'IACP;
- d) emendamenti a provvedimenti legislativi già in corso di discussione, soprattutto in tema di semplificazione dei rapporti fisco-contribuente;
- e) nuovi interventi legislativi che saranno predisposti per il riordino e la razionalizzazione delle agevolazioni fiscali per le concentrazioni industriali, il riordino delle agevolazioni fiscali contenute nelle leggi settoriali, la razionalizzazione dell'imposizione dei redditi da

capitale; etc.;

- f) provvedimenti amministrativi: accertamenti automatici ed incroci con dati extra-fiscali; programma di controlli sui contribuenti ex-forfettari non condonati; revisione delle pronunce interpretative dell'Amministrazione Finanziaria; attivazione del nuovo sistema di riscossione.

## 7.2. Obiettivi monetari e creditizi

Nel 1990, secondo lo scenario programmatico, la crescita attesa del prodotto interno lordo, a prezzi correnti, sarebbe pari all'8,4 per cento. La domanda interna, pur rallentando rispetto al 1989, rimarrebbe sostenuta e la fase di espansione degli investimenti dovrebbe proseguire. Nel corso dell'anno, il disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti sarebbe simile a quello del 1989 e dell'ordine dell'1,2 per cento del prodotto interno lordo. Il fabbisogno del settore statale dovrebbe essere mantenuto nel 1990 in valore assoluto su valori prossimi a quelli dell'anno precedente, cosicché il rapporto tra fabbisogno statale e PIL si ridurrebbe dall'11 al 10,4 per cento.

Le autorità monetarie stanno valutando in via preliminare lo sviluppo degli aggregati creditizi e monetari coerente con questo quadro programmatico. Una valutazione più precisa potrà essere effettuata una volta terminato l'iter parlamentare della legge finanziaria. Attualmente, tenuto conto degli aggiustamenti strutturali in corso nel mercato del credito e della dinamica, prevedibilmente ancora sostenuta, degli investimenti, si può ritenere che una crescita del 12 per cento dei finanziamenti al settore non statale sia coerente con il quadro macroeconomico. Dato l'obiettivo di fabbisogno del Tesoro, il credito totale interno si accrescerebbe a ritmi di poco inferiori. Coerentemente con la previsione relativa all'andamento della bilancia dei pagamenti, le attività finanziarie al netto delle azioni aumenterebbero anch'esse di circa il 12 per cento. La loro consistenza supererebbe così del 40 per cento il prodotto nazionale.

La crescita della moneta (M2) dovrà essere più contenuta di quella del complesso delle attività finanziarie e prossima a quella del reddito nominale, mantenendosi, come nel 1989, entro una fascia compresa tra il 6 e il 9 per cento.



### 7.3 La politica tariffaria per il 1990.

Il problema rappresentato dalla funzionalità dei servizi pubblici ha assunto nel nostro Paese, come del resto in tutta Europa, una importanza strategica.

La loro qualità e la loro efficienza incidono in modo decisivo sulla competitività dell'intero sistema economico, oltrechè sulla qualità della vita dei cittadini.

La centralità dei servizi pubblici appare evidente se si considera la loro crescente integrazione nel sistema produttivo, misurata dall'accresciuta incidenza degli "inputs" di servizi utilizzati nel processo produttivo.

La ricerca di un nuovo rapporto costi/efficienza nella gestione di attività pubbliche nel settore dei servizi è stata richiamata più volte dal Governatore della Banca d'Italia, nonché da organismi internazionali come l'OCSE e la CEE.

La dimensione comunitaria, cui le varie politiche nazionali dovranno confrontarsi, e la conseguente maggiore integrazione economica che si avrà dopo il 1992, impongono in modo inderogabile una correzione di rotta.

La riqualificazione dei servizi pubblici a livello europeo è oggi indispensabile sia al fine di completare la razionalizzazione del mercato unico, anche mediante il coordinamento delle politiche economiche volte a stimolare lo sviluppo della domanda, e sia al fine di garantire un incremento di efficienza nel sistema economico nel suo complesso.

Perché la politica tariffaria nel 1990 possa armonizzarsi con questa esigenza è tuttavia necessario che:

a) le azioni di intervento finalizzate al risanamento della finanza

pubblica, attraverso la riduzione degli oneri che tramite le aziende pubbliche finiscono per gravare sul Bilancio dello Stato, siano coordinate maggiormente con gli interventi volti al contenimento della dinamica inflazionistica;

- b) perchè adeguamenti più contenuti di tariffe e prezzi controllati non determinino, poi, squilibri nei bilanci aziendali sarà prioritario che la politica tariffaria si accompagni a una politica di stimolo e controllo della produttività e dell'efficienza dei servizi medesimi.

Guadagni di produttività connessi ad una migliore organizzazione e razionalizzazione dei processi produttivi - oltre a contenere la lievitazione dei costi aziendali - comportano, infatti, adeguamenti tariffari sempre meno accentuati e quindi un contenimento della dinamica inflazionistica.

La contrazione dei costi conseguita attraverso una correzione degli squilibri esistenti, razionalizzando l'impiego delle risorse utilizzate, tende, poi, a ridurre l'onere, ancora rilevante (cfr. tav. 7.3.1.), a carico della finanza pubblica.

Aumenti di produttività ed efficienza, oltre a riflettersi positivamente su costi e prezzi, tendono a migliorare la qualità dei servizi offerti e, quindi, a stimolare un incremento della domanda da parte degli utenti.

In definitiva, una politica di adeguamenti tariffari mediamente raccordati al tasso di inflazione programmato, ma inferiori a questo - la differenza venendo data dagli incrementi di produttività - è ritenuta essere quella capace di perseguire contemporaneamente l'obiettivo di contenimento dell'inflazione e di riduzione dei disavanzi aziendali e, quindi, una più efficiente allocazione delle risorse disponibili.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 7.3.1.

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

(in miliardi di lire)

	1988(a)	1989(b)	1990(c)
<b>ENEL</b> . . . . .	240	530	560
Assegnazioni ordinarie:			
Fondo di dotazione:			
- legge n. 777/81 (d) . . . . .	-	-	-
- legge n. 231/82 (d) . . . . .	-	-	-
Assegnazioni straordinarie:			
- legge n. 231/1982 per rimborso sovrapprezzo termico	-	-	-
- F.I.O. 1984 (legge n.110/85)	-	-	-
- Legge finanziaria 1986 (art. 11, commi 22 e 23 L. 41/86) (e)	120	120	120
- Legge finanziaria 1987 (art. 3, commi 7 e 8 L. 910/86)	120(e)	410(e)	440(e)
<b>SIP</b> . . . . .	73	73	73
- legge n. 730/83 (f) . . . . .	73	73	73
- legge n. 887/84 (g) . . . . .	-	-	-
<b>RAI-TV</b> . . . . .	-	-	-
<b>FERROVIE DELLO STATO</b> . . . . .	14.299	15.659	14.299
- sovvenzioni correnti . . . . .	5.978	6.519	7.220
- sovvenzioni c/capitale . . . . .	7.224	8.282	6.420
- sovvenzioni straordinarie ad equilibrio bilancio (h) . . . . .	1.097	878	659
<b>AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI</b> . . . . .	2.301	2.268	2.243
- Sovvenzioni correnti . . . . .	199	56	86
- ordinarie . . . . .	-	-	-
- straordinarie (i) . . . . .	(199)	(56)	(86)
- Sovvenzioni c/capitale . . . . .	157	188	171
Totale . . . . .	358	244	257
- Anticipazioni ripiano del disavanzo (l) . . . . .	1.945	2.024	1.986
<b>A riportare</b> . . . . .	16.913	18.530	17.174

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue Tavola 7.3.1

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

	1988(a)	1989(b)	1990(c)
Riporto . . . . .	16.913	16.530	17.174
<b>AZIENDE DI TRASPORTO URBANO .</b>	<b>6.243</b>	<b>5.023</b>	<b>4.580</b>
- FONDO TRASPORTI (legge n. 151/81) . . . . .			
- parte corrente . . . . .	4.643	4.423	4.201
- conto capitale . . . . .	700	400	..
- INTEGRAZIONE FONDO TRASPORTI PER L'ANNO 1983 (legge n. 131/83) . . . . .	700	-	-
- RIPIANO 80% DISAVANZI AZIENDE DI TRASPORTO DAL 1982 AL 1985 (D.L. n. 833/86 cvt. legge n. 18 del 6.2.87) (a)	200	200	-
<b>Totale . . . . .</b>	<b>23.156</b>	<b>23.553</b>	<b>21.754</b>
<b>in % del PIL . . . . .</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>1,7</b>

(a) Dati consuntivi

(b) Previsioni assestate

(c) Previsioni iniziali.

(d) 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 6.200 mld, in ragione di 1.000 mld all'anno dal 1986 al 1991 e di 200 mld nel 1992. Con l'art. 8 comma 11 della legge 910/86 (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, complessivi 2.070 mld.

(e) 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 nonché 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.

(f) 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).

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

(h) In base all'art. 13 comma 17 della legge finanziaria 1986 (legge n. 87/1986) tale sovvenzione, a partire dal 1989, è ridotta annualmente di un quinto rispetto alla somma stanziata a tale titolo nel 1988.

(i) Le sovvenzioni straordinarie, ai sensi della legge n. 364/75, vengono iscritte a consuntivo, pertanto gli oneri complessivi indicati per il 1989 e per il 1990 sono per difetto.

(l) 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.

(m) 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 7.3.2

POSTE E TELECOMUNICAZIONI  
(in miliardi di lire)

	1988(a)	1989(b)	1990(c)
<b>Entrate . . . . .</b>			
- vendita beni e servizi . .	7.870	8.397	9.125
- trasferimenti dallo Stato .	356	244	257
- correnti . . . . .	(199)	(56)	(86)
- conto capitale . . . . .	(157)	(166)	171
- ammortamenti . . . . .	681	776	841
- altre entrate . . . . .	711	655	607
<b>A. Totale entrate finali . .</b>	<b>9.816</b>	<b>10.072</b>	<b>10.830</b>
<b>Spese . . . . .</b>			
- correnti . . . . .	10.898	11.512	12.098
- conto capitale . . . . .	1.457	1.232	1.273
- costituz. capitali fissi	(1.457)	(1.232)	(1.273)
- altre . . . . .	(-)	(-)	(-)
<b>B. Totale spese finali</b>	<b>12.355</b>	<b>12.744</b>	<b>13.371</b>
Rimborso prestiti . . . . .	179	232	206
<b>C. Totale complessivo spese .</b>	<b>12.534</b>	<b>12.976</b>	<b>13.577</b>
Saldo netto da finanziare(B-A)	2.737	2.672	2.541
Ricorso al mercato (C-A)	2.918	2.904	2.747
di cui:			
- anticipazioni Tesoro (d)	1.945	2.024	1.986
<b>In percentuale delle spese correnti . . . . .</b>			
- vendita beni e servizi . .	72,2	72,9	75,4

a) Dati consuntivi.

b) Previsioni finali.

c) Previsioni iniziali.

d) 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 oneri impropri.

Fonte: Bilancio di competenza dell'Azienda.

Perché ciò sia possibile è, tuttavia, necessario che il C.I.P.E. - avvalendosi del supporto tecnico di un Comitato permanente sulla produttività dei servizi pubblici (composto da rappresentanti di varie Amministrazioni e coordinato dal Ministero del Bilancio) - quantifichi per ciascun settore il tasso di crescita annuale di produttività di cui il C.I.P. deve tener conto nel concedere gli adeguamenti tariffari.

Anche nel 1990, particolare attenzione dovrà essere posta ai settori ferroviario, postale e dei trasporti urbani per i quali gli squilibri non sembrano destinati a ridursi in modo accentuato.

Per essi la manovra tariffaria nel 1990 dovrà tener conto anche, degli effetti positivi sugli equilibri aziendali di una ulteriore riduzione delle agevolazioni tariffarie attualmente praticate che rappresentano un onere ancora rilevante per i bilanci di queste aziende.

Nel settore ferroviario, in particolare, nonostante il ridimensionamento dell'onere a carico del Bilancio dello Stato, previsto ammontare nel 1990 a 13.758 miliardi (cfr. tav. 7.3.1), sarà necessario rivedere ulteriormente le compensazioni per "obblighi di servizio pubblico", tenendo presente che ciò è praticabile sia riducendo i costi, attraverso la razionalizzazione di alcuni servizi (es. "servizio pendolari") che l'Ente Ferrovie offre a "tariffe sociali", sia riconsiderando, qualora necessario, il livello delle tariffe "sociali" medesime.

Nel settore postale, infine, il minor "ricorso al mercato" previsto per il 1990 (cfr. tav. 7.3.2.) sconta, oltre all'entrata in vigore del provvedimento che ridimensiona gli oneri collegati alle agevolazioni tariffarie praticate nel settore delle stampe, anche un adeguamento delle tariffe ordinarie e, conseguentemente, un aumento del grado di copertura delle spese correnti con vendita di beni e servizi.

#### 7.4 La politica degli Investimenti Pubblici

Vi è concordia nel riconoscere che l'economia di un Paese, la sua efficienza - anche in rapporto alla sua capacità di espandersi sui mercati internazionali - dipendono in larga misura dalla esistenza di un patrimonio di opere pubbliche e di infrastrutture, che consentano alle singole imprese di poter contare su servizi efficienti a costi comparabili con quelli sostenuti in altri Paesi.

Negli anni '80, il Governo si è impegnato in via continuativa e crescente per adeguare le nostre infrastrutture ed i servizi pubblici agli standards cui sono pervenuti i nostri principali partners Europei. Ed è intervenuto non soltanto assicurando cospicui finanziamenti, ma anche introducendo nuovi metodi di valutazione e di analisi che mirano a selezionare i piani e progetti di investimento in base a criteri che privilegiano l'economicità e l'efficienza e introducendo controlli diretti a verificare che la realizzazione dei programmi avvenga nei modi e nei tempi stabiliti.

I problemi che quotidianamente il Governo è chiamato ad affrontare nel campo delle infrastrutture e dei pubblici servizi dimostrano, tuttavia, che non sono stati ancora raggiunti, in tutti i settori, risultati soddisfacenti; ciò anche perché lo stesso forte sviluppo conseguito dalla nostra società, ha contribuito a far esplodere - nei tempi recenti - esigenze sino a pochi anni or sono imprevedibili o, comunque, sottovalutate.

La difesa dell'ambiente, lo smaltimento sempre più problematico dei rifiuti solidi urbani e delle imprese, la necessaria riorganizzazione delle grandi aree metropolitane, il recupero del patrimonio artistico dal degrado accelerato cui lo sottopone la civiltà industriale, la necessità di

far ricorso a fonti più economiche e pulite di energia, sono tutti bisogni che siamo stati chiamati a fronteggiare in aggiunta a quelli tradizionali, che, a loro volta, debbono essere soddisfatti nelle dimensioni maggiori che sono andati assumendo.

Appare pertanto indispensabile che anche l'attuale Governo, pur nella persistente difficile situazione della finanza pubblica, vada avanti con determinazione nell'azione di rinnovamento e adeguamento del nostro sistema di opere pubbliche e di infrastrutture di servizio adottando quei correttivi che consentano di imprimere all'azione una maggiore selettività, rapidità ed efficacia in ordine ad un disegno organico di politica economica e sociale.

E' sempre più evidente, infatti, che la valutazione di efficienza ed economicità svolta a livello di singolo progetto o programma di settore, pur necessaria, non può esaurire il compito fondamentale della manovra politica in materia di investimenti pubblici, che rimane quello, da parte del Governo, di valutare e proporre al Parlamento, nel quadro delle generali scelte di politica economica e finanziaria, l'ammontare di risorse che è possibile e conveniente destinare alle spese di investimento e le priorità con cui tali risorse dovranno essere utilizzate. Ciò che precede, logicamente, le valutazioni e le scelte settoriali, anche se i due momenti si giovano di un intenso processo iterativo.

Per quanto attiene agli interventi a sostegno del settore privato, si ricorda che essi sono stati fortemente potenziati a partire dalla seconda metà degli anni '70 per facilitare l'opera di ristrutturazione e ammodernamento delle nostre imprese, imposta dal profondo cambiamento degli equilibri produttivi mondiali verificatisi dopo il primo shock



petrolifero del 1973. Attualmente la situazione economico-finanziaria delle nostre imprese è - almeno sul piano generale - sostanzialmente migliorata rispetto agli anni passati. E' pertanto condivisa l'opinione che gli aiuti dovranno assumere un carattere altamente selettivo ed essere mantenuti solo in presenza di un chiaro interesse generale.

La linea politica sopra prospettata trova rispondenza nella manovra impostata con la "finanziaria" 1990 che può così riassumersi:

- 1) riduzione delle autorizzazioni di competenza oltre l'obiettivo di 85.700 miliardi indicato nel DPEF 1990-1992. Con il d.d.l. finanziaria si è scesi, infatti, dai 110.648 miliardi (indicati per la spesa in conto capitale nel Bilancio a legislazione vigente) a 77.715 miliardi, con una diminuzione del 29,8 per cento, agendo, prevalentemente, sulle autorizzazioni previste da leggi pluriennali di spesa e sugli accantonamenti del Fondo speciale di parte capitale;
- 2) definizione - con provvedimento "collegato" - di un metodo che consenta di addivenire, sulla base di procedure chiare e di semplice applicazione, ad una programmazione degli investimenti pubblici finalizzati al raggiungimento di obiettivi dichiarati essenziali e prioritari nell'ambito di un disegno organico di politica economica;
- 3) attivazione, già a partire dal 1990, - tramite un provvedimento "collegato" - di un programma di interventi straordinari in materia di edilizia residenziale e di approvvigionamento idropotabile, settori nei quali più eclatanti sono le carenze.

Per quanto concerne la riduzione operata nel 1990 sulle previsioni di competenza a legislazione vigente, è bene sottolineare che

per 28.055 miliardi si è trattato di "rimodulazione" delle autorizzazioni di spesa previste da leggi pluriennali, che è stata condotta facendo attenzione a non pregiudicare - specie in materia di investimenti pubblici - la realizzazione dei programmi in essere, che presuppone che le risorse assegnate affluiscano regolarmente nel tempo, tenuto conto della natura delle opere e della capacità attuativa delle Amministrazioni. Nella tav. 7.4.1. dette rimodulazioni sono state riepilogate per settori e categorie di intervento.

I "tagli", invece, sono ammontati a 1.319 miliardi e per 875 miliardi consegnano all'esclusione delle Regioni a Statuto Speciale dai finanziamenti previsti per i programmi regionali di settore, cui avevano sino ad ora partecipato.

I rimanenti "tagli" hanno interessato per 140 miliardi gli stanziamenti di cui alla legge 675/1977 sulla riconversione e ristrutturazione industriale, la cui operatività è cessata il 31 dicembre 1988 per 26 miliardi, quelli previsti dalla legge 340/1988 per le borse valori ed, infine, per 170 miliardi i contributi per ammortamento mutui che le Ferrovie in concessione, con la finanziaria 1987, erano state autorizzate ad assumere a copertura di programmi di investimenti solo in parte realizzati.

Per quanto attiene al Fondo speciale di parte capitale, è stata svolta una azione complessa che ha portato a ridimensionare, in maniera consistente, gli accantonamenti rivenienti dal Bilancio a legislazione vigente (-6.935 miliardi nel 1990; -3.978 miliardi nel 1991 e -4.274 miliardi nel 1992).

Tale azione è consistita:

- nella eliminazione di una serie di accantonamenti relativi ad interventi di cui non si ravvisa più l'attualità nel quadro di rigore che è stato

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 7.4.1	LEGGI PLURIENNALI DI SPESA (d.d. Legge finanziaria 1990)			miliardi di lire
SETTORE	1990	1991	1992	1993 e seg.
<u>Rimodulazioni relative a spese per investimenti pubblici</u>				
- Infrastrutture portuali	-30	20	10	-
- Interventi nel settore trasporti	-2.330	-2.395	-1.320	6.045
- Ristrutturazione sistemi aeroportuali di Roma e Milano	-600	-	300	300
- Interventi per la viabilità ordinaria e di grande comunicazione	-1.776	153	1.623	-
- Metropolitana Napoli	-65	30	35	-
- Costruzione sedi servizio per forze dell'ordine	-260	-90	200	150
- Edilizia penitenziaria	-450	-250	400	300
- Edilizia universitaria	-20	10	10	-
- Edilizia residenziale	-400	50	350	-
- Edilizia residenziale Napoli	-1.575	250	500	625
- Sistemazione aree urbane	-80	-100	180	-
- Difesa suolo e ambientale	-716	-533	1.251	-
- Protezione territori dei Comuni di Ravenna, Orvieto e Todi	-20	-	20	-
- Interventi in agricoltura	-850	550	-	-
TOTALE	-6.874	-2.305	3.559	7.620
<u>Rimodulazioni per interventi di sostegno al settore privato</u>				
- Settore industriale	-570	275	235	60
- Settore commerciale	-430	80	80	270
- Credito agevolato alle esportazioni (tramite M.C.C.)	-1.175	381	894	-
- Mediocredito Centrale Fondo Dotazione	-100	100	-	-
- Artigiancassa	-120	-	-	120
- Settore ricerca	-650	250	400	-
- Settore industria navalmecanica	-180	180	-	-
TOTALE	-3.070	1.266	1.609	450
<u>Rimodulazioni relative ad altre autorizzazioni(*)</u>				
- Interventi straordinari Mezzogiorno	-14.020	-13.980	50	27.950
- Interventi per Trieste e Gorizia	-30	30	-	-
- Interventi Protezione Civile	-100	100	-	-
- Interventi diversi	-115	65	50	-
- Calamità naturali	-1.691	4	1.652	35
TOTALE	-15.956	-13.781	1.752	27.985
TOTALE GENERALE	-28.055	-14.820	6.920	36.055

(\*) trattasi di autorizzazioni che, a priori, non è possibile ripartire per categorie e settori di interventi

instaurato;

- nel ridimensionamento e slittamento agli esercizi 1991 e seguenti degli accantonamenti per interventi che, pur ritenuti necessari, non rivestono carattere di urgenza, tenuto conto, quando si tratta del rifinanziamento di programmi in corso, dei fondi ancora disponibili sulle precedenti autorizzazioni;
- nel mantenimento, tendenzialmente su valori più contenuti, degli accantonamenti relativi ad interventi ritenuti urgenti e irrinunciabili in quanto corrispondenti a finalità vivamente sentite, quali le azioni dirette a favorire lo sviluppo di aree svantaggiate (in particolare, delle Regioni Calabria e Sardegna e delle zone del confine orientale), a consentire la prosecuzione dell'opera di ricostruzione e di sviluppo della Valtellina e i programmi di opere che si rendono necessari nelle principali aree urbane (Roma e Venezia in primo luogo), nonché le emergenze nel campo della protezione civile, la prosecuzione degli interventi a tutela dell'ambiente ed il conseguimento degli obiettivi di politica energetica previsti dal Piano nazionale.

La revisione complessivamente effettuata ha consentito di creare lo spazio finanziario per inserire negli anni 1991 e 1992 gli accantonamenti necessari per la prosecuzione degli interventi programmatici in agricoltura (3.500 miliardi nel 1991 e 3.700 miliardi nel 1992), per il rifinanziamento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (9.000 miliardi nel 1992), per l'ammortamento dei mutui da contrarre con la Cassa DD.PP. per la realizzazione del programma di interventi straordinari per l'approvvigionamento idropotabile (55 e 165 miliardi rispettivamente nel 1991 e 1992) ed altre partite minori.

Il 1990, allo stesso tempo, deve costituire un momento di

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 7.4.2	SETTORE	LEGGI PLURIENNALI DI SPESA (d.d. Legge finanziaria 1990)				TOTALE
		1990	1991	1992	1993 e seg.	
	milioni di lire					
	<u>Autorizzazioni per programmi di investimento pubblici</u>					
	- Infrastrutture portuali	21.600	51.600	21.600	88.400	183.200
	- Interventi nel settore trasporti	775.000	755.000	950.000	7.745.000	10.225.000
	- Ristrutturazione sistemi aeroportuali di Roma e Milano	40.000	300.000	300.000	300.000	940.000
	- Interventi per la viabilità ordinaria e di grande comunicazione	1.504.000	2.003.000	1.623.000	-	5.130.000
	- Metropolitana Napoli	275.000	100.000	35.000	-	410.000
	- Impiantistica sportiva	594.500	425.500	205.000	68.000	1.293.000
	- Costruzione sedi servizio per forze dell'ordine	166.000	240.200	564.200	394.200	1.364.600
	- Edilizia penitenziaria	250.000	450.000	400.000	300.000	1.400.000
	- Edilizia universitaria	98.500	45.000	26.000	-	169.500
	- Edilizia residenziale	430.000	800.000	780.000	-	2.010.000
	- Edilizia residenziale Napoli	975.000	1.250.000	500.000	825.000	3.550.000
	- Sistemazione aree urbane	272.000	406.000	380.000	-	1.058.000
	- Difesa suolo e ambientale	1.180.000	1.794.000	1.276.000	-	4.250.000
	- Protezione territori dei Comuni di Ravenna, Orvieto e Todi	170.000	160.000	110.000	-	440.000
	- Interventi in agricoltura	3.329.000	550.000	-	-	3.879.000
	<b>TOTALE</b>	<b>10.100.600</b>	<b>9.830.300</b>	<b>7.170.800</b>	<b>9.720.600</b>	<b>36.822.300</b>
	<u>Autorizzazioni per interventi di sostegno al settore privato</u>					
	- Settore industriale	1.238.000	1.162.000	818.000	1.270.000	4.288.000
	- Settore commerciale	30.000	450.000	370.000	1.530.000	2.380.000
	- Provvidenze per l'editoria	63.000	63.000	56.000	117.000	299.000
	- Realizz. strutture turistiche	182.000	6.000	-	-	188.000
	- Credito agevolato alle esportazioni (tramite M.C.C.)	980.000	1.165.000	1.529.000	340.000	4.034.000
	- Mediocredito Centrale Fondo Dotazione	250.000	100.000	-	-	350.000
	- Artigiancassa	400.000	370.000	360.000	620.000	1.750.000
	- Settore ricerca	504.000	788.000	650.000	-	1.940.000
	- Settore industria navalmecanica	80.000	180.000	-	-	260.000
	<b>TOTALE</b>	<b>3.727.000</b>	<b>4.302.000</b>	<b>3.583.000</b>	<b>3.877.000</b>	<b>15.469.000</b>
	<u>Altre autorizzazioni (*)</u>					
	- Interventi straordinari Mezzogiorno	4.605.675	10.697.000	11.056.350	39.770.875	66.129.700
	- Interventi per Trieste e Gorizia	140.000	100.000	70.000	255.000	565.000
	- Interventi Protezione Civile	567.000	100.000	-	-	667.000
	- Interventi diversi	675.000	706.000	399.000	375.000	2.155.000
	- Calamità naturali	2.763.500	3.092.500	2.042.000	581.000	8.479.000
	<b>TOTALE</b>	<b>8.751.175</b>	<b>14.895.500</b>	<b>13.567.350</b>	<b>40.981.875</b>	<b>77.995.700</b>
	<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>22.578.775</b>	<b>28.327.800</b>	<b>24.321.150</b>	<b>54.679.275</b>	<b>129.807.000</b>

(\*) trattasi di autorizzazioni che, a priori, non è possibile ripartire per categorie e settori di interventi

approfondimento sul modo migliore d'impostare i nuovi programmi d'intervento. Non a caso lo stesso accantonamento per il "Fondo per lo Sviluppo Economico e Sociale" (che sostituisce il Fondo per gli investimenti immediatamente eseguibili) è stato mantenuto solo a decorrere dal 1991.

Questa pausa di riflessione deve servire a portare avanti, agendo in maniera incisiva anche dal lato delle procedure e della riorganizzazione delle Amministrazioni competenti, i rilevanti programmi di investimento previsti dalla legislazione vigente.

Basti ricordare che le autorizzazioni di spesa in essere per programmi pluriennali approvati con leggi speciali (che quindi si assommano agli stanziamenti ordinari di Bilancio) ammontano, tenuto conto anche degli interventi a sostegno dell'economia, a 129.807 miliardi, dei quali 22.579 miliardi iscritti nel Bilancio 1990 (cfr. tav. 7.4.2). A detti fondi devono essere aggiunte le disponibilità in conto residui e, per taluni interventi, le disponibilità sui conti di tesoreria che nella tab. F del d.d.l. finanziaria sono riportate nei valori al 30 giugno 1989.

Alle autorizzazioni di spesa a carico diretto del Bilancio dello Stato, che interessano prevalentemente le Amministrazioni Centrali dello Stato, le Aziende Autonome ed i finanziamenti all'Ente Ferrovie dello Stato ed alle Regioni, vanno altresì aggiunte le autorizzazioni che - con leggi speciali - sono state accordate agli Enti locali e, per il settore sanitario ed acquedottistico, anche alle Regioni, a ricorrere al finanziamento della Cassa DD. e PP. con ammortamento a carico dello Stato.

Le disponibilità su dette autorizzazioni ammontano attualmente a 15.831 miliardi per gli Enti Locali (cfr. tav. 7.4.3). Per quanto concerne le Regioni, si ricorda che per il programma nel settore sanitario, che comporta una spesa di 30.000 miliardi, dei quali 10.000 nel triennio 1988-1990, solo nel corrente mese di settembre è stato emanato il Decreto

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

in mld. di lire

Tav. 7.4.3

PROGRAMMI PER INVESTIMENTI DIRETTI A CARICO DEGLI ENTI LOCALI  
AUTORIZZATI CON LEGGI SPECIALI E FINANZIATI TRAMITE LA CASSA DD.PP

CATEGORIE DI OPERE	Importo compl.	Autorizzazioni A tutto 1990	Concessioni A tutto 31/8/1989	Disponibilità al 31/8/1989
1) Edilizia pubblica di interesse locale	8.028,2	8.028,2	3.467,6	4.560,6
2) Edilizia sociale	5.650,0	5.650,0	4.020,1	1.629,9
3) Impianti e attrezzature ricreative	3.705,0	3.705,0	1.033,5	2.671,5
4) Opere idriche e igienico-sanitarie	4.440,0	4.440,0	2.245,2	2.194,8
5) Viabilità e trasporti	2.300,0	2.300,0	812,9	1.487,1
6) Energia	1.227,1	1.227,1	320,5	906,6
7) Opere varie	5.809,0	5.809,0	3.428,3	2.380,7
TOTALI	31.159,3	31.159,3	15.328,1	15.831,2

del Ministro della Sanità recante i criteri generali per la programmazione degli interventi ed il coordinamento tra Enti competenti. Circa gli interventi nel settore acquedottistico sono in fase avanzata le procedure per l'utilizzo dei 360 miliardi previsti dalla legge 67/88, cui andranno ad aggiungersi i 2.300 miliardi nel triennio 1990-1992, di cui al provvedimento "collegato" al d.d.l. finanziaria.

Un commento particolare, anche prima di quanto si dirà più avanti in apposito paragrafo, merita l'azione impostata per il finanziamento dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

E' bene sottolineare che la rimodulazione proposta per le autorizzazioni di spesa prevista dalle leggi 651/1983 e 64/1986 non ostacola l'attività programmatica, che investe il terzo piano annuale di attuazione, in quanto le disponibilità residue su dette leggi, pari a 23.098 miliardi possono essere tutte assegnate in base a quanto indicato nella tab. F allegata al d.d.l. finanziaria, che consente per la legge 64/1986 di impegnare anche le autorizzazioni di spesa iscritte nel 1993.

Sul piano delle realizzazioni, l'Agenzia per lo Sviluppo del Mezzogiorno può contare per il 1990 su di una disponibilità di circa 13.600 miliardi. Infatti oltre che sui 4.561 miliardi circa, che conseguono alla competenza 1990, l'"Agenzia" può fare affidamento su disponibilità di tesoreria stimate, per fine 1989, in circa 9.000 miliardi.

Si ricorda inoltre che sul Fondo speciale di parte capitale è previsto altresì per l'anno 1992 un accantonamento di 9.000 miliardi per il rifinanziamento della legge 64/1986.



## 7.5 Le politiche strutturali

### 7.5.1 La politica industriale

Gli obiettivi macro e microeconomici fissati dal Governo per il 1990 in una prospettiva di medio termine trovano uno strumento fondamentale di realizzazione nella manovra di finanza pubblica, con le sue varie articolazioni, che si è descritta, ma essi si rivelano fortemente condizionati dall'adozione contemporanea di linee di intervento settoriali, infrastrutturali e territoriali, facenti capo ad una visione strutturale dei problemi dell'economia italiana e tra di esse naturalmente interagenti.

Benché il ruolo relativo dell'industria si sia fortemente ridimensionato, rispetto alle altre attività economiche, nel contribuire alla formazione del reddito e della ricchezza nazionali, essa conserva tuttavia una funzione fondamentale e traente in un disegno di sviluppo, che intenda svolgersi in condizioni di equilibrio e senza restrizioni alla libertà dei traffici internazionali. Di qui l'importanza di ispirarsi a linee di politica industriale coerenti con tale disegno ed al passo con le nuove realtà.

Nel decennio compreso tra il 1975 ed il 1985 il "sistema industria" ha dovuto rispondere ad una sorta di "sfida per la sopravvivenza", da cui sembra essere uscito profondamente trasformato nella sua morfologia dimensionale, territoriale, settoriale, nonché nel suo modus operandi tecnico-organizzativo.

Strette tra costi degli inputs elevati e cresciuti, obsolescenza tecnica del capitale, stagnazioni e crisi cicliche o strutturali (per alcuni settori) della domanda, nonché vincolate da una scarsa flessibilità nell'impiego di manodopera, le imprese hanno avviato nella seconda metà degli anni '70 strategie di de-verticalizzazione e decentramento della produzione. Queste si sono rivelate funzionali non solo all'esigenza della

grande impresa di aggirare le crescenti rigidità tecnico-organizzative e istituzionali ma altresì alla diffusione del modello di "specializzazione flessibile" centrato sulla piccola dimensione e sull'utilizzazione delle nuove tecnologie di processo.

Un ruolo determinante in questo quadro viene giuocato dagli investimenti di razionalizzazione, resi meno precari da una maggiore disponibilità di profitti, che riducono drasticamente il ricorso all'indebitamento bancario. Investimenti di razionalizzazione, che, là dove fanno crescere a tassi elevati la produttività, si scaricano in una perdita elevata di occupazione, che solo nel 1988, dall'inizio del decennio, ha dato segni di cominciare a ricrescere.

Nel complesso, dunque, il "sistema industria" esce da queste profonde trasformazioni con una performance decisamente migliorata. Dall'inizio di questo decennio la produttività dei fattori nel suo insieme è cresciuta rapidamente (ad eccezione del settore energia). La produttività del lavoro è da quasi un decennio in costante aumento e andamento analogo, anche se forse più contenuto, ha evidenziato la produttività del capitale. Queste tendenze, unite alla conseguente economia nell'impiego di materie prime, hanno indotto una divaricazione positiva nel rapporto costi-prezzi, quindi una crescita significativa del margine di profitto ed il risanamento della struttura finanziaria delle imprese.

Va osservato che questo ritorno all'economicità e all'efficienza che fino alla fine degli anni '70 aveva interessato solo l'universo delle imprese medio-piccole, si è esteso nel corso degli anni più recenti alla grande dimensione in specie privata, ma anche a partecipazione statale.

Tali eventi positivi tuttavia, solo parzialmente sono parsi in grado di rimuovere da soli alcuni limiti di fondo del sistema produttivo. Da un lato, infatti, la crescita pur rilevante della redditività delle

imprese industriali si traduce ancor oggi troppo lentamente in uno sviluppo sufficiente al riassorbimento delle eccedenze di manodopera liberate dagli stessi processi di razionalizzazione e ancor meno all'impiego delle nuove forze di lavoro che accedono al mercato. Dall'altro, la qualità della crescita, le sue caratteristiche settoriali, non appaiono sufficienti alla rimozione del vincolo esterno che impone "fatalmente" ad ogni ripresa produttiva e della domanda un sensibile squilibrio della bilancia dei pagamenti correnti.

Nell'insieme, infatti, il nostro tessuto produttivo rimane strutturalmente inadeguato e dipendente in vari settori e segnatamente in quello energetico ed in quello agro-alimentare; a questi si va aggiungendo, come dipendenza anche più grave, quella dei settori high-tech, fortemente innovati in termini di ricerca e di prodotto.

E' anche con questi problemi che dovrà confrontarsi la politica industriale di medio-lungo periodo.

E' opinione comune delle analisi sulla politica industriale italiana che essa costituisca uno strumento meramente erogatorio, centrato sul trasferimento alle imprese pubbliche e private di risorse pubbliche in funzione di obiettivi frammentari, molteplici e spesso contraddittori: in una parola, che essa manchi di una strategia unificante.

Le profonde trasformazioni già in atto rendono non più rinviabile l'avvio di adeguate politiche orizzontali o per fattori dal momento che nel prossimo decennio sarà lo stesso concetto di settore industriale a divenire evanescente. Ciò non può, ovviamente, implicare l'abbandono ipso facto di azioni settoriali, specie per quanto attiene alle residue aree di crisi, ma appare acquisito che tali interventi dovranno essere considerati in una dimensione di funzionalità con le nuove direttrici di sviluppo e fuoriuscire dalla tradizionale valenza di interventi tampone.

Quanto detto implica la necessità di ripensare le modalità dell'intervento pubblico. Questo deve porsi come obiettivo prioritario di definire ad aggiornare periodicamente un quadro di riferimento semplificato ma rigoroso e trasparente, ricostituendo da un lato le condizioni per una efficiente combinazioni dei fattori (mobilità del lavoro e del capitale) e delineando dall'altro le opzioni di sviluppo da perseguire anche attraverso un programma della domanda pubblica.

In questa cornice le azioni di riequilibrio territoriale dovranno essere il più possibile decentrate e prevedere forme di collaborazione a livello locale tra organismi istituzionali e operatori economici. L'intervento pubblico in questo contesto dovrà essere soprattutto volto all'organizzazione e all'offerta finalizzata di servizi reali per aree o per gruppi di operatori locali (consulenza finanziaria, all'export, alla ricerca e sviluppo, etc.) nonchè nell'attuazione di interventi sperimentali di supporto e promozione che tengano conto di vocazioni specifiche non generalizzabili. Al tempo stesso si renderà necessario limitare e ricondurre a ratio unitaria le politiche di incentivazione e di agevolazione, introducendo estesamente, quando si ritenga di mantenere tali agevolazioni, meccanismi automatici di concessione. Ciò sia perchè la loro attuazione sarebbe meno vincolata a lentezze burocratiche che in qualche modo ancora sussistono nelle Amministrazioni erogatrici, sia perchè tali politiche hanno finito spesso per distorcere gravemente il funzionamento dei meccanismi di mercato costituendo - come nel Mezzogiorno - aree di rendita e di imprenditorialità assistita.

L'orientamento della politica industriale è ispirato a un più stretto coordinamento con le altre politiche macroeconomiche, recependo da queste la tendenza ad agire in via indiretta sugli operatori economici e confermando la centralità dell'obiettivo del funzionamento del mercato.

come presupposto di una più efficiente allocazione delle risorse.

In questo contesto si muove l'indirizzo di realizzare progressivamente una sostituzione del sistema dei trasferimenti di fondi pubblici alle imprese con un sistema capace di assicurare alle imprese stesse le migliori condizioni di accesso ai fattori produttivi.

Questo significa, tra l'altro, passare da una legislazione specifica di assistenza e sostegno, ad una legislazione di tutela della concorrenza e del mercato, da intendere anche nel senso di tutelare la libertà di entrata nei mercati, senza fermare i processi di adeguamento della dimensione delle imprese, richiesti, tra l'altro, dalle nuove prospettive create dal completamento del mercato unico.

La riduzione dei trasferimenti pubblici alle imprese - che è anche parte rilevante della manovra di controllo della finanza pubblica e che è consentita ormai dalla buona situazione di redditività delle aziende - viene realizzata partendo da una verifica della rispondenza degli interventi pubblici, che si sono andati succedendo nel tempo, al perseguimento di finalità generali di politica economica, quali il conseguimento di obiettivi di incremento della produttività o della produzione complessiva, favorendo anche lo sviluppo dell'innovazione di prodotto.

7.5.2. Il Mezzogiorno

Gli ultimi sei anni si sono rivelati nel complesso favorevoli per lo sviluppo del nostro Paese. Con un tasso di crescita del reddito reale mediamente pari al 3 per cento abbiamo dimostrato di possedere una capacità di sviluppo, anche superiore a quella dei nostri partners occidentali.

Ma si tratta purtroppo di uno sviluppo squilibrato.

Il divario tra Nord e Sud, salve alcune lodevoli eccezioni, anzichè diminuire è aumentato; e la disoccupazione, pur elevata nella media del Paese, nel Mezzogiorno è drammatica: pur prendendo con cautela il significato delle indicazioni statistiche, siamo al 15 - 20 per cento.

A fronte di una evoluzione dell'economia italiana globalmente positiva, infatti, le regioni meridionali presentano ancora una assenza diffusa di decollo industriale e si mostrano contraddistinte da squilibri e ritardi che ne frenano e condizionano lo sviluppo. L'elemento più evidente del divario Nord-Sud è senza dubbio costituito dalla disoccupazione, prossima ai livelli di pieno impiego nel Nord, e al 20 per cento nel Mezzogiorno. Ma al di là di questa drammatica contrapposizione, il Sud presenta una struttura produttiva e sociale sistematicamente in ritardo o soggetta a sviluppi secondo modelli arretrati e perversi rispetto al Nord.

L'industria meridionale, se si escludono alcune grandi imprese, si presenta tuttora rivolta prevalentemente alla domanda interna e più specializzata nella produzione di beni di consumo, entrambi fenomeni che la rendono particolarmente vulnerabile al progressivo espandersi della concorrenza internazionale e alla crescente integrazione dei mercati.

Ma più che l'industria esistente, il Mezzogiorno appare privo

delle condizioni necessarie a generare la crescita di un apparato produttivo moderno, a causa della carenza di infrastrutture, di servizi pubblici e di centri e delle "reti" su cui è basata oggi la possibilità di espansione industriale. Questa carenza, diffusa in tutto il Mezzogiorno, raggiunge la configurazione estrema nelle città maggiori, ove un fenomeno di urbanesimo selvaggio ha creato uno scompensamento drammatico tra i territori e la popolazione, fino a compromettere in modo quasi totale l'offerta di beni e servizi di base quali i trasporti, l'acqua potabile e l'abitazione.

Il rilancio degli interventi pubblici rivolti ad accrescere il capitale fisso sociale nonché l'apparato industriale nelle regioni del Mezzogiorno, si rende urgente anche in considerazione del processo di integrazione dell'economia italiana nei mercati europei.

Il Mezzogiorno nel suo insieme occupa ancora una posizione marginale nel commercio estero italiano: tutti gli indicatori mostrano che la quota delle esportazioni e, sia pure in minore misura, la quota delle importazioni dell'area meridionale sono inferiori al normale, cioè alle percentuali che sarebbero in linea con il potenziale produttivo del Mezzogiorno stesso.

Inoltre, specie il commercio di esportazione che ha origine dal Mezzogiorno è altamente concentrato nelle dimensioni aziendali più elevate: quasi il 45 per cento delle esportazioni meridionali proviene da imprese con un fatturato superiore ai 100 miliardi, mentre la percentuale analoga di esportazione di quella classe di fatturato nel Centro e nel Nord d'Italia si attesta rispettivamente su un quinto e su un quarto del totale esportazioni che originano da queste due aree.

Alcune indagini dirette, volte ad accertare i fattori di crescita dell'imprenditorialità minore nonché gli ostacoli da questa incontrati,

mostrano tra i motivi di rilancio della piccola industria il declino della grande impresa che pure nel decennio 1965-75 aveva creato nel Mezzogiorno i presupposti dell'industrializzazione e che successivamente, attraverso dimissioni incentivate, prepensionamenti e contratti di subfornitura, ha dato vita ad una specie di indotto sociale, ha cioè decentrato parte delle lavorazioni industriali. In secondo luogo l'emigrazione di ritorno ha proiettato sulla scena meridionale forze di lavoro che, rientrando dall'estero dove avevano acquisito una specializzazione industriale, non si rassegnavano all'inazione e si dedicavano a nuove iniziative artigiane nel Mezzogiorno. In terzo luogo, la scolarizzazione di massa e la diffusione di titoli di studio medio-alti diversi dai diplomi e dalle lauree di orientamento umanistico, ha immesso sul mercato del lavoro talenti e abilità che hanno trovato nelle professioni e nel lavoro autonomo occasioni di impiego. Infine, la fioritura di piccole imprese negli ultimi anni è un fenomeno riflesso della mancanza di sbocchi lavorativi tanto negli impianti medio-grandi di origine esterna, quanto nelle pubbliche amministrazioni. E', in altre parole, una risposta difensiva che la collettività meridionale esprime di fronte alla riduzione delle occasioni di lavoro alle dipendenze.

Il sistema industriale che si è venuto così formando, specie per iniziativa degli imprenditori locali, nelle regioni del Mezzogiorno, si presenta all'appuntamento col mercato unico europeo dotato di alcuni punti di forza ma pure di ampie zone di vulnerabilità e uno dei compiti della politica meridionalista dovrà consistere nel predisporre nuove linee di intervento per irrobustire anche l'imprenditorialità minore del Sud e per metterla in grado di vincere la sfida competitiva degli anni '90. Elementi di forza delle piccole imprese meridionali stanno nella loro flessibilità, nella loro capacità di adattamento a nuove condizioni di mercato, nella loro attitudine a recepire se non a produrre innovazioni. La vulnerabilità si riscontra invece nel differenziale di



produttività che ancora separa l'industria meridionale da quella del Centro-Nord e soprattutto nella scarsa capacità di penetrazione delle imprese minori sui mercati extraregionali.

L'unificazione dei mercati europei accrescerà la mobilità e quindi la competizione soprattutto per quei prodotti la cui libera circolazione è ancora ostacolata da barriere non tariffarie. Saranno inoltre esaltate le economie di scala, verranno cioè avvantaggiate le imprese di dimensioni medio-grandi che sono in grado di produrre a costi medi decrescenti. Una stima del peso relativo che assumono, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, tanto i settori che subiscono gli ostacoli non tariffari quanto i settori caratterizzati da economie di scala, mostra che queste attività sono nell'area meridionale sottodimensionate rispetto al resto dell'economia.

Si può perciò affermare che i benefici dell'accresciuta integrazione infracomunitaria saranno sensibilmente minori nelle regioni meridionali in confronto alle altre regioni del Paese, a meno che il Mezzogiorno non sia interessato da nuove localizzazioni industriali appunto in quei settori che sono più direttamente coinvolti nella realizzazione del mercato unico europeo.

La terza fascia critica di problemi che il Sud presenta all'appuntamento con il 1992 è costituita dalla debolezza di alcune attività come il settore delle costruzioni e alcuni comparti dei servizi che, nella prospettiva della libertà di accesso alle gare d'appalto nonché della libertà di stabilimento delle imprese, saranno soggetti ad una più forte pressione concorrenziale. In particolare, le banche del Mezzogiorno presentano indici operativi largamente insoddisfacenti e rischiano di subire una pesante caduta del volume di intermediazione quando saranno poste a diretto confronto con banche italiane e straniere sul mercato meridionale.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il progresso verso il mercato unico d'Europa si intreccia con una riconsiderazione della politica di intervento straordinario finora praticata verso il Mezzogiorno.

La Legge n. 64/86, che doveva innovare la politica meridionalista, dopo tre anni di sperimentazione manifesta evidenti lacune e difficoltà di avvio, mentre le autorità comunitarie vanno attuando da quest'anno i nuovi orientamenti assegnati ai cosiddetti fondi strutturali (tra cui compare il Fondo europeo di sviluppo regionale), dotati peraltro di più ampie assegnazioni di bilancio.

Ma vale la pena di ricordare che il Mezzogiorno d'Italia (o, meglio, sette delle otto regioni amministrative che lo compongono, escluso l'Abruzzo) coesiste nell'Europa a 12 con altre cosiddette "regioni problema", le quali sono definite con questa espressione perchè presentano indicatori di sviluppo inferiori all'incirca di un terzo rispetto alla media comunitaria. Più precisamente, il peso relativo delle sette regioni amministrative meridionali incluse nel gruppo delle 36 "regioni problema" d'Europa, non è tra i più cospicui, dal momento che a quel gruppo appartengono financo intere nazioni come la Spagna, l'Irlanda, la Grecia e il Portogallo.

Perciò appare difficile sostenere che i problemi del Mezzogiorno possano essere ricompresi tutti all'interno delle nuove politiche di struttura della CEE, ed in particolare della politica regionale della Comunità: in queste politiche le regioni del Mezzogiorno d'Italia dovranno competere con altre regioni e con intere nazioni nell'accesso ai fondi comunitari. Una difficoltà ulteriore viene poi dalla insufficiente organizzazione tecnico-amministrativa degli Enti locali del Mezzogiorno, i quali appaiono relativamente poco attrezzati ad attivare le provvidenze comunitarie e soprattutto a spendere le somme assegnate nei tempi e con le modalità

preannunciati.

Tenendo conto delle tre aree critiche prima individuate per l'economia del Mezzogiorno - e cioè la scarsa capacità di esportazione delle imprese minori; la debole presenza nella struttura economica del Mezzogiorno dei settori maggiormente coinvolti nell'accresciuta penetrazione dei mercati europei; l'inefficienza di alcune attività di servizio ed in particolare del sistema bancario che opera nell'area meridionale - si possono proporre alcune linee di intervento sia a livello nazionale che su scala comunitaria.

E' evidente che la probabile concentrazione tecnica e finanziaria richiesta in alcuni settori dall'accresciuta dimensione del mercato non significa necessariamente concentrazione territoriale delle imprese operanti in questi settori. In altre parole, esistono ampi margini per decentrare gli impianti di nuova formazione nelle aree più deboli d'Europa e quindi anche nelle regioni del Mezzogiorno.

Per favorire le esportazioni delle imprese minori meridionali servono interventi promozionali che siano rivolti soprattutto a consorzi di piccole e medie imprese del Mezzogiorno, da costituirsi per quelle produzioni attualmente sottorappresentate nelle esportazioni di origine meridionale, come i prodotti dell'abbigliamento, delle pelli, del cuoio, delle calzature nonchè i prodotti dell'industria del legno e del mobilio in legno.

La spesa pubblica straordinaria nel Mezzogiorno presenta qualche carattere di debolezza sia sotto il profilo qualitativo che sotto l'aspetto quantitativo. Il deterioramento qualitativo è dovuto alla caduta di progettualità su grandi interventi, che rischia di caratterizzare il nuovo regime degli interventi straordinari: avendo praticamente devoluto nei primi anni di attuazione della legge 64/86 il potere di iniziativa, di

proposta e di disegno degli investimenti pubblici. Gli Enti locali, è stato inevitabile registrare una riduzione dell'importo unitario per intervento. I grandi investimenti intersettoriali e/o interregionali sono stati perciò relativamente trascurati ovvero sono stati relegati nel capitolo dei completamenti delle opere già avviate dalla scomparsa Cassa per il Mezzogiorno.

Rappresenta uno sforzo per riqualificare l'intervento straordinario nella direzione di un maggior coordinamento l'impegno, che il Programma Triennale di sviluppo (1988-90) ha assegnato al Ministero per il Mezzogiorno, di individuare e promuovere "progetti che per la loro valenza strategica possano costituire il perno centrale del complesso dell'azione pubblica nel Mezzogiorno" e che al tempo stesso si contrappongano alla frammentarietà delle proposte che ha caratterizzato il 2° piano annuale.

Caratteristica dei progetti strategici è la loro dimensione interregionale o nazionale, l'intendimento di intervenire sui nodi strutturali dell'arretratezza meridionale, il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti istituzionali, la ricerca di sinergie fra infrastrutture, servizi e attività produttive.

Il M.I.S.M. ha indicato i seguenti obiettivi dei progetti strategici:

- a) valorizzazione e sviluppo delle attività produttive nel territorio meridionale;
- b) sviluppo integrato delle aree urbane e dei sistemi territoriali del Mezzogiorno;
- c) emergenza Calabria;
- d) adeguamento della rete dei trasporti nel Mezzogiorno agli standards delle aree più sviluppate del Paese;

- e) interventi strategici nel settore idrico;
- f) valorizzazione e tutela del patrimonio culturale;
- g) difesa e valorizzazione del territorio meridionale;
- h) formazione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione e nei settori produttivi;
- i) valorizzazione delle risorse turistiche.

A tal fine gli interventi dovranno articolarsi su più livelli:

1. grandi progetti di portata interregionale o nazionale, da attuare mediante accordi di programma, in grado di far convergere, intorno ad un comune obiettivo, risorse e competenze - ordinarie e straordinarie - dell'Amministrazione statale e delle Regioni. Il M.I.S.M. ha già avviato i seguenti programmi, di durata triennale, a cui il 3° Piano annuale di attuazione destina 5.000 miliardi per il primo anno: a) "Turismo" (d'intesa con il Ministero del Turismo e con il Ministero della Marina Mercantile); b) "Difesa e valorizzazione dell'ambiente" (d'intesa con il Ministero dell'Ambiente); c) "Valorizzazione e difesa del patrimonio culturale" (d'intesa con il Ministero dei Beni Culturali).

Il M.I.S.M. ha inoltre individuato progetti strategici, ancora da avviare, che riguardano: a) l'industria agro-alimentare; b) il sistema delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione; c) le aree interne; d) le aree pedomontane della fascia adriatica; e) l'accessibilità delle aree urbane e il coordinamento modale del trasporto pubblico urbano ed extra-urbano; f) l'utilizzo delle aree dinamiche e dismesse per una nuova direzionalità pubblica e privata; g) il recupero edilizio ed urbanistico delle aree urbane; h) l'intermodalità terrestre e marittima; i) la modernizzazione degli enti locali.



## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 7.5.2.

## LEGGE FINANZIARIA 1990

Autorizzazioni su leggi pluriennali di spesa  
per interventi specifici Mezzogiorno (tab. F)

	1990	1991	1992	1993 e seg.	Totale
	in miliardi di lire				
<b>Legge 219/81 terremoto Basilicata e Campania 1980-81</b>					
- art. 3 terremoto	2.300	2.500	1.400	-	6.200
- art. 85 edilizia residenziale Napoli	975	1.250	500	825	3.550
<b>D.P.R. 902/76 Credito agevolato al settore industriale aree Mezzogiorno</b>	20	157	95	465	737
<b>Legge 651/83 e 64/86 Intervento straordinario Mezzogiorno</b>	4.561	10.520	10.961	39.306	65.348
<b>Legge 67/88</b>					
- art. 13/15c Stretto di Messina	25	75	-	-	100
- art. L 15/13c Imprenditoria Mezzogiorno	25	20	-	-	45
- art. 17/9c Trasporti inter-nodali zone bradisismo	70	30	-	-	100
- art. 17/20c Area metropolitana Cagliari	30	20	-	-	50
- art. 17/40c Bacino Flumendosa	30	20	-	-	50
<b>Legge 363/84 Terremoto</b>	140	-	-	-	140
<b>Legge 246/89 Risanamento e sviluppo città di Reggio Calabria</b>	100	150	180	-	430
<b>Legge 41/86 e 910/86 Metropolitana di Napoli</b>	200	100	35	-	335
<b>TOTALE</b>	<b>8.476</b>	<b>14.842</b>	<b>13.171</b>	<b>40.596</b>	<b>77.085</b>
<b>in % totale autorizzazioni (tab. F)</b>	<b>37.4</b>	<b>52.6</b>	<b>54.3</b>	<b>74.4</b>	<b>59.4</b>

2. contratti di programma con grandi gruppi industriali per attuazione di investimenti caratterizzati da elevato tasso di innovazione tecnologica. Sono stati finora approvati dal CIP contratti di programma con la FIAT, l'Olivetti, l'IRI e un'intesa di programma con il CNR; sono in corso di definizione contratti con la Texas Instruments, la Honeywell-Bull, l'ENI e l'EFIM.

La manovra di politica economica e più in particolare quella di finanza pubblica predisposta dal Governo per il 1990 ed il medio termine tiene conto esplicitamente delle problematiche anzidette, prevedendo nel triennio 1990-92 stanziamenti per 55 mila miliardi, cui vanno aggiunti circa 10 mila miliardi di fondi disponibili in Tesoreria, nonché una riserva del 50 per cento dei piani straordinari per la casa e per gli acquedotti per altri 5 mila miliardi, oltre alle risorse ordinarie di bilancio.



### 7.5.3. Le grandi infrastrutture

Lo sviluppo economico e civile del Paese, il rafforzamento dell'integrazione europea, con il completamento del mercato unico, richiedono il potenziamento della dotazione di capitale sociale (infrastrutture) a disposizione della collettività. E', questo, un altro dei punti nodali dell'intervento del Governo, diretto ad accrescere la produttività del sistema.

Infrastrutture economiche - trasporti, telecomunicazioni, energia - ma anche infrastrutture sociali - sanità, istruzione, casa, previdenza, ambiente.

La finanziaria per il 1990 e i disegni di legge collegati esprimono questo orientamento di politica economica e, in questo senso, le rimodulazioni di spesa vanno intese come adeguamento delle dotazioni alla capacità effettiva di spesa, capacità che si intende peraltro migliorare.

Un'attenzione particolare merita il settore dei trasporti, la cui importanza strategica appare con evidenza, solo che si consideri come il fattore trasporto sia solo limitatamente sostituibile nei processi produttivi e come, d'altronde, essendo il settore in buona misura chiuso alla concorrenza internazionale, le sue eventuali inefficienze si riversano sulla competitività dell'intero sistema economico, oltre che sulla qualità della vita dei cittadini.

Le più significative problematiche esistenti nel settore sono così sintetizzabili:

- accentuato frazionamento di competenze, che determina interventi settoriali non coordinati e talvolta contraddittori, lentezza nelle decisioni e nelle attuazioni dei programmi, alti costi economici e sociali;
- bassa produttività di taluni comparti (in particolare quelli portuale e

ferroviario), legata in parte a ritardi negli investimenti e nell'innovazione tecnologica, in parte a vincoli normativi ed inadeguatezze gestionali. Va segnalato in particolare lo stato di obsolescenza di estesi tratti della rete ferroviaria e stradale; la presenza di situazioni di saturazione delle reti lungo le principali direttrici ed il patologico sottoutilizzo di una parte considerevole della rete ferroviaria. Per il sistema portuale, ai ritardi negli investimenti ed ai vincoli normativi e gestionali, occorre aggiungere il rilevante ostacolo costituito dalle rigidità urbanistiche dei centri in cui i porti sono inseriti;

- criticità dei trasporti nelle aree metropolitane; alla rilevanza demografica ed economica di tali territori occorre aggiungere il concentrarsi in essi di esigenze contrastanti derivanti dall'essere tali aree contemporaneamente generatrici di un intenso traffico interno, poli di gravitazione regionale, nodi fondamentali della rete nazionale di trasporto;
- distorsioni nelle scelte dell'utenza determinate dal mancato coordinamento dei regimi fiscali e tariffari dei diversi modi di trasporto;
- perdite di dimensioni considerevoli, generate in vaste aree del trasporto pubblico, senza che sia identificabile quale parte di queste "perdite" sia da attribuire al perseguimento di obiettivi politico-sociali e quale invece derivi da incapacità gestionali e da insufficienze delle aziende.

Per far fronte alle problematiche qui ricordate, che attingono la loro origine non solo a carenze quantitative, ma anche a insufficienze amministrative e legislative, occorre mettere in atto una serie di provvedimenti, che vanno dal coordinamento tra i vari enti preposti, ad interventi di carattere legislativo ed amministrativo, fino a configurare un sistema di tariffazione dei servizi offerti che più esplicitamente e tra-

sparentemente si ispiri al principio che il prezzo deve ripagare il costo di produzione. Un aspetto particolare a livello istituzionale è rappresentato dalla necessità di migliorare le capacità delle grandi aziende operanti nel settore del trasporto e della viabilità (Ferrovie e ANAS) di realizzare i programmi finanziati dalla legge, il che richiede, tra l'altro un miglioramento nel sistema degli appalti pubblici.

L'energia condivide con le reti di trasporto e quelle di telecomunicazione, la caratteristica di costituire una sorta di fattore di produzione praticamente comune, sia pure con intensità diversa, a tutta l'attività economica.

Come gli altri Paesi industrializzati, l'Italia, la cui dipendenza petrolifera è superiore alla media CEE, si è impegnata, nel corso degli anni ottanta, verso una riduzione sia del fabbisogno energetico, che di quello petrolifero, nel quadro di una politica di ampio respiro che la riduzione del prezzo del petrolio degli ultimi anni rende, oggettivamente, più agevole.

Gli indirizzi di fondo della politica energetica si rivolgono tanto alla politica della domanda quanto a quella dell'offerta.

Dal lato della domanda, gli interventi debbono portare un consistente risparmio energetico tale da consentire un maggiore equilibrio in termini di bisogni da soddisfare e di costi e prezzi dell'offerta disponibile.

L'obiettivo da raggiungere è l'eliminazione degli sprechi nel settore civile, il potenziamento delle tecnologie innovative per uso industriale e civile e la razionalizzazione di prodotti, servizi e processi produttivi sotto il profilo del contenuto energetico.

In particolare, relativamente al settore industriale, occorre indirizzarsi verso una modificazione strutturale del mix produttivo a

livello intersettoriale e intrasettoriale, al fine di incidere in termini positivi vuoi sulla bilancia dei pagamenti, vuoi sulla struttura produttiva nel suo complesso.

Dal lato dell'offerta risulta confermato l'impegno nei settori carbonifero, del gas naturale, dell'energia idroelettrica, geotermica e solare, nonché in quello petrolifero, che rimane fattore strategico e indispensabile all'economia nazionale. In realtà il punto nodale delle linee programmatiche in questo settore è rappresentato dalla capacità di accelerare gli interventi e le realizzazioni. Allo stesso tempo vanno sviluppate le ricerche per il nucleare sicuro.

Tra le infrastrutture sociali, rilievo particolare assume la casa, esigenza sociale primaria delle famiglie e forte elemento condizionante dei processi di mobilità del lavoro.

La politica del Governo nella materia prevede un disegno di legge di accompagnamento alla legge finanziaria per il 1990 per la costruzione di 50.000 nuovi alloggi, un disegno di legge per snellire le procedure di utilizzazione di fondi già stanziati, ma andati a residuo, un provvedimento per il recupero del patrimonio immobiliare in stato di degrado.

I problemi connessi con la salvaguardia dell'ambiente hanno assunto in questi anni uno spazio crescente nell'attenzione della collettività e dei Governi.

La portata transnazionale dei fattori di inquinamento ambientale ha poi accresciuto la dimensione sovranazionale del problema e giustifica la particolare attenzione e preoccupazione che si esprimono nelle sedi internazionali.

In Italia la crescente attenzione per i problemi ambientali ha trovato risposta, nell'ultimo biennio, in un maggior impegno finanziario da

parte del Governo e degli Enti locali. L'ammontare complessivo delle risorse pubbliche destinate a finalità ambientali, secondo analisi preliminari dell'ISPE, può essere stimato nel 1988 pari a circa l'1 per cento del prodotto interno lordo, teoricamente in linea con quanto si osserva nei principali Paesi europei, anche se poi le spese effettive sono solo parte di quelle stanziare nell'anno.

L'onere della difesa ambientale deve però, sempre di più, coinvolgere direttamente la produzione e l'uso dei fattori inquinanti.

Occorre agire sia dal lato della domanda, sia dal lato dell'offerta per scoraggiare l'uso di prodotti inquinanti, o di quelle tecnologie che, secondo gli standard internazionali, sono produttive di danni ambientali progressivi e irreparabili.

In base anche all'esperienza estera, gli strumenti di intervento più appropriati sembrano consistere in un sistema di autorizzazioni e permessi e in strumenti di carattere strettamente fiscale. Tra i primi, si potrebbero considerare: un sistema generale di cauzioni che dovrebbero prestare gli operatori potenzialmente in grado di arrecare danni; un sistema generale di autorizzazioni preventive o di pareri obbligatori, anche non vincolanti, da parte delle istanze pubbliche specificatamente abilitate e da parte di quei soggetti non istituzionali che potrebbero con successo rivendicare la propria costituzione in parte civile nel corso di una lite.

Per quanto riguarda poi gli strumenti fiscali si potrebbe pensare a due tipi di tributi: uno volto a finalizzare l'imposizione alla realizzazione di progetti pubblici di riduzione dell'inquinamento e in generale dell'impatto ambientale; un altro volto a disincentivare l'uso di beni particolarmente nocivi a favore di altri a minor impatto ambientale.

A tutto questo potrebbe aggiungersi un sistema generale di assi-

curazioni obbligatorie a carico degli operatori contro i rischi ambientali provocati dalla loro attività, per sensibilizzare la presa di coscienza sociale del problema ambientale.