

agosto del 1997. A tale risultato positivo hanno concorso tutti i prodotti, ad eccezione degli olii combustibili BTZ e fluido e del gasolio riscaldamento (la cui riduzione è ricollegabile in parte ad un riequilibrio dei flussi di consumo dopo l'introduzione della colorazione).

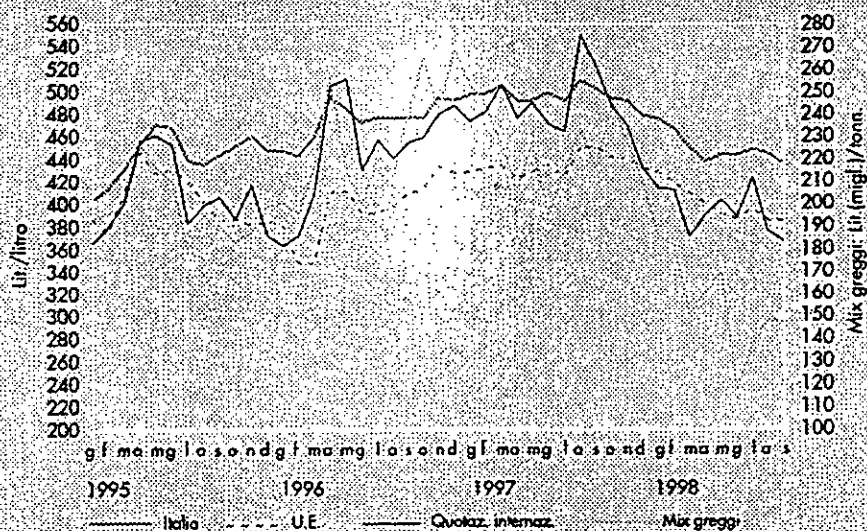
I prezzi industriali dei prodotti petroliferi continuano a presentare una tendenza alla riduzione, in linea con l'andamento delle quotazioni internazionali del greggio, in discesa rispetto alle quotazioni di inizio anno. Non mostra segni di riduzione, tuttavia, il differenziale tra prezzi industriali medi italiani, e quelli medi UE.

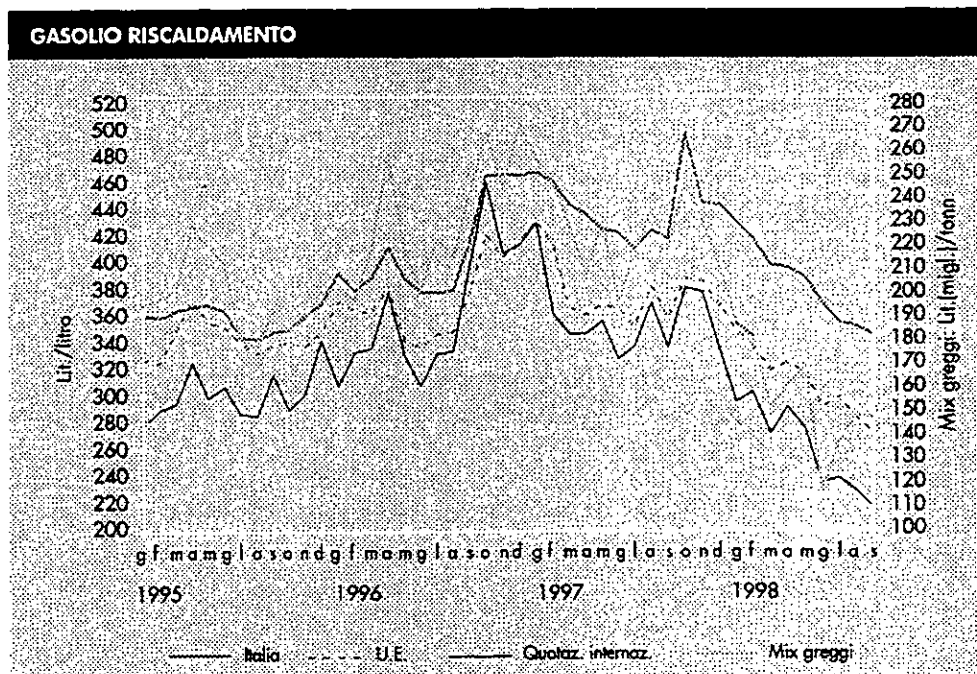
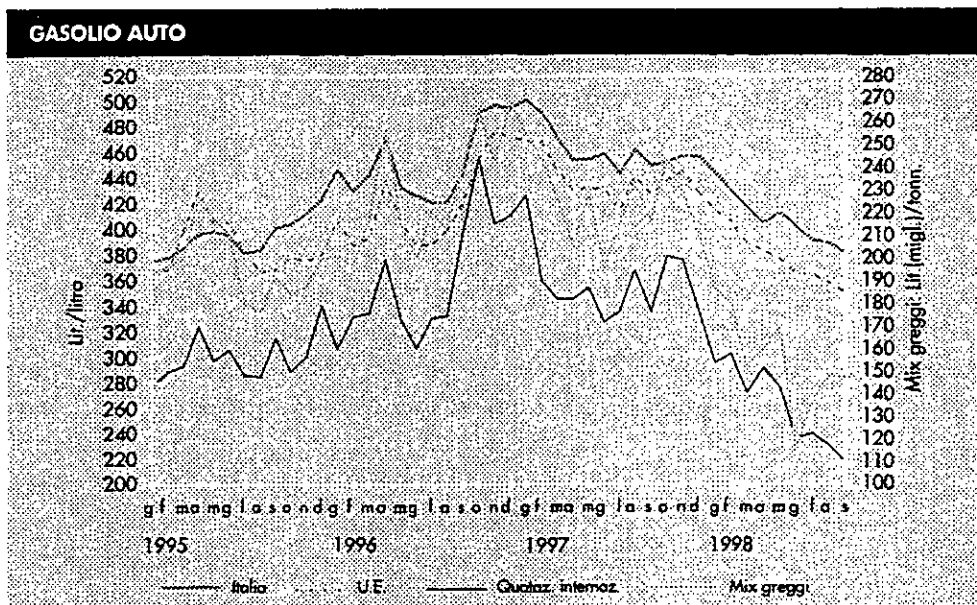
Grazie al trend decrescente delle quotazioni internazionali del greggio e dei prezzi industriali, anche i prezzi al consumo mostrano un analogo andamento, con una riduzione dall'inizio dell'anno di 48 e 49 lire/litro rispettivamente per la benzina super e per la benzina verde, di 75 lire/litro per il gasolio autotrazione e di 99 lire/litro per il gasolio riscaldamento.

Anche i prezzi al consumo praticati nei principali Paesi Europei registrano un andamento decrescente. Rimane, quindi, sostanzialmente invariato il differenziale con i prezzi al consumo italiani, inferiori solo a quelli praticati nel Regno Unito (dove è di recente intervenuta una modifica dell'imposizione fiscale che ha determinato l'aumento di prezzo delle benzine e del gasolio auto), fatta eccezione per il gasolio auto per il quale al 1° luglio era superiore a quello italiano anche il prezzo praticato in Svizzera.

In prospettiva, i prezzi al consumo dei prodotti petroliferi in Italia dovrebbero risentire positivamente degli andamenti delineati per le quotazioni internazionali del greggio nonché degli effetti della riforma della rete di distribuzione dei carburanti (D.Lgs. 32/98), finalizzata alla razionalizzazione della rete distributiva e alla conseguente eliminazione delle diseconomie attualmente esistenti rispetto agli altri paesi europei con un paragonabile livello di viabilità e motorizzazione.

BENZINA SUPER





Le tariffe e i prezzi
controllati nel
1998

Un contributo al rallentamento dei prezzi è venuto dai beni e servizi "controllati" che, dopo l'accentuazione registrata nel 1997 - dovuta anche al recupero del blocco tariffario del 1996 - mostrano un andamento contenuto. Andamenti più favorevoli rispetto a quanto indicato nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria consentono di ridimensionare l'incremento per il 1998 - a legislazione vigente - stimando per il complesso dei "controllati" un aumento inferiore al tasso di inflazione programmato.

Tavola II.24 PREZZI CONTROLLATI E PREZZI LIBERI (variazioni percentuali medie)

VOCI	PESO % 1995=100	1996	1997	1998 (*) VAR. % CONTRIBUTO (**)	
TOTALE CONTROLLATI	13,0083	1,5	2,7	1,5	0,189
di cui:					
ELETTRICHE	1,6898	-4,7	-4,0	1,7	0,025
GAS DI EROGAZIONE	1,4771	2,4	7,0	-1,3	-0,020
TRASPORTI FERROVIARI	0,4477	1,2	2,3	0,5	0,002
VOLI AEREI NAZIONALI	0,2351	-3,2	-10,2	-	-
TRASPORTI MARITTIMI	0,1787	5,5	6,6	5,2	0,010
TRASPORTI URBANI	0,7125	8,3	2,1	1,2	0,009
TRASPORTI EXTRALURBANI	0,2449	5,5	3,7	0,7	0,002
AUTO PUBBLICHE	0,4503	6,0	3,3	0,3	0,001
PEDAGGI AUTOSTRADALI	0,6283	-	3,2	2,1	0,013
CANONE RAI	0,2635	2,2	-	3,5	0,009
TARIFE POSTALI	0,8045	5,0	10,3	4,7	0,041
TELEFONICHE	1,1889	-0,3	-1,5	-0,1	-0,001
ACQUA POTABILE	0,3072	18,6	17,5	2,2	0,009
PASTA ALIMENTARE	0,5833	-4,4	-3,4	2,1	0,011
MEDICINALI (***)	1,9763	3,0	6,5	3,8	0,078
TARIFFA MEDICA	0,8773	-	-	-	-
CONCORSO PRONOSTICI	0,9429	-	-	-	-
TOTALE LIBERI	86,9917	4,0	1,7	1,8	1,593
di cui voci "liberalizzate":					
AFFITTI	3,3095	9,3	7,0	-	-
ASSICURAZIONE R.C.AUTO	0,2294	10,1	9,2	-	-
BENZINE	2,5831	3,5	1,1	-	-
GASOLIO RISCALDAMENTO	0,7231	5,4	2,7	-	-
GPL IN BOMBOLE	0,2025	8,1	8,2	-	-
QUOTIDIANO	0,3351	1,3	-	-	-
ZUCCHERO	0,2537	5,6	-2,7	-	-
MEDICINALI FASCIA "C" (stima)	-	3,7	11,8	-	-
CAMERA D'ALBERGO	1,6224	6,9	4,6	-	-
CARNE	1,7621	1,8	-1,6	-	-
PANE	1,1940	3,3	1,5	-	-
LATTE INTERO	0,6655	5,8	1,1	-	-
PREZZI AL CONSUMO	100,0000	3,9	1,7	1,8	1,783
(indice famiglie operai ed impiegati F.O.I.)					

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

(*) Previsione 1998 a legislazione vigente con indici ISTAT ad agosto, che tiene conto per i "controllati" degli effetti dei provvedimenti già assunti o in via di definizione.

(**) Contributo alla crescita dei prezzi al consumo (punti percentuali).

(***) La voce considera l'intero aggregato calcolato dall'ISTAT comprensivo anche della fascia "C" (farmaci a prezzo libero) che costituisce circa un terzo del totale.

PREZZI CONTROLLATI: GLI ANDAMENTI SETTORIALI

Una analisi per settori consente di evidenziare gli andamenti di seguito indicati.

Nel settore elettrico, in attesa della definizione di una struttura tariffaria maggiormente orientata ai costi da parte dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, nel 1998 si è avuta una invarianza del prezzo finale all'utenza - nonostante la riduzione del costo dei combustibili - in quanto le riduzioni di prezzo sono state destinate al recupero dei deficit pregressi dell'"onere termico". Per il 1999, effetti positivi sui prezzi potrebbero derivare dalla maggiore apertura alla concorrenza conseguente al recepimento - attualmente in via di definizione - della Direttiva UE (n.96/92/CE) sulla liberalizzazione del mercato elettrico.

Il gas di erogazione ha contribuito alla decelerazione del paniere dei "controllati". Infatti, la modifica del criterio di adeguamento della tariffa del gas per uso riscaldamento - ancorato oggi alle quotazioni del gasolio riscaldamento sia sul mercato interno che su quello internazionale (Deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas del 23 aprile 1998) - ha determinato, grazie all'andamento favorevole del prezzo dei combustibili, riduzioni del prezzo finale all'utenza.

Il settore dei trasporti resta il più dinamico. In particolare:

● *le variazioni tariffarie disposte per i trasporti marittimi sono riconducibili alla manovra 1998; non si scontano ulteriori variazioni nell'anno in corso - ad eccezione di quelle collegate alla stagionalità. Positivi effetti sui prezzi praticati all'utenza e sulla qualità del servizio sono possibili in relazione all'introduzione della flessibilità tariffaria - che consente alle Società di navigazione una maggiore libertà di azione - nonché al maggiore utilizzo di mezzi veloci.*

● *per i pedaggi autostradali ha operato da maggio la modificazione dei prezzi (comprensivi di IVA) delle tratte gestite dalla Società Autostrade, secondo quanto previsto nel nuovo piano finanziario. Gli eventuali adeguamenti che verranno approvati con i piani finanziari delle altre Società concessionarie non dovrebbero avere un impatto di rilevante entità sull'indice elementare ISTAT dei prezzi al consumo.*

● *per i voli aerei nazionali - settore ormai aperto alla concorrenza - le modificazioni registrate in corso d'anno sono da ricollegare ai riallineamenti di prezzo effettuati dalla Società Alitalia rispetto ai concorrenti a seguito dei rilievi formulati dalla Comunità europea in relazione alla "leadership di prezzo" detenuta dalla Società stessa.*

● *nel settore ferroviario la revisione del Piano di impresa è volta al riassetto gestionale della Società ed al conseguimento di risultati convergenti con gli standard europei in tema di qualità e caratteristiche dei servizi prestati, di produttività, di costi unitari di produzione e del grado di copertura di questi attraverso i ricavi dal mercato. In tale ottica ed in considerazione degli squilibri finanziari evidenziati dalle Ferrovie S.p.A., i necessari adeguamenti tariffari dovranno essere raccordati a recuperi di produttività e di efficienza con conseguenti riduzioni dei costi, anche nell'ottica di ridimensionare gli oneri ancora consistenti a carico della finanza pubblica.*

ONERI A CARICO DEL BILANCIO DELLO STATO PER I PRINCIPALI SERVIZI PUBBLICI
 (dati di competenza in miliardi di lire)

	ENEL	SIP- TELECOM (1)	RAI	FERROVIE (2)	POSTE	TRASPORTI LOCALI (3)	TOTALE	In % del P.I.L.
1984	1.345	-	106	10.219	1.972	4.149	17.791	2,5
1985	1.795	40	-	12.610	2.730	4.818	21.993	2,7
1986	345	253	-	13.030	2.895	4.592	21.115	2,4
1987	120	149	-	13.134	2.806	5.164	21.373	2,2
1988	120	79	-	14.299	3.135	6.043	23.676	2,2
1989	410	139	200	15.959	2.759	4.823	24.290	2,0
1990	452	135	-	14.193	3.625	4.537	22.942	1,8
1991	-	167	-	13.909	3.031	4.818	21.925	1,5
1992	500	253	100	16.740	4.264	5.646	27.503	1,8
1993	1.046	n.d.	-	16.643	5.332	5.266	28.286	1,8
1994	378	n.d.	-	20.151	1.787	4.939	27.254	1,7
1995	-	n.d.	-	17.172	1.035	5.373	23.580	1,3
1996	-	n.d.	-	18.982	1.157	5.630	25.769	1,4
1997	-	n.d.	-	8.626	1.110	5.336	15.072	0,8
1998 (4)	-	n.d.	-	14.278	1.229	n.d.	15.507	0,8

(1) Non include gli oneri a carico dello stato derivanti dall'art. 11, co. 19 e 20, legge finanziaria '86 (mutui BEI per investimenti nel Mezzogiorno).

(2) Il dato per il 1997 ed il 1998 è al netto degli oneri per il fondo pensioni, nonché di quelli relativi alle rate di ammortamento mutui per investimenti. In particolare, ai sensi della L. 662/96, art. 2, co. 12, le rate di ammortamento sono considerate debito dello Stato e, quindi, a totale carico del Tesoro. Entrambe le voci non transitano nel bilancio Ferrovie.

(3) L'ammontare per gli anni 1996 e 1997, è stimato. In seguito alla abolizione del F.N.T. (Legge 549/1995, art. 3), in sua sostituzione è stata attribuita alle Regioni o statuto ordinario una quota dell'accisa sulle benzine, nonché una quota di un fondo perequativo. Dal 1998 l'accisa, finanziata dalle Regioni attraverso una quota dell'IRAP, non è quantificabile.

(4) Previsioni finali.

Per le Poste, obiettivo del Piano di impresa quinquennale attualmente in corso di approvazione è il raggiungimento entro il 2002 dell'equilibrio economico della Società, caratterizzata anche quest'anno da una situazione deficitaria che, nonostante il miglioramento dei principali indicatori di efficienza, vede ancora elevati i costi di produzione rispetto ai ricavi tariffari. Il raggiungimento del pareggio di bilancio deve puntare sull'offerta di un servizio più efficiente e qualitativamente migliore, al fine di stimolare la crescita della domanda dei servizi offerti. Dal punto di vista organizzativo, dopo la recente trasformazione in Società per azioni, il Piano di impresa prevederà la separazione in tre diverse branche per servizi postali, rete territoriale e servizi finanziari. Ciò faciliterà anche l'adozione del sistema di contabilità separate ai fini di una corretta applicazione del price cap.

INDICATORI SINTETICI DI EFFICIENZA NEI PRINCIPALI SERVIZI PUBBLICI

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998 (*)
ENEL							
- utenti serviti per dipendente (n.)	202	219	242	296	306	332	345
- energia venduta per dipendente (Gwh.)	1,16	1,33	1,69	2,21	2,28	2,51	2,65
FERROVIE							
- unità di traffico per addetto (mgl.)	270	256	333	568	589	613	640
- tonn.-km lorde rimorchiate/addetto (mgl.)	490	491	562	884	914	935	n.d.
SIP - TELECOM (**)							
- Abbonati/dipendenti	100	127	147	109	116	107	n.d.
- Valore della produzione/n. dipendenti	100	267	432	110	113	109	n.d.
RAI							
- fatturato per addetto (lire milioni)	48	127	240	359	390	420	433
- ore trasmissione/n. dipendenti	1,19	1,51	1,87	2,86	2,98	3,05	3,05
POSTE							
- traffico/personale (indici 1976=100)	101,1	95,8	106	121,8	124,9	130,8	133,5
- costo personale/costi correnti (%)	n.d.	n.d.	83	76	79	81	80
- ricavi tariffari/costi correnti (%)	n.d.	n.d.	75	91	91	87	87

(*) Stime.

(**) SIP fino al 1993; indici base 1980=100; TELECOM dal 1994; per gli anni 1994-96 (indice base 1994=100); dal 1997 la costituzione di Telecom Italia S.p.A., in fusione con STET, ha comportato una ulteriore revisione della base di calcolo (indici 1996=100).

Per le tariffe telefoniche, nel 1998 ha operato l'andata a regime della manovra tariffaria 1997 la cui ultima tranche ha avuto decorrenza da marzo. In prospettiva, modificazioni della spesa per l'utenza sono possibili in relazione alla manovra di ribilanciamento tariffario per allineare le tariffe ai costi dei diversi servizi. Infatti, come ha rilevato anche la Comunità Europea, le tariffe attualmente praticate dalla Telecom derivano da un sistema monopolista, con tariffe interurbane ed internazionali più elevate rispetto ai costi per compensare i prezzi "sociali" delle urbane. Il riallineamento dovrà essere operato in un contesto di separazione contabile tra le diverse attività per eliminare eventuali sussidi incrociati. Nell'attuale fase del processo di deregolamentazione del mercato assume particolare rilevanza il listino di interconnessione - presentato da Telecom Italia in attuazione del D.M. 23 aprile 1998 - attualmente all'esame dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Per l'acqua potabile, gli aumenti tariffari disposti in via transitoria dal CIPE per l'anno 1998 sono entrati in vigore a partire dal mese di luglio. Gli operatori del settore per una semplificazione delle procedure hanno ritenuto preferibile concentrare gli aumenti nella seconda parte dell'anno, anziché effettuare le variazioni in due tranche - 2/3 dal 1° gennaio ed 1/3 dal 1° luglio - come era facoltà secondo la Delibera del CIPE. In prospettiva, gli squilibri nella struttura tariffaria ancora esistenti potrebbero riflettersi sulla spesa finale dell'utenza. Tuttavia, l'onere maggiore per l'utenza dovrebbe essere temperato dall'attuazione della "Legge Galli" (Legge 36/1994) che consentirà di perseguire la riduzione dei costi sia attraverso un'integrazione delle diverse fasi del ciclo dell'acqua in un'unica gestione, sia conferendo alle gestioni una dimensione di ambito ottimale.

Per la voce medicinali l'aumento stimato per il 1998, superiore al tasso di inflazione programmato, risente degli effetti delle modificazioni normative intervenute nel settore. La Delibera del CIPE del 26 febbraio 1998 ha modificato il metodo di calcolo del prezzo massimo di riferimento per la vendita al pubblico dei farmaci inclusi nelle Fasce "A" e "B" (erogati dal Servizio Sanitario Nazionale - S.S.N.), ancorandolo al prezzo medio di dodici Paesi europei (anziché quattro come nel sistema previgente) e stabilendo che l'adeguamento del prezzo avvenga in un'unica soluzione qualora sia in diminuzione, oppure in sei fasi successive con cadenza annuale di uguale incidenza, qualora il prezzo medio europeo risulti superiore a quello vigente. Per le specialità incluse nella Fascia "C" (non a carico del S.S.N.) con il codice di autoregolamentazione stipulato nel mese di marzo il tetto massimo di variazione ponderata dei prezzi non può superare il 4 per cento per il 1998, con libertà per ciascuna impresa di distribuire le modifiche dei prezzi del proprio listino nel corso dell'anno con le cadenze che ritiene più opportune ma con il vincolo contestuale di non superare il 20 per cento di aumento per i prezzi inferiori a 10.000 lire e il 10 per cento per quelli uguali o superiori a 10.000 lire; infine, ogni confezione può essere oggetto di un solo aumento di prezzo nel 1998, mentre è libero il numero di variazioni in diminuzione. Tali innovazioni sono state prevalentemente finalizzate ad una maggiore integrazione del mercato italiano con quello europeo tenendo presenti le esigenze socio-economiche del nostro Paese in termini di lotta all'inflazione e di tutela delle classi economicamente più deboli.

L'evoluzione interna delle componenti di prezzo - in un contesto di dinamica contenuta di prezzi all'importazione - nonché le recenti innovazioni legislative nel settore della distribuzione commerciale e dei carburanti - dalle quali si attende un aumento della concorrenza con conseguenti effetti positivi sui prezzi - rendono raggiungibile un tasso di inflazione nel 1999 dell'1,5 per cento, in linea con quanto indicato nel Documento di Programmazione.

**Il tasso
programmato
per il 1999**

II.5 La Finanza Pubblica

II.5.1 I risultati dei primi otto mesi del 1998 e la tendenza annuale

In sede di impostazione della manovra finanziaria a settembre dello scorso anno, l'azione di riequilibrio si era concretizzata in un aggiustamento del deficit tendenziale per 25.000 miliardi, tale da ricondurre l'obiettivo di indebitamento delle Amministrazioni pubbliche entro il 2,8 per cento del PIL e quello dell'avanzo primario al 5,6 per cento. All'aggiustamento del deficit primario si accompagnava come effetto dell'azione di risanamento un risparmio della spesa per interessi per 1.500 miliardi. Gli andamenti previsti determinavano per la prima volta dopo molti anni (dal 1970) un saldo corrente in attivo, pari allo 0,5 per cento del PIL, consentendo di destinare una quota del risparmio pubblico al finanziamento degli investimenti.

L'azione di controllo sulla spesa veniva rafforzata dalla conferma degli strumenti di monitoraggio e di regolazione dei flussi di cassa introdotti nel 1997 e dall'emanazione nel mese di gennaio dell'anno in corso di una direttiva volta al contenimento dei residui di stanziamento.

**L'obiettivo di
indebitamento
per il 1998**

**Il rafforzamento
dell'obiettivo**

Nel mese di aprile, nel Documento di programmazione economico-finanziaria per 1999-2001, l'obiettivo di indebitamento veniva ridotto al 2,6 per cento, sulla base dell'effetto di trascinamento dei migliori risultati registrati nel 1997. La riduzione del peso della spesa per interessi portava a rideterminare la previsione dell'avanzo primario al 5,5 per cento.

Tav. II.25 - MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 1998 (miliardi di lire)

Settembre 1997	
<i>Relazione Previsionale e Programmatica per il 1998</i>	
Indebitamento netto tendenziale	82.900
in percentuale del PIL	4,1
Indebitamento netto programmatico	56.400
in percentuale del PIL	2,8
Avanzo primario	113.400
in percentuale del PIL	5,6
Manovra	25.000
maggiori entrate	11.100
minori spese	13.900
Riduzione spesa per interessi	1.500
Aprile 1998	
<i>Documento P.E.F.</i>	
Indebitamento netto programmatico	52.500
in percentuale del PIL	2,6
Avanzo primario	111.400
in percentuale del PIL	5,5

L'attento monitoraggio cui il Governo sta sottoponendo l'evoluzione dei conti pubblici per il rispetto delle condizioni previste nel programma per la stabilità finanziaria consentirà il consolidamento nel 1998 degli importanti risultati ottenuti nel 1997, confermando il carattere permanente dell'aggiustamento.

**I risultati dei
primi otto mesi**

L'andamento dei conti pubblici nei primi otto mesi dell'anno evidenzia un fabbisogno del settore statale pari a 39.700 miliardi rispetto a quello di 31.492 miliardi del corrispondente periodo del 1997. La differenza che si rileva nel raffronto con l'evoluzione dello scorso anno è correlata a fattori già scontati in sede previsionale e verrà riassorbita nel corso dei prossimi mesi. In particolare, l'entrata a regime della riforma fiscale e le decisioni assunte nei primi mesi dell'anno, quali lo slittamento dei termini di versamento dell'autotassazione e la possibilità di rateizzazione di tali imposte, hanno spostato un volume consistente di gettito al secondo semestre dell'anno.

L'azione di recupero dell'evasione fiscale, oltre a consentire una ripartizione più equa del carico tributario, permette di rispettare le previsioni per le entrate totali, anche in presenza di una riduzione della pressione fiscale sia delle famiglie, sia delle imprese.

Sul fronte della spesa occorre sottolineare la marcata ripresa degli investimenti pubblici, che costituisce parte dell'azione di Governo mirante al potenziamento delle infrastrutture necessarie per garantire a tutto il Paese, ed in particolare al Mezzogiorno, una crescita sostenuta e sostenibile nel tempo.

Nel loro complesso, i risultati già acquisiti e i profili evolutivi dei flussi di entrata e spesa attesi per il resto dell'anno, consentono di prevedere una evoluzione del conto delle Amministrazioni pubbliche sostanzialmente in linea con l'obiettivo di indebitamento netto fissato per l'anno nel 2,6 per cento del PIL.

La tendenza
annuale

MONITORAGGIO DELLA SPESA PER BENI E SERVIZI ACQUISTATI DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Art. 44 legge 724/1994

L'art. 44 legge 724/1994 (che ha modificato l'art. 6 della legge 537/1993), relativo ai "prezzi dei beni e servizi acquistati dalle Pubbliche Amministrazioni" era finalizzato prevalentemente ad orientare le pubbliche amministrazioni nell'individuazione del miglior prezzo di mercato e quindi al contenimento e alla razionalizzazione della spesa pubblica per acquisto di beni e servizi.

Per orientare le pubbliche amministrazioni nell'individuazione del miglior prezzo di mercato, il legislatore affidava all'ISTAT il compito di curare la rilevazione dei prezzi pagati dalle Pubbliche Amministrazioni per l'acquisto dei "principali beni e servizi", allo scopo di effettuare poi opportuni confronti con i corrispondenti prezzi di mercato (art. 44 comma 6). Per la rilevazione dei prezzi l'ISTAT poteva avvalersi delle Camere di Commercio e, per quanto concerne i prodotti informatici, dell'AIPA (art. 44 comma 7).

Dai risultati della rilevazione sperimentale - resi noti dall'ISTAT nel 1997 - sono tuttavia emersi vari problemi che non hanno reso possibile la pubblicazione dei prezzi sulla Gazzetta Ufficiale, così come previsto dalla norma. Problemi si sono avuti, in particolare per quanto riguarda:

- la classificazione dei beni e servizi;
- la comparabilità dei prezzi (il rischio era quello di confrontare prezzi corrisposti per l'acquisto di beni non identici ma diversificati per qualità, modelli, materiali, prestazioni, ecc.);
- il prezzo di mercato (difficoltà a riscontrare un unico prezzo di mercato per ciascun prodotto);
- l'unità di misura (difficoltà ad individuare una unità di misura, specialmente per i servizi);
- gli enti sottoposti ad indagine che hanno avuto grosse difficoltà a fornire le informazioni richieste (l'ISTAT ha ricevuto risposta solo dal 29 per cento circa degli enti sottoposti alla rilevazione, ed ha dovuto scartare il 50 per cento del materiale a causa di errori che non è stato possibile sanare).

L'esigenza della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di tali prezzi risulta, peraltro, al momento superata dalle innovazioni introdotte dalla Legge 94/97, in particolare per quanto riguarda le competenze attribuite nella materia al Provveditorato Generale dello Stato.

I nuovi compiti del Provveditorato Generale dello Stato

La recente normativa di riordino delle competenze e dell'organizzazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica ha ridefinito il ruolo del

Provveditorato Generale dello Stato. Quest'ultimo, con la Direttiva del Ministro del Tesoro del 18 giugno 1998, si trasforma da struttura preminentemente operativa per l'acquisizione di beni e servizi in organismo di consulenza e monitoraggio nella materia delle pubbliche forniture (ad esclusione di quelle informatiche) la cui gestione diretta viene demandata - anche in relazione alla nuova struttura del bilancio di cui alla Legge 94/97 - alle diverse Amministrazioni.

In sostanza, prende corpo nel settore dell'acquisizione di beni e servizi, l'individuazione dei "centri di spesa" presso le varie Amministrazioni dello Stato, ai quali il Provveditorato dovrà fornire il proprio supporto di competenza, sia in materia contrattuale e tecnica che di riscontro della omogeneità e congruità dei prezzi.

In definitiva, si mira a rendere un servizio alle pubbliche amministrazioni, piuttosto che ad esercitare un controllo sulle stesse.

Il sistema degli acquisti della P.A. dovrà risultare più trasparente e qualitativamente migliore, in quanto capace di rapportare il prezzo alla qualità e di individuare le eventuali anomalie di spesa.

II.5.2 Gli obiettivi programmatici per il 1999 e la manovra finanziaria

Gli obiettivi
finanziari per il
1999-2001

Il quadro di finanza pubblica previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1999-2001 pone come obiettivo prioritario per la stabilità finanziaria il mantenimento per il prossimo triennio di un avanzo primario del conto delle Amministrazioni pubbliche al livello atteso per l'anno in corso, pari al 5,5 per cento del PIL.

L'indebitamento netto, in presenza di una progressiva e graduale riduzione dell'incidenza della spesa per interessi, sarà contenuto di circa mezzo punto percentuale per anno, fino a collocarsi al livello dell'1 per cento nel 2001. L'avanzo di parte corrente continuerà ad aumentare raggiungendo alla fine del triennio il 2,9 per cento del PIL. Il debito pubblico verrà conseguentemente a ridimensionarsi in misura significativa, passando dal 121,6 per cento del 1997 al 107 per cento nel 2001.

TAV II.26 - INDICATORI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	1997	1998	1999	2000	2001
	incidenza sul PIL				
Saldo corrente	-0,1	0,5	1,5	2,3	2,9
Indebitamento netto	-2,7	-2,6	-2,0	-1,5	-1,0
Interessi	9,5	8,0	7,5	6,9	6,5
Avanzo primario	6,8	5,5	5,5	5,5	5,5
Debito (*)	121,6	118,2	114,6	110,9	107,0

(*) Secondo la definizione indicata nel Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 3650/93, al lordo delle attività detenute dal settore.

La manovra
finanziaria
per il 1999

In tale quadro, sulla base degli andamenti tendenziali previsti e degli obiettivi di crescita economica assunti dal Governo, la manovra correttiva per il 1999 prevista originariamente in 13.500 miliardi risulta superiore di 1.200 miliardi, attestandosi a 14.700 miliardi. La lieve accentuazione della manovra finanziaria ri-

spetto a quella prevista nel DPEF dell'aprile scorso è dovuta al rafforzamento dell'impegno del Governo per il sostegno dello sviluppo economico, soprattutto nelle aree depresse del paese e per l'attuazione delle politiche sociali.

I progressi già raggiunti nell'azione di riequilibrio dei conti pubblici hanno consentito al Governo, pur nell'assicurare la continuità dell'opera di risanamento, di predisporre spazi finanziari in grado di restituire alla politica di bilancio il ruolo di propulsore delle azioni di politica economica.

Nell'impostare la manovra finanziaria per il 1999 già in sede di DPEF erano stati quantificati interventi per 5.500 miliardi, tesi da un lato a ridurre la pressione tributaria, a prosecuzione del profilo discendente già avviato nel 1998, dall'altro ad attivare investimenti infrastrutturali, la ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, nonché interventi mirati in settori di particolare rilievo per la crescita economica e l'occupazione.

In sede di presentazione della manovra ulteriori misure per 1.200 miliardi sono state destinate all'aumento delle pensioni sociali, alla riduzione del prelievo tributario sui redditi bassi dei pensionati e all'aumento degli assegni familiari per nuclei con almeno tre figli a carico.

Per quanto attiene la composizione della manovra la maggior parte della correzione è affidata a misure di contenimento della spesa corrente per 9.600 miliardi, mentre 5.100 miliardi derivano da un aumento delle entrate non tributarie.

L'intervento sulla spesa è incentrato sulle sue componenti primarie, consentendo incrementi della spesa corrente al netto degli interessi entro il 2,8 per cento, significativamente al di sotto della crescita del PIL previsto in termini nominali, mentre la spesa in conto capitale, destinata a favorire lo sviluppo economico soprattutto nelle aree depresse, potrà crescere in misura più che doppia rispetto al PIL.

Gli interventi correttivi si sviluppano lungo tre direttrici fondamentali:

- attuazione di una più stretta cooperazione con gli enti decentrati di spesa per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica;
- ulteriore avanzamento nel processo di razionalizzazione dell'intervento pubblico nel senso sia di una più elevata efficienza dell'attività amministrativa che di un maggior controllo per l'accesso a trattamenti agevolati;
- prosecuzione dell'azione di riordino dei finanziamenti alle aziende di servizio pubblico.

Gli interventi, destinati per la gran parte ad avere effetti di correzione permanente sugli andamenti di finanza pubblica, mirano ad incidere sui centri di spesa nei quali si concentrano specifiche responsabilità finanziarie, prevedendo strumenti e procedure che consentono di correlare in misura sempre più stretta l'evoluzione della spesa alla realizzazione degli obiettivi.

In tale direzione si muovono le norme che prevedono un più forte coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali per il rispetto dei vincoli di finanza pubblica tramite l'adozione di un "patto di stabilità interno" che impegna i singoli enti a ridurre progressivamente nel triennio 1999-2001 - nella misura di almeno 0,1 punti percentuali di PIL per ciascun anno - il flusso di indebitamento netto annuo e conseguentemente il rapporto fra il proprio stock di debito e il PIL.

Il pacchetto a favore dello sviluppo ...

... le politiche sociali

L'azione sulla spesa

A complemento di tali misure si prevede un ulteriore passo avanti nell'azione di riordino dei rapporti finanziari tra centro e periferia, attraverso la soppressione dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, inclusi quelli destinati a finanziare il fondo sanitario nazionale, e la contestuale previsione di una compartecipazione al gettito di alcuni tributi erariali. L'insieme delle misure produce un risparmio dell'ordine dei 2.200 miliardi.

Nel settore del pubblico impiego l'avanzamento nel processo di razionalizzazione della spesa prevede l'estensione al comparto della scuola della procedura di monitoraggio dei flussi di spesa, già sperimentata nei confronti delle università e della ricerca con un recupero di circa 1.000 miliardi. Altre economie sono correlate al rafforzamento del sistema di assunzioni programmate, nonché alla revisione della normativa di incentivazione del part-time e del lavoro straordinario, con un effetto di contenimento dell'ordine di 450 miliardi.

Ulteriori interventi attengono alla prosecuzione del processo di riordino dei finanziamenti alle imprese pubbliche (Poste e Ferrovie), per circa 1.300 miliardi, alla materia relativa all'acquisto dei beni e servizi (850 miliardi), nonché alla razionalizzazione dei trattamenti pensionistici e della disoccupazione (circa 350 miliardi).

I rimanenti risparmi sono assicurati infine dalla revisione delle procedure di spesa dello Stato e dalla riduzione degli stanziamenti del bilancio a legislazione vigente con un effetto complessivo di oltre 3.000 miliardi.

L'azione sulle
entrate

Per quanto concerne l'azione sulle entrate, la manovra per la prima volta non fa ricorso alla leva tributaria; l'incremento del gettito deriva dal versante contributivo, grazie all'adozione, anche in quel settore, delle nuove procedure di riscossione che consentono una forte accelerazione degli incassi (INPS).

Le misure a carattere tributario, sono orientate ad una riduzione della pressione fiscale di 1,6 punti percentuali, sia per alcuni singoli comparti che sull'intera platea di contribuenti.

Il principio di fondo è quello di vincolare la destinazione degli incrementi di gettito derivanti dalla lotta all'evasione ad una pari riduzione delle imposte sui redditi. In tale ottica il Governo ha già approvato un disegno di legge contenente una delega per l'introduzione di misure volte alla redistribuzione dei proventi connessi al recupero del gettito.

Le misure prevedono:

- la restituzione parziale dell'eurotassa;
- agevolazioni fiscali per i percettori di trattamenti pensionistici di modesta entità;
- agevolazioni in materia di imposta di registro per la prima casa;
- abolizione delle marche su passaporti e su patenti nautiche.

Ulteriori interventi di revisione della tassazione delle imprese si concentrano su una riduzione del carico fiscale sottoforma di incentivi per le imprese che assumono lavoratori creando occupazione, tramite la concessione di un credito d'imposta di un milione di lire annuo (per tre periodi d'imposta a partire dal 2000) per ogni dipendente, entro un tetto massimo di 60 dipendenti nonché su una riduzione degli oneri tributari sulle imprese minori, consentendo loro l'applicazione della Dual Income Tax.

Completano infine la manovra le misure volte all'introduzione graduale della tassazione ambientale e all'abbattimento delle emissioni nocive, mediante la correzione delle accise sui combustibili e l'aumento del prelievo su alcuni tipi di benzina, sul carbone e sugli oli minerali; il maggior gettito derivante da tali misure è destinato al finanziamento della fiscalizzazione degli "oneri impropri" e delle politiche di riduzione del costo del lavoro.

II.5.3 Gli investimenti pubblici

I segnali di ripresa che hanno contrassegnato l'azione delle Amministrazioni pubbliche nel campo degli investimenti nell'ultimo biennio si sono accentuati nel corso del 1998. La rinnovata capacità di spesa che inizialmente aveva interessato in prevalenza le amministrazioni a livello locale è andata via via espandendosi alla quasi totalità degli enti che compongono il settore.

A fine anno le spese per investimenti diretti del complesso delle Amministrazioni pubbliche dovrebbero raggiungere secondo prime valutazioni i 53.000 miliardi, con un incremento dell'ordine del 15 per cento rispetto al 1997.

All'interno del settore delle Amministrazioni centrali si registra una forte ripresa dell'attività di investimento di quelle statali.

Sulla base dei pagamenti effettuati nei primi otto mesi dell'anno, in forte aumento rispetto al 1997, si prevede che le spese dello Stato ammonteranno a fine anno a circa 7.800 miliardi, realizzando un incremento superiore al 37 per cento. Una quota dell'ordine del 70 per cento interessa il comparto delle opere pubbliche, alla cui realizzazione contribuisce per la parte prevalente (circa il 40 per cento) il Ministero dei Lavori Pubblici con erogazioni concentrate nel settore dell'edilizia pubblica, in particolare nella costruzione, sistemazione e manutenzione di uffici statali, nel completamento delle iniziative relative all'ex intervento nel Mezzogiorno (L.96/93 e succ.integr.), nonché nel settore delle opere idrauliche e di difesa del suolo. Allo stesso comparto sono destinate le spese effettuate dal Ministero dei Beni Culturali e Ambientali (circa il 25 per cento) riferite principalmente al re-

L'andamento
del 1998

Le
Amministrazioni
centrali

TAV. II.27 - INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (miliardi di lire)

	Valore assoluto	1997 Var.% su 1996	Comp. %	Valore assoluto	1998 (*) Var.% su 1997	Comp. %
Amministrazioni Centrali	9.833	6,4	21,4	11.950	21,5	22,5
Stato	5.684	0,5	12,3	7.800	37,2	14,7
ANAS	3.416	18,9	7,4	3.400	-0,5	6,4
Altri enti amm. centrale	733	2,2	1,6	750	2,3	1,4
Amministrazioni Locali	35.291	12,4	76,7	39.550	12,1	74,6
Regioni	5.176	7,3	11,2	5.500	6,3	10,4
Province e Comuni	24.777	16,4	53,8	27.500	11,0	51,9
Az. Sanit. Loc. e Az. Osp.	3.152	13,6	4,7	3.000	-5,2	5,7
Altri enti amm. locale	3.186	-6,3	6,9	3.550	11,4	6,7
Enti di Previdenza	909	-56,5	2,0	1.500	65,0	2,8
TOTALE	46.033	7,7	100,0	53.000	15,1	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

(*) Dati previsionali

cupero e alla valorizzazione del patrimonio culturale, e all'acquisto degli immobili di interesse storico; quelle a carico del Ministero delle Finanze (circa il 17 per cento) finalizzate alla costruzione e all'acquisto di immobili da adibire a sede degli uffici finanziari, e allo sviluppo del sistema informatizzato, quelle del Ministero per le Risorse Agricole (circa l'8 per cento) indirizzate al comparto della forestazione, nonché quelle del Ministero di Grazia e Giustizia (circa il 4 per cento) per l'acquisto, l'ampliamento e la manutenzione straordinaria di immobili di servizio.

Le
Amministrazioni
locali

Le Amministrazioni locali, sulla base dei pagamenti effettuati nel primo semestre, a fine anno dovrebbero attestarsi su un livello di crescita analogo a quello registrato lo scorso anno.

All'interno del comparto, le Regioni dovrebbero effettuare pagamenti per 5.500 miliardi, grazie al contributo assicurato dalle Regioni a statuto speciale (circa il 66 per cento). Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, la spesa dovrebbe essere localizzata per circa il 57 per cento nel Mezzogiorno, mentre nell'ottica della destinazione settoriale risultano privilegiati il settore delle opere pubbliche (con una quota intorno al 20 per cento), e quello delle opere igieniche (13 per cento), seguiti dal settore dell'agricoltura e da quello della forestazione (entrambi intorno al 12 per cento).

Nel medesimo comparto, i pagamenti effettuati dai Comuni e dalle Province dovrebbero collocarsi sui 27.500 miliardi, registrando un aumento dell'11 per cento, alimentato dalla crescita dei mutui concessi e di seguito erogati da parte della Cassa Depositi e Prestiti. Il credito accordato nei primi otto mesi dell'anno ha raggiunto i 4.089 miliardi, contro i 3.035 del 1997 con un incremento del 34,7 per cento: al suo interno i mutui ordinari concessi sono ammontati a 3.481 miliardi con un aumento del 46,9 per cento, mentre quelli accordati in base a norme speciali hanno raggiunto i 608 miliardi con una flessione dell'8,7 per cento. Sul fronte delle erogazioni, il credito è complessivamente cresciuto del 24,3 per cento, passando dai 3.640 miliardi dei primi otto mesi del 1997 ai 4.525 miliardi del corrispondente periodo del 1998, per effetto di un incremento pressochè analogo delle sue componenti interne, mutui ordinari e leggi speciali, pari rispettivamente al 24 e al 25,5 per cento.

Le spese di investimento delle Aziende sanitarie locali, comprensive di quelle delle Aziende ospedaliere, a fine anno dovrebbero raggiungere 3.000 miliardi. La ripartizione territoriale conferma le tendenze rilevate negli ultimi esercizi, di una prevalenza della spesa nell'area centro-settentrionale pari a quasi l'80 per cento del totale erogato; mentre l'analisi per settore di destinazione evidenzia una concentrazione della spesa per acquisto di attrezzature tecnico-scientifiche, per opere di adattamento edilizio nonché per costruzione e acquisto di opere edilizie.

A valere poi sul finanziamento straordinario di 30.000 miliardi autorizzato dalla legge 67/1988 (legge finanziaria), nel corso del 1998 cinque delibere CIPE hanno approvato i programmi specifici di ripartizione delle risorse, nell'ambito delle singole Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, per un ammontare di circa 20.000 miliardi per il completamento del piano decennale di investimenti.

Per quanto riguarda il prossimo triennio le più pressanti esigenze di sviluppo del Paese ed in particolare di riequilibrio del territorio hanno indotto il Governo ad allocare risorse aggiuntive, nell'intento di recuperare e consolidare la competitività delle aree in ritardo e per tale via dell'intero Paese. Nel Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1999-2001, per la prima volta sono state quantificate, nell'ambito della manovra finanziaria, risorse pubbliche da destinare ad investimenti infrastrutturali e di ricostruzione delle zone recentemente colpite da calamità naturali, per un ammontare significativo, pari nel triennio a 15.600 miliardi (cfr.par.IV.2).

In virtù di tali interventi, gli investimenti programmatici potranno espandersi ad un tasso superiore al 10 per cento medio annuo.

L'evoluzione
del triennio
1999-2001

II.5.4 Il debito pubblico

Proseguendo la discesa in atto dal 1995, nell'anno in corso la tendenza decrescente del rapporto debito-Pil si è rafforzata. Il debito in percentuale al Pil si attesterà a 118,2, con una diminuzione di oltre 3 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Per il 1999, è previsto un calo analogo, che porterebbe il rapporto debito-Pil al 114,6 per cento. Tale evoluzione è in linea con l'obiettivo di portare il quoziente al di sotto della soglia del 100 per cento nel 2003.

La discesa del
rapporto
debito-PIL

Lo sforzo di risanamento della finanza pubblica iniziato nei primi anni novanta, accompagnato dal contenimento della dinamica dei prezzi, e il conseguente forte calo dei tassi di interesse di mercato, hanno innescato un circolo virtuoso tra riduzione della spesa per interessi, riduzione del disavanzo e minore accumulo di debito. In prospettiva, la partecipazione dell'Italia all'Unione Economica e Monetaria rafforzerà le tendenze in atto; vi contribuiranno il necessario processo di convergenza dei tassi di interesse a breve verso i livelli europei, la politica di stabilità monetaria della Banca Centrale Europea ed infine il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti dal Patto di Stabilità e Crescita.

Il circolo
virtuoso

Il programma di privatizzazioni, intrapreso nel 1992, continuerà a svolgere un ruolo importante per il rientro del debito pubblico. I proventi delle privatizzazioni, una volta accantonati nel "Fondo di ammortamento dei titoli di Stato", sono utilizzati per il rimborso o il riacquisto dei titoli più onerosi in circolazione. Nel 1998, l'ammontare di titoli riassorbiti sarà circa pari allo 0,75 per cento del Pil, come previsto nello scorso DPEF. Per ciascun anno del triennio successivo, l'impatto delle privatizzazioni sul debito decrescerà dallo 0,75 allo 0,5 per cento del Pil.

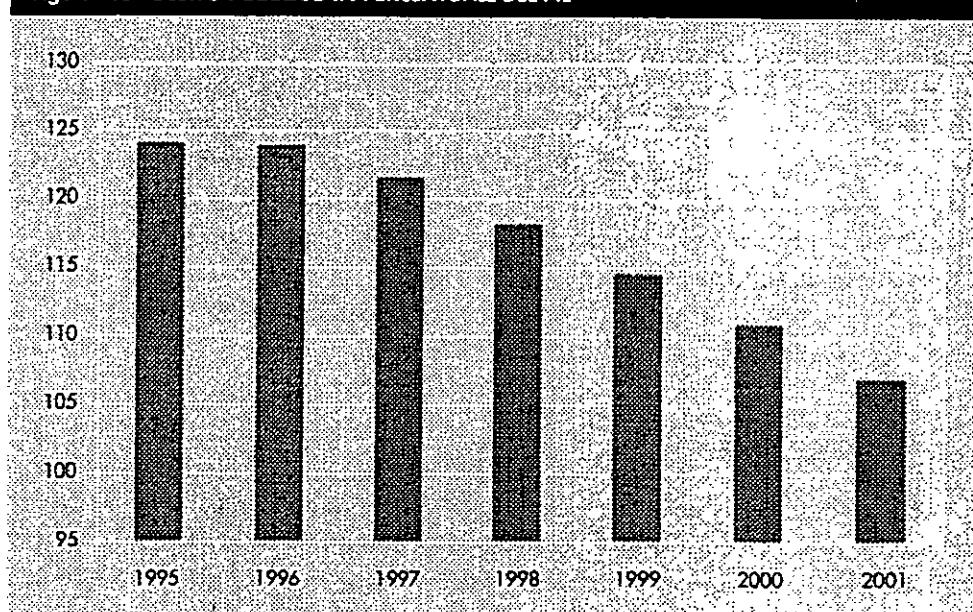
I proventi delle
privatizzazioni

II.5.5 La gestione del debito pubblico

Il Ministero del Tesoro ha intrapreso da diversi anni una politica di gestione del debito finalizzata a rendere meno sensibile la spesa per interessi alle variazioni dei tassi. Dal 1992 ad oggi la *duration* del debito è più che raddoppiata, passando da 1,2 a 2,9 anni. Tale obiettivo è stato raggiunto attraverso una politica di emissioni che nel corso degli anni ha ridotto progressivamente il ruolo del debito a breve.

La politica di
allungamento
della *duration*

Figura II.8 - DEBITO PUBBLICO IN PERCENTUALE DEL PIL



Nel corso del 1997 le emissioni nette dei BOT sono state negative per oltre 82.000 miliardi di lire. La forte discesa dei tassi d'interesse ha consentito al Tesoro di finanziarsi sulle lunghe scadenze a tassi d'interesse particolarmente bassi. Inoltre l'allungamento della *duration* del debito ha determinato, oltre ad una minore sensibilità della spesa per interessi alle variazioni dei tassi, una riduzione del costo del debito poiché la curva dei rendimenti continua a presentare una forte inversione nel tratto a breve.

Aumento
dell'efficienza e
della competitività
del mercato dei
titoli pubblici

Al fine di garantire maggiore efficienza e competitività al mercato dei titoli pubblici, anche in vista dell'imminente avvio dell'Unione Monetaria, sono state introdotte a partire dal 1997 importanti innovazioni sia sul mercato primario sia sul mercato secondario dei titoli pubblici. Per quanto riguarda il mercato primario si è proceduto ad una razionalizzazione del numero delle aste mensili in conseguenza del minore livello del fabbisogno finanziario rispetto agli anni passati e della necessità di rendere più agile l'operatività del mercato dei titoli di Stato. Inoltre si è introdotto nel collocamento dei BOT il meccanismo dell'emissione in *tranche* al fine di garantire liquidità allo strumento in presenza di una consistente riduzione dello *stock* dei titoli a breve. Nel comparto a medio e lungo termine è stata soppressa una delle due aste mensili per i CCT e i BTP a 10 e 30 anni, in maniera tale da favorirne la liquidità; per tutti gli altri titoli è stata mantenuta la cadenza quindicinale. Al fine di migliorare la liquidità e creare dei *benchmark* di mercato è stato inoltre aumentato il flottante dei singoli titoli emessi. La ricerca di una maggiore efficienza sul mercato secondario è stata perseguita attraverso l'introduzione del mercato dei pronti contro termine nel dicembre del 1997 e con l'avvio del mercato del *coupon stripping* nell'agosto di quest'anno.