

efficienza dei servizi e di miglioramento nell'allocazione delle risorse disponibili.

Il sistema di
regolamentazione

A tal fine sarà opportuno dare piena attuazione al nuovo sistema di regolamentazione previsto dalla Delibera CIPE del 24.4.1996 che stabilisce precise linee guida per tutte le Amministrazioni che, sulla base della normativa vigente, mantengono competenze per la regolazione delle imprese di pubblica utilità, realizzando un più efficace coordinamento delle decisioni tariffarie nell'ambito del CIPE.

Un sistema di regolazione basato su contratto di programma ed adeguamento delle tariffe mediante la metodologia del price-cap, dovrebbe trovare attuazione prioritariamente nell'ambito dei servizi (poste, ferrovie, autostrade, servizi idrici e - fino alla istituzione dell'Autorità - i servizi di telecomunicazione) per i quali il Governo ha competenza diretta in materia tariffaria.

Nei limiti previsti dalla legge, dovrebbe poi trovare attuazione l'attività di coordinamento da parte del CIPE nei confronti dei servizi sottoposti al controllo di autonome autorità di regolazione. Queste ultime e, nei settori dove l'autorità non è ancora stata istituita, le amministrazioni devono peraltro essere messe nelle condizioni adeguate, in termini di mezzi e di personale, per poter assolvere appieno il compito di regolatori.

il price-cap

Nella definizione del price-cap, il tasso di inflazione di riferimento per gli adeguamenti tariffari continuerà ad essere costituito, quanto meno in via transitoria, dal tasso di inflazione programmato. L'adeguamento delle singole voci tariffarie andrà stabilito in relazione alle esigenze di regolazione specifiche dei diversi servizi, in particolare agli obiettivi di recupero di produttività da trasferire a beneficio dei consumatori (con corrispondente riduzione del tasso di crescita della tariffa), al confronto con livelli tariffari e qualità dei servizi negli altri paesi europei, all'incentivazione di miglioramenti qualitativi. Non è opportuno puntare a una dinamica uniforme di tutte le tariffe: si congelerebbe infatti l'attuale struttura dei prezzi relativi che, invece, ha bisogno di evolversi via via verso un assetto più coerente con obiettivi di efficienza allocativa.

Il contratto
di programma

E' in questo quadro che per ogni servizio va opportunamente gestito, nell'ambito del contratto di programma, l'alternativa tra adeguamenti tariffari e trasferimenti dal bilancio pubblico: definiti gli obiettivi di recupero di produttività e di riduzione dei costi per l'azienda, l'ammontare di risorse ad essa trasferite dal bilancio deve essere strettamente commisurato alla differenza tra ricavi tariffari e costi efficienti di

produzione dei servizi, definiti nel contratto di programma. Occorre inoltre evitare la possibilità di sussidi incrociati che consentano all'azienda politiche "predatorie" di prezzo nei servizi esercitati in concorrenza; per lo stesso motivo non possono essere concessi aumenti tariffari sui servizi esercitati in monopolio che non risultino in linea con il metodo del price-cap e con gli obiettivi di recupero di produttività e di miglioramento qualitativo.

Per quanto riguarda i principali interventi settoriali, si fa presente quanto segue.

Settore elettrico Nel *settore elettrico* l'esigenza di una ristrutturazione tariffaria da parte dell'Autorità per l'Energia ed il Gas deve essere finalizzata sia ad una corretta applicazione del price-cap, sia alla soluzione del contenzioso relativo: alle "quote di prezzo", agli "oneri nucleari", nonché agli aumenti tariffari decisi nel 1993 (Prov. CIP 15/93). In questo contesto l'attuazione del principio di orientare le tariffe ai costi potrebbe determinare - pur se in misura contenuta - una modificazione delle tariffe per usi domestici.

Ferrovie Per i *trasporti ferroviari* il nuovo Piano d'impresa - attualmente in via di definizione - dovrà tendere al riassetto gestionale e 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. L'introduzione di strumenti di flessibilità tariffaria (art.13 Atto di concessione) per le linee a lunga percorrenza che sono esposte alla concorrenza e l'applicazione del price cap per le linee a carattere regionale presuppone l'adozione, da parte della Società, di un sistema di contabilità separate al fine di evitare eventuali sussidi incrociati.

In considerazione degli squilibri finanziari evidenziati dalle Ferrovie S.p.A. nel triennio 1998-2000 saranno possibili adeguamenti superiori al tasso di inflazione programmato. La riduzione dei costi e i conseguenti recuperi di produttività e di efficienza, che tali adeguamenti pure sottintendono, saranno finalizzati a ridimensionare gli oneri ancora consistenti a carico della finanza pubblica.

Autostrade Nel *settore autostradale*, in sede di definizione dei nuovi strumenti convenzionali, la redazione dei piani finanziari da parte delle Società autostradali - per il cui modello unificato il CIPE ha già dettato i criteri - potrà consentire di acquisire dati utili per una analisi più approfondita delle situazioni gestionali e della struttura tariffaria di base. Dal 1998 la formula di revisione tariffaria terrà conto anche della qualità del

servizio offerto, mentre l'obiettivo di produttività ("X") sarà correlato, oltre che alla produttività, anche alla remunerazione dei capitali investiti ed ai piani di investimento di ciascuna Società autostradale.

Tariffe
postali

Per le *tariffe postali*, il Piano d'impresa triennale - suscettibile di revisione da parte dell'Ente a seguito della Direttiva del Governo in corso di emanazione - ha l'obiettivo di raggiungere il risanamento economico-finanziario dell'Ente dovrà tener conto di quanto disposto nella Direttiva del Presidente del Consiglio, in corso di emanazione. La situazione gestionale dell'Ente risulta, infatti, caratterizzata da costi di produzione ancora elevati dei quali, nonostante la riduzione del numero dei dipendenti, il costo del personale rappresenta ancora l'82 per cento. Gli squilibri ancora esistenti nei conti aziendali hanno imposto lo slittamento al 1998 della trasformazione dell'Ente in Società per azioni.

In prospettiva, l'impossibilità di fare affidamento su una crescita della domanda dei servizi attuali - dati i cambiamenti tecnologici nel settore delle telecomunicazioni - e di migliorare la situazione finanziaria mediante aumenti tariffari significativi (le tariffe in Italia sono già mediamente superiori a quelle praticate negli altri paesi europei) impone che il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario sia effettuato principalmente attraverso il miglioramento dell'efficienza. Anche per tale servizio una corretta applicazione del price-cap richiederà l'adozione di un sistema di contabilità separate tra servizi "riservati" e servizi esposti alla concorrenza e non potrà comportare ulteriori incrementi in assenza di consistenti aumenti di produttività e miglioramenti di qualità del servizio.

Tariffe
telefoniche

Per le *tariffe telefoniche*, gli aumenti tariffari con decorrenza 1° marzo 1998, a seguito dell'andata a regime dell'ultima fase della manovra 1997, dovrebbero trovare compensazione in riduzione di altre voci tariffarie, attualmente ancora allo studio. Il completamento della manovra di ribilanciamento delle tariffe telefoniche, oltre ad avvicinare i livelli tariffari prevalenti all'estero, appare coerente con una strategia volta ad accrescere il grado di concorrenzialità del settore.

Settore
idrico

Nel *settore idrico* l'emanazione della legge 36/1994 ("Disposizioni in materia di risorse idriche") rappresenta un punto di svolta nel riassetto istituzionale ed industriale nel settore idrico italiano. Tuttavia - a quasi tre anni dalla sua approvazione - il quadro regolamentare in essa delineato risulta ancora molto incompleto. Ciò ha comportato che

le decisioni in materia tariffaria sono state assunte - ancora in via transitoria - dal CIPE. La tariffa dovrà tuttavia rendere possibile il conseguimento di obiettivi di efficienza e di realizzazione degli investimenti necessari al settore per raggiungere gli standard europei di qualità del prodotto e del servizio.

Perché gli aumenti risultino sostenibili per l'utenza, è necessario che siano correlati a una riduzione dei costi (minore frammentazione del servizio) e, quindi, si accelerino le procedure di attuazione della Legge 36/94 ("Legge Galli") 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.

II.6 La curva dei rendimenti

Il
differenziale
con la
Germania

Per i paesi europei con tassi d'interesse più elevati si è registrata una notevole contrazione del differenziale rispetto ai tassi tedeschi sulla parte a lungo termine della curva. A partire dal mese di gennaio dell'anno scorso il differenziale nei confronti della Germania, calcolato sui tassi d'interesse a dieci anni, si è ridotto di 390 punti base per l'Italia, 300 per la Spagna e 150 per la Svezia.

Vedi figura II-2

Tra i paesi europei l'Italia ha evidenziato la maggiore riduzione sui tassi d'interesse a lungo termine: attualmente, per il *benchmark* a 10 anni, si registra un rendimento uguale a quello svedese e un differenziale intorno ai 30 punti base nei confronti di quello spagnolo.

I fattori determinanti di questo risultato vanno ricercati nel processo di risanamento dei conti pubblici e nella riduzione del tasso d'inflazione, che è attualmente di 0,5% inferiore a quello tedesco (nel gennaio del 1996 l'Italia aveva, rispetto alla Germania, un'inflazione più alta di 4 punti percentuali).

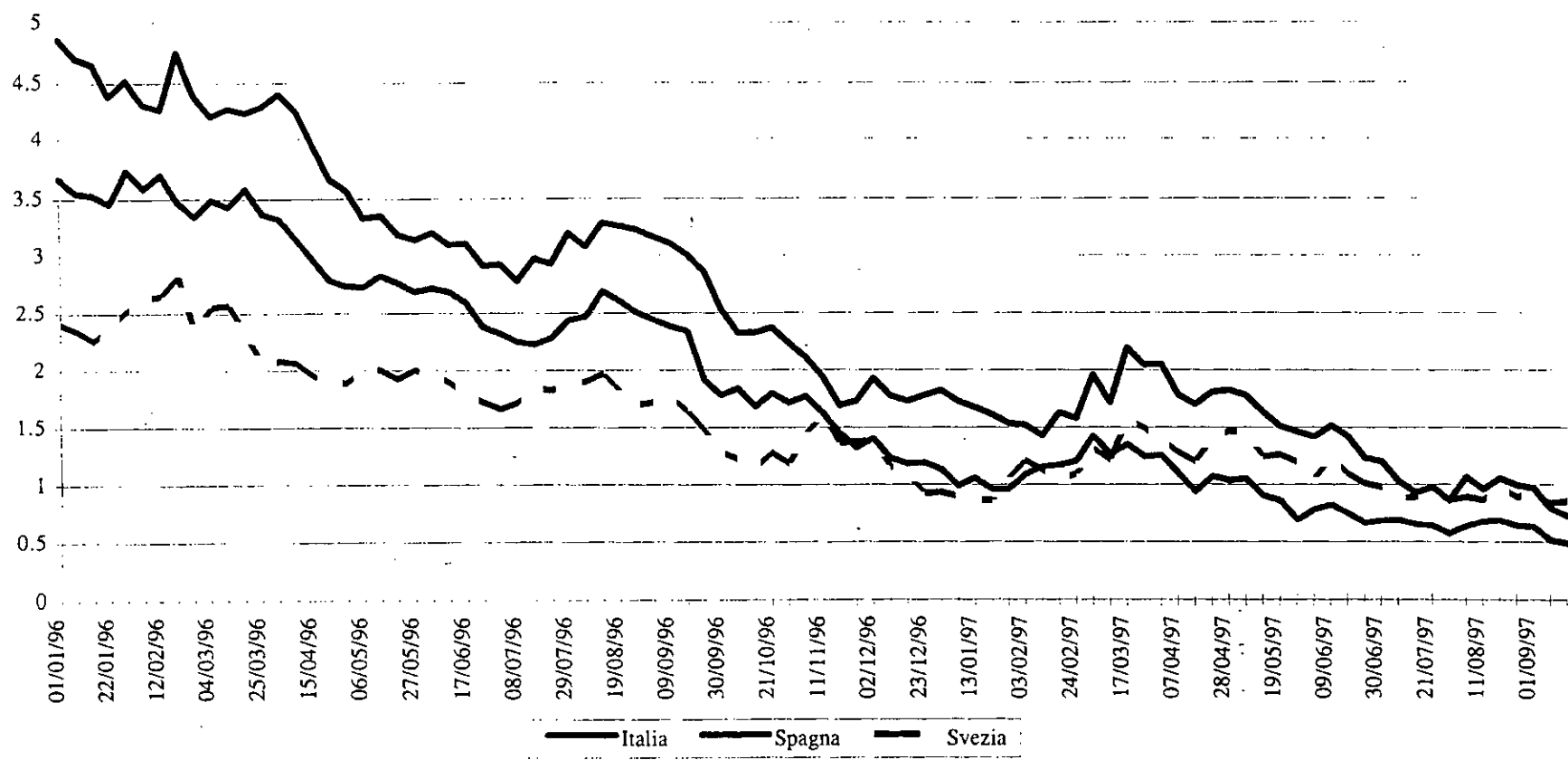
Il merito
di credito

Ciò ha contribuito a determinare un miglioramento del merito di credito, che può essere valutato confrontando con quelli esteri i rendimenti delle emissioni dell'Italia sui mercati internazionali. Considerando il differenziale rispetto ai titoli del Tesoro americano, nel corso dell'ultimo anno sui titoli in dollari dell'Italia si è registrata una riduzione di oltre 20 punti base.

Il tratto a
breve della
curva

Anche i tassi a breve in Italia hanno registrato una considerevole riduzione. Tuttavia, in tale tratto della curva, il differenziale nei confronti della Germania è ancora molto elevato (300 punti base). La spiegazione va soprattutto ricercata nel diverso grado di restrizione della politica monetaria nei due paesi. La scarsa liquidità sul mercato monetario italiano è confermata dalla forma della curva dei rendimenti, che presenta una inversione nel tratto a breve fino alla scadenza due anni, e dal valore anomalo del differenziale denaro - lettera sul tasso *overnight* (che in alcuni momenti della seconda metà di settembre ha raggiunto i 100 punti base). Di conseguenza, i tassi reali d'interesse italiani a breve termine presentano un differenziale di 3,5 punti percentuali rispetto a quelli tedeschi.

Figura 11 - 2 Differenziali verso la Germania calcolati sui tassi di interesse a lungo termine



Fonte: Datastream

Le
aspettative
sui tassi

A metà settembre, i tassi di interesse a termine impliciti nel prezzo dei contratti *future* sull'euromercato segnalavano aspettative di riduzione del tasso a tre mesi in lire al 5 per cento entro il dicembre del 1998, e un rialzo del corrispondente tasso in marchi al 4,4 per cento. Il differenziale atteso per tale data era dunque pari a circa 0,6 punti percentuali. Dopo la riunione annuale del Fondo Monetario Internazionale a Hong Kong, tale differenziale si è ridotto a circa 0,4 punti percentuali riflettendo il miglioramento delle prospettive sulla convergenza dei tassi di interesse nel tratto a breve della curva. Corrispondentemente, sul tratto a lungo termine, il differenziale atteso fra un anno sulla scadenza decennale si è ridotto da 40 a 30 punti base.

II. 7 Gli obiettivi programmatici di finanza pubblica

Gli obiettivi
finanziari per
il 1998-2000

Il programma per la stabilità finanziaria tracciato nel Documento di programmazione economico finanziaria per il triennio 1998-2000 si propone di contenere ulteriormente il rapporto tra indebitamento netto della Pubblica Amministrazione e PIL, al di sotto del livello del 3 per cento stimato per l'anno in corso, in armonia con gli obblighi che richiedono ai Paesi aderenti alla terza fase dell'Unione economica e monetaria di perseguire nel medio termine saldi di bilancio prossimi al pareggio.

In termini quantitativi l'indebitamento netto dovrà essere ricondotto entro il 2,8 per cento del PIL nel 1998, e successivamente al 2,4 nel 1999 e all'1,8 nel 2000. Il debito pubblico verrebbe conseguentemente a ridimensionarsi in misura significativa passando dal 123,8 per cento del 1996 al 116,3 per cento del 2000.

Vedi grafico indebitamento della P.A.

L'avanzo primario, pur in presenza di obiettivi più stringenti in termini di indebitamento, verrà a stabilizzarsi intorno al 6 per cento del PIL nell'arco dell'intero periodo, per effetto della riduzione della spesa per interessi, che dovrebbe scendere gradualmente di circa due punti percentuali dal 9,6 per cento del 1997 al 7,9 del 2000.

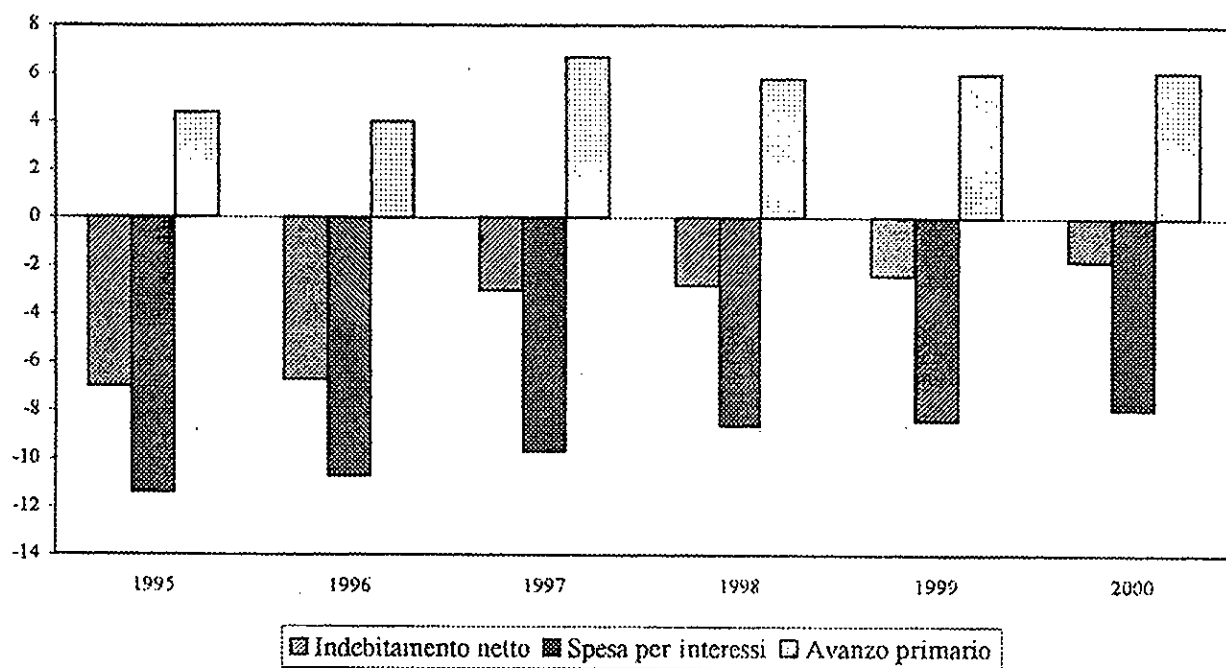
manovra
anziaria per
1998

In tale quadro la manovra correttiva per il 1998 prevede un aggiustamento dell'indebitamento tendenziale per 25.000 miliardi ripartito in riduzioni di spese per 15.000 miliardi e aumenti di entrate per 10.000 miliardi, cui si aggiunge, come effetto dell'azione di risanamento, un ulteriore risparmio della spesa per interessi per 1.500 miliardi.

Finalità del Governo è quella di consentire una lieve flessione della pressione tributaria compensando solo in parte la perdita di gettito conseguente al venir meno nel prossimo anno dei proventi straordinari acquisiti nel 1997 e connessi prevalentemente al contributo per l'Europa.

L'intervento sulla spesa verrà incentrato sulle sue componenti primarie, prevedendo incrementi della spesa corrente al netto degli interessi entro il 3,7 per cento, lievemente al di sotto della crescita del PIL monetario prevista nel 1998, mentre la spesa

Figura 11- 3 INDEBITAMENTO NETTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
(in % del PIL)



in conto capitale verrà salvaguardata al fine di favorire lo sviluppo economico, soprattutto nelle aree depresse del Paese.

Sotto il profilo normativo gli effetti finanziari, pari al 1,2 del PIL, derivano prevalentemente dalle disposizioni contenute nel provvedimento collegato alla legge finanziaria, dall'insieme delle correzioni apportate al bilancio a legislazione vigente dalla legge finanziaria stessa e dalla nota di variazione al bilancio, nonché dalle misure del decreto legge in materia di imposizione indiretta, che anticipa agli ultimi mesi dell'anno in corso la manovra fiscale del 1998.

Implementano la manovra le misure a carattere ordinamentale contenute in tre ulteriori provvedimenti collegati riguardanti: la pubblica amministrazione, in ampliamento dei precedenti interventi di riforma, le attività produttive nonché la sanità, per la cui completa realizzazione del processo di aziendalizzazione delle strutture del Servizio sanitario nazionale è prevista apposita delega.

La sensibilità degli aggregati di finanza pubblica rispetto alle ipotesi di crescita del PIL

Misurare la sensibilità degli aggregati di finanza pubblica rispetto alle ipotesi di crescita del PIL rappresenta uno strumento fondamentale per valutare il grado di vulnerabilità della finanza pubblica rispetto al quadro macroeconomico di riferimento. Queste misure aiutano inoltre ad analizzare in corso d'anno o a consuntivo le cause di eventuali scarti fra obiettivi di finanza pubblica e risultati effettivi.

La Commissione Europea (CE), l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e il Fondo Monetario Internazionale (FMI) dispongono di misure di sensibilità che vengono principalmente utilizzate per il calcolo dei saldi strutturali di finanza pubblica dei paesi membri. La misura di sensibilità utilizzata dalle tre organizzazioni è la variazione del saldo primario in percentuale del PIL rispetto alla variazione di un punto percentuale dell'*output gap*. L'*output gap* è definito come la differenza fra il PIL effettivamente realizzatosi e il PIL tendenziale o potenziale espressa come percentuale del PIL tendenziale o potenziale¹. Per l'Italia, le tre organizzazioni ipotizzano che l'effetto dell'*output gap* sulla finanza pubblica si esaurisca in un anno.

La misura di sensibilità utilizzata dalla CE² considera separatamente la sensibilità delle imposte e delle spese primarie (entrambi in percentuale del PIL).

La misura di sensibilità per le imposte (in percentuale del PIL) è ottenuta come prodotto fra l'elasticità delle imposte rispetto al PIL e il rapporto imposte/PIL. L'elasticità delle imposte rispetto al PIL è una media delle elasticità di quattro categorie di imposta (tasse sul reddito delle imprese, tasse sul reddito delle famiglie, contributi sociali e imposte indirette) ponderata con la quota di ciascuna di queste categorie sul totale delle imposte. Il rapporto imposte/PIL è ovviamente variabile negli anni; di conseguenza anche la sensibilità delle imposte (in percentuale del PIL) rispetto all'*output gap* varia ogni anno. Per l'Italia nel triennio 1994-1996 tale sensibilità è stata pari a 0,32.

Dal lato delle uscite, la CE ipotizza che l'unica categoria di spesa sensibile a variazioni dell'*output gap* sia rappresentata dai sussidi di disoccupazione. La misura di sensibilità è data dal costo marginale dei sussidi di disoccupazione rispetto al tasso di disoccupazione moltiplicato per

¹ Si noti che, quando i tassi di crescita del PIL sono relativamente piccoli, l'effetto sul livello del PIL di una variazione di un punto percentuale dell'*output gap* è approssimativamente uguale all'effetto di una variazione di un punto percentuale nel tasso di crescita. Di conseguenza, anche la sensibilità dei saldi di finanza pubblica è approssimativamente uguale nei due casi.

² European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs: "Technical note: The Commission services' method for the cyclical adjustment of government budget balances", *European Economy* n. 60, 1995.

l'elasticità del tasso di disoccupazione rispetto al PIL, vale a dire l'inversa del coefficiente di Okun. Per l'Italia la misura di sensibilità così misurata è pari a 0,14.

Secondo la CE, quindi, la misura di sensibilità del saldo primario italiano rispetto all'*output gap* è risultata pari a 0,46 nel triennio 1994-1996.

La metodologia utilizzata dal FMI³ e dall'OCSE⁴ è identica a quella della Commissione Europea. Le misure di sensibilità possono tuttavia variare a causa dei diversi pesi utilizzati nella stima dell'elasticità delle imposte rispetto al PIL oppure nelle diverse stime dell'elasticità dei sussidi di disoccupazione rispetto al tasso di disoccupazione e/o del coefficiente di Okun.

Secondo l'OCSE⁵, per l'Italia nel triennio 1994-1996 la misura di sensibilità del saldo primario in percentuale del PIL rispetto all'*output gap* è stata pari in media a circa 0,41. Secondo le stime FMI, tale sensibilità è pari a 0,49.

Un ulteriore metodo di stima della sensibilità del saldo primario rispetto alla crescita del PIL può essere effettuato mediante l'utilizzo di modelli econometrici strutturali a più equazioni o attraverso tecniche *Vector Autoregressive* (VAR). Attraverso i modelli strutturali a più equazioni è possibile simulare gli effetti sul rapporto saldo primario/PIL di una variazione di un punto percentuale del PIL rispetto alla simulazione di base. Attraverso la "funzione di risposta agli impulsi" ottenuta attraverso la metodologia VAR, è possibile valutare l'effetto sul saldo primario di uno shock inatteso strutturale nell'equazione del PIL reale. Sia i modelli strutturali che le tecniche VAR permettono la valutazione della sensibilità del saldo primario rispetto a variazioni del PIL non solo nel primo anno ma anche negli anni successivi.

Le simulazioni effettuate attraverso i modelli strutturali di Consensus⁶, il modello di finanza pubblica della Ragioneria Generale dello Stato, il modello strutturale TESMOD del Ministero del tesoro, e le tecniche VAR indicano che la variazione di un punto percentuale del PIL implica nel primo anno una variazione del rapporto saldo primario/PIL in un intervallo compreso fra 0,2 e 0,3 punti percentuali.

³ IMF: "Structural budget indicators for the major industrial countries", *World Economic Outlook*, October 1993.

⁴ Giorno C., P. Richardson, D. Roseveare and P. van den Noord: "Estimating potential output, output gaps and structural budget balances", Economics Department Working Papers n.152, 1995.

⁵ OECD: *OECD Economic Outlook* n. 61, June 1997.

⁶ CER, IRS, Prometeia.

Il calcolo dei saldi strutturali di finanza pubblica

La stima dei saldi strutturali di finanza pubblica prevede due stadi:

- 1) il calcolo del PIL reale aggiustato per il ciclo o del PIL potenziale, e dell'*output gap*;
- 2) il calcolo della sensibilità dei saldi di finanza pubblica rispetto all'*output gap*.

Il precedente BOX ha illustrato i metodi utilizzati dalle organizzazioni internazionali per il calcolo della stima di cui al punto 2). In questo BOX illustreremo brevemente i metodi utilizzati dalle organizzazioni internazionali per il punto 1) e presenteremo le stime dei saldi strutturali per gli anni 1997-2000.

La CE¹ stima il PIL aggiustato per il ciclo attraverso l'utilizzo del filtro di Hodrick e Prescott². L'*output gap* è definito dalla CE come la differenza fra il PIL effettivamente realizzatosi e il PIL aggiustato per il ciclo espressa come rapporto del PIL aggiustato per il ciclo.

Il FMI³ e l'OCSE⁴ utilizzano come PIL di riferimento una stima del PIL potenziale definito come il livello massimo sostenibile di attività economica coerente con inflazione stabile. Pur con alcune differenze metodologiche fra i due istituti, il calcolo del PIL potenziale per il settore privato consiste nella stima di una funzione di produzione Cobb-Douglas con capitale e lavoro. I residui di questa funzione sono "smussati" attraverso il filtro di Hodrick e Prescott e interpretati come la produttività totale dei fattori. Il prodotto potenziale viene quindi calcolato dalla stessa funzione di produzione utilizzando le stime della produttività totale dei fattori, lo stock di capitale effettivo e l'occupazione "potenziale". L'occupazione potenziale viene ottenuta aggiustando l'occupazione effettiva con la differenza fra la disoccupazione effettiva e la disoccupazione "strutturale". L'OCSE interpreta la disoccupazione strutturale come quella coerente con il *Not Accelerating Wage Rate of Unemployment* (NAWRU), mentre il FMI con la componente di trend del tasso di disoccupazione ottenuta attraverso il filtro di Hodrick-Prescott. Il prodotto potenziale per l'intera economia viene quindi calcolato aggiungendo al PIL potenziale del settore privato il valore aggiunto effettivo della Pubblica amministrazione.

L'*output gap* è definito dal FMI e dall'OCSE come la differenza fra il PIL effettivamente realizzatosi e il PIL potenziale divisa per il PIL potenziale.

¹ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs: "Technical note: The Commission services' method for the cyclical adjustment of government budget balances", *European Economy* n. 60, 1995.

² Hodrick R.J. e E.C. Prescott: "Postwar U.S. business cycles: An empirical investigation", *Journal of Money, Credit and Banking* n. 29(1), 1997.

³ IMF: "Structural budget indicators for the major industrial countries", *World Economic Outlook*, October 1993.

⁴ Giorno C., P. Richardson, D. Roseveare and P. van den Noord: "Estimating potential output, output gaps and structural budget balances", Economics Department Working Papers n.152, 1995.

E' evidente quindi che i deficit strutturali calcolati dalla CE e quelli calcolati dal FMI e dall'OCSE non sono direttamente confrontabili: i primi rappresentano deficit aggiustati per il ciclo, mentre i secondi rappresentano deficit corrispondenti a un'economia di piena occupazione e con prezzi stabili. In particolare, i saldi (entrate-uscite) strutturali calcolati dalla CE saranno in generale minori rispetto a quelli delle altre due organizzazioni internazionali.

La seguente tabella mostra le stime dell'indebitamento della Pubblica amministrazione in percentuale del PIL, sia strutturale che non aggiustato, da parte di ciascuno degli organismi internazionali per gli anni 1996-1998:

Indebitamento in percentuale del PIL

Stime Commissione europea^a

	1996	1997	1998
Non aggiustato	-6,7	-3,2	-3,9
Strutturale	-6,4	-2,8	-3,8

Stime FMI^b

	1996	1997	1998
Non aggiustato	-6,7	-3,2	-3,0
Strutturale	-5,4	-1,7	-1,6

Stime OCSE^c

	1996	1997	1998
Non aggiustato	-6,7	-3,2	-3,8
Strutturale	-6,1	-2,4	-3,0

^a Aprile 1997. Le stime per il 1998 non includono la manovra prevista nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 1998-2000.

^b Ottobre 1997.

^c Giugno 1997. Le stime per il 1998 non includono la manovra prevista nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 1998-2000.

La seguente tabella mostra gli obiettivi ufficiali di finanza pubblica per gli anni 1997-2000 e i corrispondenti saldi strutturali coerenti con questi obiettivi e con le previsioni macroeconomiche contenute nella presente *Relazione Previsionale e Programmatica*. Il metodo per il calcolo dei saldi strutturali è identico a quello utilizzato dalla Commissione Europea. Tuttavia, la sensibilità del

saldo primario (in percentuale del PIL) rispetto alla crescita del PIL utilizzata per il calcolo dei saldi strutturali è ipotizzata in un intervallo compreso fra 0,20 e 0,50 per cento⁵:

Indebitamento in percentuale del PIL

	1997	1998	1999	2000
Obiettivo Governo	-3,0	-2,8	-2,4	-1,8
Saldo Strutturale (sensibilità=0,2)	-2,8	-2,6	-2,4	-2,0
Saldo Strutturale (sensibilità=0,5)	-2,4	-2,4	-2,4	-2,4
Per memoria: Output gap ^a	-1,1	-0,8	+0,1	+1,2

^a Il segno negativo (positivo) indica che l'economia si trova in una fase di ciclo negativo (positivo).

La tabella indica che nel 1997, a fronte di un preconsuntivo per l'indebitamento in percentuale del PIL pari a -3,0 per cento, il saldo strutturale può essere stimato in un intervallo compreso fra -2,8 e -2,4 per cento. Il motivo della differenza fra preconsuntivo e saldo strutturale risiede nella fase di ciclo negativo che ancora la nostra economia sta attraversando: una componente del deficit compresa fra 0,2 e 0,6 punti percentuali del PIL è quindi da ascrivere alla fase negativa dell'economia.

L'effetto del ciclo negativo si attenua nel 1998. All'obiettivo di indebitamento netto di -2,8 per cento del PIL corrisponde un saldo strutturale stimato fra -2,6 e -2,4 per cento. Nel 1999, il PIL si trova vicino al sentiero di *trend* cosicché obiettivo di finanza pubblica e saldo strutturale coincidono (-2,4 per cento). Infine, nel 2000 il PIL è previsto trovarsi in una fase di ciclo positivo: di conseguenza l'obiettivo di indebitamento netto (-1,8 per cento del PIL) risulta migliore della stima del saldo strutturale (compresa fra -2,4 e -2,0 per cento del PIL).

⁵ I valori 0,2 e 0,5 per cento rappresentano il limite inferiore e superiore delle stime di sensibilità presentate nel BOX precedente.

II. 7.1 L'azione sulla spesa

Le linee di
intervento

Il programma di contenimento della spesa si articola lungo tre direttrici fondamentali:

- l'avanzamento del processo di riforma dello stato sociale con interventi ad ampio raggio riguardanti il mercato del lavoro, l'ordinamento previdenziale e assistenziale e la sanità;
- l'ulteriore razionalizzazione dell'intervento pubblico coerente con le riforme già approvate, relative al bilancio dello Stato, al decentramento amministrativo e funzionale della spesa, allo snellimento delle procedure e in sintonia con la più elevata responsabilizzazione della dirigenza pubblica;
- il riordino dei finanziamenti alle aziende di servizio pubblico.

Per rafforzare l'azione di contenimento si procederà inoltre ad una riconsiderazione complessiva degli strumenti di controllo dei flussi di cassa introdotti nel 1997, nonché ad un maggior coinvolgimento degli enti decentrati di spesa anche in termini di realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, coerentemente con l'ampliamento dell'operatività degli enti stessi.

Circa un terzo dei risparmi derivano dagli interventi destinati a perfezionare il processo di riforma dello "stato sociale" nell'ottica di renderlo coerente con la nuova realtà demografica ma soprattutto "sostenibile" sul piano degli equilibri finanziari, a garanzia delle esigenze di equità e di sicurezza nel futuro.

Il ridisegno della
spesa sociale

Il ridisegno della spesa sociale riguarda tutte le componenti del sistema (sanitario, assistenziale, previdenziale) e prevede interventi calibrati in grado di ristabilire l'equilibrio tra le diverse prestazioni da assicurare alla collettività, e di stabilizzare la quota di spesa collettiva sul PIL sulla media del biennio 1996-97.

Nel settore della previdenza viene sancito il principio fondamentale della separazione fra assistenza e previdenza, affidando il finanziamento della prima alla fiscalità generale. A salvaguardia di una rapida attuazione della riforma si è provveduto ad inserire nella legge finanziaria accantonamenti di segno negativo, in misura pari a