

SOMMARIO E CONCLUSIONI

Gli obiettivi

Stabilità, Riforme, Sviluppo, Equità. La politica economica per la legislatura si fonda su questi quattro obiettivi, strettamente connessi tra di loro.

La *stabilità*, principio fondamentale della finanza pubblica e della costruzione europea, è garantita da un sentiero che raggiunge già nel 2003 un saldo strutturale di bilancio prossimo al pareggio, e prosegue il cammino nei tre anni successivi. Il rapporto tra debito e PIL scende sotto il 100 per cento nel 2004.

Le *riforme* - del fisco, della previdenza, del mercato lavoro, del mercato dei capitali e dei prodotti - insieme ad un rafforzamento delle politiche territoriali costituiscono il centro del programma di governo e consentono di elevare gradualmente, ma sensibilmente, la crescita potenziale ed effettiva, ponendo fine a un decennio di lenta crescita.

Uno *sviluppo* equo e vigoroso è obiettivo di fondo della politica economica, volta a perseguire benessere e un'evoluzione sostenibile della società, in un quadro di valori e principi condivisi.

L'*equità*, realizzata attraverso una revisione del sistema fiscale e del *welfare*, e attraverso il riequilibrio territoriale, non è soltanto un principio e obiettivo fondamentale, ma è anche ingrediente essenziale per la sostenibilità della crescita.

I quattro obiettivi della politica economica rappresentano un insieme fortemente integrato; nessuno di essi si sostiene senza gli altri. Ma per questo motivo è possibile conciliarli in un quadro coerente.

Logicamente, le riforme sospingono lo sviluppo, anche per questa via promuovono la stabilità finanziaria, rendono possibile l'equità senza declino. Per questo motivo, l'accordo con le parti sociali sulle riforme non è l'esito di un negoziato, ma è un vero "patto per l'Italia".

Le condizioni iniziali

Il disegno della politica economica per i prossimi anni muove da due condizioni iniziali. Il quadro economico internazionale e la situazione della finanza pubblica ereditata dal passato.

Il quadro macroeconomico globale, nel 2001 e nei primi mesi del 2002, ha risentito di fattori esterni che ne hanno compromesso la dinamica. Dopo il brusco rallentamento, la situazione è oggi caratterizzata da un forte miglioramento delle prospettive e rappresenta un contesto positivo per il disegno della politica economica del prossimo quadriennio. Le riforme, come è ovvio, sono più agevoli nelle fasi espansive del ciclo economico. Ma non per questo, anzi proprio per questo, vanno fatte.

Le condizioni della finanza pubblica ricevute dal passato, al contrario, rappresentano ancora un'eredità difficile da superare.

Il precedente governo - nel DPEF 2001-2004, presentato al Parlamento nel luglio 2000 - indicò che sulla base dei soli andamenti inerziali della finanza pubblica, l'Italia avrebbe rispettato gli obiettivi del programma di stabilità e sviluppo. In particolare, il pareggio del bilancio pubblico nell'anno 2003 sarebbe stato raggiunto automaticamente, senza la necessità di ulteriori manovre o interventi di correzione.

Nel mese di settembre del 2000, il Governo in carica lanciò un piano di aumento di spesa corrente e di sgravi fiscali, crescenti nel tempo e tali da impegnare soprattutto la successiva legislatura. In specie, nella "nota di aggiornamento" al DPEF, veniva confermata la convinzione che il solo andamento tendenziale del bilancio pubblico avrebbe condotto all'azzeramento del deficit come previsto dal programma di stabilità e che il "di più" ipotizzato di entrate avrebbe potuto essere automaticamente utilizzato per sgravi fiscali e aumenti di spesa.

La risposta nel 2001 e nel 2002.

Anticipando una prassi che poi sarebbe divenuta “*best practice*” europea, il Governo Berlusconi, all’inizio della nuova legislatura chiese alla Ragioneria Generale dello Stato una “*due diligence*” sui conti pubblici.

Alla metà di luglio del 2001, ne emerse un andamento tendenziale della finanza pubblica seriamente fuori linea, per ciò che riguardava gli obiettivi del bilancio 2001, e un andamento del deficit ben disopra di quanto configurato nel programma di stabilità concordato in Europa. Secondo nuove stime tendenziali, il rapporto indebitamento netto/PIL si sarebbe azzerato non prima del 2006.

Si vide pertanto che il processo di risanamento finanziario, che aveva consentito all’Italia di entrare nella moneta unica, si era dapprima fermato - sul finire del 1999 - e poi invertito - a partire dall’anno 2000. Il tutto, secondo le più ovvie previsioni della teoria economica del ciclo elettorale.

A riprova di questi andamenti, si collocano le più recenti revisioni dei dati prodotti dall’ISTAT sia per l’anno 2001 che per il 2000; dati che evidenziano in modo sempre più preciso la reale situazione della finanza pubblica nel 2000 e nel 2001.

Nel 2001, dunque, dopo gli eventi dell’ 11 settembre, il governo si è inoltre trovato a fronteggiare una situazione economica di straordinaria gravità.

La situazione è stata deliberatamente affrontata in modo ordinato: senza imporre una stretta di bilancio a un’economia improvvisamente fragile; promuovendo un ampio insieme di provvedimenti per avviare il mutamento strutturale dell’economia. Tra questi, il pacchetto del “100 giorni”, la legge finanziaria, le deleghe per realizzare le principali riforme. Nell’insieme 24 provvedimenti orientati allo sviluppo, all’equità, all’investimento, alle riforme.

La politica economica 2003-2006

Con questo Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, costruito a partire dal patto per l' Italia, il governo conferma e rafforza la linea di riforme strutturali, in linea con quanto deciso nei Consigli d'Europa di Lisbona e Barcellona.

Senza queste riforme, l'andamento tendenziale della nostra economia permarrebbe insoddisfacente.

Il tasso di crescita effettivo, così come quello potenziale, renderebbero problematico il raggiungimento degli obiettivi di occupazione e assai costoso il raggiungimento di una situazione vicina al pareggio per i conti pubblici.

La discesa del rapporto debito-Pil sarebbe troppo lenta, sino ad azzerarsi negli anni a venire.

Le misure proposte nel DPEF capovolgono questo quadro.

Le principali *riforme economiche* riguardano:

- il sistema fiscale - con un avvio della riforma dai redditi bassi e medi e un primo sostanziale sgravio per le imprese;
- il mercato del lavoro, l'inclusione sociale e le pari opportunità;
- il sistema previdenziale – con l'utilizzo di incentivi per il prolungamento dell'età lavorativa e la creazione del secondo pilastro della previdenza;
- la funzione pubblica – con la trasformazione dei ministeri in centri di responsabilità e l'introduzione del criterio dello “*zero budget*”;
- il finanziamento delle infrastrutture attraverso un più ampio ricorso al mercato;

Si avvia, inoltre, la politica di valorizzazione del patrimonio pubblico.

Le principali *riforme sociali e istituzionali* riguardano:

- amministrazione pubblica e formazione della legge finanziaria;
- scuola, università, beni culturali;
- salute e ambiente
- devoluzione;
- sicurezza, giustizia, difesa e rapporti internazionali

Progetti di grande rilevanza riguardano:

- infrastrutture
- trasporti
- Mezzogiorno
- politiche agricole
- sistema produttivo, privatizzazioni, liberalizzazioni
- innovazione tecnologica e telecomunicazioni.

Tutto l'insieme di azioni, riforme e progetti è mirato a una profonda modernizzazione del Paese.

Sul piano economico gli interventi assicurano:

- i) un innalzamento sensibile del tasso di crescita potenziale per la nostra economia, che sale gradualmente dal 2,25 per cento tendenziale al 2,8 per cento annuo, come effetto delle riforme strutturali;
- ii) un miglioramento del tasso di crescita effettivo, che sale al 2,9 per cento nel 2003 (contro il 2,7 per cento tendenziale) e si sostiene negli anni successivi, in modo da chiudere gradualmente l'*output gap*;
- iii) un miglioramento permanente di tutti gli indicatori del mercato del lavoro, con una discesa del tasso di disoccupazione dal 9,1 al 6,8 per cento nel periodo ed un aumento del tasso di occupazione dal 54,6 al 60 per cento;
- iv) un deciso miglioramento dei conti pubblici nel 2002 (-1,1 per cento di indebitamento rispetto al PIL) , in presenza di un tasso di crescita ancora debole nella media dell'anno (1,3 per cento) ma in ripresa dal secondo semestre;
- v) il raggiungimento di una posizione strutturale "vicina al pareggio" nel 2003 e di "pareggio o surplus" in tutti gli anni successivi, grazie a un consistente avanzo primario;

- vi) una discesa del rapporto debito-PIL in linea con gli impegni europei (meno di 100 per cento dal 2004);
- vii) una riduzione della pressione fiscale dal 42,3 al 39,8 per cento.

Il Documento che segue espone in dettaglio le diverse misure; ne valuta l'effetto sulla crescita; ne spiega la coerenza. La tabella riassume i principali elementi quantitativi.

QUADRO MACRO PROGRAMMATICO

	2002	2003	2004	2005	2006
PIL reale effettivo	1,3	2,9	2,9	3,0	3,0
PIL reale potenziale	2,3	2,4	2,5	2,7	2,8
inflazione programmata	1,7	1,4	1,3	1,2	1,2
occupazione	1,2	1,6	1,6	1,6	1,6
tasso disoccupazione	9,1	8,5	8,0	7,5	6,8
indebitamento netto (% PIL)	-1,1	-0,8	-0,3	0,1	0,2
indebitamento netto strutturale (% PIL)	-0,5	-0,4	-0,1	0,1	0,2
avanzo primario	4,7	5,1	5,5	5,8	5,7
debito P.A./PIL	108,5	104,5	99,8	97,1	94,4
Pressione fiscale	42,3	41,9	41,4	40,4	39,8

QUADRO MACRO TENDENZIALE

	2002	2003	2004	2005	2006
PIL reale effettivo	1,3	2,7	2,3	2,3	2,3
PIL reale potenziale	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25
prezzi al consumo	2,2	1,7	1,5	1,5	1,5
occupazione	1,2	1,5	1,2	1,2	1,2
tasso disoccupazione	9,1	8,6	8,3	8,2	8,0
indebitamento netto (% PIL)	-1,1	-1,6	-2,3	-1,5	-0,9
indebitamento netto strutturale (% PIL)	-0,5	-1,2	-1,9	-1,2	-0,6
avanzo primario	4,7	4,3	3,7	4,5	5,0
debito P.A./PIL	109,3	108,7	109,2	109,3	108,7
Pressione fiscale	42,3	42,1	42,0	42,1	42,1