

III - GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL 2003 E IL MEDIO PERIODO

Il quadro programmatico dell'economia italiana include gli effetti dell'azione di politica economica del Governo.

La riforma del fisco si propone di dotare l'Italia di un sistema europeo di tassazione. La riduzione del cuneo fiscale che grava sulle scelte di investimento e occupazione accresce il potenziale produttivo e stimola una più rapida accumulazione di capitale fisico, umano e tecnologico, creando così le condizioni per una crescita sostenuta ed equilibrata. Si tratta di una riforma che richiede un intervento strutturale, sul fronte della spesa pubblica, volto a creare spazi permanenti per una riduzione della pressione fiscale in condizioni di equilibrio finanziario.

La riforma del mercato del lavoro si propone di accrescere l'efficienza e la fluidità del mercato del lavoro italiano, introducendo nuove tipologie contrattuali, creando gli strumenti per una diffusione capillare dell'informazione sulle opportunità di lavoro, rafforzando i sistemi di formazione della forza lavoro e dotando il nostro paese di un sistema più adeguato di ammortizzatori sociali. Si favorisce in questo modo l'assorbimento della disoccupazione e l'incremento dei tassi di occupazione, contribuendo a colmare il grave divario che ancora ci separa dall'Europa e dagli obiettivi di Lisbona.

La riforma della previdenza è coerente con gli obiettivi europei stabiliti a Barcellona ("incentivi alla permanenza degli anziani nel mercato del lavoro" e "secondo pilastro"). Questa riforma affronta molti dei nodi che i precedenti interventi non avevano risolto. Con il passaggio del TFR futuro ai fondi pensione e a strutture analoghe, si pongono le basi per lo sviluppo della previdenza integrativa, volto a garantire le pensioni del futuro, anche in presenza di uno shock demografico senza precedenti storici. Con gli incentivi all'allungamento della vita lavorativa, si accelera il processo di transizione della riforma Dini e si affronta una delle debolezze strutturali dell'economia italiana: il basso tasso di occupazione nella fascia di popolazione compresa fra i 55 e i 64 anni, che nel nostro paese supera di poco il 28 per cento a fronte del 38,5 per cento in Europa e del 57,7 per cento negli Stati Uniti. L'aumento della vita media lavorativa è la risposta naturale, in un quadro di sostenibilità finanziaria, all'incremento della speranza di vita e ai fenomeni di invecchiamento della popolazione.

A queste riforme si aggiungono gli impegni a liberalizzare il mercato dei beni in un quadro europeo, a rilanciare i processi di privatizzazione, a valorizzare l'immenso

patrimonio pubblico e a dotare il paese di un sistema infrastrutturale adeguato alle esigenze del sistema economico. Le nuove società Patrimonio e Infrastrutture SPA forniranno un contributo di rilievo in questi campi, in una logica di mercato e di tutela dei beni pubblici.

III.1 Il quadro macroeconomico programmatico 2003-2006

Il quadro tendenziale di medio termine dell'economia italiana, descritto nel secondo capitolo, mostra che la crescita si colloca al 2,3 per cento, con l'esclusione del 2003, che riflette il forte rimbalzo derivante dalla ripresa congiunturale della fine dello scorso anno. Nonostante si tratti di un valore superiore a quello medio degli anni novanta, con un simile tasso di crescita la dinamica occupazionale e quella della produttività permarrebbero ancora insoddisfacenti.

Consapevole dei vincoli strutturali che gravano sull'economia italiana e ne condizionano le potenzialità di crescita, il Governo ha già avviato un processo di riforme volto ad incidere in maniera radicale sui meccanismi di sviluppo del sistema economico, così da innalzare in via permanente il sentiero di crescita potenziale dell'economia, su valori prossimi al 3 per cento (v. Riquadro "Crescita e Riforme Strutturali").

In presenza di un differenziale tuttora pronunciato fra *output* effettivo e *output* potenziale, la crescita effettiva dell'economia si collocherà su valori elevati e superiori a quelli potenziali. Il divario fra crescita effettiva e crescita potenziale si ridurrà progressivamente nel periodo, passando dallo 0,5 nel 2003 allo 0,2 nel 2006. E' previsto che l'*output gap* si annulli alla fine del periodo programmatico.

L'azione di Governo mira, da un lato, ad incrementare il tasso di attività, superando le numerose strozzature che tutt'ora permangono nel mercato del lavoro, e dall'altro, ad innalzare il livello di produttività, migliorando il grado di concorrenza sul mercato dei beni e dei servizi. Ne risulterà rafforzato il processo di accumulazione, migliorato il funzionamento dei mercati e della pubblica amministrazione; verranno favoriti l'efficienza del sistema paese, il riequilibrio territoriale e la coesione sociale. Queste politiche vengono descritte in maggiore dettaglio nel capitolo successivo.

La manovra di finanza pubblica sarà mirata a centrare questi obiettivi, nel pieno rispetto degli impegni europei. Il contenimento della spesa corrente primaria permetterà di liberare risorse produttive; la riduzione della pressione fiscale favorirà il rilancio dell'economia attraverso maggiori consumi, maggiori investimenti e maggiore occupazione, innescando un circolo virtuoso che coniugherà gli obiettivi di rigore con quelli di sviluppo.

Tav. 3.1 Conto economico delle risorse e degli impieghi a prezzi 1995
(variazioni percentuali)

	2003	2004	2005	2006
PIL ai prezzi di mercato	2,9	2,9	3,0	3,0
Importazioni di beni e servizi	8,8	8,1	8,1	8,0
TOTALE RISORSE	4,2	4,1	4,2	4,3
Consumi finali nazionali	2,4	2,5	2,5	2,5
- spesa delle famiglie residenti	2,9	3,1	3,1	3,1
- spesa della P. A. e I.S.P	0,5	0,4	0,3	0,3
Investimenti fissi lordi	4,0	5,0	5,1	5,2
- macchinari, attrezzature e vari	4,2	5,2	5,3	5,4
- costruzioni	3,7	4,6	4,7	4,8
DOMANDA FINALE	2,7	3,0	3,1	3,1
Variazione delle scorte e oggetti di valore (*)	0,2	0,0	0,1	0,1
IMPIEGHI (incluse le scorte)	2,9	3,0	3,1	3,1
Esportazioni di beni e servizi	8,6	7,6	7,6	7,6
TOTALE IMPIEGHI	4,2	4,1	4,2	4,3

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

I consumi delle famiglie beneficeranno della riduzione della pressione fiscale e del miglioramento del mercato del lavoro. La crescita della spesa è stimata intorno al 3 per cento nella media del periodo, circa mezzo punto percentuale in più rispetto agli andamenti tendenziali.

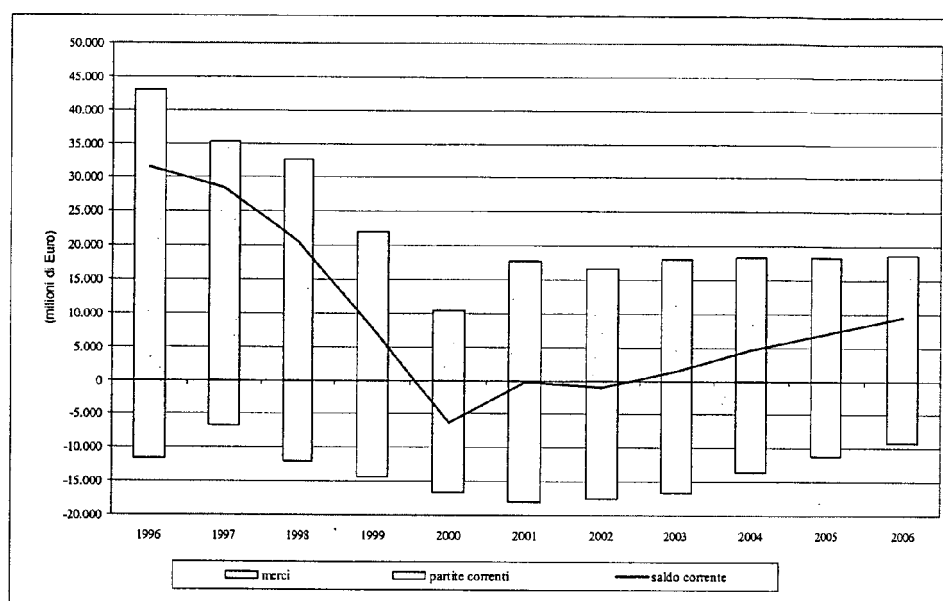
Gli investimenti, a riflesso delle migliorate prospettive di sviluppo e di redditività delle imprese, aumenteranno, nel 2003, del 4 per cento, per poi portarsi progressivamente su tassi di poco superiori al 5 per cento. Le politiche delle grandi opere infrastrutturali, l'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno sosterranno tale dinamica.

La forte dinamica delle importazioni, attivata dalla espansione della domanda interna, rifletterà anche la crescita delle esportazioni sostanzialmente allineata su

valori di poco inferiori a quelli del commercio mondiale. Ne risulterà un contributo estero netto leggermente positivo nel 2003 e nullo nel triennio successivo.

Il conto corrente della bilancia dei pagamenti migliorerà, quindi, in misura inferiore a quanto previsto nel quadro tendenziale. L'attivo è stimato pari allo 0,6 per cento del PIL alla fine del periodo di previsione.

Figura 3.1 - Conto corrente della bilancia dei pagamenti



Dal lato della produzione, il recupero di produttività, connesso all'attuazione delle riforme varate dal Governo, darà alla crescita del valore aggiunto un forte impulso, in particolare nel settore delle costruzioni e in quello dell'industria in senso stretto. Tuttavia, sarà il settore dei servizi privati a dare il maggiore apporto allo sviluppo, crescendo nella media del periodo intorno al 3,8 per cento.

Nonostante le politiche orientate al contenimento dell'occupazione nel pubblico impiego, l'aumento delle unità di lavoro complessive sarà dell'ordine dell'1,6 per cento medio annuo nel periodo, circa tre decimi superiore alla crescita che si avrebbe in assenza di interventi.

Pur in presenza della sostenuta espansione delle forze di lavoro, il tasso di disoccupazione si ridurrà, nel 2006, al 6,8 per cento e il tasso di occupazione salirà, viceversa, al 60 per cento, raggiungendo l'obiettivo posto in sede europea.

Tav 3.2 Quadro Programmatico: indicatori macroeconomici di medio termine.
(variazioni percentuali)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIL reale	1.8	1.3	2.9	2.9	3.0	3.0
deflatore consumi	2.9	2.4	1.9	1.8	1.7	1.7
deflatore PIL	2.6	2.6	1.8	1.8	1.8	1.8
PIL nominale	4.4	4.0	4.8	4.8	4.8	4.8
inflazione programmata	1.7	1.7	1.4	1.3	1.2	1.2
costo lavoro	2.8	2.8	2.7	2.4	2.4	2.4
prodotto per unità val.agg.	0.5	0.2	1.4	1.4	1.4	1.4
CLUP (misurato su PIL)	2.6	2.7	1.4	1.0	1.0	1.0
occupazione	1.6	1.2	1.6	1.6	1.6	1.6
Tasso disoccupazione	9.5	9.1	8.5	8.0	7.5	6.8
Tasso di occupazione (15-64)	54.6	55.5	56.6	57.7	58.8	60.0
deflatore importazioni	1.6	0.2	1.2	1.5	1.5	1.5
commercio internazionale	0.0	2.5	9.5	7.7	7.7	7.7
saldo corrente bilancia pag/PIL	0.0	-0.1	0.1	0.3	0.5	0.6
esportazioni nette *	0.2	-0.3	0.1	0.0	0.0	0.0
scorte *	0.0	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1
domanda nazionale *	1.6	1.5	2.6	2.9	2.9	3.0

* contributi alla crescita del PIL

In questo contesto, i salari sono previsti crescere nel rispetto delle regole della politica dei redditi. In linea con le previsioni di moderazione dei prezzi internazionali e scontando gli effetti della progressiva liberalizzazione dei mercati. Si prospetta quindi una discesa progressiva dell'inflazione verso i livelli prevalenti nei paesi più virtuosi dell'area dell'euro. Il Governo ritiene di porre come obiettivi di inflazione programmata tassi annui calanti dall'1,4 per cento nel 2003 all'1,3 nel 2004 e stabili nel biennio successivo all'1,2 per cento.

CRESCITA E RIFORME STRUTTURALI

Nel 2000, il Consiglio Europeo di Lisbona ha posto quale obiettivo strategico delle politiche economiche dell'Unione Europea la trasformazione dell'Europa nell'economia più competitiva e più dinamica del mondo. Alla luce di questo obiettivo, il DPEF per gli anni 2002-2006 tracciava un ambizioso programma di riforme (per il mercato dei prodotti, del lavoro e per le infrastrutture) finalizzato ad accrescere il potenziale di crescita dell'economia italiana e il suo contenuto occupazionale.

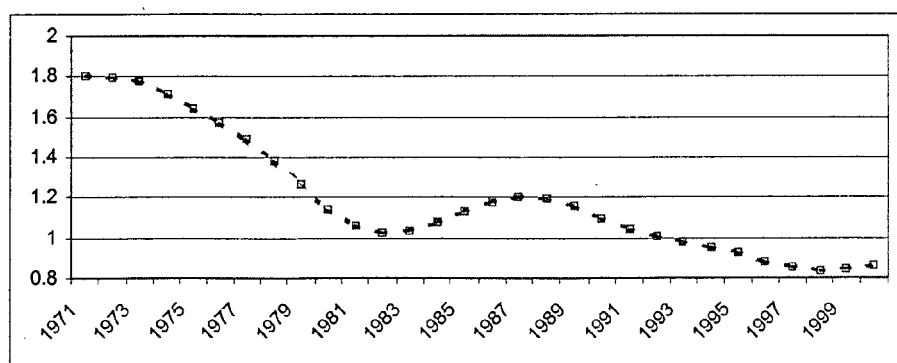
Di recente, gli economisti delle principali organizzazioni internazionali – in

particolare OCSE e FMI – hanno fornito supporto empirico alla tesi secondo cui – *ceteris paribus* – il grado di rigidità e di regolamentazione dei vari mercati è correlato negativamente alla crescita economica di un paese. Inoltre, si è anche riscontrato che un certo lasso di tempo è necessario affinché le riforme siano percepite come permanenti e abbiano un impatto sulla performance economica.

Le riforme possono incidere o sull'accumulazione dei fattori produttivi o sulla produttività dei fattori stessi. La variabile generalmente utilizzata per misurare la performance economica è la produttività totale dei fattori produttivi. Più precisamente, il tasso di crescita di tale produttività (d'ora in poi TFP, acronimo inglese di Total Factor Productivity) misura il divario tra la crescita del prodotto e la crescita degli input utilizzati nella produzione. La cosiddetta "contabilità della crescita" mostra che la crescita della TFP è uno dei fattori che spiega il tasso di sviluppo economico.

Utilizzando fonti ufficiali e metodologie standard, si è calcolata la serie del tasso di crescita della TFP, depurata della componente ciclica, per il settore privato dell'economia italiana nel periodo 1971-2000 (cfr. Figura 1). Le nostre elaborazioni, in sostanziale conformità con quelle presentate da altre istituzioni, evidenziano una riduzione di circa un punto percentuale nella crescita della TFP sull'arco dei trent'anni. Si tratta in effetti di un dimezzamento, anche se è da sottolineare il fatto che negli ultimi anni il tasso si stabilizza prima e mostra poi una tendenza alla ripresa.

Figura 1. La produttività in Italia: tassi di crescita
(dati di trend – Periodo 1971-2000)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

La relazione tra riforme strutturali e crescita della TFP è multifforme. Per misurare, sia pur in modo indiretto, l'entità dei processi di riforma, si è fatto qui ricorso alla dinamica temporale di alcuni indicatori strutturali, ciascuno dei quali è in grado di approssimare l'evoluzione in atto nelle istituzioni e nella struttura di particolari mercati. Questi indicatori sono stati poi utilizzati per valutare il loro impatto sulla performance economica misurata in termini di TFP.

Ci affidiamo anzi tutto ad una misura del grado di rigidità del mercato del lavoro. L'indicatore prescelto è il cosiddetto NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment), il tasso di disoccupazione compatibile con un'inflazione non crescente. Un mercato del lavoro rigido genera disincentivi all'ingresso di nuove imprese nel mercato e all'innovazione tecnologica e scoraggia la mobilità dei fattori verso i settori più dinamici. Gli interventi di riforma per accrescere la flessibilità del mercato del lavoro si tradurrebbero in una riduzione del NAIRU, generando effetti positivi sulla produttività del settore privato dell'economia.

Si è, inoltre, voluto esaminare se le politiche economiche volte ad accrescere la dotazione di infrastrutture produttive a livello nazionale possano accrescere la produttività delle imprese. E' noto che le politiche di aggiustamento fiscale dello scorso decennio troppo spesso si sono tradotte in riduzione della spesa per investimenti piuttosto che di quella corrente. Eppure, la dotazione infrastrutturale dovrebbe fornire importanti indicazioni, ancorché parziali, sul business environment nel quale imprese ed individui si trovano ad operare. A tale scopo viene dunque utilizzato il tasso di variazione dello stock di capitale pubblico espresso a prezzi costanti, ponendolo in relazione con la crescita della TFP.

Infine, si è utilizzata una misura del mark-up, ossia del margine tra prezzo e costi unitari, per catturare le condizioni concorrenziali del mercato dei beni e, indirettamente, il grado di regolamentazione che ostacola i meccanismi di mercato e la concorrenza. L'ipotesi da verificare è che si osservi una relazione negativa tra l'andamento tendenziale del mark-up e quello della TFP.

L'evidenza empirica è riassunta nelle figure 2-4. L'ispezione grafica del diagramma e la linea di interpolazione suggeriscono l'esistenza di una relazione negativa tra la crescita della TFP e il NAIRU (cfr. Figura 2). Poiché valori elevati del NAIRU dovrebbero associarsi alla presenza di vischiosità e inefficienza nel funzionamento del mercato del lavoro, interventi di riforma miranti a ridurre il NAIRU dovrebbero in questa ottica indurre incrementi di produttività.

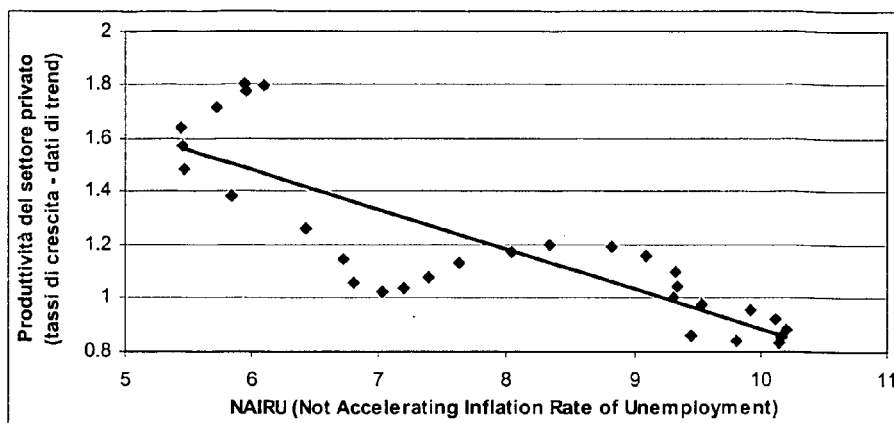
Analogamente, un incremento delle risorse destinate alle infrastrutture dovrebbe accompagnarsi – ceteris paribus – ad incrementi della TFP (cfr. Figura 3). Probabilmente, l'entità dell'effetto stimato, misurato dall'inclinazione della retta di regressione, potrebbe risultare ancor maggiore ove si considerasse, in luogo dell'intero stock di capitale pubblico, le sole infrastrutture di trasporto e le reti tecnologiche.

Infine, si riscontra una relazione negativa tra crescita della TFP e crescita del mark-up. Pertanto, le politiche di liberalizzazione del mercato dei beni, rimuovendo gli ostacoli alla concorrenza e ai meccanismi di mercato e traducendosi in mark-up più contenuti delle imprese, darebbero impulso alla crescita della produttività (cfr. Figura 4).

Le semplici tecniche di raffronto impiegate hanno evidenziato l'esistenza di una relazione positiva tra l'adozione di interventi riformatori nei vari mercati e l'andamento della produttività. Le risultanze grafiche presentate fanno riferimento a correlazioni tra indicatori e produttività che sono parziali e contemporanee. Tuttavia, l'evidenza presentata risulta corroborata anche da una semplice analisi statistica. Quest'ultima ha consentito, tra l'altro, di identificare l'esistenza di ritardi temporali tra il momento di attuazione delle riforme e il loro impatto sulla produttività.

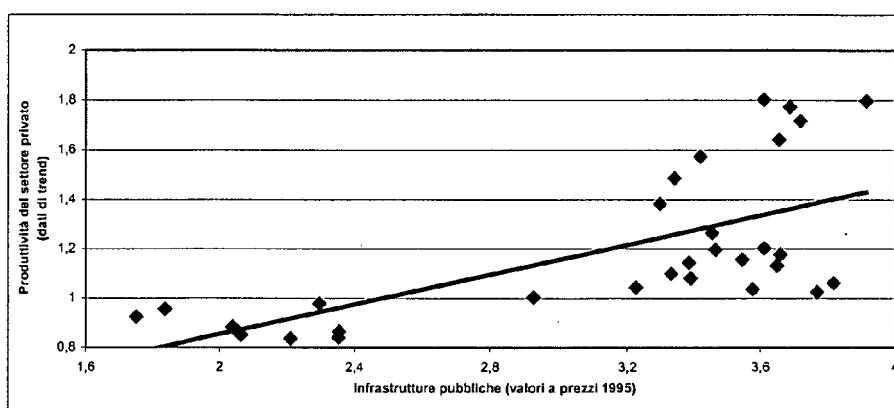
In sintesi, uno sforzo di riforma che comporti modifiche strutturali nel funzionamento del mercato del lavoro, nelle dotazioni di infrastrutture e nel livello di concorrenzialità del mercato dei beni è in grado di indurre un aumento permanente e sostenuto della produttività totale e di riflesso della crescita potenziale dell'economia.

Figura 2. Produttività del settore privato e NAIRU
(Valori percentuali – Periodo 1971-2000)



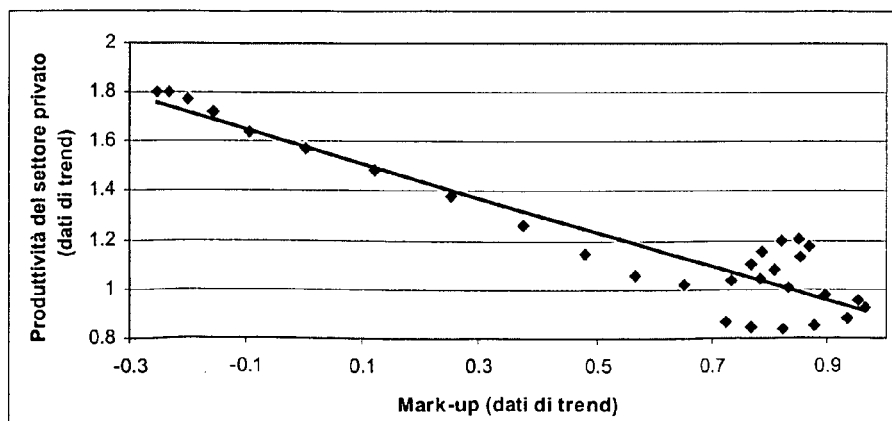
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Figura 3. Produttività del settore privato e infrastrutture pubbliche
(Tassi di crescita percentuali - Periodo 1971-2000)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Figura 4. Produttività del settore privato e mark-up
(Tassi di crescita percentuali – Periodo 1971-2000)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

A livello territoriale, il proseguimento e l'intensificazione dell'azione del Governo a favore del Mezzogiorno permetteranno di conseguire l'obiettivo di una crescita in questa area, stabilmente al di sopra di quella media europea. Già dal 2003 gli effetti congiunti di miglioramenti del contesto e della modernizzazione amministrativa, assieme all'impatto diretto dei crescenti investimenti pubblici, potranno consentire di raggiungere una crescita attorno al 3 per cento. Negli anni successivi ci si muoverà verso un obiettivo superiore al 4 per cento (cfr. fig.3.2). Nel complesso del periodo 2003-06 il contributo alla crescita del PIL proveniente dalla componente investimenti sarà superiore al 2 per cento medio annuo.

INVESTIMENTI E CRESCITA

Nel Programma comunitario per il Mezzogiorno vengono identificati due effetti attribuibili all'accelerazione degli investimenti pubblici: quelli diretti, "di cantiere", che riguardano l'aumento di prodotto imputabile alla maggiore domanda di beni e servizi, e che sono quindi destinati a esaurirsi in concomitanza con la chiusura dei lavori; gli effetti indiretti, dovuti all'impatto degli investimenti pubblici sulla produttività dei fattori e sulle aspettative degli operatori che, attraverso la generazione di esternalità positive, promuovono il processo di accumulazione e la competitività delle imprese private.

Gli effetti diretti possono essere valutati sulla base della Tavola input-output italiana (l'ultima disponibile è del 1992). Considerando la dipendenza del Mezzogiorno dal resto del paese per l'approvvigionamento di input produttivi e beni capitali - quest'ultima pure in calo, secondo studi recenti, - tale metodo può portare a sovrastimare l'attivazione di produzione e valore aggiunto interna al Mezzogiorno. Si possono quindi utilizzare tavole regionalizzate che, pur basandosi solo in parte su rilevazione dirette dei flussi, stimano l'entità delle relazioni interregionali.

La simulazione effettuata sulla base della matrice italiana indica che l'incremento di 1 euro di investimenti pubblici produce un incremento del valore aggiunto pari a 88 centesimi di euro. Se consideriamo la matrice regionalizzata, che tiene conto del fatto che parte di questi effetti si disperdono verso il Centro-Nord, il moltiplicatore è più ridotto, e quindi pari a 0,66¹. In termini assoluti, ove si faccia riferimento alla dimensione effettiva dei fenomeni, un incremento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno simile a quella che avrebbe avuto luogo nel 2001 (attorno al 16 per cento) produrrebbe, utilizzando la matrice italiana, un incremento del prodotto pari a oltre lo 0,5 per cento del Pil del Sud; se utilizzassimo la matrice regionale, l'incremento sarebbe inferiore a quel valore.

Ma gli effetti di attivazione diretti degli investimenti pubblici sulle branche produttive rappresentano solo il più immediato canale di azione della spesa pubblica, e non il più duraturo. Gli effetti di lungo periodo derivano principalmente dall'attivazione di processi di modifica del contesto e delle aspettative degli operatori. In particolare, qualità e concentrazione degli investimenti possono innescare un processo di crescita che agisce tramite l'impatto sulla produttività dei fattori, e quindi sul processo di accumulazione.

La stima degli effetti indiretti di un aumento degli investimenti pubblici utilizza lo schema di coerenza econometrico messo a punto dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo per descrivere e valutare quantitativamente i meccanismi di sviluppo endogeno che l'azione programmatica intende attivare. Con riguardo al Programma Comunitario, esteso fino al 2008, la simulazione effettuata suggerisce che le risorse aggiuntive destinate al Mezzogiorno possano produrre un incremento cumulato del Pil, nel periodo considerato, attorno ai 15 punti percentuali rispetto a uno scenario di base senza tali investimenti.

¹ I dati sono tratti dal modello multiregionale Input-Output dell'Istituto per la Programmazione Economica delle Toscana (IRPET)

Il raggiungimento di questi risultati è subordinato all'attuazione degli obiettivi quantitativi e qualitativi del progetto Mezzogiorno (cfr. cap. IV) che saranno oggetto della Legge Finanziaria e di altri interventi.

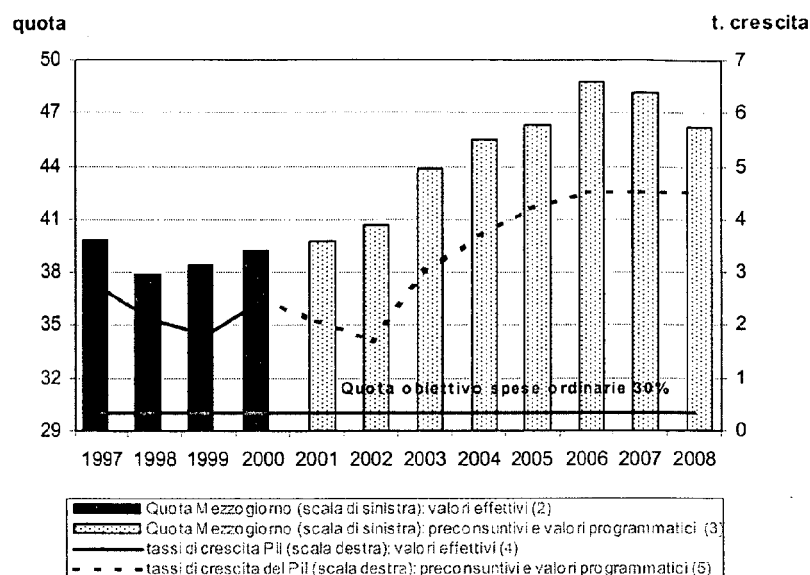
Dal punto di vista della quantità di risorse finanziarie pubbliche, tre sono le condizioni:

- date le quote di stanziamenti della tabella F della vigente Legge Finanziaria, alimentazione delle risorse nazionali aggiuntive per investimenti pubblici e incentivi espressamente destinate alle aree sottoutilizzate (per l'85 per cento Mezzogiorno) per un importo almeno pari, in rapporto al PIL, a quello medio degli ultimi anni e flusso di nuove risorse di cofinanziamento nazionale coerente con il profilo programmatico di spesa dei fondi comunitari;
- pieno utilizzo di tutte le risorse aggiuntive;
- destinazione al Mezzogiorno, in termini sia di competenza che di cassa, del 30 per cento di tutte le risorse ordinarie in conto capitale, con riguardo sia ai settori della pubblica amministrazione sia agli enti esterni appartenenti alla componente allargata del settore pubblico.

Tali requisiti finanziari sono riassunti in un quadro programmatico finanziario che, secondo l'impegno di addizionalità (riferito alla spesa connessa allo sviluppo del settore pubblico allargato) assunto con l'Unione europea per poterne ricevere i fondi, garantisce al Mezzogiorno il 45 per cento della spesa pubblica totale (ordinaria e aggiuntiva) in conto capitale (fig. 3.2), e assicura il profilo programmatico di crescita della spesa indicato nella fig. 3.3.

Il quadro verrà dettagliato e precisato, sia per la pubblica amministrazione che per il settore pubblico allargato, nel V Rapporto sulle politiche di sviluppo predisposto per il Parlamento.

Figura 3.2 Mezzogiorno: quota programmatica della spesa in conto capitale¹ della Pubblica Amministrazione e crescita del PIL (valori percentuali)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS)

1 Flussi di erogazione.

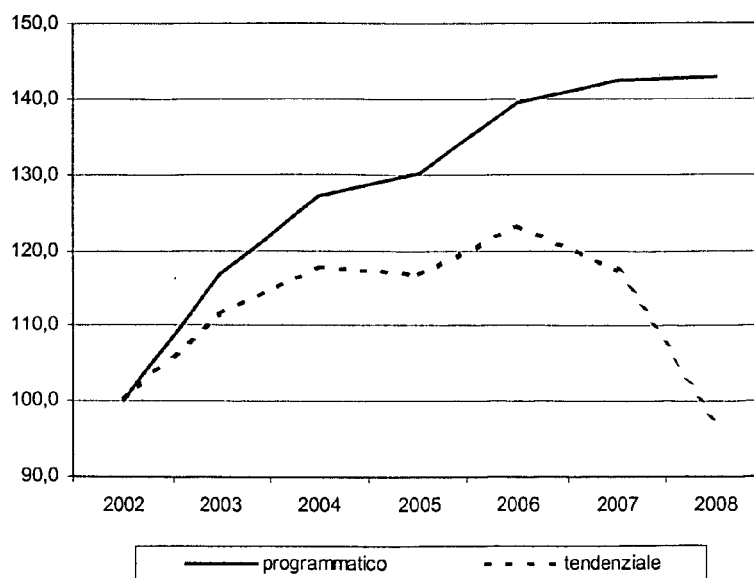
2 Stime su valori Banca dati conti pubblici territoriali.

3 Valori resi coerenti con la serie storica

4 Per il 1996-1999 consuntivo Istat.

5 2000-2001 aggiornamento Rpp 2002; 2002-2008 valori programmatici; DPEF 2003-2006.

Figura 3.3 Mezzogiorno: spesa in conto capitale programmatica e tendenziale (prezzi correnti, 2002=100)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS)

Ai requisiti finanziari si aggiunge, sul piano qualitativo, l'assunzione di provvedimenti in merito alla riprogrammazione degli interventi e del sistema di incentivi, alla piena efficacia dei programmi, all'accelerazione della modernizzazione amministrativa, all'efficienza ed efficacia degli incentivi, secondo gli indirizzi specificati nel cap. IV.

III. 2. Il quadro di finanza pubblica 2003-2006.

Il quadro programmatico di finanza pubblica, per gli anni 2003-2006, è stato costruito partendo da un anno base che ha evidenziato nel suo profilo evolutivo un andamento diverso da quello previsto nella passata legislatura, ma ricondotto, attraverso l'adozione di una rigorosa gestione di bilancio, entro livelli compatibili con il percorso del risanamento della finanza pubblica.

Gli obiettivi finanziari per il quadriennio vengono ricollocati tenendo conto dell'impatto delle riforme e delle misure che il Governo intende intraprendere per riportare l'evoluzione dell'indebitamento, in termini strutturali, in linea con gli impegni assunti in sede europea.

Per l'anno 2003, l'obiettivo dell'indebitamento è fissato allo 0,8 per cento del PIL, con un recupero rispetto all'evoluzione tendenziale di otto decimi di punto. L'indebitamento strutturale, ovvero corretto per gli effetti ciclici, si colloca a sua volta allo 0,4 per cento, nell'ipotesi che per il 2003 la crescita potenziale sia pari al 2,4 per cento. Questo valore è "vicino al pareggio di bilancio". Prosegue quindi il processo del risanamento finanziario.

Una componente essenziale del programma di riforme volto ad incrementare in via permanente la crescita dell'economia è la riforma fiscale, che comporta una graduale riduzione del carico tributario, nel duplice intento di conseguire maggiore equità con maggiori sgravi per i redditi medio bassi e maggiore efficienza con il ridisegno delle basi imponibili e la riduzione delle aliquote.

La riforma, secondo il disegno modulare previsto nella legge delega, sarà avviata fin dal 2003, contestualmente ad un complesso di interventi volti a contenere la spesa corrente. Per quanto riguarda l'IRPEF, per il prossimo anno, si prevede l'avvio di un primo modulo di riforma, finalizzato ad una riduzione fiscale, a favore dei redditi medio bassi, per un importo pari a 5,5 miliardi di euro.

Per quanto riguarda l'imposta sulle società, la scelta è nel senso di un avvio della riforma, con una riduzione dell'aliquota dell'attuale IRPEG di due punti percentuali.

Per quanto riguarda l'IRAP, si prevede un graduale avvio del processo di riforma iniziando dalla riduzione nella base imponibile della componente delle retribuzioni pari a 500 milioni di euro. Alle imprese minori si applicherà un regime di radicale semplificazione fiscale e contabile completato dall'avvio del previsto sistema di concordati triennali.

Negli anni successivi si prevede una graduale estensione del beneficio fiscale alle fasce di reddito via via più elevate, impiegando le risorse che si renderanno di anno in anno disponibili attraverso una rigorosa gestione della politica di bilancio.

Per ricondurre i conti pubblici entro gli obiettivi fissati, il Governo intende approntare interventi correttivi rispetto agli andamenti tendenziali e allo stesso tempo liberare risorse finanziarie per incrementare gli investimenti.

Il Governo, salvaguardando il rispetto dei fondamentali principi universalistici e solidaristici del Servizio Sanitario Nazionale, intende poi rafforzare il sistema delle prestazioni sanitarie socio-assistenziali, arricchendolo con l'introduzione, in via sperimentale, di strumenti assimilabili alle mutue che, nella storia del nostro paese, hanno prodotto effetti straordinari di efficienza e sicurezza, a beneficio dei cittadini. Allo stesso tempo, per un più efficace controllo della spesa farmaceutica è prevista anche la adozione di un nuovo "prontuario".

Nel settore del pubblico impiego, il Governo si propone di rafforzare, nell'ambito delle politiche di programmazione delle assunzioni, i modelli flessibili di accesso alla pubblica amministrazione, quali *part-time*, telelavoro e lavoro interinale. Inoltre, nel quadro della riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni e della più ampia applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, verranno risolti i problemi conseguenti alle eccedenze e all'applicazione degli istituti di mobilità. Secondo quanto previsto dalla legge di riforma, sarà incentivata la mobilità della dirigenza pubblica da e verso il settore privato, tra pubbliche amministrazioni e all'interno delle amministrazioni di appartenenza.

Nel comparto della spesa per beni e servizi le misure di razionalizzazione mirano a conseguire un ulteriore risparmio attraverso il rafforzamento del ruolo della Consip come centrale di acquisto e la definizione di uno *standard* di consumo per categoria merceologica e tipologia dell'ente, attraverso l'estensione del monitoraggio dalla variabile "prezzo" alla variabile "quantità".

La riforma dell'attività di Governo si basa sulla qualificazione dei singoli ministeri come centri di bilancio, con conseguenti effetti di autonomia, responsabilità e flessibilità. Parallelamente, viene centralizzato e potenziato il meccanismo di acquisti di beni e servizi tramite Consip. Il disegno di gare d'aste su scala nazionale produce effetti sostanziali e progressivi di risparmio, efficienza e trasparenza. L'insieme di questi interventi consente una pianificazione dei trasferimenti ai Ministeri capace di combinare economie di bilancio con incrementi di efficienza nell'esercizio delle funzioni.

Per gli anni successivi l'obiettivo dell'indebitamento viene fissato ad un livello in progressiva riduzione fino a raggiungere il pareggio. Anche il disavanzo corretto per gli effetti del ciclo evidenzia una tendenza discendente, seppur relativamente più contenuta. Alla fine del periodo di programmazione il disavanzo nominale e quello strutturale convergono, a riflesso dell'azzeramento sostanziale dell'*output gap*.

Il rapporto fra debito e PIL evidenzia una forte diminuzione, in contrasto con il quadro tendenziale caratterizzato da una sostanziale stabilità di tale indicatore. Già a partire dal 2004 tale rapporto si colloca al di sotto del 100 per cento, per proseguire la sua discesa negli anni successivi e attestarsi al 94,4 per cento nel 2006.

Tav.3.3 Quadro programmatico di Finanza Pubblica Conto delle amministrazioni pubbliche
(miliardi euro)

	2003	2004	2005	2006
Saldo corrente	29,3	37,5	39,6	47,4
<i>(in % PIL)</i>	2,2	2,7	2,7	3,1
Avanzo primario	67,6	76,4	84,0	86,9
<i>(in % PIL)</i>	5,1	5,5	5,8	5,7
Interessi	78,4	80,9	82,5	84,2
<i>(in % PIL)</i>	5,9	5,8	5,7	5,5
Indebitamento netto	-10,8	-4,5	1,5	2,7
<i>(in % PIL)</i>	-0,8	-0,3	0,1	0,2
Indebitamento netto strutturale <i>(in % PIL)</i>	-0,4	-0,1	0,1	0,2
Pressione fiscale	41,9	41,4	40,4	39,8
Debito/PIL	104,5	99,8	97,1	94,4
PIL	1325,4	1389,6	1456,7	1527,2

BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO 2003-2005 (Al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA) (in miliardi di euro)							
	Consuntivo 2001	LB 2002	Assestato 2002	2003	2004	2005	Tassi di variazione medi
Entrate Tributarie	332,6	340,2	340,2	351,5	361,5	367,5	1,5
<i>In % sul PIL</i>	27,3	26,9	26,9	26,5	26,0	25,2	
Altre Entrate	44,2	29,0	29,3	30,0	31,0	32,0	2,2
<i>In % sul PIL</i>	3,6	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	
ENTRATE FINALI	376,8	369,2	369,5	381,5	392,5	399,5	1,6
<i>In % sul PIL</i>	31,0	29,2	29,2	28,8	28,2	27,4	
Spese correnti netto interessi	265,7	276,8	278,5	287,0	289,0	291,0	0,5
<i>In % sul PIL</i>	21,8	21,9	22,0	21,7	20,8	20,0	
Interessi	78,2	76,5	76,5	78,0	80,5	82,0	1,7
<i>In % sul PIL</i>	6,4	6,0	6,0	5,9	5,8	5,6	
Spese in conto capitale	49,6	48,6	50,7	52,5	54,0	55,0	1,6
<i>In % sul PIL</i>	4,1	3,8	4,0	4,0	3,9	3,8	
SPESE FINALI	393,5	401,9	405,7	417,5	423,5	428,0	0,8
<i>In % sul PIL</i>	32,3	31,8	32,1	31,5	30,5	29,4	
RISPARMIO PUBBLICO	29,7	9,6	8,2	9,6	15,9	23,2	
<i>In % sul PIL</i>	2,4	0,8	0,6	0,7	1,1	1,6	
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-16,7	-32,7	-36,2	-36,0	-31,0	-28,5	
<i>In % sul PIL</i>	-1,4	-2,6	-2,9	-2,7	-2,2	-2,0	
AVANZO PRIMARIO	61,6	43,8	40,3	42,0	49,5	53,5	
<i>In % sul PIL</i>	5,1	3,5	3,2	3,2	3,6	3,7	
SALDO DI BILANCIO							
ESCLUSE LE PARTITE FINANZIARIE	-11,2	-27,4	-30,7	-29,0	-23,3	-20,3	
<i>In % sul PIL</i>	-0,9	-2,2	-2,4	-2,2	-1,7	-1,4	
PIL ai prezzi di mercato	1.216,6	1.265,1	1.265,1	1.325,4	1.389,6	1.456,7	