

CAPITOLO IV

L'ANDAMENTO PROGRAMMATICO DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA PUBBLICA ITALIANA

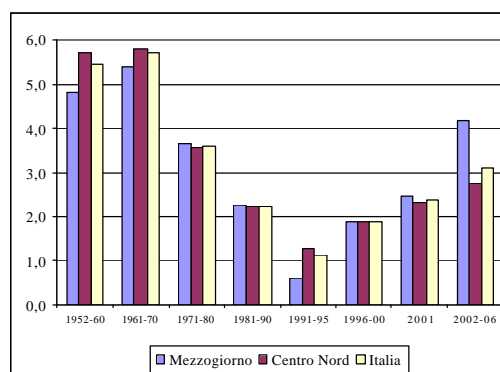
IV.1 L'andamento programmatico dell'economia italiana al 2006

Il quadro programmatico per l'economia italiana qui presentato include l'impatto del programma di politica economica descritto nel precedente capitolo ed è stato definito con l'uso del modello econometrico ITEM (Italian Treasury Econometric Model) del Ministero del Tesoro.

E' obiettivo del governo riallineare lo sviluppo alle reali potenzialità del paese, ricreando le condizioni per un processo sostenuto di crescita.

Il nostro paese, dal dopoguerra, ha registrato tassi di aumento del PIL in progressivo rallentamento: molto elevati fino agli anni settanta, di poco superiori al 2 per cento negli anni ottanta e prossimi all'1,5 nel decennio successivo.

Figura. Tassi di crescita del PIL



Si impone la necessità, anche in considerazione della sempre più stretta integrazione europea, di dare un rinnovato impulso alla crescita soprattutto nelle aree dove risultano maggiori i divari di reddito dal resto di Italia e di Europa.

Le azioni di politica economica, descritte nel capitolo precedente, volte a ridurre la pressione fiscale, a favorire gli investimenti, ad aumentare la dotazione infrastrutturale, a ridurre l'area di irregolarità del lavoro, a modernizzare la pubblica amministrazione e migliorare la formazione del capitale umano, a riformare il funzionamento dei mercati, vanno in questa direzione. Per essere pienamente efficaci è indispensabile che tali misure vengano attuate nel pieno rispetto delle compatibilità macroeconomiche e degli impegni contratti dal paese nei confronti dei nostri *partners* europei.

La manovra di finanza pubblica prevista per gli anni 2002-06 si propone di avviare un circolo virtuoso. La compressione della spesa corrente finanziaria la riduzione della pressione fiscale, con un effetto incentivante sull'offerta di fattori produttivi. La dinamica più sostenuta della crescita si rifletterà a sua volta positivamente sui conti pubblici. Tali andamenti, assieme al calo della spesa per interessi indotta da una dinamica discendente dello *stock* di debito, permetteranno di conseguire l'obiettivo di pareggio di bilancio nel 2003, in linea con gli impegni assunti nel Programma di stabilità dello scorso dicembre.

La spinta propulsiva che deriverà dalle politiche del governo consentirà di conseguire un tasso di crescita del PIL costantemente superiore al 3 per cento nel quinquennio 2002-06. Già nell'anno in corso si potrà registrare un effetto positivo, seppur lieve, sulla crescita, che salirà dal 2,3 al 2,4 per cento.

La maggiore crescita rispetto al quadro tendenziale si valuta, quindi, in circa un punto percentuale medio annuo.

Gli investimenti cresceranno a tassi medi annui doppi rispetto a quelli previsti in assenza di politiche: scontano, infatti, gli interventi sulla detassazione degli utili reinvestiti, in particolare nel biennio 2002-03, lo stimolo proveniente dalle "grandi opere", la piena efficacia degli interventi previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-06 nel Mezzogiorno.

Anche la spesa delle famiglie sosterrà la crescita in misura più rilevante rispetto al quadro tendenziale: il tasso medio annuo di aumento dei consumi è stimato pari al 3 per cento, circa 0,7 punti oltre quello previsto a legislazione vigente. La riduzione della pressione fiscale e il favorevole andamento del mercato del lavoro faciliteranno tali andamenti.

Il contributo del settore estero allo sviluppo del paese risulterà negativo nel prossimo biennio, in connessione con la massima espansione attesa della domanda interna, per poi divenire lievemente positivo negli anni successivi.

Dal lato dell'offerta, sarà soprattutto il settore dei servizi privati a trainare lo sviluppo, con tassi di crescita superiori al 3,5 per cento; anche le costruzioni daranno un apporto rilevante, legato alle politiche sopra descritte.

Un impianto di politica economica volto a coniugare, attraverso riforme incisive sul mercato dei beni e su quello del lavoro, una maggiore crescita della produttività ed un più alto tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa si rifletterà favorevolmente sull'andamento dell'occupazione che nelle previsioni si espanderà ad un tasso significativamente più elevato rispetto all'andamento tendenziale. L'aumento delle unità di lavoro sarà dell'ordine dell'1,5-1,6 per cento medio annuo nel periodo.

Pur a fronte di una evoluzione più dinamica delle forze di lavoro, il tasso di disoccupazione nel quadro programmatico scenderà nel 2006 al 7 per cento (8,7 nel quadro tendenziale) e il tasso di occupazione salirà, viceversa, al 59,6 per cento avvicinandosi sostanzialmente all'obiettivo posto in sede europea del 60 per cento.

Date le esogene internazionali descritte nel primo capitolo relativamente ai prezzi, che resterebbero moderati nell'arco previsivo, assunti gli effetti derivanti dall'attuazione delle riforme dei mercati, ipotizzando uno sviluppo salariale in linea con il miglioramento della produttività e incorporando nella stima il minor peso degli oneri sociali che gravano sul lavoro, si prospetta una discesa progressiva dell'inflazione.

L'inflazione programmata per l'anno 2002 è fissata al 1.7%. Il quadro programmatico consente di sostenere un solido e duraturo incremento del potere di acquisto dei lavoratori dipendenti, le cui retribuzioni aumentano di più dell'1% all'anno rispetto all'inflazione. Questo miglioramento sarà poi rafforzato in termini di retribuzioni nette dalla riduzione

della pressione fiscale. Per contro, i miglioramenti di produttività consentono di contenere gli aumenti del costo del lavoro per unità di prodotto ben al di sotto dello stesso tasso di inflazione.

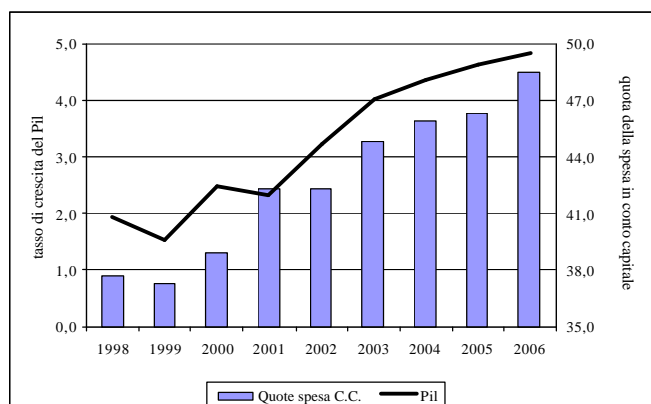
Quadro macroeconomico programmatico dell'economia italiana 2002-06
(variazioni %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIL	2,4	3,1	3,2	3,1	3,1	3,1
Importazioni di beni e servizi	6,5	8,9	10,3	7,6	6,2	6,0
Spesa delle famiglie residenti	2,3	3,1	4,4	3,1	2,3	2,1
Investimenti fissi lordi	3,1	5,4	6,4	4,6	4,5	5,0
- macchinari, attrezzature e vari	3,3	6,0	7,5	5,0	4,7	5,3
- costruzioni	2,8	4,5	4,7	4,0	4,2	4,5
Esportazioni di beni e servizi	5,9	6,5	6,8	7,0	7,3	7,2
Saldo corrente bilancia dei pagamenti (in % al PIL)	-0,2	-0,3	-0,9	-1,0	-0,7	-0,3
Saldo merci (fob/fob - in % al PIL)	1,2	1,0	0,2	0,0	0,1	0,2
Inflazione	--	1,7				
Costo del lavoro per unità di prodotto	2,3	0,9	1,3	1,0	1,0	1,0
Retribuzioni (intera economia)	3,5	2,7	2,7	2,6	2,4	2,3
Retribuzioni (industria in senso stretto)	2,9	2,7	2,4	2,4	2,2	2,3
Tasso di disoccupazione (in percentuale della forza lavoro)	9,8	9,5	8,9	8,4	7,7	7,0
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni)	54,4	55,3	56,3	57,4	58,5	59,6

A livello territoriale, gli interventi programmatici per l'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici consentirebbero già nel 2002 al tasso di sviluppo del Mezzogiorno di aumentare progressivamente soprattutto grazie all'impulso degli investimenti privati e pubblici. Per gli anni successivi il proseguimento dell'impegno programmatico pone le condizioni affinché il tasso di crescita del Mezzogiorno superi il 4 per cento, ben oltre il valore inerziale stimabile poco oltre il 2 per cento.

Il raggiungimento del risultato per il Mezzogiorno è legato in particolare a due condizioni: il conseguimento dell'obiettivo programmatico di accrescere gradualmente la quota media di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno portandola a un valore del 45 per cento nella media del periodo 2001-2008; l'accelerazione dei progetti avviati e della modernizzazione delle amministrazioni centrali e regionali responsabili per la spesa.

Figura 2 - Crescita e spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno: valori programmatici (valori percentuali)



Fonti: elaborazioni e stime su dati Istat e Svimez

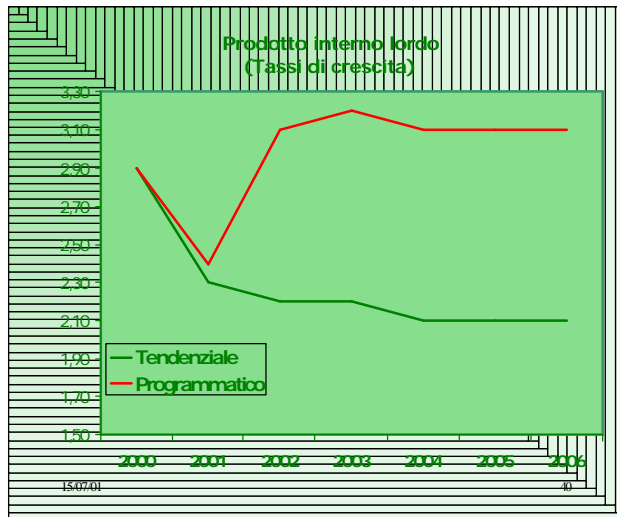
IV.1.1 Quadro macro economico tendenziale e programmatico a confronto

Il programma di politica economica che questo governo intende realizzare nel corso della legislatura, descritto nel precedente capitolo, permette di conseguire gli obiettivi programmatici facendo realizzare all'Italia quel balzo in avanti nello sviluppo necessario per portare il paese a maggiori livelli di benessere e a migliori condizioni di equità sociale.

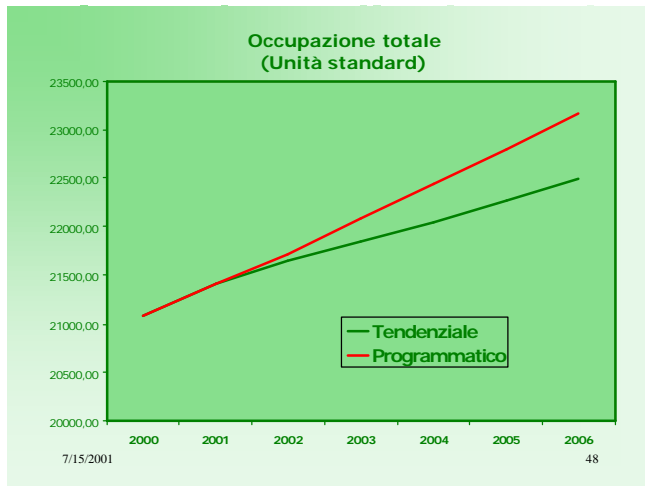
Obiettivi e andamenti effettivi dell'economia verranno monitorati di anno in anno anche sulla base dell'eventuale impatto del ciclo economico internazionale e il programma di politica economica qui illustrato verrà periodicamente aggiustato in funzione di eventuali scostamenti causati da eventi esterni o interni al fine di perseguire comunque gli obiettivi prefissati.

Una sintesi grafica del nuovo miracolo economico che l'Italia realizzerà nel corso di questa legislatura viene presentata qui di seguito ponendo a confronto gli andamenti tendenziali e quelli programmatici relativi alle maggiori variabili dell'economia italiana che verranno perseguiti con l'attuazione del programma del governo.

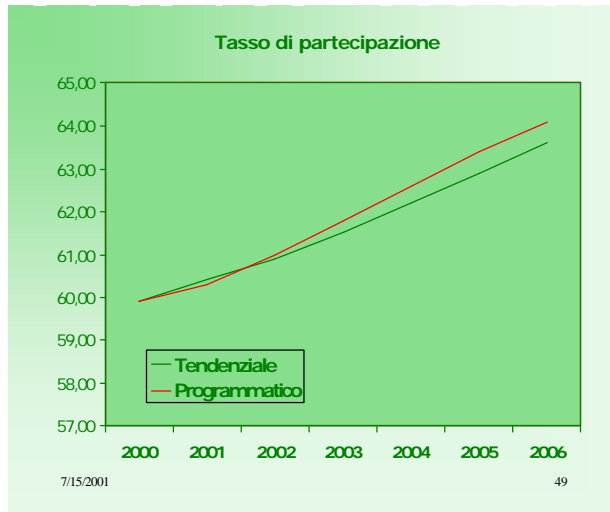
IL BALZO DELLA CRESCITA



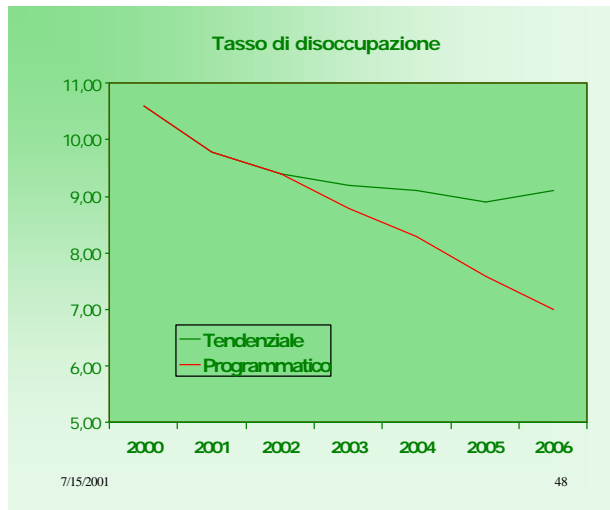
L'AUMENTO DELL'OCCUPAZIONE



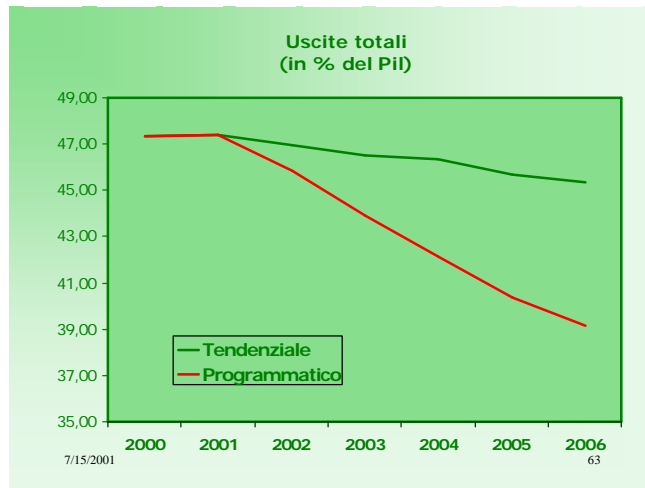
LA MAGGIORE PARTECIPAZIONE AL MERCATO DEL LAVORO



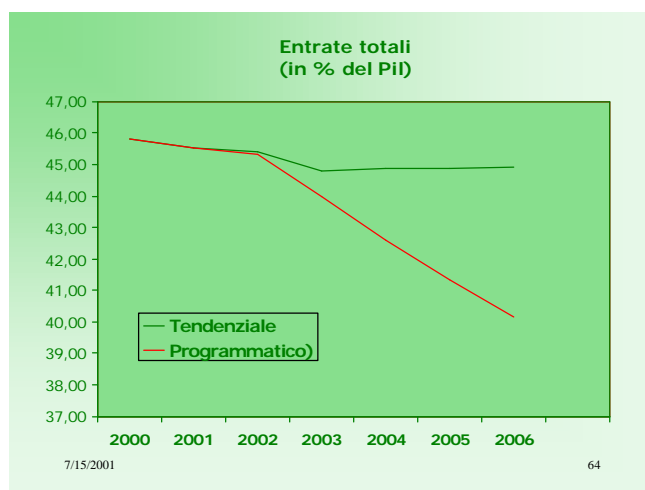
L'ABBATTIMENTO DELLA DISOCCUPAZIONE



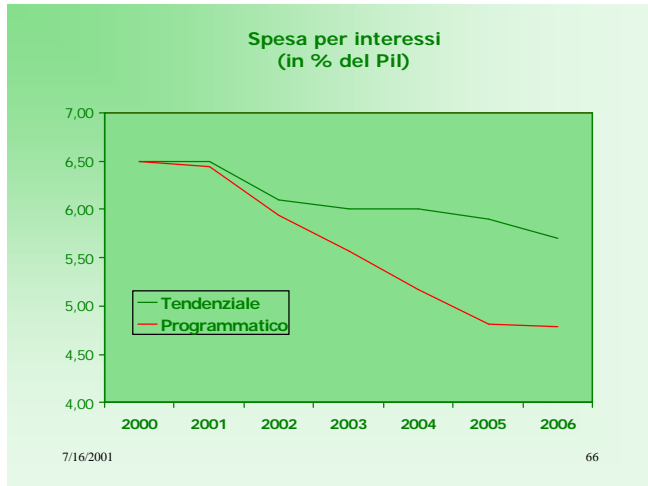
LA RIDUZIONE DEL PESO DELLO STATO: LA SPESA



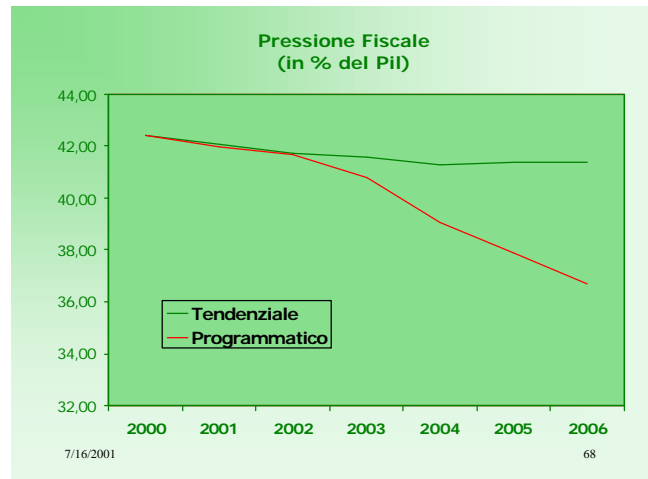
LA RIDUZIONE DEL PESO DELLO STATO: LE ENTRATE



LA RIDUZIONE DELLA SPESA PER INTERESSI



LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE



IV.2 L'andamento programmatico dei conti pubblici nel 2001-2006

L'evoluzione della finanza pubblica nei primi sei mesi dell'anno ha evidenziato una dinamica dei conti pubblici tale da determinare uno scostamento pronunciato dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche rispetto all'obiettivo programmatico fissato allo 0,8% del PIL per il 2001.

Il peggioramento complessivo viene valutato dell'ordine di oltre 1 % del PIL, di cui circa 0,2 % già rilevati in sede di Relazione trimestrale di cassa.

Lo scostamento è da ascrivere, dal lato della spesa, ad una crescita della spesa sanitaria superiore a quella ipotizzata, ad una minore efficacia delle misure di contenimento della spesa per acquisti di beni e servizi e ad un maggior costo del servizio del debito rispetto alle previsioni anche per effetto della maggior formazione del fabbisogno finanziario nella prima parte dell'anno.

Dal lato delle entrate, si sconta un ritardo nell'attuazione del programma di vendita degli immobili e un maggior peso dei rimborsi d'imposta.

La volontà di conseguire pienamente gli obiettivi fissati nel Patto di Stabilità e Crescita che impegnano l'Italia a realizzare già nel 2003 un saldo di bilancio in pareggio induce il Governo ad operare con fermezza per ricondurre l'andamento di conti pubblici dell'anno entro il livello programmato.

Nel corso del vertice di Goteborg, il Governo, ancora privo dei dati della *due diligence* e in attesa della fiducia parlamentare, non poteva non confermare tutti gli impegni già assunti in sede europea. Il quadro di finanza pubblica programmatico di questo DPEF riconferma necessariamente gli obiettivi espressi nel Patto di stabilità e crescita, inclusi quelli relativi all'anno in corso. Il Governo mutua tali obiettivi dagli impegni che il paese ha preso in Europa. E' per il rispetto delle procedure che regolano il dialogo sulla politica economica con i nostri partners europei che vengono assunti tali obiettivi. Il Governo è pienamente consapevole dell'estrema difficoltà del loro conseguimento sia per lo stato dei conti pubblici ereditato dal precedente esecutivo, sia per l'indebolimento della congiuntura economica, sia per la brevità del tempo a disposizione per un'azione correttiva.

A causa dell'incertezza relativa su entità dell'indebitamento e struttura dei conti pubblici, il Governo intende presentare in autunno un quadro aggiornato di finanza pubblica volto a dar conto degli sforzi intrapresi per conseguire l'obiettivo programmatico per il 2001. A fine anno, in sede comunitaria il Governo aggiungerà, nel quadro delle procedure previste dal Patto di stabilità e crescita insieme ai nostri partners europei, gli obiettivi di crescita e di finanza pubblica per il prossimo quadriennio.

Nell'immediato, non verrà risparmiato nessuno sforzo per riportare i conti pubblici in linea con gli obiettivi programmatici. I comparti di spesa che hanno mostrato maggiore criticità verranno sottoposti ad una attenta azione di monitoraggio e di controllo: il contenimento della spesa sanitaria sarà assicurato da un ulteriore rafforzamento della responsabilizzazione delle Regioni nell'attuazione delle politiche di risparmio previste nel Patto di Stabilità Interno, ulteriori risparmi di spesa deriveranno dall'adozione di misure a carattere amministrativo, dalla previsione di un miglior utilizzo delle disponibilità di Tesoreria nonché dall'attuazione di una articolata politica del debito.

Dal lato delle entrate l'adozione di un ampio piano a favore della ripresa dell'economia comporterà un impatto positivo sull'evoluzione del gettito tributario con un incremento dell'IVA in conseguenza dei maggiori investimenti in beni strumentali. Maggiori proventi potranno essere conseguiti da una forte accelerazione delle procedure di attuazione del programma di dismissioni immobiliari. Nel loro complesso, gli interventi sul lato della spesa mireranno ad una piena valorizzazione del patrimonio dello Stato.

Il Governo si propone in virtù di tali azioni di ricondurre per quanto possibile l'indebitamento netto nel 2001 tendenzialmente verso lo 0,8 per cento del PIL e di conseguire un avanzo primario pari al 5,4 per cento.

Negli anni successivi l'azione di contenimento della spesa corrente verrà rafforzata, consentendo di finanziare un'ulteriore progressiva riduzione della pressione fiscale.

Tali andamenti, unitamente ai minori oneri della spesa per interessi per effetto della riduzione dello stock del debito pubblico, consentiranno di proseguire lungo il sentiero del risanamento finanziario fino a conseguire il pareggio di bilancio nel 2003, in linea con gli impegni assunti nel Programma di Stabilità dello scorso dicembre.

Quadro programmatico di finanza pubblica formulato sulla base degli impegni europei e sviluppato nel periodo: 2001-2005

(valori in percentuale del PIL)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Avanzo primario	5,4	5,5	5,9	5,8	5,6	5,4
Indebitamento netto	0,8	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0

IV.3 Analisi di sensitività: l'effetto di un diverso quadro internazionale sull'andamento dell'economia italiana.

L'andamento dell'economia internazionale presenta forti margini di incertezza. La possibilità che la ripresa dell'economia USA non si verifichi nei tempi previsti, che l'economia giapponese precipiti in una prolungata recessione, che la crisi finanziaria di alcuni paesi emergenti abbia conseguenze sistemiche, o che il mercato del petrolio subisca nuove forti oscillazioni vale a sottolineare i fattori di rischio legati al quadro internazionale. L'economia italiana e quella europea non sono al riparo da tali rischi. Il quadro internazionale che sottende sia gli andamenti tendenziali che quelli programmatici dell'economia italiana riflette in larga misura le previsioni dei maggiori organismi internazionali (Fondo Monetario Internazionale, OCSE, Commissione Europea). Non si può nondimeno escludere che le variabili più rilevanti di tale quadro - la crescita del commercio mondiale, il prezzo del petrolio, il tasso di cambio dell'euro e i tassi d'interesse - possano assumere un profilo diverso.

Si pone quindi l'esigenza di valutare l'impatto di una diversa evoluzione delle variabili esogene internazionali sull'economia italiana. Si ottiene in tale modo una valutazione della sensitività dell'economia italiana, in particolare degli andamenti della crescita, dell'occupazione, dell'inflazione e della finanza pubblica a variazioni del contesto economico internazionale. In quanto segue, si assume un quadro invariato di politica economica. Obiettivo del Governo è di ricondurre le variabili di finanza pubblica al

quadro programmatico nel caso in cui si verifici un deterioramento del quadro internazionale, ma di utilizzare eventuali miglioramenti di tale quadro per accelerare sia il processo di risanamento della finanza pubblica sia la riduzione del carico fiscale su imprese e famiglie.

Si presentano di seguito due diversi scenari internazionali con caratteristiche radicalmente diverse rispetto allo scenario centrale. Gli scenari ipotizzati sono estremi. Si consente in tal modo di esaminare gli effetti di eventi a bassa probabilità ma con effetti potenzialmente significativi.

Nel primo scenario si assume un rallentamento pronunciato della crescita del commercio mondiale, un marcato aumento dei prezzi petroliferi, una perdita di valore della moneta europea e un aumento dei tassi d'interesse. Tale combinazione di eventi vale a riflettere l'ipotesi di gravi turbolenze sui mercati petroliferi che, oltre a produrre un forte rallentamento dell'economia mondiale ed un aumento delle pressioni inflazionistiche, indurrebbero presumibilmente uno spostamento massiccio di capitali finanziari verso gli Stati Uniti con il conseguente rafforzamento del dollaro.

Principali

Variabili internazionali

(scenario sfavorevole)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Commercio mondiale	13,1	7,0	7,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Prezzi internazionali (in lire)							
Manufatti	8,7	0,5	0,5	1,2	1,4	1,5	1,5
Prezzo del petrolio (dollari a barile)	28,0	26,8	30,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Tassi di cambio (livelli)							
Lira-dollaro	2105	2150	2278	2420	2420	2420	2420
Dollaro-euro	0,920	0,900	0,850	0,800	0,800	0,800	0,800
Tassi di interesse							
Breve Termine (fonte OCSE)	4.4%	4.5%	4.7%	5.0%	5.3%	5.7%	5.7%
Lungo Termine (fonte OCSE)	5.6%	5.3%	6.0%	6.2%	6.4%	6.6%	6.6%

In tale scenario, il tasso di crescita dell'economia italiana si riduce, in confronto allo scenario programmatico, fino ad un massimo di 0.5 decimi di punto. La componente della domanda maggiormente colpita è l'export, il tasso di inflazione aumenta fino ad un

massimo di 0.6 decimi di punto rispetto alla inflazione del quadro programmatico. L'impatto sul saldo di bilancio pubblico non è particolarmente pronunciato nella misura in cui la domanda interna, fonte di maggiori entrate per il bilancio pubblico, si contrae relativamente meno delle esportazioni.

Il secondo scenario incorpora ipotesi ottimistiche sia riguardo all'andamento dell'economia internazionale sia riguardo al prezzo del greggio. Si assume che l'andamento favorevole di quest'ultimo alimenti una crescita non inflazionistica consentendo riduzioni dei tassi nominali a livello internazionale. Il tasso di cambio dell'euro resta invariato rispetto allo scenario del quadro programmatico.

Principali Variabili internazionali							
(scenario favorevole)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Commercio mondiale	13,1	7,0	9,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Prezzi internazionali (in lire)							
Manufatti	8,7	0,5	-1,7	-0,8	0,7	1,5	1,5
Prezzo del petrolio (dollari a barile)	28,0	26,8	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Tassi di cambio (livelli)							
Lira-dollaro	2105	2151	2028	1966	1936	1936	1936
Dollaro-euro	0,920	0,900	0,955	0,985	1,000	1,000	1,000
Tassi di interesse							
Breve Termine (fonte OCSE)	4.4%	4.5%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%
Lungo Termine (fonte OCSE)	5.6%	5.3%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%

Lo scenario favorevole presenta, in maniera speculare allo scenario precedente, maggiore crescita e minore inflazione rispetto al quadro programmatico. Una eccezione a tale simmetria di risultati è dato dalla finanza pubblica, dove si registra a fine periodo un miglioramento proporzionalmente maggiore rispetto allo scostamento negativo rilevato nello scenario pessimistico.

In sintesi, un andamento sfavorevole dell'economia internazionale eserciterebbe effetti limitati sul quadro macroeconomico e di finanza pubblica dell'economia italiana richiedendo interventi di dimensione tutto sommato contenuta. Un andamento più favorevole dell'economia internazionale consentirebbe invece di accelerare significativamente il processo di riduzione del debito e della pressione tributaria.