

**Documento di
Programmazione
Economico-
Finanziaria**

per gli anni 2006-2009

DPEF 2006-2009

Il Documento di Programmazione Economico e Finanziaria di quest'anno è coerente con il Programma di Stabilità, redatto in base alle regole del nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Da qui il suo formato conciso e il suo contenuto principalmente macroeconomico. Le specifiche azioni per la crescita, che sono parte essenziale della politica economica e sono ovviamente coerenti con le linee esposte nel DPEF, saranno finalizzate nell'ambito del processo di Lisbona e presentate nel Programma Nazionale per la Crescita e l'Occupazione. Il Programma di Infrastrutture Strategiche previsto dalla legge obiettivo è contenuto nel secondo volume del presente Documento.

Introduzione

La raccomandazione Europea sui conti italiani

Il Consiglio europeo dei ministri economici e finanziari (Ecofin), il 12 luglio ha approvato la raccomandazione sulla finanza pubblica dell'Italia ai sensi dell'articolo 104(7) del Trattato, basata su dati passati e prospettici.

Dopo una serie di revisioni nell'applicazione dei criteri contabili Eurostat, il deficit è stato collocato al 3,2 per cento del PIL nel 2001, nel 2003 e nel 2004. In base alle stesse revisioni, il debito si è ridotto dal 110,9 per cento del 2001 al 106,6 per cento del 2004.

Sulla base di queste considerazioni il Consiglio Ecofin ha approvato una raccomandazione che prevede:

- i) "un'applicazione rigorosa della legge finanziaria per il 2005" tale che, assumendo crescita zero, e misure una tantum pari allo 0,4 per cento del PIL, il deficit nominale non superi il 4,3 per cento del PIL e il deficit strutturale al netto delle una tantum continui a migliorare in modo sensibile;*
- ii) l'attuazione delle "necessarie misure di aggiustamento permanenti e al netto delle una tantum che assicurino un aggiustamento cumulato pari all'1,6 per cento nel biennio 2006-7 rispetto al 2005, con metà dell'aggiustamento concentrato nel 2006";*
- iii) una riduzione soddisfacente del rapporto debito-PIL in linea con la correzione del deficit eccessivo, ristabilendo nel medio periodo un livello adeguato di avanzo primario e controllando i "fattori sotto la linea" diversi dal deficit.*

La raccomandazione è stata formulata sulla base della tabella che segue, redatta per la prima volta in base al nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Il processo di aggiustamento riportato nella tabella costituisce il nucleo del Documento di programmazione economico e finanziaria.

Riteniamo la raccomandazione europea equilibrata poiché richiede un sentiero di aggiustamento credibile e strutturale, senza imporre una manovra restrittiva in una fase di rallentamento dell'economia.

Aggiustamenti severi devono invece avvenire nei periodi di alta crescita, contrariamente a quanto avvenuto nel biennio 1999-2001 quando l'indebitamento strutturale al netto delle misure una tantum è salito dal 2,1 per cento al 4,8 per cento del PIL. (Tavola A)

Il programma di politica economica delineato dal DPEF, che presuppone un tasso di crescita medio annuo intorno all'1,5 per cento, consente un aggiustamento di finanza pubblica sufficiente a ridurre l'indebitamento e il rapporto debito/PIL, e a migliorare la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo. (Tavola B)

L'impostazione di politica economica rimane quella tracciata nel DPEF dello scorso anno. In particolare, il tetto alla spesa introdotto con la Legge Finanziaria 2005 permette la riduzione graduale della spesa pubblica e dell'indebitamento.

La velocità dell'aggiustamento dipende però in modo cruciale dal tasso di crescita. A titolo di esempio e di simulazione, se l'economia tornasse a crescere intorno al 2,5 per cento nel medio periodo, come in diversi paesi Europei, l'indebitamento rientrerebbe sotto il 3 per cento entro il periodo di previsione, senza bisogno degli interventi aggiuntivi previsti dal presente documento. (Tavola C)

Il problema fondamentale della finanza pubblica è quello della bassa crescita. Per questo motivo la politica economica dei prossimi anni dovrà essere innanzitutto incentrata sulla crescita.

La bassa crescita

L'economia italiana soffre da molti anni di difficoltà strutturali che si riflettono in un tasso di crescita insoddisfacente e sistematicamente inferiore a quello dei principali paesi industriali. La crescita potenziale, superiore al 4 per cento nel 1970, è scesa intorno al 3 per cento all'inizio degli anni ottanta, all'1,5 alla metà degli anni novanta, all'1,3 per cento di oggi.

Le cause della lenta crescita reale e potenziale sono identificate nella scarsa dinamica della produttività del settore industriale, nell'insufficiente liberalizzazione nel settore energetico e dei servizi, nella dotazione ancora carente di infrastrutture materiali e immateriali, nel peso eccessivo del debito pubblico.

In questo contesto anomalo, il Governo ha aumentato in modo strutturale la spesa per investimenti in infrastrutture, ha posto sotto controllo la spesa corrente facendola crescere tendenzialmente meno del PIL nominale, ha ridotto le imposte e ha introdotto riforme che favoriranno l'aumento del PIL potenziale e la riduzione del tasso di disoccupazione, che ha raggiunto il 7,9 per cento a fine 2004. Dal 2001 ad oggi gli occupati sono aumentati di circa 1.100.000 unità. Negli ultimi dodici mesi l'aumento è stato di 308.000 addetti, di cui 237.000 a tempo indeterminato. Ciò conferma il buon funzionamento della riforma del mercato del lavoro varata in questa legislatura.

Il Governo stima che la fase di ristagno non durerà a lungo. Per il 2006 e il 2007, in linea con la Commissione e in modo prudentiale, si prevede una crescita intorno all'1,5 per cento, lievemente superiore alla crescita potenziale.

La politica economica

La ripresa della crescita reale e potenziale è il primo obiettivo per il nostro Paese. Sin dal 1992, la politica economica si è limitata all'aggiustamento del bilancio pubblico.

Senza crescita è impossibile realizzare un aggiustamento sufficiente delle finanze pubbliche, e in particolare del rapporto tra debito pubblico e PIL.

Senza crescita è impossibile ribaltare il clima di fiducia che influenza le decisioni di consumo e investimento.

A problemi di crescita si risponde con politiche per la crescita.

Su questo piano sarebbe illusorio attendere un aiuto dall'Europa. Per rilanciare la crescita serve innanzitutto una politica economica nazionale basata su cinque classi di interventi.

1) A livello di paese occorre innanzitutto potenziare la domanda e le infrastrutture, accelerando gli investimenti in opere pubbliche materiali e immateriali nel Mezzogiorno e nelle altre aree del paese dove la dotazione di infrastrutture è più carente.

2) A livello del sistema produttivo serve maggiore libertà nel mercato dei prodotti e soprattutto nei servizi; migliore e minore regolamentazione; maggiore semplificazione; più concorrenza nel settore energetico; più attrazione di investimenti dall'estero; rafforzamento del mercato dei capitali con l'avvio effettivo dei fondi pensione. Rientrano in quest'area anche gli interventi a sostegno dell'investimento in capitale umano, dell'innovazione tecnologica, della ricerca e della capacità innovativa delle imprese.

3) A livello di singole imprese bisogna alleggerire il carico tributario sul prodotto e sul lavoro; occorre facilitare il recupero di produttività; occorrono pochi programmi strategici nei settori più rilevanti per l'innovazione e per lo sviluppo; occorre ridurre le sacche di illegalità che ancora esistono nel nostro sistema, dal sommerso alla contraffazione.

4) A livello di famiglia occorre difendere il potere d'acquisto: concludere i contratti di lavoro, dopo gli accordi quadro sul pubblico impiego della scorsa primavera; contenere l'aumento delle tariffe; promuovere la trasparenza dei prezzi; individuare forme di sostegno selettivo alle famiglie più deboli.

5) Nel bilancio pubblico serve, infine, proseguire nell'aggiustamento strutturale che guardi al ciclo economico e alla qualità della finanza pubblica, in modo che gli aggiustamenti strutturali previsti possano determinare una stabile convergenza della finanza pubblica verso i valori di riferimento. Le tecniche di controllo della spesa, che hanno dato risultati importanti nel 2004 (quando la spesa corrente al netto degli interessi per la prima volta dopo diversi anni è cresciuta meno del PIL nominale; 3,6 per cento contro il 3,9 per cento del PIL) vanno estese a settori sinora esclusi e vanno raffinate prevedendo interventi per i comparti che hanno superato i valori di riferimento. Il previsto sgravio IRAP sul costo del lavoro andrà coperto strutturalmente.

Particolare sforzo va assegnato all'obiettivo di ridurre l'incidenza della spesa corrente. L'esperienza internazionale, infatti, dimostra che i disavanzi si riducono in modo duraturo solo riducendo le spese. Se si aumentano soltanto le entrate, dopo un periodo di apparente risanamento, i disavanzi tornano a crescere. Gli interventi sulle entrate, sulla spesa previdenziale e sulla dinamica delle altre spese correnti realizzati da questo Governo vanno esattamente in questa direzione.

La riforma delle pensioni ha rappresentato un punto di svolta in quanto ha migliorato in modo decisivo la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo. Occorre proseguire nel contenimento della spesa corrente a livello centrale e soprattutto locale, permettendo tassi di crescita di queste spese inferiori a quello del PIL nominale. In campo fiscale serve allargare le basi imponibili, contrastando sommerso e evasione fiscale e contributiva ed equilibrando il prelievo; occorre destinare il gettito delle dismissioni alla riduzione del debito. E' necessario infine generare un aumento graduale del saldo primario, che è la via maestra per la riduzione del debito. Nell'insieme, e sin dove possibile, dati gli equilibri della finanza pubblica, l'aggiustamento deve avvenire con riduzione della spesa corrente e con recuperi di evasione; non con inasprimenti di aliquote fiscali.

Il risanamento strutturale dei conti pubblici contribuirà a migliorare il clima di fiducia, stimolando consumi, investimenti e accelerando la crescita oltre quanto previsto nel quadro programmatico. Ciò favorirà l'avvio di un processo virtuoso che apporterà ulteriori benefici al bilancio.

La crescita economica e la sostenibilità della finanza pubblica, in un paese ad alto debito, sono obiettivi primari e intrinsecamente connessi. Per questo i diversi elementi che costituiscono la politica economica sono parti integrate di un tutto. Per questo, come si è detto, è cruciale mirare innanzitutto a una ripresa dello sviluppo. Un disegno semplice e ragionevole, in linea con il DPEF dell'anno passato. Un disegno che va perseguito nel tempo e che va tradotto in realtà.

Tavola A. Crescita, ciclo economico e finanza pubblica 1999-2004

	1999	2000 ^a	2001	2002	2003	2004
Indicatori di crescita economica						
PIL reale (variazione percentuale)	1,7	3,0	1,8	0,4	0,3	1,2
PIL potenziale (variazione percentuale)	1,6	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5
Deflatore dei consumi	2,2	2,9	2,9	3,1	2,6	2,2
Tasso di disoccupazione	10,9	10,1	9,1	8,6	8,4	8,0
Indicatori di finanza pubblica						
Indebitamento netto della P.A.	-1,7	-1,9	-3,2	-2,7	-3,2	-3,2
Saldo primario	5,0	4,5	3,4	3,0	2,1	1,8
Debito pubblico	115,5	111,3	110,9	108,3	106,8	106,6
Indebitamento netto strutturale	-2,1	-2,8	-4,2	-3,2	-3,0	-2,9
Saldo primario strutturale	4,6	3,6	2,4	2,6	2,3	2,1
Indebitamento strutturale al netto delle misure <i>una tantum</i>	-2,1	-2,8	-4,8	-4,5	-4,9	-4,3
Saldo primario strutturale al netto delle misure <i>una tantum</i>	4,6	3,6	1,8	1,3	0,4	0,7

(a) Al netto dei proventi dell'UMTS (1,2% del PIL).

Tavola B. Previsioni 2005 e quadro programmatico 2006-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Indicatori di crescita economica					
PIL reale (variazione percentuale)	0,0	1,5	1,5	1,7	1,8
PIL potenziale (variazione percentuale)	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5
Deflatore dei consumi	2,2	2,1	2,0	2,0	2,1
Tasso di disoccupazione	8,1	8,1	8,0	7,8	7,7
Indicatori di finanza pubblica					
Indebitamento netto della P.A.	-4,3	-3,8	-2,8	-2,1	-1,5
Saldo primario	0,6	0,9	1,8	2,5	3,0
Debito pubblico	108,2	107,4	105,2	103,6	100,9
Indebitamento netto strutturale	-3,4	-3,0	-2,1	-1,6	-1,1
Saldo primario strutturale	1,5	1,7	2,5	3,0	3,4
Indebitamento strutturale al netto delle misure <i>una tantum</i>	-3,8	-3,0	-2,1	-1,6	-1,1
Saldo primario strutturale al netto delle misure <i>una tantum</i>	1,1	1,7	2,5	3,0	3,4

Tavola C: Crescita e Politica Economica

	2006	2007	2008	2009
Scenario DPEF				
PIL reale (variazione percentuale)	1,5	1,5	1,7	1,8
Deflatore del PIL	2,3	2,1	2,0	2
Indebitamento netto	-3,8	-2,8	-2,1	-1,5
Saldo primario	0,9	1,8	2,5	3,0
Scenario A: crescita PIL 2,5 per cento + DPEF				
PIL reale (variazione percentuale)	2,5	2,5	2,5	2,5
Deflatore del PIL	2,3	2,1	2,0	2
Indebitamento netto	-3,5	-2,0	-0,9	0,1
Saldo primario	1,2	2,5	3,5	4,4
Scenario B: pura crescita PIL 2,5				
PIL reale (variazione percentuale)	2,5	2,5	2,5	2,5
Deflatore del PIL	2,3	2,1	2,0	2,0
Indebitamento netto	-4,3	-3,8	-3,3	-2,8
Saldo primario	0,4	0,8	1,3	1,7

Lo scenario A simula gli effetti della maggiore crescita sullo scenario programmatico di finanza pubblica

Lo scenario B ipotizza gli effetti della sola crescita in assenza di interventi programmatici