
I Documenti di Programmazione

Una lettura della politica economica in Italia
dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011

a cura di
Antonella Crescenzi

Indice¹**Introduzione***di Antonella Crescenzi*

Nell'ambito di ciascun capitolo, *Letizia Ravoni* è autrice dei paragrafi relativi agli aspetti territoriali e alle politiche del Mezzogiorno e degli investimenti pubblici.

CAPITOLO 1:**L'avvio della ricostruzione e i primi interventi programmatici negli anni '50***di Antonella Crescenzi e Gianluca Dente*

| | | |
|-------|--|----|
| | | 1 |
| 1.1: | Il contesto economico internazionale all'indomani della seconda guerra mondiale | 3 |
| FOCUS | L'ISTITUZIONE DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA | |
| 1.2: | L'economia italiana nel nuovo ordine mondiale: aspetti strutturali e tendenze | 10 |
| 1.3: | La programmazione economica nella Carta Costituzionale: i principi liberali di Einaudi e la politica economica dei governi centristi | 18 |
| FOCUS | IL PIANO DEL LAVORO | |

1 Tutti gli autori svolgono o hanno svolto la propria attività professionale presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. *Antonella Crescenzi* fino a febbraio del 2007 ha ricoperto l'incarico di dirigente responsabile per i Documenti Programmatici presso la Direzione Analisi economica e finanziaria del Dipartimento del Tesoro ed attualmente è dirigente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il coordinamento delle Politiche Comunitarie – Struttura di Missione; *Letizia Ravoni* fino a maggio 2007 ha ricoperto l'incarico di direttore del Servizio Progetti Studi e Statistiche del Dipartimento per lo Sviluppo e le Politiche di Coesione ed attualmente è dirigente generale presso il Ministero dello Sviluppo Economico; *Fabrizio Marconi* fino a giugno 2007 è stato funzionario presso la Direzione Analisi economica e finanziaria del Dipartimento del Tesoro ed attualmente è in servizio presso la Banca d'Italia; *Paolo Biraschi e Gianluca Dente* sono funzionari presso la Direzione Analisi economica e finanziaria del Dipartimento del Tesoro; *Valeria Ferroni* svolge attività di analisi e ricerca presso la Direzione Analisi economica e finanziaria del Dipartimento del Tesoro.

Le analisi svolte nel volume, pur basate su documenti ufficiali, riflettono esclusivamente le idee degli autori e non impegnano in alcun modo le responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

| | | |
|-----------------|--|----|
| <i>FOCUS</i> | L'ASSEMBLEA COSTITUENTE DISCUTE SULLA PIANIFICAZIONE. LA POSIZIONE DELLE DIVERSE FORZE POLITICHE | |
| 1.4: | Il Piano Marshall e il tentativo di un piano economico italiano | 27 |
| 1.5: | L'intervento pubblico nell'economia: riforme, piani settoriali e Partecipazioni Statali | 32 |
| <i>ESTRATTO</i> | ASPETTI SOCIALI DEL PIANO FANFANI (da I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960) | |
| <i>ESTRATTO</i> | PIANO DECENNALE DELLA SCUOLA (da I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960) | |
| 1.6: | Lo Schema Vanoni | 43 |
| 1.7: | La politica di sviluppo del Mezzogiorno: l'intervento straordinario e l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno | 46 |
| <i>FOCUS</i> | SCHEMA VANONI E MEZZOGIORNO | |
| | Riferimenti bibliografici | |

CAPITOLO 2:

| | |
|--|----|
| La programmazione economica negli anni '60: un tentativo non riuscito | 63 |
| <i>di Gianluca Dente</i> | |

| | | |
|-----------------|---|----|
| 2.1: | Il contesto economico internazionale: il ruolo guida degli Stati Uniti e l'espansione delle relazioni commerciali | 65 |
| <i>FOCUS</i> | LE MULTINAZIONALI | |
| 2.2: | L'economia italiana: dal "miracolo economico" all'"autunno caldo" | 71 |
| 2.3: | L'affermarsi della programmazione: la Nota La Malfa e il Rapporto Saraceno | 83 |
| <i>ESTRATTO</i> | LE CORRENTI DI OPINIONE NELLA COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (da Di Fenizio F., La programmazione economica 1946-1962) | |
| <i>ESTRATTO</i> | FINALITÀ DELLA POLITICA ECONOMICA (da "Rapporto Saraceno") | |
| <i>FOCUS</i> | LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA: ALCUNI RIFERIMENTI TEORICI | |
| <i>FOCUS</i> | PROGRAMMAZIONE ANNI '50 E PROGRAMMAZIONE ANNI '60: UN CONFRONTO | |
| <i>ESTRATTO</i> | IL PIANO FERROVIE (da RGE 1961) | |
| 2.4: | Il primo Programma Economico Nazionale | 95 |
| <i>FOCUS</i> | OGGETTIVI E RISULTATI DELLA PROGRAMMAZIONE: I PIANI VANONI E PIERACCINI A CONFRONTO | |

| | | |
|---|--|-----|
| 2.5: | Una nuova modalità di programmazione: il Progetto 80 | 100 |
| 2.6: | La programmazione economica per il Mezzogiorno | 103 |
| <i>ESTRATTO</i> IL RAPPORTO SARACENO, IL PROGETTO 80 E IL MEZZOGIORNO | | |
| Riferimenti bibliografici | | |

CAPITOLO 3:

La riconversione industriale, i primi squilibri dei conti pubblici e l'introduzione della legge finanziaria negli anni '70

123

di Fabrizio Marconi

| | | |
|---|--|-----|
| 3.1: | Il contesto economico internazionale: la crisi del sistema monetario e gli <i>shock</i> energetici | 125 |
| <i>FOCUS</i> LE CRISI PETROLIFERE | | |
| <i>FOCUS</i> DAL "SERPENTE MONETARIO" ALLO SME | | |
| 3.2: | L'economia italiana: <i>shock</i> esterni, vincoli alla crescita e politica economica | 137 |
| <i>FOCUS</i> PRODUTTIVITÀ MEDIA DEL LAVORO E SALARIO MONETARIO: RIFERIMENTI TEORICI | | |
| <i>ESTRATTO</i> DIRETTIVE DI POLITICA ECONOMICA DI BREVE PERIODO (da RPP per il 1975) | | |
| <i>FOCUS</i> OBIETTIVI FINALI, OBIETTIVI INTERMEDI E STRUMENTI DELLA POLITICA MONETARIA NEGLI ANNI SETTANTA: RIFERIMENTI TEORICI | | |
| 3.3: | Programmazione per settori e riconversione industriale | 159 |
| <i>FOCUS</i> LA LEGGE DI RICONVERSIONE INDUSTRIALE | | |
| <i>ESTRATTO</i> LE TRASFORMAZIONI DELLA STRUTTURA PRODUTTIVA ITALIANA NEGLI ANNI SETTANTA (da RPP per il 1980) | | |
| 3.4: | Gli squilibri della finanza pubblica | 167 |
| 3.5: | I primi Interventi sui meccanismi di decisione della spesa pubblica | 172 |
| <i>ESTRATTO</i> BILANCIO PLURIENNALE E LEGGE FINANZIARIA (da I Documenti programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF) | | |
| <i>ESTRATTO</i> PROBLEMATICHE DI SVILUPPO E FINANZA PUBBLICA (da "Piano Pandolfi") | | |
| 3.6: | Il Mezzogiorno: dalla programmazione globale alla politica attiva degli investimenti pubblici | 182 |
| <i>FOCUS</i> IL CIPE E L'INTERVENTO NELLE AREE DEPRESSE | | |
| Riferimenti bibliografici | | |

CAPITOLO 4:

Le politiche per la disinflazione e lo sviluppo e la deriva della finanza pubblica negli anni '80

di Antonella Crescenzi e Fabrizio Marconi

195

- 4.1: Il contesto economico internazionale: il ritorno verso un sentiero di crescita e stabilità 197

FOCUS IL "CONTROSHOCK" PETROLIFERO

- 4.2: L'economia italiana: l'inflazione e le priorità della politica economica 204

- 4.3: La politica monetaria e del cambio 213

FOCUS IL "DIVORZIO" TESORO-BANCA D'ITALIA

- 4.4: Politica dell'offerta e programmazione triennale 216

ESTRATTO LA STRATEGIA DI POLITICA DELL'OFFERTA (da "Piano La Malfa")

FOCUS PUBLIC CHOICE E SUPPLY-SIDE ECONOMICS

- 4.5: La politica salariale nel settore privato e nel pubblico impiego 225

FOCUS IL "DECRETO DI SAN VALENTINO"

ESTRATTO IL COSTO DEL LAVORO (da RPP per il 1986)

- 4.6: La perdita di controllo della spesa pubblica 232

FOCUS LA STABILIZZAZIONE DEL DEBITO PUBBLICO: RIFERIMENTI TEORICI

- 4.7: La programmazione economico-finanziaria 247

ESTRATTO L'INTRODUZIONE DEL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA (da I Documenti programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF)

ESTRATTO VERSO IL MERCATO UNICO EUROPEO (da RPP per il 1990)

- 4.8: La riforma dell'intervento per il Mezzogiorno 254
Riferimenti bibliografici

| | |
|---|---|
| CAPITOLO 5: | |
| L'Italia verso l'Unione Monetaria Europea: la svolta e le riforme negli anni '90 | 265 |
| <i>di Paolo Biraschi e Antonella Crescenzi</i> | |
| 5.1: | |
| Il contesto economico internazionale: la <i>new economy</i> , il crollo dello SME e la crisi finanziaria delle economie asiatiche | 267 |
| <i>FOCUS</i> | <i>NEW ECONOMY E CRESCITA ECONOMICA: L'ESPERIENZA STATUNITENSE NEGLI ANNI NOVANTA</i> |
| <i>ESTRATTO</i> | <i>LA SITUAZIONE FINANZIARIA GIAPPONESE (da AGGRPP 2001)</i> |
| <i>ESTRATTO</i> | <i>L'IMPATTO DELLA CRISI ASIATICA SULLE ECONOMIE DEI PAESI INDUSTRIALIZZATI (da DPEF 1999-2001)</i> |
| <i>ESTRATTO</i> | <i>LA CRISI IN RUSSIA (da RPP per il 1999)</i> |
| 5.2: | |
| L'economia italiana: dall'emergenza finanziaria alla stabilizzazione dei fondamentali macroeconomici | 279 |
| <i>FOCUS</i> | <i>LA FUORIUSCITA DELLA LIRA DALLO SME: IL MANCATO INTERVENTO DELLA BUNDESBANK</i> |
| <i>FOCUS</i> | <i>LE CAUSE DEL RALLENTAMENTO DELLA CRESCITA ITALIANA NEGLI ANNI NOVANTA</i> |
| 5.3: | |
| Le politiche finalizzate all'ingresso nell'Unione Monetaria Europea: fatti stilizzati | 293 |
| <i>FOCUS</i> | <i>LA STRADA VERSO L'UNIONE MONETARIA E I CRITERI DI CONVERGENZA DI MAASTRICHT</i> |
| <i>ESTRATTO</i> | <i>I PROGRESSI VERSO MAASTRICHT (da RPP per il 1996)</i> |
| 5.3.1: | |
| La politica dei redditi | 302 |
| <i>FOCUS</i> | <i>L'ACCORDO DEL 31 LUGLIO 1992</i> |
| <i>FOCUS</i> | <i>L'ACCORDO DEL 23 LUGLIO 1993</i> |
| <i>FOCUS</i> | <i>SVALUTAZIONE, POLITICA DEI REDDITI E RIEQUILIBRIO DEI CONTI CON L'ESTERO</i> |
| 5.3.2: | |
| Le privatizzazioni e le politiche di concorrenza nel mercato | 311 |
| <i>FOCUS</i> | <i>LE DUE VIE DELLE PRIVATIZZAZIONI: LE PROPOSTE GUARINO E BARUCCI</i> |
| <i>FOCUS</i> | <i>LE POLITICHE PER LA CONCORRENZA NEL MERCATO: LE LIBERALIZZAZIONI DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ</i> |
| 5.3.3: | |
| La politica di bilancio | 325 |
| <i>FOCUS</i> | <i>L'ANALISI DEL CONSOLIDAMENTO FISCALE NEL PERIODO 1991-1997: UN SUCCESSO, MA NON DEFINITIVO</i> |

| | | |
|---------------|---|------------|
| 5.4: | L'accesso dell'Italia all'Area dell'euro e il Patto di Stabilità e Crescita | 331 |
| | <i>ESTRATTO</i> L'AVVIO DELL'EURO (da AGGRPP 1999) | |
| | <i>ESTRATTO</i> LA BANCA CENTRALE EUROPEA E LO SCADENZARIO DELL'EURO (da RPP per il 1999 e DPEF 1999-2001) | |
| | <i>FOCUS</i> LA PROCEDURA DEI DISAVANZI ECCESSIVI E IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA | |
| | <i>ESTRATTO</i> IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO-LEGGE 448/98 (da DPEF 1999-2001) | |
| 5.5: | Le riforme strutturali | 343 |
| | <i>FOCUS</i> LA STRATEGIA EUROPEA PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE: I PROCESSI DI LUSSEMBURGO, CARDIFF E COLONIA | |
| 5.5.1: | La riforma del sistema pensionistico | 348 |
| | <i>FOCUS</i> LA RIFORMA AMATO | |
| | <i>FOCUS</i> LA RIFORMA DINI | |
| 5.5.2: | La riforma del mercato del lavoro | 355 |
| 5.5.3: | La riforma della Pubblica Amministrazione | 358 |
| | <i>ESTRATTO</i> LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE (da DPEF 1998-2000) | |
| 5.5.4: | La riforma dei mercati finanziari | 362 |
| 5.6: | La politica degli investimenti pubblici per lo sviluppo territoriale | 365 |
| 5.6.1: | Il contesto macroeconomico territoriale e l'evoluzione della strategia di sviluppo del Mezzogiorno | 366 |
| | <i>FOCUS</i> LA RIFORMA DELLA POLITICA DI SVILUPPO REGIONALE DEL 1993 | |
| | <i>FOCUS</i> GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA E TERRITORIALE | |
| | <i>ESTRATTO</i> LA NUOVA PROGRAMMAZIONE E IL MEZZOGIORNO. ORIENTAMENTI PER L'AZIONE DI GOVERNO ESPOSTI DAL MINISTRO DEL TESORO, BILANCIO E P.E. C.A. CIAMPI AL PARLAMENTO (1° Ottobre 1998) | |
| | <i>FOCUS</i> CENTO IDEE PER LO SVILUPPO: SCHEDE DI PROGRAMMA 2000-2006 | |
| | <i>FOCUS</i> LA POLITICA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO | |
| 5.6.2: | La nuova programmazione: una politica di offerta di servizi collettivi | 384 |
| 5.6.3: | La gestione dei Fondi comunitari e nazionali per lo sviluppo | 390 |
| | <i>FOCUS</i> LA COOPERAZIONE STATO-REGIONI | |
| | Riferimenti bibliografici | |

| | |
|--|-----|
| CAPITOLO 6: | |
| L'Italia nell'Unione Monetaria Europea: la politica economica tra vincoli di bilancio e finalità di sviluppo agli inizi del nuovo millennio | 399 |
| <i>di Paolo Biraschi e Antonella Crescenzi</i> | |
| 6.1: Il contesto economico internazionale: shock geo-politici e globalizzazione | 401 |
| <i>ESTRATTO</i> FATTORI GEO-POLITICI E SCENARIO INTERNAZIONALE (da DPEF 2004-2007) | |
| <i>ESTRATTO</i> EFFETTI DELL'INTEGRAZIONE COMMERCIALE DELLA CINA NELL'ECONOMIA MONDIALE (da DPEF 2004-2007) | |
| <i>ESTRATTO</i> L'IMPATTO DEL PREZZO DEL PETROLIO SULLA CRESCITA ECONOMICA (da Agenzia Internazionale Energia, 2004) | |
| 6.2: L'Unione Monetaria Europea: disciplina fiscale, riforme, allargamento e sviluppo | 411 |
| 6.2.1: Il <i>changeover</i> e l'Agenda di Lisbona | 411 |
| <i>ESTRATTO</i> IL <i>CHANGEOVER</i> : NON SI PREVEDE UN IMPATTO SIGNIFICATIVO SULL'INFLAZIONE (da Bollettino mensile BCE, gennaio 2002) | |
| <i>FOCUS</i> L'AGENDA DI LISBONA: LE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO DEL 24 MARZO 2000 | |
| <i>ESTRATTO</i> CRESCITA E RIFORME STRUTTURALI (da DPEF 2003-2006) | |
| <i>ESTRATTO</i> LE INIZIATIVE DEL SEMESTRE ITALIANO DI PRESIDENZA DELL'UNIONE EUROPEA E L'AZIONE EUROPEA PER LO SVILUPPO (da DPEF 2004-2007) | |
| 6.2.2: Il processo di allargamento dell'Unione e il varo della Costituzione Europea | 426 |
| 6.2.3: La crisi del Patto di Stabilità e Crescita e il rilancio della Strategia di Lisbona nel 2005 | 432 |
| <i>ESTRATTO</i> IL NUOVO PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA (da DPEF 2006-2009) | |
| <i>ESTRATTO</i> <i>THE INTEGRATED GUIDELINES PACKAGE</i> (da <i>Companion Document to the Communication to the Spring European Council</i> , 2005) | |
| 6.3: L'economia italiana: ristagno produttivo e deterioramento dei conti pubblici | 441 |
| <i>ESTRATTO</i> ALCUNI SPUNTI DI ANALISI STRUTTURALE DELL'ECONOMIA ITALIANA (da AGGRPP 2003, DPEF 2006-2009 e EC, 2005) | |
| <i>ESTRATTO</i> L'IMPATTO DELL'AUMENTO DEL PREZZO DEL PETROLIO SULL'ECONOMIA ITALIANA. ALCUNE STIME ECONOMETRICHE (da I Documenti programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF) | |
| 6.4: La politica di bilancio | 452 |

| | |
|---|------------|
| <i>ESTRATTO</i> LE ESPERIENZE DEGLI ALTRI PAESI E LA LOGICA DELLA VALORIZZAZIONE DEI BENI PUBBLICI (da DPEF 2003-2006) | |
| <i>ESTRATTO</i> LE ESPERIENZE ESTERE DI FINANZIAMENTO DELLE OPERE INFRASTRUTTURALI (da DPEF 2003-2006) | |
| <i>ESTRATTO</i> LE CARTOLARIZZAZIONI (da AGGRPP 2003) | |
| <i>ESTRATTO</i> LE CONDIZIONI DI FINANZA PUBBLICA NEL 2001 (da DPEF 2003-2006) | |
| <i>ESTRATTO</i> GLI EFFETTI SUL CICLO DI MISURE FISCALI ALTERNATIVE: UN'ANALISI CONTROFATTUALE PER IL BIENNIO 2002-03 (da DPEF 2004-2007) | |
| <i>ESTRATTO</i> LA RACCOMANDAZIONE EUROPEA DEL LUGLIO 2005 (da Audizione parlamentare del Ministro dell'Economia Siniscalco sul DPEF 2006-2009) | |
| <i>ESTRATTO</i> IL CONSUNTIVO DEI CONTI PUBBLICI DEL 2005 (da Relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato del 2005) | |
| 6.5: Le riforme strutturali | 469 |
| 6.5.1: La riforma della Istruzione, dell'Università e della Ricerca | 471 |
| 6.5.2: La riforma del mercato del lavoro: la legge "Biagi" | 474 |
| <i>ESTRATTO</i> IL PATTO PER L'ITALIA - CONTRATTO PER IL LAVORO (da RPP 2003) | |
| <i>FOCUS</i> IL CONTENUTO DELLA RIFORMA BIAGI | |
| 6.5.3: La riforma delle pensioni | 480 |
| <i>ESTRATTO</i> IL CONTENUTO DELLA RIFORMA PENSIONISTICA (da Programma di Stabilità, Aggiornamento 2004) | |
| 6.5.4: La riforma fiscale | 485 |
| <i>ESTRATTO</i> RIDUZIONE DELLE IMPOSTE E CRESCITA ECONOMICA NEI PAESI OCSE (da DPEF 2003-2006) | |
| <i>FOCUS</i> IL CONTENUTO DEL I° E II° MODULO DELLA RIFORMA FISCALE DEL 2003-2005 | |
| 6.5.5: La riforma del Titolo V° della Costituzione: il federalismo | 491 |
| 6.6: La politica degli investimenti pubblici per Centro-Nord e Mezzogiorno | 493 |
| 6.6.1: Le tendenze economiche dei territori | 493 |
| <i>ESTRATTO</i> PRODUTTIVITÀ E COMPETITIVITÀ NELL'ECONOMIA ITALIANA: ASPETTI DISAGGREGATI PER MACRO-REGIONI E MACRO-SETTORI (da DPEF 2004-2007) | |
| 6.6.2: La politica regionale per lo sviluppo e la competitività dei territori | 501 |
| <i>ESTRATTO</i> IL FONDO PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE (FAS) (da Relazione del CIPE al Parlamento sul FAS 2003) | |
| Riferimenti bibliografici | |

| | |
|---|-----|
| CAPITOLO 7: | |
| La ripresa del 2006, le nuove sfide europee e le prospettive di medio termine | 513 |
| <i>di Valeria Ferroni</i> | |
| 7.1: Il contesto economico internazionale: fattori di rischio per una crescita equilibrata | 515 |
| <i>ESTRATTO</i> I RISCHI DELLA PREVISIONE (da DPEF 2008-2011) | |
| 7.2: Le nuove strategie europee: riforme istituzionali e sviluppo sostenibile | 520 |
| <i>ESTRATTO</i> IL CINQUANTENARIO DELLA FIRMA DEI TRATTATI DI ROMA (da Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, 2006) | |
| <i>ESTRATTO</i> PRINCIPI GUIDA NAZIONALI DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE (da Rapporto dell'Italia sull'attuazione della EU SDS, 2007) | |
| 7.3: L'economia italiana: l'analisi, le prospettive e le politiche delineate nel primo DPEF della XV° Legislatura | 527 |
| 7.3.1: La crescita e la finanza pubblica: congiuntura e aspetti strutturali | 528 |
| <i>ESTRATTO</i> CRESCITA DEL PRODOTTO POTENZIALE E SUE COMPONENTI (da DPEF 2007-2011) | |
| 7.3.2: I tre pilastri della politica economica della nuova legislatura | 535 |
| <i>ESTRATTO</i> LE LINEE DI POLITICA ECONOMICA DEL DPEF 2007-2011 (da lettera di presentazione del DPEF 2007-2011) | |
| 7.3.3: La legge finanziaria per il 2007 e l'attuazione del Programma Nazionale di Riforma 2006-2008 | 538 |
| <i>ESTRATTO</i> OBIETTIVI INTERMEDI E DISCONTINUITA' STRATEGICA NEL PNR 2006-08 (da Primo Rapporto su attuazione PNR 2006-08, ottobre 2006) | |
| 7.4: La ripresa ciclica e il miglioramento dei conti pubblici nel DPEF 2008-2011 | 544 |
| <i>ESTRATTO</i> LEGISLAZIONE VIGENTE E ALTRE SPESE (da DPEF 2008-2011) | |
| 7.5: Verso la Legge Finanziaria del 2008: l'azione di politica economica e la riforma di bilancio | 552 |
| <i>ESTRATTO</i> IL PROCESSO DI RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO (da DPEF 2008-2011) | |
| <i>FOCUS</i> IL PROTOCOLLO SU PREVIDENZA, LAVORO E COMPETITIVITA' PER L'EQUITA' E LA CRESCITA SOSTENIBILI (23 LUGLIO 2007) | |
| 7.6: La politica regionale per lo sviluppo | 558 |

| | | |
|---|--|-----|
| 7.6.1: | La strategia delineata nel DPEF 2007-2011 | 558 |
| <i>ESTRATTO</i> IL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 (da DPEF 2007-2011) | | |
| 7.6.2: | Il nuovo quadro istituzionale | 563 |
| 7.6.3: | La ripresa economica e le prospettive della politica di sviluppo e coesione territoriale | 565 |
| <i>ESTRATTO</i> CRESCITA ECONOMICA DEI TERRITORI NEL PRIMO QUINQUENNIO DEGLI ANNI 2000 (da RAPPORTO DPS 2006) | | |

Riferimenti bibliografici

*Cristina Mocci*² e, per gli aspetti territoriali, *Rosanna Romano* e *Norina Salamone* hanno curato la sintesi statistica, in Appendice. *Cristina Mocci* ha curato la bibliografia dei documenti, in Appendice. *Antonella Crescenzi* e *Fabrizio Marconi* hanno curato la tassonomia delle politiche economiche a breve in relazione alle fluttuazioni cicliche, in Appendice. *Letizia Ravoni* ha curato la sintesi normativa dell'intervento per il Mezzogiorno, in Appendice. *Daniele Barbini*³ ha curato l'*editing* e la grafica dell'intero volume.

² *Cristina Mocci* svolge attività di analisi e ricerca presso la Direzione Analisi economica e finanziaria del Dipartimento del Tesoro del MEF; *Rosanna Romano* e *Norina Salamone* sono funzionari presso il Dipartimento per lo Sviluppo e le Politiche di Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico.

³ *Daniele Barbini* svolge attività di supporto tecnico-informatico e di progettazione redazionale; collabora con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

| | |
|--|-----|
| APPENDICE: | 575 |
| APPENDICE A: Sintesi statistica di 60 anni di economia italiana (1947-2006) <i>di Cristina Mocci, Rosanna Romano, Norina Salamone</i> | 577 |
| APPENDICE B: Fluttuazioni cicliche e analisi <i>ex post</i> della politica economica a breve (1947-2006) <i>di Antonella Crescenzi e Fabrizio Marconi</i> | 591 |
| APPENDICE C: Documenti Programmatici e documenti ufficiali delle istituzioni italiane, europee e internazionali utilizzati nella ricerca <i>di Cristina Mocci</i> | 597 |
| APPENDICE D: I Documenti Programmatici del MEF (estratto da I Documenti Programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF, MEF, 2006) | 613 |
| APPENDICE E: I Presidenti del Consiglio e i Ministri del Tesoro, Bilancio, Finanze e Economia dal 1947 al 2007 | 623 |
| APPENDICE F: Il ruolo istituzionale del MEF in tema di programmazione economica e finanziaria (estratto da I Documenti Programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF, MEF, 2006) | 633 |
| APPENDICE G: Le principali riforme dei mercati e di modernizzazione del settore pubblico | 641 |
| APPENDICE H: Le tendenze strutturali dell'economia del Mezzogiorno 1952-2002 (estratto da Rapporto DPS 2003) | 649 |
| APPENDICE I: L'evoluzione normativa dell'intervento per il Mezzogiorno <i>di Letizia Ravoni</i> | 659 |

Lista degli acronimi dei principali documenti programmatici

| | |
|---------------|---|
| RPP: | Relazione Previsionale e Programmatica |
| AGGRPP: | Relazione sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso |
| RUEF: | Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica |
| RGE: | Relazione Generale sulla situazione economica del Paese |
| DPEF: | Documento di Programmazione Economico-Finanziaria |
| PNR: | Programma Nazionale di Riforma |
| QCS: | Quadro Comunitario di Sostegno |
| QSN: | Quadro Strategico Nazionale |
| Rapporto DPS: | Rapporto annuale del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate |

Indice delle Figure

CAPITOLO 1:

- 1.1: Tassi di sviluppo. Confronti internazionali
(variazioni percentuali medie annue)
- 1.2: Indici di produzione industriale
(base 1937 = 100)
- 1.3: PIL e investimenti fissi lordi
(variazioni percentuali annue)
- 1.4: Tassi d'inflazione. Indice dei prezzi al consumo
(variazioni percentuali annue)
- 1.5: Saldo delle partite correnti della Bilancia dei Pagamenti
(in miliardi di lire)
- 1.6: Occupazione per settori di attività economica.
(composizione percentuale)
- 1.7: Valore aggiunto per grande ripartizione: anni '50
(composizione percentuale sui valori medi per grandi settori)
- 1.8: Contributi alla crescita del PIL
(valori percentuali medi annui)

CAPITOLO 2:

- 2.1: Tassi di sviluppo. Confronti internazionali
(variazioni percentuali medie annue)
 - 2.2: Indici di produzione industriale
(base 1937 = 100)
 - 2.3: Occupazione per settori di attività economica
(composizione percentuale)
 - 2.4: Tassi d'inflazione. Indice dei prezzi al consumo
(variazioni percentuali annue)
 - 2.5: PIL e investimenti fissi lordi
(variazioni percentuali annue)
-

-
- 2.6: Saldo delle partite correnti della Bilancia dei Pagamenti
(in miliardi di lire)
 - 2.7: Valore aggiunto per grande ripartizione: anni '60
(composizione percentuale sui valori medi per grandi settori)
 - 2.8: Contributi alla crescita del PIL
(valori percentuali medi annui)
 - 2.9: Tassi di disoccupazione in Italia

CAPITOLO 3:

- 3.1: PIL e investimenti fissi lordi
(variazioni percentuali annue)
- 3.2: Costo del lavoro per dipendente e inflazione al consumo
(variazioni percentuali annue)
- 3.3: Disavanzo primario del settore pubblico
(in rapporto al PIL)
- 3.4: Debito del settore pubblico e spesa per interessi
(in rapporto al PIL)
- 3.5: PIL per ripartizione geografica
(variazioni percentuali)
- 3.6: Contributi alla crescita del PIL
(valori percentuali medi annui)

CAPITOLO 4:

- 4.1: Tassi di inflazione in alcuni paesi europei
(variazioni percentuali annue)
 - 4.2: Costo del lavoro per dipendente e inflazione al consumo
(variazioni percentuali annue)
 - 4.3: Saldo delle partite correnti della Bilancia dei Pagamenti
(in milioni di euro)
 - 4.4: PIL e investimenti fissi lordi
(variazioni percentuali annue)
 - 4.5: Quote settoriali sul valore aggiunto. Confronto 1981-1990
 - 4.6: Debito pubblico e spesa per interessi
(in rapporto al PIL)
-

- 4.7: PIL per ripartizione geografica
(variazioni percentuali)
- 4.8: Investimenti fissi lordi: incidenza sul PIL
(valori percentuali)

CAPITOLO 5:

- 5.1: Produttività e disoccupazione
(estratto da DPEF 2002-2006)
 - 5.2: Saldo merci della Bilancia dei Pagamenti e tasso di cambio reale
 - 5.3: Tassi di inflazione - Indice dei prezzi al consumo
(variazioni percentuali)
 - 5.4: Tasso di disoccupazione
 - 5.5: Indebitamento netto e avanzo primario della Pubblica Amministrazione
(in rapporto al PIL)
 - 5.6: Debito pubblico e spesa per interessi
(in rapporto al PIL)
 - 5.7: Contributi alla crescita del PIL. Confronti decennali
(valori percentuali)
 - 5.8: Prezzi al consumo e criteri di convergenza
(estratto da RPP per il 1998)
 - 5.9: Tassi di interesse e criteri di convergenza
(estratto da RPP per il 1998)
 - 5.10: SME e posizione delle valute
(estratto da RPP per il 1998)
 - 5.11: Debito e criteri di Maastricht
(estratto da RPP per il 1998)
 - 5.12: Differenziale dei tassi a 3 mesi Italia-Germania
(estratto da RPP per il 1999)

 - 5.13: Differenziale dei tassi a 10 anni Italia-Germania
(estratto da RPP per il 1999)
 - 5.14: Prezzi e retribuzioni prima e dopo l'accordo del 1992
(variazioni percentuali)
-

-
- 5.15: Saldo delle partite correnti e posizione netta sull'estero
(in rapporto al PIL)
 - 5.16: Proventi da privatizzazioni
(estratto da Libro Bianco sulle Privatizzazioni, 2001)
 - 5.17: Il controllo delle imprese pubbliche prima e dopo le riforme 1992-94
(estratto da Nicoletti G.e Goldstein N., Privatizzazioni in Italia)
 - 5.18: Rendimento dei titoli del debito pubblico 1993-2000
(estratto da Libro Bianco sulle Privatizzazioni, 2001)
 - 5.19: Impatto delle riforme del sistema pensionistico degli anni novanta
(estratto da *Italy's convergence towards EMU*, Ministero del Tesoro, 1998)
 - 5.20: Squilibri strutturali del mercato del lavoro
 - 5.21: Esportazioni/PIL per ripartizione geografica
(valori percentuali)
 - 5.22: Investimenti fissi lordi: incidenza sul PIL
(valori percentuali)
 - 5.23: Spesa per investimenti pubblici - Settore pubblico allargato
(euro pro capite)
 - 5.24: Spesa per investimenti del Settore pubblico allargato nel 2000 per settori
(euro pro-capite)

CAPITOLO 6:

- 6.1: Evoluzione del prezzo del petrolio tra il 2001 e il 2006
 - 6.2: La crescita delle economie europea e statunitense
(PIL, variazioni percentuali)
 - 6.3: Tasso di occupazione: gli obiettivi europei e la situazione italiana
 - 6.4: I Pilastri dell' Unione Europea dopo il Trattato di Nizza
 - 6.5: Il nuovo ciclo di coordinamento delle politiche economiche
 - 6.6: Le modifiche al processo di Lisbona: la nuova Strategia per la crescita e l'occupazione
 - 6.7: Quote di mercato e indicatore di competitività dell'Italia
 - 6.8: Tasso di disoccupazione
 - 6.9: Inflazione al consumo
(variazioni percentuali)
-

- 6.10: Indebitamento netto e avanzo primario delle Pubbliche Amministrazioni (in rapporto al PIL)
- 6.11: Debito e spesa per interessi della P.A. (in rapporto al PIL)
- 6.12: Operazioni straordinarie 1997-2005 (estratto da Reviglio F., Per Restare in Europa)
- 6.13: La riforma dell'istruzione
- 6.14: Spesa per pensioni, sanità, istruzione e indennità disoccupazione (estratto da Programma di Stabilità, Aggiornamento 2004)
- 6.15: Effetti della riforma sulla spesa pensionistica (estratto da Programma di Stabilità, Aggiornamento 2004)
- 6.16: Componenti del PIL per ripartizione geografica: 1996-2005 (estratto da Rapporto DPS 2005)
- 6.17: Quota PIL pro-capite Mezzogiorno su Centro-Nord: 1995-2004 (estratto da Rapporto DPS 2005)
- 6.18: PIL pro-capite regionale e media Italia: crescita annua nel decennio 1995-2004 (variazioni percentuali medie annue) (estratto da Rapporto DPS 2005)
- 6.19: Indicatori di contesto: confronto territoriale (indice Italia=100)

CAPITOLO 7:

- 7.1: Indebitamento netto, spesa per interessi e saldo primario (in percentuale del PIL)
 - 7.2: PIL programmatico per il Mezzogiorno (estratto da DPEF 2008-2011)
 - 7.3: Spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno (estratto da DPEF 2008-2011)
 - 7.4: Articolazione per priorità delle risorse del QSN 2007-2013 per il Mezzogiorno (estratto da DPEF 2008-2011)
-

Indice delle Tavole

CAPITOLO 1:

- 1.1: Le componenti del PIL per ripartizione geografica
(variazioni percentuali medie annue)

CAPITOLO 2:

- 2.1: I Piani Vanoni e Pieraccini a confronto
(estratto da Valli V., *Politica Economica*)
- 2.2: Le componenti del PIL per ripartizione geografica
(variazioni percentuali medie annue)

CAPITOLO 3:

- 3.1: Le componenti del PIL per ripartizione geografica
(variazioni percentuali medie annue)

CAPITOLO 4:

- 4.1: Saldi della Pubblica Amministrazione in percentuale del PIL
(estratto da RPP 1990)
- 4.2: Bilancio dello Stato di competenza prima e dopo la riforma della L.
468/78
(in miliardi di lire)
- 4.3: Le componenti del PIL per ripartizione geografica
(variazioni percentuali medie annue)

CAPITOLO 5:

- 5.1: Incassi da dismissioni (1992-95)
(estratto da Libro Bianco sulle Privatizzazioni, 2001)
- 5.2: Incassi da dismissioni (1996-2000)
(estratto da Libro Bianco sulle Privatizzazioni, 2001)

- 5.3: La condizione di sostenibilità della finanza pubblica nel periodo 1991-2000
- 5.4: Componenti del PIL per ripartizione geografica (variazioni percentuali)

CAPITOLO 6:

- 6.1: Le fasi dell'allargamento UE (estratto da DPEF 2004-07)
- 6.2: L'evoluzione della finanza pubblica nell'Unione Europea nel periodo 2001-2005
- 6.3: Il nuovo regime fiscale: una sintesi
- 6.4: Le componenti del PIL per ripartizione geografica (variazioni percentuali medie annue)

CAPITOLO 7:

- 7.1: Indicatori macroeconomici internazionali (estratto da DPEF 2008-2011)
- 7.2: Componenti del PIL per ripartizione geografica (variazioni percentuali)

Il volume è stato chiuso con le informazioni disponibili al 1° settembre 2007.



Introduzione

Il progetto

La raccolta che viene qui presentata mira a ripercorrere, attraverso la lettura di brani selezionati dai documenti governativi di indirizzo e programmazione, le principali linee di politica economica attuate in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi.

La narrazione è rivolta a cogliere quelli che sono apparsi gli elementi più qualificanti nell'ambito dello sviluppo economico italiano, avendo come punto di riferimento e di osservazione tre principali fattori: l'integrazione dell'Italia in Europa, la modernizzazione degli strumenti di programmazione, intesi come strumenti di buona amministrazione, e lo sviluppo del Mezzogiorno.

Si tratta di un approccio "originale" al tema della storia della politica economica, che cerca di ricostruire i vari percorsi partendo dalle fonti documentali programmatiche: il taglio prescelto, da un lato, evidenzia quei risvolti significativi nella evoluzione del Paese costituiti dalle "attese" che erano contenute nei documenti (e quindi nelle intenzioni politiche di chi li produsse), dall'altro, rende possibile confrontare tali attese con il reale andamento dell'economia. Il "racconto" non intende, tuttavia, offrire giudizi di valore, lasciando al lettore le conclusioni e le valutazioni personali. L'analisi, inoltre, non affronta dal punto di vista della teoria gli aspetti storici, economici, istituzionali e di politica economica via via toccati, ma intende fornire una documentazione il più possibile ampia ed esaustiva sui temi trattati.

Il progetto sottostante alla ricerca è stato avviato agli inizi del 2005 e condotto attraverso la consultazione di biblioteche e archivi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Banca d'Italia, dell'ISTAT e dell'ISAE.

Il reperimento di documenti originali e integrali, nonché l'utilizzo di materiale "intermedio", facente parte cioè dei lavori preparatori dei documenti di programmazione, sono stati guidati dalla "memoria storica" di chi ha vissuto dall'interno molte delle differenti fasi delle modalità programmatiche e di definizione di *policy*. L'idea di una tale ricognizione è nata, infatti, dall'esperienza degli autori acquisita nel lavoro svolto per

tanti anni presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica prima e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, poi.

La metodologia utilizzata

La caratteristica dello studio condotto risiede nel riferirsi costantemente agli estratti originali dei documenti programmatici, assunti quali fonte "oggettiva" e intesi in senso ampio, includendo piani, programmi, relazioni e progetti elaborati a livello governativo. Essi, avendo una funzione di analisi del contesto e di orientamento generale delle politiche economiche, costituiscono una base importante per la ricostruzione storica del quadro macroeconomico e delle azioni di *policy*.

Con il passare dei decenni, il ruolo istituzionale assunto dai documenti programmatici è divenuto sempre più rilevante.¹ Anche l'ampiezza, la coerenza e l'eshaustività del patrimonio statistico, nazionale e territoriale, sono progressivamente aumentate nel tempo. Non vi è da meravigliarsi, quindi, se man mano che si procede nel racconto aumentano sia la ricchezza che il numero delle fonti documentali a cui attingere.

Così, negli anni della "ricostruzione" i documenti presentati dal Governo sono l'esplicazione di specifici impegni o iniziative, spesso non organicamente collegati; negli anni '60 la programmazione economica si pone obiettivi ambiziosi basati su piani pluriennali più articolati e complessi, ma che non offrono una visione dell'evoluzione delle azioni concrete di politica economica (azioni che, in una riconsiderazione critica, si dimostreranno carenti soprattutto nel predisporre e rendere operativi gli strumenti indispensabili a conseguire gli obiettivi voluti); negli anni '70 il flusso di documenti comincia a divenire più continuo e dalla fine del decennio si impone la programmazione finanziaria che collega strettamente i documenti programmatici a quelli di bilancio; negli anni '80 si accentuano queste caratteristiche programmatiche e viene introdotto nella legislazione il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) che diviene così lo strumento principale di definizione della politica economica. Dalla fine degli anni '90 si

¹ Una analisi degli aspetti istituzionali della programmazione economica e delle funzioni e dei contenuti dei documenti programmatici è riportata in Appendice.

affiancano al DPEF due altri importanti documenti che rappresentano, l'uno, il Programma di stabilità, l'inquadramento della politica di bilancio nazionale nell'ambito delle regole fiscali imposte dal Patto di Stabilità e Crescita, l'altro, il Rapporto sugli interventi nelle aree sottoutilizzate del Paese, la articolazione territoriale della programmazione comunitaria e nazionale delle politiche di coesione e sviluppo. Agli inizi del nuovo millennio, l'integrazione della programmazione nazionale nell'ambito sempre più esteso di quella europea, in particolare per gli obiettivi di crescita e di occupazione definiti nella Strategia di Lisbona, richiede la predisposizione di un nuovo documento, il Programma Nazionale di Riforma, che espone le politiche intraprese dal Governo per il raggiungimento delle priorità così individuate.

Lo studio è effettuato per singolo decennio. Il criterio di scelta della periodizzazione è guidato dal fatto che i decenni corrispondono in linea di massima a fasi storiche distinguibili; ove non è riscontrabile una coincidenza integrale, si è preferito, comunque, mantenere tale criterio per una questione di ordine mentale. D'altra parte, il nostro esame copre un arco temporale molto lungo, circa sessanta anni, e risale dalla fase del grande sviluppo postbellico ai giorni nostri. Non che non sarebbe stato possibile individuare "punti di svolta" diversi nell'evoluzione economica del Paese, nonché del contesto internazionale in cui esso si muove. Ad esempio, il grande *boom* dei primi anni sessanta, l'interruzione del sentiero di crescita a metà degli anni settanta, la crisi valutaria e finanziaria del 1992, l'attacco alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001. Tuttavia, la scansione temporale effettuata per decenni non impedisce di leggere gli avvenimenti nella loro continuità storica².

Ogni capitolo osserva il seguente ordine nella successione dei paragrafi: contesto internazionale e processo di integrazione europea; economia italiana; linee di programmazione e di *policy*, riforme strutturali; sviluppo del Mezzogiorno. L'attenzione al riequilibrio economico e sociale e alla riduzione dei divari territoriali è trattata, infatti, per grandi linee in tutti i capitoli. Tuttavia, a motivo del cambiamento strategico intervenuto, vengono dedicati maggiore

² Cfr. Salvati, M. *Dal miracolo economico alla moneta unica europea*, in Sabbatucci G., Vidotto V. (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. VI. *L'Italia contemporanea. Dal 1963 ad oggi*, Laterza, 1999. Altre periodizzazioni della storia dell'economia italiana possono essere consultate in *I conti finanziari: la storia, i metodi, l'Italia, i confronti internazionali*", Banca d'Italia, dicembre 2005, pagg. 326 e 327.

attenzione e dettaglio di documentazione alla fase più recente: dalla cessazione dell'intervento straordinario, all'impostazione della nuova programmazione e alla politica regionale unitaria, nazionale e comunitaria, sancita con il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Il confronto fra linee di *policy* ed evoluzione effettiva dell'economia emerge da una tavola sinottica presentata in Appendice. Essa offre una visione d'insieme degli impulsi effettivi delle politiche economiche correlati alle fluttuazioni cicliche dell'economia italiana, dal 1947 al 2006. Vengono esaminate la politica di bilancio, la politica monetaria e creditizia e la politica del cambio.

I risultati della ricerca

Gli esiti della ricerca, condotta sulla base della metodologia sopra indicata, confermano la presenza di un filo conduttore costante nello sviluppo economico del Paese, che da agricolo si è trasformato in uno dei principali paesi industrializzati del mondo: la volontà politica finalizzata, pur nella successione di ritardi apparentemente incolmabili e accelerazioni improvvise, ad una piena partecipazione dell'Italia all'Europa.

Tale obiettivo, perseguito nel corso dei decenni con combinazioni differenti delle politiche economiche e condizionato dall'efficacia degli strumenti di programmazione e di buona amministrazione a disposizione delle autorità, è stato alla fine raggiunto.

Tuttavia, la persistenza di gravi problemi strutturali, in particolare nel Mezzogiorno, attenua le potenzialità di crescita del Paese. Lo sforzo di avviare e di sostenere lo sviluppo in quelle aree, pur condotto con modalità diverse e in continua evoluzione, ha costituito, quindi, attraverso i decenni, un altro punto fermo nella politica economica italiana.

In estrema sintesi, seguendo il "racconto", si parte dalle iniziative legate all'utilizzo degli aiuti del Piano Marshall per avviare la ricostruzione postbellica, ai primi tentativi di dare un ordine allo sviluppo negli anni '50; si attraversano le "illusioni" della programmazione economica negli anni '60; si prosegue con gli interventi volti a contrastare la forte instabilità degli anni '70 e a gestire la ristrutturazione industriale; si avanza con l'affermarsi negli anni '80 di politiche per la lotta all'inflazione, insufficienti, tuttavia, a fermare la deriva dei conti

pubblici; si giunge alla fine degli anni '90, dopo aver superato una grave crisi finanziaria, a raccogliere il successo per l'impegno ad ampio raggio profuso per entrare nella Unione Monetaria; si affrontano, agli inizi del nuovo millennio, in un contesto, da un lato, di crescente globalizzazione, dall'altro, di sempre più forte integrazione europea, i problemi strutturali che ancora impediscono uno sviluppo equo e duraturo.

A corredo dell'analisi si fornisce una sintesi statistica dell'economia italiana dal 1947 al 2006. Gli indicatori macroeconomici, anche a livello territoriale, sono stati ricostruiti utilizzando, oltre alle serie statistiche ufficiali, fonti storiche per i periodi più lontani nel tempo. Inoltre, si è predisposto un sintetico elenco delle principali riforme dei mercati e di modernizzazione del settore pubblico attuate in Italia a partire dagli anni '20, che può contribuire a dare l'idea del cammino percorso.

La ricerca documentale degli atti di programmazione economica ha portato al reperimento e all'utilizzo nel volume di circa 180 documenti ufficiali delle istituzioni nazionali, europee e internazionali, elencati in ordine cronologico in Appendice e con l'indicazione, ove possibile, del sito *web* su cui sono consultabili.

Sono presenti, inoltre, circa 320 riferimenti bibliografici, distinti per decennio e riportati alla fine di ciascun capitolo. Essi sono più numerosi e ricchi laddove il supporto dei documenti di programmazione all'analisi è meno costante e completo.

Antonella Crescenzi

A mia Madre e ai miei Amici più cari...

“Come la neve a me l’amore pare
quand’è venuto se ne deve andare

non dir così, che questa è una bugia
l’amore resta il tempo vola via”

R.D.Laing, Poesie

Capitolo 1

L'avvio della ricostruzione
e i primi interventi programmatici negli anni '50

di

Antonella Crescenzi, Gianluca Dente e, per gli aspetti territoriali, Letizia Ravoni

1.1: Il contesto economico internazionale all'indomani della seconda guerra mondiale

Alla fine della seconda guerra, il contesto politico ed economico mondiale si va rapidamente trasformando. Sono fondamentalmente tre i cardini del nuovo ordine: la divisione del mondo in due blocchi contrapposti (quello occidentale e quello sovietico), la stabilità dei cambi fra le valute e il multilateralismo degli scambi commerciali. Il primo apre la strada alla gara per il primato militare tra le superpotenze, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Sugli altri due si basa la crescita del commercio mondiale, che fa da volano allo sviluppo del reddito.

Le visioni del mondo degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica, e del comunismo, sono contrapposte. Da un lato, il capitalismo e l'espansione della democrazia liberale, in condizioni di pluralismo politico, di concorrenza economica e di libertà individuale; dall'altro, il comunismo e il partito unico, l'autarchia e la pianificazione statale. Secondo la "dottrina Truman"¹, il ruolo degli Stati Uniti è quello di guida del "mondo libero", mentre l'Unione Sovietica afferma la propria posizione di *leadership* nel campo "progressista" e "anti-imperialista". Fortunatamente, la tensione tra i due blocchi non si concretizzerà mai in un conflitto militare vero e proprio: la presenza di armi nucleari nei rispettivi arsenali agisce da deterrente per eventuali aggressioni. Si stabilisce, così, un equilibrio cosiddetto "bipolare" e la situazione di ostilità tra i due blocchi, definita "guerra fredda" dal giornalista americano Walter Lippmann, si prolungherà con diverse modalità per molti decenni, esaurendosi simbolicamente nel 1989, con la caduta del muro di Berlino (cfr. cap. 4).

Nonostante la "guerra fredda", lo sviluppo dell'economia mondiale si rafforza, giovandosi del nuovo sistema monetario internazionale, ideato nel 1944 a Bretton Woods, incentrato sulla stabilità dei tassi di cambio: il dollaro americano è il perno di questo sistema, in quanto è l'unica valuta convertibile in oro, mentre le altre sono rapportate al dollaro ad un tasso fisso. Vengono, inoltre, fondate

¹ Harry Truman è stato il trentatreesimo Presidente degli Stati Uniti d'America. Nel 1934 fu eletto senatore nelle fila del Partito Democratico. Nel 1944, con il quarto mandato di Roosevelt, divenne vicepresidente e salì alla massima carica alla morte di questi, il 12 aprile del 1945. Nel 1948 fu riconfermato alla presidenza.

importanti istituzioni internazionali con il compito di sostenere e garantire il sistema finanziario internazionale, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale (o Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo).

Il FMI ha il compito di sorvegliare il rispetto delle nuove regole finanziarie internazionali e di aiutare i paesi in difficoltà concedendo risorse finanziarie, a ben precise condizioni. Le nuove regole hanno l'obiettivo dichiarato di evitare le fluttuazioni dei cambi, ancorando le monete a parità prefissate e di consentire uno sviluppo economico più equilibrato. La Banca Mondiale favorisce la ricostruzione e lo sviluppo dei territori dei paesi membri facilitando l'investimento di capitale a scopi produttivi; promuove l'investimento privato estero, fornendo garanzie o partecipando a prestiti; integra l'investimento privato, erogando, a condizioni più favorevoli di quelle di mercato, risorse finanziarie da destinare a scopi produttivi.

Il multilateralismo degli scambi viene favorito anche dalla nascita di altre istituzioni internazionali volte ad assicurare la cooperazione economica, nonché a risolvere eventuali conflitti riguardanti le relazioni economiche fra i paesi. In tale contesto, viene stipulato a Ginevra nel 1947 un "Accordo generale sulle Tariffe e sul Commercio" (GATT) che prevede una riduzione generalizzata dei dazi doganali. Il GATT (come organizzazione) verrà sostituito nel 1995 dal WTO (cfr. cap. 5).

Molte di queste istituzioni sono riconducibili alla "famiglia" dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), fondata a seguito degli accordi raggiunti durante la Conferenza di Yalta (febbraio 1945), concretizzati nella Conferenza di San Francisco (25 aprile 1945), ove si riuniscono i rappresentanti di 50 Nazioni. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite dispone di una serie di Organi secondari che hanno la forma di fondi o programmi istituiti per compiti specifici e direttamente dipendenti dall'Assemblea, quali, l'UNICEF, l'Alto Commissariato per i rifugiati e il Programma per lo sviluppo economico (UNDP).

Vengono create inoltre agenzie giuridicamente e finanziariamente autonome, ma legate alle Nazioni Unite da accordi, ad esempio l'UNESCO, l'OMS e la FAO (Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura fondata nel 1945 a Quebec City, in Canada). L'obiettivo che si pone la FAO, attraverso i suoi programmi, è quello di elevare i livelli di nutrizione e gli *standard* di vita, di migliorare

produzione, trattamento, messa sul mercato e distribuzione di cibo e prodotti agricoli, di promuovere lo sviluppo rurale.

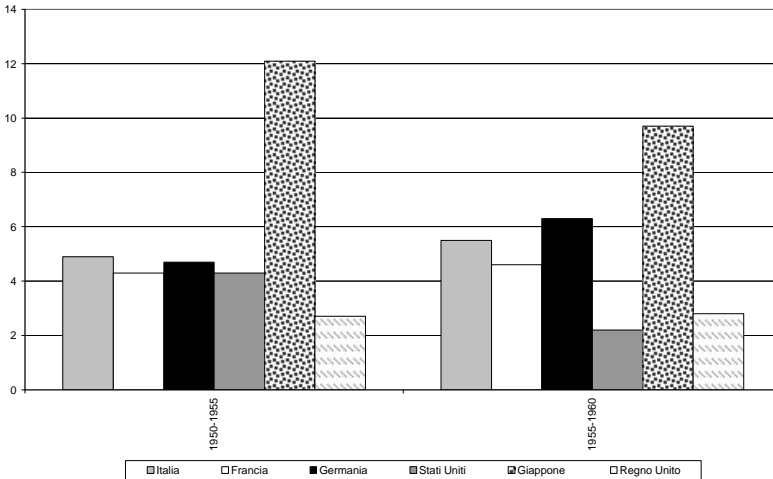
Un ruolo importante per lo sviluppo dell'economia dell'Europa viene svolto dall'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE), fondata il 16 aprile 1948, con sede a Parigi, come istituzione permanente destinata a controllare la distribuzione degli aiuti americani del Piano Marshall per la ricostruzione dell'Europa dopo la seconda guerra mondiale (cfr. par. 1.4). Prima organizzazione sovranazionale a svilupparsi in Europa nel dopoguerra², l'OECE raggruppa originariamente 18 paesi, con lo scopo di: promuovere la cooperazione tra gli stati membri; sviluppare i piani nazionali di ricostruzione; incentivare i commerci tra i paesi europei, riducendo le tariffe e gli altri ostacoli all'espansione del commercio internazionale; studiare la fattibilità per la creazione di una libera area commerciale; favorire migliori condizioni di lavoro.³

Dopo la seconda guerra mondiale, così, attraverso l'operare dei nuovi strumenti finanziari internazionali e dei piani di aiuto, in tutti i principali paesi industrializzati, compreso il Giappone, si registra una fase di ricostruzione dell'economia. Tra il 1950 e il 1955 il PIL degli Stati Uniti cresce in media annua del 4,3 per cento, rallentando nel successivo quinquennio. Mentre la potenza esportatrice americana aumenta rapidamente, il Regno Unito vede ridursi la propria quota sul commercio mondiale e parallelamente il proprio tasso di sviluppo medio annuo.

² Nel 1961 verrà riorganizzata e si trasformerà nell'attuale Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo (OCSE).

³ Per una analisi delle principali istituzioni monetarie internazionali cfr. De Arcangelis G. *Economia internazionale*, McGraw-Hill Italia, 2005. Per ulteriori approfondimenti sul ruolo che la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale avranno nello sviluppo economico dei successivi decenni, cfr. Stiglitz J. F., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, 2002, pp. 199 e ss.

Figura 1.1 - Tassi di sviluppo. Confronti internazionali (variazioni percentuali medie annue)



Fonte: elaborazioni da Castronovo V., Storia dell'economia mondiale (1982)

Tra i paesi dell'Europa Occidentale emersi dalle rovine belliche, la Germania costituisce il caso più emblematico di un'economia capace di rapida ripresa economica. In pochi anni l'indice della produzione industriale raddoppia. Nel 1954 la Germania produce 20 milioni di tonnellate d'acciaio, ossia la metà di tutta la produzione dei paesi aderenti alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), istituita nel 1951 (cfr. focus). La guerra di Corea assicura inoltre un forte impulso alla domanda estera: il risultato è che la Germania balza, per la quota delle esportazioni, dal 3,6 per cento del totale mondiale nel 1950 al 9,2 per cento nel 1958, subito dietro gli Stati Uniti. Il tasso di sviluppo supera il 6 per cento medio annuo nel secondo quinquennio.

Anche il Giappone avvia un proprio "miracolo economico". Dopo la distruzione bellica, il Governo predispone un piano di sviluppo assecondato dalle autorità statunitensi, che avevano imposto al paese sconfitto il passaggio da una autocrazia imperiale a una monarchia costituzionale. La guerra con la Corea rende l'industria giapponese un supporto essenziale per le esigenze militari americane e al contempo

stimola gli investimenti. Dal 1950 al 1955 il PIL cresce del 12,1 per cento, rallentando leggermente nel secondo quinquennio. L'espansione delle esportazioni traina la crescita.⁴

In questo nuovo assetto politico ed economico il modello di sviluppo americano si estende all'Europa Occidentale, che avvia un lungo processo di integrazione grazie al quale dalla Comunità Economica Europea istituita nel 1957 (cfr. focus) si arriverà alla fine degli anni novanta alla creazione dell'Unione Monetaria Europea⁵ (cfr. capp. 5 e 6).

L'ISTITUZIONE DELLA COMUNITA' ECONOMICA EUROPEA

Nell'immediato dopoguerra il grave stato di crisi economica e sociale in cui si trovava l'Europa venne affrontato mediante una serie di piani e di aiuti internazionali, il più importante dei quali fu il Piano Marshall (cfr. par. 1.4). Il programma di aiuti agevolò la formazione della Comunità Economica Europea. Il primo atto decisivo sulla strada dell'integrazione economica fu la dichiarazione del Ministro degli Esteri francese Robert Schuman il 9 maggio del 1950, in cui comparve il concetto di Europa come unione economica e, in prospettiva, politica tra i vari stati europei.⁶ La dichiarazione, delineando la realizzazione di una Alta Autorità per il controllo della produzione europea di carbone ed acciaio, avviò il processo di creazione delle Comunità Europee. Il 18 aprile 1951 venne così istituita a Parigi la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), allo scopo di risolvere i problemi determinati dal ritorno sulla scena economica della Germania e di scongiurare quindi il pericolo che si potesse riaccendere la storica rivalità franco-tedesca sull'industria mineraria e siderurgica della Ruhr. Il 25 marzo 1957 i rappresentanti dei governi italiano, tedesco, francese, olandese, belga e lussemburghese, animati dallo spirito costruttivo emerso nella Dichiarazione di Messina del giugno del 1955, firmarono il Trattato di Roma che

⁴ Per un approfondimento sulla storia dell'economia mondiale negli anni '40 e '50, cfr. Castronovo V., *Storia dell'economia mondiale*, Rizzoli, Milano, 1982; Cipolla C.M., *Uomini, tecniche, economie*, Feltrinelli, Milano, 1989; Pollard S. (a cura di), *Storia economica del '900*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁵ Per una analisi del processo di integrazione europea, cfr. AA.VV., *Enjeux et rouages de l'Europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006. Inoltre, una sintesi del processo di integrazione svolta per decennio è presentata, in occasione del cinquantenario della firma dei Trattati di Roma, sul sito della Commissione Europea http://europa.eu/abc/history/index_it.htm

⁶ Le linee guida che ispirarono la costruzione europea sono contenute in un documento dal titolo "Per un'Europa libera e unita – Progetto di un Manifesto", scritto nel 1941, in piena guerra mondiale, da Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, con prefazione di Eugenio Colorni; il documento, la cui diffusione fu curata in particolare da Ursula Hirschmann, è passato alla storia come il "Manifesto di Ventotene". Cfr. Spinelli A., Rossi E., *Il manifesto di Ventotene*, Mondadori, Milano, 2006.

istituì il Mercato Comune Europeo. Gli accordi che condussero alla firma del Trattato di Roma prevedevano la riduzione graduale delle barriere doganali, sino alla loro completa abolizione entro 12-15 anni, la libera circolazione dei fattori produttivi (lavoro e capitale)⁷, l'armonizzazione delle politiche economiche, il divieto di pratiche commerciali discriminatorie e delle sovvenzioni statali, salvo quelle per il sostegno alle aree depresse. Vari motivi di ordine economico e politico condussero i sei paesi a sottoscrivere questo impegno. Sul piano politico, la crescente tensione internazionale tra le due superpotenze, il timore di un nuovo conflitto bellico con conseguenze ancora più devastanti e la necessità di eliminare le ragioni di fondo dei due conflitti mondiali, ossia le ambizioni contrapposte delle principali potenze europee. Sul piano economico, la necessità di sfruttare spazi commerciali più estesi di quelli dei singoli mercati nazionali, per affrontare la competizione con gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica che dominavano la scena mondiale.

L'Europa a cui miravano i firmatari del Trattato di Roma era un'Europa economicamente forte, fondata sul sistema capitalista, ispirata ai principi democratici, con connotazioni laiche e liberali, e concepita in alternativa al blocco sovietico e in grado di realizzare una vasta opera di modernizzazione sociale.

Si trattava di un disegno molto più ambizioso sia della semplice unione doganale sia della costituzione di un'area commerciale comune. I firmatari del Trattato di Roma intendevano infatti porre le basi di una vera e propria unità economica quale presupposto di quella politica, ma anche di una diversa concezione di società.

Il modello di stato sociale che si delineava in Europa, infatti, si differenziava radicalmente da quello degli Stati Uniti per la maggiore attenzione ai problemi sociali e alla solidarietà. Era cioè un modello universalistico, dove i diritti derivavano dalla cittadinanza. I servizi sociali erano offerti a tutti i cittadini senza nessuna differenza. Tale modello promuoveva l'uguaglianza di *status*. Era, infatti, subito dopo la guerra che vanivano gettate in Europa le basi del *Welfare State*, stato del benessere, che puntava ad assistere il cittadino "dalla culla alla bara", ispirandosi al modello socialdemocratico svedese degli anni trenta⁸.

In seguito, con il passare dei decenni, gli effetti di una impostazione troppo generosa del *Welfare State* si tradurranno in un appesantimento e in un progressivo peggioramento della finanza pubblica (cfr. cap. 4 e seguenti).

⁷ Per l'Italia non vi fu afflusso di capitali europei, ma risultò decisiva la mobilità del fattore lavoro: nel dopoguerra l'emigrazione italiana – più che oltre Oceano – era orientata verso gli altri Paesi d'Europa: Germania, Francia, Belgio, e Svizzera. Anche se la Svizzera non fece mai parte della Comunità Europea, gli emigranti passarono facilmente dall'uno all'altro stato dell'Europa.

⁸ Per un approfondimento sull'evoluzione anche successiva dei due modelli sociali, confronta Rifkin J., *Il sogno europeo - Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Mondadori, 2004.

1.2: L'economia italiana nel nuovo ordine mondiale: aspetti strutturali e tendenze

Nel quadro post-bellico, l'Italia deve affrontare una serie di gravi problemi economici: scarsità di beni, iperinflazione, disoccupazione elevata, sottoccupazione, danni di guerra alle industrie, alle abitazioni civili e alle infrastrutture. Tali difficoltà sono particolarmente accentuate nel Mezzogiorno.

Questi problemi, pur presentandosi come vere e proprie emergenze, hanno in realtà natura strutturale e sono in parte riconducibili al sistema economico prevalente fino alla guerra: una lunga fase di protezionismo, una agricoltura specializzata prevalentemente nella produzione di cereali, che assorbe oltre il 40 per cento dell'occupazione totale, una industria concentrata nelle regioni nord-occidentali e nei settori tradizionali e arretrati tecnologicamente, quali tessile e alimentare, poco sviluppata in quelli più moderni, ad eccezione del settore automobilistico.

Rispetto ai maggiori paesi industrializzati, l'economia italiana presenta quindi un livello di sviluppo medio-basso e un forte dualismo territoriale: il contenuto tecnologico, la preparazione della forza-lavoro e l'efficienza dell'apparato pubblico rimangono limitati⁹. La carenza di materie prime e di fonti d'energia produce inoltre una forte dipendenza dall'estero.

Emergono, tuttavia, alcuni fattori positivi che aiutano la ripresa e la ricostruzione: i danni di guerra sono limitati al 10 per cento della capacità produttiva; la disponibilità di lavoro è larga nonché ad elevata mobilità; il contesto sociale e politico è rinnovato. Le scelte di politica economica effettuate dai governi centristi a favore della liberalizzazione degli scambi e della stabilità monetaria (cfr. par. 1.3) e la non conflittualità nelle aziende favoriscono, inoltre, lo sviluppo.

⁹ Per un approfondimento dei problemi strutturali dell'economia italiana e del grave dualismo che la caratterizza, si rinvia a Lutz V., *Italy. A study in Economic Development*, Oxford University Press, Londra, 1962. Per ulteriori analisi dell'evoluzione dell'economia italiana negli anni '40 e '50 cfr. Valli V., *Politica economica- teoria e politica dello sviluppo. Il caso italiano*, NIS, 1997; Woolf S.J., *Italia 1943-1950, La ricostruzione*, Laterza, 1975; Podbielski G., *Storia dell'Economia italiana 1945-1974*, Laterza, Bari, 1975.

All'inizio degli anni cinquanta l'apparato produttivo è completamente ricostruito. Gli aiuti del Piano Marshall (cfr. par. 1.4) hanno, infatti, consentito alle grandi imprese di aggiornare le proprie tecnologie e di produrre ciò che è richiesto dai mercati internazionali. Le aziende italiane iniziano così a produrre beni a più elevati *standard* tecnologici.

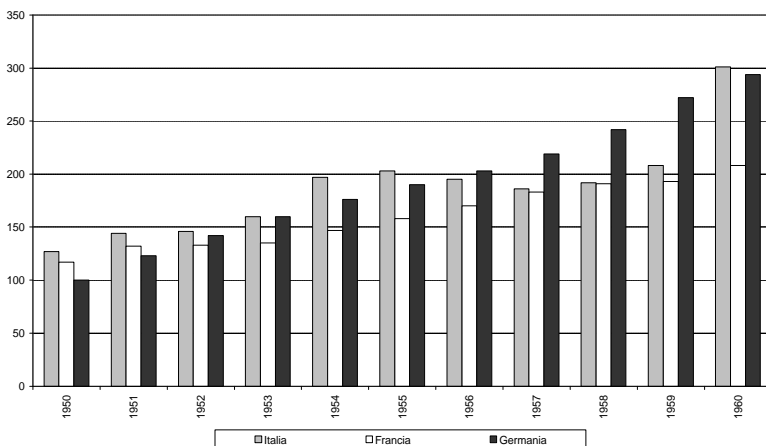
La disponibilità di un'offerta di lavoro ampia e sottoutilizzata, indebolendo la posizione contrattuale dei sindacati, determina livelli salariali molto bassi rispetto ai concorrenti europei. Il massiccio deflusso di lavoratori dai settori industriali a bassa produttività, e dell'agricoltura innanzitutto, verso i settori in espansione a più elevata produttività, inoltre, determina una forte crescita della produttività del lavoro nel suo complesso, superiore a quella dei salari. La combinazione di questi due fattori conferisce una potente spinta competitiva alle nostre esportazioni. Le opere pubbliche e l'edilizia costituiscono ulteriori fattori trainanti per l'industria, grazie ad una politica pubblica fatta innanzitutto di agevolazioni fiscali e creditizie (per maggiori approfondimenti sull'intervento pubblico (cfr. par. 1.5). Su queste basi, il valore aggiunto del settore manifatturiero cresce negli anni cinquanta ad un tasso medio dell'8,4 per cento.

Il modello di crescita si orienta sempre più verso l'esportazione, secondo linee che caratterizzeranno l'economia italiana anche nei successivi decenni, mentre il graduale miglioramento del tenore di vita della popolazione rende possibile un aumento generalizzato dei consumi. Una più attiva politica salariale delle aziende, e dello Stato verso i propri dipendenti, a partire dalla seconda metà degli anni cinquanta, agevola infatti una maggiore dinamica della domanda privata. Gli investimenti aumentano a tassi elevati, favoriti anche dai massicci interventi nell'industria di base e nei settori ad alta intensità di capitale operati attraverso le imprese a partecipazione pubblica. Un fattore importante è la nascita di imprenditorialità nell'atmosfera di libertà che ha fatto seguito alle costrizioni degli anni dell'anteguerra e della guerra. La rottura con il passato rappresenta una scossa che apre nuove sfide e libera energie imprenditoriali.

In questo scenario, il tasso medio annuo di crescita del PIL italiano si colloca negli anni cinquanta intorno al 5 per cento. Si può distinguere una prima fase, fino al 1958, quando il PIL cresce, in media annua, del 5 per cento e gli investimenti ad un tasso più che doppio rispetto a quello del reddito, e una seconda, il c.d. "miracolo

economico”, che inizia nel 1959 e prosegue nel decennio successivo fino al 1963, in cui il PIL aumenta del 6,5 per cento e gli investimenti, pur rallentando rispetto ai primissimi anni del decennio, continuano ad aumentare in misura superiore a quella del PIL, con una parallela accelerazione delle esportazioni (cfr. cap. 3). L'indice generale della produzione industriale passa da 127 del 1950 a 223 del 1960. I migliori risultati si registrano, in particolare, nell'industria dei mezzi di trasporto e nel settore della chimica.

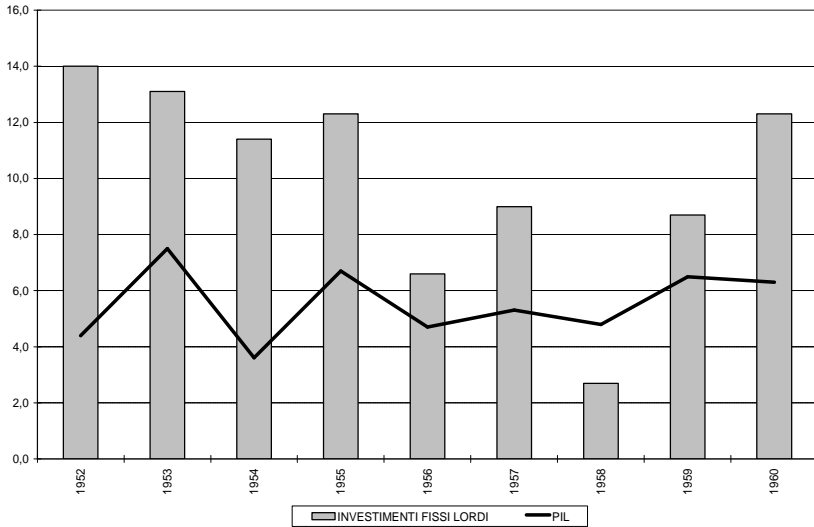
Figura 1.2 - Indici di produzione industriale
(base 1937 = 100)



Fonte: elaborazioni da Castronovo V., Storia dell'economia mondiale (1982)

Nel corso del decennio, la lira diventa una moneta forte. Giocano a suo favore l'andamento estremamente positivo dei fondamentali, quali la rigorosa politica di bilancio, la stabilità dei prezzi interni e l'attivo della bilancia dei pagamenti. Nel 1960 viene assegnato alla lira l'"oscar delle monete" e il Governatore della Banca d'Italia, Donato Menichella, viene additato a modello per la sua saggia politica monetaria. Seguendo l'esempio di Luigi Einaudi, egli fa della stabilità della lira la premessa per lo sviluppo (cfr. par. 1.3).

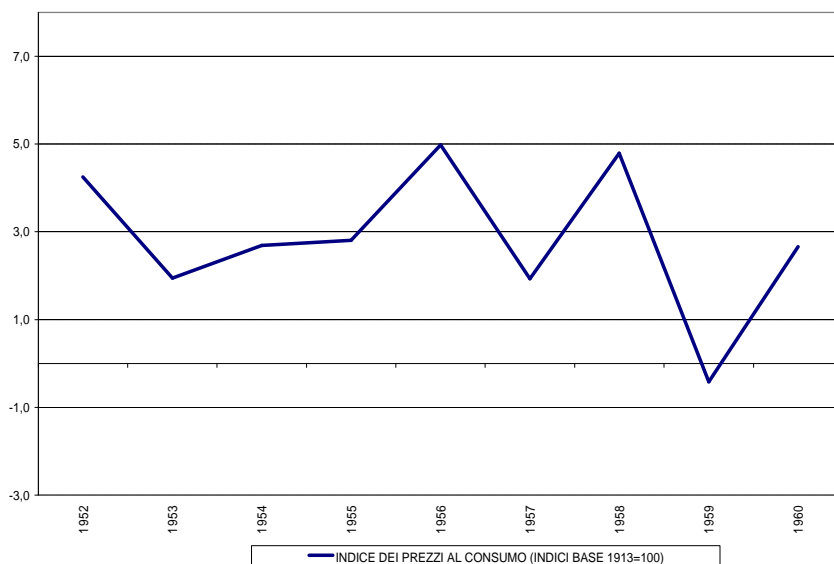
Figura 1.3 - PIL e investimenti fissi lordi
(variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni da Valli V., *Politica Economica* (1997)

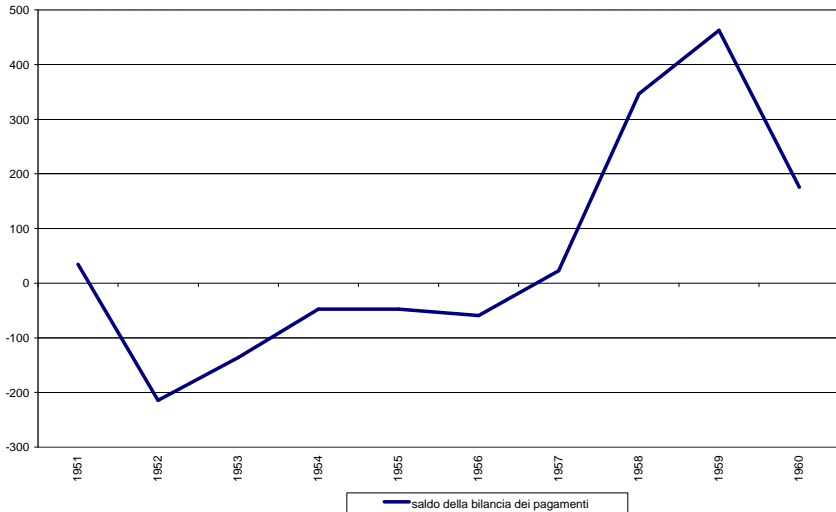
Tutti gli anni cinquanta sono caratterizzati da un ridotto tasso di inflazione: i prezzi al consumo aumentano moderatamente e quelli all'ingrosso dei prodotti non agricoli presentano una tendenza alla diminuzione. I salari monetari dell'industria manifatturiera, aumentando meno della produttività, riducono, come si è visto, i costi unitari del lavoro. Il valore medio unitario delle esportazioni diminuisce, da un lato rafforzando la posizione competitiva delle merci italiane sui mercati di esportazione, dall'altro segnalando, tuttavia, l'esigenza per il sistema di rafforzare gli investimenti necessari a posizionarsi su segmenti di produzione a più alto valore aggiunto.

Figura 1.4 - Tassi d'inflazione. Indice dei prezzi al consumo (variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni da De Meo G., Sintesi statistica di un ventennio di vita economica italiana (1952-1971), 1973.

Figura 1.5 - Saldo delle partite correnti della Bilancia dei Pagamenti
(in miliardi di lire)



Fonte: elaborazioni da Valli V., *Politica Economica* (1997)

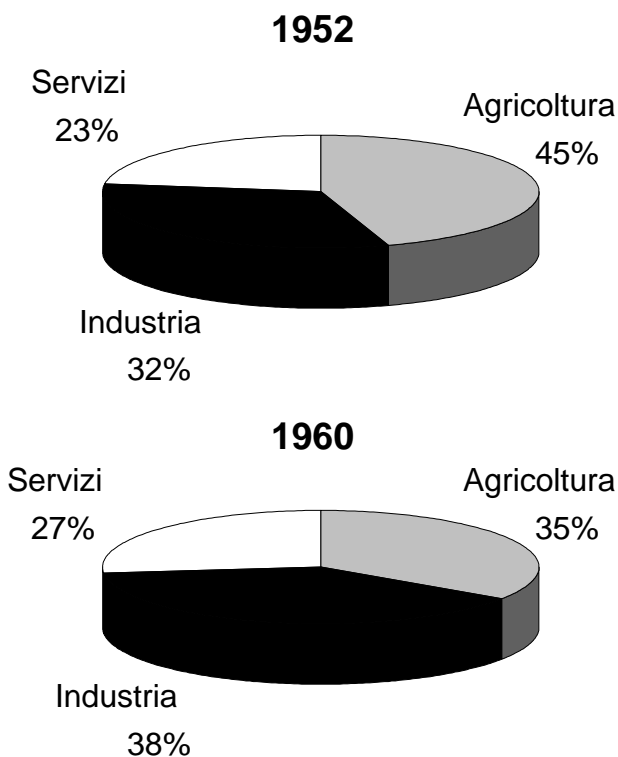
Lo spostamento verso nuovi prodotti da esportare, quali gli autoveicoli e i prodotti chimici, richiede investimenti in nuovi processi per colmare il divario tecnologico tra le industrie italiane e quelle estere concorrenti. La forte crescita delle esportazioni, oltre a riflettersi in una rapida espansione dell'attivo corrente della bilancia dei pagamenti, ha così una rilevanza diretta per lo sviluppo economico degli anni cinquanta.

In linea con gli sviluppi produttivi, la struttura dell'occupazione subisce profonde modificazioni¹⁰. Vi è innanzitutto la fortissima diminuzione degli occupati in agricoltura, sia indipendenti che dipendenti (da 8 milioni e mezzo registrati nel 1952 a 6 milioni e mezzo nel 1960). Corrispondentemente, vi è un aumento degli occupati dipendenti

¹⁰ Per un approfondimento sull'argomento e per una analisi dell'apporto che la mobilità dei lavoratori ha assicurato alla crescita del valore aggiunto, tra il 1951 e il 1981, vedi Faustini G., *L'obiettivo occupazione nell'esperienza italiana*, Loescher, 1984.

dell'industria (da 4 milioni e mezzo del 1952 a 6 milioni del 1960) e dei servizi (da 4 milioni e 250 mila a oltre 5 milioni).¹¹

Figura 1.6 - Occupazione per settori di attività economica.
(composizione percentuale)



Fonte: elaborazioni da De Meo G., Sintesi statistica di un ventennio di vita economica italiana (1952-71), 1973

¹¹ Cfr. De Meo G., *Sintesi statistica di un ventennio di vita economica italiana 1952-1971*.

A fronte di questi andamenti la disoccupazione, dopo aver raggiunto un picco del 10 per cento nel 1953, comincia a scendere progressivamente, fino a toccare il 4 per cento circa nel 1960.

Alla fine degli anni cinquanta, quindi, anche per l'Italia si apre l'era dei consumi di massa e del benessere per ampie fasce di ceti popolari. Ma lo sviluppo porta con sé nuovi problemi, ponendo in primo piano l'esigenza di correggere i gravi squilibri economici e sociali del Paese con interventi di programmazione globale (cfr. cap. 2).

1.3: La programmazione economica nella Carta Costituzionale: i principi liberali di Einaudi e la politica economica dei Governi centristi

Subito dopo il conflitto e durante la definizione del nuovo modello costituzionale del Paese, a fronte della situazione economica descritta, si delineano due correnti politiche opposte: quella di tipo "liberale" contraria al protezionismo, all'interventismo dello Stato, propensa al libero mercato e all'apertura internazionale; quella favorevole alla presenza attiva dello Stato nell'assicurare lo sviluppo dell'economia, nel correggere i fallimenti del mercato, nell'orientare gli operatori con regole di trasparenza, con interventi fiscali redistributivi (ispirati alla progressività) e, quando necessario, anche con strumenti diretti, configurando la cosiddetta "economia mista" (lo Stato agisce da imprenditore, per mezzo di imprese a capitale pubblico, disciplinate dal codice civile e soggette alla concorrenza).

La prima corrente, pur presentando caratteri anacronistici nel quadro contemporaneo della politica economica occidentale che va scoprendo e attuando i principi interventisti keynesiani, prevale sulla seconda, seppur con alcuni correttivi importanti che, come vedremo nel successivo paragrafo, sono accolti nella Carta Costituzionale. Le scelte di politica economica e di liberalizzazione degli scambi commerciali adottate in questi anni, oltre ad essere elaborate nel quadro dell'appartenenza dell'Italia all'area europea occidentale¹², risulteranno, così, fondamentali per lo sviluppo successivo. Il richiamo alla Costituzione del 1947 consente infatti alle autorità di temperare la salvaguardia dei principi del mercato e dell'iniziativa privata con interventi pubblici a favore delle esigenze sociali della collettività.

L'Assemblea Costituente si accorda su tre fondamentali principi: che ogni cittadino debba lavorare secondo la propria libera scelta¹³; che

¹² Nel 1951 il Ministro del Commercio Estero Ugo La Malfa ridusse alcuni dazi protettivi, suscitando le vivaci reazioni degli ambienti industriali. La successiva istituzione della CEE premiò di fatto tale coraggiosa politica. I Governi succedutisi asseccarono nel corso del decennio lo sviluppo dell'economia italiana con un'accorta politica commerciale. Vennero eliminati i contingentamenti e, progressivamente, le restrizioni quantitative al commercio internazionale.

¹³ L'art. 4 della Costituzione afferma: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di

l'iniziativa economica privata è libera e che il legislatore ha il compito di coordinare con programmi e con controlli l'attività economica pubblica e privata rispettando la libertà dei lavoratori e degli imprenditori¹⁴. I principi introdotti sono generali, tali da non escludere affatto l'intervento pubblico, persino in materia di proprietà (come risulta dagli interventi di esproprio effettuati con la riforma agraria - cfr. par. 1.5).

Si pone, inoltre, particolare attenzione al ruolo del risparmiatore. La Costituzione stabilisce che la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le forme, ma aggiunge anche che "disciplina, controlla e coordina l'esercizio del credito" (art. 47). Dunque la Carta Costituzionale offre indiscutibili possibilità di azione che non sembrano escludere, ad esempio, la selezione qualitativa e quantitativa del credito, ben oltre, quindi, la forma tradizionale di manovra dei saggi di sconto.

Nel contesto dei principi sanciti dalla Costituzione prevale così nell'ultimo scorcio degli anni '40 e lungo tutto l'arco degli anni '50 la linea economica propugnata da Luigi Einaudi, il quale, assumendo la direzione del Ministero del Bilancio nel 1947, attua una manovra con l'obiettivo di abbattere l'inflazione, tornare alla stabilità monetaria e risanare il bilancio. La manovra ha successo, pur con la conseguenza di alti costi sociali in termini di disoccupazione. Viene contrastata qualsiasi politica keynesiana di sostegno della domanda e di investimenti pubblici. Viceversa, nella linea Einaudi viene posta l'enfasi sul risparmio, considerato come il motore principale dei processi di crescita, e sulla lotta alle posizioni di privilegio dei produttori economici: la concorrenza interna e internazionale, va salvaguardata affinché ne tragga vantaggio il mercato, in generale, e quindi l'intera collettività.

Conseguenze di questo principio sono lo smantellamento delle più importanti istituzioni del corporativismo fascista, la legittimazione del diritto di sciopero, la riduzione graduale delle barriere protezionistiche nei confronti dell'estero e l'accesso dell'Italia a tutti gli organismi economici internazionali tra cui l'OECE e il GATT. Non contraddice, in

svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società."

¹⁴ L'art. 41 della Costituzione afferma: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali."

questo ambito, il principio della libera concorrenza il fatto che lo Stato possa detenere il controllo di importanti settori produttivi.

La "ricostruzione", quindi, si svolge all'insegna dell'ortodossia liberale, ma vengono al contempo mantenuti importanti strumenti di controllo pubblico dell'economia ereditati dal passato, quali ad esempio l'IRI, come evidenziato nei prossimi paragrafi.

Tuttavia, la diffidenza dell'impostazione einaudiana nei confronti della programmazione economica è forte.

"Il piano è divenuto un mito e, come tale, corre il mondo, suscitando entusiasmi e timori, sicché è divenuto persino difficile dichiarare in parole semplici quello che un piano sia. Per sormontare la difficoltà creata dal mito, ricordiamo che ognuno di noi, nessuno escluso, fa continuamente piani e ogni giorno li rinnova e muta ed adatta alle circostanze. [...] Ciascuno di noi nell'esercizio del proprio mestiere è costretto a far piani. In sostanza, il piano non è altro che un insieme di atti o di propositi con i quali si studiano e si precisano i mezzi più congrui per raggiungere un dato fine. In generale, programmare vuol dire adottare decisioni coordinate e coerenti di politica economica. Il fine che si vuol conseguire può essere piccolo o grande, può essere presente o posto nel futuro vicino od in quello lontano. Il piano di una massaia concerne un fine immediato, quello della costruzione di una casa di abitazione ha un fine posto nel futuro prossimo; laddove un piano di bonifica integrale riguarda un futuro non prossimo ed anzi per lo più lontano. Vi sono piani per un giorno, un anno, cinque anni e vi sono piani secolari. I singoli, di solito, attendono ai piani brevi; gli enti pubblici a quelli lunghi, ed ambedue i tipi di piano sono necessari. [...] Sempre si fecero e sempre si faranno piani. Ma chi li fa? Qui il problema si sposta e si riduce ad una discussione sui limiti di due opposti metodi di compilare piani: l'uno che procede dal basso e l'altro che parte dall'alto; l'uno che nasce dal mercato libero e l'altro da un'autorità di comando." (Einaudi L., Il Buongoverno, pp. 295-300)

La posizione di diffidenza verso gli atti pianificatori generali, che rimane immutata nel corso di tutti gli anni cinquanta con i governi a guida centrista, attira, come vedremo nel successivo paragrafo, serrate critiche da parte dell'*Economic Cooperation Administration* (ECA) che nel *Country Study* sull'Europa (Rapporto Hoffman) definisce il Piano a lungo termine predisposto dalle autorità italiane "più una approssimativa espressione di opinioni che un esatto programma degli obiettivi previsti

e dei mezzi atti alla loro realizzazione.” (Villari L., *Il capitalismo italiano del Novecento*, p. 629)¹⁵

I suggerimenti di tipo keynesiano del Rapporto Hoffman sono accolti con difficoltà dagli ambienti economici e politici in Italia. Si preferisce continuare la strategia di politica economica tracciata da Einaudi: politica monetaria e creditizia volta al contenimento dell’inflazione e obiettivo del pareggio di bilancio.

Un importante contributo in direzione keynesiana proviene dal Piano del lavoro, predisposto nel 1949 dalla Confederazione Generale del Lavoro (CGL, poi divenuta Confederazione Generale Italiana del Lavoro, CGIL), che auspica una forte politica di investimenti pubblici e riforme per ridurre la disoccupazione e migliorare l’equità del sistema tributario.

IL PIANO DEL LAVORO¹⁶

In occasione del secondo Congresso Nazionale della CGL, nel 1949, venne deliberato un Piano Economico per risolvere i principali problemi della nazione e per dare impulso all’economia, in modo da ridurre la disoccupazione ed incrementare il reddito nazionale parallelamente al tenore di vita degli italiani.

Le linee fondamentali del Piano furono esposte a Roma, nel febbraio 1950, alla Conferenza Economica Nazionale. Il Piano, presentato da Giuseppe Di Vittorio, segretario generale, può essere definito come un tentativo di pianificazione particolare e/o settoriale.

Il Piano intendeva, infatti, sollecitare l’intervento dello Stato in tre grandi branche (elettricità, edilizia popolare, bonifica e trasformazione fondiaria) attraverso specifici enti nazionali.

Scopo del Piano era quello di intensificare gli investimenti pubblici in tali settori. Il dibattito che si sviluppò durante la Conferenza riguardava essenzialmente la tipologia del finanziamento del Piano: le controversie tra i relatori su tale argomento fecero così arenare la prima fase di lancio del Piano.

Nella seconda fase, che teoricamente avrebbe potuto prendere avvio nel contesto del “Convegno per il piano del lavoro” svoltosi a Milano tra il 2 e il 4 giugno 1950, il ruolo politico della CGL era totalmente cambiato, riflettendo, visti gli stretti legami, la diversità di posizioni del Partito Comunista Italiano.

¹⁵ Il *Country Study* (che esprimeva riserve sulla gestione del Piano Marshall in Italia) fu redatto prima che il Piano entrasse in vigore. Si trattava, dunque, di un giudizio *ex ante* inficiato da un’opinione preconcetta sulla pianificazione e sulle capacità dello Stato italiano di promuovere lo sviluppo (confronta paragrafo successivo).

¹⁶ Cfr. anche Turone S. in *Storia del Sindacato in Italia (1943-1969)*, Laterza, 1976.

Mentre a febbraio il PCI aveva un orientamento distensivo nei confronti del Governo, a giugno l'atteggiamento era di opposizione. Iniziò così la fase della cosiddetta svolta politica del Piano CGL. Il dibattito sul finanziamento e sulla organizzazione operaia vennero abbandonati. Il Piano diventò esclusivamente uno strumento di lotta sindacale e di opposizione al Governo. Anche Bruzio Manocchi, responsabile della commissione culturale centrale del PCI, riconobbe, qualche decennio più tardi, che nella seconda fase di realizzazione il Piano aveva disperso la sua impostazione unitaria che riguardava lo sviluppo dell'economia e la riduzione della disoccupazione. Di fatto, il Piano del Lavoro, perdendo ogni visione unitaria, si disperse in pura rivendicazione sindacale.

L'indirizzo liberale, perseguito senza correzioni importanti, aggrava tuttavia alcuni dei mali strutturali di cui l'economia italiana soffre e che non possono essere curati esclusivamente con gli automatismi di mercato. Cominciano così a delinarsi sia tra i liberali che tra i cattolici alcuni fermenti culturali favorevoli al keynesianismo e a una politica statale più attiva, in particolare nel Mezzogiorno. Tali fermenti sarebbero divenuti sempre più importanti nel prosieguo del decennio e si sarebbero sviluppati completamente negli anni '60. (cfr. cap. 2).

Due circostanze fondamentali progressivamente richiamano l'attenzione dei governi di molti paesi occidentali sulla necessità di una programmazione economica: 1) l'istanza della piena occupazione, unita all'esigenza di combattere i ritorni ciclici della depressione, dopo gli avvenimenti della Grande Crisi del 1929 e del secondo conflitto mondiale; 2) l'urgenza di realizzare una distribuzione meno diseguale dei redditi, indispensabile per raggiungere il massimo benessere della collettività.

Il convincimento della necessità di un'azione statale coordinata, programmata per raggiungere determinati obiettivi economici e sociali, si comincia ad affermare anche in Italia. Gli interventi statali programmatici effettuati in molti settori non sono soltanto un obbligo al quale anche l'Italia non può sottrarsi, ma rappresentano contemporaneamente la manifestazione concreta di tale convincimento¹⁷.

¹⁷ Nella raccolta intitolata *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960*, Biblioteca della Rivista Economia e Storia, Giuffrè, Milano 1960, si fornisce un quadro sufficientemente ampio di quanto scritto in Italia dal 1944 al 1960 intorno al problema della pianificazione economica e degli interventi programmatici dello Stato in economia. I riferimenti bibliografici sono circa 2000, raggruppati in cinque voci, con relative sottovoci. Per ogni sottovoce gli scritti figurano in ordine alfabetico per autore e quelli di uno stesso autore in ordine cronologico. Le cinque voci sono:

L'ASSEMBLEA COSTITUENTE DISCUTE SULLA PIANIFICAZIONE. LA POSIZIONE DELLE DIVERSE FORZE POLITICHE

Le discussioni sui principi economici del progetto di Costituzione in seno all'Assemblea Costituente erano il frutto del contributo di forze politiche diverse, e a volte contrastanti, della scena politica italiana.

L'Assemblea Costituente si riunì per la prima volta il 25 giugno 1946 ed elesse Presidente, nella prima seduta, Giuseppe Saragat. Il termine di chiusura dei lavori fu prorogato dapprima al 24 giugno 1947, poi al 31 dicembre 1947.

Alla Costituente la discussione sul problema della programmazione economica ebbe luogo in due periodi diversi: nell'autunno del 1946, nelle sottocommissioni competenti, e nel maggio 1947, in Assemblea.

La posizione della Democrazia Cristiana

La posizione della Democrazia Cristiana venne espressa nella risoluzione del Consiglio Nazionale della DC del 28 febbraio-3 marzo 1945. Si affermò la *"necessità di un intervento della pubblica autorità al duplice fine di armonizzare le forze che vivono nella società indirizzandole alla realizzazione del bene comune e di garantire gli individui contro ogni sopraffazione che venga da singoli o da gruppi, ristabilendo le condizioni di uguaglianza ogni volta che risultino ingiustamente turbate."*

Questa posizione sottolineava come tutti i cittadini avessero diritto all'istruzione, ad un'occupazione stabile e alla carriera. La società doveva provvedere ad un sistema organico di assicurazione sociale. Era necessario, inoltre, che la proprietà privata si diffondesse.

La DC riconobbe l'urgenza di un piano che fosse diretto alla ricostruzione della struttura produttiva del Paese.

Questo piano doveva innanzitutto disciplinare la destinazione delle risorse disponibili ai diversi settori produttivi di beni e servizi, attuando una perequazione dei sacrifici tra i vari individui e le categorie sociali. Era necessario, inoltre, determinare i settori in cui l'organizzazione pubblica della produzione o della distribuzione fossero di imprescindibile necessità sociale, in modo che le iniziative private potessero liberamente espandersi negli altri settori. Si poneva, infine, l'accento sulla necessità di stimolare e coordinare le iniziative individuali, favorendo specialmente la formazione di cooperative o di consorzi nel campo della produzione, del lavoro e del consumo.

Nel dibattito svolto nella sottocommissione, l'On. Fanfani si dichiarò deciso fautore del controllo sociale dell'attività economica, purché tale controllo fosse: 1) competente, esercitato da esperti in materia e non da burocrati; 2) interessato, esercitato da chi ha interesse diretto (imprenditori, lavoratori,

pianificazione economica e interventismo statale; pianificazione territoriale; alcuni interventi programmatici dello Stato; lo Schema Vanoni; due progetti di interventi programmatici dello Stato.

consumatori) al buon andamento dell'attività da regolare; 3) decentrato, esercitato cioè sul luogo in cui si svolge l'attività; 4) democratico, esercitato da organi designati e controllati democraticamente da tutti gli interessati; 5) multiforme, esercitato secondo le modalità che per ciascun tipo di attività risultano le più efficaci.

La posizione del Partito Comunista Italiano

Secondo uno dei maggiori esponenti del Partito Comunista Italiano, Antonio Pesenti, membro della Commissione Costituente, non era ammissibile una pianificazione che non fosse socialista. L'obiettivo dei comunisti era quello di lottare perché si potessero creare i presupposti di una pianificazione collettivista. I presupposti erano la proprietà e il controllo pubblico degli strumenti di produzione. Era dunque indispensabile il controllo dei grandi complessi produttivi (attraverso la nazionalizzazione o altri sistemi meno estesi) per aumentare la produzione e creare una sana organizzazione industriale. I comunisti sostenevano sin dal 1945 la necessità di un controllo delle materie prime e delle fonti di energia. Per le materie prime suggerivano il monopolio statale del commercio con l'estero; per le fonti energia chiedevano la nazionalizzazione o uno stretto controllo attraverso organismi adeguati.

Particolare attenzione era rivolta alla gestione delle grandi imprese industriali attraverso lo strumento dei Consigli di Gestione, i quali, pur garantendo il controllo della produzione da parte delle forze del lavoro nell'interesse della produzione nazionale, non toglievano la responsabilità e non ostacolavano l'iniziativa del dirigente della produzione.

Dunque, nel concetto di pianificazione del Partito Comunista Italiano assunse una notevole valenza il controllo delle nuove strutture economiche.

La posizione del Partito Socialista Italiano

Secondo Rodolfo Morandi, deputato dell'Assemblea Costituente, esistevano tre tipi differenti di piani: piani capitalistici, piani di riforma e piani socialisti.

I primi rappresentavano parziali programmazioni e regolamentazioni per superare situazioni congiunturali eccezionali. I secondi essenzialmente assumevano un concetto evolucionistico dell'economia. Queste due tipologie di piano erano considerate inadeguate.

Per Morandi era allora indispensabile un piano socialista.

I temi fondamentali della pianificazione socialista erano quattro: 1) redistribuzione del reddito; 2) incremento del potenziale economico del Mezzogiorno; 3) organi e mezzi della pianificazione; 4) grandi riforme di struttura.

Indubbio interesse aveva l'esame degli organi e dei mezzi della pianificazione: lo scopo della pianificazione socialista era quello di immettere incessantemente nel ciclo economico nuove energie, che esprimevano ed interpretavano gli interessi della collettività.

Poiché la pianificazione richiedeva il concorso di tutte le forze operanti del processo produttivo, i Consigli di Gestione rappresentavano un aspetto centrale anche dell'azione dei socialisti.

In sostanza sia i socialisti che i comunisti sembravano accentuare l'esigenza della gestione tecnica collettiva dei mezzi di produzione.

La posizione dei liberali

La posizione di Luigi Einaudi sul tema della pianificazione era ispirata all'esempio dei "libri bianchi" inglesi, in particolare quello presentato dal governo laburista nel 1946, all'indomani del successo elettorale. Egli era favorevole a un sistema di pianificazione economica condotto in maniera da riservare la massima libertà possibile di scelta ai cittadini.

Einaudi ammetteva che lo Stato potesse esercitare una sua influenza profonda sull'economia nazionale, in primo luogo attraverso la gestione del bilancio. Affermava che non era vero che lo Stato cresceva a danno dell'individuo: lo Stato cresceva a vantaggio dell'individuo. Se lo Stato avesse adempiuto in modo ottimale ai fini a cui esso era chiamato, se si fosse occupato solo di quelle industrie che avevano fini pubblici e soprattutto di quelle industrie che, se lasciate in mano privata, avrebbero costituito monopoli, lo Stato non avrebbe diminuito il campo dell'azione privata, ma anzi lo avrebbe accresciuto. Tuttavia, Einaudi rifiutava il concetto di pianificazione integrale. Un piano imposto dall'alto, dallo Stato, che investisse l'intera economia, non poteva coesistere con la libera scelta della professione, del mestiere o dell'arte da parte dell'individuo.

La posizione della Destra

La posizione della Destra era manifestata da due movimenti.

Il primo era il Fronte dell'Uomo Qualunque, di matrice liberale e liberista. Questo movimento concepiva uno Stato non di natura politica, ma semplicemente amministrativa, senza alcuna base ideologica. Uno Stato tecnico, in definitiva. Da questa visione ne derivava che lo Stato dovesse essere meno presente nella società. L'economia doveva essere lasciata totalmente ai privati in un sistema totalmente liberista. Se ciò non si fosse verificato, lo Stato sarebbe diventato etico, e da questa eticità ne sarebbe derivata l'oppressione del libero pensiero del singolo, fino ad arrivare ad una visione imperialista dell'organizzazione centrale. I punti cardine del movimento erano: 1) lotta al comunismo; 2) lotta al capitalismo della grande industria; 3) propugnazione del liberismo economico individuale; 4) limitazione del prelievo fiscale; 5) negazione della presenza dello Stato nella vita sociale del Paese.

I deputati del Fronte nell'Assemblea Costituente esprimevano perciò una posizione di decisa ostilità alle pianificazioni.

L'altro movimento era il Blocco nazionale della Libertà, di ispirazione monarchica, costituito in occasione delle elezioni per l'Assemblea Costituente del 1946.

La posizione del Blocco era manifestata da Roberto Lucifero, che in Sottocommissione fu relatore insieme a Togliatti.

Secondo la sua tesi non era opportuno un accenno formale alla pianificazione nella Costituzione, ipotizzandola solo in determinati settori o in determinate circostanze attraverso lo strumento della legislazione ordinaria.

1.4: Il Piano Marshall e il tentativo di un Piano economico italiano

Il Piano per la Ripresa Europea (*European Recovery Program* o Piano Marshall) è il più importante dei piani statunitensi per la ricostruzione dell'Europa dopo la seconda guerra mondiale. L'iniziativa prende il nome dal Segretario di Stato USA, generale George Marshall, che in un discorso all'Università di Harvard (5 giugno 1947) delinea la disponibilità del Governo degli Stati Uniti a partecipare alla ricostruzione economica dell'Europa. Il Presidente degli Stati Uniti Harry Truman firma la legge istitutiva del Piano Marshall il 3 aprile 1948. Tra il 1948 e il 1951, gli Stati Uniti contribuiscono con più di tredici miliardi di dollari all'assistenza tecnica ed economica nei confronti di 18 nazioni europee facenti parte dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE) (cfr. par. 1.1). Il Piano Marshall costituisce anche l'occasione per uno scambio conveniente sia per gli Stati Uniti che per i paesi europei, e non solo una concessione di aiuti senza contropartita. L'Europa manca di valuta per acquistare prodotti americani; l'industria americana non riesce ad attivare i propri mercati di esportazione. Il Piano favorisce così l'incontro tra le parti e determina vantaggi reciproci¹⁸. Il prestito viene conferito ai paesi che introducono elementi di liberalizzazione nel proprio sistema economico. Il Piano prevede un coinvolgimento diretto dei paesi interessati agli sforzi di ricostruzione¹⁹. La nuova realtà economica e le nuove esigenze sociali che emergono nell'Italia del dopoguerra portano al centro del dibattito economico, come si è visto nel paragrafo precedente, i problemi dell'economia regolata e dell'interventismo programmatico dello Stato. I primi tentativi di dare un ordine allo sviluppo economico vengono effettuati nell'immediato dopoguerra, in particolare per l'utilizzazione degli aiuti esteri.

¹⁸ Un esame accurato del Piano Marshall in Italia viene proposto da Lombardo G., *L'Istituto Mobiliare Italiano – La centralità per la ricostruzione 1945-1954*, Il Mulino, 2000. I vari strumenti finanziari che hanno preparato e attuato il Piano Marshall sono analizzati per valutare gli effetti che essi hanno avuto sull'economia italiana. La gestione del Piano Marshall era per massima parte affidata all'IMI che verificava la regolarità dei contratti stipulati dalle imprese.

¹⁹ Tali condizioni furono rifiutate dall'Unione Sovietica e dai suoi Paesi satellite dell'Europa orientale, che pertanto non aderirono al Piano. La sola Cecoslovacchia inizialmente aderì al Piano, ma poi fu costretta a ritrattare la sua adesione.

In questo scenario, il primo documento di programmazione nasce in un momento in cui occorre tracciare, nell'ambito di un massiccio programma di aiuti da parte degli Stati Uniti, una prospettiva di lungo periodo alla ricostruzione dell'economia italiana: si tratta del "Programma Economico italiano a lungo termine 1948-1949/1952-1953" (Piano Tremelloni, dal nome dell'allora presidente del Comitato Interministeriale per la Ricostruzione, CIR, l'organo tecnico-politico di vertice incaricato di gestire e coordinare gli sforzi per la ripresa del Paese).

In base all'art. 3 della Convenzione per la cooperazione economica europea approvata dal Parlamento italiano, l'Italia si impegna a presentare all'OECE gli elementi previsionali della propria economia per il quadriennio 1949-1953, in vista della redazione di un piano europeo a lungo termine, volto a definire le possibilità di azione economica dei paesi membri quando fossero venuti a cessare gli aiuti americani.

Scopo essenziale del Programma è quello di assicurare la ripresa del meccanismo produttivo. E poiché tale ripresa dipende in gran parte dagli aiuti americani, va effettuato un censimento, per quanto possibile accurato, delle possibilità e dei bisogni dei vari settori produttivi, soprattutto per ciò che riguarda gli acquisti all'estero di materie prime e di macchinari.

Il Programma analizza le croniche deficienze e le carenze storiche della struttura dell'economia italiana. La grande "area depressa" del Mezzogiorno, oltre che la povertà di risorse naturali, vengono identificate come una ragione di inferiorità strutturale italiana rispetto alla situazione degli altri paesi europei beneficiari degli aiuti americani.

Nell'introduzione del Programma (pp. 3 e 4) sono indicati gli obiettivi a lungo termine che l'Italia si propone di conseguire:

- a) *assicurare lo sviluppo razionale, graduale e continuo delle risorse umane, tanto dal punto di vista fisico che spirituale;*
- b) *assicurare entro limiti economici lo sviluppo progressivo delle altre risorse naturali, favorendone l'utilizzazione razionale; lo sfruttamento di queste risorse, particolarmente in Italia, è condizionato da un largo apporto di capitali stranieri;*
- c) *assicurare la massima utilizzazione delle risorse umane e naturali in modo da conseguire un tasso di accrescimento della ricchezza nazionale superiore al tasso di accrescimento della popolazione;*

- d) *aumentare e diffondere il benessere economico in tutte le zone geografiche e in tutte le classi sociali, tendendo alla graduale elevazione delle regioni e delle categorie sociali meno favorite;*
- e) *assicurare che l'aumento del reddito reale avvenga senza fluttuazioni eccessive, in modo da pervenire a un saggio elevato e stabile di occupazione della manodopera;*
- f) *ottenere l'equilibrio della bilancia dei pagamenti attraverso lo sviluppo degli scambi con l'estero, il che comporta una crescente partecipazione dell'economia italiana all'attività mondiale. E' nell'interesse e nelle stesse intenzioni della politica economica italiana effettuare scambi più intensi soprattutto con i paesi europei partecipanti all'OECE, con i paesi del Sud-America e con quelli dell'Europa Orientale che, prima della guerra, grazie al carattere complementare delle loro economie nei confronti dell'economia italiana, intrattenevano importanti relazioni commerciali con il nostro Paese;*
- g) *sforzarsi di realizzare, soprattutto con la Francia, unioni doganali miranti all'espansione della produzione e agli scambi;*
- h) *sviluppare una politica di emigrazione adeguata alle esigenze demografiche del Paese.*

Si individua in un programma di infrastrutture la condizione di un successivo sviluppo industriale, che consenta una distribuzione più equa del reddito e tra le differenti regioni geografiche.

“Per quanto riguarda le strade ordinarie, il piano di lavori è concepito in base alle seguenti direttive: a) la riparazione dei danni provocati dalla guerra e da una manutenzione insufficiente; b) il miglioramento della rete stradale esistente, c) l'esecuzione di nuove costruzioni, costituite in modesta misura dal completamento della rete nazionale e nella maggior parte da nuove strade nel Mezzogiorno.” (p. 13)

E ancora:

“il Governo italiano ha l'intenzione: a) nel settore delle ferrovie (che è nella sua quasi totalità di proprietà dello Stato) di continuare a concedere crediti per realizzare i previsti programmi; b) nel settore delle costruzioni navali, di continuare ad applicare una legge che permette agli armatori di ottenere facilitazioni particolari per le commesse passate ai cantieri. In tal modo è possibile prevedere che l'afflusso delle commesse ai cantieri avrà la prevista intensità, il che permetterà non soltanto la ricostruzione della marina mercantile, ma anche la razionalizzazione dell'attrezzatura dei cantieri; c) nel settore dei trasporti aerei, di favorire lo sviluppo delle società per l'esercizio della navigazione aerea intercontinentale.” (pp. 12 e 13)

Tuttavia l'asse centrale del programma resta orientato a un rapido recupero della capacità produttiva e al riequilibrio della bilancia dei pagamenti.

“L'aumento del reddito nazionale dipende in ultima analisi dall'aumento della produttività del lavoro, attraverso l'aumento e il miglioramento dell'attrezzatura. La politica economica del Governo mira dovunque all'aumento della produttività del lavoro. In linea generale, i piani di investimento, pubblici e privati, sono stati studiati in vista di: 1) migliorare e accrescere le attrezzature del Paese; 2) intensificare le esportazioni per raggiungere nel 1952-1953 l'equilibrio della bilancia dei pagamenti; 3) aumentare il volume della produzione di beni di consumo e di servizi, in modo che, malgrado l'aumento della popolazione, il reddito reale di questa non diminuisca, e possa viceversa aumentare, sia pure entro limiti modesti.” (pp. 6 e 7)

L'amministrazione dei fondi previsti dal Piano Marshall è naturalmente di esclusiva pertinenza americana. Viene a tal proposito costituita l'*Economic Cooperation Administration* (ECA), a capo della quale è nominato un amministratore, responsabile verso il Presidente Truman, che deve esaminare le richieste di aiuti fatte dai Governi europei attraverso l'OECE e sorvegliare sull'esecuzione del programma. Il 14 febbraio 1949 l'amministratore Paul Hoffman presenta al Congresso americano una relazione sull'Europa, il *Country Study*, con alcuni capitoli riguardanti l'Italia. A proposito del Programma Economico italiano a lungo termine, l'opinione di Hoffman è che le autorità politiche italiane non siano in grado di disegnare con efficacia un programma di

sviluppo economico che corregga le strutture di fondo dell'economia, cioè il basso tenore di vita, la disoccupazione, lo scarso livello produttivo. Al Governo italiano viene rimproverata una insufficienza nell'indirizzare lo sviluppo economico e, in particolare, la crescita dei settori produttivi controllati dallo Stato. Il *Country Study*, come già ricordato nel precedente paragrafo, è critico sullo scarso interesse del Governo italiano verso una politica di investimenti pubblici di ampio respiro. L'amministrazione americana ritiene che la sottoutilizzazione della capacità industriale complessiva dell'Italia, accompagnata dall'elevato livello di occupazione nell'agricoltura, esigano una programmazione più decisa.

Tuttavia, nonostante tali giudizi poco positivi, la politica economica italiana in questi anni è efficace: tuttora si considera quel periodo come caratterizzato da un inatteso sviluppo, sulla base della politica di stabilità monetaria di Einaudi e di Menichella e delle iniziative di politica commerciale (liberalizzazione degli scambi) e di politica industriale (come ad esempio, il mantenimento dell'IRI e l'istituzione dell'ENI, per i quali si rinvia al par. 1.5), in presenza di una gestione del bilancio quanto mai efficace²⁰.

²⁰ A fronte di una corrente di pensiero ispirata ad una critica della politica monetaria postbellica, vi è il lusinghiero giudizio di Ciocca P., *Menichella e la crescita* (2003). Secondo Ciocca, l'indirizzo di politica monetaria di questi anni consente una crescita economica senza precedenti nell'Italia postbellica, e senza emulazione in epoche successive, quando la politica monetaria diventa più permissiva. Cfr. anche Palladino G., *Coerenza fra mezzi e fini nell'opera del Governatore Donato Menichella*, (pubblicata a p. 373 del volume: "Donato Menichella. Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia", Laterza, 1986, con prefazione di Carlo Azeglio Ciampi).

1.5: L'intervento pubblico nell'economia: riforme, piani settoriali e Partecipazioni Statali

Nonostante le critiche contenute nel *Country Study*, nonostante il grande seguito dell'ideologia liberale sostenuta dal pensiero di Einaudi, nel mondo politico italiano, soprattutto fra gli esponenti cattolici, si comincia a delineare un indirizzo favorevole a un intervento statale più dinamico nell'economia. In effetti, tra la fine degli anni '40 e lungo tutto l'arco degli anni '50, esso avviene tramite l'assunzione di iniziative specifiche, a livello settoriale e/o regionale, volte a riformare alcuni dei principali punti nevralgici del sistema produttivo e sociale, nonché a regolare il sistema tributario (la Riforma Vanoni introduce per la prima volta l'obbligo della dichiarazione annuale dei redditi).

Si tratta, principalmente, di azioni volte allo sviluppo dell'edilizia popolare (varo del Piano Fanfani nel 1949, dal nome dell'allora ministro del lavoro), al recupero delle aree del Mezzogiorno (istituzione della Cassa per il Mezzogiorno nel 1950), allo sviluppo del settore agricolo (varo della Riforma agraria nel 1950), alle problematiche dell'istruzione (Piano decennale per la Scuola nel 1958).

L'istituzione della Cassa viene incontro alla esigenza di effettuare un imponente intervento straordinario nel Mezzogiorno, aggiuntivo rispetto a quello ordinario svolto dalla pubblica amministrazione. Essa ha il compito di sostenere un vasto programma di infrastrutture e di promuovere lo sviluppo industriale (cfr. par. 1.7).

Diventa infine sempre più esteso l'impegno che lo Stato svolge nell'economia attraverso il sistema delle Partecipazioni Statali, ricalcando, così, l'esperienza storica di altri paesi.

"Nella celebre tipologia di Gerschenkron²¹, l'Italia appartiene a quel gruppo di paesi in cui la debolezza originaria di rapporti sociali capitalistici e orientamenti culturali borghesi nella società civile, il ritardo con cui essa affronta l'industrializzazione e dunque l'altezza delle soglie organizzative, tecniche e finanziarie che devono essere superate per competere con economie che erano partite assai prima, rendono indispensabile un forte intervento dello Stato al fine di innescare il decollo dello sviluppo industriale. In ciò non vi è nulla di sorprendente,

²¹ Gerschenkron A., *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino, 1965.

nulla che non corrisponda anche all'esperienza di altri paesi." (cfr. Sabbatucci G., Vidotto V., Storia d'Italia, Vol. VI, L'Italia contemporanea dal 1963 ad oggi).

Il Piano Fanfani per l'Edilizia popolare

La legge 43/49 (c.d. "Piano Fanfani" per l'edilizia popolare) intende agevolare la ripresa dell'attività economica risolvendo allo stesso tempo la crisi degli alloggi, particolarmente grave a seguito dell'emergenza post-bellica. Il Piano punta sul settore dell'edilizia con lo scopo di incrementare l'occupazione operaia attraverso la ricostruzione degli edifici distrutti dai bombardamenti e al contempo favorendo l'accesso alle case per i lavoratori. Il titolo della legge si richiama all'istanza sociale della stessa, ossia "provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori".

La forte emigrazione verso i centri urbani del Nord accentua la crescita incontrollata, disordinata, senza piani regolatori urbanistici, delle città settentrionali, prime fra tutte Torino e Milano. L'assetto di tali città basa il suo sviluppo esclusivamente sulla rete stradale, facendo poco conto sulle infrastrutture di mobilità di massa, come treni e metropolitane. Il sorgere e il moltiplicarsi delle fabbriche spostano progressivamente il baricentro abitativo delle città, perché attorno agli stabilimenti sorgono nuovi quartieri.

Per il raggiungimento delle proprie finalità il Piano Fanfani crea un'apposita organizzazione, la cui complessa struttura poggia principalmente su: a) il Comitato di Attuazione, che presiede all'impiego dei fondi raccolti, predispone i piani di costruzione e ne vigila l'attuazione; b) la Gestione INA-Casa, costituita presso l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, dotata di personalità giuridica, con propri organi esecutivi e deliberanti.

Il finanziamento delle costruzioni INA-Casa avviene con: a) contributo dei lavoratori; b) contributo dei datori di lavoro; c) contributo dello Stato. Quest'ultimo concorre al finanziamento delle costruzioni INA-Casa con due distinti contributi: 1) un contributo pari al 4,30 per cento del complesso dei contributi dovuti dai lavoratori e dai datori di lavoro; 2) un contributo del 3,20 per cento del costo di ciascun alloggio fino all'importo massimo di lire 400.000.

A copertura degli oneri la legge 43/49 autorizza un anticipo di 15 miliardi di lire per sette esercizi finanziari decorrenti dall'esercizio 1948-1949.

L'INA-Casa ha dunque un carattere mutualistico: con essa si vuole realizzare un ideale di solidarietà umana e di giustizia sociale. Le famiglie provenienti dal Sud sono favorite nell'assegnazione degli alloggi. Un altro criterio di assegnazione è costituito dal numero dei componenti, in modo che le famiglie numerose siano avvantaggiate.

ASPETTI SOCIALI DEL PIANO FANFANI (estratto da I PIANI DI SVILUPPO IN ITALIA DAL 1945 AL 1960, Biblioteca della Rivista Economia e Storia, Giuffrè, Milano 1960, pp. 212-216)

Gli aspetti sociali del Piano Fanfani sono molteplici [...]

Lo scopo principale della Legge 28 febbraio 1949, n. 43, quale si desume dall'intitolazione stessa, è l'occupazione operaia ed il mezzo per conseguirla è la costruzione di case ai lavoratori contribuenti.

L'occupazione operaia nei cantieri di costruzione ha formato oggetto costante di rilevazione da parte della Gestione INA-Casa. Essa è stata affidata ai direttori dei lavori sotto la vigilanza delle Stazioni Appaltanti. Dal luglio 1949 al marzo 1960, l'occupazione complessiva è stata di poco più di 81 milioni di giornate operaio.

Rispetto all'ammontare dei lavori in corso si riscontra un minimo nel periodo invernale che varia di anno in anno anche notevolmente in conseguenza del variare delle condizioni atmosferiche ed un massimo nel periodo estivo.

Ai fini della complessiva occupazione operaia, deve essere tenuto presente che in media per ogni coppia di operai impiegati nei cantieri ve ne è uno occupato in altro ramo di attività complementare a quello dell'edilizia. Sicché si deve concludere che il complesso dell'occupazione suscitata dal piano supera finora i 120 milioni di giornate operaio.

Nelle costruzioni INA-Casa sono state favorite le piccole e medie imprese edilizie. L'INA-Casa ha reputato opportuno di non far ricorso alla grande impresa per le proprie costruzioni, essendo questa in grado di svolgere per suo conto una propria ed intensa attività ed anche per permettere che in circa 4.500 piccoli comuni potessero lavorare le imprese e le maestranze locali. Essa pertanto ha frazionato, quando ciò era possibile, le proprie costruzioni in lotti accessibili alla media e alla piccola impresa. La grandezza media del lotto è attualmente di circa 70 milioni e nel passato era sensibilmente minore.

L'accesso della media e della piccola impresa alle costruzioni INA-Casa è stato inoltre favorito con il sollecito e tempestivo pagamento dei lavori eseguiti su presentazione degli stati di avanzamento tramite le Stazioni Appaltanti.

L'assunzione dei lavori era pertanto possibile anche ad imprese individuali che disponevano di modesti capitali iniziali.

Le abitazioni insalubri precedentemente abitate dalle famiglie assegnatarie. I criteri di assegnazione degli alloggi INA-Casa favoriscono le famiglie di modesta condizione economica e quelle che si trovano ad usufruire di alloggi precari ed antiginieci. E' sembrato quindi opportuno all'Ente Gestione servizio sociale, che cura il servizio sociale nei complessi INA-Casa, ed al Ministero per la Sanità, eseguire un'indagine schermografica sulle famiglie viventi nei maggiori complessi INA-Casa sia per accertarne le condizioni sanitarie dal punto di vista delle malattie sociali sia per raccogliere elementi atti a valutare l'influenza delle sfavorevoli condizioni di alloggio sull'integrità fisica.

L'indagine risulta estesa a 25.625 componenti residenti nei complessi INA-Casa di 21 comuni dell'Italia settentrionale, di 12 comuni nell'Italia centrale e di 18 comuni nell'Italia meridionale e insulare.

Per ogni soggetto schermografato fu rilevato il tipo di alloggio precedentemente abitato, che è stato distinto nelle seguenti voci:

- cantina, sottosuolo, sottoscala, grotta, scala;
- baracca, soffitta, campo profughi, case sinistrate;
- casa rurale;
- dormitorio pubblico, pensione, convivenza, coabitazione;
- casa normale.

L'alloggio normale compare solamente nel 40,2 per cento dei casi, la pensione, la convivenza, la coabitazione nel 17,1 per cento. Le case rurali (4,9 per cento) insieme alle precedenti si possono considerare generalmente salubri.

I rimanenti tipi di alloggi, costituiti dalle prime due classi, comprendono le cantine, i sottoscala, le grotte, le baracche, ecc. sono normalmente insalubri. Essi costituiscono il 37,8 per cento. Questa frequenza varia notevolmente da ripartizione a ripartizione geografica: è del 37,4 per cento nell'Italia settentrionale, del 50,6 per cento nell'Italia centrale e del 29,3 per cento nell'Italia meridionale e insulare.

Queste frequenze indicano, come si è detto, i tipi di alloggi precedentemente abitati dalla popolazione schermografata. La frequenza degli alloggi insalubri rimane molto alta ed è dovuta, come si è detto, ai criteri selettivi di assegnazione per cui l'alloggio insalubre costituisce uno dei maggiori elementi di preferenza.

Relazione fra condizioni di abitazione e stato morboso – Nell'esame schermografico la diagnosi è stata estesa alla tubercolosi nelle tre fasi: attiva, inattiva e esiti in guarigione, alle cardiopatie ed ad altre affezioni o anomalie del torace.

Eliminando l'influenza che sulla frequenza è esercitata dalla diversa composizione per età si sono trovati i dati corretti distinti secondo la ripartizione geografica. Essi variano in modo concorde per le varie forme patologiche

considerate. Nel complesso si è trovata una frequenza del 15,4 per cento per l'Italia centrale, del 7,4 per cento per l'Italia settentrionale e del 4,6 per cento per l'Italia meridionale e insulare.

Certamente è impressionante il fatto che per l'Italia centrale si riscontrino da un lato il massimo numero di soggetti schermografati ammalati o trovati affetti da stati patologici o da anomalie del torace (15,4 per cento) e dall'altro il massimo numero (50,6 per cento) degli stessi soggetti che vivevano in alloggi sicuramente insalubri; che per l'Italia settentrionale si abbia accanto ad una frequenza del 7,4 per cento di stati patologici o anomalie del torace, una frequenza di soggetti che vivevano in alloggi insalubri del 37,4 per cento; che per l'Italia meridionale e insulare i due dati (4,6 per cento e 29,3 per cento) siano minori.

Secondo questi dati, vi è un forte indizio, avvalorato dall'aspettativa, che le condizioni di abitazione influiscono direttamente sulle condizioni di sanità della popolazione.

Le famiglie immigrate e le famiglie numerose sono favorite nell'assegnazione degli alloggi – In una seconda indagine campionaria eseguita dall'INA-Casa ed estesa a 1.370 famiglie assegnatarie di alloggi è stato possibile porre in rilievo alcune caratteristiche delle stesse.

Fra queste è degno di nota il comune di nascita del capo famiglia rispetto a quello in cui è situato l'alloggio. Si sono trovate le seguenti frequenze: nel 36,6 per cento delle famiglie vi è coincidenza fra i due comuni; nel 32,4 per cento il comune di nascita si trova nella stessa provincia del comune in cui è situato l'alloggio; nel 31,0 per cento il comune di nascita è in un'altra provincia.

Come si vede, le famiglie di recente o di remota immigrazione sono particolarmente numerose nelle famiglie assegnatarie di alloggio INA-Casa. Questa alta frequenza è dovuta probabilmente al fatto che le famiglie immigrate sono favorite nell'assegnazione non in quanto tali ma in quanto vivono più frequentemente in peggiori condizioni di abitazione.

Questo fatto deve ritenersi di notevole importanza sociale perché l'alloggio decoroso favorendo l'elevamento economico e sociale delle famiglie facilita l'assimilazione delle famiglie immigrate con il resto della popolazione.

Un'altra caratteristica delle famiglie assegnatarie di alloggi INA-Casa è costituita dal fatto che in essa sono comprese di preferenza le famiglie numerose. Ciò del resto era prevedibile perché il numero dei componenti la famiglia costituisce un criterio di preferenza sulla formazione degli assegnatari. Secondo i risultati dell'inchiesta, il numero medio dei componenti per famiglia è di 5,20, di cui 4,86 nelle famiglie impiegatizie e 5,40 nelle famiglie operaie.

Si è voluto poi osservare come varia, con l'aumentare del numero dei componenti, il numero dei minori di 15 anni, quello dei non occupati, quello dei non occupati (casalinghe, studenti, vecchi), quello dei disoccupati e degli occupati. Si è trovato che cresce più che proporzionalmente il numero dei minori

di 15 anni ed il numero dei disoccupati. Decresce invece il numero relativo dei non occupati e degli occupati.

Le conclusioni a cui si è pervenuti permettono di constatare che le finalità che persegue l'INA-Casa di assegnare alloggi alle famiglie che ne hanno più bisogno viene in gran parte raggiunta, essendo queste costituite prevalentemente da famiglie con molti componenti in età inferiore ai 15 anni, con un numero relativo di disoccupati maggiore e di occupati minore.

La Riforma agraria

Nell'immediato dopoguerra, con il ritorno dei combattenti e il ridimensionamento drastico delle attività agricole, nelle regioni meridionali il problema dell'occupazione si acuisce. I braccianti, i mezzadri e i contadini occupano parte dei terreni dei latifondisti. Il Governo cerca di affrontare e sciogliere le tensioni sociali sorte nelle campagne.

In questo contesto nel 1950 il Governo De Gasperi vara la riforma, proposta da Antonio Segni, che si basa sulla distribuzione della terra facente parte dei latifondi, caratterizzate da colture estensive e, in alcuni casi, in stato di abbandono. La prima riforma fondiaria interessa solo i territori dell'altopiano silano e i territori ionici con la legge 230/50 (Legge Sila); poi con una "Legge stralcio" (legge 841/50) vengono interessati anche i territori del delta padano, della maremma toscana, laziale, del Fucino, della Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna. Vengono espropriate le proprietà fondiarie superiori ad una certa estensione (Legge Sila) o ad un certo valore ("Legge stralcio") per un totale di 760 mila ettari (di cui il 60 per cento nel Mezzogiorno) che successivamente sono suddivisi fra 120 mila famiglie, sotto forma di "poderi" (per chi non possiede altra terra) e di "quote" (per i proprietari di piccolissimi terreni). Gli ex-proprietari vengono indennizzati con buoni del tesoro, mentre i contadini beneficiari delle terre devono pagare un modesto canone trentennale prima di poter acquisire a pieno titolo la proprietà. Tuttavia, gli appezzamenti di cui vengono a beneficiare le famiglie contadine sono di piccola estensione. Le dimensioni dei poderi raramente vanno oltre i 10 ettari in montagna e i 5 ettari in pianura. Sull'onda di questi primi provvedimenti, negli anni successivi vengono varate numerose leggi a sostegno dell'agricoltura, e in particolare della piccola proprietà contadina. Gli enti di riforma e i consorzi agrari, posti

sotto il controllo dell'Associazione dei Coltivatori Diretti, rappresentano il tramite privilegiato dei flussi finanziari erogati dallo Stato a favore del mondo rurale. La prevalenza della piccola proprietà contadina tuttavia non rafforza la struttura agricola del Paese, ponendo le premesse per l'abbandono delle campagne che si verificherà negli anni successivi. Ben presto gli assegnatari centro-meridionali, soprattutto quelli delle zone marginali, si trovano a competere con gli agricoltori delle aree ad agricoltura avanzata dell'Italia settentrionale e degli altri paesi europei.

La povertà di molte colture meridionali e l'arretratezza tecnologica contribuiscono ad allargare il divario creando un ostacolo alla nascita di moderne aziende agricole che avrebbero potuto affrontare il mercato con successo. L'emigrazione diventa così l'unica via d'uscita dalla povertà per molti lavoratori meridionali che si riverseranno non soltanto nei principali paesi europei, ma nelle maggiori città del Nord. Tra il 1952 al 1961 la Calabria, che pure è stata interessata in larga parte dalla riforma, vede l'esodo di 350.000 persone provenienti in gran parte dal settore agricolo e dal piccolo artigianato (cfr. par. 1.7). L'industria dell'Italia settentrionale, in rapida espansione, si trova così ad assorbire quote crescenti della disoccupazione meridionale, oltre a quella locale ereditata dagli anni della ricostruzione²².

²² Per maggiori approfondimenti sui cambiamenti dell'agricoltura e i relativi riflessi sociali, si segnala: Barberis C., *Sociologia rurale*, Ed. Agricole, 1965; Faustini G., *Esodo agricolo ed esodo rurale*, in *Rivista di economia agraria*, 1965. Per una analisi della politica agraria cfr. Rossi-Doria M., *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Laterza, 1958; Rossi-Doria M., *Riforma agraria e azione meridionalista*, Ed agricole, 1948; Medici G. (a cura di), *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia*, INEA, 1947; Sereni E., *La questione agraria nella rinascita nazionale*, Einaudi, 1975; Barberis C., *Teoria e storia della riforma agraria in Italia*, 1957.

Il Piano Decennale della Scuola

Nell'autunno del 1958 il Governo Fanfani presenta al Parlamento il Piano Decennale della Scuola, elaborato per individuare il fabbisogno di personale qualificato che l'evoluzione della struttura produttiva italiana avrebbe richiesto nei successivi dieci anni. L'aumento della domanda di istruzione è, infatti, un fenomeno connesso al progresso economico e il Piano della Scuola rappresenta il mezzo con cui i pubblici poteri possono razionalmente fronteggiare le nuove esigenze, pur riconoscendo la non esclusività dell'insegnamento pubblico e garantendo ai privati la facoltà di istituire scuole d'ogni grado. La naturale espansione della popolazione scolastica, verificatasi nel dopoguerra, si è incanalata nelle strutture esistenti, che cominciano ad apparire poco sufficienti. Gli organi statali competenti hanno preso atto di questo fenomeno di espansione, ma raramente hanno assunto iniziative sistematiche per guidarlo e coordinarlo con le esigenze del mercato. Il Piano mira a conoscere i dati fondamentali di partenza e a fissare obiettivi, stabilendo i rapporti tra dinamica economica e dinamica scolastica, così da poter sostenere, ad esempio, di fronte a settori economici in espansione o in regresso, un aumento ovvero una contrazione dell'organico e delle strutture.

L'incertezza delle previsioni, specie in un periodo di intensa evoluzione economica e sociale, fa sì che il Piano non assuma il carattere di una rigida programmazione. Esso consiste soprattutto in una serie di stanziamenti finanziari che tendono ad integrare o a sostituire determinate impostazioni di bilancio in ordine all'edilizia scolastica, al materiale didattico, all'assistenza, ai ruoli organici del personale insegnante, alla formazione e all'aggiornamento del medesimo, presupposti indispensabili per qualsiasi intervento di carattere straordinario.

Gli stanziamenti riguardano l'edilizia scolastica, borse di studio e assistenza, dotazioni tecnico-scientifiche, contributi e agevolazioni per l'Università, incremento di organici.

PIANO DECENNALE DELLA SCUOLA. (estratto da I PIANI DI SVILUPPO IN ITALIA DAL 1945 AL 1960, Biblioteca della Rivista Economia e Storia, Giuffrè, Milano 1960, pp. 317-318)

Lo Stato democratico, mentre introduce l'istruzione obbligatoria, non afferma l'esclusivismo statale dell'insegnamento, sul quale si fondano gli Stati totalitari. Esso riconosce la piena libertà dell'insegnamento, sia pubblico sia privato, e garantisce ad Enti e a privati la facoltà di istituire liberamente scuole d'ogni grado. L'attuazione di questi principi comporta la soluzione di problemi imponenti, anche per il loro costo economico: tuttavia gli Stati democratici dimostrano, in questa materia, un impegno che appare senza precedenti nella storia, e che può additarsi come uno dei segni di nobiltà di questo nostro tempo, così tormentato ed agitato, e pur ricco di promesse e di speranze.

La scuola adempie una fondamentale funzione nello sviluppo economico delle società contemporanee.

Il fatto che i limiti più difficili da superare nell'attuazione di ogni piano di sviluppo economico si trovino proprio nella insufficiente preparazione del personale in grado di adempiere a determinati compiti tecnici e organizzativi, dimostra come l'attuazione di un equilibrato sviluppo economico presupponga un piano di sviluppo della Scuola ad esso coordinato.

Tale esigenza si manifesta con chiarezza in Italia dove contemporaneamente esistono – come è ben noto – fenomeni di disoccupazione e di scarsità di forze di lavoro dovuti ad un eccesso di mano d'opera generica e, nello stesso tempo, ad una deficienza di personale atto a soddisfare le esigenze dei diversi gradi della gerarchia produttiva. Si aggiunga che, recentemente, uno studio compiuto, sotto gli auspici del Ministero della Pubblica Istruzione, ha dimostrato come nell'ipotesi attendibile che il nostro reddito continui a svilupparsi al ritmo di questi ultimi anni, si avrebbe, nel corso del prossimo quindicennio, il raddoppio del reddito nazionale, ed una imponente redistribuzione della popolazione attiva fra i vari settori produttivi e fra i diversi ordini e gradi degli stessi con una decisa tendenza verso una più alta qualificazione, che la Scuola deve favorire affinché lo sviluppo economico si attui con il minore costo.

L'aumento della domanda di istruzione è, dunque, fenomeno connesso al progresso economico ed alla trasformazione della struttura produttiva; e il Piano di sviluppo della Scuola rappresenta il mezzo con cui i pubblici poteri possono razionalmente anticipare, oltre che fronteggiare, le maggiori e nuove prestazioni alla scuola richieste.

L'educazione ha per fine la formazione dell'uomo: ma l'uomo deve vivere nel suo tempo. Il Piano decennale della Scuola, presentato dal Governo Fanfani al Parlamento nell'autunno del 1958, tende a soddisfare questa esigenza senza dimenticare la preminenza del fine.

L'insieme degli interventi descritti viene sempre più a disegnare nell'economia italiana la presenza di un ampio settore pubblico, o direttamente riconducibile ad esso, che opera accanto ai soggetti privati,

configurando quella che sarà qualificata come “economia mista”, ove domina il ruolo del sistema delle Partecipazioni Statali.

Il Sistema delle Partecipazioni Statali

Lo Stato, come si è visto in questo paragrafo, allarga la sfera di intervento diversificando la propria presenza in molteplici settori dell'economia italiana e assumendo un compito fondamentale nella gestione della politica economica attraverso le Partecipazioni Statali. Questo sistema diviene strumento per perseguire nuovi e complessi obiettivi di indirizzo del mercato (riequilibri settoriali, riequilibrio Nord-Sud, gestione anticiclica della spesa pubblica), nonché per sostenere l'occupazione e gli investimenti in localizzazioni industriali svantaggiose.

Le Partecipazioni Statali rappresentano una peculiarità del nostro Paese; esse fondano le proprie origini alla fine degli anni venti, nella grave crisi mondiale del settore bancario, prima, e di quello industriale poi, che conducono lo Stato ad intervenire profondamente nell'assetto e nella gestione del sistema produttivo nazionale. Viene, così, costituito l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), il cui compito è di rilevare i pacchetti azionari delle banche in difficoltà. Accanto all'IRI viene creato l'Istituto Mobiliare Italiano (IMI)²³, al fine di stabilire una netta specializzazione soggettiva e temporale nella gestione del credito (istituti di credito ordinario e istituti di credito speciale) e una rigida separazione tra banca ed impresa. Si annuncia così l'ingresso dell'operatore pubblico nel sistema industriale italiano.

L'IRI è tenuto a risanare la gestione delle banche e delle imprese in dissesto per poi rivenderle ai privati non appena la situazione economica generale lo consente. Di fatto, a partire dal 1937 l'IRI diviene un organismo di carattere permanente con il compito di gestire il complesso di partecipazioni azionarie che detiene; la situazione non

²³ L'Istituto Mobiliare Italiano venne fondato nel 1931 per sostenere il processo di ricostruzione del settore industriale dell'economia italiana, quale principale operatore nell'attività creditizia a medio e lungo termine, e nel settore dei servizi finanziari. Nel tempo, l'IMI acquisì una spiccata vocazione di banca di investimenti ed una solida esperienza nella gestione dei fondi e nella consulenza finanziaria. L'IMI fu un istituto con personalità giuridica propria e gestione autonoma fino al 1998, quando si fuse con il San Paolo di Torino.

muta con il cambiamento di regime politico dopo la fine della seconda guerra mondiale²⁴.

Il sistema delle Partecipazioni Statali è pertanto costituito dal Ministero delle Partecipazioni Statali (istituito nel 1956 e abolito in seguito ad un apposito referendum nel 1992), che fornisce l'indirizzo generale di gestione e presenta ogni anno al Parlamento una relazione sull'attività del sistema stesso, e da tre grandi enti pubblici: oltre all'IRI, l'Ente nazionale per gli idrocarburi (ENI)²⁵ e l'Ente finanziario industria meccanica (EFIM)²⁶.

Sulla strada della modernizzazione e della competitività del sistema industriale sono molto importanti i risultati conseguiti nel settore siderurgico e le prime realizzazioni nel settore energetico. Nella seconda metà degli anni cinquanta l'intero sistema delle partecipazioni dello Stato è coinvolto nel programma di sviluppo del Mezzogiorno (cfr. par. 1.7). Nel complesso, fino al 1992, anno in cui verranno avviate le "grandi privatizzazioni", circa il 25 per cento dell'intera attività industriale italiana è nelle mani delle Partecipazioni Statali (cfr. par. 5.3.2).²⁷

²⁴ In tal modo, l'IRI divenne non solo proprietario di tutto (o quasi) il sistema bancario italiano, ma anche di numerose imprese industriali le cui azioni erano detenute nel portafoglio finanziario delle stesse banche che operavano secondo le modalità della banca mista. L'IRI controllava direttamente le grandi banche d'interesse nazionale, la Rai, l'Alitalia, e indirettamente (attraverso la partecipazione di maggioranza in alcune grandi società finanziarie come la FINMECCANICA, l'ILVA, la SME) le più importanti imprese che lavoravano in determinati settori strategici, quali quello delle tecnologie avanzate, della siderurgia, del settore alimentare e della distribuzione.

²⁵ L'ENI, creato nel 1953, gestiva l'intervento dello Stato nel settore degli idrocarburi e controllava importanti società come l'AGIP (Azienda Generale Italiana Petroli), la SNAM (Società Italiana Metanodotti) e l'ENICHEM specializzate, rispettivamente, nella distribuzione dei prodotti petroliferi, nel trasporto e distribuzione del gas naturale e nella produzione chimica.

²⁶ L'EFIM controllava un gran numero di aziende meccaniche, siderurgiche ed elettroniche.

²⁷ Sui temi relativi all'evoluzione del sistema delle PP.SS. dagli anni 50' ai primi anni '70 cfr. Saraceno P., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè, Milano, 1975.

1.6: Lo Schema Vanoni

Avviata la ricostruzione, comincia ad emergere la necessità di affiancare agli interventi specifici di riforma programmi più ampi, al fine di ridurre gli squilibri e assicurare una maggiore diffusione dello sviluppo.

Nel dicembre del 1954 viene presentato dal Ministro del Bilancio Ezio Vanoni lo “Schema per lo sviluppo dell’occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964” (il c.d. Schema Vanoni) che rappresenta il primo passo verso una programmazione globale, una sorta di progenitore dei documenti di programmazione del successivo decennio. La persistenza di zone arretrate e depresse e un cospicuo livello di disoccupazione rendono necessario inquadrare gli interventi nel Mezzogiorno e nelle zone arretrate in una politica organica di sviluppo che si proponga di risolvere i problemi di fondo della nostra economia, abbracciando un periodo decennale.

Lo Schema intende porre al centro della politica economica la riduzione dei divari tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord. E lo fa prendendo atto dei problemi emersi con l’avvio dell’intervento straordinario (cfr. par. 1.7). Il documento offre un impianto generale entro il quale l’intervento per il Mezzogiorno viene posto nelle coordinate macroeconomiche nazionali. Come dichiara lo stesso Ministro Vanoni, lo Schema nasce come studio teorico che deve condurre ad impegni politici attuali e concreti man mano che si realizzano le condizioni storiche che ne consentono l’adozione.

Questo documento, da cui prende inizio di fatto la storia della programmazione economica in Italia, pur non costituendo un vero e proprio piano, analizza le *“principali carenze che ostacolano una intensificazione del processo di sviluppo dell’economia italiana.”*(p. 5)

Lo Schema ha come scopo *“una valutazione di larga massima dei rapporti intercorrenti fra gli elementi fondamentali del nostro sistema economico e di prospettare le modificazioni che in essi si ritiene debbano aver luogo ove si voglia conseguire un adeguato utilizzo delle forze di lavoro del Paese”* e arriva alla conclusione che *“l’economia italiana ha possibilità di sviluppo sufficienti per realizzare, sotto determinate condizioni e nel quadro di un’attiva cooperazione economica internazionale, un’espansione produttiva atta a dar luogo,*

nel corso di un decennio, alla creazione di 4 milioni di posti di lavoro e a realizzare un equilibrio economico e sociale soddisfacenti."(p. 90)

Con lo Schema vengono così individuati tre principali obiettivi:

la creazione di quattro milioni di posti di lavoro, di cui due milioni da utilizzare per ridurre la disoccupazione e due per accrescere la base occupazionale del Paese e assorbire la sottoccupazione nel settore agricolo; il pareggio della bilancia dei pagamenti; il superamento degli squilibri Nord-Sud del Paese.

Vengono, al contempo, delineate le condizioni necessarie per il loro raggiungimento: un aumento annuale del reddito nazionale del 5 per cento stimolato da un forte incremento degli investimenti. Le stime, assumendo predeterminati valori del rapporto capitale-prodotto e del rapporto capitale-lavoro e forti incrementi di produttività conseguiti attraverso il progresso tecnico, delineano il livello del tasso di risparmio (18 per cento circa) coerente con la crescita desiderata del PIL.

Il Piano offre indicazioni circa gli strumenti di politica economica da utilizzare per il raggiungimento degli obiettivi. Esso fa leva essenzialmente su un complesso di investimenti in tre settori propulsivi (agricoltura, imprese di pubblica utilità e lavori pubblici) nei quali l'azione dello Stato dovrebbe svilupparsi ulteriormente. Gli investimenti nei settori produttivi dovrebbero aver luogo essenzialmente per iniziativa privata, la quale dovrebbe peraltro concorrere, con quella della Pubblica Amministrazione, alla realizzazione delle opere infrastrutturali nei settori di punta dell'economia italiana.

Lo Schema, tuttavia, non prevede strumenti di concreta attuazione delle azioni programmate e non entra nei dettagli delle diverse fasi previste nell'ambito della programmazione globale (cfr. focus cap. 2). In altre parole, non diviene mai operativo, rappresentando una dichiarazione di intenti riguardo alle linee di politica economica da perseguire, sulla base delle analisi e delle stime effettuate a livello macroeconomico.

Nel periodo di tempo considerato dal Piano intervengono alcuni mutamenti strutturali che non potevano essere previsti nella loro ampiezza: il rapido inserimento dell'economia italiana nell'economia mondiale, lo spopolamento di alcune zone per effetto di complessi fattori economici e sociologici, la crescente domanda di manodopera qualificata la cui carenza costituisce una strozzatura per la nostra

economia. Sarebbe, pertanto, stato necessario che le indicazioni programmatiche potessero essere sistematicamente e frequentemente rivedute ed aggiornate. Questo processo di revisione è mancato per lo Schema Vanoni. Nonostante ciò, largamente studiato e dibattuto, esso si pone, secondo quanto sarà affermato da Ugo La Malfa pochi anni più tardi, come *“un punto di riferimento, seppur importante, per talune scelte dell’azione governativa.”* (Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano, p. 36 e cfr. par. 2.3)

Alcuni degli obiettivi indicati nel Piano Vanoni comunque sono “spontaneamente” raggiunti: l’equilibrio della bilancia dei pagamenti e l’aumento dell’occupazione. Permane, viceversa, il divario di reddito tra le regioni settentrionali e quelle meridionali.

1.7: La politica di sviluppo del Mezzogiorno: l'intervento straordinario e l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno

All'indomani della ricostruzione il problema del Sud si impone come il più grave per l'economia del Paese²⁸.

Pochi indicatori statistici sono sufficienti a illustrare alcune delle caratteristiche della situazione del Mezzogiorno. Nel 1951 il reddito pro capite è pari al 51 per cento di quello del resto del Paese; l'occupazione in agricoltura assorbe il 56,3 per cento dell'occupazione complessiva, rispetto al 36,8 per cento del Centro-Nord; le corrispondenti quote relative all'industria manifatturiera sono del 13 e del 26,1 per cento²⁹.

Tali debolezze danno luogo nel corso del decennio a imponenti trasferimenti di popolazione dalle aree meridionali a quelle più sviluppate. Il movimento migratorio dal Sud tra il 1951 e il 1961 ha riguardato, secondo i dati disponibili all'epoca, 1.866 mila persone³⁰.

L'arretratezza economica del Mezzogiorno è accompagnata da un sottosviluppo dell'istruzione e delle strutture sociali: un elevato tasso di analfabetismo, alta mortalità infantile, carenza di infrastrutture sociali (scuole innanzitutto), mancanza di una classe imprenditoriale.

La struttura produttiva dell'area rimane per tutti gli anni cinquanta fortemente caratterizzata da un elevato peso dell'agricoltura,

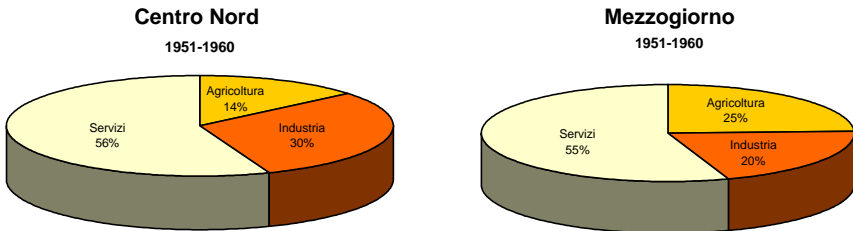
²⁸ Cafiero S., in *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Martina Franca, Lacaita, 2000, presenta un breve *excursus* storico assai utile per comprendere le cause del ritardo di sviluppo del Sud. In epoca giolittiana i trattati di commercio avevano contrastato gli effetti negativi del protezionismo sullo sviluppo dei prodotti tipici dell'agricoltura meridionale. Le leggi speciali, poi, avevano contribuito a migliorare le dotazioni ambientali e l'industrializzazione, e l'emigrazione, soprattutto verso l'America, aveva assorbito gran parte dell'incremento demografico della popolazione meridionale. Quando con la crisi del '29 e il conseguente crollo occupazionale la popolazione del Mezzogiorno fu privata dei suoi tradizionali sbocchi all'estero, essa crebbe dal 1931 al 1951 di circa tre milioni di unità, a un ritmo tale da indurre gli abitanti a estendere le coltivazioni anche sui terreni meno adatti, aumentò così la produzione di cereali, per garantire l'autosufficienza alimentare del Paese, diminuì la produzione di viti, frutta ed olive a seguito della perdita dei mercati d'esportazione. Su questa economia segnata dall'arretratezza si abbattono con particolare intensità gli effetti della guerra: ne risentì il sistema delle comunicazioni e dei trasporti e fu molto danneggiato l'esiguo apparato industriale, peraltro concentrato nella zona di Napoli.

²⁹ Per un'analisi unitaria delle tendenze economiche dei territori dal 1952 al 2002 cfr. Appendice "Tendenze strutturali – estratto dal Rapporto del DPS 2003".

³⁰ Cfr. "Nota presentata al Parlamento dal Ministro del Bilancio, On. Ugo La Malfa il 22 maggio 1962", p. 28, cfr. anche Faustini G. *L'obiettivo occupazione nell'esperienza italiana*, Loescher Editore.

da una modesta quota di produzione dell'industria e da un terziario ancora arretrato.

Figura 1.7 – Valore aggiunto per grande ripartizione: anni '50 (composizione percentuale sui valori medi per grandi settori)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Svimez

La crescita del Mezzogiorno nel decennio, seppure sostenuta, rimane al di sotto di quella del Centro Nord. All'elevata dinamica della domanda interna (5,8 per cento) corrisponde una forte accelerazione della sua dipendenza dall'esterno, evidenziata dalla crescita delle importazioni nette, che raggiungono il 14,8 per cento del PIL nel 1960 (cfr. tav. 1.1)³¹.

³¹ Cfr. *La formazione e l'impiego delle risorse e l'occupazione del Mezzogiorno e del Centro Nord dal 1951 al 1983*, in Studi SVIMEZ, estratto n. 26 nuova serie anno XXXVIII n. 1, 1985; per i decenni successivi, cfr. anche *I Conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998*, SVIMEZ, Il Mulino, 2000 e *I Conti economici delle regioni italiane dal 1980 al 2002*, SVIMEZ, Il Mulino 2006. Le importazioni nette, che rappresentano la differenza tra valore assoluto delle importazioni verso un'area ed esportazioni della stessa, costituiscono la contropartita reale dei trasferimenti di risorse monetarie.

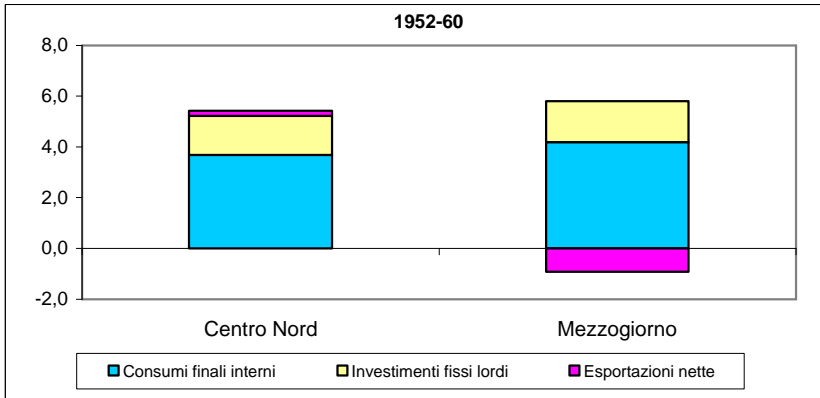
Tavola 1.1 – Le componenti del PIL per ripartizione geografica (variazioni percentuali medie annue)

| | 1952-60 | |
|----------------------------|-------------|-------------|
| | Centro Nord | Mezzogiorno |
| (prezzi 1970) | | |
| PIL | 5,7 | 4,8 |
| importazioni nette | -6,9 | 17,4 |
| TOTALE | 5,6 | 5,8 |
| Consumi finali interni | 4,7 | 4,7 |
| Consumi delle famiglie | 5,1 | 5,0 |
| Consumi collettivi | 3,3 | 4,0 |
| Investimenti lordi interni | 9,2 | 10,1 |
| Investimenti fissi lordi | 9,7 | 10,9 |
| Variazione delle scorte | 4,7 | 3,1 |

Fonte: elaborazioni su dati Svimez

L'impulso dato agli investimenti, che si sviluppano a tassi di incremento superiori a quelli del resto del Paese (10,9 contro 9,7 per cento), contribuisce in misura significativa allo sviluppo dell'area: circa il 4 per cento della crescita complessiva. Viceversa, il contributo delle esportazioni nette risulta negativo (cfr. fig. 1.8).

Figura 1.8 – Contributi alla crescita del PIL
(valori percentuali medi annui)



Fonte: elaborazioni su dati Svimez e ISTAT

I programmi del Governo sono orientati ad aumentare il capitale fisso dell'area e per questa via a favorirne il processo di industrializzazione, in primo luogo il programma per la ricostruzione dell'economia italiana "Programma Economico italiano a lungo termine 1948-1949/1952-1953" e gli interventi per lo sviluppo che lo accompagnano (cfr. par. 1.4).

Agli "obiettivi" di riequilibrio territoriale Pasquale Saraceno³² dedica particolare attenzione già durante la guerra, introducendoli in particolare nello Schema Vanoni. Negli anni della ricostruzione l'idea di Saraceno configura un impegno teso ad estendere le attività produttive

³² Pasquale Saraceno, economista italiano, docente all'Università Cattolica di Milano e in quella di Venezia, fu uno dei maggiori meridionalisti cattolici. Consulente del Ministro Ezio Vanoni e di altri Ministri democristiani, sostenitore della programmazione tramite l'IRI dove fu assunto nel 1933, influenzò la politica di intervento nel Mezzogiorno e, dopo aver fondato nel 1946 l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), fu tra i più convinti sostenitori della costituzione della Cassa del Mezzogiorno. E' stato anche rappresentante italiano nella Commissione Economica per l'Europa di Bruxelles e Consigliere della Banca Europea degli Investimenti. Si è interessato dei problemi relativi alla produzione industriale. Tra le sue opere di maggior interesse: *L'Italia verso la piena occupazione*, *Lo Stato e l'economia*, *La questione meridionale nella ricostruzione post-bellica*, ed insieme a Lucio Villari, *Intervista sulla ricostruzione*.

nel Mezzogiorno e ad alleggerire l'eccesso di addetti all'agricoltura, creando nuove occasioni di lavoro ed evitando che, gli agricoltori meridionali, abbandonata la terra, fossero costretti ad emigrare verso altre regioni o all'estero. In questo periodo si delinea il progetto di sviluppo del Mezzogiorno basato sulla industrializzazione e l'Associazione per lo Sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), istituita nel 1946, lo assume nella sua stessa ragione sociale e lo inserisce nel corso degli anni a venire in una prospettiva di progresso nazionale³³.

Tra il 1948 e il 1949 prende consistenza nel Governo l'idea di una programmazione straordinaria di infrastrutturazione del Mezzogiorno, destinata a promuovere un rapido processo di sviluppo industriale, da attuare tramite un apposito organismo tecnico-amministrativo che gestisca gli interventi con unicità di direttive.³⁴

Saraceno nell'intervista rilasciata a Lucio Villari nel 1977³⁵ fa memoria dell'ambiente in cui si posero le basi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno:

"[...] Basti dire che fu in quella sede [Banca d'Italia] che, nell'autunno 1949, nacque l'idea – e si concretò poi il progetto esecutivo – dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno; con quell'intervento si intese garantire per un decennio un flusso di risorse da utilizzare nel Mezzogiorno per l'esecuzione di opere addizionali a quelle che avrebbe continuato a eseguire l'azione pubblica ordinaria; una delle determinanti di questo progetto fu il pensiero di ottenere che la Banca mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo finanziasse il fabbisogno, appunto addizionale, d'importazioni determinato dall'esecuzione del programma in questione. Ora, è questo il tipo di intervento promozionale che soprattutto richiedeva e ancora richiede il nostro Paese; in un'economia prevalentemente agricola, e per di più menomata dalla guerra, com'era allora l'Italia, costituiva un'impropria applicazione del pensiero

³³ Cfr. Negri Zamagni V. e Sanfilippo M., *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario- La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, il Mulino, 1988 e Galasso G., *Svimez, Mezzogiorno, Un sessantennio di storia italiana, celebrazione dei 60 anni di storia italiana 1946-2006*, Roma 12 dicembre 2006.

³⁴ Cfr. D'Antone L., "Straordinarietà" e Stato ordinario in Barca F. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, 1997. L'autore inquadra le scelte meridionalistiche del secondo dopoguerra nel più ampio rapporto tra amministrazione ordinaria e "strategia della straordinarietà".

³⁵ Cfr. Saraceno P. *Intervista sulla ricostruzione 1943-53* a cura di Villari L., Laterza, 1977, p. 117.

keynesiano vedere la soluzione dei nostri problemi in termini di generica espansione della domanda.”

L'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno nel 1950 risponde, dunque, all'esigenza di affidare gli interventi straordinari di grande rilievo economico e tecnico-progettuale a un organismo distinto dagli apparati burocratici ordinari, dotato di autonomia finanziaria, in grado di garantire rapidità nell'esecuzione delle opere, di porsi come soggetto creditore di fronte allo Stato per l'effettiva erogazione delle somme annuali da questo stanziate e di contrarre prestiti all'estero, operazioni altrimenti difficili da realizzare per una molteplicità di soggetti amministrativi e organi dello Stato. Favoriscono l'istituzione della Cassa svariate circostanze: la disponibilità della Banca Mondiale (allora BIRS)³⁶ a concedere prestiti per un periodo eccedente il Piano Marshall; l'esigenza di dare impulso alla domanda interna una volta completata l'opera di ricostruzione post-bellica; la consapevolezza delle limitate capacità di spesa dell'amministrazione ordinaria; l'intensificarsi delle tensioni sociali nel Mezzogiorno alimentate dalla persistente disoccupazione delle masse rurali.

L'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno segna una svolta rispetto alla tradizione amministrativa dello stato unitario e alla concezione, fino ad allora dominante, della questione meridionale come problema da avviare a soluzione essenzialmente sulla base di un più corretto funzionamento dell'amministrazione ordinaria.

Il collegamento con l'amministrazione ordinaria è affidato a un Comitato di ministri con compiti di formulazione dei piani di intervento contenenti sia gli obiettivi sia la ripartizione delle risorse. Alla Cassa resta la facoltà di selezionare nei suoi programmi annuali le opere realmente attuabili, esercitando in tal modo un largo potere autonomo. Sul piano operativo l'attività della Cassa viene a configurarsi, oltre che come attività di finanziamento e di attivazione di altri soggetti pubblici, anche come attività di diretta realizzazione svolta nell'ambito di competenze intersettoriali.

La manifesta inadeguatezza dell'azione ordinaria a fare fronte ai problemi emergenti e gli indubbi vantaggi che sul piano della tempestività presentano le procedure della Cassa sono all'origine di una serie di disposizioni successive che per tutto il decennio portano ad un

³⁶ L'Italia aderì alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo nel 1947 (cfr. par. 1.1).

ampliamento sia del suo campo di azione sia della sua dotazione finanziaria, peraltro non senza pregiudizio del carattere aggiuntivo che a essa era stato originariamente attribuito (cfr. Appendice "L'evoluzione normativa dell'intervento per il Mezzogiorno").

Al riguardo la Nota La Malfa del 1962, nel menzionare l'importanza e il contributo che l'attività tecnica dell'amministrazione statale e pubblica va assumendo nella direzione della vita economica e nella politica di programmazione, cita l'esperienza fatta con l'istituzione della Cassa e i limiti da essa affrontati nel corso del decennio:

"[...] Non a caso, allorché si trattò di affrontare in forma programmatica il problema di un intervento nel Mezzogiorno, si fu indotti, con la creazione della Cassa, ad uscire dalla tradizionale organizzazione amministrativa pubblica, creando un istituto che, rispetto alla organizzazione tradizionale, avesse proprio, come principale elemento di differenziazione, l'orizzontalità della propria struttura e perciò la possibilità di effettuare un coordinamento effettivo tra i vari settori di intervento. E neppure è casuale la circostanza che i limiti che si sono riscontrati nell'azione della Cassa siano dipesi in buona misura dal fatto che tale organismo era per così dire staccato dall'ambito della generale Amministrazione pubblica, e trovava ostacoli obbiettivi così seri alla propria azione che le difficoltà conseguenti non hanno potuto essere compiutamente superate neppure dall'attiva presenza di un apposito "Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno." (p. 47)

Il programma di attività della Cassa è inizialmente pensato come un programma di preindustrializzazione³⁷. Attraverso le economie esterne indotte dall'aumento delle dotazioni infrastrutturali e gli effetti moltiplicativi del reddito creati dalla spesa aggiuntiva della Cassa si sarebbe ottenuta la diminuzione dei costi di produzione delle imprese ed un mercato locale di sbocco dei prodotti. Di qui la convenienza alla localizzazione nel Meridione di investimenti delle imprese in regime di concorrenza: tuttavia tale programma subisce rinvii nel tempo.

I tempi di progettazione e le procedure amministrative per l'approvazione, la conduzione delle gare e, quindi, per l'esecuzione dei lavori si rivelano ben presto lunghi. Il primo programma della Cassa

³⁷Cfr. Cafiero S. *Storia dell'intervento straordinario del Mezzogiorno (1950-1993)*, Martina Franca, Locaita, 2000.

viene portato da 10 a 12 anni³⁸. La lentezza dell'attuazione dei piani determina lo sfasamento fra assegnazione delle risorse e spesa con il conseguente formarsi di residui.

Lo "Schema per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito nel decennio 1955-1964" presentato da Vanoni nel 1955 così inquadra la spinta agli investimenti necessaria per il riequilibrio del Paese (cfr. focus):

"[...] Il raggiungimento del complesso di obiettivi indicati, capaci di assicurare al sistema produttivo italiano livelli di occupazione e di reddito notevolmente elevati insieme con tale tendenziale equilibrio tra la sezione meridionale e quella settentrionale dell'economia del Paese, comporta che gli investimenti al di fuori dei settori propulsivi e dell'edilizia, si ripartiscano tra Nord e Mezzogiorno in funzione degli sviluppi di reddito e di occupazione che si sono indicati. Sarà infatti proprio con tali investimenti, capaci di creare i posti di lavoro necessari nell'industria e nei servizi, che si manifesterà il significato degli investimenti nei settori propulsivi e sociali, che, come si è detto prima, servono a creare l'infrastruttura di un sistema produttivo funzionante e trovano la loro giustificazione proprio in tanto in quanto le iniziative direttamente produttive vengano effettivamente avviate." (p. 83)

In questo senso svolgono un importante ruolo le imprese a partecipazione statale, i cui investimenti crescono fortemente negli anni 1959-1961.

Con il Piano Vanoni, si afferma l'idea di Saraceno di affidare alla Cassa anche competenze dirette a favorire il processo di industrializzazione del Mezzogiorno con azioni volte alla compensazione degli svantaggi localizzativi quali contributi in conto interessi sui finanziamenti, agevolazioni fiscali e contributi a fondo perduto per gli investimenti in macchine e attrezzature³⁹.

SCHEMA VANONI E MEZZOGIORNO

Lo Schema Vanoni si caratterizzò come un programma decennale di sviluppo dell'occupazione e del reddito nazionale, particolarmente del Mezzogiorno, delle zone di montagna e delle altre aree depresse del Paese, da attuarsi attraverso un migliore coordinamento delle misure di politica economica e la realizzazione

³⁸ Cfr. legge 949/52

³⁹ Cfr. legge 634/57.

di interventi idonei a creare le condizioni per nuove opportunità d'impiego⁴⁰. Si prospettò nel decennio una politica di sviluppo che garantisse il mantenimento di un tasso d'incremento annuo del 5 per cento, tale da consentire la soluzione del problema della disoccupazione, la ripresa dell'economia del Sud e delle altre aree depresse, la crescita nazionale e il riequilibrio della bilancia dei pagamenti. Occorreva un notevole sforzo: investimenti si rendevano necessari in settori più dinamici, capaci di assicurare un'occupazione stabile e un più elevato ritmo d'incremento del reddito nazionale, quali il settore agricolo, delle opere pubbliche, delle imprese di pubblica utilità (energia elettrica, gas naturali, ferrovie, trasporti urbani, servizi telefonici), pur assumendo rilievo anche investimenti finalizzati alla creazione di un più sano ambiente economico con effetti più a lunga scadenza.

Secondo le previsioni, anche territoriali, contenute nel Piano la riduzione del peso dell'agricoltura e insieme il progresso dell'industria e dei servizi avrebbero consentito il superamento da parte del sistema produttivo nazionale delle cause di disoccupazione, scarsa produttività e generale disagio che da lungo tempo caratterizzavano la realtà meridionale. Il riequilibrio economico tra Nord e Sud del Paese era dunque affidato sia all'attivazione di un più intenso processo di sviluppo nelle regioni economicamente svantaggiate sia a spinte migratorie interne tali da compensare la diversa dinamica demografica, che assicuravano in ciascuna regione un'offerta di lavoro adeguata ai ritmi di sviluppo attendibili.

Il Mezzogiorno fu interessato in larga parte dall'azione propulsiva in campo agricolo: gli incrementi più significativi si verificarono nel settore zootecnico (circa 37 per cento nel decennio), in quello cerealicolo (10 per cento) e in altri come le colture specializzate quali frutticola, orticola e olivicola. Nell'ambito del settore zootecnico particolare interesse rivestiva per l'agricoltura meridionale lo sviluppo delle irrigazioni; l'incremento della produzione di cereali si conseguiva attraverso l'aumento delle rese per ettaro, mentre si ridusse la superficie interessata da tale coltura.

Soprattutto nel Sud il miglioramento dell'ordinamento delle colture presupponeva che venisse avviata e portata a compimento un'intensa azione di bonifica e di riforma agraria che avrebbe portato anche ad una migliore organizzazione sociale della popolazione rurale, all'aumento dell'occupazione e

⁴⁰ Cfr. Novacco N., *Politiche per lo sviluppo*, Il Mulino, p. 86 e ss. L'autore sottolinea "la caratteristica dello "schema" come approccio, come documento, come riflessione logica, rigorosa, cartesiana, intorno al modo con cui far funzionare un sistema produttivo con riferimento a degli obiettivi, sentiti come essenziali [...]". E aggiunge "[...] la più vera radice di quel poco di "filosofia della programmazione" che si è avuta in Italia sta, secondo me, nelle poche pagine dello "schema Vanoni", in quella sua impostazione largamente meccanicistica, più ancora che in quell'altra esperienza – egualmente meccanicistica ma assai più para-accademica – che è stato il "Progetto '80". Resta che la radice vera, la novità maggiore, ciò che introduce – e per un lungo periodo chiude – in Italia il discorso della programmazione, nasce non a caso dal Mezzogiorno e da chi ha guardato a questi problemi dall'ottica meridionale."

del reddito delle masse dei braccianti e alla difesa delle persone e delle coltivazioni dai danni che derivavano dai dissesti idrogeologici e dalle malattie. La politica agricola, pur incisiva nel Mezzogiorno, non risultava adeguata a colmare il ritardo strutturale.

Per quel che riguardava gli investimenti nelle imprese di pubblica utilità, speciale importanza rivestiva il programma di prosecuzione e intensificazione dell'opera di ammodernamento degli impianti iniziata in periodo post bellico. Per il Mezzogiorno si prevedeva il raddoppio e potenziamento della linea ferroviaria Battipaglia–Reggio Calabria, anche nell'interesse dei collegamenti con la Sicilia, nonché la sistemazione della rete siciliana e di quella sarda.

Gli investimenti in opere pubbliche erano imposti dall'esigenza di apportare miglioramenti ambientali attraverso lavori stradali e di edilizia scolastica, ospedali, porti, aeroporti, cimiteri, sistemi fognari, sistemazioni fluviali e montane, mirati a prevenire inondazioni e altre calamità e al migliore utilizzo delle acque sia per l'irrigazione sia per la produzione di energia elettrica.

Il programma di opere stradali prospettava la realizzazione di grandi vie di comunicazione sulle principali direttrici di traffico e il miglioramento della viabilità minore, soprattutto nel Meridione. Tutto il programma era inserito in un più ampio contesto di cooperazione economica tra i paesi europei: già negli anni Cinquanta il problema del riequilibrio territoriale dell'Italia e dello sviluppo economico del Mezzogiorno si imponeva all'attenzione dell'intero mondo occidentale e degli investimenti internazionali.

Alla fine del decennio il mutamento delle condizioni del contesto, in particolare internazionale con l'adesione al Mercato comune europeo, che avevano ispirato lo Schema Vanoni, porta a una riconsiderazione degli obiettivi e dei mezzi indicati per lo sviluppo del Mezzogiorno. Nel "Rapporto del Presidente del Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del Reddito al Presidente del Consiglio", denominato "Schema di Sviluppo e Mercato Comune Europeo" – 1957, Pasquale Saraceno, a proposito delle politiche di riduzione dello squilibrio Nord Sud, così si esprime:

"[...] l'adesione al Trattato avrà ripercussioni rilevanti, per quanto riguarda il problema del Mezzogiorno,[...] Nella azione a favore del Mezzogiorno effettuata nel dopoguerra ha infatti influito la convenienza di dar luogo ad un aumento delle dimensioni del mercato interno, così da adeguarlo alle necessità dell'industria moderna. Questo elemento ha contribuito in modo decisivo all'inserimento del problema dello sviluppo meridionale nel più generale problema dello sviluppo nazionale ... in altri termini l'apertura di vasti mercati sul terreno europeo non potrà essere considerata, in qualche misura, sostitutiva di un incremento estensivo,

nel Sud, del mercato interno. [...] Resta tuttavia il fatto che lo sviluppo meridionale, per la natura stessa della situazione di partenza, è molto condizionato dalla creazione di nuovi posti di lavoro; di conseguenza, ove si vogliano localizzare anche nel Sud gli sviluppi produttivi resi possibili dal Mercato Comune, la politica da effettuarsi a tal fine può richiedere incentivi più forti e diversi da quelli che sarebbero stati altrimenti sufficienti; [...] la più recente nostra politica nei riguardi del Mezzogiorno è ispirata dal pensiero che l'ormai considerevole accumulazione di opere facenti parte del "capitale fisso sociale" avvenuta nel Mezzogiorno, sollecita il passaggio alla creazione di forme più direttamente produttive di capitale. Può, in altri termini, considerarsi oramai chiusa la fase della preparazione allo sviluppo industriale; la accelerazione del progresso economico che potrà derivare all'Italia dal Mercato Comune, impone una ancor più rapida trasformazione della struttura economica della regione, affinché questa venga dotata di un meccanismo economico efficiente, capace di risentire beneficamente gli effetti di una intensa concorrenza sui vasti mercati che si verranno formando." (pp. 10 e 11)

Nuovo impulso all'industrializzazione dell'area viene anche dalla legge 634/57 che accentra i compiti della Cassa del Mezzogiorno in materia.

Bibliografia del Capitolo

- AA.VV., *Enjeux et Rouages de l'Europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006
- AA.VV., *L'Unificazione economica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1997
- Acocella N., *Politica economica e Strategie aziendali*, Carocci, 2001
- Antonello P., Da Empoli D., Siesto V., *Finanza pubblica e Contabilità trimestrale (1954-1975)*, Cedam, 1979
- Barbagallo F., *Mezzogiorno e Questione meridionale (1860-1980)*, Guida editori, Napoli, 1980
- Barberis C., *Sociologia rurale*, Ed. Agricole, 1965
- Barberis C., *Teoria e Storia della Riforma agraria in Italia*, 1957
- Barca F, D'Antone L, Quaglia R., *Storie interrotte*, Laterza, 2007
- Barucci P., *Ricostruzione, Pianificazione, Mezzogiorno - La Politica economica in Italia dal 1943 al 1945*, Il Mulino, Bologna, 1978
- Biblioteca della Rivista "Economia e Storia", *I Piani di Sviluppo in Italia dal 1945 al 1960*, Giuffrè, Milano, 1960
- Cafiero S., *Storia dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaia, 2000
- Cafiero S., *Tradizione e Attualità del Meridionalismo*, Il Mulino, Bologna, 1989
- Carli G., *Intervista sul Capitalismo italiano - a cura di Scalfari E.*, Laterza, 1977
- Castronovo V., *Storia dell'Economia mondiale*, Rizzoli, Milano, 1982
- Ciocca P., *Menichella e la Crescita*, Banca d'Italia, 2003 - http://www.bancaditalia.it/interventi_comunicati/intaltri
- Cipolla C.M., *Uomini, Tecniche, Economie*, Feltrinelli, Milano, 1989
- D'Antone L., *"Straordinarietà" e Stato ordinario*, in Barca F., *Il Capitalismo italiano dal Dopoguerra ad oggi*, Donzelli, Roma, 1997
- Daneo C., *La Politica economica della Ricostruzione 1945-1948*, Einaudi, Torino, 1975
- D'Antonio M., *Sviluppo e Crisi del Capitalismo italiano 1951-1972*, Edizioni de Donato, Bari, 1975
- De Arcangelis G., *Economia internazionale*, MacGraw-Hill Italia, 2005
- De Meo G., *Sintesi statistica di un ventennio di Vita economica italiana (1952-1971)*, Istituto centrale di Statistica, 1973
- Di Fenizio F., *La Programmazione economica 1946-1962*, UTET, 1965
- Di Nolfo E., *Storia delle Relazioni internazionali 1919-99*, Laterza, Roma-Bari, 2003
-

- Einaudi L., *Il Buongoverno*, Laterza, 1954
- Faustini G., *Esodo agricolo ed Esodo rurale*, in "Rivista di Economia agraria", INEA, 1965
- Faustini G., *L'Obiettivo Occupazione nell'Esperienza italiana*, Loescher, 1984
- Forte F., *Manuale di Politica economica (vol. I-II-III-IV)*, Piccola Biblioteca Einaudi, 1975
- Fortunato G., *Pagine storiche*, La Nuova Italia, Firenze, 1951
- Galasso G., *Mezzogiorno, un Sessantennio di Storia italiana, Celebrazione dei 60 Anni di Storia italiana 1946-2006*, Svimez, 2006
- Galimberti F., Paolazzi L., *Il Volo del Calabrone*, Le Monnier, Firenze, 1998
- Gerschenkron A., *Il Problema storico dell'Arretratezza economica*, Einaudi, Torino, 1965
- Giardina A., Sabbatucci G., Vidotto V., *Manuale di Storia. L'Età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- Lombardo G., *L'Istituto mobiliare italiano. La Centralità per la Ricostruzione 1945-1954*, Il Mulino, Bologna, 2000
- Lunghini G., *Scelte politiche e Teorie economiche in Italia 1945-1978*, Piccola Biblioteca Einaudi, 1981
- Lutz V., *Italy. A study in Economic Development*, Oxford University Press, Londra, 1962
- Medici G., *I Tipi d'Impresa nell'Agricoltura italiana*, INEA, Ed. Agricole, 1951
- Medici G., *La Distribuzione della Proprietà fondiaria in Italia*, INEA, 1956
- Medici G., *Lezioni di Politica economica*, Calderini, 1972
- Medici G., *Politica agraria 1945-1952*, Zanichelli, 1952
- Menichella D., *Considerazioni finali all'Assemblea della Banca d'Italia (vol. 2)*, Laterza, Roma, 1997
- Menichella D., *Documenti e Discorsi: Introduzione di Fazio A. (vol. 1)*, Laterza, Roma, 1997
- Menichella D., *Donato Menichella : Scritti e Discorsi raccolti in Occasione della Giornata di Studio e Testimonianza promossa dalla Banca d'Italia d'intesa con l'I.R.I.*, Banca d'Italia, Roma, 1986
- Menichella D., *Le Esperienze italiane circa il Concorso delle Banche nella Realizzazione dell'Equilibrio monetario e della Stabilità economica*, Ed. Bancaria, 1956

- Negri Zamagni V., Sanfilippo M., *Nuovo Meridionalismo e Intervento straordinario. La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, Il Mulino, Bologna, 1988
- Nitti F.S., *Scritti sulla Questione meridionale*, Laterza, Roma, 1958
- Novacco N., *Politiche per lo Sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 1995
- Olivi B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'Integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Palladino G., *Coerenza fra Mezzi e Fini nell'Opera del Governatore Donato Menichella, in "Donato Menichella. Testimonianze e Studi raccolti dalla Banca d'Italia." con prefazione di Ciampi C.A.*, Laterza, 1986
- Passerin E., *Giustino Fortunato, Pagine storiche*, La Nuova Italia, 1951
- Pastore G., *Linee per la Politica di Sviluppo nel Mezzogiorno: Discorso pronunciato a Bari il 21-9-1958, Cassa per Opere straordinarie di pubblico Interesse nell'Italia meridionale*, Tip. Abete, 1958
- Pocar F., *Diritti dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2006
- Podbielski G., *Storia dell'Economia italiana 1945-1974*, Laterza, 1975
- Pollard S., (a cura di), *Storia economica del '900*, Il Mulino, Bologna, 2004
- Rifkin J., *Il Sogno europeo. Come l'Europa ha creato una nuova Visione del Futuro che sta lentamente eclissando il Sogno americano*, Mondadori, 2004
- Rocco F., *Scritti e Discorsi sul Problema meridionale*, Istituto editoriale del Mezzogiorno, 1953
- Rossi E., *Capitalismo inquinato (a cura di) Petrini R.*, Laterza, Roma-Bari, 1993
- Rossi-Doria M., *Dieci Anni di Politica Agraria nel Mezzogiorno*, Laterza, Bari, 1958
- Rossi-Doria M., *Riforma agraria e Azione meridionalistica*, Ed. Agricole, 1948
- Sabbatucci G., Vidotto V. (a cura di), *Storia d'Italia, vol. VI. L'Italia contemporanea. Dal 1963 ad oggi*, Laterza, 1999
- Salvadori M., *Il Mito del Buongoverno: la Questione meridionale da Cavour a Gramsci*, Einaudi, Torino, 1963
- Santaniello R., *Il Mercato unico europeo*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Saraceno P., *Il Meridionalismo dopo la Ricostruzione (1948-1957)*, a cura e con introduzione di Barucci P., Giuffrè, Milano, 1974
- Saraceno P., *Il Sistema delle Imprese a Partecipazione statale nell'Esperienza italiana*, Giuffrè, Milano, 1975
- Saraceno P., *Intervista sulla Ricostruzione 1943-1953*, a cura di Villari L., Laterza, 1977
-

- Saraceno P., *La Questione meridionale nella Ricostruzione post-bellica:1943-1950*, Giuffrè, Milano, 1980
- Saraceno P., *Politica agricola e Politica regionale nel Processo di Costruzione del Mercato comune europeo*,
- Saraceno P., *Ricostruzione e Pianificazione 1943-1948*, a cura e con introduzione di Barucci P., Laterza, 1969
- Saraceno P., *Sottosviluppo industriale e Questione meridionale. Studi degli anni 1952-1963*, Il Mulino, Bologna, 1990
- Saraceno P., *Studi sulla Questione meridionale (1965-75)*, Il Mulino, Bologna, 1992
- Segrè M., *Considerazioni sul "Piano Vanoni"*, Arti grafiche Minerva, Roma, 1955
- Sereni E., *La Questione agraria nella Rinascita nazionale*, Einaudi, 1975
- Spinelli A., Rossi E., *Il Manifesto di Ventotene*, Mondadori, Milano, 2006
- Stiglitz J.F., *La Globalizzazione e i suoi Oppositori*, Einaudi, Torino, 2002
- Svimez, *I Conti economici delle Regioni italiane dal 1970 al 1998*, Il Mulino, Bologna, 2000
- Svimez, *I Conti economici delle Regioni italiane dal 1980 al 2002*, Il Mulino, Bologna, 2006
- Svimez, *La Formazione e l'Impiego delle Risorse e l'Occupazione del Mezzogiorno e del Centro Nord dal 1951 al 1983*, Estratto n.26 nuova Serie Anno XXXVIII n.1, Svimez, Roma, 1985
- Sylos-Labini P., *Gruppo per lo Studio dei Problemi economici della Distribuzione, del Progresso tecnico e dello Sviluppo. Prezzi, Distribuzione e Investimenti in Italia dal 1951 al 1965: uno Schema interpretativo*, in "Moneta e Credito", Fascicolo 79, CNR, 1967
- Sylos-Labini P., *L' Evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni*, Banca d'Italia, Roma, 1985
- Tramonte S., *Il "Piano Vanoni" nell'Economia*, Appulo Lucana, 1956
- Turone S., *Storia del Sindacato in Italia (1943-1969)*, Laterza, Roma-Bari, 1976
- Valli V., *Politica economica. Teoria e Politica dello Sviluppo. Il Caso italiano*, NIS, 1997
- Vanoni E., *Discorsi sul Programma di Sviluppo economico*, Istituto Poligrafico dello Stato, 1956
- Vanoni E., *Discorso pronunciato al Senato della Repubblica il 16 febbraio 1956*, Roma, 1956

Vanoni E., *Discorso pronunciato al V Congresso nazionale della Democrazia Cristiana*, Napoli, 1954

Villari L., *Il Capitalismo italiano del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1975

Vinelli M., *Il Mezzogiorno d'Italia*, Soc. Tipografica, 1913

Woolf S.J., *Italia 1943-1950. La Ricostruzione*, Laterza, 1975

Capitolo 2

La programmazione economica negli anni '60:
un tentativo non riuscito

di
Gianluca Dente e, per gli aspetti territoriali, Letizia Ravoni

2.1: Il contesto economico internazionale: il ruolo guida degli Stati Uniti e l'espansione delle relazioni commerciali

Negli anni sessanta, la coesistenza tra i due blocchi politico-militari, in cui si era diviso il mondo dopo la seconda guerra, si consolida, pur attraversando gravi momenti di tensione. Le difficoltà vengono superate grazie ad un sostanziale “equilibrio del terrore” basato sul possesso reciproco di armi nucleari.¹

Dal punto di vista macroeconomico, viceversa, si assiste ad importanti mutamenti. Negli anni cinquanta, la maggior parte dei paesi industrializzati era riuscita a raggiungere una mediazione fra i tre principali obiettivi che avevano ispirato le politiche economiche (crescita, stabilizzazione dei prezzi ed equilibrio della bilancia dei pagamenti); agli inizi degli anni sessanta, invece, vengono meno alcune delle condizioni all'origine della forte crescita economica del decennio precedente. La quasi piena occupazione provoca in molti paesi forti tensioni salariali, a fronte di una crescita della produttività meno accentuata e a un rallentamento degli investimenti produttivi. Si creano pertanto spinte inflazionistiche: gli aumenti salariali si trasmettono ai prezzi praticati dalle imprese, con effetti negativi sulle bilance commerciali a causa della perdita di competitività e la conseguente riduzione del volume delle esportazioni. I tradizionali aggiustamenti di ordine monetario e valutario incontrano difficoltà maggiori che in passato a ristabilire l'equilibrio delle bilance dei pagamenti. Il sistema monetario internazionale attraversa, quindi, una fase delicata legata ai pesanti disavanzi dei conti esteri degli Stati Uniti che, data la disponibilità degli altri paesi industrializzati ad accettare il dollaro come moneta circolante internazionale, progressivamente assumono il ruolo di principale finanziatore del commercio mondiale.

In assenza di politiche anticicliche concertate, si accentuano le politiche nazionalistiche e il processo di integrazione europea avviato nel corso degli anni '50 rallenta (cfr. cap. 1). Si delinea una forte competizione tra Stati Uniti ed Europa (cfr. focus *Le multinazionali*). All'offensiva commerciale delle grandi *holding* americane l'economia europea reagisce divisa ed in ritardo. Alcuni paesi agevolano le

¹ In Europa, il simbolo della “guerra fredda” e della tensione tra le due parti fu la costruzione nel 1961 del muro di Berlino.

concentrazioni industriali e intensificano l'attività di programmazione economica e di diretto intervento pubblico nell'industria e nei servizi. Al contempo, di fronte alla redistribuzione del reddito a vantaggio dei lavoratori dipendenti, vengono varate politiche deflazionistiche e restrittive. Il risultato è un rilancio della competitività e della produttività, ma anche una forte crescita della disoccupazione. Si fa strada, quindi, nei *policy maker*, la consapevolezza che le manovre restrittive penalizzano eccessivamente l'apparato produttivo senza peraltro risolvere i problemi strutturali. Si cercano, allora, nuove proposte di *policy* volte ad evitare, tramite un allineamento degli aumenti retributivi all'andamento della produttività, la rincorsa prezzi-salari e la conseguente riduzione degli investimenti (cfr. par. 2.3).

In questo quadro complessivo, gli anni sessanta sono caratterizzati dalla progressiva affermazione degli Stati Uniti come massima potenza mondiale, pur se lacerata da numerosi conflitti interni, politici e razziali. Il programma della Nuova Frontiera, elaborato all'inizio della presidenza di J. F. Kennedy per ridurre i divari di benessere ancora esistenti in alcune zone del paese ed eliminare le cause principali della segregazione razziale nelle principali aree metropolitane, sembra riportare all'epoca del *New Deal* e confermare il mito di una società in continua espansione, sostenuta dallo sviluppo tecnologico. Crescono, infatti, i settori a tecnologia avanzata: dalle costruzioni aerospaziali alle produzioni elettriche ed elettroniche, dall'energia nucleare all'informatica e alle telecomunicazioni. Nonostante il trauma provocato dall'assassinio di Kennedy e, successivamente, dall'*escalation* della guerra del Vietnam, l'economia americana non rallenta i suoi ritmi di sviluppo, che, trainati dal settore dei servizi, restano intorno al 4,5 per cento medio per tutto il decennio.

All'espansione degli Stati Uniti, di qua dell'oceano atlantico, si contrappone l'inizio del declino dell'economia britannica, che conduce il Regno Unito a perdere gran parte delle sue originarie posizioni di grande potenza commerciale ed industriale. Un livello di produttività inferiore a quello degli altri paesi europei, l'affievolirsi del peso strategico dei settori tradizionali dell'industria (cotone, costruzioni navali, miniere), eccessivi aumenti salariali rendono i prodotti britannici non competitivi sul mercato mondiale. Il PIL cresce in media, nel decennio, del 3 per cento. Il rilancio della competitività diviene il problema centrale della politica governativa da perseguire attraverso un processo di concentrazione e di razionalizzazione industriale nei settori più esposti

alla concorrenza che conduce ad una diminuzione sensibile dell'occupazione. Nel 1967 la sterlina viene svalutata nel tentativo di recuperare almeno parzialmente la perdita di competitività.

Per il resto dell'economia europea il bilancio è positivo. In particolare, la Germania continua a registrare un tasso di sviluppo molto elevato, pari al 5,6 per cento come media del decennio; ma soprattutto, alla fine degli anni sessanta, il paese diventa la seconda potenza esportatrice mondiale, dopo gli Stati Uniti. La crescita dell'economia tedesca è legata alla forza dell'apparato industriale, interamente ricostruito dopo il secondo conflitto mondiale e sviluppatosi ulteriormente nel corso del decennio. La disponibilità di forza lavoro dotata di elevata professionalità, il sostegno pubblico ai processi di concentrazione finanziaria e industriale, la pace sociale rappresentano ulteriori elementi fondamentali alla base del processo di sviluppo.

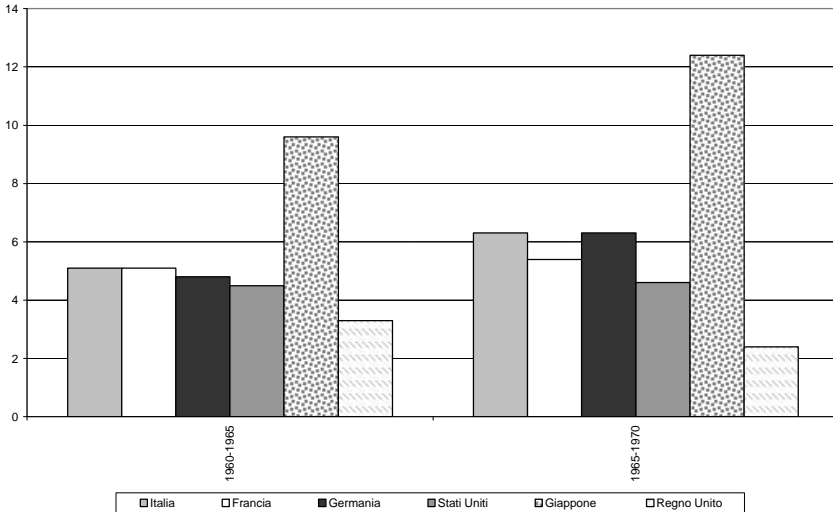
In questo contesto, la Comunità Economica Europea si caratterizza come area di sempre maggiore integrazione economica. Nel luglio del 1962 viene introdotta la Politica Agricola Comune, che consente agli Stati membri il controllo della produzione alimentare. Essa acquista anche una certa fisionomia politica che consente ai Sei paesi membri di muoversi congiuntamente nei rapporti internazionali riguardanti il commercio.² Il 1° luglio 1968 entra in vigore l'unione doganale, con l'abolizione degli ultimi dazi doganali con 18 mesi di anticipo su quanto previsto dai Trattati di Roma (cfr. cap. 1).

Nei settori della politica estera e della sicurezza c'è, invece, una profonda spaccatura tra la Francia e gli altri cinque paesi membri. La Francia di De Gaulle persegue una politica di autonomia che la vede ricusare l'alleanza atlantica, allestire un arsenale atomico come base di una propria forza (*force de frappe*) ed opporsi all'allargamento della CEE. Di questa politica fa le spese la Gran Bretagna, la cui adesione alla CEE viene bloccata proprio dalla Francia³.

² Nel 1963 la CEE firma a Yaoundé il primo grande accordo internazionale con l'obiettivo di offrire un aiuto alle 18 ex colonie dell'Africa.

³ Espressione di questo atteggiamento della Francia fu la cosiddetta "politica della sedia vuota": dal 1° luglio 1965 al 20 gennaio 1966, per boicottare le proposte della Commissione Europea in materia di Politica Agricola Comunitaria, il governo francese (per volontà di De Gaulle) disertò tutte le riunioni del Consiglio dei Ministri (non solo quelle riguardanti la politica agricola): cfr. Olivi B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'Integrazione europea 1948-2000*, il Mulino, Bologna, 2001. Per una analisi del processo di integrazione europea, cfr. AA.VV., *Enjeux et rouages de l'Europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006. Inoltre, una sintesi del processo di

Figura 2.1 - Tassi di sviluppo. Confronti internazionali (variazioni percentuali medie annue)



Fonte: elaborazioni da Castronovo V., Storia dell'economia mondiale (1982)

In Asia, il miracolo economico giapponese continua lungo tutto il periodo 1961-1970, grazie allo stretto collegamento tra classe politica, burocrazia e ceti imprenditoriali. L'ingresso sulla scena nel corso degli anni sessanta di nuovi imprenditori, meno legati ai nuclei originari del capitalismo giapponese e presenti nel mercato dei beni di consumo, non incrina la tradizionale alleanza tra impresa e Stato. Prevalgono ancora il patriottismo aziendale e la collaborazione di classe, ma, a differenza degli anni cinquanta, si cerca di allargare il consenso sociale con una più attenta e gratificante politica salariale. I risultati di questo modello di sviluppo sono straordinari: nel periodo 1961- 65 il PIL cresce in media

integrazione svolta per decennio è presentata, in occasione del cinquantenario della firma dei Trattati di Roma, sul sito della Commissione Europea http://europa.eu/abc/history/index_it.htm.

d'anno del 9,6 per cento, nel quinquennio successivo del 12,4 per cento.⁴

LE MULTINAZIONALI

L'eccezionale espansione del commercio internazionale nel secondo dopoguerra fu favorita, da un lato, dall'eliminazione delle restrizioni quantitative agli scambi e dalla riduzione delle protezioni tariffarie, dall'altro, dallo sviluppo di rapporti monetari fondati sulla libera convertibilità con il dollaro della maggior parte delle monete nazionali e sulla relativa indipendenza del dollaro rispetto all'oro (in definitiva: su una maggiore liquidità dei mezzi di pagamento internazionali).

Se si considera il periodo più significativo dello sviluppo economico postbellico e cioè il periodo che va dal 1950 al 1970, si constata che il totale dei valori fob delle esportazioni mondiali era triplicato mentre la produzione mondiale, nello stesso periodo di tempo, era soltanto raddoppiata. Fu questo un risultato senza precedenti nella storia del commercio mondiale.

La forte espansione degli scambi aveva, peraltro, accentuato considerevolmente l'interdipendenza economica fra i paesi industrializzati, aumentando il peso della componente estera sulla domanda globale (e quindi il rischio di squilibri nella bilancia dei pagamenti) e propagando da un'economia all'altra le fluttuazioni congiunturali.

In questo contesto negli anni sessanta si accentuò l'espansione del fenomeno delle multinazionali, iniziato nella seconda metà dell'Ottocento quando le imprese cominciarono a spostare i propri impianti all'estero.

Una spinta notevole all'internazionalizzazione delle strutture di impresa fu data dal progresso tecnico. I progressi in tema di informazione e di comunicazioni facilitarono l'allargamento del campo d'azione dell'impresa rendendo possibile un decentramento delle attività e in particolare il controllo della gestione di unità economiche indipendenti a partire da un centro unico.

D'altra parte, in un sistema di tipo oligopolistico non era indifferente il costo che l'espansione sul proprio mercato nazionale comporta per l'azienda oligopolistica. Una volta raggiunta una quota più o meno stabile del mercato interno, gli sforzi intesi ad accrescerla erano destinati a provocare le reazioni delle altre imprese e quindi ad aumentare il costo dell'espansione. Per contro, un'impresa trovava spesso più facile costruirsi un nuovo mercato fuori dei confini nazionali, specie se il tasso di sviluppo della domanda era maggiore all'estero e le strutture di mercato più efficienti.

⁴ Per un approfondimento sulla storia dell'economia mondiale negli anni '60, cfr. Castronovo V., *Storia dell'economia mondiale*, Rizzoli, Milano, 1982; Pollard S. (a cura di), *Storia economica del '900*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Dall'immediato secondo dopoguerra agli inizi degli anni sessanta, l'espansione all'estero dell'impresa era legata in modo particolare all'esigenza di assicurarsi costanti approvvigionamenti relativi alle materie prime ritenute di vitale importanza per lo svolgimento dei processi di trasformazione manifatturiera.

Negli anni sessanta, tuttavia, si avvertì l'esigenza di un mutamento nella tipologia degli investimenti diretti esteri e nelle loro giustificazioni strategiche che non risiedevano più nell'esigenza di ottenere costanti rifornimenti a prezzi stabili, ma nell'inderogabile necessità di incrementare la propria quota di mercato.

Le imprese che per prime approfittarono della nuova situazione geopolitica furono le multinazionali americane e canadesi che, sfruttando la stabilità e la forza del dollaro, riuscirono velocemente a conquistare una larghissima fetta del nascente e ricco mercato europeo.

Questa trasformazione portò da un punto di vista geografico alla seguente conseguenza: i flussi degli investimenti, siano essi in servizi, in beni, in capacità tecniche e manageriali, in *know-how*, si attivarono sempre più tra i paesi sviluppati e con sempre minore intensità tra i paesi industrializzati ed il terzo mondo, come, invece, accadeva molto frequentemente per le imprese multinazionali della prima generazione.

Nel corso degli anni sessanta si registrò una esplosione di alcune specifiche attività del settore terziario come, ad esempio, quelle bancarie, quelle assicurative, quelle dei trasporti che già avevano in passato raggiunto un certo livello di internazionalizzazione.

La nascita delle multinazionali della "terza generazione" spinse a sua volta verso la terziarizzazione delle economie più evolute e realizzò compiutamente il fenomeno della globalizzazione dei mercati.

Con l'inizio degli anni ottanta, il rapido sviluppo dei mezzi di comunicazioni che hanno consentito di trasmettere in tempo reale da un capo all'altro del mondo ogni genere di informazione ha costituito la vera innovazione tecnologica attraverso la quale l'impresa ha superato in larga parte quei condizionamenti determinati dallo spazio fisico (localizzazione) in cui la stessa opera.

Le multinazionali della quarta generazione non mirano né alla razionalizzazione del ciclo produttivo attraverso la verticalizzazione, né alla conquista di nuovi mercati. La finalità strategica perseguita risulta essere la riduzione dei costi aziendali ottenuta decentrando le differenti fasi del processo industriale in quei paesi che offrono le opportunità più vantaggiose in termini di costo dei fattori della produzione utilizzati.

2.2: L'economia italiana: dal "miracolo economico" all' "autunno caldo"

Intensificando il ritmo di sviluppo registrato nel corso degli anni cinquanta, agli inizi del nuovo decennio il PIL aumenta mediamente del 6,5 per cento, come già evidenziato nel capitolo precedente. Alla spinta degli investimenti, infatti, si unisce quella ancora più forte delle esportazioni. Anche i consumi delle famiglie, stimolati dal buon andamento dei salari, amplificano la domanda interna la cui pressione genera un peggioramento della bilancia commerciale.

Si parla a ragione di vero e proprio "miracolo economico".

In realtà, tale dizione è decisamente bocciata da Raffaele Mattioli⁵, il quale afferma che *"in economia non esistono miracoli, ma solo risultati positivi o meno in rapporto alle scelte compiute."*

Secondo Mattioli, nel caso italiano le scelte per la liberalizzazione degli scambi e per la partecipazione dell'Italia alla costruzione europea determinano risultati positivi; sono semmai inattese le dimensioni e la rapidità di questi risultati.

Il *boom* della nostra economia è lungo e sembra inesauribile. I costumi della società mutano rapidamente.

"A partire dal 1960, l'italiano cambia vestito. Smessi i panni del contadino, s'improvvisa operaio, imprenditore. La gente non lavora più i campi e si trasferisce in città. I vecchi cascinali vengono abbattuti e al loro posto sorgono case moderne. E' il miracolo economico. L'individuo medio è occupato nell'industria o nel terziario. Lo sviluppo è improvviso. La rottura della civiltà contadina porta anche alla rottura del livello di istruzione, a processi di secolarizzazione, all'evoluzione della mentalità politica. [...] Il miracolo è la più grande rivoluzione italiana. Nessun altro periodo ha portato tanti e tali cambiamenti. Con l'abbandono dell'agricoltura, cambiano i rapporti internazionali, maggiormente basati sulla competizione. Si indebolisce la struttura familiare, muoiono le certezze assolute." (Acquaviva S., *Il benessere, unica rivoluzione italiana*, in Bocca G., *Storia della Repubblica Italiana*, Vol. III, p. 101)

⁵ Discepolo di Benedetto Croce e suo grande amico, legato agli ambienti culturali e intellettuali liberali e progressisti, ma non alieno da amicizia con esponenti del mondo cattolico, quali Ezio Vanoni e Enrico Mattei, Raffaele Mattioli, dopo una lunga carriera presso la Banca Commerciale (COMIT), ne divenne presidente nel 1960.

Questo nuovo e più moderno stile di vita si manifesta, in modo evidente, attraverso una forte crescita della produzione e del consumo di elettrodomestici e una diffusione crescente delle autovetture⁶.

Il *boom* economico è accompagnato dal *boom* delle nascite: la popolazione aumenta considerevolmente nel decennio, ad un tasso medio annuo dello 0,69 per cento, il più elevato dalla fine della guerra.⁷

Il *baby boom* propagherà nel tempo i suoi effetti. Le generazioni degli anni sessanta amplieranno le classi d'età, provocando, nel corso dei decenni successivi, conseguenze in tutti i servizi correlati: l'onda del *baby boom* attraverserà il sistema scolastico, impatterà sul mercato immobiliare, alimentando una crescita sostenuta della domanda primaria di abitazioni, e si riverserà sul sistema previdenziale.

La crescita economica conduce alla riduzione del tasso di disoccupazione, cui fa riscontro un nuovo stato delle relazioni sindacali. I lavoratori, disponendo di maggiore forza contrattuale, ottengono significativi aumenti retributivi che, nel settore dell'industria, cominciano a superare quelli della produttività. Tale dinamica si diffonde poi nei settori meno avanzati, quali l'edilizia, i servizi e la pubblica amministrazione. I costi unitari del lavoro crescono rapidamente, sospingendo l'inflazione, acuita anche dal sistema di adeguamento trimestrale dei salari al costo della vita. La quota dei profitti sul valore aggiunto scende significativamente, riducendo le possibilità di autofinanziamento delle imprese e, per questa via, le prospettive di investimento⁸.

Questa tendenza contribuisce a mutare velocemente il clima di generale fiducia fino ad allora manifestato dagli operatori economici, anche a fronte di alcuni rilevanti avvenimenti politici dell'epoca, quali l'ingresso delle sinistre nel governo e la nazionalizzazione della

⁶ Una descrizione dei fenomeni di lunga durata che hanno trasformato la società italiana è effettuata da Ginsborg P., in *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, 2 voll., Einaudi, Torino 1989. Inoltre, per una analisi complessiva dell'evoluzione dell'economia italiana negli anni '60, cfr Valli V., *Politica economica- teoria e politica dello sviluppo. Il caso italiano*, NIS, 1997; Podbielski G., *Storia dell'Economia italiana 1945-1974*, Laterza, Bari, 1975.

⁷ Cfr. Livi Bacci M., *La popolazione nella storia d'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 1998.

⁸ Le ragioni per le quali, nell'ambito dello sviluppo dell'economia italiana, le esigenze strutturali del processo di modernizzazione nei tre fondamentali mercati (dei capitali, del lavoro e dei prodotti) furono solo parzialmente soddisfatte, sono analizzate in Barca F., *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma, 1997.

produzione di energia elettrica⁹. Ciò determina verso la metà degli anni sessanta un forte processo di disinvestimento, accompagnato da una fuoriuscita di capitali.

Intanto le oscillazioni del ciclo economico internazionale del decennio cominciano ad interessare anche l'Italia. Così nel biennio 1964-1965 l'economia italiana conosce una fase depressiva. In questo contesto, dopo un decennio di sviluppo rapido caratterizzato da stabilità dei prezzi ed equilibrio della bilancia dei pagamenti, l'inflazione comincia ad accelerare fortemente e i conti con l'estero registrano un disavanzo. La politica monetaria, che aveva mantenuto un orientamento espansivo fino alla seconda metà del 1963, diviene meno accomodante al fine di contrastare l'inflazione. Nell'estate del 1964 le condizioni della politica monetaria vengono leggermente allentate, mentre solo nel 1965 la politica di bilancio viene in soccorso alla congiuntura sfavorevole con un intervento di sostegno alle opere pubbliche.

Il rallentamento congiunturale di questi anni fa emergere con più forza le debolezze strutturali dell'economia, quali il divario Nord-Sud, l'arretratezza di gran parte del settore agricolo e la conseguente dipendenza dall'estero in questo settore strategico, le insufficienze dell'amministrazione pubblica, la concentrazione delle innovazioni tecnologiche ed organizzative in un numero ristretto di grandi aziende. Inoltre, si evidenzia l'anomalia di un modello di crescita dove il rapido aumento della spesa per i nuovi beni di consumo coesiste con una soddisfazione inadeguata dei bisogni essenziali, a sottolineare la esistenza di un problema di allocazione e redistribuzione inefficiente della ricchezza.

Leggiamo nella RGE per il 1964:

“Le cifre desunte dai quadri della contabilità nazionale, che si sono poste in evidenza, portano a caratterizzare il 1964 come un anno di

⁹ Il carattere “misto” dell'economia italiana si accentuava nel dicembre 1962 con l'istituzione dell'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL) (cfr. cap. 1). Lo scopo della legge istitutiva era di pervenire alla elettrificazione completa del paese ed alla modernizzazione delle centrali e delle reti, fino ad allora gestite da una moltitudine di società private. La legge riservava all'ENEL l'esercizio delle attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita di energia elettrica sull'intero territorio nazionale, assoggettandolo al controllo dell'autorità governativa, in particolare ai poteri di indirizzo del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e a quelli di vigilanza del Ministero dell'Industria. L'obiettivo era di assicurare con minimi costi di gestione una disponibilità di energia elettrica adeguata per quantità e prezzo alle esigenze di una crescita economica equilibrata del Paese.

rallentamento nel processo di sviluppo del sistema economico italiano [...] Il 1964 è stato un anno di rallentamento dell'attività produttiva, di diminuzione degli investimenti direttamente produttivi, di riduzione del grado di utilizzo degli impianti e delle forze di lavoro disponibili. Esso lascia pertanto, alla fine di esso, una situazione ancora delicata per le prospettive future, specie in particolari settori come quello edilizio. Tuttavia esso è stato anche un anno che ha visto scomparire un vincolo di fondo all'ulteriore sviluppo del sistema – lo squilibrio nelle relazioni con l'estero – e se non ugualmente scomparire per lo meno fortemente attenuarsi altri squilibri di rilievo, accusati nei due anni precedenti. Si sono così poste le premesse, che l'azione pubblica ha già rafforzato all'inizio del 1965, perché il Programma di sviluppo economico, di prossima presentazione al Parlamento, possa assicurare il progressivo sviluppo economico e sociale del nostro sistema, e quindi l'aumento della occupazione e del reddito, in clima di sostanziale stabilità monetaria.” (pp. 95-109)¹⁰

A partire dal 1966 il miglioramento della congiuntura internazionale e i processi di rinnovamento tecnologico nell'industria assecondano la ripresa del sistema economico. Nel quinquennio 1966-1970 il PIL aumenta del 6 per cento in media d'anno. Gli investimenti, dopo la forte caduta registrata durante la fase di rallentamento del ciclo (-5,8 per cento nel 1964, -8,4 per cento nel 1965), riprendono a crescere a tassi progressivamente più elevati, pur con un netto ridimensionamento a fine decennio.¹¹ (cfr. Valli V., *Politica economica*).

Il biennio 1964-65 è così seguito da quattro anni di rinnovata e rapida espansione. Questo quadro positivo è chiaramente evidenziato nella RGE per il 1966:

“La prima constatazione a cui porta l'esame dei dati disponibili è che il 1966 – anno indubbiamente positivo sotto il profilo dei risultati globali – è stato altresì un anno caratterizzato da una espansione congiunturale consistente e viepiù generalizzata [...] Il 1966 è stato dunque un anno sostanzialmente positivo, ed esente da tensioni di rilievo. Nell'intero arco dell'anno, domanda e offerta si sono fronteggiate in maniera equilibrata, e tale da non determinare spinte sui prezzi. Si è altresì assistito al rafforzamento di alcune favorevoli tendenze già riscontratesi

¹⁰ Per il Programma di sviluppo, cfr. par. 2.4.

¹¹ Cfr. Valli V., *Politica economica*, NIS, 1997.

nel 1965 quali l'allargamento della produzione; si sono, infine, delineate ed in parte consolidate altre tendenze positive quali il miglioramento nell'andamento dell'occupazione, l'espansione degli investimenti in macchinari ed attrezzature e la ripresa della domanda di investimenti, quindi dell'attività produttiva, nel settore delle costruzioni. La più vigorosa impostazione dell'attività economica è stata tale da permettere al sistema di sopportare senza notevoli scosse le ripercussioni dannose della grave ondata di maltempo che ha colpito nell'ottobre e nel novembre tanta parte del territorio italiano e della meno vivace domanda estera. Un ordinato proseguimento delle tendenze in atto sarebbe pertanto sufficiente a garantire al 1967 un'evoluzione positiva; tanto più positiva ove – come si auspica – vengano tempestivamente superate le difficoltà congiunturali insorte in alcuni paesi europei.” (pp. 105-111)

A sostegno dello sviluppo contribuiscono le notevoli opportunità offerte dagli incentivi pubblici all'industria. L'importanza delle imprese pubbliche nell'economia italiana, già evidente nel corso della difficile congiuntura del 1964-65, aumenta progressivamente: la quota degli investimenti industriali operati da tali imprese sul totale passa dal 19 per cento del 1961 al 49 per cento degli inizi anni settanta. Essi sono diretti soprattutto a progetti realizzabili nel lungo periodo e con costi difficilmente sostenibili da parte degli operatori privati.

Anche i nuovi movimenti migratori verso le aree più produttive del Nord favoriscono la crescita economica del Paese, riflettendo le rilevanti modifiche in corso nella struttura produttiva e occupazionale. Continua la tendenza alla progressiva riduzione degli occupati in agricoltura (da 6.500.000 nel 1961 a 4.000.000 a fine decennio) e ad un aumento nel settore dell'industria, concentrato tra gli occupati dipendenti (da 7.400.000 a 8.000.000) e nel settore dei servizi (da 5.000.000 a 6.000.000). La quota di occupazione dell'agricoltura, che rappresentava il 33 per cento nel 1961, si riduce alla fine degli anni sessanta al 21 per cento. Contemporaneamente aumenta quella del settore industriale (dal 40 al 46 per cento) e terziario (dal 27 al 33 per cento).

Tuttavia, il totale degli occupati complessivamente si riduce: l'incremento dell'occupazione nel settore dell'industria e in quello dei servizi non è sufficiente ad assorbire la manodopera defluita dall'agricoltura. Le cause di questa evoluzione del mercato del lavoro

sono molteplici, in particolare si osserva che il deflusso dall'agricoltura e la migrazione verso le città¹² costringono le donne (e altri familiari coadiuvanti in agricoltura) ad abbandonare il lavoro: limitate opportunità di occupazione nelle attività non agricole e necessità domestiche rendono difficile trovare un'altra occupazione, scoraggiando così l'offerta che risente, inoltre, degli effetti dell'introduzione della scuola dell'obbligo e della maggiore frequenza scolastica.

La disoccupazione, dopo aver toccato una punta del 3,9 per cento nel 1966, si riduce progressivamente, stabilizzandosi intorno al 3 per cento a fine decennio. Si potrebbe, quindi, affermare che l'economia italiana negli anni '60 ha raggiunto la "piena occupazione".¹³

Tuttavia, i fenomeni che riguardano il movimento del mercato del lavoro sono, come abbiamo accennato, molto più complessi: infatti, alla discesa del tasso di disoccupazione si accompagna il crollo del tasso di attività: dal 45 per cento del 1959 al 38,7 per cento del 1970.¹⁴

Sul finire del decennio, nonostante la ripresa economica, emergono i primi sintomi di una crisi sociale fino ad allora latente ma che diviene sempre più acuta. Essa si manifesta attraverso una ondata di scioperi, legati al rinnovo dei contratti di lavoro per il triennio 1970-72, che sfocia, nel 1969, nelle vicende dell' "autunno caldo"¹⁵.

Già dalla metà degli anni sessanta il mercato del lavoro era divenuto più favorevole ai lavoratori per il relativo assorbimento della disoccupazione strutturale; contemporaneamente, si era accentuata la combattività nelle fabbriche. Nella primavera del 1968, nel clima della contestazione studentesca di quei mesi, gli operai qualificati delle industrie metalmeccaniche del Nord, in particolare la FIAT, cominciano i primi fermenti. Successivamente, in una fase di mobilitazione generale, intervengono anche gli operai comuni, in gran parte immigrati meridionali. Si formano così nuove identità collettive nella fabbrica, con organismi eletti dalla base. La presenza di nuove generazioni con un

¹² I censimenti del 1961 e del 1971 indicano che 2.318.000 persone sono emigrate dal Mezzogiorno in questo decennio. Di esse, il Nord e il Centro ne hanno assorbite 1.161.000, mentre l'emigrazione netta verso l'estero è stata di 1.157.000 persone.

¹³ Per una analisi delle condizioni del mercato del lavoro durante il miracolo economico, si rinvia a Salvati M., *Sviluppo economico, domanda di lavoro e struttura dell'occupazione*, Il Mulino, Bologna, 1976.

¹⁴ Cfr. Valli V., *Politica economica*, NIS, 1997.

¹⁵ Il fenomeno prese il nome di "autunno caldo" da un famoso articolo di Indro Montanelli pubblicato sul Corriere della Sera del 29 agosto del 1969.

alto grado di istruzione modifica la natura delle rivendicazioni operaie: la richiesta di aumenti uguali per tutti e il controllo dell'organizzazione del lavoro, con l'abolizione delle qualifiche e del cottimo, mettono in discussione il modello vigente delle relazioni industriali¹⁶.

Tali istanze vengono prontamente individuate e fatte proprie dalle associazioni sindacali, che riescono a ricondurle in una strategia organica, culminata nell'adozione dello Statuto dei lavoratori nel 1970 (legge 300/70)¹⁷ e in un nuovo sistema di relazioni con il mondo imprenditoriale, che avrà un notevole impatto sull'evoluzione economica del paese¹⁸.

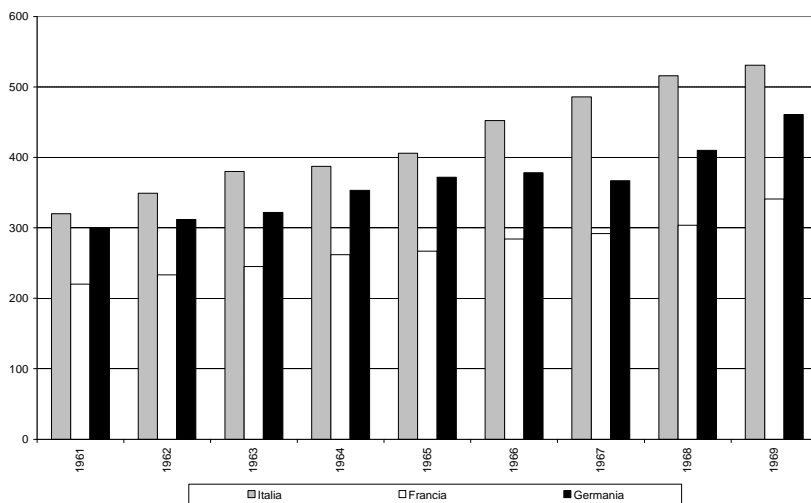
Nei mesi precedenti le vertenze dell'autunno caldo erano, tra l'altro, state abolite le cosiddette "gabbie salariali", cioè il sistema, vigente dal 1961, che proporzionava i minimi salariali a predeterminate "zone geografiche".

¹⁶ Per maggiori approfondimenti sui rapporti tra contestazione studentesca e movimento operaio di fine anni sessanta, si rinvia a Turone S., *Storia del Sindacato in Italia (1943-1969)*, Laterza, 1976. Per un confronto tra "maggio francese" e "autunno caldo italiano" si rinvia a Gigliobianco A., Salvati M., *Il maggio francese e l'autunno caldo italiano: la risposta di due borghesie*, Il Mulino, Bologna, 1980.

¹⁷ Per maggiori approfondimenti si veda: Giugni G., *L'autunno caldo sindacale*, Il Mulino, 1979; Giugni G., *Il sindacato tra contratti e riforme 1969-1973*, De Donato, Bari, 1973.

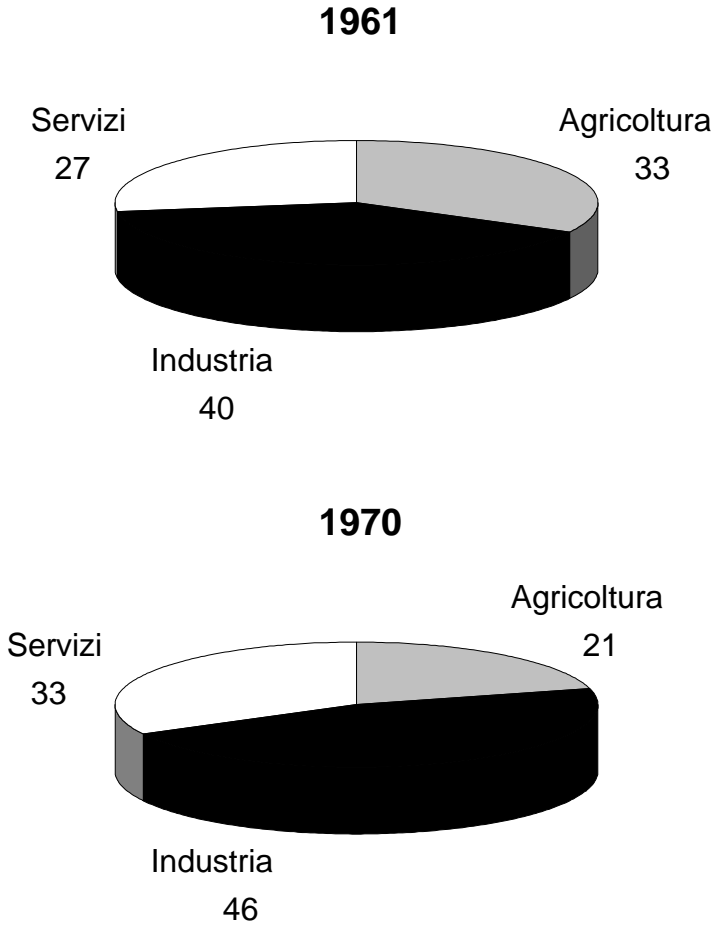
¹⁸ Un'analisi degli effetti dell'autunno caldo sull'economia italiana emerge dal dibattito tra alcuni dei più rappresentativi economisti dei differenti orientamenti politici dell'epoca: cfr. Barca L., Giolitti A., Scotti V., Sylos Labini P., *L'economia italiana dopo l'autunno caldo*, Atti della Tavola rotonda svoltasi a Roma il 2 marzo 1970, in Quaderni del Salvemini 9/11, *L'economia italiana in un triennio difficile*. Una interessante riflessione sulle diverse angolazioni da cui possono essere lette le vicende dell'autunno caldo e di cosa hanno rappresentato nell'evoluzione dell'economia italiana ("parentesi", "spartiacque", "passo in avanti") è affrontata da Baglioni G., *La cometa dell'autunno caldo*, Il Mulino, 2000.

Figura 2.2 – Indici di produzione industriale
(base 1937=100)



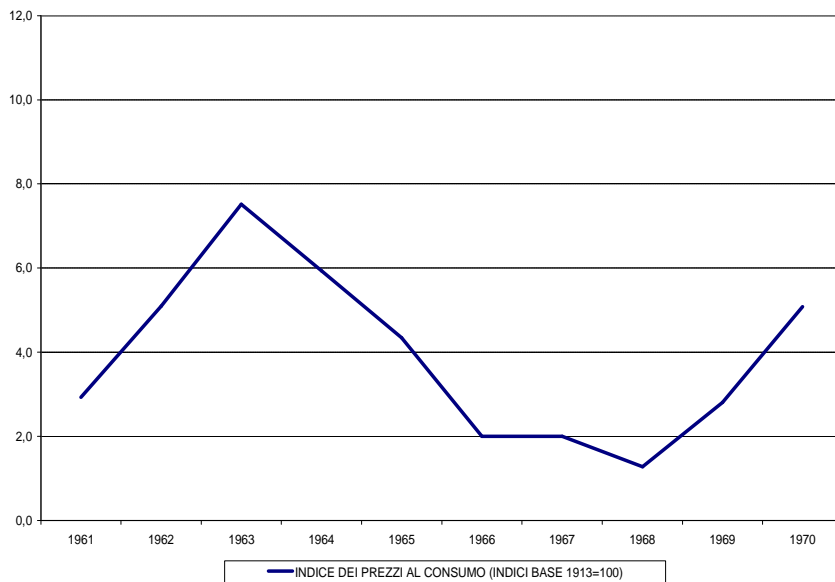
Fonte: elaborazioni da Castronovo V., Storia dell'economia mondiale (1982)

Figura 2.3 – Occupazione per settori di attività economica (composizione percentuale)



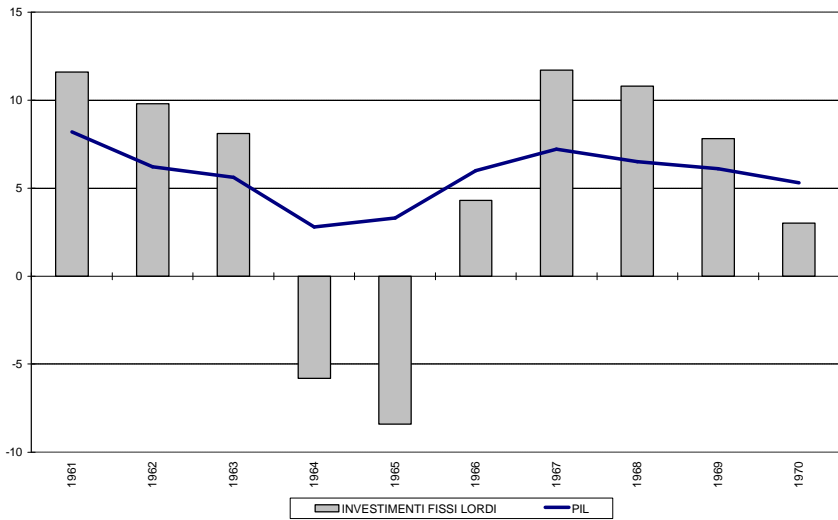
Fonte: elaborazioni da De Meo G., Sintesi statistica di un ventennio di vita economica italiana (1952-71), ISTAT, 1973

Figura 2.4 – Tassi d'Inflazione. Indice dei prezzi al consumo (variazioni percentuali annue)



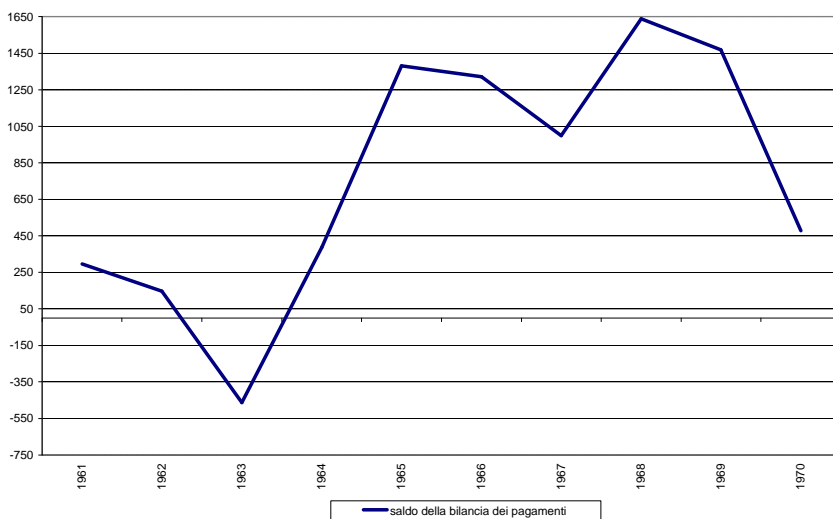
Fonte: elaborazioni da De Meo G., Sintesi statistica di un ventennio di vita economica italiana (1952-71), ISTAT, 1973

Figura 2.5 – PIL e investimenti fissi lordi.
(variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni da Valli V., *Politica Economica* (1997)

Figura 2.6 – Saldo delle partite correnti della Bilancia dei Pagamenti
(in miliardi di lire)



Fonte: elaborazioni da Valli V., *Politica Economica* (1997)

2.3: L'affermarsi della programmazione: la Nota La Malfa e il Rapporto Saraceno

La necessità di guidare in qualche misura lo sviluppo dell'economia italiana, che negli anni cinquanta si era scontrata con l'ideologia liberista e le istanze del mercato, si fa sempre più viva man mano che le difficoltà strutturali diventano più evidenti.

Così, agli inizi degli anni sessanta vengono compiute alcune scelte chiave che condurranno alla introduzione formale, nel sistema istituzionale, della programmazione economica, con l'intento di correggere le inadeguatezze e le carenze funzionali del sistema economico e di favorirne una crescita continua ed equilibrata.

Nel 1961 viene costituita la Commissione Papi¹⁹, che prende il nome dal suo presidente, al fine di dare avvio ad una prima fase di ricerca e studio sulle condizioni economiche del Paese. I problemi strutturali della società italiana sono infatti rimasti insoluti: alla forte crescita dell'economia non si è accompagnata una modernizzazione dei servizi sociali, della pubblica amministrazione e delle istituzioni.

La Commissione è costituita in seguito ad una apposita mozione parlamentare. Il Governo si impegna a presentare *“uno schema organico di sviluppo nazionale dell'occupazione e del reddito” nel quadro di “una politica nazionale, coordinata in ogni campo, decisamente rivolta alla eliminazione dei dislivelli e delle strozzature che impediscono di saldare l'economia del mezzogiorno e delle altre aree sottosviluppate con quella in sviluppo crescente in altre parti di Italia.”* (cfr. Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica - La Programmazione economica in Italia, vol. II)

La Commissione elabora anche un modello macroeconomico di previsione volto a *“individuare le prime approssimate e macroscopiche linee di proiezione del recente passato verso il prossimo decennio.”* (cfr. Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica - La Programmazione economica in Italia, vol. II)

Il modello aggregato, consistente in tredici equazioni, sulla base dei dati storici relativi all'evoluzione dell'economia italiana negli anni

¹⁹ Per maggiori approfondimenti, si rinvia a Di Fenizio F., *La programmazione economica (1946-1962)*, UTET, 1965, Parte V.

cinquanta, permette di formulare previsioni alternative di crescita per le principali variabili economiche. I diversi scenari previsivi sono ottenuti attraverso ipotesi differenziate sul valore del rapporto capitale/reddito. L'interruzione dei lavori della Commissione Papi non permette, tuttavia, di utilizzare il modello per una più efficace politica di programmazione.

Le vere basi della programmazione economica pluriennale di quegli anni vengono, invece, delineate nel 1962, quando il Ministro del Bilancio Ugo la Malfa, in una Nota allegata alla RGE per il 1961,²⁰ afferma e rilancia la necessità di una *“politica di programmazione generale”* e di un *“intervento organico volto a favorire un ordinato sviluppo dell'economia nazionale.”* La Malfa riconosce che *“la politica di programmazione [...] non è altro, in sostanza, che un'azione rivolta, mediante gli opportuni istituti e strumenti, ad indirizzare i processi di sviluppo in maniera che si tenga conto degli squilibri esistenti e dei problemi insoluti, sicché la possibilità di superamento degli squilibri non sia una circostanza di semplice accompagnamento di uno sviluppo che mantiene immutati i suoi centri motori, ma uno degli elementi di maggior rilievo e di maggior impulso dello sviluppo stesso.”* (p. 6)

Alla programmazione economica La Malfa affida principalmente tre obiettivi:

“Approntare gli strumenti di un possibile intervento che venga richiesto dalla necessità di provocare uno sviluppo economico globale sulla base di ritmi altrettanto elevati di quelli che si sono verificati nel passato; [...] accelerare opportunamente il processo di superamento di squilibri tradizionali; [...] orientare l'evoluzione economica e sociale in modo da soddisfare le esigenze di civiltà democratica e di progresso.” (p. 37)

La programmazione, di tipo non solo “quantitativo” ma anche “qualitativo”, deve interessare l'intera economia, pur orientandosi allo stesso tempo verso i settori in cui sono presenti i maggiori squilibri economici (es. il settore agricolo, il Mezzogiorno, la disoccupazione, l'emigrazione) o verso problemi rilevanti per tutto il Paese, quali il tenore di vita della collettività, il funzionamento dei servizi pubblici (la scuola, la congestione delle aree urbane, ecc.). L'azione pubblica deve, inoltre,

²⁰ Nel maggio del 1962 il Ministro presentò, in aggiunta alla Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese per il 1961, una Nota dal titolo *“Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano”*, passata alla storia come *“Nota aggiuntiva La Malfa”*.

agire attraverso gli investimenti, sia incrementandone il volume sia orientandone la direzione. La Malfa ritiene che “[...] l’aumento e il miglioramento dei consumi pubblici rappresentino una delle forme più desiderabili di aumento del reddito reale e di miglioramento del tenore di vita, in quanto esse risultano più equamente distribuibili tra tutti membri della collettività. Una espansione dei consumi pubblici comparativamente ai consumi privati, ossia un tasso di incremento dei primi superiore a quello dei secondi, rappresenta pertanto un contributo fondamentale al raggiungimento di un reale benessere collettivo.” (p. 39)

Un’azione simile richiede una decisa volontà politica, ma su questa problematica il Ministro intende richiamare l’attenzione delle organizzazioni sindacali²¹.

“Questi possono, infatti, decisamente contribuire alla ricerca del miglioramento delle condizioni dei lavoratori che provenga soltanto in parte dall’aumento dei salari, e si fondi, per il resto, su altre forme di aumento del reddito reale (buone scuole aperte alle giovani generazioni; migliore assistenza medica; minore tempo e minori spese per i trasporti tra casa e luogo di lavoro, e così via). [...] La formazione di capitale che avrà luogo nell’economia italiana sia in conseguenza del normale andamento degli investimenti, sia in conseguenza delle nuove componenti di sviluppo che saranno introdotte dalla programmazione nel nostro meccanismo economico, assumerà dimensioni che potranno probabilmente determinare nuovi problemi rispetto alla formazione corrente di risparmio.” (pp. 40 e 41)

Queste proposizioni rappresentano il nocciolo di quella filosofia di governo che prende il nome di “politica dei redditi”, oggetto di lunghi dibattiti nel Paese, che richiederanno oltre un quarto di secolo per maturare e prendere forma nella “concertazione” nei primi anni novanta (cfr. cap. 4 e cap. 5).

Il rilancio della politica di programmazione da parte del Ministro La Malfa porta all’istituzione, nello stesso anno, della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica che ha come scopo di

²¹ Un’analisi approfondita del rapporto tra movimento sindacale e programmazione viene effettuata in Turone S., *Storia del Sindacato in Italia (1943-1969)*, Laterza, 1976.

effettuare, per le esigenze della programmazione economica, studi e analisi di base²².

La Commissione Papi e la Commissione Nazionale per la Programmazione Economica hanno obiettivi e funzioni diverse. La prima sostiene l'opportunità di riforme strutturali, ma tende a considerarle separatamente dall'attività di programmazione. La seconda nasce invece mentre è in corso una campagna elettorale e quindi si fa un largo uso della parola programmazione. Ciò non solo nei rapporti tra i *leader* dei partiti politici in generale, ma anche nei rapporti tra i partiti politici costituenti la futura maggioranza di centro-sinistra. La parola programmazione assume dunque un ampio significato e fornisce il pretesto per la presentazione delle riforme più disparate.

LE CORRENTI DI OPINIONE NELLA COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (estratto da Di Fenizio F., *La Programmazione Economica 1946-1962*, pp. 333 e 334)

La Commissione Nazionale per la Programmazione Economica è composta da tredici esperti di nomina governativa e da nove rappresentanti delle grandi organizzazioni economico- sindacali, più il vicepresidente della Commissione prof. Saraceno.

All'interno della Commissione si formano quattro differenti gruppi di opinione. Questa suddivisione è molto simile a quella che si è venuta a delineare nell'ambito dell'Assemblea Costituente (cfr. cap. 1.3).

"In linea di fatto, le correnti di opinioni che si possono proporre sono in breve le seguenti:

a) corrente d'opinione neo-liberale. Auspicava una programmazione indicativa strumentata, nel nostro linguaggio; ma riteneva indispensabile, nella particolare fase attraversata dall'economia italiana, procedere con estrema cautela; dando la precedenza ad una azione di stabilizzazione della moneta, quale premessa d'un ordinato sviluppo e introducendo, pur con cautela, riforme di struttura, in particolar modo per quanto riguarda il Settore pubblico. In modo, tuttavia, da giungere rapidamente ad un maggior coordinamento dell'azione monetaria, dell'azione fiscale ed infine dell'azione nel quadro del debito pubblico, da

²² La Commissione Papi e la Commissione Nazionale per la Programmazione Economica avevano obiettivi e funzioni diverse. La prima sosteneva l'opportunità di riforme strutturali, ma tendeva a considerarle separatamente dall'attività di programmazione. La seconda nasceva invece mentre era in corso una campagna elettorale e quindi si faceva un largo uso del termine "programmazione". Ciò, non solo nei rapporti tra i *leader* dei partiti politici in generale, ma anche nei rapporti tra i partiti politici costituenti la futura maggioranza di centro-sinistra. La parola programmazione assunse, dunque, un ampio significato e fornì il pretesto per la presentazione delle riforme più disparate.

servirsi, in un primo tempo, per riconquistare una ragionevole stabilità monetaria, in un secondo tempo, una politica economica programmata;
b) *corrente d'opinione cristiano-sociale (notevolmente disforme quanto a composizione) non anteponeva (almeno nel 1962 e nel primo semestre del '63) l'azione anti- inflazionistica alla programmazione. Concepiva la programmazione probabilmente non come sovvertitrice, ma come limitatrice dell'economia di mercato: attraverso una riorganizzazione (ed un potenziamento) del Settore pubblico: volgeva la sua attenzione piuttosto ad un tasso di sviluppo del sistema relativamente modesto, ma più equilibrato, territorialmente e settorialmente, che la tasso di sviluppo elevato (e sotto certi aspetti distruttivo) degli anni Cinquanta. In conseguenza di ciò, riteneva che il problema dell'accumulazione del capitale dovesse essere d'interesse pubblico; lasciando spesso in ombra il vero contenuto economico di quell'asserzione e le sue conseguenze, per la dinamica del sistema economico²³;*

c) *corrente d'opinione socialista. Auspicava una programmazione fortemente vincolante in Italia, verso le scelte del cosiddetto Settore privato: specialmente per quanto riguarda le cosiddette grandi imprese (definite, con connotato di valore negativo: monopoli). Di conseguenza, auspicava profonde riforme di struttura per il Settore pubblico, che avrebbe dovuto comprendere anche le imprese a partecipazione statale. Condivideva con la corrente cristiano- sociale il proposito di introdurre una programmazione riformatrice per l'agricoltura: insistendo tuttavia, in maggior misura, su enti pubblici di riforma (quali punti di potere periferici per organizzazioni partitiche).*

d) *corrente d'opinione antropologica. Definiamo in questo modo una corrente d'opinione che si manifestò a tratti, nelle discussioni della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica. Essa, intendendo la programmazione come ridestata dallo sviluppo umano; ed intendendo lo sviluppo umano come dominato (soprattutto) dai problemi dell'insediamento su di un determinato territorio, era propensa a mettere, in primo piano, i problemi riguardanti le riforme territoriali; ed in particolar modo le riforme urbanistiche, lasciando in ombra i problemi da risolvere, per il passaggio dalla programmazione parziale alla programmazione globale. Che, del resto, quest'ultima non potesse intendersi come la pura e semplice sommatoria di dati,*

²³ Per un maggiore approfondimento del pensiero cristiano-sociale in campo economico si rinvia agli Atti della XXXIX Settimana Sociale dei Cattolici d'Italia, intitolata *Diritti dell'uomo ed educazione al bene comune*, tenutasi a Catania dal 21 al 26 settembre 1968. In questa raccolta il Prof. Giuseppe Mira, ordinario di Storia economica nell'Università di Perugia, affermava come il bene comune avesse come contenuto anche la prosperità materiale, riferendosi all'enciclica *Mater et Magistra* di Papa Giovanni XXIII del 15 maggio 1961. In particolare, nell'enciclica si affermava che l'attuazione del bene comune dovesse determinare tutta una serie di esigenze, quali dare occupazione al maggior numero di lavoratori, mantenere un'equa proporzione tra salari e prezzi, eliminare o contenere gli squilibri fra i settori dell'agricoltura, dell'industria e dei servizi, realizzare l'equilibrio fra espansione economica e sviluppo dei servizi pubblici essenziali.

tratti dalle programmazioni parziali; ma presentasse, in certo modo, problemi suoi, codesta corrente d'opinione non mostrò, giammai, d'aver inteso compiutamente e padroneggiato nelle sue conseguenze anche monetarie.”

Lo stesso Ministro annuncia la costituzione di tale Commissione nella Esposizione Economica e Finanziaria che presenta alla Camera dei Deputati il 22 maggio 1962.

“Dopo il primo generalissimo lavoro conoscitivo iniziato dalla Commissione Papi, il Governo è venuto nella determinazione di creare una Commissione di programmazione, che riunisca insieme gli esperti con i rappresentanti delle maggiori organizzazioni economico-sindacali di imprenditori e lavoratori.” (p. 26)

L'obiettivo è, da un lato, continuare nelle indagini conoscitive, dall'altro, favorire l'incontro tra le forze sociali, ai fini della soluzione dei problemi che la programmazione pone.

“La critica che vorrebbe assimilare la politica di programmazione democratica ad una politica di programmazione autoritaria è smentita da questa impostazione. E l'iniziativa privata, come l'iniziativa sindacale, sono chiamate intorno al tavolo della programmazione, a discutervi liberamente, proprio per cancellare quel pregiudizio. Ma se questo è uno degli scopi che si vogliono raggiungere, l'altro è costituito dalla volontà di iniziare a sottrarre la rappresentanza degli interessi degli imprenditori e dei lavoratori alla semplice e immediata considerazione della dinamica di un mercato spontaneo, che quotidianamente pone i suoi problemi, per fissarle su prospettive più generali, più di fondo e più a lungo termine.” (p. 27)

Vengono dunque gettate le basi di una programmazione democratica, che può essere attuata in un orizzonte temporale di medio-lungo termine, coinvolgendo e persuadendo tutte le forze produttive e sindacali.

“Da qui discende la necessità di un quotidiano sforzo di conciliazione, di conciliazione soprattutto fra i problemi che sorgono a “breve” e quelli che verranno inquadrati e avviati a soluzione, nell'ambito del piano. D'altra parte, tenendo conto del fatto che l'assetto razionale del sistema tributario è condizionato sine qua non per una politica del “piano”, si comprende come, accanto alla Commissione di programmazione, sia

utile costituire una Commissione per la riforma tributaria, che lavori in parallelo con quella.” (p. 27)

Affinché il lavoro di questa nuova Commissione possa essere identificato come il lavoro generale dell'Amministrazione pubblica, essa deve avere a disposizione i documenti, le indagini, le ricerche necessarie alle decisioni. Poiché su questo terreno la precedente Commissione Papi ha incontrato le maggiori difficoltà, La Malfa propone una serie di riforme, in particolare la trasformazione del Ministero del Bilancio in Ministero del Bilancio e della Programmazione (che si concretizzerà nel 1967, cfr. par. 2.4), da cui dovrebbe dipendere l'istituenda Commissione.

“Poiché è nell'ambito del Ministero del Bilancio che si articolerà l'attività di programmazione, ed all'uopo, secondo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio On. Fanfani, il Ministero si convertirà in Ministero del Bilancio e della Programmazione, l'organo tecnico dovrà essere alle dirette dipendenze di tale Ministero, anche se dovrà avere una sua particolare autonomia, per adempiere alla propria funzione.” (p. 28)

I lavori svolti dalla Commissione sono presentati nell'anno successivo in un Rapporto (il cosiddetto “Rapporto Saraceno”, dal nome del suo vicepresidente). In esso vengono definite le finalità generali dell'attività programmatica del Governo nonché i relativi tempi di attuazione.

FINALITA' DELLA POLITICA ECONOMICA (estratto da “Rapporto Saraceno”, dicembre 1963)

Il Rapporto, traendo spunto dalle indicazioni esposte nella Nota La Malfa, affermava che la trattazione dei singoli problemi economici deve essere affrontata organicamente, dato che l'azione economica pubblica nel suo insieme persegue diverse finalità:

- a) garantire un alto saggio di sviluppo economico nell'ambito di una struttura dell'occupazione efficiente ed equilibrata;
- b) impedire la formazione di rendite;
- c) garantire l'appagamento di esigenze essenziali;
- d) creare un sistema efficiente di sicurezza nazionale;
- e) comporre in modo armonico nei futuri insediamenti, mediante l'azione urbanistica, le unità di produzione e le unità di consumo.

“Le varie azioni da svolgere secondo le linee ora indicate si presentano come un complesso unitario; esse infatti sono tutte necessarie per conseguire uno

sviluppo produttivo equilibrato, efficiente, e per di più orientato da una struttura dei consumi conforme alle esigenze della vita civile del Paese”.

Tali azioni dovevano concorrere a ridurre gli squilibri presenti nel tessuto sociale del Paese.

“Più precisamente, gli squilibri derivanti da una insufficiente dinamicità del sistema, da inefficienze di mercato, dalla inadeguatezza delle risorse destinate allo sviluppo di funzioni essenziali svolte nella sfera pubblica”.

Si poneva, inoltre, l'accento sul problema della distribuzione del reddito tra le classi sociali. Il protrarsi di rilevanti posizioni di rendita aveva infatti dato vita ad accumulazioni di ricchezza che costituivano motivo di squilibrio.

“L'adozione dell'istituto del programma in uno Stato democratico non implica la messa in mora o la svalutazione dei conflitti economici tra i gruppi componenti la comunità nazionale...Non spetta comunque alla Commissione profferire giudizi sul problema distributivo. Spetta invece ad essa accogliere le decisioni stabilite dall'Autorità di governo, rendendosi conto delle variazioni intervenute nel meccanismo di ripartizione del reddito, e studiare le modificazioni che ne discendono circa l'azione concertata per il conseguimento delle finalità del programma”.

Tuttavia era evidente che l'attuazione delle azioni indicate dal programma poteva rendere possibile una definizione più precisa dei termini del problema dell'allocazione del reddito tra le differenti classi sociali, permettendo un progresso più equilibrato del sistema economico italiano.

LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA: ALCUNI RIFERIMENTI TEORICI

In un lavoro del 1967, Tinbergen²⁴ afferma che ogni processo di programmazione globale prevede in genere sia la predisposizione di un piano che la sua attuazione.

La formulazione di un piano è molto complessa e si articola in tre fasi:

- 1) la macrofase, nella quale si dà una rappresentazione aggregata del processo di sviluppo attraverso variabili quali il prodotto nazionale, gli investimenti, i consumi globali, ecc.;
- 2) la fase intermedia, quando il quadro macroeconomico viene disaggregato in settori o zone geografiche;
- 3) la microfase, che consiste nella predisposizione di progetti operativi.

²⁴ Jan Tinbergen, premio Nobel per l'economia nel 1969. Tra le opere, si ricorda *The Element of Space in Development Planning* (insieme a Mennes L. B. M. e Waardenburg J. G.), Amsterdam, 1969.

Fra le tre fasi deve esistere sempre un'interrelazione complessa. Le scelte della microfase debbono essere coerenti con quelle della fase intermedia e queste ultime debbono essere a loro volta compatibili con le scelte aggregate della macrofase.

Tuttavia, le forme di programmazione economica possono anche consistere in previsioni riguardanti il futuro del sistema economico (a breve, medio o lungo termine), le quali vengono denominate "neutrali" per significare che l'organo di piano non pone come previsione qualcosa che dipende dalle scelte che esso intende fare, dai suoi programmi, ma quel che ricava dalla osservazione del sistema economico. Per essere più sicuri circa il risultato di tale attività, gli organi del piano consultano gli esperti delle imprese private. La programmazione indicativa è un metodo per acquisire da parte delle amministrazioni informazioni utili sulle decisioni delle imprese e per fornire agli operatori le conoscenze sui programmi pubblici. Un metodo "indicativo", si contrappone a "coercitivo", per attivare una reciproca informazione e per far convergere le scelte di mercato con gli obiettivi dell'intervento pubblico²⁵.

In generale, comunque, programmare significa adottare decisioni coordinate e coerenti di politica economica. Nel campo dell'azione pubblica, la politica economica, se non viene realizzata con provvedimenti isolati e frammentati, si identifica con la programmazione economica. Quando l'insieme delle politiche economiche, definite per raggiungere gli obiettivi prefissati dagli organi politici, sono coordinate, implicitamente si realizza una politica di programmazione economica, che può essere di breve, medio e lungo periodo a seconda dell'orizzonte temporale prescelto.

La necessità di interventi coordinati deriva da almeno tre ordini di considerazioni: la scelta dello strumento adatto per ogni obiettivo deve essere effettuata considerando l'efficacia relativa di ognuno, il tempo richiesto perché ognuno espliciti i suoi effetti, la presenza di vincoli nel loro uso; l'esistenza di una molteplicità di obiettivi e il fatto che ogni strumento può influenzarne contemporaneamente più d'uno fanno sì che non esistano in generale problemi di politica economica separabili gli uni dagli altri; la soluzione di un problema al presente è legata alla soluzione dello stesso problema in periodi successivi (necessità di una coerenza temporale delle decisioni pubbliche).

²⁵ Per ulteriori approfondimenti: Di Fenizio F., *La Programmazione economica 1946-1962*, UTET, 1965; Beveridge W. H., *Relazione sull'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Einaudi, 1948; Forte F., *Manuale di Politica Economica*, Vol. I, Piccola Biblioteca Einaudi, 1970.

PROGRAMMAZIONE ANNI '50 E PROGRAMMAZIONE ANNI '60: UN CONFRONTO

L'introduzione dei concetti e dei punti di vista della programmazione nel dibattito politico e nelle dichiarazioni su temi di politica economica provocò importanti modificazioni negli atteggiamenti delle istituzioni e una maggiore consapevolezza della necessità di adottare criteri razionali e obiettivi adeguati, stimolando la ricerca economica e statistica e migliorando le conoscenze circa il modo di operare del sistema economico. Si diffuse gradualmente nel corso degli anni cinquanta una maggiore propensione all'utilizzo degli strumenti della programmazione e si stabilirono contatti più stretti tra Governo, imprese e sindacati, nonché tra l'amministrazione centrale e quelle regionali. Così nel successivo decennio la parola programmazione assunse un significato molto più robusto. Le principali ragioni erano rappresentate dall'avvento al potere di nuove forze politiche, accanto a quelle esistenti, e da mutamenti di opinione tra gli intellettuali.

“Si convenne, allora, d'usare la parola programmazione nel senso più lato. In senso più ristretto, si convenne di servirsi della parola programma. Ogni programma di sviluppo pertanto (un documento ben noto, del quale si hanno numerosissimi esempi) accoglie, dunque, una discussione circa gli scopi da raggiungere, entro un certo periodo di tempo; poi, uno o più piani di sviluppo (in quest'ultimo caso, offerti come soluzioni alternative). I piani di sviluppo, a loro volta, anche soltanto per mostrare coerenza fra impieghi e risorse si manifestano mediante schemi o modelli, dapprima positivi; poi, normativi. I modelli positivi hanno il compito di mostrare come opera il sistema economico, che si vuole programmare. Quelli normativi, le conseguenze, su quello stesso sistema, dei provvedimenti adottati (cioè degli strumenti) usati per la programmazione. Da ciò si trae: senza modelli positivi; quanto a dire, senza sapere come opera il sistema, in quel certo settore investito dagli strumenti, si è nell'impossibilità di redigere modelli normativi, espressi in forma quantitativa. Senza modelli normativi su base quantitativa, non si ha programmazione vera e propria. Al massimo, si ottengono direttive, più o meno legate da considerazioni verbali, su una certa azione economica.” (Di Fenizio F., *La Programmazione economica 1946-1962*, p. 324)

In quegli stessi anni, il Governo predispone anche importanti atti di pianificazione a livello settoriale, facendo seguito all'esperienza degli anni cinquanta (cfr. cap. 1).

Agli inizi degli anni sessanta, con legge 211/62, il Governo Fanfani predispone, infatti, un piano per il rinnovamento e il potenziamento delle Ferrovie dello Stato. Nella RGE per il 1961, presentata nel 1962 dal Ministro del Bilancio Ugo La Malfa e dal

Ministro del Tesoro Roberto Tremelloni, vengono descritti le origini del Piano e il suo prevedibile sviluppo.

IL PIANO FERROVIE (estratto da RGE per il 1961, pp. 267-274)

Le gravissime conseguenze che alle F.S. derivarono dal secondo conflitto mondiale sono note. Distruzioni immani e logorio di mezzi ed impianti tale da declassare fortemente l'efficienza prebellica della Rete stessa. In complesso il 60 per cento circa delle attrezzature e degli impianti andò perduto, con un danno valutato nel 1948 in circa 900 miliardi.

L'opera di ricostruzione che ne seguì fu indiscutibilmente assai meritoria nei confronti delle vitali necessità del Paese. Ma per forza di cose e sotto la spinta dell'inderogabile esigenza di ristabilire le comunicazioni con tutta urgenza, non sempre si poté accompagnare il ripristino vero e proprio degli impianti e mezzi distrutti con il necessario ammodernamento e miglioramento, sia delle opere fisse che del materiale mobile. La ricostruzione è stata, infatti, effettuata più come si poteva che come sarebbe stato necessario e come si sarebbe voluto. [...]

Comunque con il 1° Piano Quinquennale per il potenziamento e l'ammodernamento della Rete F.S., elaborato nella primavera 1957, l'Azienda ferroviaria ha, senza dubbio, compiuto un primo importante passo verso il recupero dell'arretrato di manutenzione e di rinnovamento, andatosi accumulando nel corso dei decenni, nonché verso l'adeguamento dei propri impianti e mezzi alle mutate e crescenti esigenze dei traffici interni ed internazionali su rotaia. [...]

Tale complesso di provvedimenti, se pure ha contribuito ad attenuare talune deficienze più sensibili che si riscontravano sulla rete, non è stato sufficiente né per eliminare l'arretrato tecnico-strutturale e quello ulteriormente maturatosi in conseguenza della inadeguatezza degli stanziamenti per manutenzione e rinnovamenti, rimasti troppo al di sotto dello stretto indispensabile, né per eliminare le strozzature esistenti dalle origini sugli impianti e sulle linee principali, che sempre più si manifestavano inadeguate al razionale ed economico sviluppo dei traffici [...]

Ma tutti i provvedimenti già realizzati non sono stati affatto sufficienti ad assicurare alla Rete un grado di efficienza che soddisfi le stesse esigenze in atto e, tanto meno, idoneo a fronteggiare il ritmo con cui crescono i traffici su rotaia.

Occorreva perciò procedere, senza indugio, all'attuazione di un più vasto Programma di rilassamento e di potenziamento delle infrastrutture ferroviarie e dei mezzi d'esercizio, consono allo sviluppo:

- del traffico interno in generale;
- dei trasporti da e per l'estero;

- dei trasporti da e per le regioni del Mezzogiorno, come ausilio allo sviluppo agrario, commerciale ed industriale;
- dei trasporti massivi afferenti ai maggiori centri della produzione e dell'economia nazionale.

Ciò senza peraltro dimenticare taluni problemi urbanistico-ferroviari determinati dall'eccezionale sviluppo di alcuni grandi centri e il notevole incremento delle comunicazioni pendolari.

Le esigenze di un ulteriore potenziamento generale del sistema ferroviario italiano, di cui si è fatto cenno, hanno trovato valida conferma sia nell'andamento quantitativo e qualitativo del traffico espletato in quest'ultimo dopoguerra, sia nelle pur caute previsioni formulate per gli anni futuri.

Per quanto concerne il recente passato, le statistiche denunciano, non soltanto per l'Italia ma per tutti i Paesi europei, una continua lievitazione dei trasporti su rotaia.

Le cause determinanti del fenomeno vanno ricercate nell'aumento generale del reddito, nell'incremento della popolazione, nel promettente risveglio delle zone depresse, nell'intensificarsi dei trasporti internazionali.

Per quanto riguarda l'avvenire non pochi sono gli studi, nella previsione di sviluppo dei traffici ferroviari, recentemente condotti in qualificatissime sedi anche internazionali.

Dette indagini concordano su prospettive di aumento favorevoli, tenuto anche conto che, da un lato, le singole economie dei Paesi europei sono tutte in fase di espansione e che, dall'altro, il traffico ferroviario (specie merci) sulle varie reti, da tempo si evolve con andamento molto simile a quello dello sviluppo economico generale di detti Paesi.

2.4: Il primo Programma Economico Nazionale

La consapevolezza delle debolezze strutturali dell'economia italiana, quali erano state rese evidenti dalla fase ciclica negativa del biennio 1963-64, spinge le forze della maggioranza di centrosinistra, guidata da Aldo Moro, a rinnovare l'indirizzo di politica economica.

Il Governo, che a partire dal 1963 conta sull'appoggio diretto del Partito Socialista (c.d. "centrosinistra organico"), avvia un'esperienza di programmazione economica, cercando di operare una strategia di più lungo termine.

Sulla base dei documenti programmatici predisposti all'inizio del decennio e degli studi preparatori elaborati dal Ministero del Bilancio, nel 1964 viene, così, presentato il Progetto di programma di sviluppo economico nazionale da parte dell'allora Ministro del Bilancio Giolitti. Nel 1965 il Consiglio dei Ministri vara il primo Programma Economico Nazionale per il quinquennio 1966-1970, elaborato dal Ministro del Bilancio Pieraccini, succeduto a Giolitti.

Tale Programma, approvato con la legge 685/67, viene definito come il *"quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici"*. Viene stabilito che *"per il conseguimento delle finalità della programmazione...il Governo prende le iniziative necessarie sul piano legislativo...adotta i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo e riferisce annualmente al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti."* (artt. 1 e 2 della legge 685/67)

Il Programma ribadisce nuovamente le finalità della programmazione definite nella Nota La Malfa ed evidenziate dai successivi studi preparatori. Principalmente lo sforzo del Governo è rivolto a superare gli squilibri di carattere settoriale, territoriale e sociale che caratterizzano lo sviluppo economico italiano, attraverso una politica rivolta alla piena occupazione e alla valorizzazione delle forze di lavoro. Il Piano si propone:

- a) *l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse: scuola, abitazione, sanità, sicurezza sociale, formazione professionale, trasporti, assetto urbanistico, difesa del suolo;*

- b) *il raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra- agricole;*
- c) *l'eliminazione del divario tra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate.*

Nell'ambito di una programmazione di lungo periodo, il documento fa riferimento ad una prima fase relativa al quinquennio 1966-70. Tali obiettivi vengono rappresentati anche in termini quantitativi.

“L'economia italiana presenta oggi – grazie all'esistenza di margini di capacità produttiva non utilizzata e, soprattutto, di notevoli riserve di manodopera sottoccupata – possibilità obiettive di ulteriore sviluppo a un tasso elevato. Paesi che godono di un reddito pro-capite e di un livello di industrializzazione ben più elevato del nostro e che non dispongono, come l'Italia, di importanti riserve di manodopera sottoccupata, basano oggi i propri programmi pluriennali su un aumento medio del reddito del 4-5 per cento l'anno. In relazione a ciò, l'obiettivo fondamentale della programmazione per il prossimo quinquennio 1966-1970 è costituito dal conseguimento di un saggio di crescita del reddito nazionale almeno dell'ordine del 5 per cento medio annuo.”

Lo sviluppo economico ipotizzato deve, tuttavia, tener conto dei vincoli esistenti, sia dal lato della stabilità dei prezzi che da quello dell'equilibrio dei conti con l'estero.

Un aspetto centrale del Programma è senza dubbio rappresentato dalla politica dei redditi. Si tratta di una politica dei redditi ad aggiustamento uniforme, tale da adeguare gli aumenti dei salari monetari all'incremento medio di produttività. Si cerca, quindi, di creare un patto fra lo Stato e le parti sociali, per cui si chiede in sostanza ai sindacati di moderare le proprie richieste salariali in cambio della stabilità dei prezzi e degli interventi previsti nel piano a favore dell'occupazione, del Mezzogiorno e delle riforme strutturali. In sostanza, su questo aspetto il Programma si muove nella stessa direzione individuata da Ugo La Malfa, che aveva affermato la necessità di un'azione congiunta Governo-parti sociali sul tema.

Il Programma mira, in definitiva, ad un miglioramento delle condizioni generali di vita del Paese, sia da un punto di vista di sicurezza nazionale, che da un punto di vista di assetto urbanistico e di infrastrutture. Sul piano dell'attività produttiva, l'obiettivo principale

consiste nel creare le condizioni necessarie per un intenso sviluppo industriale e agricolo.

OBIETTIVI E RISULTATI DELLA PROGRAMMAZIONE: I PIANI VANONI E PIERACCINI A CONFRONTO

Un confronto tra gli obiettivi dello Schema Vanoni per il periodo 1955-1964 e i risultati effettivamente conseguiti riflette sia le difficoltà incontrate per l'attuazione del programma, a causa della inadeguatezza degli strumenti utilizzati, sia la trasformazione di alcune condizioni economiche di base.²⁶

La crescita del PIL era stata sottostimata nel periodo 1955-1964. A fronte di una previsione del 5 per cento, il PIL crebbe mediamente del 5,7 per cento nel periodo considerato. Il massiccio deflusso di popolazione dalle zone rurali ai centri urbani, ma anche dal Mezzogiorno verso le altre regioni del Paese, determinò una forte contrazione dell'occupazione agricola, la cui quota sul totale, prevista al 33 per cento, si attestò al 25 per cento. Così, l'occupazione complessiva, stimata in forte aumento, in realtà diminuì.

Rimase praticamente stazionario il divario tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. Si realizzò l'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

Per quanto riguarda il Programma Economico Nazionale per il quinquennio 1966-1970, il confronto tra obiettivi e risultati mostrò, ancora una volta, che il tasso di sviluppo annuo del PIL era stato superiore a quello previsto al momento della sua predisposizione (6 per cento, rispetto al 5).

Continuò il deflusso di occupati dall'agricoltura e la migrazione verso le città, ma contemporaneamente l'occupazione extra-agricola registrò un aumento superiore al milione di unità. L'assorbimento da parte degli altri settori produttivi, tuttavia, non fu sufficiente a compensare la perdita di posti di lavoro agricoli: l'occupazione complessiva mostrò infatti una diminuzione di 172.000 unità, a fronte di una previsione di crescita di 800.000 unità.

Il Programma prevedeva 14 riforme strutturali. In realtà ne vennero realizzate solo 5. Venne istituito il Ministero del Bilancio e della Programmazione con legge 48/67, nel 1970 furono istituite le Regioni. Molto importante fu poi l'approvazione dello Statuto dei Lavoratori (entrato in vigore il 20 maggio 1970), la riforma ospedaliera e quella del sistema pensionistico attuata nel 1968. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, vennero eliminate le gabbie salariali, che mantenevano differenziali di costo del lavoro tra le diverse aree. Il 18 marzo 1969 i minimi salariali furono unificati in tutto il Paese.

Il Programma si poneva inoltre l'obiettivo di aumentare gli impieghi sociali del reddito. I settori nei quali le realizzazioni furono significative erano quelli maggiormente rispondenti agli impulsi derivanti dalla domanda privata e

²⁶ Cfr. Podbielski G., *Storia dell'economia italiana 1945-1974*, Laterza Editori, 1975.

individuale, e l'intervento pubblico contribuì a fornire le infrastrutture di base (trasporti, in particolare aeroporti e aviazione civile, telecomunicazioni, ecc.)

Rimase, tuttavia, invariato il divario Nord-Sud, nonostante l'obiettivo del Programma di una ripartizione territoriale dei nuovi posti di lavoro, in particolare nell'industria, che fosse più favorevole alle regioni del Mezzogiorno. Nel corso degli anni sessanta si accentuò il ruolo del Sud come mercato di sbocco senza capacità autonoma di generare reddito, ma con un potenziale di spesa tenuto artificialmente elevato dai trasferimenti pubblici.

Conseguentemente, al Mezzogiorno andava imputata l'intera differenza negativa di 300.000 unità rispetto all'incremento programmato dell'occupazione non agricola nazionale.

Parallelamente, si registrò un rilevante miglioramento della qualità e della produttività media del lavoro, anche nelle regioni meridionali, dove in particolare si ridusse largamente la sottoccupazione agricola.

Tavola 2.1 – I Piani Vanoni e Pieraccini a confronto
(estratto da Valli V., *Politica Economica*)

| TABELLA 16.1 Obiettivi e risultati della programmazione: i Piani Vanoni e Pieraccini a confronto | | |
|---|-------------------|---------------------------|
| | Piano | Realtà |
| <i>a) Schema Vanoni (1955-64)</i> | | |
| Occupazione extra-agricola (milioni) | +4,0 | +2,7 |
| Occupazione agricola (% occ. tot. nel 1964) | 33% | 25% |
| Occupazione totale | forte aumento | riduzione |
| Divario Nord-Sud | annullato | stazionario |
| Equilibrio bilancia pagamenti | raggiungerlo | raggiunto ¹ |
| Presupposto: tasso crescita PNL reale ² | +5,0 | +5,7 |
| <i>b) Piano Pieraccini (1966-70)</i> | | |
| <i>Obiettivi</i> | | |
| Occupazione totale Italia (migliaia) | +800 | -172 |
| Occupazione agricola (migliaia) | -600 | -1.273 |
| Occupazione extra-agricola (migliaia) | +1.400 | +1.101 |
| Occupaz. tot. Mezzogiorno (migliaia) | +240 | -144 |
| Tasso di disoccupazione nel 1970 (%) | 2,8-2,9 | 3,2 (5,4) ³ |
| Divario Nord-Sud | netta riduzione | stazionario |
| Divario fra redditi agricoli e altri settori | netta riduzione | lieve riduzione |
| Impieghi sociali reddito in % del PIL | netto aumento | stazionari |
| Riforme di struttura | 14 grandi riforme | 5 realizzate ⁴ |
| <i>Obiettivi intermedi del PIL e previsioni</i> | | |
| Tasso crescita medio annuo PIL reale | +5,0 | +6,0 |
| Tasso crescita produttività previsto | +4,2 | +6,2 |
| Tasso crescita occupazione previsto | +0,8 | -0,2 |
| <i>Vincoli</i> | | |
| Stabilità livello prezzi | da mantenere | saltata nel 1969-70 |
| Equilibrio bilancia dei pagamenti | da mantenere | mancato nel 1969 |
| Situazione di "economia aperta" | da mantenere | mantenuta |
| <i>Strumento addizionale⁵</i> | | |
| Politica dei redditi | da realizzare | saltata nel 1969-70 |
| 1. Tranne che nel 1963. | | |
| 2. Medio annuo percentuale. | | |
| 3. 3,2% secondo la vecchia indagine sulle forze lavoro (confrontabile con l'obiettivo del piano), 5,4% con la nuova indagine (non confrontabile). | | |
| 4. Almeno parzialmente. | | |
| 5. Oltre agli altri strumenti tradizionali della politica economica (monetari e finanziari, fiscali ecc.). | | |
| Fonte: ministero del Bilancio e della Programmazione economica (1971); Valli (1982), p. 121. | | |

2.5: Una nuova modalità di programmazione: il Progetto 80

Nel 1969 viene predisposto e presentato dall'allora Ministro del Bilancio e P.E. Pieraccini il c.d. "Progetto 80" che rappresenta un importante punto di svolta della politica di programmazione; da un lato, raccoglie l'eredità delle esperienze di tutti gli anni sessanta, dall'altro individua gli orientamenti per il nuovo decennio²⁷.

Il Progetto è strutturato in tre parti. La prima è costituita da un programma generale di sviluppo quinquennale da utilizzare come schema di riferimento. Tale programma contiene gli obiettivi generali tradotti in traguardi quantitativi, oltre che ipotesi sul comportamento delle diverse variabili esogene su cui il Governo non ha alcun controllo. Gli obiettivi non differiscono da quelli del Programma Economico Nazionale per il quinquennio 1966-1970: piena occupazione, eliminazione dei divari regionali, miglioramento del contesto sociale, ambientale e culturale dell'economia. Lo schema programmatico deve servire a coordinare le azioni dell'amministrazione centrale, delle Regioni, ma anche delle imprese e dei sindacati.

La seconda parte del Progetto è rappresentata dalle azioni programmatiche suddivise in due gruppi principali. Il primo contiene quelle finalizzate a modernizzare le infrastrutture su cui si basa la vita economica e sociale di un paese moderno; esse richiedono riforme istituzionali e un più ampio contributo della spesa pubblica a uno sviluppo economico equilibrato. Il secondo contiene le azioni rivolte a determinare una radicale trasformazione e modernizzazione del sistema produttivo, attraverso una razionalizzazione delle attività produttive tradizionali, soprattutto dell'agricoltura, ma anche sviluppando nuove attività e localizzando nuovi impianti.

La terza parte è formata da piani annuali che debbono dare flessibilità al Progetto, consentendo un continuo adeguamento delle ipotesi iniziali ai cambiamenti intervenuti e una costante verifica della coerenza tra evoluzione nel breve periodo, politiche economiche e obiettivi di medio periodo.

²⁷ Il Ministero del Bilancio e della P.E. nell'elaborazione del Progetto si avvale degli studi e della previsioni elaborate dall'Istituto studi per la programmazione economica (ISPE), così come per quanto riguarda i documenti elaborati negli anni settanta (cfr. cap. 3).

In generale, la novità del Progetto è costituita dall'insistenza su un contenuto operativo ben specificato, attraverso l'introduzione delle "azioni programmatiche", le quali comportano un certo margine di manovrabilità e di flessibilità. Di particolare interesse è la maggiore attenzione ai problemi dell'assetto urbano, nonché alcuni riferimenti ai problemi dell'ecologia e della qualità della vita. Il Progetto (p. 23) definisce l'economia Italiana come un'"economia policentrica" in cui convivono diversi soggetti o "centri di decisione autonomi". Tra di essi si distingue lo Stato che, attraverso la programmazione, deve assumere *"il ruolo di guida e di orientamento dello sviluppo."* riconducendo *"a un'unità di concezione le sue innumerevoli decisioni."* **La strategia del Progetto consiste nell'** *"individuare i traguardi quantitativi che traducono gli obiettivi generali del Piano [...] individuare le azioni programmatiche che dovranno essere poste in atto dal sistema centrale di programmazione per realizzare gli obiettivi, sia direttamente, sia influenzando il comportamento degli altri soggetti [...] formulare in un quadro di riferimento generale d'insieme i risultati delle azioni programmatiche e del comportamento degli altri soggetti in modo che ne sia verificata la coerenza...indicare le azioni correttive, che saranno poste in atto per reagire ai continui mutamenti che interverranno in tale quadro per effetto sia di un comportamento degli altri sistemi divergenti da quello previsto e desiderato; sia del continuo e inevitabile insorgere di circostanze non prevedibili in anticipo."*

Il Progetto pertanto non si presenta come *"una semplice previsione"*, ma *"una guida ad una azione che deve svolgersi in maniera continua e coerente, prendendo costantemente atto dei mutamenti per poterli fronteggiare. [...]* Ogni anno in occasione della *Relazione Previsionale e Programmatica, il Governo formulerà un nuovo quadro di riferimento nel quale si terrà conto delle modificazioni intervenute e delle contromisure adottate. Lo scopo di quest'ultime non è di realizzare il quadro di riferimento formulato inizialmente, ma gli obiettivi che in essi sono inseriti. Solo se le modificazioni del quadro saranno tali da pregiudicare gli obiettivi, nella loro parte irrinunciabile, sarà necessario procedere a una vera e propria revisione del Piano. Questo metodo consente di dare continuità e concretezza alla programmazione, spostando l'accento principale dell'impegno politico dal quadro quantitativo e macroeconomico alle concrete azioni programmatiche da perseguire nel tempo."* (p. 26)

Le politiche di lungo periodo stabilite dal Progetto dovranno, inoltre, essere accompagnate da una programmazione di breve periodo, in modo da *“garantire la continuità dello sviluppo, attenuando per quanto possibile le fluttuazioni.”* Mentre la programmazione a breve è indirizzata al controllo della stabilità monetaria e all'equilibrio della bilancia dei pagamenti, gli obiettivi a lungo riguardano gli investimenti e l'aumento del reddito.

Il Progetto 80, pur prendendo atto delle difficoltà di attuazione, conclude che non è possibile *“sottovalutare le profonde modificazioni che il Piano e le istituzioni di un piano stesse hanno introdotto nel nostro Paese. Si è anzitutto fornito un nuovo e importante stimolo e preciso orientamento alle indagini statistiche e di ricerca, si è fornita al Governo, ai sindacati, alle imprese, una prospettiva che costituisce il riferimento delle loro politiche di lungo periodo. Si sono introdotti nella guida della politica economica criteri di valutazione e di condotta meno empirici e più razionali e sistematici. E' stato adottato e sperimentato con crescente successo [...] un nuovo metodo di azione coordinata dei pubblici poteri [...]”* *“con altrettanto realismo finora la programmazione non ha avuto la forza di modificare sostanzialmente il processo dello sviluppo e le tendenze squilibranti che ne scaturiscono.”* (p. 18)

L'esperienza della programmazione economica negli anni sessanta si chiude, quindi, con il tentativo di superarne i limiti, rinviando al successivo decennio il compito di identificarne nuove e più efficaci modalità (cfr. cap. 3).

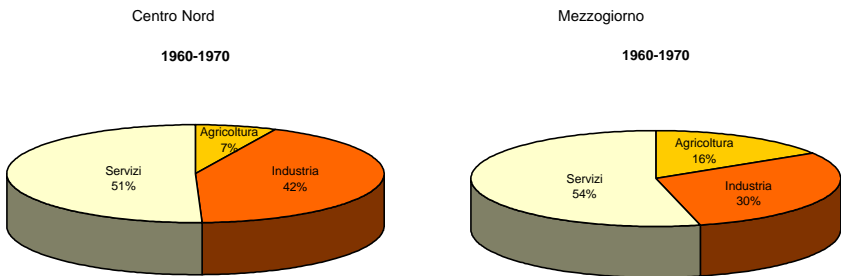
Infatti, l'analisi storica della programmazione di quegli anni evidenzia l'insuccesso del metodo programmatico. Le ragioni principali sono di ordine, sia politico, che tecnico-istituzionale. Per quanto riguarda le prime, emerge, nonostante le dichiarazioni d'intenti, uno *“scetticismo”* di fondo, nei confronti della programmazione, da parte dei governi che si sono succeduti nel corso del decennio. Riguardo alle seconde, vanno evidenziate la carenza degli strumenti tecnici di base, che emerge, ad esempio, dalla debolezza analitica e previsionale di molti dei documenti predisposti, e l'inadeguatezza delle istituzioni preposte alla programmazione²⁸.

²⁸ Per un'analisi approfondita dell'insuccesso della esperienza di programmazione in Italia cfr. Valli V., *Politica Economica. Teoria e politica dello sviluppo. Il caso italiano*, NIS, 1997, e inoltre l'Appendice F.

2.6: La programmazione economica per il Mezzogiorno

Il Mezzogiorno negli anni sessanta, pur mantenendo una struttura produttiva caratterizzata da un peso dell'agricoltura più che doppio di quello del Centro Nord e una quota dell'industria di oltre 10 punti inferiore all'analoga del Centro Nord, segue il vorticoso processo di sviluppo del resto del Paese. Permangono gli squilibri territoriali in termini di reddito e occupazione²⁹.

Figura 2.7 – Valore aggiunto per grande ripartizione: anni '50 (composizione percentuale sui valori medi per grandi settori)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Svimez.

Il PIL nel decennio aumenta a un tasso superiore al 5 per cento appena al di sotto di quello del Centro Nord. Gli investimenti continuano ad aumentare a ritmi molto sostenuti (superiori al 10 per cento all'anno) fino al 1963. Il ciclo di accumulazione del capitale si interrompe nel biennio successivo e riprende nell'ultima parte del decennio. Il tasso di incremento medio annuo del periodo (6,7 per cento) resta, comunque, superiore a quello del resto del Paese. I consumi delle famiglie e della Pubblica amministrazione, pur mantenendo un ritmo elevato in tutto il decennio, sono lievemente inferiori a quelli del Centro Nord.

²⁹ Per un'analisi unitaria delle tendenze economiche dei territori dal 1952 al 2002, cfr. Appendice H.

Tavola 2.2 – Le componenti del PIL per ripartizione geografica (variazioni percentuali medie annue)

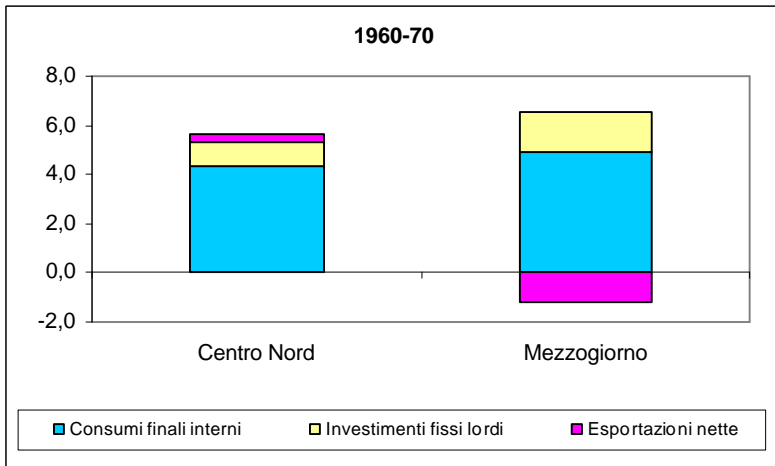
| | 1961-70 | |
|----------------------------|-------------|-------------|
| | Centro Nord | Mezzogiorno |
| (prezzi 1970) | | |
| PIL | 5,8 | 5,4 |
| importazioni nette* | -10,4 | 8,2 |
| TOTALE | 5,6 | 5,8 |
| Consumi finali interni | 6,0 | 5,6 |
| Consumi delle famiglie | 6,4 | 6,2 |
| Consumi collettivi | 4,2 | 3,5 |
| Investimenti lordi interni | 4,4 | 6,5 |
| Investimenti fissi lordi | 4,4 | 6,7 |
| Variazione delle scorte | 4,0 | 4,0 |

* Cfr. nota n. 31, cap. 1.7.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Svimez.

Lo sviluppo è, dunque, ampiamente determinato dalla domanda delle famiglie e dagli investimenti. Il processo moltiplicativo alimentato dalla spesa in opere pubbliche e l'aumento dei consumi delle famiglie al Sud contribuiscono anche a favorire l'industrializzazione del Nord, posto che la maggiore domanda di prodotti industriali dell'area meridionale, in presenza di un "vincolo dell'offerta" in tale area, è rifluita nel settentrione, senza provocare, quindi, una riduzione del divario territoriale. L'aumento delle importazioni nette mette, così, in evidenza un crescente grado di dipendenza dell'economia meridionale, espresso dalla loro incidenza sul PIL, che passa dal 12,9 per cento del 1961 al 19,3 per cento nel 1970.

Figura 2.8 – Contributi alla crescita del PIL
(valori percentuali medi annui)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Svimez.

Allo stesso tempo, l'impulso dato agli investimenti porta, l'incidenza media sul PIL degli investimenti fissi lordi nel Mezzogiorno al picco storico di 27,9 per cento nel 1970.

Tale dinamismo si riflette solo in parte nel mercato del lavoro. Il deflusso dell'agricoltura prosegue in misura significativa e la quota di lavoro del settore sul totale degli occupati dell'area scende dal 43,5 del 1960 al 30,5 per cento del 1970.

Al tempo stesso l'impiego delle risorse umane locali, nei settori extraregionali è insufficiente rispetto all'offerta di lavoro, dando luogo a un aumento dei flussi migratori dal Sud (cfr. par. 2.2).

All'inizio degli anni sessanta, il Ministro Ugo La Malfa, nella Nota del 1962, rileva che, anche in presenza di un'accelerazione dello sviluppo, permangono in Italia squilibri economici, sociali e territoriali e punta a programmare interventi correttivi:

"[...] Chi ha la responsabilità della politica economica del Paese non può tuttavia ignorare che tale impetuoso sviluppo si è accompagnato al permanere di situazioni settoriali, regionali e sociali di arretratezza e di ritardo economico le quali, evidentemente, non riescono a trarre

sufficiente stimolo dalla generale espansione del sistema. Un esame, pertanto, del meccanismo che opera nella nostra economia, nonché delle linee di politica economica in atto, si rende indispensabile.” (Nota aggiuntiva La Malfa, p. 7)

In effetti il documento, attraverso tutte le informazioni disponibili: censuarie, di contabilità nazionale e delle forze di lavoro, fa una diagnosi puntuale dello sviluppo del decennio precedente e del permanere di divari economici territoriali e settoriali. La limitata efficacia delle libere scelte del mercato rispetto al problema degli squilibri economici, territoriali e sociali impone, secondo il Ministro del Bilancio, di agire nel quadro di una politica di programmazione:

“[...] il semplice proseguimento della politica finora attuata potrebbe condurre, anche se in un “tempo lungo”, alla risoluzione del problema degli squilibri esistenti, e ciò scontando sia un più intenso trasferimento di popolazione nei luoghi in cui si verifica con maggiore rapidità e concentrazione lo sviluppo governato dalle leggi del mercato, sia un futuro spontaneo allargamento verso altre zone degli impieghi di capitali che ancora oggi tendono a localizzarsi nelle zone altamente sviluppate nel nostro sistema economico. [...] Abbiamo assistito a trasferimenti senz'altro imponenti di popolazione e di forze di lavoro dalle regioni meno sviluppate del nostro Paese alle regioni altamente sviluppate, ma questi trasferimenti, che da soli non potevano determinare profonde modificazioni delle strutture produttive, si sono andati risolvendo sempre più in un fattore di depauperamento di un ambiente economico, sociale ed umano incapace di trovare un nuovo equilibrio sulla base di condizioni più moderne di produzione e di produttività. Da questo punto di vista si può affermare, rasentando il paradosso, che, a fronte di alcuni miglioramenti in parti pur estese delle regioni meno sviluppate, è ormai possibile riscontrare in tali regioni il diffondersi di situazioni di abbandono e di regresso senza speranza, e un generale deterioramento dell'assetto territoriale. Situazioni del genere verrebbero ad estendersi se l'esodo dovesse assumere proporzioni ancora più rilevanti.” (Nota La Malfa 1962, pp. 9 e 10)

Di qui l'esigenza di cogliere l'opportunità della fase economica positiva per favorire il processo di sviluppo del Mezzogiorno e una distribuzione delle attività produttive che tenga conto del potenziale di lavoro presente nelle regioni del Sud.

La politica economica diviene così attenta all'esigenza di un'accentuazione degli aspetti e delle specificità regionali della politica di intervento nel Mezzogiorno, pur da inquadrare in una visione globale di contesto:

"[...] tuttavia la politica di intervento dovrà darsi carico anche dell'incoraggiamento delle iniziative potenziali nelle altre aree depresse del Mezzogiorno e delle zone centro-orientali al fine di giungere ad una trasformazione in senso moderno di tutto l'ambiente socio-economico, trasformazione che solo in parte può essere affidata agli effetti diffusivi dei grandi centri di industrializzazione. Una tale politica, per essere economicamente valida, comporta un sistematico accertamento delle potenzialità di sviluppo delle singole regioni; la programmazione regionale, d'altra parte, estesa a tutto il Paese, consentirà di meglio riguardare i problemi del consolidamento e dello sviluppo delle regioni considerate. Appare, in altri termini, necessario individuare ed attuare su scala regionale indirizzi e interventi che risultano aderenti alle varietà delle soluzioni locali e che siano d'altra parte conformi agli obiettivi della programmazione nazionale. Ma per potere stabilire tale conformità, si richiede che l'azione di programmazione su scala regionale, pur essendo differenziata, abbia carattere globale e non settoriale." (Nota aggiuntiva La Malfa, p. 41)

Il "Rapporto del Vice Presidente della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica" Prof. Saraceno, del 1963, conferma che:

"[...] l'ulteriore processo di sviluppo del Mezzogiorno potrebbe far affidamento sui seguenti nuovi elementi:

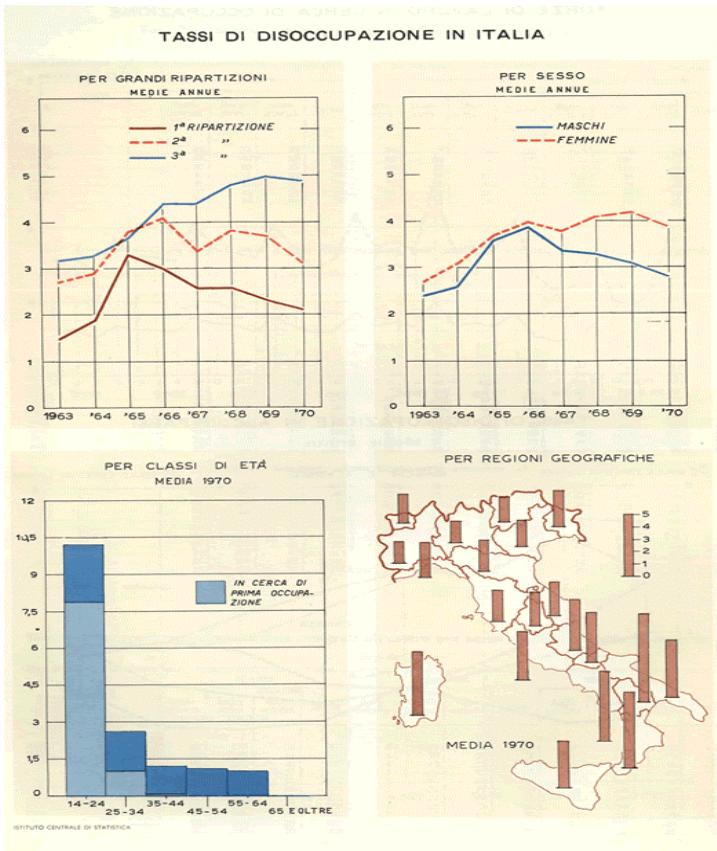
- a) una ripartizione della spesa pubblica più favorevole al Mezzogiorno che in passato;*
- b) una maggiore efficienza dell'azione pubblica locale;*
- c) una più intensa azione pubblica nel campo dell'assunzione di partecipazioni di minoranza. Nell'esame comparativo, che verrà svolto in seguito, delle situazioni di sottosviluppo esistenti nel nostro Paese si avrà motivo di proporre tre altre linee di azione di grande interesse per il Mezzogiorno, e precisamente:
- la localizzazione al Sud della totalità, e non solo del 60 per cento attuale, delle nuove iniziative che saranno assunte dalle aziende a partecipazione statale;*

- una più oculata concessione degli incentivi allo sviluppo, incentivi che sono oggi disposti in ogni parte d'Italia in una misura che annulla buona parte dei benefici che gli stessi incentivi intendono garantire al Mezzogiorno;
- una azione intesa a far preferire il Mezzogiorno nella ubicazione delle unità di grandi dimensioni.”

I nuovi indirizzi, in particolare quelli inerenti alla riserva di localizzare al Sud il 60 per cento delle nuove iniziative a partecipazione statale aprono un periodo di relativamente intensa industrializzazione, in cui il Mezzogiorno riesce a conseguire un elevato saggio di crescita del prodotto industriale. Al tempo stesso l'intensificazione del fenomeno migratorio e il conseguente contenimento della dinamica della popolazione meridionale rispetto a quella del Centro Nord, determinano un lieve recupero del divario di prodotto per abitante. Così, mentre nel 1960 il rapporto tra prodotto pro-capite del Mezzogiorno e quello del Centro-Nord si collocava intorno al 55,7 per cento nel 1970 raggiunge il 57,5 per cento.

Nonostante ciò, nel corso del decennio il tasso di disoccupazione dell'area presenta andamenti divergenti rispetto a quello del Nord e del Centro. Il processo di diminuzione dei tassi di attività e di disoccupazione verificatosi negli anni cinquanta si interrompe nel 1964 e, dopo il picco del '66, mentre nel Centro Nord il tasso di disoccupazione torna a diminuire, nel Sud mantiene una tendenza crescente. Nelle regioni meridionali raggiunge nel 1969 e 1970 livelli elevati (intorno al 5 per cento) e assume le caratteristiche strutturali, comuni d'altra parte al resto del Paese, di concentrazione tra i giovani e le donne (cfr. fig. 2.9).

Figura 2.9 – Tassi di disoccupazione in Italia³⁰



Fonte: ISTAT Annuario di Statistiche del Lavoro

Su tali fenomeni negli anni '70 si svilupperà un ampio dibattito fra economisti del lavoro volto all'interpretazione delle tendenze del mercato del lavoro italiano tra gli anni '50 e '60, in particolare sulle

³⁰ *Annuario di statistiche del lavoro*, Istituto Centrale di Statistica, volume XII, edizione 1971.

cause della caduta dei tassi di attività tra il 1959 e il 1963 nella fase di più elevata crescita congiunturale³¹.

Prosegue nel decennio l'attività della Cassa del Mezzogiorno, interessata negli anni 60 da interventi normativi che ne prolungano la durata e estendono il campo di azione. Infatti, poiché la parte più cospicua dell'intervento straordinario è destinata alla realizzazione di infrastrutture generali - per loro natura a redditività differita e largamente distribuite su tutto il territorio nazionale - gli effetti in termini di reddito nel breve termine risultano molto limitati. Cresce, quindi, la consapevolezza che per il decollo dell'economia meridionale sarebbe necessario rendere la politica economica nel suo complesso più conforme alla finalità meridionalistica perché con lo spostamento dell'obiettivo dalla preindustrializzazione alla industrializzazione si è venuta a determinare l'esigenza di un rafforzamento di quei caratteri dell'azione della Cassa voluti da coloro che l'hanno ideata: l'organicità degli interventi di diretta competenza, la loro aggiuntività, il loro maggiore coordinamento con l'attività delle altre amministrazioni e degli Enti locali, la loro concentrazione sui territori. (cfr. Appendice Normativa).

Saraceno, in coerenza con il suo impegno, a quell'epoca ventennale, per lo sviluppo del Mezzogiorno, con il Rapporto conclusivo dei lavori della Commissione pone le basi per i piani della seconda metà degli anni sessanta presentati: da Giolitti, il Programma quinquennale 1965-69, e da Pieraccini, quelli 1966-70 e 1971-75, che inseriscono il riequilibrio economico territoriale nell'approccio globale alla programmazione.

Alla fine del decennio il Progetto 80, proprio nella prospettiva del compimento storico del ciclo dell'intervento straordinario, delinea l'evoluzione naturale della Cassa nel contesto del Programma generale (cfr. focus).

³¹ Cfr. La Malfa G., Vinci S., *Il saggio di partecipazione delle forze di lavoro in Italia*, L'industria, 1970; De Meo G., *Evoluzione storica e recenti tendenze delle forze lavoro in Italia*, Giornale degli economisti, luglio-agosto 1969; ISTAT, *Evoluzione e prospettive delle forze di lavoro in Italia*, Roma, 1970; Salvati M., *Sviluppo economico, domanda di lavoro e struttura dell'occupazione*, Mulino, 1976; Jannaccone Pazzi R., *L'evoluzione delle forze di lavoro italiane nel periodo '59-'68*, 1971; ISTAT, *L'occupazione in Italia negli anni 1951-1965*, Bollettino mensile di statistica, 1966.

IL RAPPORTO SARACENO, IL PROGETTO 80 E IL MEZZOGIORNO

Nei documenti di programmazione degli anni sessanta l'obiettivo di riequilibrio strutturale dell'economia italiana e di crescita del Mezzogiorno divenne la ragione stessa della programmazione nazionale e fu naturalmente collegato allo sviluppo nazionale e a una equilibrata crescita dell'occupazione.

Nel Rapporto Saraceno così venivano delineati gli obiettivi, pp. 9 e 10:

“Secondo le indicazioni contenute nella Nota aggiuntiva l'azione da programmare deve perseguire tre ordini di finalità:

- a) assicurare all'economia italiana un alto saggio di sviluppo globale;*
- b) eliminare gli squilibri oggi esistenti nel nostro sistema produttivo;*
- c) provvedere in modo adeguato a quelle esigenze, oggi largamente insoddisfatte, il cui appagamento deve essere direttamente garantito dall'azione pubblica”.*

“Quanto al secondo obiettivo generale – eliminazione degli squilibri esistenti nel nostro sistema produttivo – i problemi che oggi si presentano, si possono definire nel modo seguente:

- a) le forze di lavoro di determinate zone, in gran parte comprese nel Mezzogiorno, devono in proporzioni eccessive ricercare all'infuori dell'area in cui risiedono le possibilità di un utilizzo pienamente produttivo;*
- b) il reddito delle forze di lavoro e, in generale, le condizioni del lavoro agricolo presentano, rispetto al complesso degli altri settori, uno scarto eccessivo.”*

Il Rapporto affrontò, inoltre, problemi strutturali determinanti per lo sviluppo italiano in materia di: istruzione, formazione professionale, formazione della gioventù ricerca scientifica, cultura, spettacolo e sport.

“[...] le fondamentali attività culturali, scientifiche e formative che si svolgono nel Paese non dispongono delle strutture organizzative e non ricevono l'ammontare di risorse che sarebbero necessarie per consentire ad essi uno sviluppo adeguato al livello di reddito raggiunto nel Paese: I problemi di questo ordine appaiono tanto più gravi ove si consideri l'imponente sviluppo che hanno recentemente avuto alcuni tipi di consumi privati: considerazione questa che giustifica l'opinione secondo la quale l'ordine di priorità che si è venuto a stabilire nell'impiego delle risorse disponibili nel nostro Paese non può essere giudicato conforme alle reali esigenze della nostra società.” e “[...] lo sviluppo dei servizi fondamentali di pubblica utilità: energia, trasporti, comunicazioni [...] l'efficienza del sistema: più precisamente al fatto che talune parti del sistema non sono indotte a conseguire i massimi livelli di produttività che sarebbero consentiti dal progresso tecnico e dalle formule organizzative più avanzate. Questi problemi concernono l'ordinamento della Pubblica amministrazione, la razionalizzazione del settore distributivo e alcuni settori produttivi (edilizia, costruzioni navali, turismo), nonché la regolamentazione delle posizioni di controllo privato del mercato, e le innovazioni da introdursi nell'ordinamento delle società per azioni.” nonché “tre campi dell'azione pubblica che interessano

la generalità dei cittadini: sono essi lo sviluppo equilibrato della edilizia per abitazione, la sicurezza sociale – nelle sue due grandi branche dell'assistenza e della previdenza – e l'assetto urbanistico.”

Il complesso dei programmi e le proposte di ciascun programma di settore, nel disegno di Saraceno rappresentavano *“elementi indispensabili per dar vita ad un efficiente meccanismo produttivo e per ottenere un razionale impiego delle risorse, tali elementi vanno poi composti in un quadro organico che realizzi anche il tipo di convivenza umana a cui – attraverso appunto l'azione urbanistica – si intende metta capo il processo di sviluppo promosso dal programma.”*

Alla fine del decennio il Progetto 80 dedicò una sezione specifica al Mezzogiorno (cfr. cap. 5 *“Le direttive per l'ammodernamento e il riequilibrio territoriale della struttura produttiva”*).

Particolare importanza fra le azioni del Piano per il decennio successivo venne data a quelle orientate a *saldare la frattura* che divideva il Mezzogiorno dal resto d'Italia.

“Alla riduzione degli svantaggi deve corrispondere una politica di interventi più attiva ed efficace nel promuovere nel Mezzogiorno un meccanismo di sviluppo autonomo, strettamente integrato nell'ambito dello sviluppo economico nazionale. Si delineano brevemente di seguito gli aspetti salienti di questa azione, che trova nella politica di industrializzazione il suo perno, anche se non certamente la sua unica forma di manifestazione. [...] Nella nuova concezione di assetto territoriale cui il presente Rapporto si ispira non trova posto la contrapposizione, per molti aspetti artificiosa, tra un indirizzo intensivo e concentrato e un indirizzo estensivo e diffuso dello sviluppo industriale. L'organizzazione del territorio secondo sistemi urbani integrati, i quali nel Sud corrispondono, in una prima approssimazione, alle “aree di sviluppo globale” già definite nel primo Programma Economico Nazionale, consentirà di assicurare a ciascun sistema, grazie a una rete di comunicazioni e trasporto moderna e rapida e ad una razionale ripartizione del territorio tra i diversi impieghi – residenziali, industriali, di tempo libero, ecc. – di disporre in ogni punto di facilità di accesso a tutti gli altri punti. Non si tratta dunque, né di creare dei “poli”, secondo un concetto di zona industriale intensiva che lo sviluppo tecnologico ed economico moderno ha reso ormai obsoleto; né di abbandonare lo sviluppo industriale ad una proliferazione spontanea e disordinata, ma di organizzarlo territorialmente, lungo direttrici che i piani metropolitani di ogni sistema segneranno, in modo da rendere massimi i vantaggi della “vicinanza” – da intendersi non necessariamente come contiguità nello spazio – e minimi i danni della congestione.

I principali strumenti della politica di industrializzazione del Mezzogiorno sono rappresentati dal sistema degli incentivi, dalla creazione di infrastrutture, dagli interventi delle imprese pubbliche.

IL SISTEMA DEGLI INCENTIVI. – [...] Una accentuata ed articolata promozione dello sviluppo industriale del Mezzogiorno richiede un sistema di incentivi più manovrabile, e insieme più atto a favorire la gestione delle imprese. Un sistema manovrabile non può naturalmente prescindere dalla fissazione di livelli massimi e minimi nella concessione dei previsti incentivi per evitare i rischi di un eccessivo arbitrio amministrativo. La concessione degli incentivi dovrebbe tenere particolarmente conto, nei singoli casi:

- a) dell'apporto specifico che ogni iniziativa dà agli indirizzi di sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno (settori industriali nuovi, alto grado di efficienza e di tecnologia, assorbimento e qualificazione del lavoro meridionale);*
- b) della capacità di ogni iniziativa di esplicare una funzione determinante nella formazione di complessi di industrie legate fra loro da interdipendenze tecnico-produttive e di mercato.*

LE INFRASTRUTTURE. – In questo campo, oltre al migliore coordinamento che sarà necessario assicurare tra l'intervento ordinario e quello straordinario, si rende sempre più evidente la necessità di concentrare l'impegno nelle infrastrutture direttamente legate allo sviluppo.

Ciò sarà possibile attraverso una politica di programmazione delle iniziative industriali che deve trovare nella strategia dei "blocchi di investimento" e nel metodo della contrattazione programmatica le condizioni essenziali della sua realizzazione.

LE IMPRESE PUBBLICHE. – Il processo di sviluppo industriale realizzato in passato, nel Mezzogiorno, è fortemente dipeso dall'intervento delle imprese a partecipazione statale (il 47 per cento degli investimenti localizzati nelle regioni meridionali nel periodo 1957-66 è dovuto a tali imprese). In assenza di un intervento pubblico diretto, di carattere imprenditoriale, le prospettive industriali del Mezzogiorno sarebbero oggi molto incerte. Tale intervento è stato in gran parte concentrato nella creazione di grandi impianti in settori industriali di base (siderurgia e petrolchimica). La recente iniziativa concernente un grande complesso automobilistico nell'area campana costituisce un nuovo ed importante impegno nel campo della industria manifatturiera.

E' certo che anche per il futuro le imprese pubbliche dovranno continuare ad assicurare il loro prevalente impegno nell'area del Mezzogiorno e a tal fine dovrà essere costantemente verificata, in occasione della approvazione dei loro programmi da parte del CIPE, l'entità e la natura degli investimenti.

LA CONTRATTAZIONE PROGRAMMATICA. – Lo Stato dispone di tutti i mezzi necessari per stimolare un adeguato afflusso di investimenti da parte delle imprese private, solo che si adottino misure di coordinamento dei loro programmi e di collegamento tra questi, le politiche di incentivazione ed i programmi infrastrutturali dello Stato. Di qui l'esigenza di dare più concreta e sistematica attuazione al procedimento che ha preso l'avvio sotto la sigla di "contrattazione programmatica" e che consiste essenzialmente nel tentativo di programmare le nuove iniziative in un quadro più coerente e meno dispersivo. I programmi di promozione dello sviluppo industriale del Mezzogiorno dovranno rappresentare l'obiettivo principale del nuovo procedimento di "contrattazione programmatica" tra lo Stato e le imprese private. La possibilità di individuare, attraverso contatti diretti con le imprese più grandi, e attraverso una azione capillare di promozione e di informazione con le imprese minori, progetti di iniziative industriali che presentino connessioni tra loro, in modo da costruire insieme condizioni di convenienza che non sarebbero soddisfatte per ciascuna iniziativa singola, rappresenta la ragione e la giustificazione di questo metodo. Una volta definite le iniziative o i gruppi di iniziative "programmabili", la politica di incentivazione, grazie ai margini di elasticità ad essa accordati, e i programmi infrastrutturali dovrebbero essere manovrati in modo da consentirne la più sollecita realizzazione. [...]

ASSISTENZA FINANZIARIA E TECNICA E FORMAZIONE DEI QUADRI. – L'azione diretta a sollecitare investimenti industriali da parte di imprese pubbliche e private, nel Mezzogiorno, nell'ambito di programmi organici, dovrà essere affiancata da una serie di iniziative nel campo dell'assistenza finanziaria, dell'assistenza tecnica e della formazione dei quadri. [...]

LE ISTITUZIONI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO. – [...] L'orientamento generale, [...] che consiste nel piegare le attuali strutture alle esigenze di interventi differenziati secondo le varie situazioni che vanno via via emergendo, suggerisce di affidare la programmazione industriale e urbanistica nei nuovi sistemi urbani (aree di sviluppo globale) nel Mezzogiorno ad organismi altamente specializzati, e provvisti di sufficiente autonomia e responsabilità. E' anche evidente che i problemi riguardanti la difesa del suolo, l'agricoltura, la grande viabilità, le opere portuali, le altre infrastrutture di carattere generale dovranno, via via che le dimensioni dell'intervento aumentano, essere ricondotti nella competenza di organismi specifici. La creazione delle Regioni presenta inoltre, di per se stessa, l'esigenza e l'occasione per un riordinamento delle attribuzioni e delle competenze dell'intervento nei territori del Mezzogiorno. Gli aspetti principali di tale riordinamento riguardano la specializzazione della "Cassa" nell'attrezzatura dei nuovi sistemi urbani, la progressiva riorganizzazione delle altre grandi attività infrastrutturali nell'ambito

dell'Amministrazione centrale, nella misura in cui essa sia modernizzata, e delle nuove Amministrazioni regionali; l'amministrazione degli incentivi da parte di istituzioni finanziarie direttamente collegate alla programmazione nazionale e regionale, secondo il livello e la natura degli interventi.

Per quanto riguarda in particolare il primo punto, la Cassa potrà gradualmente trasformarsi in una delle Agenzie specializzate di cui si prevede la creazione nel presente Rapporto. Essa opererà nel campo della progettazione e dell'esecuzione delle opere: sia direttamente, sia attraverso società pubbliche e private, sulle basi di "piani di sviluppo" dei nuovi sistemi urbani, approvati in sede nazionale.

Deve essere comunque chiaro che nessuna innovazione può essere comunque introdotta senza che si siano determinate le condizioni necessarie perché le nuove istituzioni operino con efficacia. Ciò richiede il sollecito studio e la sollecita predisposizione dei nuovi schemi organizzativi, sul piano nazionale e regionale."

Bibliografia del Capitolo

- AA.VV., *Donato Menichella. Testimonianze e Studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Laterza, Bari, 1986
- AA.VV., *Enjeux et Rouages de l'Europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006
- AA.VV., *Nord-Sud. Nuovi Termini del Problema meridionale*, Edizioni Comunità, Milano, 1970
- AA.VV., *Quindici anni di Sviluppo economico in Italia 1946-1960, Grafici dei principali Andamenti di Bilancio economico, finanziario e monetario e dei più significativi Sviluppi produttivi*, Roma, 1962
- AA.VV., *Studi in Onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano, 1975
- AA.VV., *Un venticinquennio di Politica per il Mezzogiorno*, Roma, 1979
- Acocella N., *Politica economica e Strategie aziendali*, Carocci, 2001
- Acquaviva S., *Il Benessere, unica Rivoluzione italiana*, in Bocca G., *Storia della Repubblica italiana*, Rizzoli, Milano, 1981
- Amato G., *Economia politica e Istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1976
- Amendola G., *Classe operaia e Programmazione democratica*, Editori Riuniti, Roma, 1966
- Annesi M., *L'Intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1976-1980*, Svimez, Roma, 1977
- Annesi M. (a cura di), *Il T.U. delle Leggi sugli Interventi nel Mezzogiorno*, Svimez, Roma, 1980
- Annesi M., Piazza D. (a cura di), *Gli Interventi nelle Aree depresse del Territorio nazionale*, Il Mulino, Bologna, 1996
- Antonello P., Da Empoli D., Siesto V., *Finanza pubblica e Contabilità trimestrale (1954-1975)*, Cedam, 1979
- Bachelet V., *Legge e Attività amministrativa nella Programmazione economica*, Giuffrè, Milano, 1975
- Baglioni G., *La Cometa dell'Autunno caldo*, Il Mulino, Bologna, 2000
- Baratta P., *La Questione meridionale e la Questione industriale in Italia secondo Pasquale Saraceno*, Svimez, Roma, 2004
- Barbagallo F., *Mezzogiorno e Questione meridionale (1860-1980)*, Guida editori, Napoli, 1980
- Barca F., *Storia del Capitalismo italiano*, Donzelli, Roma, 1997

-
- Barca L., Giolitti A., Scotti V., Sylos Labini P., *L'Economia italiana dopo l'Autunno caldo, Atti della Tavola rotonda svoltasi a Roma il 2 marzo 1970, in Quaderni del Salvemini 9/11, L'Economia italiana in un Triennio difficile*, Roma, 1970
- Beveridge W. H., *Relazione sull'Impiego integrale del Lavoro in una Società libera*, Einaudi, Torino, 1948
- Biblioteca della Rivista "Economia e Storia", *I Piani di Sviluppo in Italia dal 1945 al 1960*, Giuffrè, Milano, 1960
- Bocca G., *Storia della Repubblica italiana*, Rizzoli, 1981
- Cafiero S., *Questione meridionale e Unità nazionale*, NIS, Roma, 1996
- Cafiero S., *Storia dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaíta, 2000
- Cafiero S., *Tradizione e Attualità del Meridionalismo*, Il Mulino, Bologna, 1989
- Carli G., *Intervista sul Capitalismo italiano - a cura di Scalfari E.*, Laterza, 1977
- Casavola F.P., Cossiga F., Savona P., *La "Nota Aggiuntiva" di Ugo La Malfa quarant'Anni dopo*, Fondazione Ugo La Malfa, 2002 - <http://www.fondazionelamalfa.org>
- Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa e lo Sviluppo del Mezzogiorno*, Laterza, Bari, 1962
- Castronovo V., *Storia dell'Economia mondiale*, Rizzoli, Milano, 1982
- Chiarelli R., *Gli Organi della Pianificazione economica*, Giuffrè, Milano, 1973
- Chiaromonte G., Galasso G., *L'Italia dimezzata: Dibattito sulla Questione meridionale*, Laterza, Roma, 1980
- Cicerchia C., *Accumulazione capitalistica, Questione agraria e Movimento operaio: Scritti del 1960-1973*, Ed. Sindacale Italiana, Roma, 1975
- Colajanni N., *La Condizione meridionale: Scritti e Discorsi*, Bibliopolis, Napoli, 1994
- Colavitti G. et al., *Programmazione nazionale e regionale. Atti del Convegno organizzato dal Centro regionale di Programmazione, Assessorato alla rinascita della Regione autonoma della Sardegna, Alghero 27-29 maggio 1965, con Prefazione di Giulio Pastori*, Boringhieri, Torino, 1967
- Cotula F., Gelsomino C.O., Gigliobianco A. (a cura di), *Donato Menichella. Stabilità e Sviluppo dell'Economia italiana (1946-1960)*, Laterza, Bari, 1997
- Crocioni G., Fantuzzi G., *Regioni e Programmazione: L'Esperienza italiana, 1970-75*, Angeli, Milano, 1976
- D'Antone L., *"Straordinarietà" e Stato ordinario*, in Barca F., *Il Capitalismo italiano dal Dopoguerra ad oggi*, Donzelli, Roma, 1997
- Daneo C., *La Politica economica della Ricostruzione 1945-1948*, Einaudi, Torino, 1975
-

- D'Antonio M., *Il Mezzogiorno degli Anni Ottanta: dallo Sviluppo imitativo allo Sviluppo autocentrato*, Angeli, Milano, 1985
- D'Antonio M., *Il Mezzogiorno nella Struttura dell'Economia italiana*, Angeli, Milano, 1990
- D'Antonio M., *Politiche di Sostegno del Reddito e dell'Occupazione nel Mezzogiorno*, Vita e pensiero, Milano, 1979
- D'Antonio M., *Sviluppo e Crisi del Capitalismo italiano 1951-1972*, Edizioni de Donato, Bari, 1975
- D'Antonio M. (a cura di), *Il Mezzogiorno: Sviluppo o Stagnazione*, Il Mulino, Bologna, 1992
- De Benedictis M., *L'applicazione dei Modelli economici all'Analisi dell'Azienda in Italia. Situazione attuale e Prospettive*, Feltrinelli, Milano, 1962
- De Cecco M., *Saggi di Politica monetaria*, Giuffrè, Milano, 1968
- De Meo G., *Evoluzione storica e Tendenze delle Forze Lavoro in Italia*, Giornale degli Economisti, 1969
- De Meo G., *Sintesi statistica di un ventennio di Vita economica italiana (1952-1971)*, Istituto centrale di Statistica, 1973
- Di Fenizio F., *La Programmazione economica 1946-1962*, UTET, 1965
- Di Nardi G., *Il Controllo sociale dell'Economia*, Giuffrè, Milano, 1972
- Di Nolfo E., *Storia delle Relazioni internazionali 1919-99*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- Faustini G., *L'Obiettivo Occupazione nell'Esperienza italiana*, Loescher, 1984
- Fiorelli F., *Programmazione regionale in Italia: Metodi ed Esperienze*, Giuffrè, Milano, 1979
- Flora A. (a cura di), *Mezzogiorno e Politiche di Sviluppo: Regole, Valori, Capitale sociale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2002
- Forte F., *Manuale di Politica economica (vol. I-II-III-IV)*, Piccola Biblioteca Einaudi, 1975
- Forzoni A., Siclar D., *Mezzogiorno: che fare?*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1994
- Fuà G., Sylos Labini P., *Idee per la Programmazione economica*, Laterza, Bari, 1963
- Galimberti F., Paolazzi L., *Il Volo del Calabrone*, Le Monnier, Firenze, 1998
- Galli G., Nannei A., *Il Capitalismo assistenziale: Ascesa e Declino del Sistema economico italiano 1960-1975*, SugarCo, Milano, 1976
- Giardina A., Sabbatucci G., Vidotto V., *Manuale di Storia. L'Età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2003

- Gigliobianco A., Salvati M., *Il Maggio francese e l'Autunno caldo italiano: la Risposta di due Borghesie*, Il Mulino, Bologna, 1980
- Ginsborg P., *Storia d'Italia dal Dopoguerra ad Oggi*, Einaudi, Torino, 1989
- Giugni G., *L'Autunno caldo sindacale*, Il Mulino, Bologna, 1979
- Giugni G., *Il Sindacato tra Contratti e Riforme 1969-1973*, De Donato, Bari, 1973
- Gramsci A., *La Questione meridionale*, Editori Riuniti, Roma, 1962
- Jannaccone-Pazzi R., *L'Evoluzione delle Forze di Lavoro italiane nel Periodo '59-'68*, 1971
- La Malfa G., Vinci S., *Il Saggio di Partecipazione delle Forze di Lavoro in Italia - L'Industria*, 1970
- La Malfa U., *La Caporetto economica, con introduzione di Giovanni Spadolini*, Rizzoli, Milano, 1974
- La Malfa U., *Polemica economica a Sinistra. Problemi dello Sviluppo dal 1962 ad oggi*, Edizioni della Voce, Roma, 1971
- Lewis A.W., *Development planning: the Essentials of Economic Policy*, Allen & Unwin, London, 1966
- Lewis A.W., *Principi di Programmazione economica*, Longanesi, Milano, 1970
- Livi Bacci M., *La Popolazione nella Storia d'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 1998
- Loufty A., *La Technique elevee a la supreme Puissance: la Planification de l'Economie, preface de Boson M.*, Droz, Geneve, 1964
- Lunghini G., *Scelte politiche e Teorie economiche in Italia 1945-1978*, Piccola Biblioteca Einaudi, 1981
- Marrana V., *Problemi e Tecniche di Programmazione economica*, Cappeli, Rocca di San Casciano, 1962
- Marzano C., *Il Bilancio dello Stato e la Programmazione economica, con presentazione del Prof. Francesco Parrillo*, Giuffrè, Milano, 1963
- Medici G., *Lezioni di Politica economica*, Calderini, 1972
- Mennes L. B., Tinbergen J., Waardenburg G. J., *Lo Spazio nei Piani economici*, Angeli, Milano, 1972
- Mira G., *Organismi e Aggruppamenti economici e professionali e Bene comune, in "Diritti dell'Uomo ed Educazione al Bene comune"*, Settimane sociali dei Cattolici d'Italia, Catania, 1968
- Negri Zamagni V., Sanfilippo M., *Nuovo Meridionalismo e Intervento straordinario. La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, Il Mulino, Bologna, 1988
-

- Nitti F.S., *Il Mezzogiorno in una Democrazia industriale: Antologia degli Scritti meridionalistici*, Laterza, Roma, 1987
- Novacco D., *La Questione meridionale ieri e oggi*, ERI, Torino, 1976
- Olivi B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'Integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Onofri R., *Programmazione e Bilancio*, Giuffrè, Milano, 1970
- Padoa-Schioppa T., *Efficienza, Stabilità, Equità*, Il Mulino, Bologna, 1988
- Palmerio G., Valiani R., *La Regolamentazione strumento della Politica economica*, Le Monnier, Firenze, 1982
- Pasquini F., Pompili T., Secondini P. (a cura di), *Modelli d'Analisi e d'Intervento per un nuovo Regionalismo*, Associazione italiana di scienze regionali, Angeli, Milano, 1994
- Pastore G., *Analisi e Prospettive dello Sviluppo del Mezzogiorno. Discorso al Senato, 10 maggio 1961*, Tip. Failli, Roma, 1961
- Pastore G., *La Giustizia sociale e le Zone sottosviluppate. Convegno dell'UCID sulla Mater et Magistra, Milano 18 novembre 1961*, Roma, 1962
- Pastore G., *La Politica di Sviluppo nel Mezzogiorno: Risultati e Prospettive. Relazione al Convegno indetto dalla Democrazia Cristiana, Bari 18-19 ottobre 1960*, Labor, Roma, 1960
- Pastore G., *Nord e Sud in una nuova Politica di Sviluppo. Conferenza tenuta alla Camera di Commercio di Milano, 29 gennaio 1966*, Labor, Roma, 1966
- Pastore G., *Una moderna Politica per il Mezzogiorno. Discorso all'Istituto di Economia agraria dell'Università di Portici, 30 novembre 1964*, Labor, Roma, 1965
- Petraccone C., *Le due Italie: la Questione meridionale tra Realtà e Rappresentazione*, Laterza, Roma, 2005
- Pocar F., *Diritti dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2006
- Podbielski G., *Storia dell'Economia italiana 1945-1974*, Laterza, 1975
- Pollard S., (a cura di), *Storia economica del '900*, Il Mulino, Bologna, 2004
- Ruffolo G., *Primo Programma quinquennale: Lezioni di un'Esperienza*, Centro di studi e piani economici, Roma, 1971
- Ruffolo G., *Rapporto sulla Programmazione*, Laterza, Bari, 1973
- Sabbatucci G., Vidotto V. (a cura di), *Storia d'Italia, vol. VI. L'Italia contemporanea. Dal 1963 ad oggi*, Laterza, 1999
- Sacco Casamassima, A., *L'Intervento socio-culturale e lo Sviluppo del Mezzogiorno: ventotto anni di Attività "Cassa"*, Roma, 1978
-

- Salvati M., *Sviluppo economico, domanda di lavoro e struttura dell'occupazione*, Il Mulino, Bologna, 1976
- Salvati M., *Sviluppo economico, Domanda di Lavoro e Struttura dell'Occupazione*, Il Mulino, Bologna, 1976
- Santaniello R., *Il Mercato unico europeo*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Santarelli F., *Sulla Relazione tra Fissazione di Target di Sviluppo e Riduzione del Capital Coefficient in un'Economia programmata*, Giuffrè, Milano, 1964
- Saraceno P., *Il Meridionalismo dopo la Ricostruzione (1948-1957)*, a cura e con introduzione di Barucci P., Giuffrè, Milano, 1974
- Saraceno P., *Intervista sulla Ricostruzione 1943-1953*, a cura di Villari L., Laterza, 1977
- Saraceno P., *La Programmazione degli Anni Settanta*, Etas Kompass, Milano, 1970
- Saraceno P., *La Questione meridionale nella Ricostruzione post-bellica:1943-1950*, Giuffrè, Milano, 1980
- Saraceno P., *Sottosviluppo industriale e Questione meridionale. Studi degli anni 1952-1963*, Il Mulino, Bologna, 1990
- Saraceno P., *Studi sulla Questione meridionale (1965-75)*, Il Mulino, Bologna, 1992
- Sica V., *Bilancio dello Stato e Programmazione economica: Profili giuridici*, Liguori, Napoli, 1964
- Somogyi G., *La Bilancia alimentare dell'Italia*, prefazione di Medici G., Il Mulino, Bologna, 1966
- Sturzo L., *Regioni e Mezzogiorno*, Cinque lune, Roma, 1962
- Svimez, *Documenti sulla Riforma dell'Intervento straordinario*, Svimez, Roma, 1984
- Svimez, *Rapporto sul Mezzogiorno*, Svimez, Irace, Napoli,
- Svimez, *Studi Svimez - Anno XXXVIII, N.1, gennaio-marzo*, Svimez, Roma, 1985
- Sylos-Labini P., *Gruppo per lo Studio dei Problemi economici della Distribuzione, del Progresso tecnico e dello Sviluppo. Prezzi, Distribuzione e Investimenti in Italia dal 1951 al 1965: uno Schema interpretativo*, in "Moneta e Credito", Fascicolo 79, CNR, 1967
- Sylos-Labini P., *L' Evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni*, Banca d'Italia, Roma, 1985
- Sylos-Labini P., *Torniamo ai Classici: Produttività del Lavoro, Progresso tecnico e Sviluppo economico*, Laterza, Bari, 2005
- Tarquinio O., *Il Bilancio dello Stato e degli Enti locali e Programmazione finanziaria dell'Intervento pubblico*, Svimez, Roma, 1967
-

- Testi A., *Sviluppo e Pianificazione regionale: le Teorie e le Politiche: con una Antologia della Letteratura internazionale sull'Argomento*, Einaudi, Torino, 1970
- Tinbergen J., *The Element of Space in Development Planning*, Amsterdam, 1969
- Turone S., *Storia del Sindacato in Italia (1943-1969)*, Laterza, Roma-Bari, 1976
- Valli V., *Politica economica. Teoria e Politica dello Sviluppo. Il Caso italiano*, NIS, 1997
- Viesti G., *Abolire il Mezzogiorno*, GLF editori, Roma, 2003
- Villari L., *Il Capitalismo italiano del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1975
- Villari R. et al., *Questione meridionale*, Sansoni, Firenze, 1983
- Waterston A., *La Programmazione dello Sviluppo: Lezioni dell'Esperienza*, Giuffrè, Milano, 1967

Capitolo 3

La riconversione industriale,
i primi squilibri dei conti pubblici e l'introduzione
della legge finanziaria negli anni '70

di
Fabrizio Marconi e, per gli aspetti territoriali, Letizia Ravoni

3.1: Il contesto economico internazionale: la crisi del sistema monetario e gli *shock* energetici

Negli anni settanta l'economia mondiale risulta caratterizzata da una forte instabilità. La fiducia in uno sviluppo forte e duraturo che aveva dominato i due decenni precedenti si incrina, si ridisegnano gli equilibri fra i paesi mentre si affacciano nell'ordine mondiale nuovi soggetti; le economie asiatiche da un lato, i paesi produttori di petrolio, dall'altro¹. Si pongono, così, le premesse per il tramonto del sistema bipolare dei rapporti internazionali ereditato dalla fine della seconda guerra mondiale: esso si verificherà agli inizi degli anni novanta con il crollo improvviso dell'Unione Sovietica.

Il tasso di crescita del PIL mondiale si riduce, viene abbandonato il sistema dei cambi fissi, si verificano ampie variazioni nelle ragioni di scambio e nella competitività dei beni e dei servizi prodotti dai vari paesi, il prezzo del petrolio diventa una variabile macroeconomica fondamentale. La mancanza di forme di coordinamento internazionale delle politiche economiche aggrava le conseguenze degli *shock* esterni.

Il *deficit* persistente della bilancia dei pagamenti statunitense, e la connessa creazione di liquidità internazionale (dollari), aveva determinato, durante gli anni sessanta, un aumento dell'ammontare delle passività esterne a breve termine degli Stati Uniti, compromettendo la possibilità di garantire la convertibilità in oro del dollaro (cfr. cap. 2).

All'inizio degli anni settanta, mentre l'impegno militare in Vietnam assorbe sempre maggiori risorse, i conti con l'estero americani continuano a presentare ampi *deficit*. Nel corso del 1971 la convinzione che il dollaro sia sopravvalutato provoca ingenti fuoriuscite di capitali dagli Stati Uniti. Le banche centrali estere cercano di sostenere il cambio del dollaro acquistandone ingenti quantità ma la crisi è inevitabile. Il 15 agosto il presidente americano Nixon annuncia la

¹ Per una analisi della storia dell'economia mondiale cfr. Pollard S., (a cura di), *Storia economica del '900*, Il Mulino, Bologna, 2004. Per un approfondimento sull'evoluzione del mercato del petrolio, cfr. Maugeri L., *L'era del petrolio*, Feltrinelli, Milano, 2006.

sospensione della convertibilità aurea del dollaro, determinando, di fatto, l'abbandono degli accordi di *Bretton Woods*² (cfr. cap. 1.1).

Dopo la dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro viene concluso, nel dicembre dello stesso anno, un accordo (c.d. *Smithsonian Agreement*) attraverso il quale, restando confermata l'inconvertibilità della valuta americana, sono modificate le parità auree delle varie valute. In particolare, la lira viene rivalutata rispetto al dollaro del 7,48 per cento, a fronte di una modifica marginale del prezzo in lire dell'oro. Nell'ambito degli stessi accordi, inoltre, si stabilisce che i cambi delle varie valute avrebbero potuto muoversi entro una fascia del $\pm 2,25$ per cento denominata "tunnel".

"Il mercato dei cambi ha cominciato a presentare una certa stabilità dalla metà del marzo scorso, contemporaneamente si è andato rallentando il deflusso di capitali dagli Stati Uniti. [omissis] Questi sviluppi sono da collegare alle misure di controllo sul mercato dei cambi introdotti da vari Paesi e in parte alle mutate condizioni dei mercati monetari: il divario dei saggi di interesse tra gli Stati Uniti e gli altri Paesi si è ridotto. Verso la fine di giugno la calma sul mercato dei cambi è stata interrotta dalla speculazione contro la sterlina; le autorità inglesi hanno deciso di lasciarla fluttuare dal 23 giugno. Questa crisi si è allargata anche alla lira italiana e ha determinato nuovi ingenti spostamenti di fondi a breve soprattutto verso la Germania, la Svizzera e il Giappone costringendo le autorità monetarie dei Paesi interessati ad adottare provvedimenti per la difesa del sistema di cambi concordato nel dicembre scorso." (RPP per l'anno 1973, p. 20)

In Europa, la necessità di tornare a fluttuazioni valutarie controllate, per determinare la cessazione della pratica delle svalutazioni competitive ed evitare il rischio che una eccessiva volatilità dei cambi comprometta gli scambi tra i diversi paesi, porta alla conclusione di un accordo di cambio denominato "serpente monetario" in base al quale, fermo restando quanto stabilito attraverso lo

² L'abbandono definitivo del regime di cambi fissi, stabilito a *Bretton Woods* nel 1944, fu preceduto da alcuni avvenimenti, quali la svalutazione della sterlina nel 1968, l'abbandono, da parte delle banche centrali, del c.d. "pool dell'oro" nel 1968, la svalutazione del franco francese nel 1969, la fluttuazione del marco tedesco e del fiorino olandese nel 1971, che segnarono la crisi imminente del sistema monetario internazionale.

Smithsonian agreement, le monete europee fluttuano congiuntamente nei confronti del dollaro (cfr. focus “*Dal “serpente monetario” allo SME*”).

Molto presto, tuttavia, l'ulteriore aumento del *deficit* della bilancia dei pagamenti statunitense rende evidente la necessità di una nuova svalutazione del dollaro. Questa aspettativa induce ondate speculative che costringono gli Stati Uniti a svalutare ulteriormente (del 10 per cento) la loro moneta.

Nonostante ciò, la speculazione nei confronti del dollaro continua e le autorità monetarie dei principali paesi industrializzati decidono, nel marzo del 1973, di lasciare fluttuare liberamente le loro monete rispetto al dollaro, sancendo la fine del tentativo di mantenere in vita un sistema di cambi fissi compiuto con l'accordo smithsoniano. Si apre, in questo modo, un periodo di forte fluttuazione dei cambi.

In questo contesto, il sopraggiungere della prima crisi petrolifera (cfr focus “*Le crisi petrolifere*”) provoca un forte *shock* esterno alle economie, deprime i margini di profitto ed il tasso di accumulazione, con immediati riflessi inflazionistici, e rende chiara l'impossibilità di tornare al *gold-exchange standard*.

LE CRISI PETROLIFERE

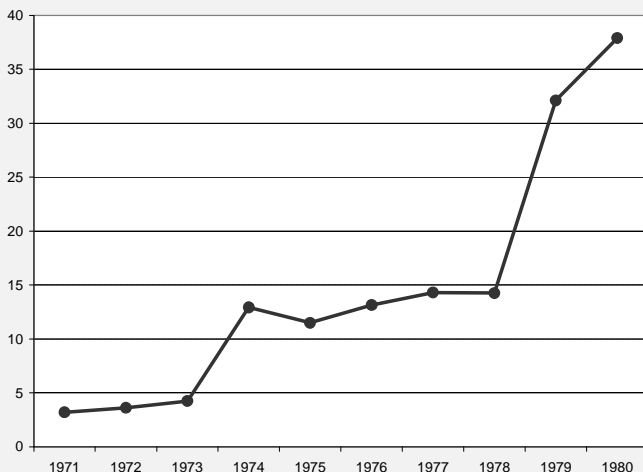
La crisi del 1973:

Il 6 ottobre del 1973, giorno della festa ebraica dello *Yom Kippur*, l'esercito egiziano attaccò le linee israeliane entrando nel Sinai. Lo scoppio della guerra arabo-israeliana innescò la prima grande crisi petrolifera.

I paesi produttori di petrolio, che alla fine degli anni '60, con la costituzione della *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC), avevano avviato tra loro un forte coordinamento delle decisioni di prezzo e di produzione, sottraendo la gestione delle riserve alle compagnie multinazionali, decisero in modo repentino ed unilaterale di aumentare il prezzo del greggio portandolo da 2-3 a circa 12 dollari al barile.

L'improvviso aumento scatenò anche la speculazione, tanto che sul “libero mercato” il prezzo salì ben al di sopra di quello fissato dall'OPEC. Sul mercato di Anversa, ad esempio, il greggio venne pagato oltre i 40 dollari al barile.

Prezzo del petrolio
(dollari al barile di *brent*)



Fonte: OCSE

L'aumento del prezzo del petrolio, che si aggiunse alla crescita, già in atto, dei prezzi delle materie prime, provocò un repentino peggioramento delle bilance commerciali dei paesi importatori di petrolio le cui reazioni non furono uniformi. Sfruttando i suoi tradizionali rapporti con i paesi arabi la Gran Bretagna, ad esempio, cercò, con parziale successo, di ottenere che i paesi produttori depositassero i maggiori proventi presso il proprio sistema bancario (c.d. petrodollari). In questo modo il disavanzo commerciale delle partite correnti, dovuto all'aumento del costo del petrolio, poté essere in parte compensato da maggiori importazioni di capitali e non si tradusse quindi in una diminuzione delle riserve valutarie. Nel breve periodo questo consentì di evitare una improvvisa caduta sia del reddito nazionale che dell'occupazione. Gli Stati Uniti cercarono di ridurre l'impatto negativo dell'aumento del prezzo del petrolio aumentando la loro produzione di greggio. Alcuni paesi industrializzati, tra i quali il Giappone, reagirono cercando di aumentare le esportazioni, sia verso i paesi produttori di petrolio, che verso paesi terzi. Infine, altri paesi posero in essere politiche di contenimento della domanda interna, al fine di ridurre le importazioni, scontando, tuttavia, una caduta del reddito nazionale, della produzione industriale e dell'occupazione. Nonostante la situazione particolarmente buona della bilancia dei pagamenti questa linea di politica economica venne seguita anche dalla Germania Federale.

La crisi del 1979:

Lo scoppio di un'altra guerra, questa volta tra Iran ed Iraq, fu alla base del secondo *shock* dei prezzi del petrolio.

La seconda crisi petrolifera ebbe inizio nel 1979 e manifestò pienamente i suoi effetti nel corso del 1980. I paesi produttori aumentarono il prezzo del greggio da 15 dollari al barile nel terzo trimestre del 1978 a 40 dollari al barile alla fine del 1979. In dollari l'aumento fu di quasi il 150 per cento, ma il contemporaneo apprezzamento del dollaro determinò un aumento ancora maggiore del prezzo espresso nelle varie valute nazionali (ad esempio l'aumento del prezzo in lire fu superiore al 230 per cento). Pur rilevantissimo questo rialzo fu, però, più contenuto di quello che si era verificato in occasione della prima crisi petrolifera. Allora il prezzo del barile era infatti salito del 260 per cento in dollari e del 300 per cento in lire.

La nuova crisi si verificò in un momento di diffuse tensioni inflazionistiche provocando un repentino aumento del tasso di inflazione all'interno dei paesi importatori di petrolio.

Questa volta per combattere l'inflazione sia gli Stati Uniti che la Gran Bretagna risposero con rigide politiche monetarie restrittive di stampo monetarista (cfr. cap. 4), costituendo così un punto di riferimento importante per le azioni di *policy* degli altri paesi industrializzati. In particolare, negli Stati Uniti la restrizione condotta dalla *Federal Reserve Bank*, alla cui guida viene chiamato, nel 1979, Paul Volcker, fu particolarmente rilevante e determinò un brusco rialzo della struttura dei rendimenti (nel 1981 il tasso sui *Treasury-bill* a tre mesi arrivò fino al 16 per cento) al quale seguì un afflusso di capitali verso gli Stati Uniti ed un apprezzamento del dollaro.

L'aumento del costo del petrolio aggrava gli squilibri esterni dei paesi industrializzati, dove le tecnologie produttive utilizzate negli anni precedenti, in una prospettiva di ridotto costo dell'energia, vanno ad incidere pesantemente sul *deficit* commerciale. Se gli Stati Uniti ed il Regno Unito riescono a contenere l'impatto negativo dell'aumento dei costi aumentando la loro produzione di greggio, nell'Europa continentale la svalutazione delle divise nazionali diviene presto inevitabile ed assume, anzi, il ruolo di vero e proprio strumento di politica economica, nel tentativo, spesso velleitario, di sostenere produzione ed occupazione ai danni delle controparti commerciali estere.

Si verificano sostanziali modificazioni delle ragioni di scambio e massicci spostamenti di potere d'acquisto dai paesi importatori di petrolio ai paesi esportatori, che imprimono una scossa violenta alle relazioni economiche e finanziarie internazionali, alle singole bilance dei pagamenti e alla distribuzione della liquidità internazionale.

In mancanza di un coordinamento sovranazionale delle politiche economiche, che probabilmente avrebbe contenuto le conseguenze negative dell'aumento del prezzo del greggio, i paesi importatori di petrolio reagiscono adottando politiche economiche restrittive per ridurre le importazioni e migliorare i propri conti con l'estero. Il risultato è una brusca diminuzione della domanda estera e una recessione generalizzata, sia pure con tempi ed intensità differenti, nelle singole economie.

“I problemi posti dall'attuale situazione economica internazionale sono di una complessità che non ha riscontro in questo dopoguerra. La straordinaria accelerazione dell'inflazione e l'ampiezza degli squilibri delle bilance dei pagamenti conseguenti alla crisi petrolifera hanno indotto la maggior parte dei governi a contenere il livello della domanda al di sotto dell'offerta potenziale interna, allo scopo di ristabilire l'equilibrio. I paesi meno colpiti dalla crisi petrolifera – Stati Uniti e Germania in particolare – hanno adottato politiche restrittive della domanda allo scopo di frenare l'ascesa dei prezzi. Per i paesi più esposti, come l'Italia, la necessità di affrontare da soli le attuali difficoltà rischia di compromettere ogni sforzo inteso a rendere compatibili gli obiettivi di riequilibrio e gli obiettivi di sviluppo e di occupazione. I più stretti margini di manovra che l'assenza, o anche solo il ritardo di una soluzione internazionale concordata comporta, costringerebbero infatti il nostro ed altri paesi ad affrontare in condizioni di emergenza, e perciò con costi economici e sociali assai pesanti, il processo di riadattamento della struttura economica alle nuove condizioni imposte dal mutamento delle ragioni di scambio. A causa della scarsa cooperazione internazionale ciascun paese sta dunque affrontando con decisioni autonome, e perciò di intensità maggiore e con un orizzonte temporale più ristretto di quanto sarebbe possibile con azioni concertate, il processo di riaggiustamento degli squilibri. Si accentua, perciò, attraverso un meccanismo cumulativo, il rischio di una recessione mondiale.” (RPP per l'anno 1975, p. 9)

La crisi si riflette anche sul modello del *welfare state*, in particolare nei paesi dell'Europa continentale. L'aumento dei costi rende necessario innalzare il livello della pressione fiscale creando una vasta critica al sistema dello Stato assistenziale e un ritorno alle posizioni liberiste e monetariste che si manifesteranno pienamente nel successivo decennio (cfr. cap. 4).

Molto presto, tuttavia, le economie dei principali paesi industrializzati tornano in una fase di espansione, a causa dell'effetto trainante esercitato dalla domanda americana (gli Stati Uniti sono il primo paese interessato dalla ripresa economica) e della generale adozione di politiche economiche espansive. Il maggiore contributo viene dalle politiche fiscali (nei vari paesi il rapporto tra *deficit* e PIL aumenta in modo consistente), mentre le politiche monetarie, anche se espansive, sono più caute per non provocare stimoli inflazionistici e contenere le aspettative di inflazione.

Nella seconda metà degli anni settanta il ritmo di crescita della economia mondiale resta comunque inferiore a quello del periodo precedente alla prima crisi petrolifera.

Nel 1979, inoltre, scoppia la seconda crisi petrolifera. Il ritmo di crescita dell'economia mondiale rallenta (nel 1980 il PIL dei paesi industrializzati aumenta dell'1,4 per cento contro il 3,7 per cento del 1979) sia per l'effetto diretto di riduzione della domanda aggregata che per l'adozione di politiche economiche restrittive, rese necessarie per contenere il processo inflazionistico ed il deterioramento delle bilance commerciali.

Rispetto alla prima crisi petrolifera, tuttavia, gli effetti recessivi sono più contenuti, in virtù di un meno intenso processo di decumulazione delle scorte oltre che di una maggiore tenuta degli investimenti delle imprese e dei consumi privati. Inoltre l'aumento dei prezzi risulta, generalmente, meno accentuato a causa di un andamento più contenuto dei salari che, nella maggior parte dei paesi industriali, limita gli effetti di *second round* dell'aumento del greggio.

Alla tendenza ad una generale moderazione salariale fanno eccezione quei paesi, come l'Italia ed il Regno Unito, che nel corso degli anni settanta erano stati caratterizzati da una dinamica salariale più elevata.

In Europa, nel 1979, il "serpente monetario" viene sostituito da un nuovo accordo di cambio denominato Sistema Monetario Europeo (SME). Lo SME cerca di porre rimedio al funzionamento asimmetrico del "serpente monetario", che aveva costretto gli Stati membri diversi dalla Germania federale ad intervenire sistematicamente sul mercato dei cambi, prevedendo una moneta "paniere" denominata ECU, in base alla quale individuare lo Stato tenuto ad intervenire nel caso in cui il tasso di cambio esca dalla banda di oscillazione consentita.

DAL "SERPENTE MONETARIO" ALLO SME

Il 24 aprile del 1972 i paesi membri della Comunità Economica Europea (Germania, Francia, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo) conclusero un accordo di cambio (c.d. Accordo di Basilea) in base al quale stabilirono un tasso di cambio bilaterale per ciascuna coppia di monete e si impegnarono a mantenere i tassi di cambio all'interno di bande di oscillazione del $\pm 1,125$ per cento rispetto ai tali parità.

Nello stesso tempo, tuttavia, ciascuna moneta europea era tenuta a rispettare i margini di oscillazione rispetto al dollaro stabiliti dallo *Smithsonian Agreement* ($\pm 2,25$ per cento). In questo modo il dollaro rappresentava ancora un punto di riferimento importante per le monete europee le quali, tuttavia, si apprezzavano o si deprezzavano congiuntamente rispetto ad esso.

L'accordo di cambio europeo prese il nome di "serpente monetario" o "serpente nel tunnel" perché, rappresentando in un grafico l'oscillazione congiunta dei tassi di cambio delle monete europee, la curva risultante sembrava formare un serpente che si muoveva all'interno della banda di oscillazione, detta "tunnel", stabilita con l'accordo smithsoniano.

Nei primi mesi del 1972, pur non essendo ancora membri della CEE, entrarono nel "serpente monetario" anche il Regno Unito, l'Irlanda, la Danimarca e la Norvegia. Regno Unito ed Irlanda uscirono dall'accordo nel giugno dello stesso anno.

Nel febbraio del 1973, in occasione della svalutazione della moneta statunitense, anche le autorità italiane, dopo avere cercato di attenuare le pressioni sulle riserve valutarie con l'introduzione di un doppio mercato dei cambi, per le transazioni correnti (con cambio oscillante entro margini prestabiliti) e per le transazioni finanziarie (con cambio flessibile), decisero di portare la lira fuori dal "serpente monetario" e lasciare la moneta nazionale libera di fluttuare non solo rispetto al dollaro, ma anche rispetto alle altre monete europee. Il deterioramento della bilancia dei pagamenti ed una serie di attacchi speculativi contro la moneta nazionale, infatti, resero impossibile, per le stesse autorità monetarie, sostenere il tasso di cambio della moneta nazionale a causa dell'assottigliamento delle riserve in valuta.

Quando, nel marzo del 1973, le autorità monetarie dei principali paesi industrializzati stabilirono di lasciare fluttuare liberamente le loro monete nei confronti del dollaro, i paesi ancora aderenti al primo "serpente monetario" decisero di modificare l'accordo eliminando gli impegni di intervento nei confronti del dollaro. A partire da tale data, quindi, il "tunnel" venne meno e restò solo il "serpente", cioè l'obbligo di fare fluttuare congiuntamente le monete europee con una differenza massima, tra la moneta più forte e quella più debole, del 2,25 per cento.

Per aiutare con prestiti a breve termine le banche centrali tenute ad intervenire sul mercato dei cambi a sostegno della propria moneta venne istituito, nel mese di aprile del 1973, il Fondo Europeo di Cooperazione Monetaria (FECOM).

Anche se il FECOM non ebbe mai una personalità giuridica la sua istituzione può considerarsi come il primo tentativo di creazione di un organo centrale bancario in Europa.

Nonostante i cambiamenti introdotti nel sistema di cambio la Francia uscì definitivamente dal serpente nel 1976 (dopo esservi uscita una prima volta nel 1974 ed essere rientrata nel 1975), la Svezia abbandonò l'accordo nel 1977, mentre la Norvegia ne uscì nel 1978. Dopo l'uscita della Norvegia restarono nel "serpente" solo il marco tedesco, il fiorino olandese, il franco belga e la corona danese.

Il problema del "serpente" consisteva nell'eccessiva forza del marco tedesco rispetto alle altre valute europee. Nell'ambito del "serpente monetario", infatti, la banca centrale tenuta ad intervenire quando uno dei tassi di cambio bilaterali raggiungeva uno dei margini di oscillazione consentiti era quella del paese la cui moneta si era svalutata. Ma essendo il marco la moneta forte del sistema, cioè la moneta che si apprezzava rispetto alle altre, e considerando il meccanismo di arbitraggio che rendeva il tasso di cambio indiretto (*cross-rate*) uguale al tasso di cambio diretto, le banche centrali tenute costantemente ad intervenire, e quindi a perdere riserve, erano quelle degli Stati diversi dalla Germania. E questo anche quando il deprezzamento non era dovuto alle politiche poste in essere dagli Stati costretti ad intervenire ma alle politiche monetarie restrittive adottate dalla banca centrale della moneta forte.

Nonostante il problema del funzionamento asimmetrico del "serpente" l'instabilità degli anni settanta rafforzò la convinzione che fosse necessario adottare, in Europa, un sistema di cambi fissi in grado di isolare le monete e le economie dagli andamenti del dollaro.

La Francia propose, allora, l'istituzione di un nuovo accordo di cambio europeo in luogo del "serpente monetario". Con una risoluzione del Consiglio Europeo del 5 dicembre 1978 i paesi membri della CEE, ad eccezione del Regno Unito, decisero di istituire il Sistema Monetario Europeo (SME). Con l'entrata in vigore del nuovo accordo di cambio, che avvenne il 13 marzo del 1979, ciò che restava del "serpente monetario" venne assorbito dallo SME.

Lo SME poggiava su due pilastri: gli accordi europei di cambio ed i meccanismi di cooperazione monetaria a breve e medio termine (gestiti dal FECOM). Era prevista, inoltre, una moneta "paniere" denominata ECU in base alla quale, qualora uno dei tassi di cambio bilaterali raggiungeva i margini di oscillazione consentiti, veniva individuata la moneta che si era maggiormente discostata dall'andamento medio delle monete del sistema, e quindi la banca centrale tenuta ad intervenire.

Anche gli accordi di cambio, così come il "serpente monetario", prevedevano una griglia delle parità bilaterali nella quale erano indicate le parità centrali relative a ciascuna delle coppie di monete partecipanti all'accordo.

Al momento della entrata in vigore dello SME la griglia delle parità bilaterali era la seguente:

| Monete | Lira italiana | Marco tedesco | Franco francese | Franco belga | Fiorino olandese | Corona danese | Sterlina irlandese |
|--------------------|---------------|---------------|-----------------|--------------|------------------|---------------|--------------------|
| Lira italiana | | 0,00218668 | 0,00505013 | 0,0343668 | 0,0023697 | 0,0061716 | 0,577135 |
| Marco tedesco | 457.314 | | 23.095 | 157.164 | 10.837 | 282.237 | 0,263932 |
| Franco francese | 198.015 | 0,432995 | | 680.512 | 0,469235 | 122.207 | 0,114281 |
| Franco belga | 290.979 | 0,0636277 | 0,146948 | | 0,0689531 | 0,179581 | 0,0167934 |
| Fiorino olandese | 421.995 | 0,922767 | 213.113 | 145.026 | | 260.439 | 0,243548 |
| Corona danese | 162.033 | 0,354313 | 0,818286 | 556.852 | 0,383967 | | 0,0935147 |
| Sterlina irlandese | 1.732,7 | 378.886 | 875.034 | 595.471 | 410.597 | 106.935 | |

In ciascuna casella è indicata la parità centrale bilaterale tra la moneta alla quale è associata la colonna e la moneta alla quale è associata la riga. Ad esempio, nella colonna della lira italiana sono indicate le parità centrali bilaterali della lira espresse in termini di quantità di lire necessarie per acquistare una unità di ciascuna delle altre valute (quotazione incerto per certo), nella riga associata alla lira italiana, invece, sono indicate le parità centrali della lira espresse in termini di quantità delle altre monete che è possibile ottenere con una lira italiana (quotazione certo per incerto).

Ogni tasso di cambio bilaterale poteva oscillare all'interno di una banda del $\pm 2,25$ per cento rispetto alla parità indicata nella griglia (tranne i tassi di cambio bilaterali della lira italiana e della sterlina irlandese, ai quali venne concesso di oscillare all'interno di bande più ampie del ± 6 per cento).

Quando un tasso di cambio bilaterale usciva dalla propria banda di oscillazione una delle banche centrali dei due paesi interessati era tenuta ad intervenire sul mercato dei cambi per riportare il tasso di cambio bilaterale all'interno della banda. La banca centrale sulla quale ricadeva l'onere dell'aggiustamento, tuttavia, non era necessariamente quella del paese la cui moneta si era svalutata (come accadeva nell'ambito del "serpente monetario europeo"), ma quella del paese della moneta il cui andamento si era maggiormente discostato dall'andamento medio delle monete del sistema, rappresentato dall'andamento di una moneta "paniere" denominata ECU.

A partire dalla griglia delle parità bilaterali, infatti, era possibile determinare la media ponderata delle parità centrali di ciascuna moneta con tutte le altre, utilizzando pesi corrispondenti al valore della quantità in cui ciascuna moneta era presente nel sistema. Tali medie rappresentavano le parità centrali di

ciascuna moneta con la moneta “paniere”. Al momento della entrata in vigore dello SME la parità centrale della Lira italiana con l'ECU era pari a 1148,11.

Allo stesso modo era possibile determinare i tassi di cambio multilaterali correnti tra ciascuna moneta e tutte le altre monete aderenti al sistema. Tali medie rappresentavano il tasso di cambio corrente di ciascuna moneta con l'ECU. Quando un tasso di cambio usciva dalla propria banda di oscillazione, l'onere di provvedere a fare rientrare il cambio all'interno della banda ricadeva sul paese della moneta il cui tasso di cambio corrente rispetto all'ECU si era maggiormente discostato dalla parità con la stessa moneta “paniere”.

Gli Stati aderenti all'accordo potevano usufruire di tre forme di sostegno: un sostegno a brevissimo termine (*very short-term financing facility*), un sostegno a breve termine (*short-term monetary support*) ed una assistenza finanziaria a medio termine (*medium-term financing assistance*). Il sostegno a brevissimo termine consisteva in una apertura di credito attraverso la quale ogni banca centrale metteva a disposizione la propria moneta alle altre banche centrali. Una volta raggiunti i margini della banda di oscillazione la banca centrale tenuta ad intervenire poteva usufruire di questa forma di sostegno automaticamente ed in ammontare illimitato. La durata del prestito era di 45 giorni ed il tasso di interesse praticato corrispondeva alla media ponderata dei tassi di sconto delle banche centrali europee. Il sostegno a breve termine consisteva in prestiti di importo limitato, garantiti dalle banche centrali partecipanti, erogati a favore di paesi che presentavano difficoltà temporanee della bilancia dei pagamenti. La durata dei prestiti era di tre mesi, rinnovabile due volte per lo stesso periodo. Infine l'assistenza finanziaria a medio termine consisteva in prestiti di durata dai due ai cinque anni, erogati a favore di paesi con difficoltà di medio periodo della bilancia dei pagamenti. L'erogazione di tali prestiti era condizionata all'adozione, da parte del paese prestatore, di misure monetarie e fiscali finalizzate al riequilibrio dei conti con l'estero stabilite dal Consiglio dell'UE.

Qualora l'intervento sul mercato dei cambi non avesse avuto successo, il paese sarebbe stato tenuto ad adottare le misure di politica economica ritenute idonee a fare cessare le pressioni sul tasso di cambio. Se anche queste misure si fossero rivelate insufficienti, sarebbe stato possibile procedere a variazioni (svalutazioni e rivalutazioni) delle parità centrali bilaterali.

Il meccanismo basato sull'ECU, attraverso il quale si cercava di porre rimedio al funzionamento asimmetrico del “serpente monetario”, non ha mai praticamente funzionato, e questo sia a causa del fatto che la previsione di intervento non era vincolante, sia a causa del fatto che i “pesi” delle singole monete nel calcolo del valore dell'ECU erano variabili. Infatti mentre le quantità in cui ciascuna moneta era presente nel sistema erano fisse, il valore unitario di ciascuna moneta, espresso in una moneta terza quali i DSP, variava. Una variazione del valore unitario di una moneta comportava una variazione del valore della quantità in cui ciascuna moneta era presente nel sistema, che rappresentava il peso della moneta nel calcolo dell'ECU. Una moneta che si apprezzava, quindi, aumentava

il suo peso nel calcolo dell'ECU influenzando maggiormente l'andamento della moneta "paniere". Gli scarti dell'andamento della moneta "forte" dall'andamento della moneta "paniere", quindi, erano sottovalutati.

Vedremo, inoltre, come nei primi anni di vita dello SME, in presenza di una insufficiente convergenza macroeconomia, i paesi aderenti faranno ampio ricorso alla facoltà di riallineamento delle parità centrali per eliminare *ex-post* le variazioni di competitività dovute ai differenziali di inflazione.

Per quanto riguarda il processo di integrazione europea, la prima crisi petrolifera distoglie l'attenzione degli Stati membri dal progetto. Un adeguato coordinamento delle politiche economiche avrebbe, viceversa, contenuto gli effetti negativi sulla crescita e l'occupazione, limitando la perdita di terreno nei confronti di Stati Uniti e Giappone che l'economia europea comincia a mostrare in quegli anni. All'interno della Comunità vengono, così, adottate misure protezionistiche che comportano una elevata frammentazione del mercato comune ed una significativa riduzione degli scambi intracomunitari. La segmentazione e la distorsione della concorrenza trova origine anche nella disomogeneità dei sistemi fiscali. A questo problema si cerca di porre rimedio, con riguardo alle imposte indirette, attraverso la decisione, adottata nel 1977, di generalizzare il sistema dell'IVA. Continuano a sussistere numerosi ostacoli anche alla libera circolazione di lavoratori, servizi e capitali e alla libertà di stabilimento delle imprese.

In linea generale, pertanto, gli anni settanta comportano una battuta d'arresto per il processo di integrazione.³ Le uniche eccezioni positive sono rappresentate dalla istituzione dello SME e dalle prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo, avvenute nel 1979⁴. Con l'elezione a suffragio universale, in particolare, quest'ultimo assume un ruolo più importante all'interno della complessa struttura istituzionale comunitaria.

³ Cfr. Olivi, B. *L'Europa difficile, Storia politica della integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna 2001; per una analisi del processo di integrazione, cfr. anche AA.VV., *Enjeux et rouages de l'Europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006. Inoltre, una sintesi del processo di integrazione svolta per decennio è presentata, in occasione del cinquantenario della firma dei Trattati di Roma, sul sito della Commissione Europea http://europa.eu/abc/history/index_it.htm.

⁴ Prima del 1979 erano i Governi degli Stati membri ad indicare direttamente i loro rappresentanti all'interno del Parlamento Europeo.

3.2: L'economia italiana: *shock* esterni, vincoli alla crescita e politica economica

Per l'Italia gli anni settanta si aprono con un sistema economico prossimo alla piena occupazione, un tasso di crescita del PIL molto elevato, pari al 5,7 per cento nel 1969 ed al 5,0 per cento nel 1970, in un contesto di pressioni inflazionistiche determinate sia dallo *shock* interno dell'aumento dei salari, sia da quello esterno dell'aumento dei prezzi internazionali delle materie prime.

L'intensificarsi delle pressioni salariali connesse all'"autunno caldo" (cfr. cap. 2) non trova più un bilanciamento nella dinamica della produttività che risente anche dell'esaurirsi degli effetti delle economie di scala, molto forti nei due precedenti decenni. Il tasso di aumento delle retribuzioni supera di molto l'aumento della produttività e questo comporta un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto che, nonostante la parallela riduzione dei margini di profitto delle imprese, spinge verso l'alto il livello dei prezzi (cfr. focus "*Produttività media del lavoro e salario monetario: riferimenti teorici*"). In particolare, tra il 1969 ed il 1973, nel settore manifatturiero, le retribuzioni *pro capite* salgono del 36 per cento a fronte di un aumento della produttività (rapporto tra prodotto a prezzi costanti e occupazione totale) pari al 23 per cento.

PRODUTTIVITÀ MEDIA DEL LAVORO E SALARIO MONETARIO: RIFERIMENTI TEORICI⁵

Tra i prezzi fissati dalle imprese ed i costi di produzione che esse sostengono esiste un chiaro legame in quanto le imprese offrono i loro prodotti ad un prezzo tale da coprire i costi di produzione e possibilmente ottenere un profitto unitario. Naturalmente i prezzi che le imprese vorrebbero fissare sono arbitrariamente elevati ma la concorrenza delle altre imprese che già operano nel mercato, ed eventualmente la concorrenza potenziale, pone dei limiti nella fissazione dei prezzi. Il costo del lavoro è la principale componente dei costi di produzione. Una buona approssimazione, pertanto, è supporre che le imprese fissino i prezzi in modo tale da coprire il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) ed ottenere un margine o *mark-up* sul costo del lavoro tale da coprire gli altri costi di produzione ed ottenere un profitto unitario.

⁵ Sintesi tratta da: Rodano G., *Lezioni di macroeconomia*, Carocci, 2000, Roma.

Indicando con W il salario nominale, con N il numero di lavoratori occupati all'interno del sistema economico, e con Y la quantità di bene nazionale prodotto nel periodo di tempo preso in considerazione abbiamo:

$$CLUP = \frac{WN}{Y} \quad (1)$$

Se indichiamo con p la percentuale di *mark-up* da applicare al CLUP (maggiore è la concorrenza, minore è il margine che l'impresa può applicare) e con P il livello generale dei prezzi (cioè il prezzo unitario del bene nazionale), abbiamo:

$$P = (1 + p) \frac{WN}{Y} \quad (2)$$

A questo punto, sapendo che il rapporto tra il numero di lavoratori impiegati N e la quantità di bene nazionale prodotto Y rappresenta l'inverso della produttività media del lavoro, ed indicando con q la produttività media del lavoro, la (2) può essere scritta come segue:

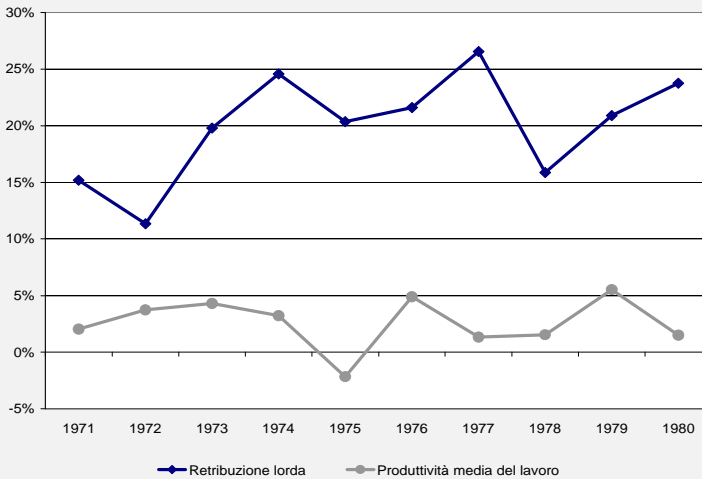
$$P = (1 + p) \frac{W}{q} \quad (3)$$

Supponendo, per semplicità di analisi, che i costi unitari diversi dai costi del lavoro rimangano costanti, la (3) evidenzia che, se le imprese mantengono lo stesso margine di profitto, un aumento percentualmente uguale del salario monetario W e della produttività media del lavoro q lascia invariato il livello dei prezzi.

Qualora, invece, i salari nominali crescano in misura percentualmente maggiore rispetto alla produttività media del lavoro, il livello dei prezzi aumenta in misura pari alla differenza tra le due variazioni, a meno che le imprese decidano di accontentarsi di margini di profitto inferiori.

Durante gli anni settanta, in Italia, il tasso di aumento dei salari monetari era stato costantemente più elevato (mediamente intorno al 20 per cento) rispetto al tasso di aumento della produttività media (intorno al 3-4 per cento, con una riduzione della produttività in occasione della grave recessione del 1975).

Retribuzione lorda e produttività del lavoro
(Variazioni percentuali annue)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Per tutti gli anni settanta, quindi, il CLUP aumentò a tassi elevati, maggiori rispetto a quelli dei paesi concorrenti. A tale proposito nella RPP per l'anno 1982 (p. 105) si legge: *"Nel periodo 1971-1980, il "primato italiano" dell'aumento del costo del lavoro per unità prodotta (CLUP) è ampiamente dimostrato, con un 16,4 per cento contro il 14,9 per la Gran Bretagna, l'11,2 per la Francia, il 9,5 per il Canada, il 9,4 per il Giappone, il 7,1 per gli Stati Uniti, il 5,3 per la Germania"*.

Da un confronto, anno per anno, tra tasso di variazione del CLUP e tasso di variazione dei prezzi settoriali è possibile ricavare che i margini di profitto delle imprese per l'intera economia si sono ridotti, nel decennio, dello 0,5 per cento annuo.

I costi unitari del lavoro, inoltre, crescono in misura maggiore rispetto al resto del mondo, dando luogo, in presenza, almeno fino al 1973, di una relativa stabilità del tasso di cambio bilaterale con il dollaro, ad una perdita di competitività. La situazione della bilancia dei pagamenti peggiora anche a causa della fuoriuscita di capitali dovuta ai maggiori rendimenti dei titoli esteri e ai timori che desta la conflittualità che caratterizza le relazioni industriali.

Il deterioramento dei conti con l'estero induce aspettative di svalutazione della lira (entrata nel "serpente monetario europeo", cfr. paragrafo precedente), provocando un aumento della speculazione nei confronti della valuta nazionale ed una conseguente emorragia di riserve. A partire dal febbraio del 1973, la lira esce dal "serpente monetario" e viene lasciata libera di fluttuare.

Il sopraggiungere, nel 1973, della prima crisi petrolifera, che avviene in una fase in cui i prezzi delle materie prime stanno già crescendo con decisione, aggrava in modo drammatico la bilancia commerciale ed il disavanzo complessivo della bilancia dei pagamenti (che passa da 257 miliardi di lire nel 1973 a 3.716 miliardi di lire nel 1974), provocando un ulteriore aumento del tasso di inflazione. Anche se la lira è libera di fluttuare, le autorità monetarie cercano comunque di contenerne il deprezzamento, che in presenza di rigidità salariali avrebbe avuto conseguenze inflazionistiche.

"La bilancia dei pagamenti italiana si è fortemente deteriorata nel corso del 1973 e del 1974: il saldo esterno corrente è passato da un avanzo di 900 miliardi di lire nel 1972 a un disavanzo di 1.600 miliardi nel 1973 e di circa 5.300 miliardi nelle stime per il 1974. A prezzi 1972, tuttavia, il saldo risulta in pareggio nel 1973 e largamente in attivo nel 1974. Ciò significa che il disavanzo corrente è interamente dovuto al peggioramento delle ragioni di scambio, non solo per la bilancia petrolifera ma anche per quella relativa agli altri prodotti. Alla base di tale fenomeno devono collocarsi il deprezzamento della lira e l'aumento dei prezzi delle materie prime e del petrolio (quest'ultimo incide nel deficit previsto per il 1974 per circa 3.500 miliardi di lire)." (RPP per l'anno 1975, pp. 15 e 16)

L'allentamento del vincolo esterno ed il controllo dell'inflazione diventano gli obiettivi prioritari della politica economica, da conseguire cercando di minimizzare gli effetti negativi che deriveranno alla attività produttiva ed alla occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno, dalle misure che dovranno necessariamente essere adottate.

Nella Relazione Previsionale e Programmatica per l'anno 1975 sono indicate tre direttive per la politica economica di breve periodo. La prima e la seconda di tali direttive riguardano, rispettivamente, l'allentamento del vincolo imposto dalla bilancia dei pagamenti ed il contenimento del tasso di inflazione e prevedono l'adozione di interventi diretti, piuttosto che di misure finalizzate a restringere la domanda

aggregata. La terza direttiva, invece, riguarda il sostegno alla produzione e alla occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno (cfr. par. 3.6 ed in particolare il focus “*Il CIPE e l'intervento nelle aree depresse*”). Accanto alle direttive di breve periodo sono indicate anche direttive per un programma di medio periodo finalizzato a modificare i fattori strutturali all'origine dello squilibrio. In particolare tali direttive prevedono una riorganizzazione dell'offerta ed una azione concomitante e complementare di orientamento dei consumi.

DIRETTIVE DI POLITICA ECONOMICA DI BREVE PERIODO (estratto da RPP per il 1975, pp. 21-25)

Dalla necessità di perseguire fermamente gli obiettivi vincolanti imposti dalla mutata situazione dell'economia internazionale e dalla valutazione delle conseguenze derivanti dall'azione intrapresa dal Governo per conseguirli, derivano alcuni orientamenti generali che dovranno ispirare la politica economica nel corso del prossimo anno. [...]

Ciò implica tre ordini di direttive:

- *uno sforzo per allentare, nella misura del possibile, il vincolo imposto dalla bilancia dei pagamenti, attraverso un incremento delle esportazioni e una riduzione delle importazioni che non discenda esclusivamente da una generale restrizione della domanda, ma sia effetto di interventi diretti su determinati consumi e impieghi produttivi;*
- *il contenimento ulteriore- anche qui con mezzi diretti che non passino per una maggiore restrizione indiscriminata della domanda globale – della pressione inflazionistica, dei suoi effetti sui costi e sui redditi più bassi;*
- *il sostegno ad attività di investimento meno incidenti sulle importazioni e più capaci di sostenere l'occupazione, entro i limiti di compatibilità complessiva consentiti dal vincolo dei conti con l'estero, ed entro lo spazio ulteriore eventualmente consentito dalle possibilità aperte dalle manovre sopra indicate.*

La prima di tali direttive comporta, per quanto riguarda le esportazioni:

- a) *che si salvaguardi una elevata competitività delle nostre produzioni, evitando lievitazioni di costi reali che possano comprometterla, mediante una appropriata linea di condotta nei confronti delle vertenze salariali;*
- b) *che si orienti selettivamente il credito in modo da favorire le imprese maggiormente impegnate verso l'esportazione;*
- c) *che si adottino misure di incoraggiamento per favorire il turismo dall'estero, importante voce attiva dei nostri conti con l'estero.*

Per quanto riguarda, invece, le importazioni:

- a) *che l'impegno assunto in sede internazionale di abolire il deposito cauzionale istituito sulle importazioni di taluni generi venga seriamente negoziato con una rettifica degli orientamenti restrittivi della domanda*

adottati dai paesi che sono fra i nostri maggiori importatori, come è stato dall'Italia costantemente richiesto nelle sedi internazionali;

- b) che si proceda a severe restrizioni nei consumi energetici, adottando limitazioni negli usi per l'energia elettrica, per gli usi di riscaldamento, nella circolazione automobilistica all'interno dei centri storici, in modo da pervenire ad un risparmio complessivo nella importazione di prodotti petroliferi dell'ordine del 10 per cento, che corrisponde a circa 500 miliardi di lire;*
- c) che si orienti energicamente la spesa per il turismo, facendo appello alla eccezionalità della situazione, in modo da convogliarla nella maggior misura possibile verso l'interno e da ridurre l'incidenza, oggi ragguardevole, del turismo passivo sui nostri conti con l'estero;*
- d) che si incoraggino le produzioni agricolo-alimentari interne già con misure di effetto immediato, quali l'ammissione del grano tenero nella produzione delle paste, un prezzo maggiormente incentivante per le barbabietole da zucchero, un basso costo dei mangimi per gli allevamenti.*

Imponente è la rilevanza, nel nostro sbilancio complessivo verso l'estero, dei deflussi di capitale. [...] La possibilità di ridurli ulteriormente – dopo le numerose misure adottate a questo scopo – è legata ora soprattutto al permanere di una situazione di minore liquidità all'interno, da una parte, e al successo delle misure di stabilizzazione, dall'altro. Tuttavia, interventi di maggior rigore nei controlli e severe sanzioni contro i trasgressori dovranno essere adottate per contribuire a limitare ulteriormente il fenomeno. Esse corrispondono in ogni caso ad elementari esigenze di giustizia.

La seconda direttiva, riguardante l'azione antinflazionistica, comporta, come vincolo preliminare, che il valore esterno della lira non subisca deprezzamenti, onde evitare che nuove pressioni inflazionistiche pervengano alla nostra economia attraverso le importazioni. Essa dovrà a sua volta articolarsi in tre distinti campi di azione:

- a) nel campo dei prezzi, la nuova e più elastica disciplina adottata alla scadenza delle leggi varate nella estate del 1973 appare più adatta ad operare in una situazione nella quale le possibilità di rigido blocco, per loro natura efficaci solo per breve durata, si erano largamente esaurite, dando sempre più luogo a situazioni di rarefazione e scomparsa di merci, per i generi di largo consumo, e a molteplici forme di elusione per i prodotti industriali sottoposti a controllo attraverso i listini. Onde rendere realmente efficace il controllo dei prezzi dei generi di largo consumo per la più ristretta fascia su cui si è ritenuto di doverla concentrare, appare essenziale che le sedi di responsabilità governativa e amministrativa ad esso preposta vengano riorganizzate e concentrate, dotate di possibilità unitarie di manovre, tali da comprendere sia mezzi atti ad assicurare il mantenimento dei prezzi al livello statuito, sia il flusso di offerta dei beni a quel prezzo. Ciò comporterà, altresì lo stanziamento di più cospicui mezzi per*

l'approvvigionamento su mercati esteri dei generi per i quali è necessario assicurare un prezzo calmierato (come pasta, olio, zucchero, carni) e che per le loro caratteristiche si prestino ad essere immessi al consumo attraverso canali i quali garantiscano il prezzo imposto, senza creare tensioni speculative sul mercato interno connesse all'intervento e nel corso della intermediazione. I maggiori oneri finanziari che potranno derivare da tale operazione dovranno essere affrontati con i criteri vincolanti di cui al successivo punto relativo all'azione nel campo della finanza pubblica;

- b) *l'evoluzione dei redditi da lavoro dovrà essere guidata in stretta funzione della sua influenza sull'andamento del processo inflazionistico, e degli effetti del processo inflazionistico sui livelli reali dei redditi medesimi. I redditi da lavoro non dovranno superare, nella loro dinamica nominale, la dinamica dei prezzi al consumo: il loro livello reale dovrà essere salvaguardato, ma al tempo stesso rimanere sostanzialmente inalterato. Ciò è indispensabile a causa della determinante rilevanza che tali redditi hanno sul decorso della inflazione stessa. L'autorità pubblica dovrà tenersi pronta a correggere con opportuni interventi le tendenze che dovessero esprimersi verso un debordamento da tale linea guida. Tali interventi potranno andare da una manovra compensativa sugli oneri per contributi sociali a carico dei lavoratori allo studio di forme di risparmio che consentano, fino a un certo limite, accantonamenti di quote di miglioramenti salariali eccedenti i limiti compatibili. Tali considerazioni valgono per l'insieme dei redditi da lavoro, inclusi quindi gli aumenti determinati dagli scatti di scala mobile;*
- c) *il disavanzo complessivo della pubblica amministrazione non dovrà superare il livello di guardia di un incremento contenuto entro il 16 per cento. Poiché il bilancio di competenza dello Stato per l'esercizio 1975 eccede tale livello sarà necessaria un'azione particolare sia nell'ambito della gestione di cassa, sia nel più generale quadro del bilancio consolidato di tutti i settori della P.A. Il contenimento delle spese correnti comporterà ulteriori tagli in spese non produttive e rinvii di spesa in settori non prioritari. All'azione affidata all'amministrazione tributaria per una più rigorosa lotta contro l'evasione fiscale spetta un compito essenziale per la realizzazione di tale direttiva, sia per la diretta incidenza quantitativa che essa dovrà avere, sia per la sua eccezionale rilevanza ai fini della credibilità generale dell'azione intrapresa dal Governo per il risanamento della situazione. Dovrà inoltre essere predisposto un nuovo pacchetto di misure fiscali e parafiscali di riserva, che dovrebbe essere pronto ad entrare in funzione ove si manifestino tendenze devianti rispetto agli obiettivi fissati, allo scopo di neutralizzarle. L'esigenza di tenere pronte misure ulteriori di prelievo vale anche per la eventualità che l'evolversi della situazione congiunturale richieda interventi di sostegno di fronte a effetti recessivi più gravi di quelli previsti.*

La flessione degli investimenti che deve prevedersi nel corso del 1975, per le ragioni che sono state sopra motivate, comporta l'esigenza di un'azione particolare volta a minimizzare gli effetti di questa tendenza in settori critici quali l'area meridionale e, più in generale, sull'andamento dell'occupazione. Particolari direttrici di investimento dovranno comunque essere salvaguardate. Il finanziamento e la esecuzione amministrativa dei progetti della Cassa del Mezzogiorno e i programmi già approvati dal CIPE dovranno essere accelerati e considerati di assoluta priorità. Sulle amministrazioni responsabili grava l'impegno, accentuato dalla criticità della situazione, di un rigoroso rispetto delle direttive e dei tempi previsti. Al sistema bancario dovranno essere impartite istruzioni volte ad assicurare priorità nelle operazioni di prefinanziamento che potranno essere richieste in relazione agli appalti di opere pubbliche previste nei programmi anzidetti. Il settore edilizio, per le sue particolari caratteristiche di minore incidenza sulle importazioni e di alto assorbimento di occupazione, deve essere considerato strategicamente essenziale in tale operazione difensiva. Pertanto i programmi relativi alla edilizia sovvenzionata ed agevolata, per i quali sono state di recente approvate misure urgenti, dovranno collocarsi in cima alle priorità precedentemente indicate. Sarà però necessario, soprattutto evitare che l'edilizia privata venga a trovarsi in condizioni di recessione a causa di difficoltà di finanziamento connesse al turbamento dei tradizionali canali finanziari in conseguenza di effetti determinati dal processo inflazionistico. Pare pertanto opportuno che si adottino immediatamente misure particolari atte a ristabilire una regolarità di flussi di finanziamento in questo settore, anche studiando forme di indicizzazione che consentano di risolvere soddisfacentemente questo problema. Al fine di minimizzare l'effetto che sull'andamento degli investimenti è determinato dalle difficoltà finanziarie derivanti dalla pressione esercitata dal Tesoro sulla Banca centrale per il finanziamento del suo disavanzo, sarà opportuno ampliare la ricerca di nuovi canali di mobilitazione diretta del risparmio a favore del Tesoro. Appare infine necessario che il sistema delle imprese pubbliche ritrovi elasticità per le proprie iniziative, attraverso un riordino delle proprie disponibilità che passi per un severo taglio nei settori improduttivi e il convogliamento delle proprie risorse verso settori validi in relazione alle mutate esigenze dell'economia. Si dovrà evitare che – pur nelle presenti difficoltà che riducono in questo campo le possibilità di trasferimenti pubblici – il settore dell'impresa pubblica possa risultare parzialmente paralizzato nell'immediato e nell'ulteriore futuro.

La gravità della situazione, tuttavia, non consente di attuare pienamente le direttive di breve periodo. Dopo una prima fase durante la quale vengono adottate misure di emergenza finalizzate a ridurre

direttamente i consumi di petrolio (c.d. provvedimenti amministrativi di “austerità”) ed attuati interventi diretti in materia di prezzi⁶, i responsabili della politica economica sono costretti ad adottare politiche fiscali restrittive, mirate essenzialmente a contenere la domanda aggregata, e per questa via, le importazioni.

La politica di bilancio opera essenzialmente dal lato delle entrate, che beneficiano della riforma del sistema tributario appena varata⁷. Vengono aumentate selettivamente le aliquote dell’IVA, dell’imposta sulla benzina e delle imposte di registro e di bollo, viene anticipato il pagamento degli acconti IRPEG, introdotta una *una-tantum* sugli autoveicoli, istituita una aliquota aggiuntiva per i contributi sociali. Di contro sono attuate misure finalizzate alla riduzione del carico fiscale nei confronti dei lavoratori a basso reddito.

In questo contesto anche la politica monetaria diviene restrittiva. La Banca d’Italia alza i tassi a breve, costringe le aziende di credito ad

⁶ Con D.L., successivamente convertiti, furono bloccati i prezzi di 21 categorie di beni di largo consumo e furono sottoposti a particolari autorizzazioni gli aumenti dei beni prodotti dalle imprese di grandi dimensioni. Allo scadere di tali provvedimenti, il 30 giugno del 1974, la materia venne riordinata. Ai prezzi “amministrati”, cioè determinati mediante provvedimenti del CIP (Comitato Interministeriale Prezzi) o dei CPP (Comitati Provinciali Prezzi), vennero affiancati prezzi in regime di “sorveglianza”. Per questi ultimi il CIP o i CPP verificavano *ex-post* i prezzi praticati dalle aziende proponendo, eventualmente, al CIPE il passaggio al regime di prezzo amministrato qualora l’evoluzione del prezzo o delle condizioni di mercato lo facesse ritenere opportuno.

⁷ Tra il 1972 ed il 1973, infatti, era stata attuata una profonda riforma del sistema tributario, al fine, più che di modificare la distribuzione del carico tributario, di razionalizzare il sistema. Nell’ambito delle imposte indirette, soprattutto per esigenze di armonizzazione a livello europeo, l’IGE (Imposta Generale sulle vendite) era stata sostituita dall’IVA (Imposta sul Valore Aggiunto). Per quanto riguarda le imposte dirette, invece, vennero introdotte l’IRPEF (Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche), l’IRPEG (Imposta sul Reddito delle Persone Giuridiche) e l’ILOR (Imposta Locale sul Reddito), in sostituzione di numerose imposte minori. L’IRPEF, l’IRPEG e l’ILOR sostituirono l’imposta sul reddito dominicale dei terreni, sul reddito agrario e sui redditi di ricchezza mobile, l’imposta speciale sul reddito dei fabbricati di lusso, l’imposta complementare progressiva sul reddito, sulle società, sulle obbligazioni, l’imposta di famiglia, di patente, sul valore locativo, sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni, i contributi di fognatura e di cura, le imposte camerali, oltre alle sovrimposte e alle addizionali a tali tributi. Innovazioni importanti riguardarono il sistema di accertamento e riscossione dei tributi. Nonostante alcune difficoltà di attuazione della riforma l’introduzione, laddove possibile, della riscossione mediante ritenuta alla fonte, accorciava i tempi della riscossione proprio alla vigilia di una *shock* esterno quale la primi crisi petrolifera che avrebbe determinato un brusco rialzo dei prezzi. Mantenere lunghi ritardi nel prelievo in un periodo di alta inflazione avrebbe comportato, infatti, una riduzione delle entrate tributarie in grado di aggravare ulteriormente la già critica situazione della finanza pubblica.

acquistare titoli a lungo termine fino al 6 per cento dei loro depositi, introduce un deposito obbligatorio a fronte delle importazioni, limita la possibilità delle aziende di credito di prendere a prestito dall'estero e pone vincoli stringenti all'espansione dei crediti accordati dalle banche.

Per rendere più efficace la politica monetaria a partire dal 1974, in conseguenza degli accordi conclusi tra Italia e FMI per la concessione di un credito *stand-by*⁸, le autorità monetarie adottano uno schema di gestione della politica monetaria a due stadi, nel quale l'obiettivo intermedio è rappresentato dal credito totale interno⁹.

OBIETTIVI FINALI, OBIETTIVI INTERMEDI E STRUMENTI DELLA POLITICA MONETARIA NEGLI ANNI SETTANTA: RIFERIMENTI TEORICI

Gli obiettivi finali della politica monetaria sono relativi a variabili macroeconomiche generali dalle quali si assume dipendere il benessere della collettività (stabilità del tasso di inflazione, crescita del prodotto/reddito nazionale, equilibrio esterno, equilibrio interno, ecc.). Tali obiettivi possono essere comuni a quelli delle altre politiche economiche.

Le strategie di politica monetaria, invece, consistono negli schemi adottati dalle autorità di politica monetaria per perseguire gli obiettivi finali. In genere gli schemi possono essere a due stadi ovvero ad uno stadio.

Negli schemi a due stadi le autorità perseguono l'obiettivo finale in via indiretta, proponendosi di conseguire in via immediata uno o più obiettivi intermedi. Gli obiettivi intermedi sono relativi a variabili del mercato monetario (tassi di interesse, aggregati monetari, aggregati creditizi) più facilmente controllabili dalle autorità di politica monetaria attraverso l'uso degli strumenti a propria disposizione. Per consentire il perseguimento degli obiettivi finali le variabili sulle quali sono definiti gli obiettivi intermedi devono essere controllabili da parte delle autorità di politica monetaria attraverso l'uso degli strumenti e devono presentare una relazione stabile con l'obiettivo finale o uno degli obiettivi finali della politica monetaria.

Negli schemi ad uno stadio, invece, gli strumenti a disposizione delle autorità di politica monetaria vengono utilizzati direttamente per conseguire gli obiettivi

⁸ I crediti *stand-by* rappresentano la principale tipologia di prestiti concessi dal FMI. Si tratta di prestiti erogati sulla base di una linea di credito messa a disposizione di un determinato paese per un certo periodo di tempo, alla quale lo stesso paese può accedere in caso di *deficit* di breve durata della bilancia dei pagamenti. Il rimborso deve avvenire entro 5 anni.

⁹ Il credito totale interno (CTI) è rappresentato dalla somma dei finanziamenti al settore non statale (in particolare i prestiti bancari) e del fabbisogno del settore statale, al netto dei finanziamenti del Tesoro agli istituti di credito". Fonte: F. Cotula (a cura di), *La politica monetaria in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1989.

finali. In questo caso le variabili sulle quali, nello schema a due stadi, vengono definiti gli obiettivi intermedi, possono essere utilizzate quali indicatori della politica monetaria. Con tale termine ci si può riferire sia a variabili che forniscono informazioni importanti per decidere il tipo e l'ammontare delle operazioni di politica monetaria (ad esempio, indicatori congiunturali o altre variabili rilevabili sui mercati monetari e creditizi), sia a variabili il cui andamento misura l'orientamento della stessa politica monetaria (ad esempio, gli indici delle condizioni monetarie, che consistono in medie ponderate della variazione, rispetto ad un periodo base, dei tassi di interesse a breve e del tasso di cambio).

Indipendentemente dallo schema utilizzato (a due stadi ovvero ad uno stadio) la gestione ordinaria della politica monetaria si avvale della fissazione di obiettivi operativi, relativi a variabili immediatamente controllabili dalla banca centrale, che costituiscono il riferimento di breve e brevissimo periodo degli interventi di politica monetaria. Anche le variabili in base alle quali vengono stabiliti gli obiettivi operativi possono essere tassi di interesse (ad esempio tassi di intervento, come il tasso utilizzato per i pronti contro termine, o tassi del mercato interbancario, quali, oggi nella UEM, l'EONIA) ovvero aggregati (ad esempio, lo *stock* di riserve totali detenute dal sistema bancario oppure di determinate componenti delle stesse riserve).

Infine gli strumenti a disposizione delle autorità di politica monetaria consistono nelle modalità attraverso le quali le autorità di politica monetaria sono in grado di agire per perseguire i propri obiettivi. Gli strumenti possono essere classificati in: a) operazioni di mercato aperto; b) operazioni di rifinanziamento; c) operazioni di deposito; d) variazioni dei tassi di *policy*; e) variazioni del coefficiente di riserva obbligatoria; f) strumenti di controllo diretto.

Le operazioni di mercato aperto consistono in operazioni temporanee o definitive di acquisto o vendita di titoli. Attraverso tali operazioni viene modificato lo *stock* di base monetaria presente all'interno del sistema economico.

Le operazioni di rifinanziamento sono operazioni attraverso le quali la banca centrale, nell'esercizio della propria funzione di prestatore di ultima istanza, cede in prestito base monetaria agli istituti di credito, mentre le operazioni di deposito consistono in operazioni attraverso le quali la banca centrale riceve in deposito dagli istituti di credito eventuali eccedenze di liquidità degli stessi.

Le variazioni dei tassi di *policy* riguardano i tassi ufficiali di interesse, amministrati direttamente dalla banca centrale, praticati sulle operazioni di mercato aperto e sulle operazioni di rifinanziamento e di deposito.

La variazione del coefficiente di riserva obbligatoria riguarda l'ammontare di base monetaria, determinata in percentuale sui depositi, che la banca centrale è tenuta a detenere laddove sia presente un regime di riserva obbligatoria.

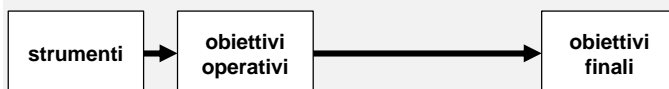
Infine gli strumenti di controllo diretto, contrapposti a quelli elencati in precedenza che si definiscono strumenti di controllo indiretto in quanto operano per il tramite dei mercati, consistono in vincoli amministrativi di vario tipo imposti

dalla banca centrale agli istituti di credito (limiti agli impieghi, vincoli di portafoglio, limiti ai tassi bancari, limiti alla dimensione ed alla composizione delle attività e passività in valuta, ecc.).

Schema a due stadi



Schema ad uno stadio



In Italia, le autorità monetarie adottarono, nel corso degli anni sessanta e fino al 1973, uno schema a due stadi nel quale l'obiettivo intermedio era definito in termini di tasso di interesse a lungo termine, da conseguire influenzando l'offerta di moneta. L'obiettivo finale era rappresentato dalla crescita e dalla stabilizzazione del ciclo economico.

A seguito della prima crisi petrolifera l'inflazione alta e variabile, e la conseguente variabilità dei tassi di interesse nominali, tuttavia, resero praticamente impossibile realizzare un obiettivo di tasso di interesse in quanto l'adeguamento della offerta di moneta necessario a contenere le variazioni dei tassi avrebbe potuto aggravare la situazione accrescendo la liquidità del sistema e determinando, in questo modo, ulteriori aumenti dei prezzi.

A partire dal 1974, pertanto, le autorità monetarie adottarono, quale obiettivo intermedio, il credito totale interno (CTI), definito come la somma del credito interno al settore non statale (comprensivo delle obbligazioni sottoscritte dal pubblico) e del finanziamento interno del Tesoro. Il cambiamento nella strategia di politica monetaria venne concordato con il FMI nell'ambito di accordi conclusi per la concessione di un credito *stand-by* richiesto per fronteggiare l'ampio *deficit* della bilancia dei pagamenti venutosi a creare a seguito della prima crisi petrolifera. Tali accordi prevedevano un programma di politica economica di severo contenimento della domanda aggregata.

La particolarità di questa strategia consisteva nel fatto che ogni operazione che determinava un aumento del credito totale interno aveva come contropartita la formazione di attività finanziarie detenute da soggetti residenti, tra cui la moneta. Un certo livello di CTI, pertanto, era compatibile con diverse quantità di moneta creata internamente.

La politica monetaria, inoltre, iniziò a perseguire due obiettivi finali tra i quali esiste spesso un *trade-off*: da un lato il sostegno alla produzione e alla

occupazione, dall'altro il contenimento del tasso di inflazione e l'equilibrio esterno.

Gli strumenti che vennero utilizzati dalle autorità monetarie per realizzare l'obiettivo intermedio furono soprattutto vincoli amministrativi sul credito quali il massimale sugli impieghi bancari (limite massimo all'espansione dei prestiti bancari) ed i vincoli di portafoglio (obbligo, per le banche, di investire in titoli a lungo termine).

Considerato l'ampio ricorso delle imprese al finanziamento bancario (per la difficoltà di ricorrere a forme di finanziamento alternative) ed il livello ancora contenuto del debito pubblico, la Banca d'Italia era in grado, in particolare attraverso l'imposizione del massimale sui prestiti bancari, di controllare l'ammontare di CTI ed influire, tramite questo, sull'attività produttiva.

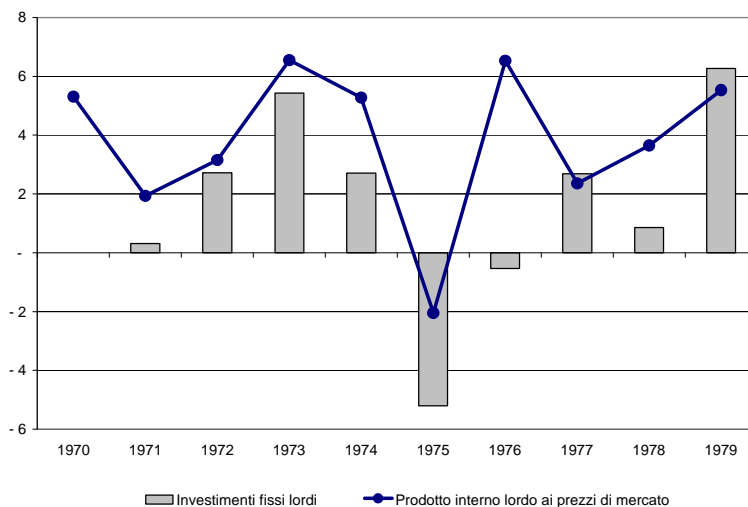
Alla fine degli anni settanta, a seguito dell'adesione dell'Italia allo SME, la politica monetaria assunse decisamente quale obiettivo finale il controllo dell'inflazione e la stabilità del tasso di cambio, iniziando a svincolarsi dalla politica di bilancio.

L'orientamento restrittivo della politica monetaria, tuttavia, viene in parte vanificato dall'operare dei vincoli istituzionali che legano la Banca d'Italia al Tesoro e costringono l'istituto di emissione a finanziare, con ampia creazione di base monetaria, il crescente fabbisogno finanziario dello Stato.

“Tra i fattori inflazionistici di origine interna non può essere trascurata [...] l'eccezionale dilatazione delle occorrenze del Tesoro per le quali negli ultimi due anni si è dovuto provvedere attraverso creazione di mezzi monetari [...] In queste condizioni, le difficoltà di controllo sulla creazione della base monetaria sono state attenuate solo dal concomitante assorbimento di liquidità dovuto all'ampio deficit della bilancia dei pagamenti.” (RPP per l'anno 1975, p. 15)

La crescita dell'economia italiana, che all'inizio del decennio era fortemente positiva, rallenta bruscamente, anche se con un certo ritardo rispetto agli altri paesi industrializzati. Dopo che, nel 1973, il tasso di aumento del PIL aveva raggiunto il 7 per cento circa, nel 1974 l'aumento del PIL si riduce, attestandosi al 5,5 per cento, per poi diventare addirittura negativo (-2 per cento circa) dando luogo alla grave recessione del 1975.

Figura 3.1 – PIL e Investimenti fissi lordi
(variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Il *deficit* di conto corrente della bilancia dei pagamenti diminuisce (passando da -5.213 miliardi di lire del 1974 a -1.473 miliardi di lire nel 1975) ed il tasso di inflazione scende ma il brusco calo del PIL induce i responsabili della politica economica a porre in essere interventi di rilancio della domanda per sostenere produzione ed occupazione. Vengono adottati provvedimenti di sostegno dell'attività edilizia e delle esportazioni, sono introdotti sgravi fiscali sulla neonata IRPEF e viene abolita l'ILOR sul reddito dei professionisti. Anche la politica monetaria torna ad essere espansiva¹⁰.

“Già nell'ultimo trimestre del 1974, il contenimento dello squilibrio della bilancia dei pagamenti e la decelerazione dei prezzi all'ingrosso, rafforzati dai provvedimenti fiscali, rendevano possibile l'inversione della tendenza restrittiva della politica monetaria. Lo strumento fondamentale

¹⁰ Venne eliminato il razionamento del credito e ridotto il tasso di sconto. Inoltre, la scadenza del deposito sulle importazioni aumentò la liquidità presente nel sistema.

del quale la banca centrale dispone, e cioè la regolazione della base monetaria, è stato impiegato in senso espansivo nel corso del 1975. [...] Di fronte al progressivo evidenziarsi del successo della manovra di stabilizzazione, il Governo ha ritenuto opportuno avviare – contemporaneamente alla inversione della tendenza restrittiva della politica monetaria – una azione di rilancio dell'attività economica attraverso la spesa in investimenti sociali.” (RPP per l'anno 1976, pp. 17 e 20)

Ma soprattutto viene rivisto, sulla base dell'accordo del 25 gennaio 1975 tra la federazione unitaria dei sindacati e la Confindustria (presieduta da Gianni Agnelli), il meccanismo della scala mobile¹¹.

La revisione del meccanismo prevede la riunificazione al valore più alto del punto di contingenza, cioè del valore erogato al lavoratore per ogni punto di scala mobile maturato¹². In questo modo si verifica una progressiva riduzione del differenziale tra i salari (c.d. schiacciamento del ventaglio salariale), in quanto i salari più bassi aumentano in modo percentualmente maggiore rispetto ai salari più elevati, ma soprattutto si ottiene una copertura pressoché totale dei salari industriali rispetto all'inflazione e quindi vengono create le condizioni per l'instaurarsi del circolo vizioso tra aumento di salari e prezzi e deprezzamento del cambio necessario per mantenere competitivi i prodotti nazionali. Nel corso del decennio successivo, proprio per eliminare gli effetti negativi di tale accordo sarà necessario attuare una politica dei redditi efficace, sostenendo a tal fine i costi di grandi scontri sociali (cfr. cap. 4). Dopo avere raggiunto il punto inferiore della recessione nel terzo trimestre del 1975, l'economia italiana riprende a crescere molto rapidamente, registrando un forte rimbalzo

¹¹ In Italia i primi meccanismi di adeguamento automatico delle retribuzioni furono previsti nel settore bancario (in particolare dalla Banca nazionale del Lavoro e dal Credito Italiano) attraverso regolamenti per il personale che prevedevano la corresponsione di una indennità variabile in relazione al costo della vita. Il meccanismo della scala mobile venne istituito, per i lavoratori dell'industria, con il primo accordo interconfederale concluso il 6 dicembre 1945 tra la CGIL (dalla quale ancora dovevano staccarsi le correnti che formeranno successivamente la CISL e la UIL) e la Confindustria. Il meccanismo, che riguardava solo alcune regioni del nord (Emilia, Lombardia, Piemonte e Veneto) venne esteso anche all'Italia meridionale con l'intesa del 23 maggio 1946.

¹² Per una spiegazione dettagliata del meccanismo della scala mobile cfr. Faustini G., *Indicizzazione dei salari e inflazione*, in *Moneta e Credito*, n. 115, settembre 1976.

nella media del 1976 rispetto all'anno precedente, con immediati effetti sul *deficit* di conto corrente della bilancia dei pagamenti, che torna a crescere. L'elasticità delle importazioni rispetto alle variazioni del prodotto reale, infatti, è particolarmente elevata¹³, e questo provoca difficoltà aggiuntive alla politica economica, facendo emergere rapidamente il vincolo esterno.

Il basso livello di riserve ufficiali detenute (le autorità monetarie avevano utilizzato gran parte delle loro riserve per tenere il tasso di cambio relativamente stabile durante il 1975) induce nuove aspettative pessimistiche degli operatori producendo un attacco speculativo contro la lira. Il 20 gennaio 1976 le autorità monetarie sono costrette a chiudere il mercato ufficiale dei cambi, ma alla sua riapertura segue il crollo della moneta nazionale che perde circa il 20 per cento del proprio valore nei confronti della media delle principali valute.

“Le contraddizioni insite in questi andamenti e le tensioni che si manifestano nel sistema, facendo risaltare la rigidità del vincolo della bilancia dei pagamenti, hanno imposto, al principio del 1976, misure correttive di emergenza, intese soprattutto a ripristinare un certo equilibrio nei conti con l'estero. Il 20 gennaio veniva chiuso il mercato ufficiale dei cambi, essendosi resa necessaria la sospensione degli interventi della Banca d'Italia a causa dell'ingente perdita di riserve delle precedenti settimane. Nella libera fluttuazione che ne seguiva, la lira perdeva persistentemente valore.” (RPP per l'anno 1977, pp. 8 e 9)

Il governo e le autorità monetarie adottano nuovamente politiche restrittive per migliorare la situazione dei conti con l'estero ed evitare ulteriori deprezzamenti della lira con conseguenze inflazionistiche. Viene aumentata l'imposizione fiscale diretta ed indiretta e le tariffe dei servizi pubblici, i coefficienti di riserva obbligatoria ed il tasso di sconto. Per frenare la fuoriuscita dei capitali, viene introdotto l'obbligo di effettuare un deposito infruttifero a fronte degli acquisti di

¹³ In Italia, tra il 1963 ed il 1973, l'elasticità importazioni-reddito si attestava intorno a 2,0, sostanzialmente in linea con quella degli altri paesi industrializzati: quindi, ad un determinato aumento percentuale del prodotto nazionale corrispondeva un aumento percentualmente doppio delle importazioni. Successivamente, tra il 1974 ed il 1983, l'elasticità delle importazioni italiane rispetto al prodotto rimase molto elevata, mentre si ridusse negli altri paesi industrializzati, a seguito della attuazione di politiche finalizzate a contenere l'intensità della dipendenza dalle importazioni promuovendo la produzione di beni nazionali sostituti dei beni di importazione.

valuta per le transazioni con l'estero. La crescita dell'economia italiana rallenta e migliora nuovamente la bilancia dei pagamenti.

Come evidenziato anche dalla RPP per l'anno 1978, la politica economica, riflettendo la fiducia dei *policy makers* nella capacità di controllare con precisione le variabili macroeconomiche (c.d. teoria del controllo ottimo), diviene fortemente discrezionale: a periodi restrittivi, per ridurre il disavanzo della bilancia dei pagamenti e contenere l'aumento dell'inflazione, si alternano periodi espansivi per sostenere produzione ed occupazione (c.d. *stop and go*). In sostanza, i problemi strutturali della nostra economia ostacolano il raggiungimento di uno sviluppo equilibrato e duraturo.

In questo contesto la politica monetaria, anche in virtù dei vincoli che legano la Banca d'Italia al Tesoro, appare schiacciata tra due obiettivi spesso contraddittori: da un lato, il sostegno alla produzione e alla occupazione, dall'altro il contenimento del tasso di inflazione ed il conseguimento dell'equilibrio esterno.

“Crescevano al contempo le difficoltà di comporre, con gli strumenti di politica economica disponibili, esigenze ed obiettivi che i vincoli interni ed esterni al nostro sistema economico ponevano come contrapposti o non simultaneamente raggiungibili: così la possibilità di garantire la prosecuzione della crescita dell'economia, e quindi difendere i livelli dell'occupazione e l'opportunità di avviare una politica di investimenti (che consentisse tra le altre cose di affrontare alla radice i problemi strutturali che travagliano il nostro apparato produttivo sia indebolendone la posizione competitiva in campo internazionale sia accrescendone la dipendenza dall'estero) non apparivano immediatamente conciliabili con l'esigenza di controllare il deficit della bilancia dei pagamenti e di porre freno alla inflazione.” (RPP per l'anno 1977, p. 6)

Negli anni conclusivi del decennio, tuttavia, due fatti contribuiscono a migliorare la situazione strutturale della nostra economia: la distensione delle relazioni industriali e la politica del cambio perseguita dal nuovo governatore della Banca d'Italia Paolo Baffi¹⁴.

¹⁴ Succeduto a Guido Carli nel 1975, guidò la Banca d'Italia fino al 1979, anno in cui al vertice della Istituzione monetaria subentrò Carlo Azeglio Ciampi.

Con riguardo al primo punto, nel gennaio del 1978, di fronte alle difficoltà economiche e alle forti tensioni sociali¹⁵ acuite dall'aggravarsi del fenomeno del terrorismo, al Palazzo dei Congressi dell'EUR a Roma, i sindacati confederali prendono atto dell'impossibilità di portare avanti una politica di pure rivendicazioni e stabiliscono una nuova linea sindacale, meglio nota come "svolta dell'EUR", che prevede anche sacrifici a carico dei lavoratori¹⁶. Il miglioramento delle relazioni industriali rende possibile la conclusione di accordi che prevedono il blocco temporaneo della scala mobile e la revisione di alcuni meccanismi della stessa.

"Nel corso del 1977 il disavanzo pubblico è stato contenuto, la bilancia dei pagamenti di parte corrente è tornata in pareggio, le riserve valutarie sono aumentate nonostante consistenti rimborsi di prestiti, il livello del cambio è rimasto stabile, il tasso di inflazione è sceso dal 25 per cento di fine '76 al 15 per cento del periodo gennaio-agosto di quest'anno. Tali risultati sono stati ottenuti senza ricorrere a strumenti che potessero portare all'isolamento del nostro sistema produttivo, il cui grado di apertura verso il resto del mondo è invece ulteriormente aumentato, e scongiurando la mortificante prospettiva della crescita zero, che veniva indicata da molti come inevitabile. Avevamo preannunciato che la politica di controllo della domanda, pur necessaria, non sarebbe stata sufficiente né a risolvere la crisi, né a portare a termine il processo di stabilizzazione, se non fosse stata accompagnata da una rapida ed efficace azione intesa ad assicurare da un lato il contenimento ei costi di

¹⁵ Cfr. Vidotto V., *La nuova società, Gli anni della conflittualità*, in *Storia d'Italia*, vol. VI. L'Italia contemporanea dal 1963 ad oggi, Laterza, Roma-Bari, 1999 e Tarrow S., *Democrazia e disordine, Movimenti di protesta e politici in Italia 1965-75*, Laterza, Roma-Bari, 1990.

¹⁶ La "svolta" dell'EUR, che può essere sintetizzata con la frase "Il salario non è più una variabile indipendente", fu preceduta da una intervista di Eugenio Scalfari a Luciano Lama, segretario generale della CGIL, su "La Repubblica": "Dal 1969, il sindacato ha puntato le sue carte sulla rigidità della forza lavoro. Ci siamo, però, resi conto che il sistema economico non sopporta variabili indipendenti. I capitalisti sostengono che il profitto è una variabile indipendente e quasi per ritorsione i lavoratori e il sindacato hanno sostenuto in questi anni che anche il salario è una variabile indipendente. Ebbene, dobbiamo essere intellettualmente onesti: è stata una sciocchezza perché in una economia aperta le variabili sono tutte dipendenti l'una dall'altra. [...] Siamo convinti che imporre alle aziende quota di manodopera eccedente sia una politica suicida. L'economia italiana sta piegandosi sulle ginocchia anche a causa di questa politica suicida. Perciò [...] riteniamo che le aziende, quando sia accettato il loro stato di crisi, abbiano il diritto di licenziare." (cfr. Bocca G., *Storia della Repubblica italiana*, Rizzoli, 1981).

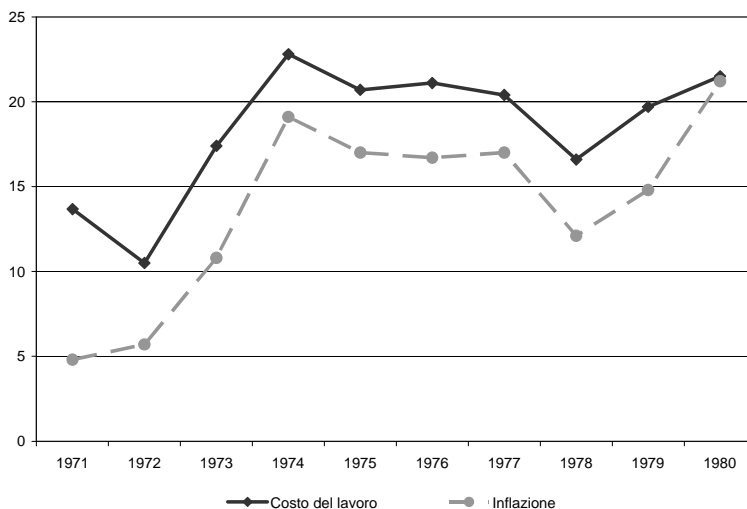
produzione, dall'altro l'avvio di una organica ristrutturazione del processo produttivo. L'inevitabile lunghezza dei tempi di rielaborazione, discussione e attuazione delle politiche di struttura portava ad individuare soprattutto nel contenimento della dinamica del costo del lavoro il passaggio obbligato per allentare, attraverso la maggiore competitività che ne sarebbe conseguita, il vincolo posto dalla bilancia dei pagamenti allo sviluppo del reddito. In questa direzione si sono mosse le note misure incidenti sui meccanismi della scala mobile, le sollecitazioni accolte dalle parti sociali ad accordi per contenimenti di oneri e recuperi di produttività ed infine la fiscalizzazione degli oneri sociali. Il senso di responsabilità con cui questa linea è stata complessivamente gestita dal Governo e dalle parti sociali ha portato alla riduzione della conflittualità, che ha avuto una importanza non misurabile ma certo rilevante nel miglioramento dell'attività produttiva.” (RPP per l'anno 1978, pp. 5 e 6)

Con riguardo alla politica del cambio, invece, le autorità di politica monetaria, avendo già alle spalle la competitività guadagnata con la pesante svalutazione del 1976, agiscono in modo da mantenere pressoché stabile il tasso di cambio con il dollaro, in forte calo rispetto alle monete degli altri paesi europei. Così, la lira, seguendo la moneta statunitense nel suo movimento, si svaluta rispetto alle altre monete europee, più che compensando la maggiore crescita dei costi interni delle imprese. Il deprezzamento del cambio effettivo reale, ovvero il recupero di competitività intra-europeo, favorisce, quindi, le esportazioni verso quei paesi, che rappresentano il principale mercato di sbocco dei nostri prodotti. In questo modo viene avviata una tipica *export led recovery* (ripresa tirata dalle esportazioni). Ciò consente all'Italia, negli anni finali del decennio, di avere una crescita superiore a quella degli altri paesi europei. L'aggancio della lira al dollaro, inoltre, tende a stabilizzare i prezzi delle importazioni di materie prime, fatturate in dollari, e contenere, per questo canale, i costi delle imprese e l'inflazione. L'inflazione diminuisce, anche a causa di alcuni provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali¹⁷ (che, tuttavia,

¹⁷ I provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali pongono a carico delle fiscalità generale (e quindi con riflessi sul bilancio pubblico in termini di aumento delle uscite correnti) una parte dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro.

incidono negativamente sul bilancio dello Stato), ma rimane comunque molto elevata, superiore a quella dei paesi concorrenti.

Figura 3.2 – Costo del lavoro per dipendente e inflazione al consumo (variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Verso la fine degli anni settanta, con l'affievolirsi delle emergenze e la riduzione del tasso di inflazione, torna al centro dell'azione governativa l'obiettivo di crescita dell'occupazione, in un contesto di valori ideali della convivenza civile e di lotta alla disuguaglianza sociale.

“Il quadro di proposte che guida la ripresa economica va valutato in primo luogo in relazione alla sua coerenza interna, alla sua praticabilità ed alla sua efficacia d'insieme: ma il giudizio politico su di esso non può non discendere fondamentalmente dall'insieme delle implicazioni che comporta sul terreno della società e dei grandi obiettivi costituzionali. Ogni prospettiva di ripresa è valida solo nella misura in cui è consapevole di doversi misurare ogni momento, nel concreto, sulle possibilità di consolidamento e di rafforzamento del diritto al lavoro, ai beni essenziali, alla uguaglianza delle condizioni di partenza. Non si

tratta certo di porsi tali obiettivi in astratto, fuori dalle condizioni obiettive reali della base produttiva, degli equilibri di bilancio, della complessiva capacità economica del Paese. Si tratta però di assumerli come i criteri ultimi e decisivi del successo o meno di una ripresa economica, non solo come punti di riferimento delle scelte da fare ma come reali indicatori della validità delle scelte fatte: e ciò anche ove i risultati raggiunti non rappresentano l'ideale che vorremmo tutti proporci. Anche quando essi siano, o rischino di essere, nel concreto di una congiuntura economica, temporaneamente modesti e fortemente problematici, sono ancora essi a dover rappresentare lo stimolo e la verifica per le politiche da mettere in atto. Si tratta, in definitiva, dei valori ideali della convivenza a cui si ancorano le spinte e le motivazioni che sole possono dare alla ripresa economica il suo pieno valore civile. Ma si tratta di operare una scelta politica che metta l'accento sulla valorizzazione di tutte le risorse umane del Paese, consapevole del ruolo decisivo che assume l'iniziativa, l'intelligenza, l'equilibrio, la creatività, la generosità personale, insomma la libertà del singolo nell'esaltare le possibilità offerte dalle cose. È opinione diffusa che la stessa debolezza della struttura economica italiana è per molti versi riconducibile al carattere non solo recente ma geograficamente discontinuo e squilibrato del nostro approdo all'era industriale: nell'intreccio di tali ritardi e squilibri va messo anche il permanere di disuguaglianze arcaiche, legate ai condizionamenti ambientali, accanto alle nuove disuguaglianze. L'obiettivo centrale di una ripresa qualificata, in una prospettiva di lungo periodo è, pertanto, l'espansione dell'occupazione.” (RPP per l'anno 1978, pp. 103 e 104)

Dal lato del mercato del lavoro l'aumento della occupazione, in termini aggregati, è inadeguato rispetto alla crescita dell'offerta di lavoro, dovuta soprattutto ad una maggiore propensione al lavoro della popolazione femminile. Inoltre, situazione è estremamente differenziata tra il nord ed il Mezzogiorno, caratterizzato da una disoccupazione strutturale legata alla dinamica insufficiente dello sviluppo complessivo e del processo di industrializzazione.

Il Governo, consapevole di tali problemi e degli altri nodi strutturali che ritardano lo sviluppo del paese, intende rafforzare il coordinamento tra la politica economica e la politica attiva del lavoro (si veda, a tale proposito, la RPP per l'anno 1978). Tra le linee di indirizzo vi sono il conseguimento di una maggiore flessibilità nell'utilizzo della

manodopera, una maggiore mobilità esterna (cfr. focus “*La legge di riconversione industriale*”) ed una maggiore integrazione tra scuola, formazione professionale e lavoro.

Nell'ambito della politica del lavoro si collocano anche gli interventi volti ad affrontare il problema dell'occupazione giovanile. Con l'emanazione della legge 285/77 si introduce un contratto di formazione, a tempo determinato ed impegno lavorativo parziale, che prevede una alternanza tra attività lavorative e cicli formativi e la possibilità di trasformare il rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel caso in cui si realizzi una volontà comune tra lavoratore ed impresa.

Sul piano internazionale, nel corso del 1978, a seguito di un vivace dibattito interno, l'Italia decide di aderire al Sistema Monetario Europeo ottenendo, tuttavia, che la fluttuazione della lira possa avvenire in una banda di oscillazione più larga di quella ordinaria (del ± 6 per cento) allo scopo di conservare, per un certo tempo, il controllo del tasso di cambio¹⁸.

Nel 1979, l'adesione al Sistema Monetario Europeo ed il secondo *shock* petrolifero determinano l'inizio di un radicale cambiamento del regime di politica economica a seguito del quale la politica monetaria assume decisamente, quale obiettivo primario, quello del controllo dell'inflazione¹⁹ in linea con i dettami della *Bundesbank* tedesca, che rappresenta la banca centrale più influente nell'accordo di cambio europeo.

L'adesione agli accordi di cambio europei si riflette anche sul comportamento delle imprese che sono incentivate a proseguire nel processo di ristrutturazione e riconversione industriale già avviato nella seconda metà degli anni settanta al fine di rimanere competitive sui mercati internazionali (cfr. par. 3.4 e cap. 4).

¹⁸ La banda di oscillazione ristretta ($\pm 2,5$ per cento) venne applicata all'Italia solamente all'inizio del 1990.

¹⁹ Proprio per eliminare il meccanismo che legava in maniera automatica il disavanzo pubblico alla creazione di base monetaria e restituire alla banca centrale il pieno controllo della base monetaria, ebbe luogo, nel 1981, il c.d. divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia (cfr. cap. 4).

3.3: Programmazione per settori e riconversione industriale

Nel 1970 si conclude, praticamente non realizzato, il primo programma economico nazionale, relativo al periodo 1966-70 (cfr. cap. 2). La programmazione globale non ottiene il successo sperato in quanto la politica economica concreta si svolge in modo indipendente da quanto stabilito nel programma. Sempre nel corso del 1970 il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica pubblica un documento, denominato "Progetto 80", già ampiamente illustrato nel par. 2.5, nel quale sono contenuti i principi e gli orientamenti programmatici degli anni settanta.

L'attività di programmazione, comunque, prosegue, nel nuovo quadro istituzionale del Ministero del Bilancio e P.E. (cfr. Appendice). Del piano relativo al periodo 1971-75 viene predisposta, nel 1971, esclusivamente una versione preliminare, denominata Documento programmatico preliminare per l'impostazione del programma 1971-75²⁰.

Successivamente, unitamente ad un Rapporto sulla programmazione, presentato nel febbraio 1973, nel quale vengono descritte dettagliatamente le cause che sono da ostacolo alla programmazione globale (rapporto che prende il nome dall'allora Segretario generale per la programmazione economica Giorgio Ruffolo), viene predisposto il progetto del Programma Economico Nazionale per il periodo 1973-77²¹. Gli obiettivi enunciati sono: a) la piena occupazione; b) l'eliminazione del divario socio-economico tra il Mezzogiorno ed il resto del Paese; c) il miglioramento del quadro di vita sociale, ambientale e culturale.

²⁰ La legge 685/67 (c.d. "*Piano Pieraccini*") si dimostrò eccessivamente rigida nelle forme e venne modificata "per desuetudine" semplificandone le modalità, anziché abrogarla, o preferendo ai programmi globali leggi specifiche per disciplinare programmi settoriali. Per le questioni generali si decise di procedere ad un ampio dibattito, evitando una approvazione "per legge".

²¹ Nel Rapporto (c.d. "*Rapporto Ruffolo*"), le principali ragioni dell'insuccesso della programmazione globale furono individuate nella mancanza di precise indicazioni operative (a fronte di programmi ambiziosi nella enunciazione degli obiettivi) e nella frammentazione del potere decisionale in campo economico, che rendeva estremamente difficoltoso il coordinamento delle decisioni.

Il programma 1973-77 è impostato su tre parti essenziali: a) un quadro quinquennale di riferimento nel quale sono indicati obiettivi e risorse, verificabile anno per anno; b) una serie di azioni programmatiche generali o specifiche (progetti) da inserire nel piano dopo avere verificato ogni volta la loro coerenza con il quadro; c) un piano annuale per raccordare la politica economica di breve periodo con quella di medio e lungo periodo.

Al fine di garantire un certo grado di flessibilità al programma economico nazionale consentendo un continuo adeguamento delle ipotesi iniziali ai cambiamenti intervenuti ed una costante verifica della coerenza tra evoluzione di breve periodo delle politiche economiche ed obiettivi di medio periodo, è previsto che le politiche fiscali e monetaria debbano essere precisate anno per anno.

Gli *shock* interni ed esterni che colpiscono l'economia italiana, tuttavia, rendono molto complicato procedere sulla strada della programmazione globale. Questo fatto provoca, da un lato una maggiore attenzione ai problemi della congiuntura, a discapito della programmazione economica all'interno delle istituzioni pubbliche²², dall'altro la ricerca di un coordinamento dell'azione pubblica attraverso il ricorso a programmi di settore, che in un periodo di crescente instabilità economica sono giudicati meno fragili ed aleatori. In tale contesto lo scopo delle politiche economiche diventa quello di assicurare la stabilità del quadro macroeconomico nell'ambito del quale devono essere attuati i vari programmi settoriali.

Vengono emanate una serie di leggi che attribuiscono direttamente al CIPE (cfr. cap. 1 e Appendice) o ad appositi comitati interministeriali di settore istituiti nell'ambito dello stesso CIPE il compito di elaborare programmi economici di settore o per specifiche materie, e di coordinare gli interventi per la loro attuazione.

Tra il 1976 e il 1977 vengono emanate la legge 183/76, che disciplina l'intervento straordinario a favore del Mezzogiorno, la legge

²² Con la crisi della programmazione globale, accanto alle funzioni di studio ed analisi strutturali svolte dall'Istituto di Studi per la Programmazione Economica (ISPE), istituito presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, assunse rilevanza l'Istituto di Studi per la Congiuntura (ISCO), ente autonomo ma finanziato dallo stesso Ministero del Bilancio. Inoltre venne costituito, presso la Segreteria della Programmazione Economica, un Comitato permanente per la congiuntura, presieduto dal Prof. Mario Arcelli, cui partecipavano rappresentanti del Ministero del Tesoro, Ministero delle Finanze, Banca d'Italia, ISTAT, ISCO ed esperti.

227/77, relativa alla politica del commercio estero, istitutiva del CIPES (comitato interministeriale per la politica economica estera), la legge 984/77, in materia di politica economica agricola, istitutiva del CIPAA (comitato interministeriale per la politica agricola e alimentare), e la legge 675/77, in materia di politica industriale, istitutiva del CIPI (Comitato di ministri per la politica industriale).

LA LEGGE DI RICONVERSIONE INDUSTRIALE

La prima crisi petrolifera e le connesse difficoltà di bilancia dei pagamenti misero in evidenza che la struttura produttiva italiana non era adeguata a contenere lo squilibrio dei conti e favorire gli interventi di politica economica attuati a tale fine.

Accanto ai tradizionali provvedimenti di politica economica di breve periodo la Relazione Previsionale e Programmatica per l'anno 1975 individuò, pertanto, la necessità di attuare un programma di medio e lungo periodo nell'ambito del quale era prevista una ristrutturazione ed una riconversione dell'industria italiana tale da consentire un allentamento del vincolo esterno.

L'attuazione di tale programma doveva comportare una riorganizzazione dell'offerta, per rendere più competitivi sullo scenario mondiale i beni e servizi nazionali, ed una concomitante e complementare azione di orientamento dei consumi (verso beni e servizi di produzione nazionale).

Erano previsti: a) un programma di costruzione di centrali nucleari finalizzato a ridurre la dipendenza dal petrolio greggio; b) una serie di interventi nel settore agricolo-alimentare volti ad ampliare l'offerta interna; c) azioni di ristrutturazione e sviluppo dell'industria finalizzate a sostituire prodotti ormai maturi con prodotti ad elevato contenuto di innovazione e redditività e ad orientare la produzione verso beni e servizi per i quali si prevedeva una crescente domanda estera. In particolare il programma relativo alla costruzione di centrali nucleari prevedeva la costruzione di oltre 40 centrali entro il 1985, e si poneva l'obiettivo di arrivare a coprire, nel 1990, oltre il 70 per cento del fabbisogno energetico del paese mediante produzione elettroneucleare.

Singole amministrazioni avviarono la predisposizione di programmi di intervento in specifici settori (ad esempio i settori energetico e chimico), ma appariva chiaro che l'attuazione di tali programmi non potesse avvenire senza un necessario coordinamento.

Si poneva, quindi, un problema di programmazione e la necessità di una regia centrale in grado di coordinare le varie iniziative nelle quali doveva prendere corpo un programma di riorganizzazione, riqualificazione e riconversione del sistema produttivo.

Per coordinare gli interventi finalizzati alla ristrutturazione e riconversione dell'industria venne approvata, al termine di un *iter* parlamentare durato quasi

due anni, la legge 675/77, recante "provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore". La legge 675 istituiva, nell'ambito del CIPE, un Comitato di ministri per il coordinamento industriale (CIPI), del quale facevano parte il Ministro per il bilancio e la programmazione economica, il Ministro per il tesoro, il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, il Ministro per le partecipazioni statali, il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale e il Ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno.

Compito del CIPI, che era presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per il bilancio e la programmazione economica, era quello di determinare, nel rispetto delle eventuali direttive emanate dal CIPE, gli indirizzi della politica industriale nazionale.

Secondo l'art. 2 della legge 675 gli indirizzi della politica industriale, oltre ad essere subordinati al vincolo di concentrare nel mezzogiorno la creazione di occupazione aggiuntiva, dovevano essere finalizzati:

- a) a favorire la riduzione delle importazioni nette, mediante lo sviluppo delle esportazioni o la sostituzione delle importazioni con produzione nazionale, in particolare nel settore agricolo alimentare e nei settori legati all'agricoltura sia per la fornitura dei mezzi tecnici sia per la trasformazione dei prodotti agricoli;
- b) a stimolare la trasformazione, l'ammodernamento e lo sviluppo del sistema industriale italiano, sia per elevarne il livello tecnologico, sia per adeguare la struttura dell'offerta alle esigenze poste da una migliore collocazione nei mercati internazionali e dallo sviluppo, all'interno, dei consumi collettivi e sociali, sia per favorire il risanamento ecologico degli impianti e dei processi produttivi;
- c) ad attuare una politica organica di approvvigionamento e di razionale utilizzazione di materie prime minerarie ed energetiche;
- d) ad indirizzare le scelte degli imprenditori verso sistemi e settori produttivi a basso tasso di consumo energetico.

Spettava al CIPE fissare le direttive per la riorganizzazione e lo sviluppo del sistema industriale ed individuare i settori e le attività che per la loro rilevanza richiedevano la elaborazione di uno specifico programma di interventi. I programmi dovevano essere predisposti dal Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, d'intesa con il Ministro per gli interventi straordinari per il mezzogiorno, ed approvati dal CIPI. Coerentemente con gli indirizzi della politica industriale, il CIPI provvedeva ad indicare i fabbisogni complessivi di finanziamento delle leggi di incentivazione all'industria, alla ripartizione delle risorse tra le stesse leggi e ad indicare le direttive per la loro applicazione.

La legge 675, inoltre, istituì, presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, un Fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale da utilizzare per la concessione di agevolazioni finanziarie e alle imprese

manifatturiere ed estrattive che realizzavano progetti di ristrutturazione e riconversione conformi a quanto previsto dalla legge stessa.

L'ammontare di finanziamenti erogati in base alla legge fu estremamente ridotto a causa della grande quantità di adempimenti richiesti per le concessioni (piani, approvazioni amministrative, decisioni creditizie, ecc.).

Per favorire la mobilità dei lavoratori la legge 675 prevedeva la costituzione, presso ogni Regione, di una Commissione regionale per la mobilità della manodopera composta da rappresentanti pubblici, sindacali e dei datori di lavoro. Tali organi, che rappresentavano anche uno strumento per consentire una partecipazione "dal basso" degli operatori delle Regioni e degli Enti locali, avevano il compito di prevedere i fabbisogni quantitativi e qualitativi di mano d'opera e proporre programmi di attività ed interventi a sostegno della mobilità intraregionale dei lavoratori, dei trasferimenti della mano d'opera e della formazione professionale conseguenti ai processi di ristrutturazione e riconversione. Presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, inoltre, venne istituita una Commissione centrale per la mobilità della manodopera al fine di favorire la mobilità interregionale dei lavoratori. Per finanziare gli interventi finalizzati a favorire la mobilità dei lavoratori, infine, venne costituito un Fondo per la mobilità della manodopera alimentato per il 50 per cento dal Fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale e per il restante 50 per cento dalla Cassa integrazione guadagni operai dell'industria.

Anche l'attuazione dei programmi settoriali, ad esempio il piano energetico o per la chimica, incontra notevoli ostacoli a causa della macchinosità delle procedure previste, della mancanza di un quadro macroeconomico di riferimento e della difficoltà di cogliere problematiche trasversali.

Nel corso degli anni '70, inoltre, il quadro della programmazione economica viene reso più complesso dalla entrata in funzione delle Regioni a statuto ordinario, che ha luogo attraverso l'emanazione delle leggi 281/70 e 382/75 e dei connessi decreti legislativi di attuazione, in particolare il DPR 616/77, che trasferiscono dallo Stato alle Regioni le funzioni amministrative di competenza regionale. Con la conseguente attuazione, mediante la legge 335/76, dell'ordinamento economico-finanziario regionale, infatti, la programmazione economica nazionale viene affiancata dalle programmazioni economiche regionali, attuate attraverso il programma regionale di sviluppo, il bilancio pluriennale regionale, le leggi regionali di spesa ed il bilancio annuale delle regioni (cfr. par. 3.6) e sorgono necessità di coordinamento delle decisioni tra Stato centrale e Regioni.

Nonostante l'insuccesso della legge di riconversione e la sostanziale stabilizzazione del rapporto tra investimenti fissi lordi e PIL (intorno al 25 per cento), sul finire del decennio, in conseguenza della distensione delle relazioni industriali, del miglioramento dei conti economici delle imprese e della riduzione della dinamica del costo del lavoro, anche in relazione ai miglioramenti della produttività²³, le medie e grandi imprese avviano spontaneamente un processo di ristrutturazione teso, piuttosto che all'ampliamento della capacità produttiva, all'ammodernamento degli impianti e alla diffusione delle innovazioni tecnologiche. Si verifica, in particolare, un processo di sostituzione di prodotti maturi, con altri più avanzati e a crescente domanda estera. La ristrutturazione avviata nella seconda metà degli anni settanta pone le basi per il risanamento dell'industria italiana che avverrà negli anni ottanta (cfr. cap. 4).

Una magistrale descrizione dei mutamenti che ha subito la struttura produttiva italiana alla fine degli anni settanta e delle cause di tali mutamenti è rinvenibile nella RPP per l'anno 1980.

LE TRASFORMAZIONI DELLA STRUTTURA PRODUTTIVA ITALIANA NEGLI ANNI SETTANTA (estratto da RPP per l'anno 1980)

La caduta del rapporto investimenti fissi lordi/PIL verificatasi negli anni settanta deve essere esaminata alla luce delle profonde trasformazioni avvenute in tale periodo nella struttura produttiva italiana.

Come è noto i fenomeni più rilevanti che hanno determinato queste trasformazioni possono essere sintetizzati:

- 1) nel mutamento dei rapporti sociali di produzione, maggiore rigidità nell'uso della forza lavoro e crescita dei salari superiore alla crescita della produttività;*
- 2) nel mutamento dei rapporti internazionali, cambiamento delle ragioni di scambio, mutato potere contrattuale tra Paesi industrializzati e Paesi detentori delle materie prime e maggiore concorrenza tra Paesi industrializzati.*

Questi hanno generalmente indotto le imprese ad abbandonare strategie fondate sostanzialmente sulla previsione di un potenziale di crescita indefinito e

²³ Sul costo del lavoro gravano, oltre alle dinamiche salariali, i costi indiretti (contributi sociali e trattamento di fine rapporto), ma la valutazione economica va sempre commisurata alla produttività. I conti delle imprese risentono delle condizioni di mercato, che determinano la possibilità o meno di trasferire gli aumenti dei costi sui prezzi dei prodotti manovrando il *mark-up* (cfr. par. 3.2).

a ricercare nuove strategie volte soprattutto ad acquisire maggiore elasticità e flessibilità nelle strutture produttive.

Gli effetti di tali cambiamenti non sono compiutamente quantificabili, ma non possono essere trascurati nella valutazione della attuale situazione economica. Infatti ne è in molti casi derivato un profondo mutamento nella struttura organizzativa e nell'utilizzo delle risorse interne delle singole imprese che ha portato ad una maggiore specializzazione delle imprese con il progressivo abbandono delle produzioni meno qualificate, ad una prevalenza degli investimenti finalizzati al miglioramento del ciclo produttivo, ad una modifica nei prodotti, sostanzialmente al fine di rilanciare prodotti considerati tradizionalmente maturi.

Nel complesso questa riqualificazione del tessuto industriale, anche attraverso un processo di decentramento produttivo, ha portato ad una maggiore articolazione del nostro sistema industriale e ad una diversa ripartizione delle attività tra le imprese.

Molte aziende minori sono passate da sistemi di semplice lavorazione per conto terzi alla produzione completa di componenti.

Sia pure con accentuate differenziazioni settoriali, questa nuova divisione del lavoro tra le imprese ha contribuito a migliorare l'efficienza del nostro apparato produttivo, ha inciso notevolmente sulla qualità degli investimenti in capitale fisso, ha comportato uno spostamento verso investimenti leggeri.

La ricerca di una maggiore flessibilità ed elasticità dei processi produttivi ha generato un più elevato fabbisogno di capitale circolante che solo in parte ha trovato compensazione in una più attenta gestione delle scorte.

Nel complesso queste nuove strategie hanno richiesto non tanto massicci investimenti, quanto soprattutto capacità organizzative, una maggiore qualificazione del lavoro ed un largo impiego di tecnologie già note al fine di ottimizzare i processi esistenti.

Non necessariamente, dunque, la flessione del rapporto tra investimenti fissi lordi e PIL segnala una degradazione del nostro apparato industriale. Esso può anche essere interpretato come il segno di un profondo processo di ristrutturazione del nostro sistema industriale in risposta agli avvenimenti seguiti alla svolta del 1973.

I cambiamenti dell'economia italiana negli anni settanta si riflettono anche sul mercato del lavoro, già oggetto di un cambiamento radicale nei rapporti di lavoro in applicazione dello statuto dei lavoratori ed in virtù della maggiore maturità delle tutele sindacali che ne conseguono (cfr. cap. 2).

Nell'industria in senso stretto, nonostante le trasformazioni in atto nella struttura produttiva, si verifica un aumento dell'occupazione dipendente da 4 milioni e 976 mila unità nel 1971 a 5 milioni e 450 mila

unità nel 1980. Nel corso del decennio aumenta anche l'occupazione nel settore dei servizi (sia pubblici che privati) a fronte di una diminuzione nella agricoltura e nelle costruzioni. L'aumento dell'occupazione è particolarmente rilevante nei servizi pubblici (oltre 800 mila unità in più), evidenziando l'emergere di nuove esigenze legate al trasferimento delle competenze alle Regioni, all'allargamento delle funzioni della scuola e della sanità. Nello stesso tempo l'aumento della occupazione pubblica pone seri problemi per la sua efficiente gestione e per la correzione delle distorsioni che ne derivano.

Vedremo come nel corso degli anni ottanta alla ristrutturazione delle imprese, ed in particolare al fenomeno del decentramento produttivo, seguirà, da un lato una riduzione della occupazione, dall'altro un miglioramento della qualità della stessa in termini di stabilità, regolarità dei rapporti di lavoro, livello di professionalità e prospettive di carriera.

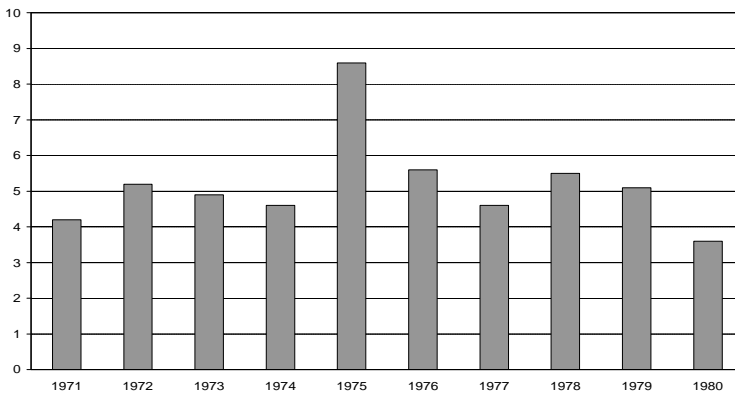
Nonostante la direzione favorevole dell'occupazione, tuttavia, il tasso di disoccupazione aumenta passando dal 3,2 per cento nel 1971 al 7,6 per cento nel 1980, riflettendo una dinamica molto elevata dell'offerta di lavoro, soprattutto femminile, attratta e incoraggiata dai cambiamenti e dalle trasformazioni sociali e produttive in corso.

3.4: Gli squilibri della finanza pubblica

Nel complesso, la politica fiscale attuata nel corso degli anni settanta provoca un aumento del *deficit* di bilancio ed una progressiva accumulazione del debito, ponendo le basi per la perdita di controllo dei conti pubblici che avrà luogo negli anni ottanta a causa dell'aumento dei tassi di interesse reali e della limitata efficacia delle politiche di risanamento che verranno attuate.

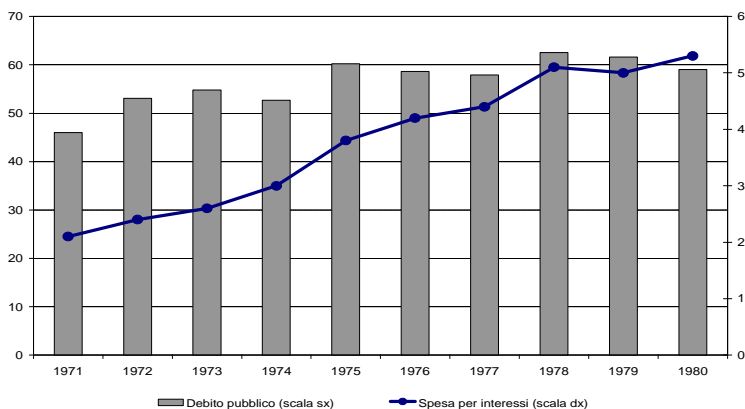
Il disavanzo primario del settore pubblico é stabilmente maggiore rispetto a quello di altri paesi a noi comparabili per assetto della spesa e tocca il livello massimo in occasione della recessione del 1975 raggiungendo l'8,6 per cento del PIL. Il debito, in rapporto al PIL, aumenta dal 46 per cento circa del 1971 al 59 per cento circa del 1980; il peso degli interessi passa, nello stesso periodo, dal 2,1 al 5,3 per cento del PIL.

Figura 3.3 – Disavanzo primario del settore pubblico (in rapporto al PIL)



Fonte: elaborazioni da *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari "Luigi Einaudi"

Figura 3.4 – Debito del settore pubblico e spesa per interessi (in rapporto al PIL)



Fonte:elaborazioni da *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari "Luigi Einaudi"

Il peggioramento dei conti pubblici è dovuto, da un lato, alla rapida crescita della spesa pubblica, che tra il 1970 ed il 1979 aumenta, in rapporto al PIL, dal 32 al 50 per cento circa²⁴, dall'altro al fatto che la pressione fiscale, che si trova ad un livello più basso rispetto a quello degli altri paesi europei, non cresce in misura adeguata. Si evidenzia, quindi, una preferenza dei *policy maker* a finanziare le maggiori spese con debito pubblico piuttosto che con riduzioni di altre spese o con aumento delle imposte.

Le principali cause della dinamica accelerata delle uscite sono: a) l'aumento della spesa per il personale, dovuto all'espansione dell'occupazione nelle Amministrazioni Pubbliche²⁵; b) l'aumento della spesa pensionistica, conseguenza dell'introduzione, sul finire degli anni

²⁴ In Francia, Germania e Regno Unito la spesa pubblica era salita, da un livello quasi uguale a quello italiano, a circa il 40 per cento mentre era rimasta stazionaria al 30-32 per cento negli Stati Uniti.

²⁵ Tra il 1970 ed il 1973 l'occupazione delle Amministrazioni Pubbliche crebbe dell'11 per cento passando da 3 milioni 350 mila a 3 milioni e 710 mila unità, anche per l'ampliamento dei compiti dello Stato nei vari settori della società.

sessanta, del sistema di tipo retributivo e della indicizzazione delle pensioni²⁶; c) gli effetti derivanti dall'istituzione, nel 1978, del Servizio Sanitario Nazionale che si manifesteranno pienamente nel decennio successivo; d) il massiccio intervento a sostegno delle imprese le cui condizioni economiche e finanziarie, già colpite dai forti aumenti dei costi di produzione dell'inizio del decennio, vengono ulteriormente compromesse dalla crisi del 1974-75 che determina un tracollo dei profitti e della redditività; e) gli effetti del decentramento amministrativo regionale sulla finanza locale (cfr. par. 3.3).

“L’aver individuato nel circolo vizioso che lega il disavanzo pubblico alla debolezza strutturale e congiunturale della nostra economia una delle cause di difficile controllo, da parte del Governo, del ritmo di accrescimento della spesa e della sua destinazione non permette però di nascondere un’altra causa di espansione della spesa, meno precisabile nella sua incidenza, ma chiaramente avvertita nel corpo sociale. Si tratta dell’indebolimento di alcuni meccanismi che inducevano negli amministratori pubblici, a tutti i livelli, una condotta rivolta a commisurare l’impiego delle risorse alla loro obiettiva scarsità. Ha finito col prevalere il convincimento, da una parte, che l’unica via per migliorare la prestazione dei servizi pubblici fosse l’aumento delle risorse destinate a tal fine; dall’altra, che tali risorse fossero ottenibili in misura illimitata, attraverso il mezzo apparentemente indolore per gli amministrati, dell’indebitamento. Si osserva, ad esempio che il disavanzo degli enti locali ha assunto una dinamica assai più forte quando è venuta meno la loro potestà tributaria diretta (pur se si deve riconoscere in ciò anche l’effetto di un mancato intervento di ridefinizione dei compiti degli enti stessi); che nelle prestazioni sociali gli enti previdenziali e mutualistici hanno adottato criteri di erogazione non ampi in sé, ma certamente tali in relazione alle possibilità di usi alternativi migliori che le risorse così sottratte alla economia avrebbero potuto avere; che al crescente costo di erogazione di servizi non si sia opposto, nella contrattazione aziendale, una sufficiente fermezza nel limitare la spesa e nell’esigere la prestazione lavorativa. La correzione

²⁶ Cfr. Ministero del Tesoro (1981), *La spesa previdenziale e i suoi effetti sulla finanza pubblica*, Relazione della Commissione di studio istituita dal Ministro del Tesoro. Tra il 1960 ed il 1980 la spesa pensionistica in rapporto al PIL, secondo le analisi svolte dalla Commissione, salì dal 4,5 al 10,8 per cento del PIL.

di questo atteggiamento passa certamente attraverso la ricostituzione di meccanismi oggettivi di controllo, indirizzo, e qualificazione della spesa, alla cui definizione il Governo intende dare nei prossimi mesi un decisivo impulso. Ma passa anche, e in primo luogo, attraverso un'azione tesa a ricondurre, in tutti i cittadini e nei loro amministratori, la percezione dell'impossibilità di destinare risorse al soddisfacimento dei bisogni pubblici senza prelievo su tutti, anche se ovviamente in misura commisurata alle possibilità di ciascuno. Occorre considerare, osservando il progredire dell'onere per interessi sui debiti assunti, che l'espansione del debito pubblico è assai vicina al punto in cui non può più costituire un'alternativa al prelievo fiscale e tariffario, se non si vuole immaginare una situazione di sostanziale insolvenza, caratterizzata da un esplosivo processo di accensione di debiti a servizio dei debiti esistenti. Ciò è tanto più vero quanto più si deve ritenere improbabile l'azione di meccanismi spontanei di assorbimento del debito assunto, al venire a frutto, in termini di reddito, degli impieghi fatti con le risorse così prelevate: questo per la natura della spesa pubblica che è stata realizzata attraverso un così cospicuo indebitamento, e che è una spesa solo in parte rivolta ad accrescere la dotazione di capitale del Paese.” (RPP per l'anno 1977, pp. 31 e 32)

Dal lato delle entrate, invece, la pressione fiscale inizia a crescere a un ritmo più sostenuto solo a partire dal 1975, anche a causa delle difficoltà incontrate nell'entrata a regime della riforma attuata negli anni 1972-73. Il livello di pressione fiscale presente in altri paesi quali Francia e Germania, tuttavia, verrà raggiunto solo nei primi anni novanta.

Gli elevati tassi di inflazione rendono difficoltoso il collocamento di titoli pubblici a lungo termine e si fa ampio ricorso a titoli pubblici a breve termine (a tre, sei o dodici mesi) denominati BOT (Buoni Ordinari del Tesoro). Il risparmio delle famiglie, attratto dagli elevati tassi di interesse dei BOT e dalle loro scadenze ravvicinate, si allontana dai depositi bancari²⁷, provocando forti distorsioni nella allocazione delle risorse finanziarie a favore del settore pubblico rispetto a quello privato.

²⁷ Tra il 1977 ed il 1981 la quota del risparmio assorbita dai depositi bancari passò dal 66 al 32 per cento mentre la quota del risparmio destinata ai titoli a breve (soprattutto i BOT) aumentò dal 10 al 40 per cento.

Per riuscire a finanziarsi a più lungo termine il Tesoro introduce sul mercato titoli pubblici indicizzati denominati CCT (Certificati di Credito del Tesoro). Si verifica, quindi, una modificazione della stessa struttura del debito pubblico, che diviene caratterizzata da titoli a breve termine e, nella parte a lungo termine, da titoli indicizzati (cfr. Pittaluga, 1999). Ne risulta una forte esposizione al rischio di rialzo dei tassi di interesse che si concretizzerà negli anni ottanta.

Una parte del fabbisogno, inoltre, viene coperta ricorrendo al credito internazionale, dapprima privato, e successivamente attraverso il FMI²⁸, la CEE, la *Federal Reserve* e la *Bundesbank*. Buona parte dei disavanzi, tuttavia, viene finanziato dalla Banca d'Italia attraverso anticipazioni ordinarie ed acquisto di titoli pubblici sul mercato primario²⁹. In questo modo, se il Governo possiede un comodo strumento di finanziamento dei disavanzi, l'istituto di emissione incontra una maggiore difficoltà nel controllo dell'offerta di moneta.

Per combattere l'inflazione e per conseguire l'equilibrio esterno, quindi, le autorità monetarie devono ricorrere spesso a forme di controllo diretto che aggravano le distorsioni all'interno del sistema bancario e finanziario³⁰.

La presenza di un basso tasso di interesse reale sui titoli pubblici (per diverso tempo addirittura negativo), e dell'ampio ricorso al finanziamento con emissione di base monetaria, tuttavia, frena la crescita del rapporto tra debito e PIL che, dopo essere aumentato fortemente nella prima metà del decennio, tra il 1975 ed il 1980 resta stabilmente intorno al 60 per cento.

²⁸ In particolare il FMI concesse all'Italia, nel 1974 e nel 1977 due *Stand-by Arrangement* (per un totale di 1.450 milioni di DSP) oltre ai prestiti erogati attraverso l'*Oil Facility Fund* (con riguardo a quest'ultima forma di prestito l'Italia effettuò il prelievo più elevato in assoluto, pari al 26 per cento delle risorse complessive).

²⁹ In questo modo si ha emissione di base monetaria attraverso il c.d. canale "Tesoro".

³⁰ Cfr. Pittaluga G. B., *Economia monetaria*, Hoepli, Milano, 1999.

3.5: I primi interventi sui meccanismi di decisione della spesa pubblica

Nel corso degli anni settanta i programmi economici nazionali rimangono, in sostanza, inattuati, come si è visto nei precedenti paragrafi, mentre la politica di bilancio risulta estremamente frammentata e non sembra seguire un chiaro disegno macroeconomico di medio periodo.

Quando si riconosce che lo Stato agisce sull'economia soprattutto attraverso la finanza pubblica diviene evidente che il problema consiste nel regolare la stessa secondo un disegno macroeconomico di medio periodo. Per questo motivo già nella prima metà degli anni settanta viene a formarsi l'idea di introdurre modifiche alle norme sul processo di bilancio in modo da rendere più stretti i legami tra programmazione economica nazionale e finanza pubblica e prevedere una adeguata programmazione di bilancio, introducendo, accanto al bilancio annuale di previsione, un bilancio pluriennale programmatico.

“La programmazione della spesa sociale esige un bilancio per programmi in modo da collegare le destinazioni della spesa agli obiettivi della programmazione. A tal fine sono necessarie: riforme istituzionali dei meccanismi di decisione della spesa pubblica; la introduzione all'interno del settore pubblico di tecniche di programmazione del bilancio. [...] L'orizzonte annuale della spesa pubblica è insufficiente. Si pone l'esigenza di integrare il bilancio annuale in un sistema di previsioni e di contabilità di medio periodo: il bilancio programmatico pluriennale. È necessario che l'orizzonte pluriennale della finanza pubblica sia ricostituito annualmente e che ogni bilancio annuale sia accompagnato da un bilancio pluriennale.” (RPP per l'anno 1974, pp. 17 e 18)

Un primo tentativo di migliorare il coordinamento tra la programmazione economica ed i problemi più strettamente di finanza pubblica si ha con la legge 407/77, che sposta al 30 settembre il termine di presentazione del progetto di bilancio annuale dello Stato (che fino ad allora doveva essere presentato entro il mese di luglio), facendolo coincidere con il termine di presentazione della Relazione Previsionale

e Programmatica, ed amplia il contenuto della stessa RPP stabilendo che essa debba contenere: *“una illustrazione del quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato, con una analitica dimostrazione delle variazioni rispetto alle previsioni dell’anno precedente, nonché informazioni sulla parte discrezionale di spesa, sul fabbisogno di cassa del tesoro e sul finanziamento di tale fabbisogno.”* (cfr. Appendice)

A partire dal 1977, quindi, il progetto di bilancio preventivo dello Stato viene presentato contemporaneamente alla RPP entro il mese di settembre e la stessa RPP, che fino ad allora affrontava quasi esclusivamente tematiche economiche descrivendo la situazione economica internazionale, l’andamento dell’economia italiana nell’anno in corso, le prospettive dell’economia italiana per l’anno successivo, gli obiettivi della politica economica e gli interventi di politica economica attuati nell’anno in corso e previsti per l’anno successivo, viene suddivisa in due sezioni; una prima sezione riguardante la politica economica ed una seconda sezione riguardante il bilancio di previsione dello Stato³¹. In questo modo la predisposizione della RPP rende necessaria una analisi più approfondita delle relazioni bidirezionali esistenti tra il bilancio dello stato e la situazione economica del paese.

Ma un cambiamento di maggiore portata si ha con l’emanazione della legge 468/78, di riforma del processo di bilancio. L’art. 15 della legge 468, infatti, attribuisce alla RPP il ruolo di documento programmatico generale e di sintesi affermando che: *“la Relazione Previsionale e Programmatica espone il quadro economico generale ed indica gli indirizzi della politica economica nazionale e i conseguenti obiettivi programmatici, rendendo esplicite e dimostrando le coerenze e le compatibilità.”*

Gli indirizzi generali della politica economica che, in assenza di programmi economici nazionali dovevano essere desunti dal complesso delle scelte operate da Governo e Parlamento e, ad un livello di maggiore dettaglio, dalle decisioni assunte dal CIPE, sono ora puntualizzati in un documento che ogni anno deve essere elaborato ed approvato a livello di Governo e sottoposto all’esame del Parlamento.

³¹ In effetti a partire dal 1977 (RPP per l’anno 1978), la Relazione Previsionale e Programmatica, che fino ad allora contava mediamente 30-40 pagine, divenne decisamente più voluminosa arrivando fino a 300-400 pagine, contenendo due sezioni, una per la parte macroeconomica e per le politiche, l’altra di finanza pubblica.

La legge 468, inoltre, introduce la legge finanziaria, con il compito di modificare la legislazione di entrata e di spesa nel rispetto degli indirizzi e per il perseguimento degli obiettivi indicati nella RPP, ed il bilancio pluriennale programmatico, nel quale sono indicate le entrate e le uscite previste per gli anni successivi (per un periodo massimo di cinque anni) in conseguenza della attuazione degli indirizzi di politica economica indicati nella RPP.

In particolare, con l'introduzione della legge finanziaria lo scopo del legislatore è quello di affiancare alla legge "formale" di bilancio (attraverso la quale, secondo quanto stabilito dall'art. 81 comma 3 della Costituzione, non si possono approvare nuove spese e nuove entrate) uno strumento normativo di carattere sostanziale che consenta di attuare la manovra di politica economica annuale, nell'ambito di un più ampio contesto di programmazione triennale affidata al bilancio pluriennale programmatico. Tale strumento viene appunto identificato nella legge finanziaria, volta ad operare modifiche e integrazioni a disposizioni legislative aventi riflesso sul bilancio dello stato, delle aziende autonome e degli enti che si ricollegano alla finanza statale.

La legge finanziaria, il bilancio annuale di previsione e il bilancio pluriennale programmatico vengono, pertanto, a rappresentare l'insieme dei provvedimenti attraverso i quali il Governo persegue gli obiettivi di politica economica indicati nella RPP.

BILANCIO PLURIENNALE E LEGGE FINANZIARIA (estratto da I Documenti programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF)

Con la legge 5 agosto 1978 n. 468 il processo di bilancio è oggetto di importanti innovazioni di carattere generale quali l'introduzione del bilancio pluriennale (all'interno del disegno di legge di bilancio) e della legge finanziaria (il cui disegno di legge deve essere presentato ogni anno al Parlamento dal Ministro del Tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, contemporaneamente alla presentazione del disegno di legge di bilancio).

La previsione di un bilancio pluriennale, accanto al bilancio annuale vuole essere, nelle intenzioni del legislatore, un utile supporto ai vari tentativi di programmazione economica nazionale, prima di allora mai realizzati.

Per evitare che il bilancio pluriennale si riduca ad una semplice elencazione delle entrate e delle spese previste dalla legislazione vigente e costringere i responsabili della politica di bilancio ad uno sforzo programmatico, l'art. 4 della legge 468 stabilisce che lo stesso debba essere redatto in due versioni:

1. una prima versione a legislazione vigente, la cui funzione è quella di fornire al Parlamento l'andamento futuro delle entrate e delle spese qualora non venisse attuata alcuna variazione nella legislazione di spesa e di entrata vigente al momento della predisposizione del documento;
2. una seconda versione programmatica (nella quale è esposto l'andamento delle entrate e delle spese "in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale") la cui funzione è quella di esporre l'andamento futuro delle entrate e delle spese nel caso in cui venga attuato, attraverso le necessarie modifiche alla legislazione di entrata e di spesa, un determinato programma di politica economica.

Inoltre per aggirare l'ostacolo derivante dal primo comma dell'art. 81 della Costituzione, nel quale è fissato il principio dell'annualità del bilancio, l'art. 4 della legge 468, oltre a prevedere l'obbligo della perfetta corrispondenza tra gli stanziamenti previsti nel primo anno del bilancio pluriennale e quelli contenuti nel bilancio annuale di previsione, stabilisce che il bilancio pluriennale non possa comportare autorizzazione a riscuotere né ad eseguire le spese in esso indicate, ma, in termini operativi, debba costituire la sede di riscontro per la copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese in conto capitale previste dalla legislazione di spesa a carico degli esercizi finanziari considerati nel bilancio pluriennale stesso.

Con l'introduzione della legge finanziaria, invece, l'intenzione del legislatore è quella di prevedere uno strumento di adeguamento ed assestamento, sia pure periodico, della legislazione finanziaria alle esigenze della politica di bilancio.

In particolare attraverso la legge finanziaria il legislatore:

1. Determina il livello massimo del ricorso al mercato finanziario;
2. Determina l'entità dei fondi speciali destinati a fare fronte alle spese originate da progetti di legge che si prevede siano approvati nel corso dell'esercizio;
3. Determina le quote, destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, delle spese disposte da leggi a carattere pluriennale;
4. Modifica ed integra le disposizioni legislative aventi riflessi sulle entrate e le uscite del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome e degli Enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, in modo da adeguarle agli obiettivi di politica economica cui si devono ispirare sia il bilancio annuale che il bilancio pluriennale.

Alla legge sono allegati quattro tabelle. La prima riassume gli stanziamenti relativi alle spese pluriennali da inserire negli esercizi cui il bilancio pluriennale si riferisce, le altre tre riportano l'elenco delle leggi in corso di approvazione per le quali sono stabiliti i fondi di copertura; gli atti normativi sono compresi, a parte, in tre elenchi, per le spese correnti, in conto capitale e per rimborso prestiti.

In sostanza il legislatore del 1978 non introduce particolari limiti al contenuto della legge finanziaria e questo determinerà, nel corso degli anni ottanta, il problema delle c.d. finanziarie omnibus. Il problema verrà risolto dalla Legge n. 362 del 1988 che introdurrà una disciplina dettagliata del contenuto della legge finanziaria.

Dalla evoluzione legislativa emerge ora un nuovo sistema di programmazione economica basato su tre linee: a) la relazione previsionale e programmatica ed i bilanci annuale e pluriennale dello Stato; b) le programmazioni di settore "ad obiettivo"; c) le programmazioni regionali, con i relativi strumenti della finanza regionale.

Il fatto che alla RPP approvata dal CIPE debbano essere allegati le relazioni programmatiche di settore approvate dai vari Comitati interministeriali a competenza settoriale, implica una necessaria coerenza delle programmazioni di settore con gli indirizzi generali della politica economica ed i relativi obiettivi indicati nella RPP. Lo scopo perseguito dal legislatore è quello di inquadrare e sintetizzare le decisioni di politica economica attuate attraverso le leggi di entrata e di spesa, la legge finanziaria ed il bilancio annuale, lasciando i necessari spazi di autonomia alle legislazioni di settore.

"Leggi di spesa, "legge finanziaria" e bilancio annuale – atti decisionali – trovano un inquadramento, una sintesi (e, potrebbe dirsi, una legittimazione) nella relazione previsionale e programmatica e nel bilancio pluriennale; inquadramento e sintesi che, peraltro, non annullano le fasi intermedie e gli spazi di autonomia interni allo stesso corpo dello Stato, quali emergono dalla legislazione di settore, ma identificano una sede ed un metodo per il necessario confronto d'assieme e per una collegiale assunzione di responsabilità politica." (RPP per l'anno 1979)

Il sistema delineato dalla legge 468 prevede che il coordinamento della programmazione economica nazionale con la programmazione economica regionale avvenga *ex-ante* nel momento in cui la Commissione interregionale presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica si pronuncia sugli schemi di bilancio annuale e pluriennale dello Stato, ai quali sono allegati le relazioni programmatiche di settore, approvate dal CIPE, trasmesse alle regioni entro il mese di luglio. Nel rispetto delle regioni quali autonomi soggetti politici, l'unica possibilità concessa al Governo in presenza di un

contrasto tra programma economico nazionale e programma regionale è quella di promuovere una questione di merito per contrasto di interessi ai sensi dell'art. 127 della Costituzione³².

A seguito della riforma del processo di bilancio il Governo, posto di fronte alla necessità di ridurre l'instabilità economica ed affrontare i problemi strutturali dell'economia italiana, affianca ai programmi settoriali altri tentativi di programmazione. Tuttavia le difficoltà che si incontrano nella produzione di previsioni a lungo termine suggerisce di restringere l'orizzonte temporale al medio periodo, attraverso la predisposizione di piani triennali da rivedere, eventualmente, anno per anno.

In particolare nel gennaio 1979, in concomitanza con l'adesione dell'Italia al Sistema Monetario Europeo (SME), il Governo presenta al Parlamento il Piano Triennale 1979-81 (c.d. "Piano Pandolfi"). L'intenzione è quella di procedere nuovamente, ma su basi diverse, ad una programmazione economica complessiva.

"Rispetto al passato, una strategia pluriennale di governo dell'economia trova oggi una base di più larga accettabilità e una linea di approccio più sgombra da questioni di principio, metodologiche e procedurali. Più agevole è perciò la ripresa del discorso interrotto. [omissis] Un'azione coordinata di medio periodo si può inoltre giovare dei progressi della legislazione maturata nell'ultimo decennio e in particolare negli anni più recenti." (Piano Pandolfi)

Nel "Piano Pandolfi" i tradizionali obiettivi di aumento della occupazione e sviluppo del Mezzogiorno sono affiancati da obiettivi di

³² Nella versione precedente alla riforma in senso federalista della Costituzione, operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 (cfr. cap. 6), l'art. 127 affermava che *"La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione"*.

stabilità e di riduzione del tasso di inflazione. In particolare, la responsabilità della instabilità dell'economia italiana è attribuita sia a fattori esterni, quali la crisi energetica del 1973, che a fattori interni, quali la crisi della finanza pubblica (cfr. focus "*Problematiche di sviluppo e finanza pubblica*") e l'elevato costo del lavoro.

"La finanza pubblica esercita oggi nel nostro sistema economico, e ancor più eserciterà negli anni futuri ove non si intervenga tempestivamente, un'azione strutturalmente destabilizzante, molto contribuendo, direttamente o indirettamente, all'inflazione, meno alla creazione di domanda e pochissimo alla formazione di nuova capacità produttiva. [omissis] Il permanere di un andamento dei costi unitari del lavoro quale quello che si è avuto negli ultimi anni contribuirebbe fortemente ad una nuova uscita della nostra economia dal provvisorio equilibrio in cui ora si trova. Ciò avverrebbe attraverso l'influenza che la più rapida crescita dei costi del lavoro per unità di prodotto esercita sull'evoluzione delle nostre esportazioni nette, e dunque del cambio e dei prezzi." (Piano Pandolfi)

PROBLEMATICHE DI SVILUPPO E FINANZA PUBBLICA (estratto da "Piano Pandolfi")

Il Governo adempie all'impegno assunto al momento della sua costituzione presentando il programma triennale per il 1979-1981. Il programma esprime una proposta complessiva per l'avvio di un cambiamento nelle condizioni strutturali della nostra economia. La proposta discende direttamente dall'accordo programmatico del marzo 1978; ne assume gli obiettivi fondamentali di crescita dell'occupazione e di sviluppo del Mezzogiorno; ne traduce in termini quantitativamente e temporalmente definiti gli indirizzi di politica economica; ne aggiorna le indicazioni legislative; ne richiama i presupposti politici.

L'Italia percorre l'ultimo tratto degli anni settanta sotto il duplice peso di esigenze collettive insoddisfatte e di risorse inutilizzate. La persistente debolezza dell'economia impedisce di superare la contraddizione; tende, anzi, ad aggravarla. Questa è una condizione di pericolo. Accettare di permanervi comporterebbe la rinuncia, che potrebbe per lungo tempo risultare irrevocabile, a livelli di vita più elevati, a una società più giusta, a dare occupazione a chi ne è privo, speranza ai più giovani, prospettive di sviluppo alle aree meno favorite. Comporterebbe la rinuncia a stare nell'Europa.

Uscire da questa condizione è possibile. Lo sforzo che oggi si richiede è di gran lunga meno oneroso e più efficace di quello che inevitabilmente sarebbe imposto fra non molto da un nuovo avvitarsi di inflazione e recessione. Agire subito consente invece di profittare di circostanze favorevoli che difficilmente si ripeteranno. I vincoli esterni sono oggi meno pressanti, perché il cambio è

sostanzialmente stabile e la bilancia dei pagamenti attiva. Esistono le condizioni di consenso politico. Una larga maggioranza parlamentare, la più estesa degli ultimi trent'anni, si è formata. La sua ragion d'essere è il sostegno ad un'azione di emergenza, ad un'azione di valore costituente per il futuro della società italiana. Si deve suscitare il consenso sociale. E' ragionevole supporre che esso potrà tanto più naturalmente determinarsi, quanto più chiaro apparirà il disegno di una strategia per il progresso del paese, quanto più coerenti saranno i comportamenti di tutti e di ciascuno. Si profilano non trascurabili occasioni sul piano internazionale, in particolare per gli impulsi di sviluppo che potranno nascere dall'azione concertata nella Comunità Economica Europea.

L'accordo di Governo indicava chiaramente la necessità di una programmazione di medio periodo, per avviare l'economia italiana su una strada di sviluppo nella stabilità. In altri momenti l'idea di una programmazione economica suscitò discussioni e polemiche. Esse fecero perdere di vista un concetto che dovrebbe essere sempre fuori da ogni contestazione e che oggi sembra recuperato: la limitatezza delle risorse disponibili e l'esigenza di impedire una crescita disordinata obbligano ad un disegno razionale di comportamenti collettivi, se non si vuole mettere in campo un sistema di contraddizioni e di sprechi.

Il presente programma triennale, tracciando le linee di un simile disegno, si colloca, in una posizione intermedia tra un programma di Governo e un tradizionale piano di sviluppo. Si differenzia dal primo, in quanto non si limita: a definire nel tempo l'azione legislativa e delle autorità centrali, ma fornisce indicazioni, politicamente impegnative, dirette ad influenzare decisioni in un più ampio raggio. Differisce dal secondo, in quanto non investe direttamente la generalità delle politiche che compongono un progetto globale per il paese, ma fa leva essenzialmente sui fattori e gli strumenti di politica economica.

Il programma triennale, riprendendo il documento del 31 agosto 1978, muove dall'analisi delle caratteristiche strutturali della nostra economia; indica le direttrici di politica economica per il triennio 1979-1981, e sviluppando anche gli elementi contenuti nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 1979, propone un quadro coordinato di azioni programmatiche, con riferimento a piani di investimenti pubblici, descritti secondo articolazioni settoriali, territoriali e temporali.

Come ogni programma di medio periodo, anche quello che viene qui presentato è sottoposto alla regola pregiudiziale della continuità. La coerenza nel tempo delle azioni da svolgere è essenziale. Appartiene alle forze politiche il compito di trarne le conseguenze. Una prima applicazione del principio di continuità si è del resto già avuta. Il programma triennale non parte da zero. Esso si innesta sull'attività legislativa e di governo svolta nel recente passato e che già si addentra nell'area e nelle indicazioni del piano. A questa continuità di azione il Governo si richiama nel sollecitare, in una fase decisiva per l'avvenire della nostra società nazionale, la costruttiva riflessione del Parlamento, delle forze politiche, delle parti sociali, del Paese.

Muovendo dall'obiettivo di assicurare stabilità ed efficienza al sistema economico, il "Piano Pandolfi" propone: a) una sorta di blocco dei salari reali, da attuare attraverso un aumento di quelli monetari non superiore all'aumento dei prezzi; b) l'eliminazione dei vincoli alla mobilità del lavoro, sia all'interno dell'impresa che tra i diversi settori; c) una riduzione del disavanzo corrente dello Stato e del disavanzo del settore pubblico allargato, da attuare essenzialmente attraverso un controllo della dinamica della spesa sociale per pensioni e sanità; d) un aumento dei trasferimenti a favore delle imprese, allo scopo di favorire la ristrutturazione e l'ammodernamento tecnologico.

In particolare, la mobilità del lavoro è vista come un fattore importante per conseguire un aumento della produttività.

"Il costo del lavoro è determinato congiuntamente dal salario e dalla produttività. Questa dipende, oltre che dalle caratteristiche degli impianti, dal modo in cui essi sono utilizzati. Ogni accordo che faccia aumentare la produttività crea spazio che può essere usato per una crescita non inflazionistica dei salari reali o per un incremento dell'occupazione. Avere la possibilità di muovere la mano d'opera tra i reparti dell'azienda o tra aziende diverse, di intensificare l'utilizzo degli impianti nei momenti di maggiore domanda, di riconvertire il personale a nuove tecniche di produzione sono condizioni necessarie perché una industria sia sana e autosufficiente. Se l'industria non è sana non si fanno investimenti. Senza investimenti l'economia non cresce e non crea posti di lavoro. Senza crescita gli aumenti del salario reale determinano, alla lunga, più disoccupazione." (Piano Pandolfi)

Gli interventi previsti non vengono attuati di fatto nel triennio preso in considerazione, ma il piano orienterà la politica economica degli anni successivi, trovando un appoggio immediato nel comportamento delle autorità di politica monetaria. Infatti, se nel recente passato la politica monetaria era stata di norma accomodante, rinunciando alla difesa del cambio per sostenere la competitività dei prodotti e dei servizi nazionali, ora, con l'intento di accelerare l'ammodernamento del sistema produttivo, si pone come obiettivo principale la stabilità del valore della moneta nazionale. Per essere più competitive, pertanto, le imprese devono necessariamente conseguire aumenti nella produttività e nella efficienza.

Il nuovo orientamento si allontana dalle politiche di sostegno della domanda, ritenute allora responsabili del disordine economico del

decennio, per rivolgersi verso una politica mirata dell'offerta nei settori trainanti dell'economia; politica che troverà il suo pieno sviluppo nei primissimi anni del decennio successivo (cfr. cap. 4).

3.6: Il Mezzogiorno: dalla programmazione globale alla politica attiva degli investimenti pubblici

Le politiche per il Mezzogiorno, negli anni settanta, risentono sia dell'evoluzione dalla concezione di una programmazione globale verso una politica dell'offerta alimentata da investimenti pubblici, sia della difficile congiuntura derivante dalla crisi petrolifera che rende prioritario il perseguimento di obiettivi di riequilibrio macroeconomico.

Il Mezzogiorno, pur con ritmi decrescenti rispetto a quelli registrati nei due decenni precedenti, mantiene un tasso di sviluppo medio annuo allineato a quello del Centro Nord.

Tavola 3.1 – Le componenti del PIL per ripartizione geografica (variazioni percentuali medie annue)

| | 1971-1980 | |
|--------------------------|-------------|-------------|
| | Centro Nord | Mezzogiorno |
| PIL | 3,6 | 3,6 |
| importazioni nette* | -4,4 | 1,4 |
| TOTALE | 3,5 | 3,3 |
| Consumi finali interni | 4,0 | 4,2 |
| Consumi delle famiglie | 4,2 | 4,6 |
| Consumi collettivi | 3,0 | 3,3 |
| Investimenti fissi lordi | 2,2 | 0,5 |

(*) Cfr. nota 31 cap. 1.7

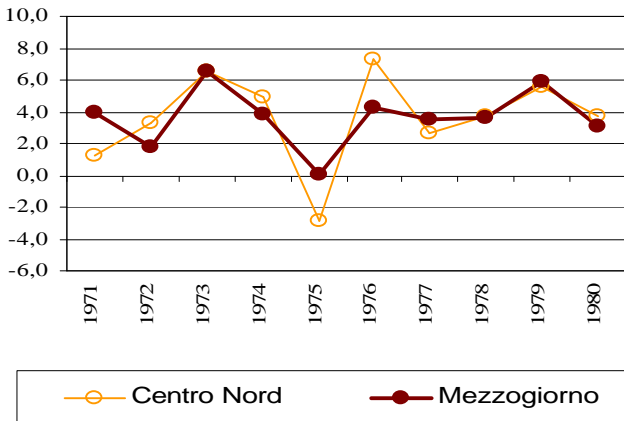
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Svimez.

Il profilo di crescita dell'economia italiana, che, seppure con oscillazioni, durava da 25 anni, si arresta nel 1975, la recessione ha un

impatto più contenuto nell'area meridionale per le sue caratteristiche di arretratezza e per la minore quota di prodotto industriale³³.

Tuttavia, la crisi economica di metà decennio e le conseguenze della "tassa petrolifera" determinano l'interruzione del processo di sviluppo, in atto dal 1950, a conferma che anche l'economia meridionale risente delle condizioni internazionali³⁴. (cfr. par. 3.1) Il rincaro dei prezzi, infatti, se induce le industrie del Nord a rispondere con investimenti intensivi, comporta la riduzione degli investimenti estensivi nel Mezzogiorno e delle iniziative delle partecipazioni statali. Nella seconda metà degli anni settanta la distanza tra le due aree, in termini di PIL per abitante, torna ad aumentare, anche a motivo dell'esaurirsi dei movimenti migratori verso il Nord.

Figura 3.5 - PIL per ripartizione geografica (variazioni percentuali)



Fonte: ISTAT e SVIMEZ

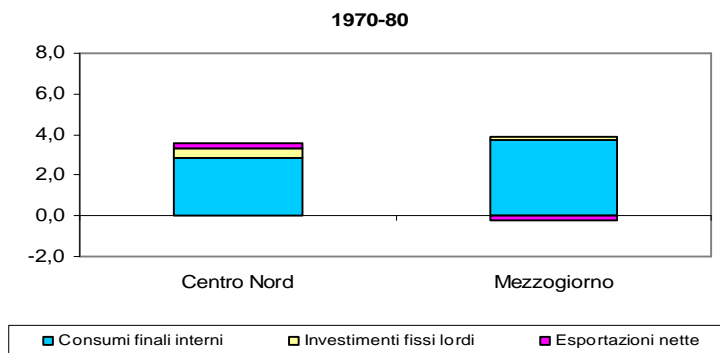
³³ Cfr. SVIMEZ "Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 1975" - pp. 9 e seguenti, sugli effetti della congiuntura nelle economie dualistiche.

³⁴ Cfr. Miotti D., Piacentini P., Padovani R., "I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998", il Mulino, 2000 e Miotti D., Piacentini P., Padovani R., "I conti economici delle regioni italiane dal 1980 al 2002", il Mulino, 2006.

A differenza dei periodi precedenti, la crescita degli investimenti fissi lordi è modesta, il rallentamento dell'accumulazione di capitale, comune a tutto il Paese, è più evidente in quest'area dove molto significativo era stato il sostegno pubblico³⁵. Il contributo alla formazione del prodotto proviene interamente dai consumi delle famiglie e delle amministrazioni pubbliche.

L'incidenza degli investimenti sul PIL si riduce (dal 27,6 per cento nel 1971 al 21,2 per cento nel 1980) a significare un rallentamento del processo di dotazione infrastrutturale dell'area; al tempo stesso la riduzione dell'incidenza delle importazioni nette sul PIL (dal punto massimo del 20,1 per cento nel 1972 al 16,5 per cento nel 1980) indica una minore dipendenza dall'esterno.

Figura 3.6 – Contributi alla crescita del PIL
(valori percentuali medi annui)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e SVIMEZ.

³⁵ Negli anni successivi al primo *shock* petrolifero, la caduta del tasso di accumulazione nel Mezzogiorno assai più intensa che nel resto del Paese viene documentata dal *Rapporto SVIMEZ 1983 sull'economia del Mezzogiorno*. Un altro studio Servidio G., *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno nel periodo 1976-81* in Studi SVIMEZ anno XXXVI n. 11/12, 1983 prende in esame l'andamento delle iniziative agevolate mediante investimenti agevolati e contributi in conto capitale. Nella seconda parte del decennio, rispetto al quinquennio precedente, l'ammontare medio degli investimenti agevolati si ridusse del 48,7 per cento, e quello dei contributi in conto capitale del 19 per cento. Nel confronto si deve, comunque, tenere conto del flusso di investimenti per grandi impianti che nei primi anni settanta interessò il Mezzogiorno.

Nei primi anni settanta, antecedenti la crisi economica, la riflessione sulla programmazione e sul Piano appena approvato dal Parlamento ha per oggetto anche le politiche per il Mezzogiorno (cfr. par. 3.4). Nel 1973, Giorgio Ruffolo, nel Rapporto sulla Programmazione³⁶ in base all'esperienza fatta in prima persona come primo Segretario della Programmazione, sintetizza in quattro "sfide" i mutamenti radicali necessari per la realizzazione degli obiettivi del Progetto 80: la capacità di espansione del sistema economico, una ripartizione delle risorse a favore del pubblico, l'industrializzazione del Paese e in particolare del Mezzogiorno, l'adeguamento dell'amministrazione pubblica ai bisogni della società. Partendo dai progressi compiuti il Rapporto indica due aspetti critici: la difficoltà ad attivare un processo di industrializzazione integrato su scala nazionale; un insoddisfacente coordinamento tra sviluppo industriale e urbano e dotazione di infrastrutture.

Il Rapporto menziona, inoltre, la necessità dell'inserimento degli obiettivi di sviluppo e delle politiche per il Mezzogiorno nella più ampia politica regionale europea, sia per controbilanciare la forza attrattiva delle aree industriali intensive del Centro Europa sia per l'esigenza di una integrazione dei sistemi di incentivazione alle imprese, a livello comunitario.

La riflessione sulla programmazione viene bruscamente superata dalla crisi petrolifera e dalla conseguente crisi economica. Dopo la caduta del reddito registrata nel 1975 gli obiettivi prioritari della politica economica sono di natura macroeconomica e monetaria. Per il Mezzogiorno si apre una fase caratterizzata dal trascinarsi delle politiche avviate nei decenni precedenti e da misure tese a salvaguardare un tessuto economico reso ancora debole dagli effetti della crisi economica. Gli interventi per la riconversione industriale e quelli per l'occupazione (legge sull'occupazione giovanile e fiscalizzazione degli oneri sociali), citati nei paragrafi precedenti, sono naturalmente diretti alle aree dove queste emergenze assumono caratteristiche strutturali particolarmente intense (cfr. par. 3.3).

Nella seconda metà degli anni settanta, pertanto, la politica economica è diretta, da un lato, ad assicurare continuità al processo di

³⁶ Ruffolo G., *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, 1973 (premessa p. 162).

stabilizzazione della congiuntura e del bilancio e, dall'altro, a definire azioni programmatiche per far fronte all'emergenza sul piano dell'occupazione, della produzione e degli equilibri finanziari delle imprese.

Nella RPP per l'anno 1978 (p. 92), presentata dal Ministro Morlino, le politiche per il Mezzogiorno sono collegate direttamente all'obiettivo occupazione:

“L'obiettivo della difesa e dell'incremento dell'occupazione nel Mezzogiorno non riguarda esclusivamente, e nemmeno prevalentemente, l'intervento nell'area, ma è un obiettivo che deve essere innanzi tutto tenuto conto nella determinazione delle scelte di politiche nazionali.”

Dopo aver esposto gli orientamenti settoriali, il documento (p. 93) fornisce alcuni indirizzi per l'intervento straordinario e il suo necessario collegamento con quello ordinario:

“[...] appare indispensabile che vengano garantite l'intensità e la continuità dell'azione ordinaria, centrale e regionale, e di quella straordinaria, soprattutto nel campo dei progetti speciali. Con l'approvazione del programma quinquennale da parte del CIPE, le linee di fondo dell'intervento straordinario, indicate dalla legge n. 183 nell'attuazione dei progetti speciali e nello sviluppo industriale, sono state definite sia per gli aspetti qualitativi che sotto il profilo finanziario. Nel documento approvato dal CIPE si sottolinea, tra l'altro, che il programma quinquennale ha per oggetto primariamente l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Non è tuttavia possibile attivare un processo autopropulsivo di sviluppo dell'economia meridionale soltanto attraverso l'intervento straordinario, che deve invece inquadrarsi in un contesto di politica economica nazionale decisamente indirizzato in senso meridionalistico, condizione necessaria perché esso possa esercitare effetti risolutivi con i suoi caratteri di aggiuntività e di rigorosa riqualificazione degli impegni.”

E al fine di conciliare la politica di bilancio con quella di sviluppo (pp. 93 e 94) *“La limitatezza delle risorse finanziarie impegnabili, riconducibile anche al processo di inflazione in atto, richiama l'esigenza, tenuto conto delle scelte programmatiche effettuate, di procedere con un metodo che dia risalto al momento della spesa più che a quello dell'impegno, senza peraltro privilegiare indebitamente la rapidità*

dell'erogazione a scapito della qualità e composizione della spesa. A tal fine verranno individuati, attraverso l'aggiornamento annuale, i precisi termini della spesa da effettuare nell'anno, nel quadro degli obiettivi programmatici dei singoli progetti speciali e dell'intervento infrastrutturale connesso all'industrializzazione, riferiti all'ammontare complessivo delle risorse disponibili. Occorre evitare l'immobilizzo di risorse finanziarie per interventi la cui attuazione si riscontri più lenta del previsto, tenendo conto dell'esperienza fatta nel quinquennio trascorso sulla capacità di passare dalla fase di impegno a quella di spesa."

Con il Piano per il triennio 1979-1981, presentato dal Ministro del Tesoro Pandolfi nel 1978, l'intervento straordinario nel Mezzogiorno viene inserito nella più ampia trattazione delle azioni territoriali, in un'ottica di integrazione tra programmazione nazionale e regionale degli investimenti pubblici e al fine di pervenire ad un effettivo coordinamento tra l'intervento ordinario e straordinario statale e regionale (pp. 123 e 124).

"Perché la ripresa degli investimenti e l'incremento di posti di lavoro che potrà derivarne si localizzino nel Mezzogiorno nella misura richiesta dalla gravità dei problemi di occupazione dell'area, non è sufficiente che si realizzino le condizioni indicate nella prima parte del programma come necessarie per rendere disponibili risorse addizionali per gli investimenti e per rendere conveniente la loro utilizzazione. [...] L'intervento straordinario mantiene un'incidenza rilevante nello sviluppo del Mezzogiorno. Esso si attua, oggi, principalmente attraverso i progetti speciali della Cassa del Mezzogiorno che hanno la caratteristica di interventi organici a carattere intersettoriale o interregionale, e mirano a sciogliere alcuni nodi strategici. Essi si pongono come premessa all'efficacia delle iniziative regionali, nel senso che tendono a promuovere un efficace raccordo tra le proprie azioni, quelle dei progetti regionali di sviluppo, e quelle ordinarie delle Regioni."

Il Piano provvede a indirizzare le attività della Cassa per il Mezzogiorno interessata nel decennio da importanti trasformazioni.

Il Testo unico sulle leggi del Mezzogiorno del 1968 aveva sistematizzato l'abbondante normativa in materia. In particolare, dal punto di vista istituzionale erano state rimosse duplicazioni negli organi di governo dell'intervento, specialmente fra Cipe e Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno (cfr. focus *"Il Cipe e l'intervento nelle aree*

depreste). Con successive leggi (853/71 e 183/76) si provvede al finanziamento e alla revisione della disciplina dell'intervento straordinario rispettivamente per il quinquennio dal 1971 al 1975 e dal 1976 al 1980, anno in cui era prevista la scadenza della attività della Cassa.

L'introduzione dei progetti speciali nel sistema d'intervento della Cassa per il Mezzogiorno fondato sui "complessi organici di opere" va, infatti, messo in relazione con l'avvio dell'operatività delle regioni e con l'esigenza di conciliare la prosecuzione di un intervento di competenza statale che incide su talune materie di competenza regionale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

I "complessi organici di opere" sono una serie di operazioni organiche inizialmente concentrate soprattutto nel settore dell'agricoltura e in seguito nell'industria e nei servizi; i progetti speciali, invece, di carattere intersettoriale e interregionale, si presentano come nuovi strumenti della politica di sviluppo, non limitata alla definizione di obiettivi generali e alla ripartizione delle risorse per grandi aggregati di spesa, ma diretta alla formulazione più precisa degli interventi in termini quantitativi, di specificazione territoriale, di tempi di attuazione, di costi, di responsabilità.

Riservata alla Cassa per il Mezzogiorno l'esecuzione dei progetti speciali, da un lato viene affidata alle regioni la realizzazione degli interventi straordinari prima gestiti dalla Cassa, riguardanti le materie di competenza regionale, dall'altro lato si dispone che la Cassa, su richiesta delle regioni, fornisca la necessaria assistenza tecnica per l'attuazione degli interventi trasferiti.

La formulazione dei progetti speciali è demandata al Ministro per gli interventi straordinari o alle regioni, mentre l'approvazione spetta al CIPE (cfr. Appendice Normativa). Le potenzialità innovative dell'intervento per "progetti speciali", che avrebbero dovuto essere finalizzati a precisi e circoscritti obiettivi di sviluppo, sono colte solo in misura limitata. La politica industriale continua ad avvalersi prevalentemente di strumenti erogatori (agevolazioni finanziarie, fiscali e contributive ed ammortizzatori sociali) diretti a sostenere settori e imprese in crisi e a difendere l'occupazione esistente, piuttosto che a promuovere settori e imprese nuove con maggiori opportunità di successo e potenzialmente localizzabili nel Mezzogiorno.

IL CIPE E L'INTERVENTO NELLE AREE DEPRESSE

Nel decennio si affermava decisamente il ruolo del CIPE nel coordinamento della programmazione, anche avvalendosi di comitati settoriali. Parimenti nell'ambito delle politiche di riequilibrio territoriale il Comitato tendeva a svolgere sempre di più una funzione di alta amministrazione.

La normativa degli anni '60 si era preoccupata di inserire la politica meridionalistica nella politica di piano. Al Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (CIR) - poi trasformato nel Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) - era affidato il compito di approvare, in attuazione del Programma economico nazionale e sulla base dei Piani regionali di coordinamento, il "Piano pluriennale di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno" e i suoi annuali aggiornamenti formulati da un apposito Comitato di Ministri costituito in seno al CIR e presieduto da un Ministro all'uopo nominato". I Piani regionali di coordinamento, in conformità con le indicazioni del Programma nazionale, avrebbero individuato i comprensori irrigui, di sviluppo industriale e di sviluppo turistico nei quali la Cassa avrebbe dovuto concentrare il complesso degli interventi. Nel confermare sostanzialmente i compiti della Cassa, la legge sanciva la tendenza, già delineatasi negli anni precedenti, all'affidamento di alcune funzioni ad organismi distinti dall'istituto (Iasm, Formez, Finam, Insud, Italtrade).

Negli anni 70, con la legge 853/71, veniva soppresso il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e venivano affidati al CIPE i poteri di direttiva, vincolanti per le Amministrazioni, sugli interventi dei piani di coordinamento e in materia di industrializzazione, dando applicazione a un criterio più rigoroso di programmazione dello sviluppo meridionale in un contesto generale e regionale. La legge inseriva, infatti, le Regioni a statuto ordinario, di recente istituzione, nella determinazione degli interventi straordinari di loro interesse, la cui esecuzione poteva essere affidata alla Cassa. Al contempo venivano rafforzate le competenze del CIPE in materia di incentivi e gli stessi progetti speciali, predisposti dal Ministro per gli interventi straordinari o dalle regioni vennero sottoposti al CIPE che deliberava su di essi, in attuazione del Programma economico nazionale, sentito il Comitato delle Regioni.

Negli anni '80, come verrà trattato nel successivo cap. 4, con la soppressione della Cassa e l'istituzione dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno, come ente di erogazione dei finanziamenti e non di progettazione e attuazione, il ruolo strategico per lo sviluppo regionale veniva affidato alle regioni mentre le competenze per il coordinamento nazionale e comunitario erano del Ministro per lo sviluppo del Mezzogiorno, coadiuvato dal Dipartimento. Il CIPE esercitava il potere di approvazione del programma triennale e di definizione delle priorità settoriali.

L'ultimo documento programmatico del decennio, la Relazione previsionale per il 1980, presentata dal Ministro del Bilancio e PE

Andreatta, dedica ampio spazio alla politica di bilancio, segnatamente a quella degli investimenti pubblici, e un'intera sezione alla politica dell'offerta. Nella premessa (p. 13) il Ministro motiva queste scelte:

“La gestione, pur oculata, della politica economica nel breve termine non può consentire, di per sé, di mantenere un tasso di sviluppo di medio e lungo termine diverso da quello, piuttosto modesto, dettato dalle prospettive dell'economia mondiale per i prossimi anni. La condizione per superare questi vincoli e per ritrovare un tasso di sviluppo di dimensioni adeguate a risolvere i nostri problemi è quella di avviare manovre di medio termine che incidano direttamente sulla nostra struttura produttiva. E' questa azione sulla capacità dell'offerta che potrà garantire, pur in un attento controllo congiunturale, la ripresa di un sostenuto ritmo di sviluppo economico e di un consistente aumento dei livelli occupazionali. [...] Questa azione sull'offerta deve inoltre proporsi come strumento di riequilibrio territoriale tra le diverse regioni del nostro Paese. Una sostenuta redistribuzione dei redditi è stata infatti realizzata negli anni passati. E' però necessario che a questa si affianchi oggi una redistribuzione delle capacità produttive in modo che le regioni del sud possano essere perequate non solo in termini di reddito e di consumi, ma anche in termini di loro contributo alla produzione nazionale.”

In un importante e innovativo capitolo sulla “politica degli investimenti pubblici”³⁷, oltre all'analisi dell'andamento degli stessi per ente erogatore, si esaminano i fattori di criticità per il loro utilizzo come strumento di politica economica di breve periodo *“non si può dimenticare che gli investimenti pubblici sono una componente importante di una politica che si propone obiettivi di lungo periodo, quali accrescere e ammodernare la dotazione dei servizi sociali e delle infrastrutture, anche ai fini di ridurre i costi di produzione; inoltre essi sono strumento per realizzare scelte di politica industriale. Essi costituiscono comunque solo una componente di una strategia di cambiamento delle strutture; più specificamente è da ricordare che una produzione efficiente dei servizi sociali richiede, in modo essenziale,*

³⁷ Cfr. *“L'economia italiana nel 1980 Relazione previsionale e programmatica”* capitolo III, pp. 155-185.

attenzione continua ai problemi della qualità dell'organizzazione e della gestione dei servizi. Questa problematica trova espressione nella qualità della spesa corrente più che nella quantità degli investimenti pubblici.” (p. 173)

Nel paragrafo dedicato alla Politica attiva per gli investimenti pubblici, si prospettano alcune considerazioni di fondo:

“La prima considerazione è che il legislatore ha manifestato esplicitamente la sua volontà di innalzare il tasso degli investimenti pubblici attraverso il susseguirsi di provvedimenti legislativi comportanti cospicui stanziamenti, per importi sistematicamente assai maggiori rispetto alle realizzazioni prevedibili in base ai ritmi dell'operare corrente delle amministrazioni interessate. La crescita degli stanziamenti trova espressione nell'aumento della relativa quota sul PIL: relativamente agli stanziamenti sui bilanci degli Enti dell'amministrazione centrale e delle aziende autonome tale quota è passata dal 2,2 per cento nel 1972 al 3,5 per cento nel 1979. Incrementi consistenti si hanno anche per quanto riguarda gli Enti dell'Amministrazione locale (Comuni, Province, Regioni e IACP). La seconda considerazione è che gli scarti tra stanziamenti e pagamenti sono andati crescendo nel corso degli anni settanta” dando luogo a “continui accumuli di residui passivi. Lo scarto tra stanziamenti e realizzazioni assume dimensioni più ampie nel Mezzogiorno.” (pp. 173 e 174)

Considerazioni che richiedono provvedimenti idonei a collocare tale politica in una diversa organizzazione della spesa pubblica, in particolare: la costruzione di un sistema informativo, un modello organizzativo per la gestione della politica degli investimenti pubblici, la riforma delle procedure di spesa, l'impegno programmatico sui flussi di spesa.

Bibliografia del Capitolo

- AA.VV., *Enjeux et Rouages de l'Europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006
- Annesi M., *L'Intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1976-1980*, Svimez, Roma, 1977
- Annesi M. (a cura di), *Il T.U. delle Leggi sugli Interventi nel Mezzogiorno*, Svimez, Roma, 1980
- Barbagallo F., *Mezzogiorno e Questione meridionale (1860-1980)*, Guida editori, Napoli, 1980
- Barbera A., Decaro C., Agosta A., *L'attuazione dell'Ordinamento regionale*, in "Il Parlamento italiano", vol.XX 1969-72, Nuova CEI, 1992
- Bocca G., *Storia della Repubblica italiana*, Rizzoli, 1981
- Cafiero S., *Storia dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, 2000
- Cafiero S., *Tradizione e Attualità del Meridionalismo*, Il Mulino, Bologna, 1989
- Carcascio S., Somogyi G., *Forze di lavoro, sviluppo economico e occupazione in Italia a cura e con introduzione di Giovanni Somogyi ; presentazione di Giuseppe Medici*, Franco Angeli, Milano, 1977
- Carli G. (a cura di), *Sviluppo economico e Strutture finanziarie in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1977
- Cassese G., *Burocrazia ed Economia pubblica. Cronache degli Anni settanta*, Il Mulino, Bologna, 1978
- Castronovo V., *Storia dell'Economia mondiale*, Rizzoli, Milano, 1982
- Cotula F. (a cura di), *La Politica monetaria in Italia (Vol. I-II)*, Il Mulino, Bologna, 1989
- D'Antonio M., Graziani A., Vinci S., *Problemi e Metodi di Politica economica. Volume I: Aspetti di Metodo. Gli Interventi di Periodo breve*, Liguori, Napoli, 1979
- De Camelis P. (a cura di), *L'autonomia regionale*, Edizioni Kappa, Roma, 1989
- De Rosa L., *Lo Sviluppo economico dell'Italia dal Dopoguerra ad oggi*, Laterza, Roma, 1997
- Di Nolfo E., *Storia delle Relazioni internazionali 1919-99*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- Ente per gli Studi monetari, bancari e finanziari "Luigi Einaudi", *Il Disavanzo pubblico in Italia: Natura strutturale e Politiche di Rientro (Vol.I-II)*, Il Mulino, Bologna, 1992
- Faustini G., *Indicizzazione dei Salari e Inflazione*, in "Moneta e Credito", n. 115, 1976
- Faustini G., *L'Obiettivo Occupazione nell'Esperienza italiana*, Loescher, 1984

- Giardina A., Sabbatucci G., Vidotto V., *Manuale di Storia. L'Età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- Grilli E., La Malfa G., Savona P., *L'Italia al Bivio: Ristagno o Sviluppo*, Laterza, Roma, 1985
- Lunghini G., *Scelte politiche e Teorie economiche in Italia 1945-1978*, Piccola Biblioteca Einaudi, 1981
- Martinez-Oliva J.M., Schlitzer G., *Le Battaglie della Lira. Moneta, Finanza e Relazioni internazionali dell'Italia dall'Unità all'Euro*, Le Monnier, Firenze, 2005
- Maugeri L., *L'era del Petrolio*, Feltrinelli, Milano, 2006
- Micossi S., Papi L., *L'Inflazione italiana negli Anni ottanta: il Ruolo del Settore pubblico*, in "Rivista di Politica Economica" Serie III, Fascicolo VII, SIPI, 1994 - <http://www.rivistapoliticaeconomica.it>
- Modigliani F., Padoa-Schioppa T., *La Politica economica in un'Economia con Salari indicizzati al 100 o più*, in "Moneta e Credito" n.117, BNL, 1977
- Olivi B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'Integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Pedone A., *Elementi di Scienza delle Finanze*, La Nuova Italia, 1974
- Pedone A., *La Riforma tributaria del 1973-1974: un Successo parziale con molti Problemi*, in "Moneta e Credito" n.148, BNL, 1984
- Pittaluga G. B., *Economia monetaria*, Hoepli, Milano, 1999
- Pocar F., *Diritti dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2006
- Pollard S., (a cura di), *Storia economica del '900*, Il Mulino, Bologna, 2004
- Reviglio F., *Spesa pubblica e Stagnazione dell'Economia italiana*, Universale Paperbacks il Mulino,
- Rodano G., *Lezioni di Macroeconomia*, Carocci, Roma, 2000
- Ruffolo G., *Rapporto sulla Programmazione*, Laterza, Bari, 1973
- Salvati M., *Occasioni mancate. Economia e Politica in Italia dagli Anni sessanta ad Oggi*, Laterza, 2000
- Santaniello R., *Il Mercato unico europeo*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Saraceno P., *La Programmazione degli Anni Settanta*, Etas Kompass, Milano, 1970
- Svimez, *I Conti economici delle Regioni italiane dal 1970 al 1998*, Il Mulino, Bologna, 2000
- Svimez, *I Conti economici delle Regioni italiane dal 1980 al 2002*, Il Mulino, Bologna, 2006
- Svimez, *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno 1974*, Svimez, Roma, 1975
-

Svimez, *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno 1975*, Svimez, Roma, 1976

Svimez, *Studi Svimez - Anno XXXVI, N.11-12*, Svimez, Roma, 1983

Sylos-Labini P., *L' Evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni*, Banca d'Italia, Roma, 1985

Tarrow S., *Democrazia e Disordine, Movimenti di Protesta e Politici in Italia 1965-75*, Laterza, Roma-Bari, 1990

Valli V., *Politica economica. Teoria e Politica dello Sviluppo. Il Caso italiano*, NIS, 1997

Vidotto V., *La nuova Società. Gli Anni della Conflittualità*, in Sabbatucci G., Vidotto V., *Storia d'Italia, vol. VI. L'Italia Contemporanea dal 1963 ad Oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1999

Capitolo 4

Le politiche per la disinflazione e lo sviluppo
e la deriva della finanza pubblica negli anni '80

di

Antonella Crescenzi, Fabrizio Marconi e, per gli aspetti territoriali, Letizia Ravoni

4.1: Il contesto economico internazionale: il ritorno verso un sentiero di crescita e stabilità

Durante gli anni ottanta, i paesi industrializzati, che nel decennio precedente erano stati colti di sorpresa dagli *shock* esterni, si mostrano più preparati nell'affrontare le emergenze. Gli Stati Uniti, affiancati dal Giappone e dalle altre economie asiatiche emergenti, riprendono a guidare lo sviluppo mondiale. La politica economica del Presidente Reagan è ispirata dall'esigenza non solo di contrastare l'inflazione, ma anche di lanciare una nuova sfida al blocco comunista. La sfida si concluderà nel 1991 con la dissoluzione dell'Unione Sovietica.

Il nuovo decennio si apre all'insegna della fiammata inflazionistica causata dal secondo *shock* petrolifero (cfr. cap. 3). Mentre in risposta alla prima crisi petrolifera lo strumento più comunemente usato in senso restrittivo era stato la politica di bilancio, questa volta gli Stati Uniti e la Gran Bretagna rispondono all'aumento del prezzo del greggio adottando politiche monetarie più rigide, che determinano un brusco aumento dei tassi di interesse e un aggravamento della situazione finanziaria dei paesi fortemente indebitati. Il forte afflusso di capitali verso gli Stati Uniti, inoltre, provoca un rilevante apprezzamento del dollaro rispetto alle principali valute. Anche negli altri paesi vengono adottate, in parte autonomamente, in parte come risposta a quelle degli Stati Uniti, politiche di controllo degli aggregati monetari. Il rallentamento della crescita e la particolare debolezza della domanda di consumi dei paesi industrializzati determina una forte contrazione del commercio internazionale ed un rallentamento della crescita del PIL mondiale.

Dal lato delle politiche fiscali, invece, gli Stati Uniti ed il Regno Unito, in conseguenza del dibattito sui rapporti tra Stato e mercato avviato nel corso degli anni settanta, attuano politiche di riduzione delle imposte e consistenti programmi di privatizzazione. L'orientamento della politica di bilancio è tuttavia differente nei due paesi: mentre nel Regno Unito la politica fiscale risulta restrittiva in quanto la riduzione delle imposte è affiancata da una riduzione della spesa pubblica concentrata su quella sociale, negli Stati Uniti essa risulta, di fatto, espansiva in quanto la notevole riduzione delle imposte ed il taglio di diverse spese sociali sono affiancate da un forte aumento della spesa per armamenti (in particolare, per il programma dello "scudo spaziale") (cfr. focus

"*Public choice e Supply-side economics*"). Ne risulta un netto peggioramento del disavanzo pubblico che mantiene i tassi di interesse reali nazionali molto elevati.

Prosegue così, nei primi anni ottanta, l'afflusso di capitali verso gli Stati Uniti, ed il dollaro resta sopravvalutato con conseguenze negative sulla bilancia commerciale. Intanto all'interno dei paesi più industrializzati, parallelamente con i progressi nella lotta all'inflazione, la stretta monetaria viene progressivamente allentata e l'economia mondiale, che aveva già evidenziato, a partire dal 1983, una moderata ripresa, inizia a crescere a ritmi sostenuti.

"Nel 1983 le politiche monetarie intraprese nei paesi industrializzati sono vieppiù condizionate dagli alti tassi dell'interesse conseguenti alle politiche monetarie e di bilancio perseguite dagli Stati Uniti. Anche paesi come il Giappone e la Germania Federale, nei quali la raggiunta stabilità dei prezzi consentirebbe una più attiva politica di rilancio delle attività economiche, hanno sospeso il progressivo allentamento delle condizioni monetarie, perché gli alti tassi di interesse americani influiscono negativamente sulle loro bilance dei pagamenti in conto capitale e sul corso del cambio delle loro monete nei confronti del dollaro. Le autorità monetarie del Giappone hanno ridotto il saggio ufficiale di sconto per evitare un ulteriore indebolimento dello yen. Nella Germania Federale, dopo la riduzione del tasso di sconto in primavera, le condizioni monetarie sono nuovamente peggiorate per la tendenza a risalire dei tassi di interesse; dopo l'incontro al vertice di Williamsburg soprattutto i tassi di interesse a breve termine hanno cominciato a crescere sensibilmente per contrastare il forte deflusso di capitali verso gli Stati Uniti. Anche in Francia, accanto a quella fiscale si rafforza la stretta monetaria, mediante la quale si cerca di porre un argine al deprezzamento del Franco." (RPP per l'anno 1984, p. 24)

Nel 1985, per affrontare il problema della sopravvalutazione del dollaro, gli Stati Uniti organizzano, insieme agli altri quattro maggiori paesi industrializzati (Germania, Giappone, Francia ed Inghilterra), un intervento coordinato sui mercati valutari atto a correggere in modo graduale l'eccessivo valore della valuta statunitense.

Sono queste le premesse per il verificarsi, nel 1986, del c.d. *controschoc* petrolifero. Alla riduzione del prezzo del greggio si accompagna la progressiva svalutazione del dollaro. L'effetto combinato

di questi due eventi determina una generalizzata riduzione del tasso di inflazione all'interno dei paesi industrializzati.¹

IL “CONTROSHOCK” PETROLIFERO

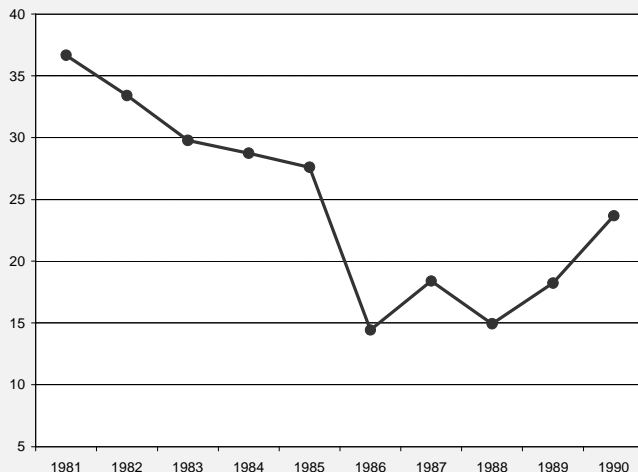
Dopo la seconda crisi petrolifera (1979), i paesi importatori di petrolio adottarono una politica di risparmio energetico che, congiuntamente agli effetti di un ritmo moderato di crescita dell'economia mondiale, portò la crescita della domanda ben al di sotto di quella dell'offerta, generando una tendenza al ribasso del prezzo del petrolio già a partire dai primi anni Ottanta.

Il calo dei profitti indusse i paesi aderenti all'OPEC ad assegnare a ciascuno dei membri quote limite di produzione e ad affidare all'Arabia Saudita, dotata di riserve maggiori e della migliore qualità, il ruolo di produttore residuale - *swing producer* - (che mantiene ancora oggi) con il fine di sostenere e stabilizzare, adeguando la sua fornitura alle oscillazioni della domanda, il prezzo del greggio. Tuttavia, ben pochi stati membri rispettarono la *Market Sharing Formula* stabilita dall'OPEC e, ai frequenti “scartellamenti” dei paesi arabi, si andarono a sommare con sempre maggiore intensità le spinte concorrenziali provenienti dai paesi produttori esterni all'OPEC, come l'Inghilterra e la Norvegia, che seguivano una politica di prezzo autonoma e decisamente più aggressiva.

Pertanto, quando all'inizio del 1986 anche l'Arabia Saudita sfiorò per reazione la propria quota, inondando il mercato del miglior petrolio, il prezzo crollò (*controschok*), passando in soli due mesi (gennaio-febbraio) da circa 30 a 16 dollari al barile.

¹ Per una analisi della storia dell'economia mondiale cfr. Pollard S. (a cura di), *Storia economica del '900*, Il Mulino, Bologna, 2004. Per un approfondimento sull'evoluzione del mercato del petrolio, cfr. Maugeri L., *L'era del petrolio*, Feltrinelli, Milano, 2006.

Prezzo del petrolio
(dollari al barile di Brent)



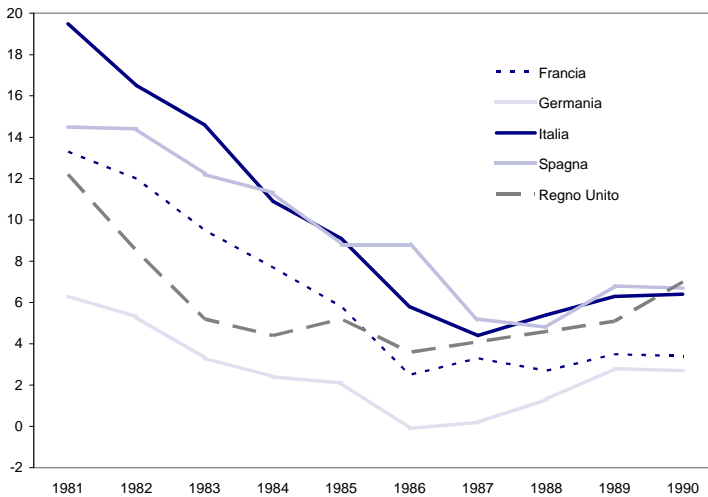
Fonte: OCSE

La caduta del prezzo del petrolio innescò fenomeni di contagio che coinvolsero sia le quotazioni delle altre materie prime, che pur non crollando rallentarono notevolmente la propria corsa, sia l'andamento del cambio del dollaro che si deprezzò nei confronti delle altre valute.

Il tasso di crescita annuo del PIL mondiale, che nella prima metà degli anni ottanta era stato, in media, del 3 per cento, sfiora il 4 per cento nella seconda metà del decennio. A tale accelerazione contribuiscono le economie di alcuni paesi del sud-est asiatico, in particolare Hong Kong, Singapore, Taiwan e Corea del Sud. Nel corso degli anni ottanta tali paesi, che saranno chiamati "tigri asiatiche" per l'intensità del loro sviluppo, mantengono tassi di crescita spesso superiori al 6 per cento annuo. Caratteristiche comuni della crescita delle economie dell'area sono i benefici derivanti dagli investimenti giapponesi, la crescita delle esportazioni, il *catching up* tecnologico basato sulla imitazione dei prodotti delle economie industrializzate ed il ruolo dello Stato a sostegno dei settori ritenuti maggiormente promettenti.

Nel continente europeo il decennio si era aperto con un tasso di inflazione generalmente elevato ma con un forte differenziale nella crescita dei prezzi tra i vari paesi. Questa situazione costringeva a frequenti revisioni delle parità nell'ambito dello SME² (cfr. cap. 3), al fine di compensare le variazioni di competitività connesse con i differenziali nei tassi di inflazione. Man mano che il processo disinflazionistico si rafforza e i differenziali di inflazione si riducono i riallineamenti si fanno più sporadici fino a cessare del tutto dopo il 1987³.

Figura 4.1 – Tassi di inflazione in alcuni paesi europei
(Variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni da IMF, World Economic Outlook database

² All'inizio degli anni ottanta lo SME assume le caratteristiche di un *crawling peg*, cioè di un sistema di cambi nel quale le parità vengono aggiustate periodicamente per assorbire i differenziali di inflazione e mantenere, in questo modo, invariati i tassi di cambio reale.

³ Dal 1979 al 1987 si contano 11 riallineamenti, 5 dei quali interessano la lira. Complessivamente la lira viene svalutata nei confronti dell'ECU di circa il 22 per cento. A tale proposito cfr. Cotula F. (a cura di), "La politica monetaria in Italia", Il Mulino, Bologna, 1989.

Nel frattempo, il processo di integrazione europea, che nel decennio precedente aveva subito una dura battuta d'arresto (cfr. cap. 3), trae nuovo vigore dall'Atto Unico, firmato a Lussemburgo nel febbraio del 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio del 1987, in cui si prevede il passaggio da un'area di libero scambio ad un mercato interno (comunemente definito "mercato unico europeo") attraverso la progressiva eliminazione delle barriere alla libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali. Oltre a delineare la costruzione di un mercato interno, l'Atto Unico introduce il voto a maggioranza qualificata per le decisioni del Consiglio riguardanti il mercato interno, maggiori poteri legislativi al Parlamento Europeo, attraverso una "procedura di cooperazione" mediante la quale lo stesso Parlamento è in grado di influenzare le decisioni del Consiglio, ed un potenziamento degli strumenti delle politiche comuni (coesione economica e sociale, ricerca e sviluppo tecnologico, protezione ambientale e cooperazione monetaria). Il ritorno al regime democratico di Spagna, Portogallo e Grecia, inoltre, consente tra il 1981 ed il 1986 l'ulteriore allargamento della CEE e rafforza il processo di integrazione. Nel 1989 viene presentato il Rapporto Delors, tappa fondamentale per la realizzazione della Unione Monetaria Europea (UME). La integrazione dovrà avvenire in tre fasi successive: una prima fase al termine della quale è prevista la completa liberalizzazione dei movimenti di capitale e una maggiore convergenza economica tra gli Stati membri; una seconda fase durante la quale si dovrà procedere ad una più stretta integrazione delle politiche economiche degli Stati membri, fissando regole vincolanti per evitare disavanzi pubblici eccessivi; infine una terza fase che prevede il definitivo passaggio della politica monetaria agli organismi comunitari⁴.

Verso la fine degli anni ottanta, viene a maturazione la crisi economica del sistema economico sovietico e delle connesse economie

⁴ Cfr. Olivi B., *L'Europa difficile, Storia politica della integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna 2001; Delors J., *Crescita, competitività e occupazione, Libro Bianco della Commissione Europea*, Bruxelles, 1993.

Per una analisi del processo di integrazione europea, cfr. anche AA.VV., *Enjeux et rouages de l'Europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006. Inoltre, una sintesi del processo di integrazione svolta per decennio è presentata, in occasione del cinquantenario della firma dei Trattati di Roma, sul sito della Commissione Europea http://europa.eu/abc/history/index_it.htm Per gli aspetti istituzionali e per la storia dei trattati europei, cfr. Pocar F., *Diritti dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2006; Tizzano A., *Codice dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2005.

dell'Europa orientale. Gli estremi tentativi compiuti dal Presidente Gorbaciov con la politica della *Perestroika* non ottengono i risultati sperati di riformare il sistema economico dall'interno. Il successivo passaggio dei paesi dell'est da economie pianificate ad economie di mercato segna una svolta importante per le relazioni economiche internazionali e il processo di integrazione europeo. (cfr. capp. 5 e 6).

In questo contesto, la riunificazione delle due Germanie, sancita simbolicamente dal crollo del muro di Berlino nel 1989, può essere considerato l'evento che chiude definitivamente l'era della guerra fredda (cfr. capp. 1 e 2).

4.2: L'economia italiana: l'inflazione e le priorità della politica economica

Anche l'economia italiana deve fare i conti, all'inizio degli anni ottanta, con il secondo *shock* petrolifero. L'aumento del prezzo del petrolio, unitamente al permanere di un elevato livello di indicizzazione delle retribuzioni e alla volontà delle imprese di recuperare i margini di profitto persi nel corso degli anni settanta, danno luogo ad una forte ripresa dell'inflazione.

La bilancia dei pagamenti subisce un grave deterioramento, accentuato dalla flessione della domanda internazionale e dal contemporaneo apprezzamento del dollaro. Il rischio è quello di avviare nuovamente il circolo vizioso inflazione-svalutazione-inflazione.

La priorità della politica economica diventa ridurre il tasso di inflazione fino ad un livello corrispondente alla media dei tassi di inflazione osservabili nei paesi industrializzati. Un tasso di inflazione maggiore rispetto a quello degli altri paesi, infatti, produce effetti negativi sulla bilancia dei pagamenti, ostacola il processo di trasformazione delle imprese, determina uno spostamento della domanda dagli investimenti ai consumi e riduce l'orizzonte temporale rilevante ai fini delle decisioni di accumulazione e decumulazione delle scorte accentuando le fluttuazioni del ciclo economico. Questa volta, facendo tesoro delle esperienze del decennio precedente, le politiche monetaria e del cambio non sono accomodanti e si orientano decisamente, e con rigore, nella direzione del ripristino della stabilità monetaria favorendo in modo determinante la riduzione del tasso di inflazione. Per rientrare dall'inflazione, tuttavia, oltre ad una politica monetaria e del cambio restrittiva, è necessario riportare sotto controllo i conti pubblici (in modo da liberare risorse da destinare al settore privato dell'economia), e ridurre il costo del lavoro (in Italia più elevato rispetto agli altri paesi industrializzati).

"[...]a nulla vale il riconoscere che investimenti e occupazione sono legati da un nesso inscindibile se non si è disposti ad accettare una diversa composizione del bilancio pubblico, politiche monetarie non accomodanti ed un diverso comportamento salariale, tutte componenti necessarie per liberare le politiche economiche dall'assillo degli squilibri inflazionistici e di bilancia dei pagamenti e per mobilitare l'indispensabile

iniziativa pubblica e privata nell'allargamento della base produttiva del paese." (Preambolo La Malfa)⁵

In particolare se la politica monetaria non è più accomodante disavanzi pubblici eccessivi producono un aumento dei tassi di interesse al quale consegue uno spiazzamento della spesa privata per investimenti. La riduzione del fabbisogno del settore pubblico agevolerebbe anche il sostegno da parte del sistema finanziario italiano al processo di sviluppo dell'economia.

"Il finanziamento degli ingenti e crescenti fabbisogni del settore pubblico e, in questi ultimi anni, il diffondersi di uno stato di insolvibilità sostanziale di alcuni grandi gruppi industriali, hanno contribuito fortemente alla perdita di flessibilità del sistema finanziario italiano. Attualmente esso offre minori possibilità di sostenere con vigore e con strumenti adatti il processo di sviluppo, di riconversione e di adattamento dell'economia italiana." (Piano a Medio Termine 1981-83)

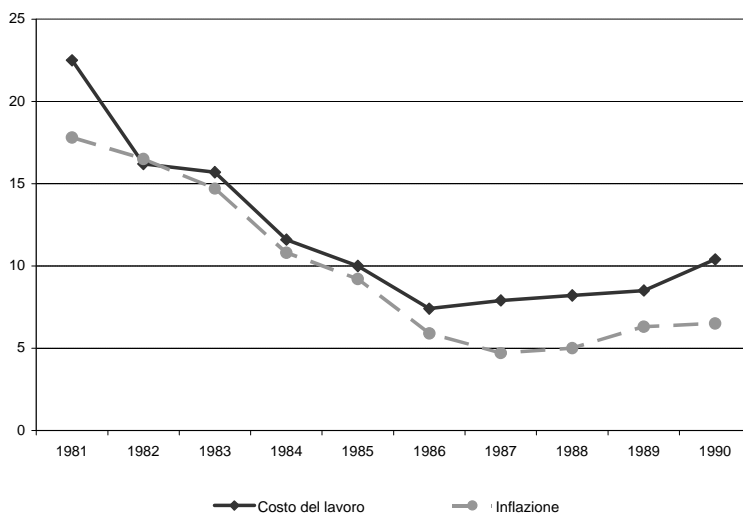
Nonostante tali intenti, tuttavia, i *deficit* di bilancio continuano ad ampliarsi. Viene proposta ed attuata una politica dell'offerta basata, diversamente da quanto accade negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna, su interventi finalizzati allo sviluppo dell'industria piuttosto che su tagli delle imposte (cfr. par. 4.4). Inoltre, il Governo accompagna il processo di ristrutturazione e riconversione dell'industria con una forte azione a sostegno sia dei lavoratori sia delle imprese in difficoltà. Gli interventi di maggiore rilievo riguardano un più diffuso utilizzo della fiscalizzazione degli oneri sociali, gli ammortizzatori sociali (in particolare la cassa integrazione guadagni), i prepensionamenti, una politica di assunzioni nella pubblica amministrazione, il supporto finanziario alle imprese in stato di crisi.

Questi interventi, unitamente all'aumento della spesa corrente per stipendi pubblici e per pensioni, pongono di fatto le basi per la continua espansione del debito pubblico osservata nel corso di tutti gli anni ottanta.

⁵ Conclusioni del Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica Giorgio La Malfa in occasione della presentazione in Parlamento delle Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese per l'anno 1981 (cfr. *I Documenti Programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*, 2006).

Nonostante il progressivo peggioramento dei conti pubblici e la presenza di una sempre elevata inerzia inflazionistica, l'azione combinata di una politica monetaria non più accomodante (cfr. par. 4.3), e di una politica dei redditi capace di ridurre fino al 50 per cento circa il grado medio di indicizzazione dei salari, determinano una diminuzione del tasso di inflazione dal 22 per cento del febbraio 1980 al 9 per cento del novembre 1984. Ciò avviene senza provocare flessioni nella attività produttiva (cfr. par. 4.5).

Figura 4.2 – Costo del lavoro per dipendente e inflazione al consumo (variazioni percentuali annue)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

A partire dal 1985 il processo di disinflazione riceve anche il forte contributo esterno derivante dal *controschok* petrolifero (cfr. par. 4.1). Il crollo delle quotazioni del greggio (fra il 1985 e il 1986 il prezzo del *brent* scende da 27,5 a 15 dollari al barile) è amplificato dal contemporaneo deprezzamento della valuta di acquisto. Il dollaro, infatti, nei confronti della lira, si deprezza di quasi il 25 per cento. Ciò si traduce, per la nostra economia, in un risparmio nel costo delle

importazioni di circa 1000 miliardi di lire per ogni dollaro in meno del prezzo a barile del petrolio.

Pertanto, nel 1986 la bilancia dei pagamenti riesce a riequilibrarsi, chiudendo anzi con un cospicuo attivo (minori importazioni per 10 mila miliardi di lire rispetto all'anno precedente), nonostante il ritorno della crescita reale ad un tasso del 3 per cento.

Nel 1986 il tasso di inflazione è di poco superiore al 6 per cento e scende al 4,7 nel 1987. Il rilassamento del vincolo esterno contribuisce, così, a determinare un ambiente in cui le parti sociali possano trovare più facilmente accordi, soddisfacenti per loro anche se pur sempre insufficienti a risolvere i problemi strutturali a livello sistemico (cfr. par. 4.5 e par. 5.3.1).

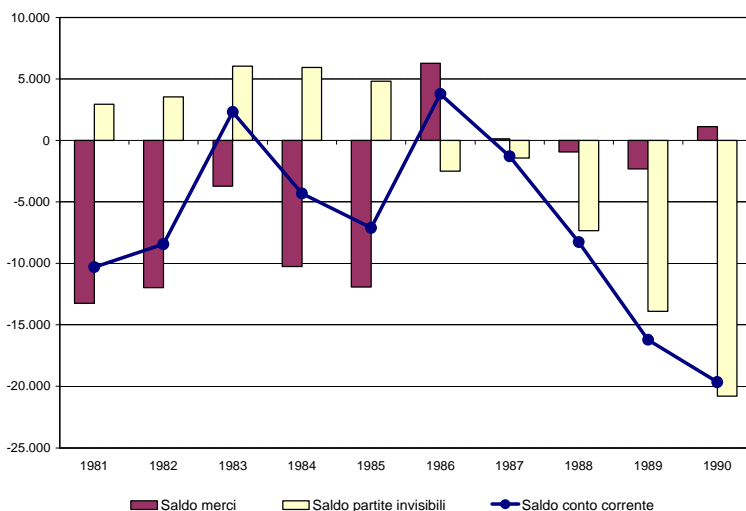
Alla fine del decennio, tuttavia, il differenziale di inflazione del nostro paese è ancora positivo, pari a tre punti percentuali nei confronti di Francia e Germania e a due punti percentuali rispetto alla media dell'Unione Europea⁶. Si verifica, così, un progressivo apprezzamento del tasso di cambio reale.

Questo contribuisce, insieme alla forte crescita delle importazioni legata alla espansione della domanda interna, a determinare un nuovo deterioramento dei conti con l'estero. A partire dal 1986, anno in cui il saldo corrente della bilancia dei pagamenti era tornato in attivo, si osserva un progressivo peggioramento fino a raggiungere, nel 1990, un *deficit* pari a -19.651 miliardi di lire (1,4 per cento del PIL). Nello stesso periodo peggiora anche la posizione patrimoniale netta nei confronti dell'estero che passa da -75.286 miliardi di lire nel 1986 a -200.232 miliardi di lire nel 1990⁷ (in rapporto al PIL 14,7 per cento).

⁶ Cfr. Salvati M., *Alle origini dell'inflazione italiana*, il Mulino, Bologna, 1980.

⁷ Fonte: *Relazione Annuale della Banca d'Italia*, anno 1993.

Figura 4.3 – Saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti (in milioni di euro)



Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia

Sia il *deficit* di parte corrente che la posizione netta nei confronti dell'estero continueranno a peggiorare anche nei primi anni novanta. Sarà proprio lo squilibrio esterno dell'Italia una delle cause degli attacchi speculativi che costringeranno le autorità di politica monetaria a decidere di abbandonare lo SME nel settembre del 1992 (cfr. cap. 5).

Pur con questi squilibri, dopo un primo quadriennio di sviluppo ridotto, l'economia italiana, trainata, a differenza del passato, dalla domanda interna e non dal settore estero, conosce una fase di espansione tra le più lunghe, anche se non tra le più intense, del dopoguerra (il tasso di crescita passa dall'1,4 per cento del periodo 1981-84 al 2,9 per cento del periodo 1985-90), capace di condurre il nostro paese tra le cinque economie più industrializzate del mondo, dopo Stati Uniti, Giappone, Germania e Francia.

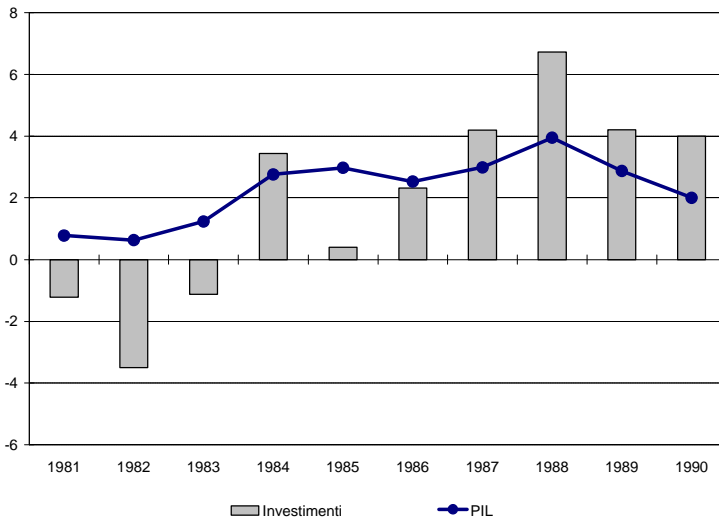
Contestualmente si assiste ad uno sviluppo dei mercati finanziari, favorito anche dalla nascita dei fondi comuni di investimento. Le famiglie iniziano a diversificare la loro ricchezza e le imprese

migliorano la propria struttura finanziaria sfruttando le opportunità offerte da un mercato di borsa in espansione.

Questa fase di sviluppo dell'economia avrà termine solamente con la recessione del 1992-93 (cfr. cap. 5).

Nel complesso durante gli anni ottanta la crescita dell'economia italiana risulta inferiore a quella del decennio precedente (2,3 per cento a fronte del 3,6), tendenza, peraltro, comune a tutti i paesi industrializzati.

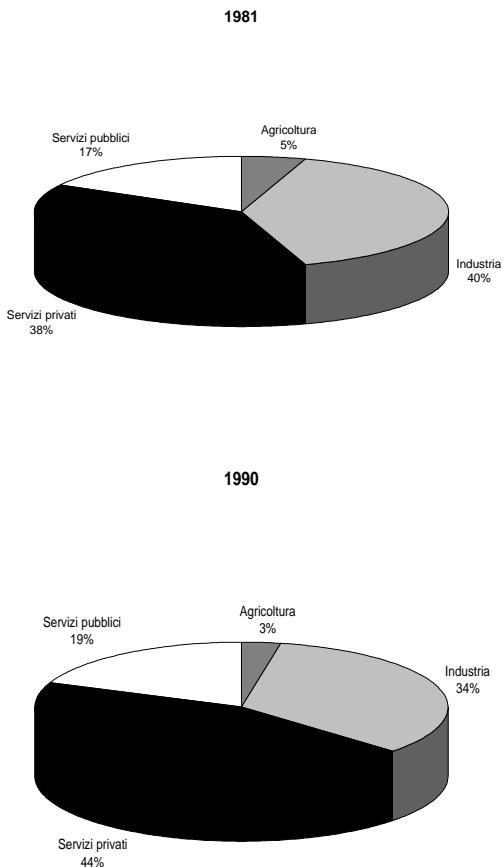
Figura 4.4 – PIL ed investimenti fissi lordi
(Variazioni percentuali annue)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Una tale evoluzione è anche il risultato di profonde trasformazioni dell'apparato produttivo, conseguenza della prosecuzione del processo di riconversione e ristrutturazione industriale, già avviato durante gli anni settanta, e dell'aumento del peso del settore dei servizi all'interno dell'economia nazionale.

Figura 4.5 – Quote settoriali sul valore aggiunto - confronto 1981-1990



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

La trasformazione del sistema comporta anche conseguenze rilevanti nella entità e composizione della occupazione: rispetto al precedente decennio, comunque, l'aggiustamento produttivo penalizza in modo più consistente l'occupazione della industria.

“Nell’industria sono in corso già da anni forme di ristrutturazione, a volte poco appariscenti, ma diffuse nel territorio e compatte settorialmente; resistenze e ritardi ne rallentano il corso, ma non riescono ad impedirlo. Alcune grandi aziende hanno migliorato la produttività con forti riorganizzazioni interne, o con il decentramento di talune lavorazioni, o con entrambe le soluzioni. Per ridurre gli organici, esse hanno proceduto soprattutto mediante una sostituzione parziale solo del turnover in uscita. L’operare di questi processi, tra il 1973 ed il 1980, aveva già prodotto sull’occupazione dipendente della grande industria una diminuzione del 2.7 per cento; a fronte di questo tale declino però si era registrato in quegli anni un aumento del 4.9 per cento nelle imprese medio-piccole. Il risultato complessivo era dunque un aumento dell’occupazione industriale del 2.5 per cento nel corso del settennio, ed una importante modifica nella composizione dell’industria, dal punto di vista delle dimensioni. Tra il 1980 ed il 1983, invece, cioè in soli tre anni, l’occupazione dipendente della grande industria è diminuita del 12.2 per cento, contemporaneamente anche le imprese minori hanno ridotto i loro organici del 5.2 per cento, di modo che, tra il 1980 e il 1983 si stima una riduzione complessiva di dipendenti dell’industria prossima al 7.3 per cento. [omissis] Tra le innovazioni più significative stimulate dalla crisi, il decentramento produttivo ha rappresentato dapprima un momento di rottura rispetto agli ordinamenti produttivi del passato; ora, invece, ad esso fa seguito una tendenza alla ricomposizione delle attività produttive con modalità nuove e più flessibili. Al tempo stesso la delega a terzi di attività collaterali induce ad una specializzazione e consente economie di gestione, stimolando una più elevata efficienza dei servizi connessi con la produzione. I riflessi sulla occupazione emergono attraverso un nuovo intreccio tra imprese, sia all’interno delle attività industriali, sia tra industria e servizi. Rispetto a pochi anni addietro, la domanda di lavoro presenta perciò diverse “dislocazioni”, settoriali e dimensionali, di professionalità ed, in certa misura, anche territoriali. Si riduce l’occupazione nell’industria, ma aumenta quella dei servizi privati, soprattutto dei servizi per la produzione. Al ridursi del fabbisogno degli operai cresce la domanda di impiegati e di tecnici dotati di nuova professionalità. Questa evoluzione sembra affermarsi in

modo positivo anche nel Mezzogiorno." (RPP per l'anno 1984, pp. 109-112)

Nell'industria in senso stretto, durante gli anni ottanta, si registra una riduzione degli occupati di 650 mila unità, mentre negli anni settanta l'occupazione era aumentata di 700 mila unità. La riduzione dell'occupazione nell'industria in senso stretto, tuttavia, è più che compensata dall'aumento dell'occupazione nel settore dei servizi pubblici (oltre 1 milione e 100 mila unità) e dei servizi privati (quasi 2 milioni). Per l'intera economia, dunque, l'aumento della domanda di lavoro, nonostante la forte contrazione registrata nell'agricoltura e nelle costruzioni, risulta positivo, seppure pari a poco più della metà di quello osservato negli anni settanta.

4.3: La politica monetaria e del cambio

L'esperienza degli anni settanta conduce alla convinzione che l'aumento del tasso di inflazione sia stato causato in parte dall'aumento del prezzo del petrolio, in parte dall'aumento del costo del lavoro ed in parte dalla perdita di controllo del bilancio pubblico e dalla conseguente eccessiva creazione di base monetaria.

“Non si è certo assopita la polemica sull'incidenza delle forme di mercato nei processi inflazionistici, polemica particolarmente evidente nel dibattito in materia di costo del lavoro e di fissazione dei prezzi petroliferi ad opera del cartello OPEC; tuttavia va rilevato che anche coloro i quali sono propensi ad interpretare soprattutto in questa chiave il processo inflazionistico ammettono ora che la perdita del controllo fiscale e monetario certamente contribuisce a rendere possibili e a rafforzare quelle spinte inflazionistiche. [...] In Italia il recupero del controllo degli strumenti monetari ha forse fatto più strada di quello del controllo del bilancio pubblico, probabilmente per il maggior grado di autonomia di cui godono le autorità monetarie. In particolare una recente innovazione certamente positiva va segnalata: quella del venir meno, a partire da luglio dell'obbligo di acquisto di titoli di Stato da parte della Banca d'Italia.” (RPP per l'anno 1982, pp. 39 e 40)

Liberata dall'impegno ad acquistare i titoli di Stato emessi dal Tesoro e non collocati presso le banche ed il pubblico (cfr. focus “*Il “divorzio” Tesoro-Banca d'Italia*”), la Banca d'Italia reagisce con fermezza al secondo *shock* petrolifero adottando una politica monetaria decisamente restrittiva.

IL “DIVORZIO” TESORO–BANCA D'ITALIA

In Italia, per tutti gli anni settanta, il Tesoro godeva, con riguardo alle modalità di finanziamento del proprio fabbisogno finanziario, delle seguenti agevolazioni:

- a) Ottenimento automatico di anticipazioni da parte della Banca centrale per un ammontare massimo pari al 14 per cento delle spese pubbliche previste nel bilancio ad un tasso di interesse ridottissimo (c.d. anticipazioni ordinarie);
- b) Possibilità di anticipazioni straordinarie (nel caso in cui venisse superato il limite del 14 per cento delle spese previste nel bilancio), decise con legge del Parlamento;
- c) Previsione dell'obbligo, a carico della Banca centrale, di assorbire i titoli pubblici messi in vendita dal Tesoro e non acquistati dai privati;

d) Possibilità di emettere moneta divisionale e banconote di piccolo taglio direttamente da parte del Tesoro.

In ognuno di tali casi si aveva creazione di base monetaria attraverso il c.d. canale Tesoro, ed il Tesoro otteneva una entrata occulta chiamata signoreggio, rappresentata dal valore reale della base monetaria emessa (dal Tesoro stesso o dalla Banca d'Italia) per finanziare il disavanzo complessivo del bilancio pubblico al netto dei costi sostenuti.

In particolare, nel caso della emissione di moneta divisionale e banconote di piccolo taglio direttamente da parte del Tesoro, il signoraggio consisteva nella differenza tra il costo sostenuto per l'emissione ed il valore nominale della moneta e delle banconote emesse; in caso di anticipazioni da parte della Banca centrale, il signoraggio consisteva nella differenza tra gli interessi che lo Stato avrebbe dovuto sostenere se lo stesso ammontare di *deficit* fosse stato coperto con emissione di titoli di debito pubblico e gli interessi pagati per le anticipazioni. Tutto questo, oltre a favorire l'aumento del debito pubblico, rendeva estremamente difficoltoso per la Banca d'Italia il controllo della base monetaria in circolazione (offerta di base monetaria) e quindi della offerta reale di moneta. L'obbligo per la Banca d'Italia di assorbire i titoli pubblici messi in vendita dal Tesoro e non acquistati dai privati venne abolito nel 1981 (c.d. divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia).

Occorre, poi, attendere fino al 1993 per l'abolizione della possibilità per il Tesoro di ottenere anticipazioni dalla Banca d'Italia (sia anticipazioni ordinarie, ossia nel limite del 14 per cento delle spese previste in bilancio, sia anticipazioni straordinarie, disposte per legge).

Infine, la possibilità per il Tesoro di emettere direttamente moneta divisionale e banconote di piccolo taglio è venuta meno a seguito dell'entrata dell'Italia nella Unione Economica e Monetaria. Nell'ambito della UEM, infatti, l'emissione di moneta è un compito spettante esclusivamente alla Banca Centrale Europea (cfr. capp. 5 e 6).

Lo scarso sviluppo dei mercati finanziari e la forza delle tensioni inflazionistiche, tuttavia, rendono difficile abbandonare immediatamente i controlli amministrativi. La restrizione monetaria viene attuata sia aumentando i tassi di interesse nominali⁸ (in questo modo i tassi di interesse reali, che nel corso degli anni settanta erano spesso risultati negativi, tornano positivi), sia inasprendo il massimale sugli impieghi

⁸ Il tasso di sconto fu portato dal 12 al 15 per cento nel dicembre del 1979, al 16,50 per cento nel settembre del 1980 e al 19 per cento nel marzo del 1981.

bancari⁹. L'efficacia del massimale sull'espansione dei prestiti bancari nei confronti del livello di attività produttiva, tuttavia, diminuisce progressivamente a causa del processo di liberalizzazione dei movimenti di capitale e della conseguente possibilità, per le imprese, di ricorrere a prestiti in valuta in luogo dei prestiti in lire. Inoltre, l'aumento dell'incidenza dei finanziamenti al settore statale allenta il legame tra l'ammontare di credito totale interno e livello di attività produttiva.

A partire dal 1983 l'obiettivo intermedio espresso in termini di crescita del credito totale interno, successivamente abbandonato, viene affiancato da un obiettivo di crescita dell'aggregato monetario M2. Anche la politica del cambio, diretta a mantenere la lira entro i margini di oscillazione previsti dall'accordo istitutivo dello SME, contribuisce al contenimento dell'inflazione. La pressione nei confronti della moneta nazionale prosegue, ma questa volta le autorità monetarie si mostrano ferme, rivelando il mutato atteggiamento di lotta all'inflazione. Nel nuovo contesto lo strumento del massimale all'espansione del credito bancario, fino a quando viene utilizzato, consente di contrastare le tensioni sul tasso di cambio incentivando la sostituzione dei prestiti in lire con prestiti in valuta. Gli elevati tassi di inflazione interna, tuttavia, determinano un apprezzamento reale della lira che rende necessarie frequenti revisioni delle parità centrali per riequilibrare *ex-post* i differenziali di inflazione rispetto ai paesi più virtuosi¹⁰. Il mantenimento di una ferma disciplina nel cambio ha anche un'altra conseguenza positiva: le imprese non possono più confidare nelle svalutazioni reali della lira per mantenere la loro posizione competitiva ma sono costrette a riguadagnare efficienza e competitività tramite profondi mutamenti dell'apparato produttivo, aumenti della produttività del lavoro e decisi contenimenti dei costi, ottenuti anche attraverso il decentramento di alcuni segmenti della produzione (c.d. delocalizzazione). Il processo di ristrutturazione industriale, che aveva avuto inizio alla fine degli anni settanta, viene, da questo, incentivato.

Anche il nuovo indirizzo della programmazione (cfr. paragrafo successivo) è orientato a favorire tali mutamenti della struttura produttiva.

⁹ Solo tra il 1987 ed il 1988 i vincoli di portafoglio ed i massimali, dopo essere stati progressivamente ridimensionati, furono abbandonati definitivamente.

¹⁰ In particolare tra il 1979 ed il 1983 la lira si svalutò del 36,9 per cento nei confronti del marco.

4.4: Politica dell'offerta e programmazione triennale

Nonostante sia già stato avviato, verso la fine degli anni settanta, il processo di riconversione industriale, l'industria italiana continua a vivere una situazione difficile. Ciò, specialmente nel settore della grande impresa industriale, ove la caduta del reddito operativo fa sentire maggiormente gli effetti sia dei mutamenti tecnologici in atto nello scenario internazionale, sia della pesantezza di una struttura finanziaria eccessivamente indebitata, soprattutto a breve termine.

Nel più ampio quadro della lotta all'inflazione, la politica economica dei primi anni ottanta, quindi, prosegue, sulla strada già avviata dalla programmazione triennale di fine anni settanta con il Piano Pandolfi, nella strategia di ristrutturazione e riconversione industriale (cfr. cap. 3). Nel luglio 1980, il Ministro del Bilancio Giorgio La Malfa presenta in Parlamento il Documento di Politica Economica a Medio Termine per il periodo 1981-83 (Piano La Malfa) nel quale viene indicata una strategia di politica economica che prevede una politica dell'offerta basata essenzialmente su investimenti pubblici finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno e dell'occupazione, al risanamento delle imprese che operano all'interno dei settori in crisi e all'adeguamento tecnologico nei settori industriale ed agricolo. Dal punto di vista tributario, invece, il Documento prevede un aumento delle entrate attraverso il recupero del gettito evaso ed eroso (da conseguire con interventi di ristrutturazione dell'amministrazione tributaria e con innovazioni normative sul sistema dei controlli e delle sanzioni) ed una redistribuzione del carico fiscale a favore dei contribuenti che hanno maggiormente subito l'aumento dell'imposizione per effetto dell'inflazione.

LA STRATEGIA DI POLITICA DELL'OFFERTA (estratto da "Piano La Malfa")

I settori di intervento prioritari indicati dal Governo sono i seguenti: a) energia; b) telecomunicazioni; c) sistema agro-alimentare; d) politica delle infrastrutture; e) sostegno dell'innovazione tecnologica; f) mobilità del lavoro e servizio nazionale dell'impiego; g) ristrutturazione e riconversione industriale, risanamento finanziario delle imprese in crisi; h) punti di crisi; i) politica della casa; l) proseguimento del processo di ristrutturazione del sistema tributario; m) revisione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

Energia:

È confermata la priorità di un impegno in campo energetico con l'obiettivo di ridurre i consumi a parità di crescita del reddito e di modificare la composizione dell'offerta riducendo la dipendenza del petrolio a favore delle fonti di carbone, nucleare, geotermico, e sviluppando altresì le fonti di energia rinnovabili. [...] Petrolio – Viene confermato l'indirizzo a non procedere alla realizzazione di nuove centrali elettriche ad olio combustibile e ad attuare la riconversione a carbone di quelle esistenti ed in costruzione, per le quali ciò risulterà tecnicamente possibile. Ulteriore riduzione dei consumi petroliferi dovrà essere perseguita con una politica dei trasporti che favorisca il trasporto pubblico rispetto a quello privato ed il trasporto commerciale su rotaie rispetto a quello su strada. Nel campo dei consumi per uso civile è poi necessario che il Parlamento approvi con urgenza le leggi che incentivino l'adozione di misure per il risparmio energetico. Verrà perseguita la riduzione della eccedenza di capacità di raffinazione del paese mentre saranno effettuati investimenti nel settore del craking per la trasformazione dell'olio combustibile esuberante rispetto alle necessità. [...] Carbone – La utilizzazione di tale fonte energetica è destinata ad occupare una posizione rilevante nel soddisfacimento dei fabbisogni energetici del nostro paese. Il piano energetico conterrà indicazioni sulle quantità di carbone da approvvigionare e sulla localizzazione delle infrastrutture necessarie per il ricevimento e la movimentazione. [...] Nucleare – Il ricorso a tale fonte energetica è ritenuto necessario per soddisfare con essa una adeguata quota dei fabbisogni nazionali. Tale scelta poggia su considerazioni strategiche relative alla necessità di differenziare le fonti di approvvigionamento energetico e su considerazioni di natura economica relative al costo dell'energia nucleare che risulterà sempre più basso rispetto a quella del petrolio e carbone. [...]

Telecomunicazioni:

Si propone di dare priorità ad un intervento sistematico nel campo delle telecomunicazioni. Il Governo ritiene prioritario per lo sviluppo del paese incentivare il passaggio dalla rete nazionale di commutazione elettromeccanica o semielettronica in commutazione integralmente elettrica. [...] Tale intervento comporterà una spinta indotta per tutto il sistema dell'industria elettronica del paese che potrà così programmare le proprie scelte imprenditoriali sulla base di dati certi. Inoltre l'attuazione in tempi quanto più ravvicinati possibili del programma consentirà al paese di rispondere alla domanda pubblica e privata di nuovi servizi, quali ad esempio: l'integrazione nella rete telefonica della trasmissione dati e del servizio telex, l'estensione o l'introduzione dei sistemi facsimile, teletex, posta elettronica, ecc. Se tali servizi non saranno disponibili in tempi adeguati, l'economia nel suo insieme non potrà mantenersi competitiva e quella di molti paesi industrializzati. [...]

Sostegno dell'innovazione tecnologica:

Il superamento non temporaneo dei nodi di crisi strutturale del sistema economico e sociale del nostro paese passa attraverso un diffuso ed intenso processo di generazione ed applicazione di innovazioni tecnologiche nelle strutture produttive e sociali. Ciò in sintonia con le politiche recentemente adottate nei principali paesi industrializzati, i cui effetti saranno pienamente evidenti in un'ottica di medio periodo. Per quanto riguarda il sistema produttivo l'innovazione tecnologica dovrà anzitutto tendere al conseguimento di un più elevato valore aggiunto della produzione e di una maggiore efficienza complessiva dei processi produttivi agendo su tutti i fattori di produzione. Accanto a queste finalità va perseguita l'altra, a più lungo periodo, della creazione di nuove strutture industriali e i nuovi settori produttivi basati su radicali trasformazioni tecnologiche. Ciò può consentire di innescare rilevanti processi di crescita economica analoghi a quelli avuti in passati periodi. Per i servizi sociali, nel riconoscimento della necessità di un incremento generalizzato della loro qualità e della loro produttività, emerge l'esigenza di un rafforzamento ed ampliamento dei servizi tecnici scelti per il controllo e la gestione dell'ambiente e del territorio. Il Governo è impegnato alla luce di tali obiettivi a una organica riconsiderazione della normativa e delle istituzioni oggi operanti, o in passato proposte, nel settore della ricerca e nel sostegno alla innovazione tecnologica, con azioni miranti – anche attraverso programmi nazionali strategici strettamente correlati con la politica strutturale e sociale – ad un rafforzamento dei servizi scientifici e tecnici, collegati anche con la conservazione fisica del territorio e con un programma coordinato di interventi nel Mezzogiorno. [...]

Ristrutturazione e riconversione industriale, risanamento finanziario delle imprese in crisi:

All'interno della crisi economica italiana il settore industriale ha subito direttamente il contraccolpo della caduta della domanda e del peggioramento delle ragioni di scambio in presenza di un continuo aumento dei costi interni. Ne è conseguito, soprattutto nelle industrie di base e in quelle più dipendenti dal petrolio, un grave deterioramento dei conti economici che ha portato a sua volta a diffuse situazioni di squilibrio finanziario. Perché l'industria italiana possa superare la crisi sono necessarie da un lato un'ampia ristrutturazione e riconversione dell'apparato industriale, che deve adeguarsi alla struttura della domanda e delle tecniche di produzione imposte dalla nuova situazione, dall'altro una vasta azione di riequilibrio patrimoniale e finanziario, dato che gli oneri finanziari hanno superato – nei settori più colpiti – un livello insostenibile anche in presenza di margini operativi fisiologici. Alla prima esigenza il Governo ha provveduto con le leggi 183 e 675, che configurano non solo un rilevante impegno dello Stato per il riequilibrio settoriale e territoriale della struttura produttiva, ma anche un nuovo metodo – più unitario ed organico – di programmazione industriale; il nuovo Governo ha assunto tra i suoi impegni prioritari quello di renderlo più presto e pienamente operante. Alla seconda

esigenza il Governo ha provveduto con le leggi 787 e 95, successivamente integrate con la legge 573, indirizzate in particolare alle imprese private, e con l'aumento dei fondi di dotazione, attuati e programmati, per le imprese a prevalente partecipazione statale. Tali interventi verranno attuati con carattere di urgenza, data l'estrema gravità della crisi e gli elevatissimi costi di ogni ulteriore ritardo, ma ad una precisa condizione: che ne segua la ricostituzione di situazioni aziendali economicamente sane. Nello stesso tempo in sede di rifinanziamento del fondo per la legge 675 il Governo procederà ad un riesame critico dell'attuale testo della legge, con l'obiettivo di conferire l'indispensabile flessibilità di impiego allo strumento di intervento e renderlo adeguato rispetto alle originarie finalità e alle rafforzate esigenze di recupero di competitività internazionale della produzione nazionale.

Punti di crisi:

Le crisi aziendali che non sono state avviate a soluzione positiva tra il 1976 e il 1980 e che anzi si sono aggravate fino a raggiungere forti tensioni per l'indebolimento del quadro occupazionale, presentano una notevole concentrazione settoriale e territoriale. Questo fenomeno non è certamente casuale ed è connesso da un lato con la maggiore gravità dei problemi economici e finanziari di alcuni settori industriali rispetto ad altri e dall'altro con la decennale precarietà dell'assetto economico di alcune aree, soprattutto nel Mezzogiorno. I settori dell'industria aventi i punti di crisi più acuta sono in gran parte settori di base, come la chimica e le fibre e/o a prevalente (se non esclusiva) dipendenza dal settore delle partecipazioni statali, come la siderurgia e la componentistica, ovvero in ogni caso settori a struttura oligopolistica con produzione strettamente connessa al problema dell'energia, come l'industria dell'auto. Le aree del Mezzogiorno che rappresentano i punti di crisi più grave coincidono con l'hinterland dei maggiori centri urbani, come Napoli e Palermo, o con regioni da sempre caratterizzate da condizioni economiche più arretrate come la Calabria e la Sardegna. Spesso le cause di crisi settoriale si sovrappongono con quelle di origine territoriale. Anche questo fenomeno non è casuale, poiché il modello di sviluppo delle aree in questione è stato designato negli anni '60 e '70 ricorrendo in prevalenza all'industria di base prima e agli investimenti del sistema delle partecipazioni statali poi. Per l'avvio a soluzione dei punti di crisi meridionali, il Governo interverrà sia sul lato della struttura industriale sia su quello delle opere civili e pubbliche adottando una combinazione di misure in parte di medio termine. [...] L'obiettivo di rigenerare i preesistenti livelli occupazionali sarà dal Governo perseguito: a) favorendo le ristrutturazioni aziendali e ponendo quindi i presupposti per il consolidamento di una parte dell'occupazione; b) promuovendo l'insorgere di attività sostitutive economicamente interessanti, che saranno realizzate in joint-venture da finanziarie pubbliche (Gepi, ecc.) e da imprese di piccola e media dimensione; c) impegnando, nell'immediato, fino al limite massimo delle loro attuali capacità tecniche di spesa, i grandi enti committenti e/o costruttori di impianti e di reti di

distribuzione di servizi; d) incrementando nel medio termine la capacità tecnica di spesa degli stessi enti, attraverso l'adozione di adeguate scelte di politica industriale e la ristrutturazione degli enti. [...] In particolare il Governo intende costituire un Comitato formato dai ministri del Bilancio, del Tesoro, dell'Industria, del Mezzogiorno, delle Partecipazioni statali con il compito di provvedere ad un rafforzamento dell'intervento pubblico nelle regioni meridionali più gravemente colpite dalla crisi. [...] Il compito del Comitato sarà di proporre le iniziative e di verificare l'attuazione delle stesse. Il Comitato avrà inoltre facoltà di prospettare, nell'ambito dei fondi a disposizione, procedimenti d'intervento nelle aree meridionali discussi con le parti sociali e la cui realizzazione verrà affidata ad interventi specifici degli enti pubblici. [...]

Il nuovo corso di politica economica riflette il passaggio dalla politica della domanda alla politica dell'offerta, come evidenzia Paolo Savona, Segretario Generale della Programmazione Economica, nel documento intitolato "Dalla politica della domanda alla politica dell'offerta" del 1981. Interventi tesi unicamente alla restrizione della domanda rappresentano infatti un'ottica priva di sbocchi, mentre la politica dell'offerta consente di aggredire, contemporaneamente, l'inflazione strutturale e la crisi economica ad essa correlata.

Secondo Savona, *"le problematiche della politica dell'offerta attengono cinque categorie: 1) il recupero della sovranità economica sui centri di costo: mercato delle materie prime; mercato del lavoro; mercato dei capitali; 2) la riduzione degli impulsi destabilizzanti del bilancio pubblico; 3) il potenziamento della funzione di sviluppo della politica di bilancio; 4) l'autonomia del settore produttivo; 5) la dimensione dell'impresa."* (documento interno, Dalla politica della domanda alla politica dell'offerta, pp. 13 e 14)

Spostare il peso delle decisioni sull'offerta consente di allentare i vincoli internazionali ed interni allo sviluppo e impedire il soffocamento dell'economia italiana causato dal deterioramento delle ragioni di scambio e dall'uso inefficiente delle risorse.

PUBLIC CHOICE E SUPPLY-SIDE ECONOMICS

Nel corso degli anni ottanta, oltre al monetarismo, si affermano, soprattutto negli Stati Uniti e nel Regno Unito, due teorie economiche liberali, la *public choice school* e la *supply-side economics*, critiche verso la possibilità che attraverso l'intervento pubblico in economia possa essere aumentato il benessere della collettività.

In breve la *public choice*, che ha negli economisti americani James Buchanan e Gordon Tullock gli esponenti più importanti, afferma che le decisioni pubbliche non sono prese da un *policy maker* benevolente (c.d. despota benevolo) che agisce nell'esclusivo interesse della collettività cercando di massimizzarne il benessere, ma sono il risultato della interazione tra gruppi politici, burocratici e di pressione aventi ognuno degli interessi particolari che sovrastano l'interesse generale. Per questo motivo l'intervento pubblico nell'economia potrebbe comportare distorsioni e riduzioni di benessere maggiori rispetto a quelle derivanti dalle imperfezioni dei mercati (c.d. fallimento dello Stato). Se ciò accade la soluzione migliore è quella che l'operatore pubblico si astenga dall'intervenire *nell'economia*.

Secondo la *supply-side economics* (letteralmente economia dal lato dell'offerta), invece, l'intervento pubblico nell'economia produce effetti negativi sulla offerta aggregata dovuti alle inefficienze nella produzione di beni e servizi da parte dell'operatore pubblico, alle distorsioni determinate dagli interventi di regolamentazione e agli effetti disincentivanti della tassazione. L'esponente più importante della *supply-side economics* è l'economista americano Arthur Laffer, padre dell'omonima curva. Secondo Laffer al crescere dell'aliquota impositiva il gettito delle imposte prima cresce, raggiunge un livello massimo in corrispondenza di una aliquota c.d. ottima, ed infine decresce. La diminuzione del gettito delle imposte per aliquote particolarmente elevate è dovuto, a seconda dei casi, alla riduzione della offerta di lavoro (per la diminuzione del salario al netto dell'imposta), alla riduzione del risparmio (a causa della riduzione del tasso di interesse al netto dell'imposta), e ad un calo degli investimenti produttivi e della nascita di nuove imprese (per la riduzione del valore attuale dei profitti netti). Ne consegue che se le aliquote delle imposte sono particolarmente elevate una riduzione delle stesse è in grado di determinare un aumento della offerta aggregata e del gettito.

Sulla base delle indicazioni provenienti dalla *public choice school*, e soprattutto dalla *supply-side economics*, Ronald Reagan negli Stati Uniti e Margaret Thatcher nel Regno Unito, attuano, a partire dai primi anni ottanta, politiche economiche neoliberaliste al fine di stimolare l'offerta aggregata. Negli Stati Uniti viene ridotto l'eccessivo carico legislativo che grava sulle attività imprenditoriali (c.d. *deregulation*), vengono ridotte le imposte e vengono tagliate le spese statali per assistenza, sanità ed istruzione (anche se aumentano in misura rilevante le spese militari). Nel Regno Unito, oltre ad un drastico ridimensionamento delle spese pubbliche per il *welfare state*, vengono attuate

anche operazioni di privatizzazione di imprese pubbliche e dismissione di beni di proprietà pubblica.

L'attuazione di tali politiche ha effetti rilevanti sia negli Stati Uniti che nel Regno Unito. Negli Stati Uniti l'economia registra un aumento molto consistente del tasso di crescita, anche se il ritardo negli effetti della riduzione delle aliquote fiscali sulle entrate ed il massiccio aumento della spesa per armamenti (in particolare per la realizzazione del c.d. scudo spaziale, in grado di difendere l'America da attacchi nucleari), determinano un notevole aumento del *deficit* di bilancio e del debito pubblico. Anche nel Regno Unito le politiche neolibériste danno un sensibile impulso alla offerta aggregata, determinando un aumento della produttività e consentendo il raggiungimento di un tasso di crescita nettamente superiore a quello degli altri paesi europei. L'aumento della produttività, tuttavia, avviene a discapito dei livelli occupazionali, e gli effetti della crescita si verificano con un certo ritardo, stentando, almeno inizialmente, a compensare il crescente disagio dovuto allo smantellamento delle strutture pubbliche di assistenza sociale.

Successivamente, sempre nel corso degli anni ottanta, la tendenza a ridurre l'intervento pubblico nell'economia si diffonde nella Repubblica Federale Tedesca, nella Francia ed in molti altri paesi europei, sia pure con modalità ed intensità differenti.

In Italia l'inversione di tendenza si verificherà solamente negli anni novanta (cfr. cap. 5), più che sulla base della convinzione circa la bontà delle teorie economiche neolibériste, soprattutto a causa della necessità di rispettare, nei tempi stabiliti, i parametri previsti per l'ingresso nella Unione Monetaria Europea.

I volumi di spesa in conto capitale e gli investimenti pubblici previsti nel piano triennale 1981-83 non vengono realizzati mentre sono maggiori, rispetto a quanto previsto, la spesa corrente, il disavanzo e l'indebitamento estero.

Nel 1981, congiuntamente alla presentazione della RPP per l'anno 1982, viene elaborato il piano a medio termine 1982-84 nel quale si ribadisce la necessità di effettuare massicci investimenti pubblici per accrescere la produttività media del sistema economico.

Per finanziare gli investimenti direttamente a carico delle amministrazioni pubbliche o comunque da realizzare con il contributo dello Stato, viene creato un Fondo per gli Investimenti e l'Occupazione (FIO). È prevista, inoltre, una rigorosa verifica della efficienza e della efficacia dei singoli piani e progetti di investimento pubblico da parte del

Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, istituito presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica¹¹. Al Nucleo di valutazione viene, poi, affiancato il Nucleo di esperti per la verifica degli investimenti, con il compito di verificare l'andamento dei programmi di investimento esaminando le cause che ne ritardano, in tutto o in parte, la realizzazione¹².

Nell'ambito del settore pubblico sono avviati programmi di investimento diretti alla realizzazione di opere infrastrutturali, nonché programmi di intervento nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia residenziale, scolastica, sanitaria ed universitaria e per la tutela di beni ambientali e culturali. Molti investimenti sono finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno (cfr. cap. 1). Anche le aziende a partecipazione statale avviano programmi di risanamento e programmi di sviluppo con l'obiettivo di recuperare redditività e competitività, di ridurre progressivamente le aree di perdita e di sostenere i livelli occupazionali attuando, laddove necessario, ristrutturazioni e riconversioni. Gli interventi finalizzati al mantenimento dell'occupazione, sostenuti anche con il ricorso alla Cassa integrazione guadagni, sono attuati soprattutto dalle aziende a partecipazione statale del Mezzogiorno. In un periodo di forte riduzione degli investimenti privati, quelli pubblici rappresentano un'importante sostegno della domanda aggregata, e quindi della produzione e della occupazione.

Peraltro, le grandi imprese industriali, che in presenza di una ferma disciplina del cambio sono costrette a difendere la propria posizione competitiva tramite miglioramenti della produttività, proseguono con successo il ripristino della profittabilità negli anni centrali del decennio attraverso il processo di ristrutturazione.

¹¹ Al Nucleo di valutazione erano affidati compiti di istruttoria tecnica dei piani di investimento pubblici, con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici. Attraverso l'azione del Nucleo il Governo si proponeva di verificare l'efficienza e l'efficacia dei singoli piani e progetti di investimento pubblico inquadrando le relative decisioni nel contesto degli obiettivi previsti dai piani a medio termine. Nello svolgimento della sua attività il Nucleo di valutazione era chiamato ad adottare le tecniche di programmazione e di analisi costi-benefici che già da lungo tempo venivano adottate da organismi di altre nazioni e da organizzazioni internazionali come l'OCSE, l'UNIDO, la FAO, la Banca Mondiale e le Banche Regionali di Sviluppo, nella loro attività operativa di valutazione, scelta e supervisione di piani e progetti.

¹² Cfr. *I documenti programmatici. Ruolo, strutture, processi e strumenti del MEF*, MEF, 2006.

Sulla scia del dibattito circa il ruolo dello Stato nell'economia e sulle inefficienze dello stesso rispetto al mercato, avviato a partire dagli anni ottanta soprattutto negli Stati Uniti e nel Regno Unito, si forma anche nel nostro paese una corrente di pensiero neoliberalista favorevole al mercato, che tende a rafforzarsi in presenza della crisi della finanza pubblica, dell'aumento della pressione fiscale, della inefficienza che caratterizza gran parte della pubblica amministrazione, nonché delle perdite accumulate da molte imprese pubbliche. Tutto questo porterà, soprattutto a causa dei problemi di risanamento della finanza pubblica, all'avvio, negli anni 1992-93, di un massiccio programma di privatizzazioni (cfr. cap. 5).

Dalla seconda metà del decennio, inoltre, vengono sempre più a svilupparsi forme di "*negoziazione senza programmazione*" attraverso le quali lo Stato, sia a livello centrale che periferico, interviene nel sistema economico con negoziazioni, norme speciali, sussidi, ecc., al di fuori di una cornice programmatica predefinita (Barca F., *Sette fatti per un cambiamento*, in Urbanistica Dossier, 2001, pag 9).

Tuttavia, da queste esperienze, che pure, aprendo la strada ad abusi e discriminazioni, segneranno una fase molto delicata per il paese dal punto di vista giudiziario, emergono alcuni strumenti di "buona amministrazione", quali i contratti di programma (cfr. par. 4.8) e la conferenza di servizio (dal 1987) in cui "*un accordo fra amministratori sostituisce atti amministrativi singoli*" (cfr. Barca F., cit.).

Alcuni di essi verranno ripresi e rinnovati nel decennio successivo, in particolare nell'ambito della programmazione territoriale (cfr. cap.5).

4.5: La politica salariale nel settore privato e nel pubblico impiego

Oltre che su una politica monetaria non più accomodante, il nuovo orientamento della politica economica, finalizzato al rientro dall'inflazione, fa ampio affidamento sulla politica dei redditi.

"[...] nel quadro di un continuo rapporto tra Governo e parti sociali, si dovrà giungere ad individuare, insieme con la dinamica complessiva del disavanzo pubblico e degli aggregati monetari, anche una dinamica complessiva dei costi del lavoro e delle retribuzioni, coerente con l'obiettivo del rientro verso condizioni di minore inflazione." (Piano a medio termine 1981-1983)

In particolare tra il 1983 ed il 1984 il Governo segue una politica dei redditi attraverso la quale impone un certo grado di moderazione salariale disinnescando i meccanismi di indicizzazione salariale introdotti con l'accordo Confindustria-Sindacati del 1975 (cfr. cap. 3).

Nei primi anni ottanta, infatti, quando sono ormai evidenti le conseguenze negative del meccanismo della scala mobile, soprattutto in termini di propagazione ed amplificazione degli aumenti dei prezzi, va affermandosi una visione più distesa delle relazioni industriali. Il Governo è interlocutore diretto delle parti sociali e richiede alle stesse un impegno antinflazionistico, offrendo in cambio precise contropartite sia in materia di tariffe pubbliche e prezzi amministrati, che in materia di spesa sociale. Le organizzazioni sindacali, dal loro canto, proseguendo la "svolta dell'EUR", avvertono, dopo gli anni del terrorismo, la necessità di aderire con più forza a quelle esigenze di "normalità" che provengono dalla base¹³. Inoltre alcuni economisti, tra i quali Ezio Tarantelli¹⁴, che

¹³ Si pensi, a tale proposito, alle reazioni suscitate dall'omicidio di Guido Rossa da parte delle brigate rosse, nel 1979 e alla marcia dei 40 mila quadri e operai della FIAT di Torino, nel 1980.

¹⁴ In un articolo dal titolo *"Le politiche di rientro dell'inflazione nei paesi industrializzati e il ruolo economico del sindacato"* (pubblicato sul numero 4 del 1981 della rivista "Laboratorio Politico"), Tarantelli esaminò le esperienze di rientro dall'inflazione, a partire dalla prima crisi petrolifera, dei sedici paesi più industrializzati. La conclusione che trasse fu che esisteva una correlazione stretta tra grado di centralizzazione delle relazioni industriali (almeno in determinate situazioni e contingenze) e rientro dall'inflazione. La sua tesi di fondo era che solo con una forte centralizzazione delle relazioni industriali sarebbe diventata possibile una politica di

verrà assassinato dalla Brigate Rosse nel marzo del 1984, promuovono l'idea di una predeterminazione degli aumenti retributivi basata non sul tasso di inflazione osservato *ex-post*, ma su un tasso di inflazione programmato¹⁵.

In questo contesto, in vista del rinnovo dei contratti di categoria, imprese, sindacati e governo siglano, nel gennaio del 1983, un protocollo d'intesa in base al quale le imprese si impegnano a garantire l'invarianza del salario reale, mentre i sindacati si impegnano ad accettare limiti massimi, predeterminati in valore assoluto sulla base di un obiettivo di inflazione programmata, agli incrementi retributivi nel biennio 1983-1985.

Naturalmente l'accordo richiede che l'obiettivo di inflazione programmata sia credibile. Per questo motivo il governo prende molteplici impegni, sia verso i sindacati che verso le imprese. Verso i sindacati si impegna a ritoccare le aliquote IRPEF per attenuare il fenomeno del *fiscal drag*, ad aumentare gli assegni familiari e migliorare l'assistenza sanitaria. Verso le imprese, invece, si impegna a prorogare la fiscalizzazione degli oneri sociali (nella forma del rimborso di una parte dei contributi previdenziali e assistenziali versati all'erario) e a promuovere l'emanazione di norme che attenuano la rigidità del mercato del lavoro. Inoltre, nonostante i problemi di equilibrio economico-finanziario delle aziende che erogano servizi di pubblica utilità, il Governo si impegna a rispettare un limite percentuale agli aumenti di tariffe e prezzi amministrati in modo da rendere l'evoluzione di tali prezzi coerente con l'esigenza di ridurre il tasso di inflazione.

"All'inizio dell'anno, tenuto conto dei provvedimenti già decisi o in corso di definizione, si valutava per le principali tariffe pubbliche un aumento medio ponderato del 24,4 per cento, risultante da un aumento del 23,9 per cento per le tariffe a base nazionale e del 25,7 per cento per quelle a base locale. Per dare attuazione all'accordo del 22 gennaio sul costo

predeterminazione dell'inflazione e di scambio politico di tipo neokeynesiano. Questa, a suo avviso, era la sola strada per evitare le conseguenze, in termini di maggiore disoccupazione, di politiche monetarie restrittive.

¹⁵ Il tasso di inflazione programmato rappresentava un obiettivo di politica economica del Governo: negli anni ottanta venne introdotto per ridurre l'inflazione indicizzando prezzi e salari in modo virtuoso; negli anni novanta, venuto meno definitivamente ogni meccanismo di indicizzazione automatica, divenne lo strumento per l'adeguamento dei salari in sede di rinnovo contrattuale (cfr. cap. 5).

del lavoro, sono stati decisi, da parte del Governo, taluni ridimensionamenti e rinvii di aumenti delle tariffe a base nazionale, mentre, con i provvedimenti sulla finanza locale si sono imposte ai Comuni misure di rincaro delle tariffe a base locale al fine di meglio equilibrare le gestioni dei relativi servizi. In conseguenza di queste decisioni [omissis] si prevede attualmente che l'incremento medio annuo ponderato delle principali tariffe si collocherà intorno al 22-23 per cento.” (RPP per l'anno 1984, pp. 162 e 163)

Con riguardo alle tariffe e ai prezzi amministrati il Governo agisce in modo da contenere gli effetti sull'indice dei prezzi al consumo. A tale fine i maggiori adeguamenti vengono concentrati sui servizi che hanno meno rilevanza sulla spesa per consumi delle famiglie. Come conseguenza di questa politica le principali tariffe pubbliche aumentano del 6 per cento nel 1984 a fronte del 9 per cento nel 1983.

Il protocollo stabilisce che si proceda ad una verifica dopo un anno. In occasione della verifica la CISL e la UIL, separandosi dalla CGIL, stabiliscono con il Governo un accordo che prevede una predeterminazione degli scatti di scala mobile più stringente, coerente con una inflazione programmata del 10 per cento. Il governo recepisce l'accordo in un decreto-legge (c.d. “decreto di San Valentino”). Il decreto di predeterminazione degli scatti (D.Lgs. 10/84) viene sottoposto ad un *referendum* abrogativo sul quale i cittadini si pronunciano negativamente.

IL “DECRETO DI SAN VALENTINO”

Con il cosiddetto “punto unico di contingenza”, introdotto con l'accordo tra Confindustria e Sindacati nel 1975, all'aumento di un punto dell'indice dei prezzi al consumo corrispondeva un incremento delle retribuzioni lorde pro capite pari a 2.389 lire. Tale incremento, non variando in base al livello di base della retribuzione, comportava, da un lato, il progressivo appiattimento del ventaglio salariale, dall'altro, un sistema di indicizzazione elevatissima, in alcuni casi superiore al 100 per cento.

L'operare di un tale meccanismo in presenza di spinte inflazionistiche esogene particolarmente forti determinava una spirale salari-prezzi-salari che riduceva la competitività delle imprese e comprometteva gli equilibri finanziari del paese.

L'accordo tra il Governo e le Parti Sociali del 22 gennaio 1983 ed il successivo decreto-legge del 14 febbraio 1984 (c.d. decreto di San Valentino) imposero, con l'ausilio di interventi legislativi sottoposti in alcuni casi anche al giudizio popolare (*referendum* del 10 giugno 1985 abrogativo del decreto sul taglio della

scala mobile), un approccio istituzionale alla politica dei redditi, finalizzato al rientro accelerato del tasso di inflazione: lo strumento fu individuato in un nuovo sistema di indicizzazione basato sulla predeterminazione degli scatti di scala mobile in relazione a tassi programmati di inflazione.

La copertura automatica delle retribuzioni si ridusse fortemente e alla fine degli anni ottanta risultò dimezzata rispetto agli inizi del periodo. L'inflazione programmata assunse un ruolo sempre più determinante per l'impostazione delle linee di politica dei redditi e, più in generale, per tutta la politica economica, come divenne evidente nel corso del successivo decennio.

Dal lato delle tariffe e dei prezzi amministrati il decreto di San Valentino stabilì di cadenzare gli aumenti in modo coerente con il tasso di inflazione programmata. In questo modo venne avviato un circolo "virtuoso" in base al quale una dinamica più contenuta delle tariffe pubbliche e del costo del lavoro (in virtù della predeterminazione degli scatti di contingenza) si traducono in costi minori per le imprese. Tutto ciò contribuisce, pur in presenza di una ripresa dell'attività economica, ad un rallentamento della dinamica dei prezzi al consumo.

Il Governo ripone grande fiducia nell'intervento di ridimensionamento del sistema della scala mobile attuato con il decreto di San Valentino.

"Si stima infatti che l'incremento medio dei prezzi al consumo sarà intorno al 10,7 per cento (con un valore tendenziale a fine anno al di sotto del 10 per cento) contro il 14,7 per cento del 1983. Questo risultato, se è stato favorito da un contesto internazionale che non ha trasmesso impulsi inflattivi di rilievo, consegue anche all'azione svolta dal Governo nella lotta all'inflazione, nel rispetto degli impegni assunti con le parti sociali con l'accordo del 14 febbraio." (RPP per l'anno 1985, pp. VII-VIII)

IL COSTO DEL LAVORO (estratto da RPP per l'anno 1986, pp. 90-92)

Le stime disponibili sull'andamento del costo del lavoro nel 1985 sembrano confermare un rallentamento rispetto agli anni precedenti, ma inferiore a quello atteso. D'altra parte è evidente che il costo del lavoro è collegato con l'andamento dei prezzi, soprattutto attraverso i meccanismi di indicizzazione. La dinamica dei prezzi, superiore a quella programmata, si riflette perciò anche sulla dinamica del costo del lavoro.

Analisi delle componenti che concorrono all'aumento delle retribuzioni lorde e del costo del lavoro, dal 1981 al 1985 per dipendente nell'intera economia
(variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|--|------|------|------|------|------|
| Retribuzioni lorde per dipendente | | | | | |
| Contingenza | 14,6 | 11,9 | 10,1 | 5,5 | 5,2 |
| Altre voci | 8 | 4,4 | 4,5 | 6 | 4,6 |
| Totale | 22,6 | 16,3 | 14,6 | 11,5 | 9,8 |
| Prezzi al consumo | 18,7 | 16,3 | 15 | 10,6 | 8,5 |
| Retribuzioni lorde reali | 3,3 | 0 | -0,3 | 0,8 | 1,2 |

In questo quadro anche per il 1985, per il secondo anno consecutivo le retribuzioni reali per dipendente sono aumentate dell'1 per cento. Si valuta che altrettanto possa avvenire nel 1986 anche se in misura più contenuta, considerata la necessità di accrescere con maggiore rapidità il volume dell'occupazione.

All'inizio del 1986, inoltre, il meccanismo della scala mobile viene rivisto in modo permanente. A seguito della revisione la periodicità diventa semestrale, viene stabilito un livello di salario minimo al quale è garantita piena indicizzazione, e al di sopra di tale minimo il grado di copertura diventa decrescente al crescere delle retribuzioni. In questo modo il grado medio di indicizzazione viene abbassato fino al 50 per cento circa.

Contemporaneamente al tentativo di contenere l'aumento delle retribuzioni private, condotto mediante la predeterminazione degli scatti di scala mobile in base all'inflazione programmata, si cerca di riportare sotto controllo gli aumenti retributivi dei pubblici dipendenti, sia al fine del conseguimento dell'obiettivo di riduzione del tasso di inflazione, evitando fenomeni di rincorsa salariale tra pubblico e privato, che in relazione all'obiettivo di riassorbimento del disavanzo pubblico.

Con la legge 93/83, in particolare, viene definito un quadro normativo nell'ambito del quale l'ammontare complessivo della spesa per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego viene predeterminato, per il triennio successivo dal bilancio pluriennale, per l'anno successivo dalla legge finanziaria, e deve essere compatibile con la situazione economica e con le connesse esigenze di gestione ed indirizzo della finanza pubblica.

“La contrattazione pubblica si svolge per la prima volta in un quadro normativo nuovo. È infatti operante la legge n. 93/1983, che definisce le modalità della contrattazione pubblica ed esplica i suoi effetti attraverso il D.P.R. 68/86, che precisa gli 8 comparti in cui si articola la contrattazione, ed il D.P.R. 13/86, che recepisce “l’accordo intercompartimentale”. Tale accordo ha introdotto numerose innovazioni, in particolare prevedendo una programmazione triennale delle assunzioni, disposizioni per il lavoro a tempo parziale, per la mobilità, per la produttività. Per la parte economica, precisato il nuovo meccanismo di indicizzazione (art. 16), vengono definiti due orientamenti importanti, ai fini della contrattazione di comparto: - mantenere i saggi di crescita delle retribuzioni coerenti con la dinamica dell’inflazione prevista dalla legge finanziaria (art. 15); - affievolire gli attuali automatismi di riconoscimento delle anzianità ed in particolare escludere riconoscimenti di anzianità pregresse (art. 17).” (RPP per l’anno 1987, p. 103)

La prima applicazione della legge 93 si ha con le tornate contrattuali relative ai trienni 1985-87 e 1988-90.

“Il nuovo accordo intercompartimentale del pubblico impiego per il triennio 1988-90, (recepito nel D.P.R. n. 395 del 1988) oltre alla funzione propria di perequazione ed omogeneizzazione delle tuttora variegate normative di comparto, affronta alcuni problemi fondamentali: compatibilità finanziarie ed economiche dei contratti, rappresentatività sindacale e autoregolamentazione del diritto di sciopero, determinazione delle piante organiche territoriali e mobilità. Per il primo aspetto, nella premessa, si ribadiscono da parte del Governo gli indirizzi programmatici in tema di compatibilità finanziarie nel triennio 1988-90 quali risultano dal documento di programmazione economico-finanziario per gli anni 1988-92 approvato dal Parlamento. Viene quindi stabilito come regola generale un tasso di crescita di tutti i redditi pari all’1 per cento al di sopra della inflazione. In ogni caso, l’incremento della spesa per il personale pubblico, in servizio ed in quiescenza, ivi compresa una quota di risorse per nuova occupazione, non dovrà superare il tasso di crescita del PIL nel triennio.” (RPP per l’anno 1989, p. 95)

In entrambe le tornate si palesano difficoltà nel controllo degli oneri contrattuali dovute al fatto che l’ammontare inizialmente previsto dalla legge finanziaria viene successivamente e progressivamente

incrementato, per tenere conto delle trattative in corso, mediante decreti-legge. Conseguentemente il costo dei contratti si rivela superiore a quanto previsto inizialmente e non compatibile con gli obiettivi della politica dei redditi e del riequilibrio finanziario dei conti pubblici. Nel periodo 1985-90 la crescita delle retribuzioni lorde per dipendente nei servizi pubblici si allinea a quella nell'industria in senso stretto, pur rimanendo leggermente superiore (9 per cento nei servizi pubblici contro l'8 per cento nell'industria)¹⁶.

Verso la fine del decennio i persistenti problemi di controllo delle retribuzioni dei pubblici dipendenti spingono il Governo a modificare il sistema delineato dalla legge n. 93 per renderlo maggiormente idoneo al contenimento della spesa del pubblico impiego. In particolare viene introdotto l'obbligo di predisporre una relazione tecnica e di richiedere il parere del Consiglio di Stato sulle ipotesi di contratto, oltre ad ulteriori strumenti volti a limitare l'applicazione e l'interpretazione dei contratti.

Ma è soprattutto con la riforma del processo di bilancio avvenuta nel 1988 (cfr. par. 4.7), in base alla quale il Governo viene chiamato ad esplicitare, nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF), obiettivi di bilancio coerenti con la prevista evoluzione macroeconomica, che la politica retributiva del pubblico impiego assume una importanza maggiore in relazione non solo all'obiettivo di rientro per l'inflazione, ma anche a quello della riduzione del disavanzo pubblico, che nel frattempo aveva assunto una autonomia valenza con finalità di sviluppo del prodotto e di riassorbimento della disoccupazione.

“Va sottolineato che la manovra di riassorbimento del disavanzo pubblico consente di ridurre gli squilibri in modo assai più efficiente di quanto si otterrebbe affidandosi ai soli strumenti monetari. E' implicita perciò in questa strategia l'osservanza fra l'altro di una adeguata politica dei redditi, anche in relazione ai contratti del pubblico impiego.”
(Premessa al DPEF per gli anni 1990-1992, p. 7)

¹⁶ Cfr. Crescenzi A., *Le Misure di Governo della Spesa per i Rinnovi contrattuali del Pubblico Impiego previsti dalla Legge quadro n. 93/1983. Bilancio della prima Applicazione per i Contratti 1985/1987*, in "Funzione Pubblica" n.1, Roma, 1988.

4.6: La perdita di controllo della spesa pubblica

Come risulta dalla lettura dei documenti di programmazione l'obiettivo del rientro dei conti pubblici è presente durante tutti gli anni ottanta, sia pure con intensità e finalità mutevoli fra il primo ed il secondo quinquennio.

Nel primo quinquennio la perdita di controllo della finanza pubblica è vista come un fattore che contribuisce a rafforzare le spinte inflazionistiche. Riportare sotto controllo i conti pubblici, pertanto, è uno degli aspetti della strategia da seguire per il rientro dell'inflazione.

"Nel corso degli anni settanta il dibattito in materia di obiettivi di politica economica si è semplificato nel senso che quasi tutti i paesi occidentali si sono convertiti alla logica della disinflazione nello sviluppo; nello stesso tempo però si è aggiunto a questo l'obiettivo specifico del recupero del controllo degli strumenti fiscali e monetari. Per quanto riguarda quest'ultimo obiettivo nella pubblica opinione è andato sempre più facendosi strada il convincimento che l'inflazione debba essere attribuita in parte all'andamento dei prezzi delle materie prime ed in parte al mancato controllo del bilancio pubblico e della conseguente creazione monetaria. Non si è certo assopita la polemica sull'incidenza delle forme di mercato nei processi inflazionistici, polemica particolarmente evidente nel dibattito sul costo del lavoro e di fissazione dei prezzi petroliferi ad opera del cartello OPEC; tuttavia va rilevato che anche coloro i quali sono propensi ad interpretare soprattutto in questa chiave il processo inflazionistico ammettono ora che la perdita del controllo fiscale e monetario certamente contribuisce a rendere possibili e a rafforzare quelle spinte inflazionistiche." (RPP per l'anno 1982, p. 39)

Una frase contenuta nella RPP per l'anno 1983 rende evidente il passaggio di quegli anni dalle politiche di tipo keynesiano del ciclo economico alle politiche monetariste, e contiene riferimenti ai dibattiti teorici riguardanti il fenomeno dello spiazzamento degli investimenti privati (*crowding out*) e la irrilevanza o meno del disavanzo pubblico.

"Il dibattito sulle cause dell'inflazione in Italia è stato fino ad oggi fortemente squilibrato. Per molti anni, mentre si è posto un forte accento sulla dinamica dei costi del lavoro come causa di inflazione si è lasciata in secondo piano l'influenza della spesa pubblica, dei disavanzi pubblici

e della moneta. Il prevalere negli anni '60 e '70 di concezioni che escludevano che dal disavanzo pubblico potessero derivare effetti negativi sotto forma di aumento del tasso di inflazione e di riduzione degli investimenti produttivi e che sottolineavano o l'irrilevanza del disavanzo o addirittura la sua utilità come elemento di sostegno del ciclo, ha consentito l'instaurarsi di situazioni di bilancio pubblico oggi difficili da estirpare. In realtà l'esperienza degli anni '60 e '70 indica che le pressioni inflazionistiche sono provenute sia dalla dinamica dei costi del lavoro, sia dal disavanzo pubblico e dalla crescita monetaria ad esso collegata. Tali fattori hanno avuto rilevanza e peso diversi a seconda dei momenti: in alcuni anni si sono sommati tra loro, in altri ha operato l'uno più dell'altro." (RPP per l'anno 1983, p. 42)

La strategia che il Governo intende seguire per riportare sotto controllo i conti pubblici è basata essenzialmente sulla riduzione della spesa corrente, in modo da contenere il fabbisogno e contemporaneamente liberare risorse per gli investimenti privati. Vengono previste misure di contenimento della spesa previdenziale e sanitaria, delle regioni e degli enti locali.

Nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 1985, ad esempio, viene proposto un piano di rientro che prevede l'obiettivo di azzerare il disavanzo di parte corrente entro il 1988 in modo da arrestare, entro lo stesso anno, la crescita del rapporto debito/PIL. Tale obiettivo dovrà essere conseguito decelerando l'evoluzione della spesa pubblica e stabilizzando il livello generale della imposizione fiscale. La spesa corrente al netto degli interessi non dovrà crescere ad un tasso superiore a quello dell'inflazione.

Tuttavia dagli stessi documenti programmatici emerge come gli obiettivi di contenimento del fabbisogno vengano sistematicamente disattesi. Da un lato non si riesce a porre un freno all'aumento della spesa, dall'altro le entrate non aumentano a sufficienza. Nonostante la pressione fiscale dell'Italia sia molto più bassa rispetto a quella degli altri paesi europei, infatti, le entrate tributarie non vengono aumentate in misura adeguata per evitare conseguenze negative in termini di spinte

inflazionistiche, aumento dell'evasione e distorsioni nell'offerta dei fattori produttivi¹⁷.

Il rapporto tra indebitamento netto della PA e PIL, dopo essere cresciuto in un solo anno, tra il 1980 ed il 1981, dal 7 all'11 per cento circa, aumenta progressivamente, anche se in misura più contenuta, negli anni successivi, sfiorando il 12 per cento nel 1985. Nello stesso periodo il debito pubblico aumenta dal 60 all'82 per cento del PIL circa.

Come anticipato ad inizio paragrafo, nella seconda metà del decennio, parallelamente ai successi ottenuti nella lotta all'inflazione, alla attenuazione delle tensioni monetarie ed all'allentamento del vincolo dei conti con l'estero, la perdita di controllo dei conti pubblici viene considerata non solo una causa di inflazione, ma anche un importante fattore strutturale di squilibrio che impedisce il riassorbimento della disoccupazione emersa a seguito degli *shock* e dei cambiamenti degli anni settanta.

“La politica economica del Governo è diretta a consolidare le tendenze favorevoli e contrastare quelle negative. In questo quadro l'azione di breve periodo del Governo si inserisce però in un'ottica di medio termine, nella consapevolezza che i nostri problemi congiunturali hanno le loro vere radici in fattori strutturali di squilibrio esistenti all'interno del sistema economico, i quali, cumulandosi, rendono più stringente il vincolo estero e frenano le potenzialità di crescita: elevata dinamica di base dei costi e dei prezzi; eccessivo assorbimento di risparmio da parte del settore pubblico a fronte di una spesa pubblica insufficientemente produttiva; rigidità e disfunzioni dei mercati dei fattori; insufficiente capacità produttiva in molti settori e inadeguatezza di fondamentali infrastrutture e servizi. Nel medio termine, l'azione di politica economica è quindi diretta a: sviluppare la base produttiva; rafforzare il processo di accumulazione e l'innovazione tecnologica; restituire al settore pubblico una capacità propulsiva del processo di sviluppo, attraverso la riduzione del disavanzo corrente, in rapporto al prodotto interno lordo, la crescita degli investimenti e la qualificazione, in senso produttivistico, della spesa pubblica, sia di parte corrente sia di conto capitale; annullare gradualmente il differenziale di inflazione con gli altri Paesi; migliorare il funzionamento dei mercati dei fattori e, in

¹⁷ In questa linea di politica economica si nota una chiara influenza da parte della *supply-side economics* americana.

particolare, correggere le rigidità del mercato del lavoro.” (RPP per l'anno 1986, pp. 11 e 12)

Il peso crescente del debito pubblico, infatti, sottraendo risorse al settore privato, ostacola il miglioramento del grado di competitività dell'apparato produttivo necessario alla prosecuzione dello sviluppo e al riassorbimento della disoccupazione, che nonostante un prolungato periodo di espansione economica, permane su livelli estremamente elevati riflettendo sia la natura strutturale del problema, in particolare il dualismo nord-sud dell'economia italiana, sia quella legata agli effetti della ristrutturazione industriale di quegli anni. La trasformazione produttiva in atto nell'industria in senso stretto e nei servizi si traduce, infatti, in un fenomeno di riduzione del tasso di crescita dell'occupazione complessiva¹⁸.

“Il processo di perdita di addetti da parte delle industrie sembra aver esplicitato, sin qui, i suoi principali effetti e, tuttavia non appare completamente esaurito. Per vincere questa coda del fenomeno e per stabilizzare, almeno, l'occupazione del settore nel medio periodo, è necessario che il tasso di crescita degli investimenti, già buono negli ultimi due anni, sia mantenuto ed accresciuto e rivolto non solo alla ristrutturazione dei processi, ma anche all'ampliamento della capacità produttiva, specie in quei comparti, dove più elevato è il coefficiente relativo d'importazioni e corrispondentemente più basso quello delle esportazioni. La crescente integrazione tra industria e servizi è sottolineata dalla delega di funzioni, in precedenza svolte nell'industria ed ora ampiamente affidate ai servizi.” (RPP per l'anno 1986, p. 87)

Con questo ulteriore obiettivo, il Governo intensifica gli sforzi per riportare i conti pubblici sotto controllo. Tuttavia mentre negli anni settanta il tasso di interesse reale sul debito, sia a breve che a lungo termine, si era mantenuto su valori fortemente negativi a causa della

¹⁸ Proprio con l'intento di riassorbire la disoccupazione il Governo varò, nel settembre del 1985, un Piano decennale intitolato *La politica occupazionale per il prossimo decennio* (c.d. “*Piano De Michelis*”). Il piano prevedeva una serie di interventi finalizzati ad aumentare la flessibilità del sistema produttivo (politiche attive per la flessibilità) ed altri interventi tesi ad aumentare direttamente l'occupazione (politiche per l'occupazione) mediante la creazione d'impresa e a favore del Mezzogiorno.

politica monetaria accomodante e degli elevati tassi di inflazione, negli anni ottanta il nuovo regime monetario, unitamente alla riduzione del tasso di inflazione, determina un aumento pressoché costante del costo reale del debito.

Il pieno manifestarsi, nella seconda metà del decennio, di tali effetti, diminuisce ulteriormente l'efficacia delle politiche di rientro.

"[...] dal momento che il tasso di interesse medio pagato sul debito pubblico è attualmente superiore al tasso di sviluppo del prodotto interno lordo, è in corso un processo di avvistamento del debito pubblico complessivo per effetto del progressivo appesantimento degli oneri per interessi. Se non arrestato, questo processo provocherà effetti destabilizzanti ed incontrollabili per l'intero sistema economico." (RPP per l'anno 1985, p. 93)

LA STABILIZZAZIONE DEL DEBITO PUBBLICO: RIFERIMENTI TEORICI¹⁹

Dal momento che in genere maggiore è il PIL della nazione e maggiori sono le risorse a disposizione dello Stato per fronteggiare il proprio debito pubblico ed il pagamento dei relativi interessi, una misura generalmente utilizzata per valutare lo stato di indebitamento della pubblica amministrazione, e quindi la possibilità di insolvenza della stessa, è il rapporto tra lo *stock* nominale del debito pubblico esistente ad una certa data (*B*) ed il prodotto interno lordo (PIL) misurato in termini nominali (*PY*):

$$\frac{B}{PY}$$

(1)

Il pedice non viene indicato in quanto tutte le grandezze si riferiscono allo stesso periodo. Dato che l'ammontare del debito pubblico nominale consiste in una variabile *stock*, mentre il PIL nominale è una variabile flusso, è chiaro che lo *stock* di debito pubblico è quello rilevato al termine del periodo di riferimento (ad esempio al termine dell'anno), mentre il PIL nominale si riferisce al flusso rilevato nel corso del periodo di riferimento.

Il rapporto tra *stock* nominale di debito pubblico e PIL nominale cresce nel tempo quando il numeratore aumenta a tassi maggiori rispetto a quelli del denominatore.

¹⁹ Sintesi tratta da Pittaluga, G. B., *Economia Monetaria*, Hoepli, Milano, 1999 e Arcelli, M., *L'Economia Monetaria e la Politica Monetaria dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2004.

Sapendo che, approssimativamente, il tasso di crescita del PIL nominale corrisponde alla somma tra il tasso di crescita del livello generale dei prezzi (tasso di inflazione) ed il tasso di crescita del PIL reale, abbiamo che il rapporto tra *stock* nominale di debito pubblico e PIL nominale cresce nel tempo quando risulta verificata la seguente disequazione:

$$\tilde{B} > \tilde{P} + \tilde{Y} \quad (2)$$

Scrivendo in altro modo la disuguaglianza il rapporto tra *stock* nominale di debito pubblico e PIL nominale cresce quando:

$$\tilde{B} - \tilde{P} - \tilde{Y} > 0 \quad (3)$$

Se lo Stato non ricorre al finanziamento monetario ed il saldo primario è in pareggio la formula che esprime lo *stock* nominale di debito pubblico al tempo t è la seguente:

$$B_t = (1 + i)B_{t-1} \quad (4)$$

In presenza di tali condizioni, pertanto, passando dal tempo $t-1$ al tempo t lo *stock* di debito pubblico nominale aumenta di un ammontare pari all'ammontare iB_{t-1} degli interessi sul debito pubblico in essere al periodo precedente ($\Delta B = iB_{t-1}$). Pertanto sapendo che $\Delta B = B_t - B_{t-1}$ abbiamo:

$$\tilde{B} = \frac{B_t - B_{t-1}}{B_{t-1}} = \frac{\Delta B}{B_{t-1}} = \frac{iB_{t-1}}{B_{t-1}} = i \quad (5)$$

In assenza di *deficit* primario e di finanziamento monetario del *deficit*, quindi, il tasso di aumento dello *stock* nominale del debito pubblico corrisponde al tasso di interesse nominale sui titoli del debito pubblico.

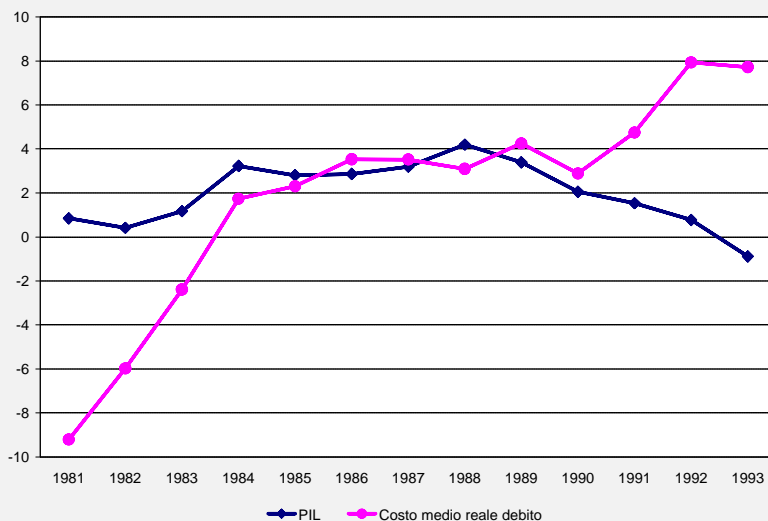
Sostituendo il tasso di interesse nominale sui titoli del debito pubblico al tasso di aumento dello *stock* di debito pubblico nominale all'interno della (3) abbiamo che in presenza delle condizioni di cui sopra (assenza di finanziamento monetario del disavanzo e *deficit* primario nullo), il rapporto tra *stock* nominale di debito pubblico e PIL nominale aumenta quando risulta verificata la seguente disuguaglianza:

$$i - \tilde{P} - \tilde{Y} > 0 \quad (6)$$

Sapendo che la differenza tra il tasso di interesse nominale sul debito pubblico ed il tasso di inflazione corrisponde approssimativamente al tasso di interesse reale sui titoli del debito pubblico, risulta che in assenza di finanziamento monetario del disavanzo e di *deficit* primario, il rapporto tra *debito* e PIL aumenta quando il tasso di interesse reale sui titoli del debito pubblico è maggiore del tasso di aumento del PIL reale.

Nel grafico seguente si riporta l'andamento del tasso di aumento del PIL reale e del costo medio reale del debito pubblico durante gli anni '80. Il costo medio reale del debito è stato determinato quale differenza tra il costo medio nominale ed il deflatore del PIL. A sua volta il costo medio nominale corrisponde al rapporto tra l'ammontare degli interessi sui titoli del debito pubblico e lo *stock* medio di debito pubblico (media tra ammontare di debito pubblico all'inizio e alla fine del periodo di riferimento).

Tasso di crescita del PIL e costo medio reale del debito pubblico (1981-1990)
(Variazioni percentuali annue)



Fonte: Elaborazioni su dati MEF, Quaderno strutturale dell'economia italiana, 2006

Possiamo notare come nella prima metà degli anni '80 il costo medio del debito sia stato costantemente inferiore al tasso di aumento del PIL reale, e questo ha contribuito a contenere l'aumento del rapporto debito/PIL. Nella seconda parte

degli anni '80, invece, il costo medio reale del debito si è innalzato al di sopra del tasso di aumento del PIL, impedendo, quindi, la stabilizzazione del rapporto debito/PIL che avrebbe richiesto un avanzo primario. Il problema si aggraverà in modo drammatico durante i primi anni '90 quando il costo reale del debito (in media intorno al 7 per cento) diverrà di molto superiore al tasso di crescita del PIL reale (mediamente intorno allo 0,5 per cento) contribuendo fortemente al rapido aumento del rapporto debito/PIL.

Considerando esplicitamente il saldo primario, e continuando ad assumere assenza di monetizzazione del disavanzo la formula dello *stock* nominale di debito pubblico è la seguente:

$$B_t = F_t + (1+i)B_{t-1} \quad (7)$$

Per analizzare la dinamica del rapporto tra debito pubblico e PIL (ossia il modo in cui varia nel tempo il rapporto tra *stock* di debito pubblico nominale e PIL nominale) possiamo dividere entrambi i membri per il PIL nominale.

$$\frac{B_t}{P_t Y_t} = \frac{F_t}{P_t Y_t} + (1+i) \frac{B_{t-1}}{P_t Y_t} \quad (8)$$

Indicando con n il tasso di crescita del PIL nominale abbiamo che $P_t Y_t = P_{t-1} Y_{t-1} (1+n)$. La (8), pertanto, può essere scritta nel modo seguente:

$$\frac{B_t}{P_t Y_t} = \frac{F_t}{P_t Y_t} + (1+i) \frac{B_{t-1}}{P_{t-1} Y_{t-1} (1+n)} \quad (9)$$

A questo punto indicando con lettere minuscole i rapporti rispetto al PIL (in modo che, ad esempio, b_t indica il rapporto tra debito e PIL al tempo t) e riorganizzando in modo differente il secondo membro, abbiamo:

$$b_t = f_t + \frac{1+i}{1+n} b_{t-1} \quad (10)$$

Per esplicitare la differenza tra il rapporto debito/PIL al tempo t ed il rapporto debito/PIL al tempo $t-1$, e quindi la dinamica di tale rapporto, è necessario sottrarre ad entrambi i membri il rapporto debito/PIL al tempo $t-1$.

$$(11)$$

$$b_t - b_{t-1} = f_t + \frac{1+i}{1+n} b_{t-1} - b_{t-1}$$

Sviluppando il membro di destra abbiamo:

(12)

$$b_t - b_{t-1} = f_t + \frac{i-n}{1+n} b_{t-1}$$

Sapendo che il tasso di interesse nominale corrisponde approssimativamente alla somma tra il tasso di interesse reale ed il tasso di inflazione ($i \cong r + \tilde{P}$) e che il tasso di aumento del PIL nominale corrisponde approssimativamente alla somma tra il tasso di aumento del PIL reale ed il tasso di inflazione ($n \cong g + \tilde{P}$) abbiamo:

(13)

$$b_t - b_{t-1} = f_t + \frac{r-g}{1+g+\tilde{P}} b_{t-1}$$

Si noti che qualora il saldo primario sia nullo (e quindi $f_t = 0$), se il tasso di interesse reale è uguale al tasso di aumento del PIL reale ($r = g$) la differenza $b_t - b_{t-1}$ è uguale a zero, e quindi il rapporto tra debito e PIL rimane invariato.

Invece se il tasso di interesse reale è maggiore rispetto al tasso di crescita del PIL reale ($r > g$), la stabilizzazione del rapporto tra debito e PIL richiede il conseguimento di un avanzo primario pari, in rapporto al PIL, alla differenza tra costo reale del debito e tasso di variazione del prodotto interno.

Ad esempio in Italia, nel 1990, il costo medio reale del debito è stato pari al 2,9 per cento mentre la crescita del PIL al 2 per cento. Pertanto per stabilizzare il rapporto debito/PIL sarebbe stato necessario un avanzo primario pari a circa lo 0,9 per cento del PIL, corrispondente a circa 3.260 miliardi di lire. In realtà nel 1990 il bilancio pubblico non solo non ha avuto un avanzo primario di tale portata ma ha presentato un *deficit* primario pari a circa 18.435 miliardi di lire.

Anche se il rapporto indebitamento/PIL, sia al lordo che al netto degli interessi, tende nel corso degli anni ottanta ad un lieve miglioramento a seguito delle politiche adottate, il confronto con gli altri paesi evidenzia il grave deterioramento dei conti pubblici italiani.

Tavola 4.1 – Saldi della Pubblica Amministrazione
(in percentuale del PIL)

| Paesi | 1980 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|------|-------|-------|-------|-------|
| A) Indebitamento netto | | | | | |
| Stati Uniti | -1,3 | -3,3 | -3,4 | -2,3 | -2,0 |
| Giappone | -4,4 | -0,8 | -1,0 | 0,6 | 1,3 |
| Paesi CEE | -3,8 | -5,2 | -4,8 | -4,3 | -3,6 |
| Germania | -2,9 | -1,1 | -1,3 | -1,8 | -2,0 |
| Francia | 0,0 | -2,8 | -2,9 | -2,5 | -1,6 |
| Regno Unito | -3,4 | -2,7 | -2,4 | -1,5 | 0,8 |
| Italia | -8,5 | -12,6 | -11,7 | -11,2 | -10,6 |
| B) Indebitamento netto al netto degli interessi | | | | | |
| Stati Uniti | 0,0 | -1,0 | -1,2 | -0,1 | -0,3 |
| Giappone | -1,3 | 3,7 | 3,5 | 5,0 | 5,7 |
| Paesi CEE | -0,4 | -0,2 | -0,2 | 0,5 | 1,2 |
| Germania | -1,0 | 1,9 | 1,7 | 1,1 | 0,2 |
| Francia | 1,2 | 0,1 | 0,0 | 0,3 | 1,2 |
| Regno Unito | 1,3 | 2,2 | 2,1 | 2,8 | 4,8 |
| Italia | -3,1 | -4,6 | -3,1 | -3,1 | -2,4 |

Estratto da Relazione Previsionale e Programmatica per l'anno 1990, p. 86

Verso la fine del decennio i tentativi di riportare sotto controllo la finanza pubblica conducono, come si è accennato precedentemente, alla introduzione di un nuovo strumento tendente a collegare più strettamente la programmazione economica a quella finanziaria, il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (cfr. par. 4.7).

Il DPEF 1988-1992, adottato, in attesa della approvazione della riforma del processo di bilancio, sulla base di una normativa introdotta temporaneamente dalla finanziaria per il 1988, è particolarmente attento alla perdita di controllo della finanza pubblica, e ne descrive con chiarezza le conseguenze negative.

“Le tendenze di finanza pubblica, in particolare l'andamento persistentemente crescente del rapporto tra debito pubblico e PIL, ma ancor più del rapporto tra debito pubblico sul mercato e PIL, aggravano le condizioni di instabilità finanziaria, che possono produrre effetti sfavorevoli sul sistema economico al manifestarsi anche di occasionali e limitati shocks esogeni. Possono, inoltre, produrre un graduale ma continuo indebolimento della struttura della domanda e dell'offerta

dell'economia ponendo vincoli ad una crescita equilibrata e stabile del sistema economico; infine possono determinare un aumento del rischio di crisi dei mercati dei cambi derivanti sia da sfavorevoli andamenti nell'interscambio in quantità sia da movimenti di capitali destabilizzanti. A questo riguardo va anche tenuto presente l'effetto della futura liberalizzazione dei movimenti di capitali a breve, dei conseguenti aggiustamenti di portafoglio, degli effetti sul finanziamento del debito conseguenti alle possibili variazioni dei tassi a breve cui è ancorato gran parte dello stock. Il risultato delle tendenze di finanza pubblica, quindi, piuttosto che una crescita equilibrata e stabile del reddito e dell'occupazione, è l'indebolimento delle capacità di crescita del sistema e della sua solidità finanziaria. Non risulta alcun aggiustamento spontaneo degli squilibri di finanza pubblica. Occorre quindi porre in atto quelle correzioni alla rotta di politica economica che siano in grado di favorire gli andamenti desiderati della finanza pubblica.” (DPEF 1988-1992, pp. 18 e 19)

Lo stesso DPEF 1988-1992, inoltre, indica anche la necessità, per stabilizzare il rapporto debito/PIL di agire non solo sul saldo primario, ma anche sul costo reale del debito.

“Per ottenere una stabilizzazione del rapporto debito/PIL sarebbe sufficiente un azzeramento del fabbisogno al netto degli interessi se il costo medio del debito pubblico fosse pari al tasso di crescita del PIL. Purtroppo il differenziale tra costo medio del debito e tasso di crescita del PIL è attualmente piuttosto ampio. L'onere reale del debito è nel nostro paese più alto che altrove proprio per il livello elevato del deficit e del debito, e per le aspettative di un ulteriore peggioramento. Al fine di avviare una più decisa tendenza all'azzeramento di tale differenziale è dunque necessario incidere di più sul saldo complessivo al netto degli interessi, portandolo in avanzo. Ciò consente una modifica delle aspettative del mercato sull'andamento dei tassi di interesse reali; ne consegue una concreta possibilità di riduzione di tali tassi di interesse, e quindi una rilevante diminuzione del costo medio del debito pubblico. Si è quindi ipotizzato che il tasso reale di interesse inizi a ridursi, prima gradualmente e poi, via via, in maniera più accentuata (al rafforzarsi della percezione del risanamento della finanza pubblica) fino a pareggiare nel 1992 il tasso di crescita reale dell'economia. In conclusione, alla manovra pluriennale viene posto un duplice obiettivo: ridurre progressivamente, fin dal 1989, il fabbisogno del settore pubblico

al netto degli interessi, e poi portarlo in avanzo nel 1992 e indurre una sensibile, contestuale discesa del costo medio del debito pubblico, in modo che il volume complessivo del debito dal 1992 in poi non cresca più di quanto cresce il reddito reale. Dalla riduzione del tasso di interesse reale consegue, contemporaneamente, un processo di attivazione della domanda di investimenti, e perciò della crescita, che contrasta gli effetti di minore espansione indotta dalla riduzione del fabbisogno primario. [...] Nel formulare l'ipotesi di discesa dei tassi di interesse non si ignora di certo che l'avvio della liberalizzazione dei movimenti di capitale a breve potrebbe avere ripercussioni negative sui nostri tassi con riflessi che investirebbero il costo complessivo del debito pubblico. Tali riflessi potranno, tuttavia, essere evitati se il piano avrà già cominciato ad operare con efficacia e se avrà fatto concreti passi avanti l'ulteriore coordinamento delle politiche monetarie dei Paesi europei in vista della costituzione di una Banca Centrale Europea, secondo un indirizzo che l'Italia ha perseguito incontrando, da ultimo, i necessari consensi degli altri Governi.” (DPEF 1988-1992, pp. 22-24)

Il documento contiene anche una previsione della dinamica esplosiva che avrebbe il rapporto tra debito e PIL in assenza di misure correttive. A posteriori l'andamento effettivo del rapporto *deficit*/PIL non si discosterà di molto rispetto a quanto indicato nel DPEF 1988-1992.

“La strategia di risanamento della finanza pubblica deve partire dalla consapevolezza degli andamenti tendenziali che si verificherebbero in assenza di interventi correttivi. [...] Il debito pubblico evidenzerebbe una dinamica esplosiva che, rapportata al PIL, non sembra convergere verso alcun limite: si passerebbe, fra il 1988 ed il 1992, dal 98,0 per cento al 120,0 per cento.” (DPEF 1988-1992, pp. 10 e 11)

In assenza di interventi correttivi è previsto un peggioramento del *deficit* di bilancio risultante da una crescita sostenuta della spesa, in particolare della spesa per interessi e per trasferimenti alle famiglie ed alle imprese, compensata solo in parte da un aumento delle entrate.

Il Governo intende riportare sotto controllo i conti pubblici anche per evitare gli effetti sfavorevoli sul sistema economico che, in presenza di un rapporto elevato tra debito pubblico e PIL, verrebbero prodotti da *shock* esogeni di portata limitata. Il problema è particolarmente sentito in vista della liberalizzazione dei movimenti di capitali a breve, prevista al termine della prima fase della realizzazione dell'UEM.

“A questo riguardo va anche tenuto presente l'effetto della futura liberalizzazione dei movimenti di capitali a breve, dei conseguenti aggiustamenti di portafoglio, degli effetti sul finanziamento del debito conseguenti alle possibili variazioni dei tassi a breve cui è ancorato gran parte dello stock.” (DPEF 1988-1992, p. 18)

L'obiettivo ultimo è quello di arrestare entro il 1992 la tendenza ascendente del rapporto debito/PIL. Per conseguire tale obiettivo la strategia del Governo comporta una riduzione del fabbisogno al netto degli interessi di 0,7 punti, in percentuale del PIL, per ciascun anno del periodo considerato. Inoltre, il Governo vuole ridurre il costo medio del debito pubblico, più gravoso rispetto a quello degli altri paesi a causa sia del livello elevato di *deficit* e debito, sia delle aspettative sfavorevoli. *“Si può ritenere, sulla base delle valutazioni disponibili, che una riduzione del fabbisogno al netto degli interessi di 0,7 punti (in percentuale del PIL) in ciascun anno del periodo considerato (1988-1992) sia sopportabile dal sistema economico e possa essere in ogni caso compensata, se necessario, dagli impulsi di una coerente politica monetaria. Tale riduzione permetterebbe, nell'anno finale del periodo di tempo considerato, di conseguire un leggero avanzo del saldo complessivo del settore pubblico al netto degli interessi, e una discesa dei tassi di interesse tale da consentire la stabilizzazione del rapporto debito/PIL alla fine del periodo” (DPEF 1988-1992, p. 21)*

La riduzione del fabbisogno al netto degli interessi vuole essere conseguita con interventi sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese.

Dal lato delle entrate è previsto un aumento della pressione fiscale da conseguire attraverso interventi sia sul gettito delle imposte dirette sia su quello delle imposte indirette, che consentano di recuperare base imponibile e migliorare la distribuzione del prelievo tra imposte dirette ed indirette. Per le uscite, invece, è prevista una diminuzione della spesa corrente rispetto al PIL da conseguire mediante interventi che consentano di razionalizzare la spesa stessa e rendere maggiormente efficiente l'azione pubblica. In particolare l'intenzione è quella di razionalizzare il sistema dei trasferimenti, con particolare riguardo alle pensioni e ai contributi alle imprese. Con riguardo alla spesa per il personale l'obiettivo è quello di una evoluzione che presenti una dinamica inferiore a quella del PIL e comunque una crescita delle

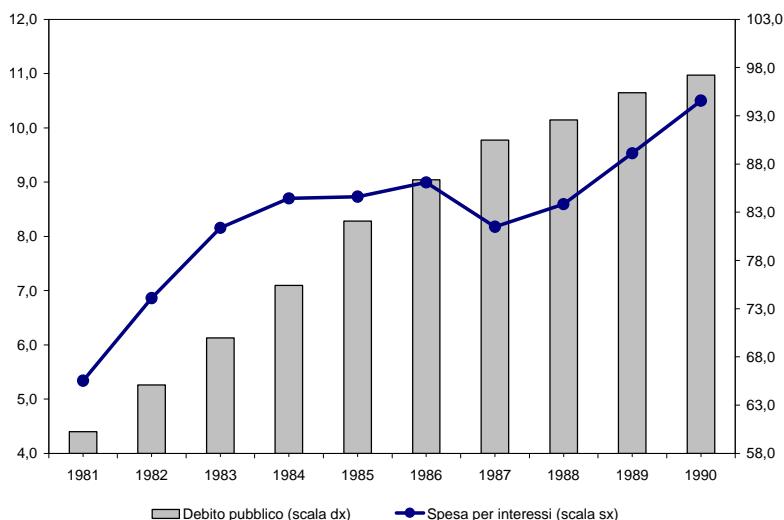
retribuzioni unitarie ad un tasso non superiore al tasso di crescita delle retribuzioni unitarie all'interno del settore privato. Nello stesso tempo, tuttavia, si ipotizza che l'occupazione pubblica continui a crescere ad un tasso annuo dello 0,5 per cento.

Anche il primo DPEF elaborato ai sensi della normativa introdotta dalla legge 362/88 (DPEF 1990-92) prevede una azione di riequilibrio dei conti pubblici da condurre nel medio periodo. In particolare viene confermato l'obiettivo di arrestare, nel 1992, la crescita del rapporto debito/PIL per poi ridurre tale rapporto negli anni successivi.

Nel frattempo, tuttavia, la spesa per interessi si è andata a collocare su un nuovo e più elevato livello. Per conseguire l'obiettivo, pertanto, è necessario accentuare la riduzione del fabbisogno al netto degli interessi stabilita nel precedente DPEF.

Nonostante i programmi di risanamento vengano inseriti nei documenti programmatici, anche nella seconda parte degli anni ottanta non si hanno miglioramenti sostanziali dei conti pubblici. Tra il 1985 ed il 1990 il rapporto tra l'indebitamento netto della PA ed il PIL scende solo leggermente (dal 12,7 all'11,8 per cento), pur in presenza di una consistente riduzione del disavanzo primario in rapporto al PIL (dal 3,9 all'1,3 per cento). Il rapporto tra debito pubblico e PIL, invece, continua ad aumentare passando dall'82 al 97 per cento circa.

Figura 4.6 – Debito pubblico e spesa per interessi
(In rapporto al PIL)



Fonte: elaborazioni su dati MEF, Quaderno strutturale dell'economia italiana, 2003.

A differenza di altri paesi l'Italia, dunque, perde l'occasione favorevole messa a disposizione dalla fase espansiva del ciclo economico della seconda metà degli anni ottanta per ridurre lo squilibrio dei conti pubblici. A fine decennio il nostro Paese presenta uno tra i più elevati rapporti debito/PIL della Comunità Europea.

Nel prossimo capitolo vedremo come agli inizi degli anni '90 le tendenze "esplosive" della finanza pubblica, favorite dalla ulteriore divaricazione della forbice tra tasso di interesse reale sul debito e tasso di crescita del PIL e dalla riduzione dello stesso tasso di crescita del PIL, si manifesteranno nel corso della crisi del '92-93 e renderanno necessario l'avvio di una forte politica di risanamento finanziario.

4.7: La programmazione economico-finanziaria

Come evidenziato nel precedente paragrafo, nel corso degli anni ottanta se da un lato risulta chiara, nei *policy maker*, la consapevolezza della necessità di riportare sotto controllo i conti pubblici, dall'altro, nonostante i programmi di rientro che vengono annunciati, i risultati ottenuti continuano a discostarsi in modo significativo dagli obiettivi.

In particolare, si assiste al ripetersi di un ciclo annuale della politica di bilancio caratterizzato da un considerevole debordo, nella prima parte dell'anno, dal fabbisogno individuato come obiettivo iniziale in sede di impostazione della legge finanziaria (dovuto alla mancata approvazione di alcuni provvedimenti, alla sovrastima degli effetti di alcune misure restrittive e all'approvazione di provvedimenti che comportano maggiori spese) che rende necessaria una apposita manovra correttiva. In occasione della approvazione della manovra correttiva si ridefinisce l'obiettivo di fabbisogno su un livello più elevato ma nella seconda parte dell'anno appare evidente che anche questo obiettivo non è raggiungibile. Tuttavia in questa fase l'attenzione è rivolta alla definizione della manovra per l'anno successivo e quindi l'ulteriore debordo, per l'anno in corso, non viene compensato con misure correttive con la conseguenza che a consuntivo il fabbisogno risulta essere costantemente superiore rispetto all'obiettivo iniziale.

La finanza pubblica, pertanto, entra in un circolo vizioso nel quale gli obiettivi enunciati diventano progressivamente meno realistici e la politica di bilancio sempre meno credibile.

La perdita di controllo della finanza pubblica dipende, in parte, anche dalla inadeguatezza delle istituzioni preposte alla programmazione economica e delle regole che disciplinano il processo di bilancio. Viene così a delinearsi l'esigenza di rendere più efficaci i meccanismi della programmazione economico-finanziaria introdotti dalla legge 468 sul finire degli anni settanta e di attuare riforme istituzionali tendenti a ridurre i problemi di coordinamento derivanti dalla elevata

frammentazione dei poteri decisionali in materia di politica economica tra numerosi ministeri ed organi²⁰.

La riforma attuata con la legge 468/78 rappresentava un primo tentativo di disciplinare il processo di bilancio in modo da coordinare le decisioni nella direzione di un contenimento della spesa e del *deficit* pubblici.

La riforma, tuttavia, non ottiene il successo sperato in quanto il contenuto della legge finanziaria non è ben specificato e questo ha come conseguenza che per usufruire dell'*iter* parlamentare privilegiato del quale gode la finanziaria vengono ricompresi nella stessa i provvedimenti di spesa più disparati (c.d. finanziarie *omnibus*). A tutto questo si deve aggiungere che la prassi di votare per ultimo l'art. 1 della legge finanziaria, che fissa il saldo massimo del bilancio, ha come conseguenza che lo stesso saldo, invece di costituire un vincolo, rappresenta la semplice conseguenza di decisioni di spesa già prese.

La perdita di controllo sulla spesa e sull'indebitamento pubblici sollecitano, così, una riforma degli strumenti di programmazione economico-finanziaria e della legge finanziaria. La riforma ha luogo con la legge 362/88, che introduce il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF), limita il contenuto della finanziaria e prevede vincoli più stringenti alle modalità di copertura degli aumenti di spesa e delle riduzioni di entrata. Un ruolo importante è affidato alla disposizione secondo la quale la legge finanziaria stabilisce il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.

²⁰ Quest'ultimo problema venne affrontato solamente negli anni novanta, con il progressivo accorpamento, nel Ministero dell'Economia e delle Finanze, dei Ministeri del Tesoro, del Bilancio e Programmazione Economica, delle Partecipazioni Statali e delle Finanze (cfr. *I documenti programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*, 2006 e Appendice).

L'INTRODUZIONE DEL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA (estratto da I Documenti Programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF)

La Legge n. 362 del 23 agosto 1988 prevede nuove ed importanti norme in materia di programmazione economica e finanziaria e di processo di bilancio, modificando ed integrando la Legge n. 468 del 1978.

Le innovazioni principali sono:

a) l'introduzione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF);

b) la puntuale definizione del contenuto della Legge finanziaria;

c) l'introduzione dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Al DPEF, da presentare entro il 15 maggio, viene attribuito il compito di definire la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, fissando i criteri, i parametri e gli obiettivi in base ai quali devono essere formulati il bilancio annuale di previsione, il bilancio pluriennale e la legge finanziaria.

Le previsioni dei flussi delle pubbliche amministrazioni devono essere indicate "a politiche invariate" (cioè assumendo, per la parte obbligatoria, l'invarianza della legislazione che stabilisce i diritti dei beneficiari ed il livello dei servizi da erogare e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni), ed il riferimento era al settore pubblico allargato.

In particolare nel DPEF, premessa la valutazione puntuale e motivata degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria e della evoluzione economico-finanziaria internazionale in particolare nella Comunità europea, erano indicati:

a) i parametri economici essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi del settore pubblico allargato a "politiche invariate";

b) gli obiettivi macroeconomici ed in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;

c) gli obiettivi, conseguentemente definiti in termini di rapporto al prodotto interno lordo, del fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato, al netto e al lordo degli interessi, e del debito del settore statale e del settore pubblico allargato per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale;

d) gli obiettivi, coerenti con quelli di cui alle precedenti lettere b) e c), di fabbisogno complessivo, di disavanzo corrente del settore statale e del settore pubblico allargato, al lordo e al netto degli interessi, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica e le relative cause;

e) le conseguenti regole di variazione delle entrate delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale;

f) gli indirizzi per gli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi di cui alle precedenti lettere b), c) e d), nel rispetto delle regole di cui alla lettera e), con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale.

La Legge 362 del 1988, inoltre, poneva l'assoluto divieto alla legge finanziaria di introdurre nuove imposte, tasse e contributi e di disporre nuove o maggiori spese, e stabiliva tassativamente il suo contenuto. In particolare la legge finanziaria doveva provvedere alla regolazione annuale di alcune grandezze previste dalla legislazione vigente di spesa e di entrata (aliquote, detrazioni e scaglioni, quote delle leggi di spesa a carattere pluriennale destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, importi dei fondi speciali, ecc.) al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi stabiliti nel DPEF, oltre a stabilire il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale.

Così facendo la legge finanziaria cessava di essere uno strumento propedeutico per la formazione del progetto di bilancio, attraverso il quale operare modifiche ed integrazioni alle disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, per diventare strumento operativo della programmazione finanziaria espressa attraverso il bilancio pluriennale programmatico.

Proprio per questo motivo la Legge 362 disancorava temporalmente la finanziaria dal bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente stabilendo che, mentre il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente doveva essere presentato in Parlamento entro il 31 luglio, il disegno di legge finanziaria doveva essere presentato entro il mese di settembre, e quindi contemporaneamente alla presentazione della RPP, del bilancio pluriennale programmatico e dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Poiché in questo modo la legge finanziaria veniva ad incontrare vincoli analoghi a quelli previsti dalla Costituzione per la legge di bilancio, il legislatore del 1988 stabilì che le modifiche alla legislazione sostanziale necessarie per attuare la manovra di finanza pubblica dovessero essere contenute in appositi disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, indicati nel DPEF, da presentare entro il 30 settembre congiuntamente alla presentazione della legge finanziaria, della RPP e del bilancio pluriennale programmatico.

La riforma è efficace. Prima della entrata in vigore della Legge 362, durante la fase di approvazione del progetto di bilancio, il Parlamento tendeva ad ampliare anche in misura maggiore del 50 per cento il saldo netto da finanziare (che rappresenta il volume di prestiti a

medio-lungo termine da accendere *ex-novo* nell'anno di riferimento per conseguire il pareggio di bilancio, senza considerare i prestiti in scadenza), proposto dal Governo. Nel periodo successivo invece le modifiche subite dal saldo sono solo di piccola entità. Tuttavia la percentuale di articoli della Legge finanziaria emendati in Parlamento, che nel periodo 1979-1980 raggiunge l'83 per cento, nel decennio successivo, pur se in discesa, si attesta comunque su un considerevole 68 per cento²¹.

Tavola 4.2 – Bilancio dello Stato di competenza prima e dopo la riforma della legge 468/78-Saldo netto da finanziare al netto delle regolazioni debitorie (in miliardi di lire)

| | Proposta Governo | Modifiche in Parlamento | Legge di Bilancio |
|-----------------|-------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 1984 | 85.041 | 9.908 | 94.949 |
| 1985 | 113.278 | 32.314 | 145.592 |
| 1986 | 110.098 | 53.523 | 163.621 |
| 1987 | 123.242 | 54.586 | 177.828 |
| 1988 | 159.497 | 29.760 | 189.257 |
| 1989 | 147.391 | -1 | 147.390 |
| 1990 | 130.745 | -5 | 130.740 |
| 1991 | 118.373 | 11 | 118.384 |
| 1992 | 124.963 | -306 | 124.657 |
| 1993 | 147.882 | -2.218 | 145.664 |
| 1994 | 151.815 | 132 | 151.947 |
| 1995 | 156.720 | -44 | 156.676 |
| 1996 | 147.504 | 234 | 147.738 |
| 1997 | 91.834 | -376 | 91.458 |
| 1998 | 85.507 | 2.233 | 87.740 |
| 1999 | 61.037 | -337 | 60.700 |
| 2000 | 78.923 | 180 | 79.103 |
| 2001 | 76.782 | -2.941 | 73.841 |
| 2002 (*) | 32.816 | -54 | 32.762 |
| 2003 (*) | 56.600 | -2.000 | 54.600 |
| 2004 (*) | 50.000 | 0 | 50.000 |

(*) milioni di euro

Fonte: *Paper* "Elementi per una politica di governo della spesa pubblica" di Giarda, Petretto, Pisauro, Lorenzini, Vignocchi. 2004

La novità più evidente della legge 362, come si è detto, è l'introduzione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria.

²¹ Fonte: Giarda D. P., Petretto A., Pisauro G., Lorenzini S., Vigiacci C., *Elementi per una politica di governo della spesa pubblica*, 2004.

Già prima della entrata in vigore della 362, tuttavia, erano stati presentati in Parlamento due documenti di programmazione economico-finanziaria. Il primo, nel settembre del 1986, ai termini delle risoluzioni approvate dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, rispettivamente, il 10 e l'11 giugno del 1986, ed il secondo nel maggio del 1988, ai sensi dell'art. 3 della legge finanziaria per l'anno 1988²². La finanziaria per il 1988, infatti, aveva introdotto una normativa "ponte" in base alla quale, in attesa della entrata in vigore della legge di riforma delle norme sul bilancio e la contabilità di Stato, il Governo era tenuto a presentare alle Camere, entro il 31 maggio di ciascun anno, un documento di programmazione economico-finanziaria relativo al triennio successivo, nel quale veniva esposto il quadro delle regole, degli indirizzi e degli obiettivi della manovra di finanza pubblica.

Il documento di programmazione economico-finanziaria presentato nel maggio del 1988 (denominato "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 1988-1992"), assume un orizzonte temporale di riferimento più esteso rispetto a quello triennale previsto dalla legge. In questo modo l'ultimo anno viene a coincidere con la programmata entrata in vigore del mercato unico comunitario. L'obiettivo principale è il risanamento dei conti pubblici, soprattutto in vista della liberalizzazione dei capitali a breve prevista come conseguenza dell'entrata in vigore del mercato unico comunitario.

²² Si riporta il testo dell'art. 3 della legge 67/1988: "Fino alla entrata in vigore della legge di riforma delle norme sul bilancio e la contabilità dello Stato, entro il 31 maggio di ciascun anno il Governo presenta alle Camere, ai fini della sua approvazione, il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per il triennio successivo. In esso sono indicati, rispetto alla evoluzione tendenziale prevista per i flussi della finanza pubblica: a) gli obiettivi in termini di rapporti al prodotto interno lordo del fabbisogno del settore statale, al lordo e al netto degli interessi, e del debito del settore statale e del settore pubblico allargato per ciascuno degli anni del triennio, nel quadro degli andamenti tendenziali e degli obiettivi macroeconomici per lo stesso periodo; b) gli obiettivi di fabbisogno complessivo e di disavanzo corrente del settore statale, al lordo e al netto degli interessi, per ciascuno degli anni del triennio; c) le regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato e di quelli degli enti che si ricollegano alla finanza pubblica per il triennio successivo; d) gli indirizzi per gli interventi, volti al conseguimento degli obiettivi ed al rispetto delle regole di cui alle precedenti lettere a), b) e c)." Tale articolo è stato abrogato, con effetto dal 9 settembre 1988, dall'art. 11, comma 1, della legge 362/88.

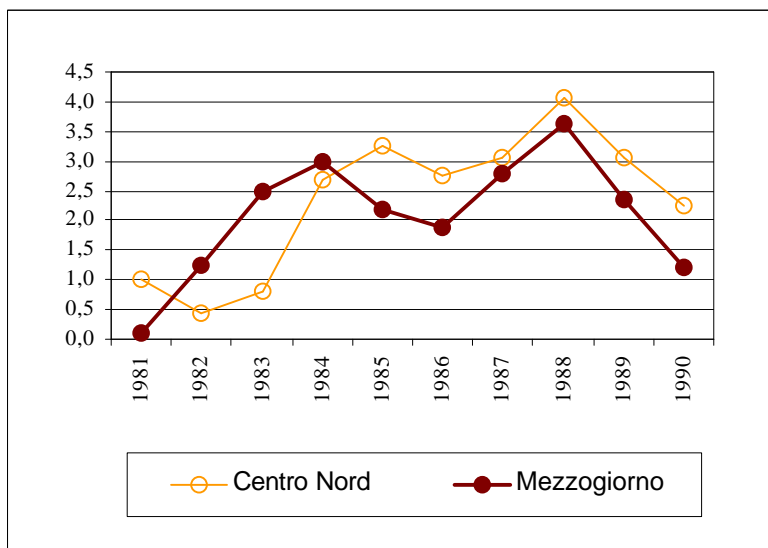
VERSO IL MERCATO UNICO EUROPEO (estratto da RPP per l'anno 1990, pp. XVII-XIX della premessa)

All'evoluzione del contesto internazionale, resa sempre più importante dalla crescente integrazione e globalizzazione dei mercati, si accompagna la prospettiva dell'avvio della prima fase del Mercato Unico Europeo, che fin dal 1° luglio del 1990 porrà nuovi e più seri problemi di adattamento e di internazionalizzazione al nostro Paese. Muovere verso il Mercato Unico Europeo ha infatti profonde implicazioni strutturali sui modi di conduzione della politica economica, particolarmente per ciò che riguarda la politica monetaria e la capacità delle autorità politiche di utilizzare gli strumenti tradizionali del controllo del credito e dei tassi di cambio per regolare l'attività economica all'interno del Paese. [...] Il movimento verso il Mercato Unico Europeo e la risultante perdita di autonomia a livello nazionale della politica monetaria contrastano drammaticamente con la quasi assoluta dominanza che quest'ultima aveva assunto come strumento di intervento congiunturale nel nostro Paese. Questa dominanza è stata in gran parte il risultato della progressiva decadenza del bilancio come strumento di politica economica. Gli elementi che hanno determinato la scomparsa della politica di bilancio dall'azione di governo dell'economia sono molteplici. I più importanti, tuttavia, possono essere identificati in tre fenomeni simultaneamente dipendenti dalla grande espansione della spesa degli anni '70: (a) il progressivo irrigidimento della spesa per remunerazioni e prestazioni sociali, (b) il peso crescente degli interessi sul debito pubblico e, (c) la sempre maggiore divaricazione dei conti di cassa dai conti di competenza; a questi fenomeni andrebbe aggiunto (d) il peso dell'erosione e dell'evasione fiscale.

4.8: La riforma dell'intervento per il Mezzogiorno

Negli anni ottanta, in un quadro di rallentamento dell'economia italiana rispetto ai progressi conseguiti nel decennio precedente, il Mezzogiorno presenta un profilo di crescita inferiore a quello del Centro Nord, soprattutto a partire dal 1984. (cfr. 4.2)

Figura 4.7 - PIL per ripartizione geografica (variazioni percentuali)



Fonte: ISTAT

Il processo di sviluppo dell'area, interrotto a metà degli anni settanta, si riavvia nel corso di questo decennio, ma l'aumento medio annuo del prodotto non riprende la vivacità manifestata nei decenni precedenti e resta sostanzialmente in linea con quello nazionale. Alcune differenze si notano nelle tendenze delle sue componenti. Lo sviluppo è trainato dai consumi delle famiglie e delle amministrazioni pubbliche, che aumentano a un tasso medio annuo superiore a quello del resto del Centro Nord. Gli investimenti fissi lordi crescono nel complesso in misura simile nelle due aree, ma è significativa la dinamica degli

investimenti in macchine e attrezzature nel Mezzogiorno. In linea con le passate tendenze, permane elevata la dipendenza dall'esterno dell'area: l'incidenza sul PIL delle importazioni nette, che si era ridotta negli anni settanta, aumenta dal 15,9 per cento del 1981 al 22,7 per cento nel 1990.

Tavola 4.3 – Componenti del PIL per ripartizione geografica (variazioni percentuali medie annue)

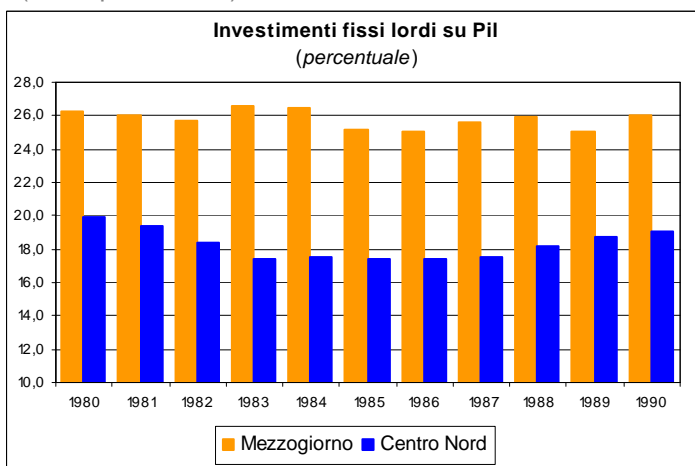
| | Centro-Nord | Mezzogiorno |
|---------------------------------------|-------------|-------------|
| | 1981-90 | 1981-90 |
| PIL | 2,3 | 2,1 |
| Importazioni nette di beni e servizi* | -5,2 | 6,4 |
| Consumi | | |
| delle famiglie | 2,3 | 3,0 |
| delle Amministrazioni pubbliche | 2,7 | 3,1 |
| Investimenti fissi lordi | 1,9 | 2,0 |
| macchine e attrezzature | 2,5 | 3,7 |
| costruzioni | 1,1 | 0,7 |

* Cfr. nota 31 cap. 1.7

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Il rallentamento del processo di accumulazione, già menzionato in altre parti di questo capitolo, è comune a tutto il paese, tuttavia l'incidenza degli investimenti sul PIL subisce, negli anni centrali del decennio, un ridimensionamento più forte nel Centro Nord, parzialmente compensato a fine periodo in connessione con i processi di ristrutturazione industriale.

Figura 4.8 – Investimenti fissi lordi: incidenza sul PIL (valori percentuali)



Fonte: ISTAT

Gli squilibri economici territoriali si riflettono sul mercato del lavoro. L'occupazione nel Mezzogiorno, dopo una fase positiva nel primo quinquennio, nella seconda metà degli anni ottanta torna a diminuire. In presenza di una dinamica dell'offerta di lavoro cospicua sia per fattori demografici sia per l'aumento della propensione al lavoro soprattutto femminile, il tasso di disoccupazione passa dall'11,5 per cento del 1980 al 14,3 nel 1985 e al 20,7 nel 1990. Per la popolazione attiva femminile il fenomeno assume tratti più intensi: il tasso di disoccupazione aumenta di circa 12 punti percentuali, da 20,3 per cento nel 1980 a 24,2 nel 1985 e a 31,8 nel 1990. (cfr. Appendice)

Di fronte a questa "emergenza lavoro", il Governo predispone un piano per l'occupazione²³ e la riforma dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, che si inseriscono nel disegno di politica economica avviato nel 1980.

Per il rilancio della crescita del Paese la politica economica, secondo quanto già anticipato nella Relazione previsionale e

²³ Si tratta del c.d. "Piano De Michelis", cfr. nota 18.

programmatica per il 1980 (cfr. par. 3.6), si indirizza verso l'attuazione di una politica dell'offerta, orientata allo sviluppo del Mezzogiorno e sostenuta da investimenti pubblici (cfr. par. 4.4).

La strategia delineata, nel luglio 1980²⁴, dal Ministro del Bilancio Giorgio La Malfa nel Documento di Politica Economica a Medio Termine per il periodo 1981-83 è diretta a rilanciare la programmazione nella convinzione che i problemi dell'economia italiana e in particolare quelli legati agli squilibri territoriali richiedano azioni in una dimensione temporale di medio periodo e che ogni provvedimento congiunturale non possa essere avulso da un più ampio quadro di riferimento.

Il documento premette che *“La distribuzione territoriale della disoccupazione in Italia indica una forte concentrazione del fenomeno nelle aree meridionali; pertanto l'obiettivo principale della politica economica deve essere quello di favorire l'aumento dell'occupazione tramite un adeguato sviluppo del Mezzogiorno all'interno del processo di crescita dell'economia italiana nel suo complesso. Ne consegue che i due obiettivi tradizionalmente assegnati alla politica economica: la piena utilizzazione della forza lavoro ed il superamento del divario economico tra Nord e Sud, tendono oggi più che mai a coincidere. Occorrerà tuttavia seguire con attenzione l'evoluzione del fenomeno della disoccupazione nelle diverse aree, incluse alcune nel Centro – Nord, anche in connessione ai processi di ristrutturazione e riconversione produttiva ed al differenziato sviluppo economico intervenuto in questi anni nelle regioni del Mezzogiorno.”*

L'analisi prosegue sulle difficoltà di sviluppo non inflazionistico dell'economia italiana e assume toni preoccupati a proposito della situazione meridionale.

“Particolare preoccupazione desta la situazione del Mezzogiorno a causa delle condizioni ormai ben note di scarsa utilizzabilità a fini di sviluppo della finanza pubblica e delle condizioni di gravi difficoltà del sistema delle grandi imprese insediate nel territorio meridionale. In particolare, il sistema delle imprese a partecipazione statale, alle cui

²⁴ Il documento *Lineamenti di politica economica a medio termine e determinazione delle priorità*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 luglio del 1980, fu pubblicato dal Sole 24 Ore il 5 luglio 1980; il *Piano a medio termine 1981-1983* venne poi presentato al Parlamento il 29 aprile 1981 (Atto Senato VIII legislatura, Doc. XXVI n. 1).

iniziative è stato prevalentemente legato l'avvio dello sviluppo industriale del Mezzogiorno, pur assorbendo ingenti risorse, per la situazione economico-finanziaria in cui esso versa, contribuisce in misura del tutto trascurabile alla crescita dell'occupazione ed al rafforzamento della struttura industriale. Lo stesso tessuto di medie e piccole imprese dotato di notevole vitalità e capacità, che in questi anni è sorto nel Mezzogiorno, richiede oggi particolare attenzione al fine di difenderne e rafforzarne lo sviluppo. [...] Una efficace politica di sostegno delle imprese private, piccole e medie, che si sono rivelate negli ultimi anni la componente più vitale e più capace di creare nuovi posti di lavoro, costituisce un obiettivo prioritario anche per evitare che il risanamento delle grandi imprese determini un ampliamento dell'area delle partecipazioni statali in attività antieconomiche. Tale politica deve articolarsi in iniziative, anche sperimentali e a dimensione regionale o locale, tendenti a stimolare la ricerca e l'innovazione nel campo dei prodotti e dei processi produttivi, a sviluppare l'assistenza commerciale e finanziaria, la ricerca e la penetrazione sui mercati di esportazione."

La strategia dell'offerta prevista dal Piano inserisce il Mezzogiorno nel contesto delle azioni indicate per ogni settore industriale. Essa si fonda su un metodo di valutazione degli effetti degli investimenti sull'economia e si avvale di un Fondo investimenti e occupazione (FIO) (cfr. par. 4.4).

In un'ottica di breve termine per affrontare situazioni di crisi aziendale e/o settoriale di natura congiunturale, che nel Mezzogiorno si sommano ai fattori strutturali di ritardo nella crescita, vengono finanziati, anche, investimenti pubblici la cui gestione è ancora affidata alla Cassa, nonostante il suo mandato giunga a termine proprio nel 1980.

Nel corso del decennio si conclude, infatti, l'esperienza della Cassa del Mezzogiorno. Per circa cinque anni dalla scadenza del 1980 l'intervento straordinario viene portato avanti sulla base di leggi e decreti di proroga fino a quando, con il decreto del 6 agosto 1984, la Cassa per il Mezzogiorno è soppressa e posta in liquidazione²⁵.

²⁵ Cfr. SVIMEZ, *Rapporto 1984 sull'economia del Mezzogiorno*, collana documenti SVIMEZ n. 23, 1984. In una "Nota aggiuntiva" alla parte del Rapporto dedicata alle "Prospettive della politica meridionalistica", l'istituto segnalava la gravità della situazione venutasi a creare a seguito della decisione del Parlamento di chiudere la Cassa per il Mezzogiorno e i rischi per lo sviluppo

Si sviluppa in questi anni un dibattito accademico e politico attorno alle politiche meridionaliste, di cui si ha un'eco nello schema di "Programma triennale di interventi nel Mezzogiorno per il periodo 1985-1987" che il Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno presenta nel 1985²⁶.

Dopo un lungo periodo di gestazione parlamentare l'intervento straordinario è regolamentato dalle leggi 651/1983, per le procedure di

economico dell'area in una fase difficile dell'economia italiana. La nota riaffermava alcuni principi fondamentali per uscire dalla crisi, fra i quali: "L'intervento straordinario è necessario fin quando l'economia italiana risulterà composta di due sub-sistemi, caratterizzati da modelli di sviluppo diversi; ignorare o negare questo persistente dualismo significa conformare l'azione pubblica esclusivamente al modello del sub-sistema più forte, consumando così una sostanziale sopraffazione degli interessi del sub-sistema più debole. [...] Per la natura degli obiettivi che l'intervento straordinario deve conseguire, esso deve poter essere programmato per una prospettiva temporale di medio-lungo periodo. L'adozione della prospettiva novennale è dunque della massima importanza; scadenze più brevi, come quelle triennali, rispondono invece, oltre che all'esigenza di controllo sull'attuazione del programma e di una eventuale revisione per tener conto degli eventi non previsti, alla esigenza di adeguamento delle dotazioni finanziarie; queste, infatti, non possono essere definite con certezza, se sono poste a carico di una serie troppo lunga di esercizi finanziari futuri."

²⁶ Cfr. Studi SVIMEZ, n. 1/1985, *Lo schema di "Programma triennale di interventi nel Mezzogiorno per il periodo 1985-1987"*. A testimonianza del clima di quel momento si riportano alcuni brani della Presentazione del documento introduce i nuovi interventi con queste parole: "Un documento come questo, che voglia rilanciare con forza una logica di programmazione e di intervento a favore dello sviluppo del Mezzogiorno, si trova purtroppo di fronte, nell'attuale momento culturale e politico, ad una doppia ambigua polarizzazione: la prima è fra gli italiani che non vogliono più sentire parlare di Mezzogiorno e di questioni meridionali, forse addirittura per usura psichica nei confronti del problema e gli italiani che invece sostengono che se ne deve e se ne dovrà a lungo ancora parlare; e la seconda polarizzazione è fra quanti ritengono che si debba ragionare di Mezzogiorno non tradendo nulla dell'impostazione meridionalistica (dall'unità concettuale della questione meridionale all'unità operativa dell'apparato d'intervento) e quanti al contrario ritengono che la realtà economica e sociale delle regioni meridionali sta profondamente diversificandosi ed impone un rinnovamento radicale dell'approccio concettuale ed operativo allo sviluppo del Sud, sfruttando le dinamiche ed i soggetti nuovi che vanno via via emergendo. ... Il presente programma è scritto per uscire dall'impotenza e dalle sterili contrapposizioni. Ma perché l'intenzione non risulti puramente volontaristica, e quindi non produttrice di effetti di lungo periodo, occorre che un nuovo programma riesca a convincere: convincere l'opinione pubblica che di Mezzogiorno non si può fare a meno di parlare; convincere le sedi di responsabilità politica dell'esigenza di fare scelte e di farle con la maggiore nettezza possibile; convincere i meridionali, popolo e istituzioni, che quel che si sceglie e si intende fare è calibrato al sostegno della loro forza di spinta e di responsabilità e non vi si sovrappone dall'alto, spesso senza confronto. E questa introduzione al programma vuole proprio tentare di mettere a fuoco le ragioni di tale tensione a convincere."

programmazione e il finanziamento triennale degli interventi, e 64/1986, per i criteri attuativi e gli aspetti organizzativi. Queste due leggi segnano l'inizio di una nuova fase di politica meridionalista.

Alla Cassa la legge 64/86 sostituisce l'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno, un ente radicalmente diverso, mero strumento di erogazione dei finanziamenti e non di progettazione e di attuazione come la Cassa, quindi di esecuzione di determinazioni assunte in altre sedi. Dopo la soppressione della Cassa, che garantiva l'unità programmatica, finanziaria, progettuale ed attuativa dell'intervento straordinario, il meccanismo operativo unitario cede il posto ad una molteplicità di soggetti pubblici e privati, tutti legittimati ad ottenere finanziamenti per gli interventi e le attività previsti dagli atti di programmazione approvati dal CIPE (programmi triennali di sviluppo e piani annuali di attuazione) e ad attuarli secondo le procedure del proprio ordinamento.

La legge 64 segna, da una parte, l'intenzione di proseguire l'intervento straordinario, da un'altra il cambiamento organizzativo induce la dispersione e spesso la paralisi dello stesso, con il mancato compimento di molte opere utili per le quali era stato concesso il finanziamento, con conseguente perdita del finanziamento comunitario o restituzione delle somme già erogate, e con mancato impegno di risorse su altri progetti di più certa esecuzione.

Il ruolo strategico per lo sviluppo regionale è affidato alle Regioni²⁷ mentre le competenze per il coordinamento nazionale e comunitario sono attribuite al Ministro per gli Interventi straordinari per il Mezzogiorno, coadiuvato dal Dipartimento per il Mezzogiorno. Il CIPE esercita il potere di approvazione del programma triennale e di definizione delle priorità settoriali. Nel seconda metà degli anni ottanta il CIPE ripetutamente approva i piani triennali (nel 1985 per il periodo 1985-87, nel 1986 per il periodo 1987-89, nel 1988 per il periodo 1988-90) in cui sono contenute le azioni organiche, le opere e gli interventi realizzabili in materia di sviluppo e qualificazione delle aree industriali, il sostegno all'innovazione, qualificazione e gestione delle infrastrutture, razionalizzazione delle risorse idriche, riqualificazione dei sistemi

²⁷ Negli anni settanta era stata data attuazione al dettato costituzionale sul decentramento amministrativo con le leggi n. 281/70 e 382/75 e relativi decreti legislativi di attuazione (cfr. cap. 3.5).

urbani. L'attuazione delle iniziative contenute nei programmi triennali è affidata a Piani annuali formulati dal Ministro per gli interventi straordinari sentito il Comitato dei rappresentanti delle Regioni.

Con la legge di riforma dell'intervento straordinario si introducono anche innovazioni nel concetto di contrattazione programmata affermatasi nel corso degli anni '70, dopo la sua codificazione nel progetto 80 (cfr. cap.2, focus Il Rapporto Saraceno, il Progetto 80 e il Mezzogiorno, e cap. 5, focus Gli strumenti della programmazione negoziata e territoriale).

Con i contratti di programma, previsti dalla legge 64/86, si intende regolare gli impegni assunti dalla parte pubblica e da quella privata per l'attuazione di interventi, prevalentemente nel settore industriale, volti al riequilibrio tecnologico e produttivo del Mezzogiorno. E' rilevante il contenuto contrattuale e il legame con il territorio di tale strumento, caratterizzato da un sostegno pubblico agli investimenti produttivi, localizzati in specifiche aree. Nella seconda metà del decennio si sviluppa nei territori un'attività negoziale che si avvale di questo nuovo strumento, ma essa resta svincolata da un disegno di programmazione e delle relative procedure di valutazione.

La funzione di coordinamento degli interventi viene rafforzata sul finire degli anni ottanta e inserita nell'ambito della politica finanziaria dello Stato con una norma della legge 362/1988. Viene introdotta la presentazione al Parlamento, da parte del Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno, in allegato ai documenti di Bilancio, di una Relazione sulla ripartizione delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei Ministeri. Sulla base degli elementi forniti dai soggetti competenti per i vari programmi d'intervento ordinario il Ministro per gli interventi straordinari può assolvere l'impegno previsto dalla legge 362/1988 con la presentazione di appositi documenti in allegato al bilancio per gli esercizi dal 1989 al 1992.

I documenti trasmessi al Parlamento presentano una analisi delle somme stanziare nel bilancio dello Stato destinate al Mezzogiorno con riferimento sia ai piani di settore e alle leggi pluriennali che ai diversi stanziamenti annuali specifici per il Mezzogiorno, ivi compreso l'accertamento delle risorse assoggettabili a riserva secondo le quote di investimenti pubblici stabilite dalle diverse disposizioni di legge.

Tale funzione di coordinamento avrebbe richiesto una base conoscitiva e flussi di informazione sulla spesa articolati a livello territoriale, allora non disponibili. Per soddisfare tali esigenze negli anni

successivi verrà istituito l'Osservatorio delle politiche regionali (cfr. par. 5.6).

La politica per il Mezzogiorno rientra in questa forma nell'evoluzione della programmazione avvenuta in questo decennio. Da una parte, infatti, i tentativi di programmazione economica a medio termine, spesso concretizzati in documenti di analisi e previsione, anche complessa, elaborati dagli uffici ma, successivamente, non fatti propri dalle autorità politiche, esauriscono la loro capacità di indirizzo e di razionalizzazione delle scelte di politica economica, dall'altra assumono sempre più importanza i documenti programmatici previsti dalle leggi 468/78 e 362/88, rivolti prevalentemente al controllo della spesa e alla programmazione dell'azione pubblica.

In questo quadro la programmazione generale dello sviluppo del Mezzogiorno subisce una battuta d'arresto e si afferma il principio di un governo della spesa destinata allo sviluppo; al tempo stesso, il processo di riforma dell'intervento straordinario si avvia verso la svolta radicale degli anni novanta.

Contestualmente, in sede europea, si delineano le politiche volte alla riduzione delle disparità regionali e dei ritardi di sviluppo delle aree meno favorite per assicurare la crescita complessiva della Comunità. L'Atto Unico Europeo (cfr. par. 4.1) dà inizio alla politica di coesione economica e sociale e alla riforma dei fondi strutturali (1988), quali strumenti finanziari che nei decenni successivi assumeranno sempre maggiore rilievo per la programmazione dello sviluppo del Mezzogiorno (cfr. capitoli seguenti).

Bibliografia del Capitolo

- AA.VV., *Enjeux et Rouages de l'Europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006
- Arcelli M., *L'Economia monetaria e la Politica monetaria dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2004
- Barca F., *Sette Fatti per un Cambiamento*, in "Urbanistica Dossier", Conferenza Nazionale del Territorio, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Genova, 8-9 febbraio, 2001
- Cafiero S., *Storia dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaia, 2000
- Cafiero S., *Tradizione e Attualità del Meridionalismo*, Il Mulino, Bologna, 1989
- Cotula F. (a cura di), *La Politica monetaria in Italia (Vol. I-II)*, Il Mulino, Bologna, 1989
- Crescenzi A., *La Contrattazione nel Pubblico Impiego ad un punto di svolta: le Esperienze degli Anni Ottanta, le Prospettive degli Anni Novanta. Aspetti macroeconomici*, in "Politica e Mezzogiorno" no.2, Roma, 1994
- Crescenzi A., *Le Misure di Governo della Spesa per i Rinnovi contrattuali del Pubblico Impiego previsti dalla Legge quadro n.93 del 1983. Bilancio della prima Applicazione per i Contratti 1985/1987*, in "Funzione Pubblica" no.1, Roma, 1988
- De Rosa L., *Dieci anni di Economia italiana: 1979-1989*, in "Economia italiana" supplemento al n.2, 1990
- De Rosa L., *Lo Sviluppo economico dell'Italia dal Dopoguerra ad oggi*, Laterza, Roma, 1997
- Di Nolfo E., *Storia delle Relazioni internazionali 1919-99*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- Ente per gli Studi monetari, bancari e finanziari "Luigi Einaudi", *Il Disavanzo pubblico in Italia: Natura strutturale e Politiche di Rientro (Vol.I-II)*, Il Mulino, Bologna, 1992
- Gallia R. (a cura di), *Gli Accordi tra Stato e Imprese nelle Politiche per lo Sviluppo*, Svimez, Il Mulino, Roma, 2004
- Giarda D.P., Petretto A., Pisauro G., Lorenzini S., Vignocchi C., *Elementi per una Politica di Governo della Spesa pubblica*, Fondazione Rodolfo DeBenedetti, 2004 - <http://www.frdp.org>
- Giardina A., Sabbatucci G., Vidotto V., *Manuale di Storia. L'Età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- Grilli E., La Malfa G., Savona P., *L'Italia al Bivio: Ristagno o Sviluppo*, Laterza, Roma, 1985
-

- Martinez-Oliva J.M., Schlitzer G., *Le Battaglie della Lira. Moneta, Finanza e Relazioni internazionali dell'Italia dall'Unità all'Euro*, Le Monnier, Firenze, 2005
- Maugeri L., *L'era del Petrolio*, Feltrinelli, Milano, 2006
- Micossi S., Papi L., *L'Inflazione italiana negli Anni Ottanta: il Ruolo del Settore pubblico*, in "Rivista di Politica Economica", Serie III, Fascicolo VII, 1994
- Olivi B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'Integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Pasinetti L., *Mutamenti strutturali del Sistema produttivo. Integrazione tra Industria e Settore terziario*, Il Mulino, Bologna, 1986
- Pittaluga G. B., *Economia monetaria*, Hoepli, Milano, 1999
- Pocar F., *Diritti dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2006
- Pollard S., (a cura di), *Storia economica del '900*, Il Mulino, Bologna, 2004
- Rivista di Politica Economica, *La Ristrutturazione dell'Economia italiana negli Anni Ottanta, Serie III, Fascicolo VII - VIII*, 1989
- Salvati M., *Alle Origini dell'Inflazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1980
- Salvati M., *Occasioni mancate. Economia e Politica in Italia dagli Anni sessanta ad Oggi*, Laterza, 2000
- Santaniello R., *Il Mercato unico europeo*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Sartor N. (a cura di), *Il Risanamento mancato. La Politica di Bilancio italiana: 1986-1990*, Carocci, Roma, 1998
- Scandizzo P. L. (a cura di), *La Politica dei Redditi in Italia*, ISPE, 1992
- Stiglitz J.F., *La Globalizzazione e i suoi Oppositori*, Einaudi, Torino, 2002
- Svimez, *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno 1983*, Svimez, Roma, 1984
- Svimez, *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno 1984*, Svimez, Roma, 1985
- Sylos-Labini P., *L' Evoluzione economica del Mezzogiorno negli ultimi trent'anni*, Banca d'Italia, Roma, 1985
- Tarantelli E., *Economia politica del Lavoro*, UTET, 1986
- Tarantelli E., *Le Politiche di Rientro dall'Inflazione nei Paesi industrializzati e il Ruolo economico del Sindacato in "Laboratorio Politico"*, n. 4, p. 174-199, 1981
- Tizzano A., *Codice dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2005

Capitolo 5

L'Italia verso l'Unione Monetaria Europea:
la svolta e le riforme negli anni '90

di

Paolo Biraschi, Antonella Crescenzi e, per gli aspetti territoriali, Letizia Ravoni

5.1: Il contesto economico internazionale: la *new economy*, il crollo dello SME e la crisi finanziaria delle economie asiatiche

Nel nuovo decennio, gli Stati Uniti riprendono saldamente la guida dello sviluppo mondiale, sfruttando i vantaggi di uno straordinario processo di innovazione tecnologica, mentre l'Europa si concentra sulla sfida della creazione dell'Unione Monetaria, avviando imponenti programmi di consolidamento fiscale, non senza conseguenze sulle *performance* complessive di crescita. Il Giappone affronta un lungo periodo di fluttuazioni cicliche. Le economie più dinamiche dell'Asia, sulla scia della robusta crescita sperimentata a partire dalla metà degli anni '80, forniscono un contributo sempre più rilevante al volume degli scambi internazionali che si interrompe verso la fine del decennio a causa di una grave crisi valutaria e finanziaria il cui l'impatto potenzialmente dirompente, tende, tuttavia, ad essere ben presto assorbito dall'economia mondiale.¹

Gli Stati Uniti, una volta superata la svolta ciclica negativa del 1991 in parte legata alla "guerra del Golfo"², beneficiano sul piano internazionale della forte crescita del commercio mondiale (attorno al 7 per cento nel periodo 1991-2000) e della sostanziale stabilità del prezzo del petrolio (che si mantiene inferiore ai 21 dollari al barile fino al 1999). Sul piano interno, politiche fiscali rigorose - che nel 1997 conducono al pareggio di bilancio - si accompagnano al rapido sviluppo della cosiddetta *new economy* favorendo un forte incremento della produttività del lavoro parallelamente all'abbattimento della disoccupazione (cfr. fig. 5.1).

"Nonostante il dibattito accademico sulla permanenza o temporaneità di tali effetti sia ancora aperto, è indubbio l'impulso propulsivo degli

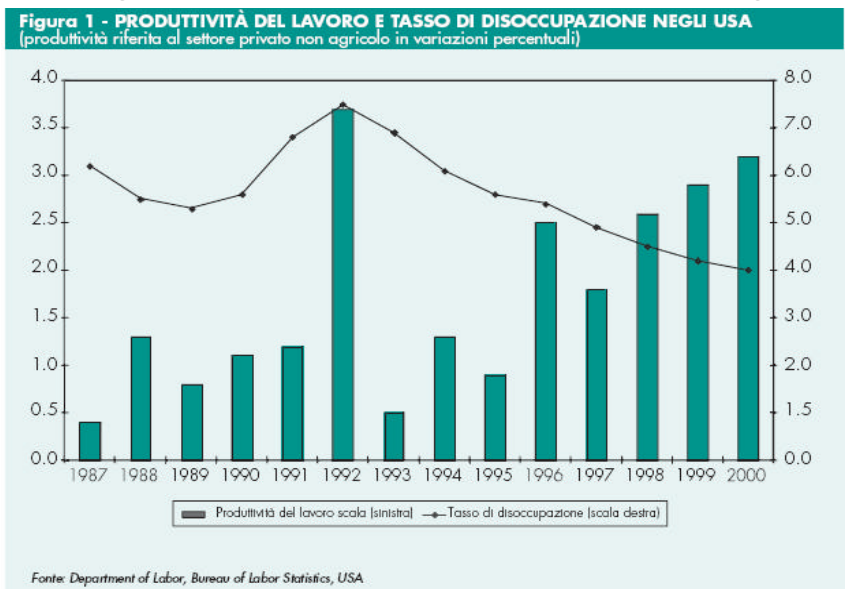
¹ Per una analisi più approfondita della storia dell'economia mondiale cfr. Pollard S., (a cura di), *Storia economica del '900*, Il Mulino, Bologna, 2004.

² Il 2 agosto del 1990 l'esercito iracheno invase il Kuwait e lo conquistò in un solo giorno. Dopo mesi di trattative, l'ONU impose un ultimatum all'Iraq guidato da Saddam Hussein, autorizzando, in caso di mancato ritiro entro il 15 gennaio del 1991 delle truppe di invasione, l'uso della forza sotto le proprie bandiere. Alle 2 di notte del 17 gennaio, così, iniziò l'operazione "*desert storm*". L'impatto sul prezzo del petrolio fu immediato: in 24 ore le quotazioni crollarono da 30 a 20 dollari al barile. Il 2 marzo l'Iraq si arrese. Fino al 1996 le esportazioni di petrolio irachene furono bloccate (cfr. Mauerer L., *L'era del petrolio*, Feltrinelli, Milano, 2006).

investimenti [nel settore ICT], che hanno contribuito a sostenere la fase espansiva del ciclo economico americano, durata quasi un decennio.” (DPEF 2002-2006, Volume Analisi, p. 3).

La disoccupazione, dopo aver toccato il 7 per cento nel 1992, tende progressivamente a ridursi, attestandosi intono al 4 per cento nel 2000, livello che secondo numerosi economisti può ragionevolmente considerarsi coerente con la piena occupazione (si parla, infatti, di disoccupazione frizionale). Tale evoluzione è ancora più interessante in quanto si accompagna ad un forte incremento della produttività (dallo 0,5 per cento del 1993 a più del 3 per cento nel 2000), segno evidente che i nuovi posti di lavoro provengono essenzialmente dai settori ad alta tecnologia, che richiedono competenze elevate da parte dei lavoratori impiegati (*high skill workers*).

Figura 5.1 – Estratto da DPEF 2002-2006, Volume Analisi, pag 9.



Conseguono, pertanto, tassi di sviluppo elevati che, dopo la recessione del 1991, si collocano nel quadriennio successivo in media

al 3 per cento, per poi accelerare ulteriormente al 4 per cento annuo a partire dal 1996. Tale crescita robusta e apparentemente inesauribile è trainata sia dai consumi delle famiglie (a loro volta sostenuti anche dai redditi da capitale provenienti dall'andamento positivo del mercato borsistico) che, soprattutto, dagli investimenti tecnologici. Lo sviluppo viene favorito da una politica di bilancio rigorosa e da una politica monetaria nel complesso accomodante condotta da Alan Greenspan, governatore della *Federal Reserve*, con particolare successo dopo il 1995, volta a coniugare in eguale misura la crescita economica e la stabilità monetaria.

NEW ECONOMY E CRESCITA ECONOMICA: L'ESPERIENZA STATUNITENSE NEGLI ANNI NOVANTA

Il termine *New Economy*, introdotto verso la fine degli anni novanta, descrive il passaggio avvenuto negli Stati Uniti da un'economia basata essenzialmente sul settore industriale/manifatturiero ad una basata sull'alta tecnologia derivante dai nuovi sviluppi nei settori di *Internet*, telecomunicazioni e *computer* (più brevemente ICT, *information and technology sector*). Nei mercati finanziari, invece, tale parola è spesso associata ad un ben determinato indice di borsa, il NASDAQ (l'acronimo di *National Association of Securities Dealers Automated Quotation*, ovvero Quotazione automatizzata dell'Associazione Nazionale degli Operatori in Titoli) istituito nel 1971 e che ad oggi comprende i 100 principali titoli tecnologici della borsa americana.

La letteratura economica prevalente (cfr. Bassanini, Scarpetta e Visco, 2000) concorda nel ritenere che lo sviluppo e il rapido diffondersi dell'*information and communication technology* abbiano notevolmente contribuito all'ottima *performance* dell'economia americana negli anni novanta. L'evidenza empirica ha, infatti, mostrato come la forte espansione del settore ICT abbia sostenuto la crescita del prodotto interno sia in termini assoluti che pro-capite, rendendola nettamente superiore alla media degli altri paesi OCSE (cfr. tav. 1). Gli investimenti in ICT, infatti, hanno determinato una più elevata crescita tendenziale della produttività del lavoro, favorendo il processo di accumulazione del capitale umano nonché l'incremento della produttività totale dei fattori³ (o, alternativamente, *total factor productivity*), rendendo possibile una significativa ricomposizione degli investimenti in capitale fisso.

Alla luce di tali considerazioni, la crescita americana negli anni novanta si è caratterizzata per due aspetti specifici:

a) a differenza di gran parte dei paesi OCSE, dove l'incremento della produttività del lavoro si è accompagnata ad una caduta del tasso di

³ Tale variabile misura in prima approssimazione l'impatto dei cambiamenti tecnologici sul livello dell'*output* e pertanto può essere ragionevolmente considerata una *proxy* del progresso tecnologico.

occupazione (che ha interessato soprattutto i lavoratori con una bassa qualificazione professionale), negli Stati Uniti (così come in Australia e in Olanda), le favorevoli condizioni del mercato del lavoro unitamente all'introduzione di riforme *ad hoc*, hanno ampliato la base occupazionale e aiutato l'inserimento di lavoratori *low-skilled* determinando un aumento del tasso di occupazione;

b) una più efficiente riallocazione dei fondi monetari a favore dei servizi da capitale più produttivi.

Table 1. GDP growth performance in OECD countries, 1970-99

Average annual rates of change

| | Actual growth of GDP | | | | Actual growth of GDP per capita | | | | Trend growth of GDP per capita | |
|---------------------|----------------------|---------|------------------------------------|-------------------|---------------------------------|---------|------------------------------------|-------------------|--------------------------------|---------|
| | 1970-80 | 1980-90 | 1990 ¹ -98 ² | 1999 ³ | 1970-80 | 1980-90 | 1990 ¹ -98 ² | 1999 ³ | 1980-90 | 1990-98 |
| | United States | 3.1 | 3.0 | 3.1 | 3.8 | 2.0 | 2.1 | 2.1 | 2.9 | 2.0 |
| Japan | 4.4 | 4.0 | 1.3 | 1.4 | 3.3 | 3.4 | 1.0 | 1.1 | 3.3 | 1.6 |
| Germany | 2.7 | 2.2 | 1.4 | 1.3 | 2.6 | 2.0 | 1.0 | 1.4 | 1.9 | 0.9 |
| France | 3.3 | 2.3 | 1.4 | 2.4 | 2.7 | 1.8 | 1.0 | 2.0 | 1.6 | 1.2 |
| Italy | 3.6 | 2.2 | 1.3 | 1.0 | 3.1 | 2.2 | 1.1 | 0.9 | 2.3 | 1.3 |
| United Kingdom | 1.9 | 2.7 | 2.0 | 1.7 | 1.8 | 2.5 | 1.7 | 1.3 | 2.2 | 1.8 |
| Canada | 4.3 | 2.8 | 2.2 | 3.7 | 2.8 | 1.6 | 1.1 | 2.6 | 1.5 | 1.2 |
| Austria | 3.6 | 2.3 | 2.1 | 2.2 | 3.5 | 2.1 | 1.6 | 2.2 | 2.1 | 1.7 |
| Belgium | 3.4 | 1.9 | 1.8 | 1.8 | 3.2 | 1.8 | 1.6 | 1.6 | 1.9 | 1.7 |
| Denmark | 2.2 | 2.0 | 2.7 | 1.3 | 1.8 | 1.9 | 2.3 | 1.0 | 2.0 | 2.1 |
| Finland | 3.4 | 3.0 | 1.6 | 3.7 | 3.1 | 2.6 | 1.1 | 3.4 | 2.2 | 1.3 |
| Greece | 4.7 | 1.6 | 2.0 | 3.3 | 3.7 | 1.1 | 1.4 | 3.2 | 1.3 | 1.3 |
| Iceland | 6.3 | 2.7 | 1.9 | .. | 5.2 | 1.6 | 1.0 | .. | 1.7 | 0.8 |
| Ireland | 4.7 | 3.6 | 6.3 | 8.6 | 3.3 | 3.3 | 5.5 | 7.3 | 3.0 | 5.6 |
| Luxembourg | 2.6 | 4.5 | 5.3 | 5.1 | 1.9 | 3.9 | 3.9 | 3.8 | 4.0 | 4.0 |
| Netherlands | 2.9 | 2.2 | 2.6 | 3.0 | 2.1 | 1.6 | 2.0 | 2.4 | 1.6 | 2.1 |
| Norway ⁴ | 4.2 | 1.5 | 3.1 | .. | 3.6 | 1.1 | 2.6 | .. | 1.4 | 2.2 |
| Portugal | 4.7 | 2.9 | 2.2 | .. | 3.4 | 2.9 | 2.1 | .. | 2.9 | 2.5 |
| Spain | 3.5 | 3.0 | 2.1 | 3.7 | 2.4 | 2.6 | 1.9 | 3.5 | 2.3 | 2.2 |
| Sweden | 1.9 | 2.1 | 1.0 | 3.9 | 1.6 | 1.8 | 0.6 | 3.8 | 1.5 | 0.9 |
| Switzerland | 1.9 | 2.1 | 0.5 | 1.4 | 1.7 | 1.5 | -0.3 | 1.1 | 1.6 | 0.1 |
| Turkey | 4.1 | 5.2 | 4.2 | -2.3 | 1.8 | 2.8 | 2.3 | -3.9 | 2.0 | 2.3 |
| Australia | 3.2 | 3.3 | 3.5 | 3.9 | 1.8 | 1.8 | 2.3 | 2.7 | 1.6 | 2.4 |
| New Zealand | 1.6 | 2.4 | 2.2 | 2.7 | 0.5 | 1.7 | 0.6 | 1.8 | 1.2 | 0.8 |
| Mexico | 6.6 | 1.7 | 2.7 | 3.4 | 3.4 | -0.2 | 1.0 | .. | 0.1 | 0.8 |
| Korea | 7.6 | 8.9 | 5.3 | 9.0 | 5.8 | 7.6 | 4.3 | 8.0 | 7.2 | 5.3 |
| Hungary | .. | .. | -0.9 | .. | .. | .. | -0.6 | .. | .. | .. |
| Poland | .. | .. | 3.6 | 3.5 | .. | .. | 3.6 | 3.4 | .. | .. |
| Czech Republic | .. | .. | 0.4 | -0.5 | .. | .. | 0.4 | -0.4 | .. | .. |

| | Trend growth of | | | | | | | |
|--|-----------------|---------|----------------|---------|-------------------------|---------|----------------------|---------|
| | GDP | | GDP per capita | | GDP per person employed | | GDP per hours worked | |
| | 1980-90 | 1990-98 | 1980-90 | 1990-98 | 1980-90 | 1990-98 | 1980-90 | 1990-98 |
| Coefficient of variation OECD total ⁵ | 0.47 | 0.54 | 0.57 | 0.67 | .. | .. | .. | .. |
| Coefficient of variation EU15 | 0.28 | 0.58 | 0.31 | 0.61 | 0.33 | 0.33 | 0.28 | 0.32 |
| Coefficient of variation OECD 24 ⁶ | 0.28 | 0.51 | 0.32 | 0.61 | 0.40 | 0.41 | 0.35 | 0.40 |

1. 1991 for Czech Republic and Germany.

2. 1997 for Iceland, Hungary and Portugal.

3. Projections from OECD *Economic Outlook*, No 66, December 1999.

4. Mainland only.

5. Excluding Czech Republic, Hungary and Poland.

6. Excluding Czech Republic, Hungary, Korea, Mexico and Poland.

Source: OECD.

Fonte: Visco et al, 2000.

L'economia giapponese, in forte sviluppo negli anni '80, dopo i buoni risultati del 1991, alterna, nel corso del decennio, periodi di crescita molto contenuta (dal 1992 al 1994), fasi recessive (1998) ed improvvise accelerazioni (1996 e 2000), evidenziando, tuttavia, i segnali di una crisi strutturale che nasce dalle peculiarità del settore finanziario e creditizio.

LA SITUAZIONE FINANZIARIA GIAPPONESE (estratto da AGGRPP 2001, p. 14)

La persistenza dei problemi attuali è il risultato degli squilibri cumulati nei decenni trascorsi. Le imprese e le banche giapponesi hanno operato nell'ambito delle gigantesche "keiretsu", conglomerate che comprendevano una serie di attività estremamente diversificate.

Questo ha consentito all'industria giapponese di usufruire di credito a bassissimo costo, fornito dalla banca consorella che raccoglieva l'abbondante risparmio delle famiglie giapponesi, favorendo l'espansione dell'industria ma, al tempo stesso, creando alcune distorsioni nel sistema economico.

Il sostenuto sviluppo economico si è accompagnato a una forte crescita dei corsi azionari e dei prezzi degli immobili, favorita dalla relativa chiusura dei mercati finanziari che hanno trattenuto nel paese un enorme risparmio a fronte di una rarefazione di buoni investimenti da realizzare. Si è così sviluppata una bolla che ha continuato ad autoalimentarsi fino ai primi anni '90. Da allora il Giappone ha oscillato alternativamente tra vera e propria recessione e una crescita molto contenuta.

Il sistema creditizio è ancora gravato da un elevato volume di partite in sofferenza e caratterizzato da una capitalizzazione insufficiente. Nonostante che tra il 1991 e il 1999 le banche abbiano cancellato crediti in sofferenza per un totale di 62.500 miliardi di yen, al termine dell'esercizio finanziario (31 marzo 2000), questi ultimi ammontavano ancora a 31.800 miliardi (inclusendo le partite incagliate, secondo una stima delle banche, l'importo risulta raddoppiato), a fronte di un patrimonio di circa 45000 miliardi.

La caduta della borsa avrà un effetto negativo sulla redditività delle banche nell'esercizio finanziario 2000 (in scadenza il 31 marzo di quest'anno). Dal 1° aprile, infatti, è obbligatorio valutare i titoli in portafoglio ai prezzi di mercato e quindi le perdite saranno iscritte automaticamente in bilancio a riduzione di capitale.

In Europa, gli inizi del decennio si caratterizzano, dal punto di vista politico, per il forte rilancio del processo di integrazione europea, avvenuto con la firma del Trattato di Maastricht (cfr. par. 5.3) a cui si contrappongono, dal punto di vista economico, crescenti squilibri nella

conduzione delle politiche monetarie e fiscali perseguite dai principali paesi membri. L'insufficiente grado di convergenza macroeconomica viene colta appieno dai mercati finanziari che nell'estate del 1992 iniziano a scommettere sulla credibilità dello SME, dando avvio ad un violento attacco speculativo che in poche settimane determina il collasso degli accordi di cambio europei (cfr. cap. 4).

Alla base della crisi valutaria vi sono, quindi, ragioni sia di carattere economico che politico. In primo luogo, come appena accennato, si aggravano i fondamentali macroeconomici e di finanza pubblica all'interno dei paesi più deboli e si amplia il divario tra le economie aderenti allo SME anche a causa del forte rallentamento ciclico dell'economia europea iniziato verso la fine del 1991. A seguito degli attacchi speculativi, il rallentamento si trasforma in vera e propria recessione. A ciò si aggiungono gli effetti dello *shock* di natura politica rappresentato dal processo di riunificazione delle due Germanie (cfr. cap. 4) che spinge le autorità tedesche ad intraprendere una politica di bilancio espansiva al fine di sostenere la produzione della ex Repubblica Democratica Tedesca e una politica monetaria restrittiva per contrastare una potenziale ripresa inflazionistica. Tale combinazione di politica economica risulta fin da subito incompatibile con la stabilità dello SME, evidenziando il conflitto tra gli interessi del paese egemone e quelli degli altri paesi partecipanti (cfr. De Grauwe, 1994, Verde 1999).

L'innalzamento dei tassi d'interesse tedeschi indebolisce le altre valute nazionali: le banche centrali, nel tentativo di difendere la parità centrale contro il marco, si adoperano impiegando un ingente quantitativo di riserve mostrando ulteriormente il fianco alla speculazione già in atto⁴.

Inoltre, la piena libertà nei movimenti di capitali raggiunta a livello europeo nel 1990, quando Francia e Italia aboliscono completamente i controlli residui, contribuisce in modo determinante all'acuirsi della crisi, consentendo agli speculatori di movimentare ingenti quantità di fondi senza ostacoli⁵.

⁴ Un ulteriore fattore di criticità derivò dalla completa assenza di coordinamento tra la politica monetaria tedesca ed americana: la debolezza del dollaro poteva essere spiegata dal differenziale positivo tra i titoli americani e quelli tedeschi che tendeva a rafforzare il marco.

⁵ Come sottolineato da Verde (1999), l'importanza dei controlli può essere valutata *ex post* considerando il fatto che "la loro introduzione (o reintroduzione) da parte di Spagna, Portogallo ed Irlanda consentì a questi paesi di restare nell'ERM, a differenza di altri paesi come l'Italia e il Regno Unito" (p. 648).

Accanto alle problematiche economiche si affiancano, del tutto inattesi, i timori sulla futura approvazione del Trattato di Maastricht. L'imprevisto risultato negativo del *referendum* danese del 2 giugno del 1992, nonché l'esito incerto di quello francese previsto per il 20 settembre dello stesso anno, dà avvio ad una forte ondata di euro-scetticismo immediatamente colta dai mercati finanziari che si convincono ancor di più della fragilità intrinseca dello SME e della possibilità che, in caso di attacco, molti paesi siano costretti a svalutare⁶.

Tali problematiche sono chiaramente individuate nella RPP per il 1993 (p. 5).

“La combinazione di politiche monetarie di supporto alla domanda negli Stati Uniti ed in Giappone e di politiche monetarie antinflazionistiche in Germania ha condotto ad una crescente divergenza nelle politiche economiche dei principali paesi. Durante l'estate [del 1992], la convinzione dei mercati che i fattori congiunturali interni di tali paesi avrebbero potuto persistere più a lungo di quanto previsto in precedenza, ha determinato crescenti pressioni sui tassi di cambio, creando un clima di incertezza e di dubbio sull'efficacia delle attuali politiche economiche, che in Europa è stato aggravato dai dubbi sul futuro del Trattato di Maastricht.” e ancora: “[...] il convincimento dei mercati finanziari che le pressioni deflazionistiche derivanti dagli impegni di rispettare gli obiettivi di convergenza fissati dagli accordi di Maastricht, associate agli altri tassi di interesse in Germania, sarebbero state politicamente insostenibili, per le monete più deboli, ha innescato il meccanismo di crisi valutaria [...].”

L'attacco speculativo colpisce a partire dall'agosto 1992 tutte le monete considerate deboli all'interno dello SME. Tuttavia, le prime valute a cadere sotto i colpi della speculazione sono la corona svedese e la marca finlandese che immediatamente sono obbligate ad abbandonare la parità stabilita da tempo rispetto all'ECU.

A metà settembre, la crisi valutaria si aggrava: l'Italia e il Regno Unito interrompono il sostegno degli interventi obbligatori sul mercato

⁶ La letteratura economica (De Grauwe, 1994) ha associato tale comportamento al problema dell'“ultimo riallineamento”: le valute nazionali dei paesi, i cui fondamentali non erano in linea con i dettami di Maastricht, avrebbero dovuto subire una forte svalutazione prima di aderire all'UEM al fine di rendere le parità del cambio più coerenti.

dei cambi e sono costrette a svalutare. La lira italiana e la sterlina inglese fuoriescono, quindi, dallo SME. Un'analoga decisione viene presa dalla Grecia. Le autorità spagnole e portoghesi, pur rimanendo ancora nello SME, decidono di svalutare pesantemente la peseta e lo scudo portoghese e reintroducono forme di controllo dei capitali. Tra le valute colpite dalla crisi, solo il franco francese riesce a difendersi dalla speculazione grazie soprattutto all'aiuto fondamentale della Bundesbank, che a differenza del caso italiano, interviene massicciamente per difendere la parità centrale con il marco considerando il franco l'altro asse portante dello SME.

Verso la fine del 1992, l'emergenza valutaria viene momentaneamente superata e i paesi europei, con nuove e apparentemente più realistiche parità di cambio, riprendono il delicato cammino verso Maastricht anche supportati dalla vittoria (di strettissima misura) nel *referendum* francese di adesione alla UE.

"[...] in questa parte finale dell'anno gli effetti delle divergenze delle politiche monetarie nei principali paesi e le prospettive del meccanismo dei tassi di cambio del sistema monetario europeo sono state oggetto di contrastanti interpretazioni, più ottimistiche o più pessimistiche, a seconda che l'enfasi sia stata posta sui rischi piuttosto che sulle opportunità. Soprattutto dopo la crisi valutaria di settembre e l'uscita della lira e della sterlina dagli accordi di cambio dello SME, sono emerse paure, apparse esagerate, che la gestione della fase di transizione che porta verso la strada dell'unione economica e monetaria europea potrebbe rivelarsi un compito troppo gravoso per alcuni paesi. I mercati hanno riflesso i timori che la fase deflazionistica, che ha frenato lo sviluppo dell'attività economica in Europa, e le politiche fiscali restrittive necessarie in molti paesi per realizzare le condizioni di convergenza economica delineate dal Trattato di Maastricht, possano implicare un grado di disciplina più elevato del previsto, rendendo assai elevato il costo della credibilità dell'impegno alla stabilità dei tassi di cambio nominali. Le vicende dello SME alla fine dell'estate hanno confermato, in modo analogo a quanto avvenne nell'agosto del 1971 con l'abbandono degli accordi di Bretton Woods, quanto sia difficoltosa la riconciliazione fra gli obiettivi di politica economica rivolti all'equilibrio interno e gli obiettivi rivolti all'equilibrio esterno dell'economia." (RPP per il 1993, p. 8)

In realtà, già nei primi mesi del 1993 la speculazione si riaccende, provocando due ulteriori riallineamenti e le svalutazioni della sterlina irlandese, scudo portoghese e peseta spagnola. Pochi mesi più tardi si verifica un nuovo attacco speculativo. Ancora una volta, alla base della crisi vi è l'evidente contrasto tra la politica monetaria fortemente antinflazionistica della Bundesbank e quella degli altri governi più sensibili alle conseguenze economiche negative derivanti dall'acuirsi della recessione. Il 2 agosto del 1993, a seguito di nuove e forti pressioni, si decide di ampliare i margini di fluttuazione della banda intorno alle parità bilaterali dal $\pm 2,25$ al ± 15 per cento. A seguito di tale modifica, il fiorino olandese resta l'unica moneta agganciata al marco con la banda stretta precedente.

A partire dal 1994 si assiste, per i maggiori paesi della Unione Europea⁷, ad una ripresa che, seppur non paragonabile ai tassi di sviluppo dell'economia americana, beneficia degli effetti positivi della forte espansione della *new-economy*, e che tende ad irrobustirsi verso la fine del decennio. Alla base del *gap* di crescita tra le due aree, si pongono le difficoltà del modello sociale europeo riguardanti le rigidità del mercato del lavoro nonché la generosità del sistema previdenziale e sanitario, destinate a manifestarsi chiaramente nel decennio successivo. A queste problematiche si aggiungono, per alcuni paesi, gli effetti depressivi legati all'azione di consolidamento fiscale intrapreso nel periodo 1992-1998 al fine di rispettare i criteri di convergenza stabiliti dal Trattato di Maastricht per accedere fin dal principio alla Unione Monetaria Europea (cfr. par. 5.3).

Dal 1° gennaio 1998, 11 paesi, tra cui l'Italia, danno vita, infatti, alla UEM; parallelamente, vengono create nuove istituzioni per la gestione della politica monetaria comune e entrano in vigore nuove regole di bilancio che sempre più assumeranno un ruolo guida nell'azione dei governi partecipanti (cfr. par. 5.4). Si comincia a delineare, inoltre, una strategia europea per lo sviluppo che

⁷ Dall'entrata in vigore della Trattato di Maastricht, il 1° novembre 1993, il nome della Comunità Economica Europea venne, di fatto, modificato in Comunità Europee, riferendosi alla: Comunità Europea (Mercato Comune Europeo), alla Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM) e Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA, estinta nel 2002). Queste tre istituzioni faranno parte integrante del primo pilastro dell'Unione Europea (cfr. capp. 6 e 7). Per approfondimenti sui temi istituzionali e sulla storia dei trattati europei, cfr. Pocar F., *Diritti dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2006; Tizzano A., *Codice dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2005.

condiziona le politiche di riforma adottate dagli Stati membri (cfr. par. 5.5).

A livello internazionale, fino alla seconda metà degli anni '90, le economie emergenti del Sud-Est asiatico registrano tassi di sviluppo sostenuti. Tale tendenza si arresta nel 1997, quando, i mercati finanziari e valutari di questi paesi sono colpiti da una serie di violenti attacchi speculativi i cui effetti si ripercuotono negativamente dapprima sul corso dei titoli azionari e poi sul lato reale dell'economia, attraverso una contrazione dei consumi privati e degli investimenti produttivi. Un anno più tardi (1998), la crisi asiatica contagia anche se indirettamente la Russia che, da un lato, è fortemente penalizzata dalla caduta del prezzo del petrolio e delle altre materie prime (fonti principali delle proprie esportazioni) e, dall'altro, paga l'arretratezza, la fragilità e la poca trasparenza del suo sistema creditizio e finanziario.

Grazie al rapido intervento delle organizzazioni internazionali e alle efficaci misure poste in essere dal Fondo Monetario Internazionale, gli effetti negativi delle crisi hanno solo riflessi limitati nei maggiori paesi industrializzati (con l'esclusione del Giappone, che per ragioni geografiche risulta maggiormente condizionato) venendo rapidamente riassorbiti.

Alla fine del decennio l'economia mondiale riprende a svilupparsi a tassi elevati.

L'IMPATTO DELLA CRISI ASIATICA SULLE ECONOMIE DEI PAESI INDUSTRIALIZZATI (estratto da DPEF 1999-2001, p. 3)

Il 1997 è stato caratterizzato dalla crisi dei mercati finanziari e valutari delle economie asiatiche emergenti: Thailandia, Filippine, Indonesia, Malesia, Corea del Sud hanno subito ingenti attacchi speculativi sulle valute nazionali. Alle crisi valutarie sono seguite inversioni di tendenza nei corsi azionari che avevano mostrato, nell'ultimo decennio, tassi di crescita estremamente elevati.

Cause della crisi

Le recenti analisi effettuate dalle organizzazioni economiche internazionali individuano alcune cause principali: le numerose debolezze strutturali, comprese le inadeguate regole di corporate governance, la mancanza di trasparenza e la fragilità dei sistemi bancari e finanziari; eccessivi investimenti concentrati in particolari settori, quali quello delle attività immobiliari, con conseguenti insostenibili aumenti dei prezzi; ampi deficit di parte corrente della bilancia dei pagamenti, finanziati da un elevato indebitamento con l'estero, in larga parte a breve termine; forte legame con il dollaro statunitense che, negli ultimi due anni, ha mostrato un apprezzamento quasi costante, con

conseguente perdita di competitività delle esportazioni dei paesi asiatici emergenti.

Impatto e rischi della crisi

Il Fondo Monetario Internazionale ha ridotto di un punto percentuale la sua previsione di crescita del PIL mondiale nel 1998, portandola al 3,1 per cento. Nelle nuove economie industriali emergenti asiatiche il tasso di crescita del reddito reale dovrebbe ridursi, quest'anno, di oltre 3 punti percentuali rispetto alle previsioni precedenti la crisi. Le difficoltà di queste economie, soprattutto quella coreana, si rifletteranno in modo sensibile sul Giappone (ed in misura minore sull'Australia e Nuova Zelanda), dove le prospettive della domanda interna e le debolezze e fragilità del sistema finanziario e bancario hanno continuato a deteriorarsi. I timori maggiori per l'Europa riguardavano la diffusione della crisi alle economie emergenti dell'Est europeo [...].

Risposte alla crisi

La rapidità e l'intensità della crisi hanno spinto le principali organizzazioni internazionali (in primo luogo il Fondo Monetario Internazionale) ad intervenire sia con fondi finanziari propri, condizionati all'adozione di politiche di stabilizzazione macroeconomica interna nei vari paesi, sia promuovendo il trasferimento di fondi da alcuni paesi industrializzati verso l'area. L'entità degli interventi ha superato l'entità di quelli a suo tempo disposti per la crisi del peso messicano alla fine del 1994.

Effetti nei paesi industrializzati

Sebbene permangano incertezze sulle ripercussioni globali della crisi, per il breve termine, secondo le stime dell'OCSE, del FMI e della Commissione Europea, gli effetti negativi nei paesi industrializzati, con l'eccezione del Giappone, dovrebbero risultare moderati, dal lato sia dell'economia reale sia di quella finanziaria. L'esposizione delle istituzioni finanziarie europee nei confronti dei paesi asiatici è prevista essere intermedia tra quella del Giappone e degli Stati Uniti. Gli effetti reali si dovrebbero manifestare principalmente attraverso un rallentamento nella crescita del commercio mondiale (prevista intorno al 7 per cento nel 1998) e sulla componente di domanda estera dei vari paesi. Per il complesso della Unione Europea, gli scenari di riferimento prevedono nel 1998 una minore crescita del PIL intorno allo 0,1-0,2 per cento, che in parte dovrebbe essere compensata dagli effetti positivi della discesa dei tassi d'interesse e dei corsi delle materie prime.

LA CRISI IN RUSSIA (estratto da RPP per il 1999, p. 6)

Nel 1997 l'economia russa aveva mostrato segni di recupero [...]. Tuttavia, nel corso del 1998 gli effetti indiretti della crisi asiatica (in particolare, l'effetto domino sui mercati finanziari e la forte riduzione dei prezzi delle materie prime) si sono sommati alle carenze di un sistema dei pagamenti ancora arretrato e di un sistema bancario e finanziario non sottoposto ad adeguata vigilanza. La diminuzione del prezzo del petrolio ha avuto un impatto significativo sul valore delle esportazioni e ha compromesso una rilevante fonte di approvvigionamento di valuta estera. Nel maggio scorso la difficoltà di collocamento dei titoli di stato innescava un'ingente aumento dei rendimenti. Il 27 maggio la banca centrale russa aumentava il tasso ufficiale di sconto dal 50 al 150 per cento, anche per fronteggiare gli attacchi speculativi. Nonostante il consistente aumento dei tassi di interesse, a metà agosto le autorità monetarie decidono di lasciar fluttuare il corso del rublo e trasformano parte del debito pubblico a breve termine (titoli GKO con scadenza dicembre 1999) in obbligazioni a media/lunga scadenza (3-5 anni). Anche a causa dell'instabilità politica che ha colpito il paese, nelle ultime settimane il cambio rublo/ dollaro ha subito una forte svalutazione (con picchi superiori al 300 per cento) ed è stato caratterizzato da ampie oscillazioni.

5.2: L'economia italiana: dall'emergenza finanziaria alla stabilizzazione dei fondamentali macroeconomici

Per la nostra economia, il decennio si apre sotto i peggiori auspici. Un disavanzo di bilancio stabilmente al di sopra del 10 per cento del PIL, la crescita insostenibile del debito pubblico passato in poco più di dieci anni dal 59 (1980) al 105 per cento del PIL (1992) e, infine, un persistente differenziale inflazionistico positivo nei confronti degli altri paesi europei, con conseguenti riflessi negativi in termini di competitività dei prodotti italiani all'estero, rappresentano la pesante eredità del decennio precedente. Un'eredità che si mostra del tutto incompatibile con le regole fissate per l'adesione alla Unione Europea e pone il nostro paese a rischio *default* (di fallimento) davanti agli occhi della comunità finanziaria internazionale (cfr. par. 5.3.3).

La piena coscienza di tali problematiche è già presente nella RPP per il 1991 (premessa, p. XXIII) che individua nelle seguenti cause i maggiori elementi di debolezza e di potenziale instabilità dell'economia italiana:

“[...] il proseguire del processo di accumulo del debito pubblico, [...] da cui derivano elementi di instabilità per la nostra economia oggi accentuati dalle turbolenze presenti nei mercati finanziari internazionali e dalla loro maggiore rapidità di trasmissione sul mercato interno. Tale fattore, può, in particolare, ostacolare la nostra partecipazione al processo di unificazione monetaria [...]; il rilievo degli squilibri tuttora esistenti sul piano territoriale; essi si concretano in una struttura produttiva inadeguata e in tassi di disoccupazione molto elevati nel Centro-Sud [...]; il permanere di uno squilibrio strutturale della bilancia dei pagamenti correnti [...]; il sussistere di notevoli carenze qualitative e quantitative nella dotazione di infrastrutture e nei servizi pubblici [...]; il persistere [...] di un differenziale inflazionistico nel tasso d'inflazione rispetto ai principali paesi europei [...]”

Ad una situazione interna così critica si aggiungono le ripercussioni negative della crisi valutaria internazionale. L'attacco speculativo, come appena illustrato, iniziato nell'estate del 1992, si abbatte sulla lira determinandone la quasi immediata fuoriuscita dallo

SME (settembre 1992)⁸. Nel caso della lira, il forte deterioramento dei fondamentali sia macroeconomici che di finanza pubblica determina, negli operatori finanziari, la convinzione che l'Italia non sia più in grado di sostenere la parità centrale del tasso di cambio all'interno della banda stretta di oscillazione, adottata solamente due anni prima.

Tale clima di incertezza viene colto appieno dall'ex ministro del Tesoro Barucci, nel libro intitolato "L'Isola italiana del Tesoro. Ricordi di un Naufragio evitato 1992-1994", p. 47 quando afferma:

"Con perfetto tempismo [Moody's] annunciò il 13 agosto che il rischio Italia doveva essere riconsiderato nel senso che si era aggravato. Scendemmo nella graduatoria delle "virtù economiche" di ben due gradini. Era un venerdì, e la notizia, inattesa ma ben accolta, trovò qualche decina di operatori mentre veleggiavano al sole in qualche parte del Mediterraneo o dei Caraibi. Chissà quante bottiglie di champagne furono stappate quella sera! Chi aveva puntato sulla svalutazione della lira cominciò a sentirsi un' po' più ricco".

La Banca d'Italia, nel tentativo di difendere tale parità, impiega, in poco meno di un mese, un cospicuo ammontare di riserve ufficiali (circa 50.000 miliardi di lire), ma, alla fine, è costretta ad accettare una pesante svalutazione della valuta nazionale (pari a circa il 20 per cento)⁹.

LA FUORIUSCITA DELLA LIRA DALLO SME: IL MANCATO INTERVENTO DELLA BUNDESBANK

Accanto alle cause più strettamente economiche che costrinsero il governo italiano ad abbandonare gli accordi di cambio europei, il rifiuto tedesco di sostenere ulteriormente la nostra valuta giocò un ruolo fondamentale. Infatti, a seguito degli accordi di Basilea-Nyborg del 1987, il sistema monetario europeo era entrato in una seconda fase (si parla a riguardo di nuovo SME, cfr. cap.4) trasformandosi in un sistema di cambi sostanzialmente fissi. Tali accordi, inoltre, prevedevano che, quando una moneta era al limite estremo (superiore o inferiore) della banda di oscillazione, la Banca centrale del paese la cui valuta si

⁸ Per una analisi approfondita dei retroscena politici ed istituzionali della crisi della lira, cfr. Barucci P., *L'Isola italiana del Tesoro. Ricordi di un Naufragio evitato 1992-1994*, Rizzoli, Milano, 1995.

⁹ Un esperimento controfattuale effettuato attraverso l'utilizzo del modello econometrico della Banca d'Italia, ipotizzando l'assenza della variazione del cambio, è descritto in Locarno A., Rossi S., *Inflazione e conti con l'estero nell'economia italiana post-svalutazione: due luoghi comuni da sfatare*, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 254, 1995.

stava apprezzando è tenuta a intervenire a sostegno della valuta più debole. Il meccanismo di intervento consisteva nell'attivazione dello strumento delle *very short term financing facilities* (VSTFF) che avrebbero dovuto garantire almeno teoricamente un sostegno illimitato (nel brevissimo o breve periodo) a favore delle valute in difficoltà.

Tale meccanismo che fino a quel momento aveva funzionato adeguatamente, si interruppe nell'agosto del 1992 quando la Bundesbank, timorosa delle possibili ripercussioni inflazionistiche interne, decise unilateralmente di far cessare l'appoggio finanziario alla Banca d'Italia.

"[La Germania] temeva, naturalmente, di essere costretta a comprare senza limiti la valuta debole, inondando il mercato di marchi ed aprendo così una breccia incontrollabile nella sua istituzionale vocazione a tenere sotto controllo l'inflazione." (Barucci P., *L'isola italiana del tesoro. Ricordi di un naufragio evitato 1992-1994*, p. 54)

A giustificazione di tale rifiuto, le autorità monetarie tedesche fecero riferimento alla famosa Lettera di Emminger (novembre 1978), dal nome del Governatore che guidava la Banca centrale tedesca al momento della ratifica dello SME. Si trattava di un accordo a tre, fra il cancelliere, il ministro delle Finanze ed il presidente della Bundesbank, secondo il quale nel confermare la piena indipendenza della Bundesbank, si dava la possibilità alla stessa di rifiutarsi di intervenire sul mercato dei cambi, qualora questo avesse compromesso la stabilità monetaria interna.

"[...] il 6 dicembre 1978 il ministro dell'Economia, parlando alla Camera federale, aveva riconosciuto alla Bundesbank la "possibilità" di non procedere negli interventi qualora avesse ritenuto di non poterli effettuare ulteriormente." (Barucci P., *L'isola italiana del tesoro. Ricordi di un naufragio evitato 1992-1994*, p. 55)

In conclusione, il mal funzionamento degli interventi di sostegno dello SME ha riproposto con forza un paradigma noto in letteratura con la definizione di "inconciliabile quartetto" ripresa da Tommaso Padoa-Schioppa (1986), secondo cui la completa integrazione commerciale, la piena mobilità dei capitali, cambi irrevocabilmente fissi e autonomia delle politiche monetarie nazionali sono fra loro incompatibili, quando si fa riferimento ad un insieme di paesi economicamente interdipendenti, ma politicamente autonomi.

Gli effetti negativi della crisi valutaria internazionale si trasmettono velocemente sul piano interno, aggravando una situazione di per sè già preoccupante: il rallentamento della crescita economica in atto dal 1991 si trasformerà in recessione nel biennio 1992-1993.

L'instabilità finanziaria sembra destinata a ripercuotersi pesantemente sulla sostenibilità dei conti pubblici spingendo il governo a parlare apertamente di emergenza. A tal riguardo il DPEF 1993-1995, p. 2, sottolinea che *“l'evoluzione dei conti pubblici non corrisponde alle condizioni per procedere all'unificazione economica e monetaria dell'Europa [...] e il nostro paese denuncia crescenti difficoltà nell'azione di governo della finanza pubblica nei parametri individuati per la piena partecipazione all'UEM. Non è quindi retorico parlare di emergenza. I dati disponibili concordemente segnalano l'indifferibilità di una severa correzione degli andamenti della finanza pubblica: un mancato miglioramento o peggio un ulteriore degrado comprometterebbero definitivamente il raggiungimento degli obiettivi, mentre una decisa inversione di tendenza consentirebbe ancora oggi l'avvio del circolo virtuoso del risanamento.”*

Alla luce di tali considerazioni, nel settembre 1992 il governo Amato vara *“una manovra finanziaria che, nel complesso corregge gli andamenti tendenziali per circa 93.000 miliardi [di lire], prevede maggiori 34.000 miliardi di maggiori entrate [...], 52.000 miliardi di minori spese [...] e 7.000 miliardi di dismissioni [...]”* (RPP per il 1993, Premessa, p. XVI) *“Un ulteriore contenimento dei saldi di finanza pubblica è strettamente correlato ad un'ipotesi di evoluzione dei tassi di interesse che, coerentemente con un riassorbimento delle tensioni sui mercati finanziari internazionali, segni in tempi rapidi un'inversione della tendenza al rialzo dei tassi tale da produrre, già entro la fine del 1992, un ritorno ai livelli precedenti la crisi valutaria e permettere, successivamente, nel 1993 un progressivo allentamento della politica monetaria.”* (RPP per il 1993, p. 163)

La manovra per il 1993 si distingue nettamente da quelle precedenti sia perché introduce, per la prima volta, misure strutturali nei principali comparti della spesa pubblica (sanità, previdenza, finanza locale e spesa per il personale), sia per la sua eccezionale dimensione quantitativa.

“Al di là della consistenza dell'azione correttiva proposta, pari a circa 6 punti percentuali del PIL, significativamente più elevata rispetto a quelle degli anni precedenti, la manovra attuale si caratterizza per una assenza di provvedimenti “una tantum” e, conseguentemente per una sua connotazione strutturale, espressa con l'introduzione di modifiche

permanenti ai meccanismi di crescita dei principali flussi di bilancio. Tale connotazione ha portato ad un avvio della manovra, in anticipo rispetto ai tempi tradizionali, con la richiesta del Governo, già a partire da luglio di una specifica delega per il risanamento, la razionalizzazione, la revisione della disciplina in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale, contestualmente all'emanazione di misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica (D.L. 333/1992 cvt. In L. 359/1992).” (RPP per il 1993, p. 164)

Alla manovra fissata in 93.000 miliardi, si aggiunge nel corso del 1993 una manovra integrativa di 12.500 miliardi di lire. Le misure adottate superano così nel complesso i 100.000 miliardi di lire.

“Già nei primi mesi dell'anno , però, il peggioramento delle aspettative di crescita (circa un punto percentuale in meno rispetto a quanto previsto a settembre 1992), accompagnandosi ad una minore efficacia di alcuni dei provvedimenti della manovra e all'assunzione di nuove decisioni di spesa legate a fattori contingenti, determinava un allontanamento dagli obiettivi relativi al saldo primario per circa 25.500 miliardi. Tale sconfinamento, in parte compensato dalla positiva evoluzione della spesa per interessi, avrebbe determinato l'innalzamento del fabbisogno complessivo a circa 167.000 miliardi. Si rendeva in tal modo necessaria, anche alla luce degli impegni connessi al prestito comunitario, una ulteriore correzione dei conti pubblici, volta a compensare l'espansione del disavanzo non riconducibile al peggioramento del quadro macroeconomico, valutata in circa 12.500 miliardi.” (RPP per il 1994, p. 72)

Le misure di bilancio sono, inoltre, accompagnate dall'avvio di alcune riforme fondamentali nel campo della politica dei redditi, delle pensioni e del sistema delle PP.SS. (cfr. par. successivi). L'insieme di tali interventi si può configurare come l'asse portante di tutta la politica economica del decennio. Le riforme avviate nei primi anni novanta saranno consolidate e riprese anche nell'ambito della strategia europea per lo sviluppo e l'occupazione (cfr. par. 5.5 e cap. 6).

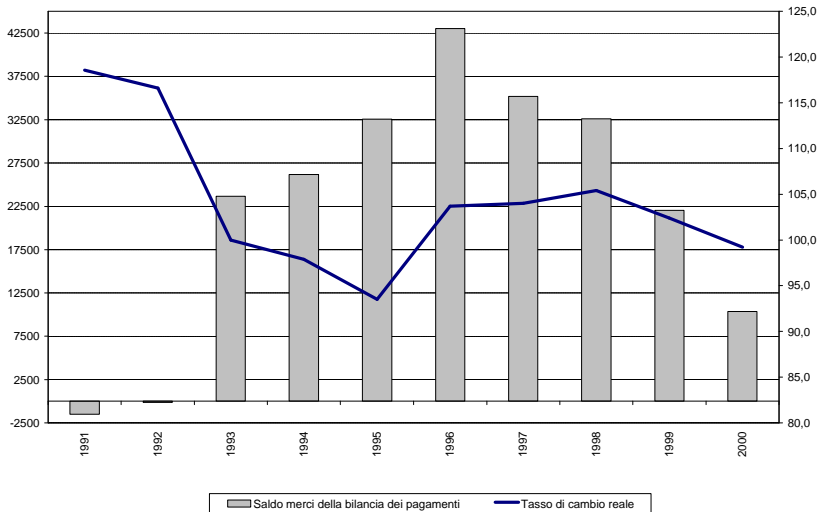
L'aggiustamento ha un forte impatto sull'andamento già debole dell'economia¹⁰. Nel 1993 si registra così una caduta del PIL.

“Vincolata dalla necessità di riportare sotto controllo la dinamica del debito pubblico e di minimizzare il rischio di una reazione inflazionistica alla svalutazione, la politica economica non ha però potuto contrastare il perdurare della crisi produttiva e il parallelo peggioramento della situazione del mercato del lavoro. [...] Gli impulsi restrittivi generati dalla politica fiscale si sono combinati con l'impatto della compressione del potere d'acquisto dei redditi da lavoro e con il clima di incertezza diffuso tra gli operatori economici, determinando un'ampia caduta della domanda interna. Sebbene il contributo della crescita fornito dalla componente estera sia stato particolarmente ampio, l'attività produttiva ha mantenuto un andamento recessivo che si è riflesso, a sua volta, in una forte caduta dell'occupazione. Il 1993 è stato caratterizzato dalla prosecuzione della fase recessiva iniziata nella prima parte dell'anno precedente. Il PIL reale, la cui dinamica era già risultata stagnante nella media del 1992 (con una variazione pari allo 0,7 per cento), ha così segnato una contrazione dello 0,7 per cento. Si tratta del primo episodio di riduzione in media d'anno del prodotto dopo quello, peraltro molto più marcato, registrato nel 1975 a seguito degli effetti dello shock petrolifero.” (RGE per il 1993, Vol.I, pp. 17 e 18)

Dal lato della domanda aggregata sono particolarmente colpiti i consumi privati e gli investimenti. Viceversa, il settore estero, grazie ai ripetuti deprezzamenti del tasso di cambio che favoriscono le esportazioni nel periodo 1992-1995, contribuisce positivamente alla crescita del PIL, contrariamente a quanto avvenuto nel decennio precedente. Il saldo corrente della bilancia dei pagamenti si colloca su valori positivi (intorno al 3 per cento del PIL). La posizione netta sull'estero del paese (PNE), fortemente negativa agli inizi del decennio (11 per cento del PIL nel 1992), tende progressivamente a migliorare.

¹⁰ Per ulteriori approfondimenti, cfr. Momigliano S., Siviero S., *The Effects of Public Sector Balances on Output in the Short Run: An Evaluation with the Bank of Italy Quarterly Econometric Model*, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 291, 1996.

Figura 5.2 – Saldo merci della bilancia dei pagamenti e tasso di cambio reale



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Note: un andamento decrescente del tasso di cambio reale denota un guadagno di competitività; il saldo è espresso in miliardi di lire.

Il ristagno della attività economica condiziona il mercato del lavoro: la crescita dell'occupazione risulta negativa nel triennio 1992-1994 e sostanzialmente nulla fino al 1997. La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), beneficiando sia degli incrementi di produttività legati alla riduzione dell'occupazione che del contenimento dei salari conseguente all'avvio di una più efficace politica dei redditi, si riduce dall'8 per cento di inizio periodo al 5,3 per cento del 1996. Il tasso d'inflazione che, all'inizio degli anni novanta, si colloca al 6 per cento, scende progressivamente, attestandosi al 3,9 per cento nel 1996.

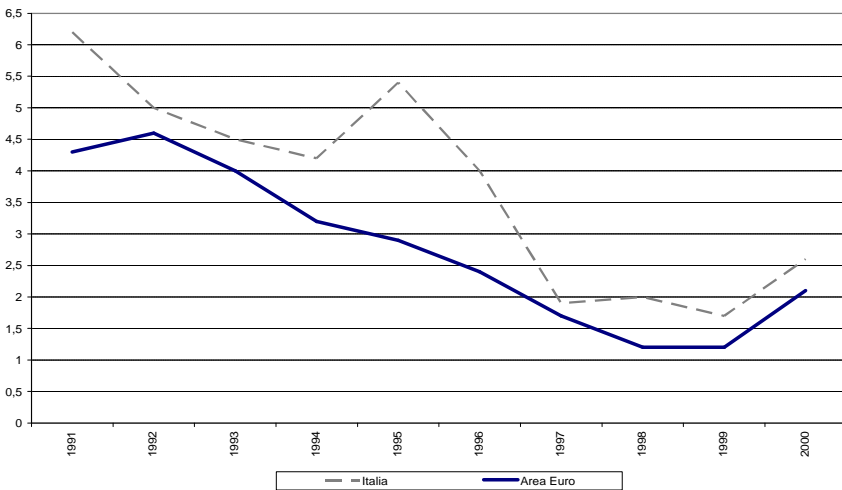
Nella seconda metà degli anni novanta, in linea con la ripresa del ciclo internazionale, la situazione economica generale del paese tende progressivamente a migliorare. Il PIL cresce mediamente del 2 per cento circa, sostenuto sia dalla domanda interna che da quella estera. Migliorano i conti con il resto del mondo: il saldo corrente della bilancia dei pagamenti, tornato positivo nel 1993, si amplia

progressivamente, consentendo così di raggiungere a fine decennio una posizione netta verso l'estero attiva e pari al 4,5 per cento del PIL.

L'inflazione decelera ancora, collocandosi sul 2 per cento negli ultimi anni del decennio, mentre si raccolgono i frutti dell'introduzione della nuova legislazione del lavoro (cfr. par. 5.5.2).

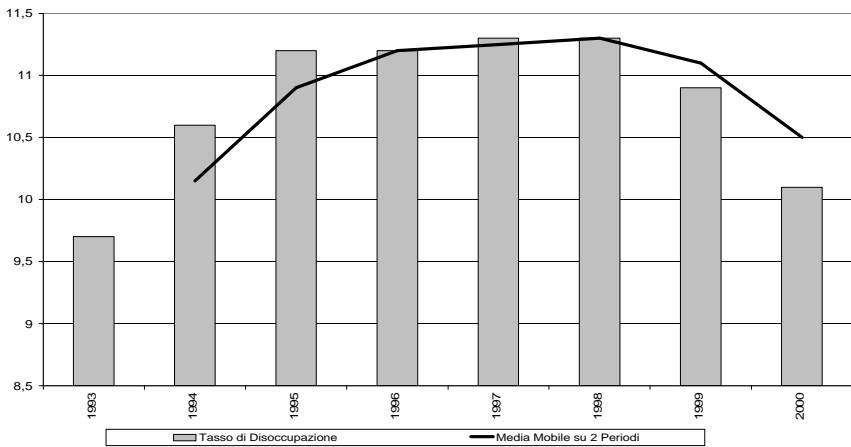
A partire dal 1998, infatti, l'occupazione aumenta e il tasso di disoccupazione comincia a ridursi.

Figura 5.3 – Tassi di inflazione. Indice dei prezzi al consumo (variazioni percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Figura 5.4 – Tasso di disoccupazione



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT - Rilevazioni sulle forze di lavoro

La maggiore flessibilità conseguente alle riforme del mercato del lavoro ha anche l'obiettivo di contrastare il fenomeno dell'economia sommersa ampiamente diffuso in Italia. Così, la RPP per il 1998, p. 111, individua questo problema.

“Il mercato del lavoro italiano storicamente contrassegnato da una elevata segmentazione territoriale, settoriale, fra settore pubblico e privato, per sesso e per qualifica, rivela un'ulteriore diversificazione orizzontale: una fascia marginale ma significativa di occupazione si colloca accanto al nucleo forte e centrale del lavoro. [...] Il nucleo centrale di lavoro dipendente e regolare rappresenta (dati riferiti al 1996) circa il 57 per cento del totale, 41 se si esclude la pubblica amministrazione, mentre il segmento contiguo a questo, rappresentato dal lavoro autonomo regolare, corrisponde al 21 per cento circa dell'occupazione. L'altra componente, indicata come lavoro non regolare in senso lato, non supera il 20 per cento del fabbisogno necessario al processo produttivo, non rispettando, parzialmente o del tutto, gli obblighi di legge e le norme contrattuali. [...] All'elevato peso del lavoro non regolare registrato nel nostro paese ed alla costanza nel tempo del fenomeno (nel corso degli anni ottanta, pur con lievi oscillazioni cicliche, la quota è rimasta sostanzialmente identica)

corrisponde la scarsa presenza di un'area del mercato del lavoro, caratterizzata da forme di lavoro flessibili, ma in regola con le normative del lavoro e più rispondenti alle esigenze di vitalità di quell'insieme di attività di piccole dimensioni tipiche del tessuto produttivo italiano. Così, la insufficiente diffusione dei contratti atipici, le rigidità della domanda e dell'offerta di lavoro hanno come contropartita la diffusione di forme di lavoro non regolare ove la flessibilità è conferita dall'evasione fiscale e previdenziale.”

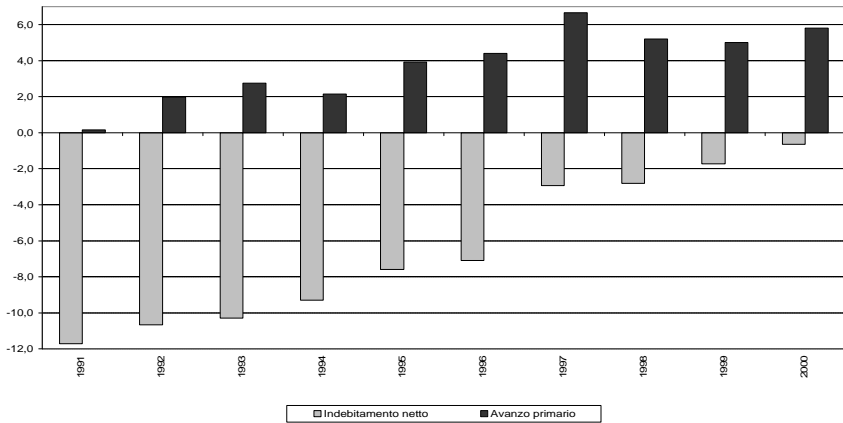
Accanto alla ripresa del mercato del lavoro, nella seconda metà degli anni novanta si registra, inoltre, un fenomeno peculiare del decennio: il saldo naturale della popolazione diviene negativo per la prima volta dal dopoguerra¹¹. Tuttavia, a fronte di tale andamento, la popolazione continua ad aumentare leggermente beneficiando, contrariamente alle tendenze dei decenni passati, del forte incremento degli immigrati nel nostro paese¹².

Per quanto riguarda la finanza pubblica, il processo di risanamento avviato per rispettare i parametri di Maastricht conduce a un netto miglioramento dei conti rispetto ai precedenti decenni: il rapporto *deficit*/PIL delle Pubbliche Amministrazioni diminuisce fortemente, l'avanzo primario, tornato positivo nel 1991, aumenta progressivamente (cfr. par. 5.3.3). Il rapporto tra spesa per interessi e PIL, eredità più tangibile della crescita del debito del decennio precedente, si riduce gradualmente dopo aver toccato il livello più elevato nel 1993 (13,0 per cento).

¹¹ La crescita media della popolazione residente, dallo 0,69 per cento degli anni '60 (cfr. cap. 2), si ridusse progressivamente fino a divenire leggermente negativa negli anni 2000, nonostante l'apporto positivo della componente straniera. Per approfondimenti sugli aspetti demografici, cfr. Livi Bacci, *La popolazione nella storia d'Europa*, Laterza, Bari, 1998.

¹² L'incremento del saldo migratorio è stato un fenomeno destinato ad accentuarsi negli anni successivi. A tale proposito, cfr. par. 6.3.

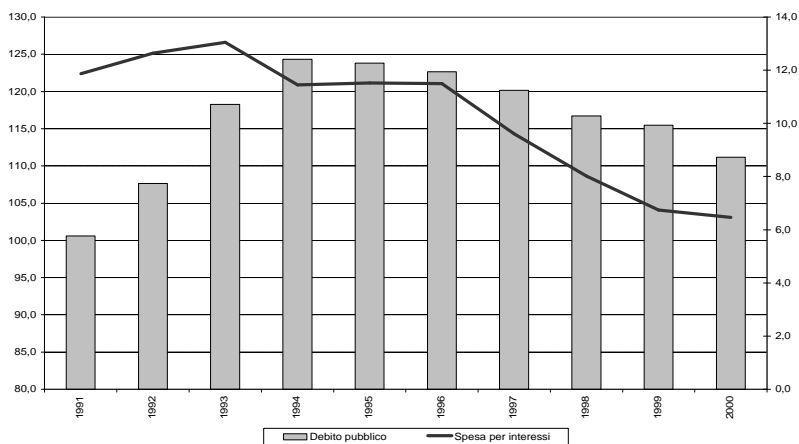
Figura 5.5 – Indebitamento netto e avanzo primario della P.A.
(in rapporto al PIL)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Banca d'Italia.

Il debito pubblico in rapporto al PIL inverte la propria dinamica, crescente dalla fine degli anni '70, e, dopo aver raggiunto nel 1994 il livello massimo pari a circa il 125 per cento, dapprima si stabilizza e poi cade costantemente, supportato anche dal vasto programma di privatizzazione intrapreso dal 1992 (cfr. par. 5.3.2).

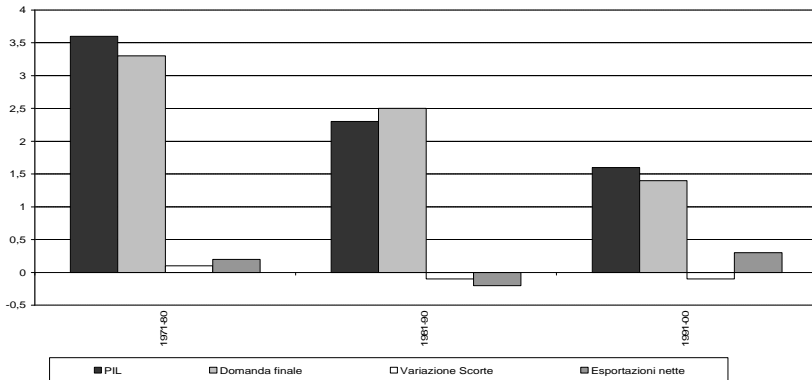
Figura 5.6 – Debito pubblico e spesa per interessi
(in rapporto al PIL)



Fonte: Elaborazioni su dati MEF, Quaderno Strutturale dell'Economia Italiana Novembre 2004.

A sintesi del decennio, lo sviluppo dell'economia italiana, risentendo anche dello sforzo effettuato per il risanamento dei conti pubblici, mostra una netta decelerazione: il tasso annuo di crescita del PIL risulta pari in media all'1,6 per cento (3,6 negli anni 1971-80 e 2,3 nel periodo 1981-90), una *performance* inferiore, inoltre, a quella dell'area dell'euro (2,1 per cento).

Figura 5.7 – Contributi alla crescita del PIL. Confronti decennali (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT - Contabilità nazionale

LE CAUSE DEL RALLENTAMENTO DELLA CRESCITA ITALIANA NEGLI ANNI NOVANTA

Secondo un rapporto della Commissione Europea¹³, le cause della bassa crescita italiana nel decennio in questione sono individuabili sia in fattori congiunturali che strutturali.

I fattori sottostanti la deludente performance italiana di natura temporanea sono legati principalmente alle politiche di consolidamento adottate per rispettare, nei tempi stabiliti, gli obiettivi del processo di convergenza europea. Tali effetti, pertanto, secondo lo studio della Commissione, sarebbero destinati a scomparire una volta consolidato il processo di risanamento economico-finanziario: gradualmente, la combinazione di una politica di bilancio meno restrittiva e una politica monetaria più accomodante migliorerà le prospettive di crescita nel breve periodo.

Tuttavia, altri fattori, quali le rigidità mercato del lavoro, il mancato completamento dell'agenda delle riforme programmate, la particolare specializzazione del nostro sistema produttivo, il persistente divario tra le regioni del Centro-Nord ed il Sud d'Italia, si inseriscono in un quadro più complesso di carenze strutturali, con l'effetto di portare la crescita del prodotto potenziale dell'Italia al di sotto della media europea.

¹³ Buti M., Carparelli A., Sestito P., Suardi M., *Italy's slow growth in the 1990's: Facts, Explanations and Prospects*, European Commission Report, 1999.

Le analisi svolte dalla Commissione costituiscono un utile punto di riferimento anche per individuare le ragioni principali dell'andamento insoddisfacente del potenziale di crescita dell'economia italiana registrato a partire dalla metà degli anni novanta e proseguito nel decennio successivo, sistematicamente inferiore a quello dei principali paesi industriali¹⁴.

¹⁴ Come sottolineato nel DPEF 2007-11, infatti, negli ultimi venti anni, la crescita potenziale si è più che dimezzata, passando dal 3 per cento degli anni '80 all'1,3 per cento del 2005 (cfr. capp. 6 e 7).

5.3: Le politiche finalizzate all'ingresso nell'Unione Monetaria Europea: fatti stilizzati

Gli anni novanta segnano una svolta radicale nelle modalità di attuazione della programmazione economica italiana rispetto ai decenni precedenti. Di fatto, l'UE rappresenta per l'Italia uno stimolo fondamentale per un impegno coerente al raggiungimento degli obiettivi che nei decenni precedenti venivano individuati dalla programmazione economica nazionale¹⁵: attuare le riforme per accrescere lo sviluppo e l'occupazione e porre in essere tutte le azioni necessarie per garantire la piena partecipazione dell'Italia all'Unione Europea.

Il rilancio del processo di integrazione europea avviato sul finire degli anni ottanta, concretizzatosi con il Piano Delors e ufficialmente sancito con la firma del Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992), spinge il governo ad attuare scelte di politica economica in linea con gli obiettivi macroeconomici fissati in sede comunitaria. Il Trattato di Maastricht, entrato in vigore nel novembre 1993, integrando il piano presentato tre anni prima a Madrid¹⁶, fissa, con un approccio "gradualista" (cioè per stadi successivi), gli obiettivi da rispettare in ciascuna fase ed i criteri a cui dovranno conformarsi gli Stati Membri al fine di far parte integrante dell'UEM.

¹⁵ Termini come piano o programmazione economica (o sinonimi) che, dopo gli iniziali tentativi degli anni '60, subirono un'eclissi nel linguaggio politico italiano nei due decenni successivi, sono rientrati sempre più nei documenti comunitari (pur con diverse accezioni). "Processi", "Piani di stabilità", "Piani nazionali" d'azione e di riforma sono previsti non solo in ambiti specifici, ma anche per obiettivi globali (come il "processo di Lisbona"); si attua anche una "nuova programmazione dei fondi comunitari" (cfr. par. 5.6 e capp. 6 e 7).

¹⁶ Nel giugno 1989, durante il Consiglio Europeo di Madrid, la Commissione Europea, presieduta da Jacques Delors, presentò il piano e il calendario per la realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) (cfr. nota 7 e cap. 4). Per una analisi del processo di integrazione, cfr. anche AA.VV., *Enjeux et rouages de l'Europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006. Inoltre, una sintesi del processo di integrazione svolta per decennio è presentata, in occasione del cinquantenario della firma dei Trattati di Roma, sul sito della Commissione Europea http://europa.eu/abc/history/index_it.htm.

LA STRADA VERSO L'UNIONE MONETARIA ED I CRITERI DI CONVERGENZA DI MAASTRICHT

L'approccio di avvicinamento all'Unione monetaria è stato articolato in tre fasi distinte.

La prima (luglio 1990-dicembre 1993) prevedeva il raggiungimento dei seguenti obiettivi: l'eliminazione di ogni restrizione sui movimenti dei capitali ed il completamento del mercato interno; l'avvio delle modifiche normative destinate ad assicurare l'indipendenza delle banche centrali nazionali; il divieto di finanziare con moneta i disavanzi pubblici (*no-bail-out* clause); l'adozione della banda stretta di oscillazione dei cambi per tutti i paesi¹⁷.

La seconda fase (gennaio 1994-dicembre 1998) prevedeva la costituzione del l'Istituto Monetario Europeo (IME) con sede a Francoforte, con l'obiettivo di coordinare le politiche monetarie dei singoli paesi membri, in modo da favorire la convergenza macroeconomica e di predisporre gli strumenti e le procedure per l'attuazione della politica monetaria nella terza fase della UEM. Nello stesso periodo, ciascun paese avrebbe dovuto accelerare il cammino di convergenza macroeconomica al fine di soddisfare i cosiddetti "criteri di convergenza di Maastricht", il cui rispetto sarebbe stato verificato al termine della seconda fase prima dalla Commissione e poi dalla ufficialmente dal Consiglio Europeo.

Tali parametri, sintetizzati nella RPP per il 1998, p. 3, riguardavano alcuni dei principali fondamentali macroeconomici, quali la sostenibilità della finanza pubblica e la stabilità a lungo termine dei prezzi, dei tassi di interesse e dei cambi fra le valute partecipanti.

In particolare, *"la decisione sui paesi che accederanno alla terza fase dell'Unione economica e monetaria sarà presa sulla base dell'art. 109j del Trattato sull'Unione europea. Questo articolo prevede – oltre la verifica della compatibilità delle legislazioni nazionali e degli statuti delle banche centrali nazionali con le disposizioni dello stesso Trattato e lo statuto del SEBC – il rispetto di quattro criteri di convergenza:*

(a) stabilità dei prezzi. È ammesso uno scostamento massimo di 1,5 punti percentuali dal tasso medio di inflazione dei paesi che hanno registrato i risultati migliori in termini di stabilità dei prezzi;

(b) sostenibilità della posizione finanziaria dei governi. Il rapporto del debito pubblico rispetto al PIL non deve superare il 60 per cento a meno che non ci sia una chiara tendenza di tale rapporto a diminuire. Per pubblico si intende l'aggregato Pubblica Amministrazione;

(c) stabilità dei tassi di cambio. I margini di fluttuazione del meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo devono essere stati rispettati per almeno due anni senza svalutazioni del tasso centrale bilaterale nei confronti della moneta di nessun altro stato membro;

¹⁷ In particolare, la lira aderì alla banda stretta di oscillazione nel maggio del 1990, abbandonando la fascia di oscillazione più ampia del 6 per cento.

(d) convergenza dei tassi di interesse a lungo termine. È ammesso uno scostamento massimo di 2 punti percentuali dal tasso medio registrato dai paesi con i risultati migliori in termini di stabilità dei prezzi”.

La terza ed ultima fase, che da concretamente l'avvio all'unione monetaria introducendo la moneta unica, inizia il 1° gennaio 1999. Ad essa sono ammessi, sin dall'inizio, i paesi (tutti, ad eccezione della Grecia) che hanno rispettato i criteri di convergenza e che non avevano deliberatamente scelto di non parteciparvi chiedendo l'applicazione della opzione di non ingresso (la *option out*). L'assetto istituzionale – previsto dal Trattato sull'UE – per la conduzione della politica economica nella terza fase dell'UEM prevede un'autorità unica in campo monetario – la Banca centrale europea – e la responsabilità dei singoli stati membri per le decisioni di politica di bilancio e di interventi di carattere strutturale nei sistemi economici nazionali. Tale assetto implica:

(a) una politica monetaria unica volta a garantire la stabilità dei prezzi nell'unione monetaria e perseguita attraverso una valutazione dello sviluppo economico complessivo dell'area.

(b) un sistema decentrato di politiche strutturali e di bilancio attraverso cui far fronte a situazioni economiche specifiche dei paesi membri dell'unione monetaria.

Alla luce del rispetto degli impegni comunitari, il principale obiettivo di politica economica diviene quello di attuare un duraturo e credibile processo di aggiustamento dei fondamentali attraverso il risanamento della finanza pubblica, la riduzione del differenziale inflazionistico nei confronti dei paesi europei¹⁸ e il riequilibrio dei conti con l'estero.

Gli strumenti principali utilizzati a tal fine sono costituiti: (a) dalla politica dei redditi, che consente l'abbattimento del tasso d'inflazione e assicura la competitività delle imprese; (b) dalle grandi privatizzazioni che, oltre a liberalizzare il sistema, contribuiscono alla riduzione del debito; (c) da politiche di forte contenimento della spesa pubblica.

I progressi dell'azione di risanamento, avviata nella fase di emergenza finanziaria e proseguita lungo l'arco del decennio, sono particolarmente evidenti in termini di finanza pubblica e di inflazione. Il deciso impegno del Governo dal lato dei conti pubblici produce, inoltre,

¹⁸ L'elevato differenziale inflazionistico tra l'Italia e i principali paesi della Unione Europea era riconducibile a fattori di carattere strutturale (cfr. Visco I., *Caratteri strutturali dell'inflazione italiana (1986-1991)*, in *Caratteri strutturali dell'inflazione italiana*, a cura di Dell'Arringa C., Il Mulino, Bologna, 1994.

effetti positivi anche sul piano internazionale. A partire dal novembre del 1996, ultima data utile per il rispetto del criterio della stabilità del cambio fissato a Maastricht, la lira rientra nello SME, sfruttando la banda ampia di oscillazione rispetto alla parità centrale (± 15 per cento).

Il contenuto dei documenti programmatici di quegli anni è ampiamente rivolto ad illustrare i progressi dell'Italia nel processo di convergenza. Nelle edizioni della RPP per gli anni 1996 e 1997 vi è un paragrafo dedicato a questo argomento.

I PROGRESSI VERSO MAASTRICHT (estratto da RPP 1996, p. 176)

La situazione dell'Italia

L'osservanza delle condizioni di adesione previste dal trattato è compito particolarmente impegnativo per il nostro paese, anche se progressi rilevanti sono stati compiuti negli ultimi anni, soprattutto per quel che concerne la riduzione dell'inflazione e il controllo dei disavanzi pubblici. Riassumendo in breve i risultati dell'economia italiana nel biennio 1994-95, già descritti in questa Relazione, si notano ancora divergenze di rilievo rispetto ai parametri fissati a Maastricht: 1) il nostro tasso di inflazione nel 1994 è stato pari al 3,9 per cento contro una media del 2 per cento dei tre paesi con il migliore risultato, denotando una riduzione del divario rispetto al 1003. Nel 1995 quest'ultimo è tornato ad ampliarsi per la temporanea accelerazione della dinamica dei prezzi in Italia. 2) La lira resta fuori del Sistema monetario europeo, pur avendo mostrato a partire dalla tarda primavera di quest'anno confortanti segnali di recupero, frutto soprattutto della maggiore fiducia, sia all'interno che all'estero, nel risanamento finanziario del paese. 3) il nostro tasso di interesse a lungo termine nel 1994 è stato pari al 10,6 per cento contro una media del 7,3 per cento dei tre paesi con il migliore risultato di inflazione. Come per la dinamica dei prezzi, alla riduzione del divario rispetto al 1993 ha fatto seguito quest'anno un ampliamento dello stesso a causa della risalita dei tassi nella prima parte dell'anno. 4) L'indebitamento netto delle P.A. è stato pari lo scorso anno al 9 per cento del PIL, contro il 4,7 per cento della media degli altri paesi e il 3 per cento del criterio di Maastricht. Solo tre paesi rispettavano nel 1994 questo criterio (e solo la Germania tra i grandi). Risultati migliori si prospettano per il nostro paese già nel 1995, con una diminuzione del rapporto indebitamento/PIL al 7,5 per cento. 5) Nel 1994 il debito delle P.A. in rapporto al PIL è stato pari al 125,4 per cento, circa il doppio del criterio di Maastricht (60 per cento), contro il 71,3 per cento della media degli altri paesi. Solo quattro paesi rispettavano nel 1994 il criterio. Nel 1995, per effetto del miglioramento del quadro economico e finanziario italiano, si prospetta con un anno di anticipo sulle previsioni, l'attesa inversione di tendenza nell'evoluzione del rapporto, con la sua prima riduzione dopo 15 anni.

L'azione complessiva di politica economica è efficace e tale da consentire il raggiungimento dell'obiettivo strategico prefissato: il rispetto dei requisiti necessari per l'ammissione nell'Unione Economica e Monetaria stabiliti nel Trattato di Maastricht, come viene ampiamente illustrato nella RPP per il 1998 attraverso alcuni grafici esemplari.

Figura 5.8 – Estratto da RPP per il 1998, settembre 1997, p. 4

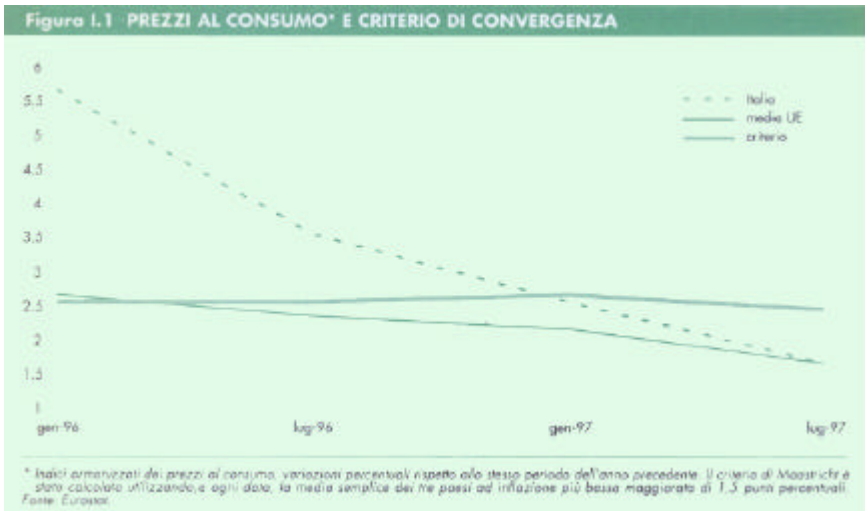


Figura 5.9 – Estratto da RPP per il 1998, settembre 1997, p. 5

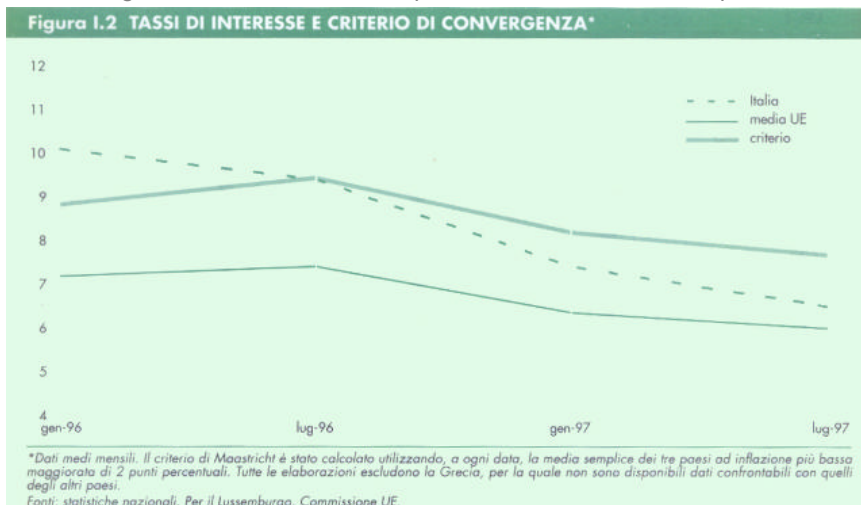


Figura 5.10 – Estratto da RPP per il 1998, settembre 1997, p. 6

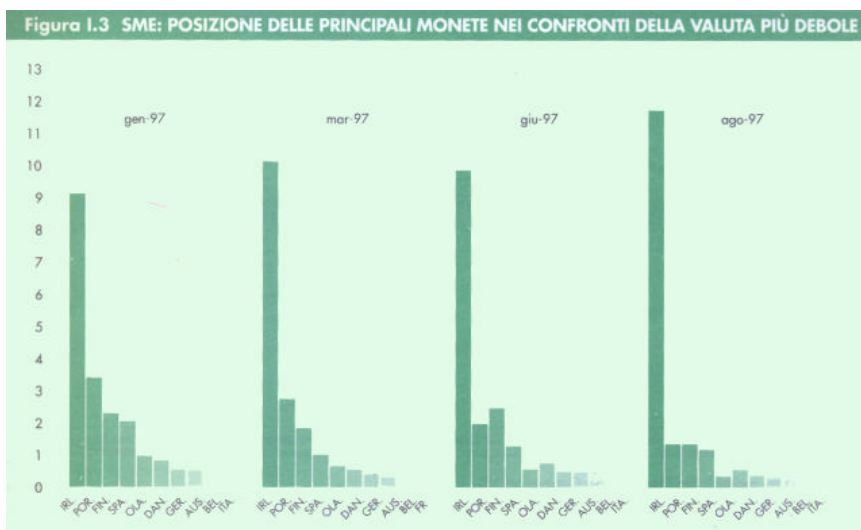
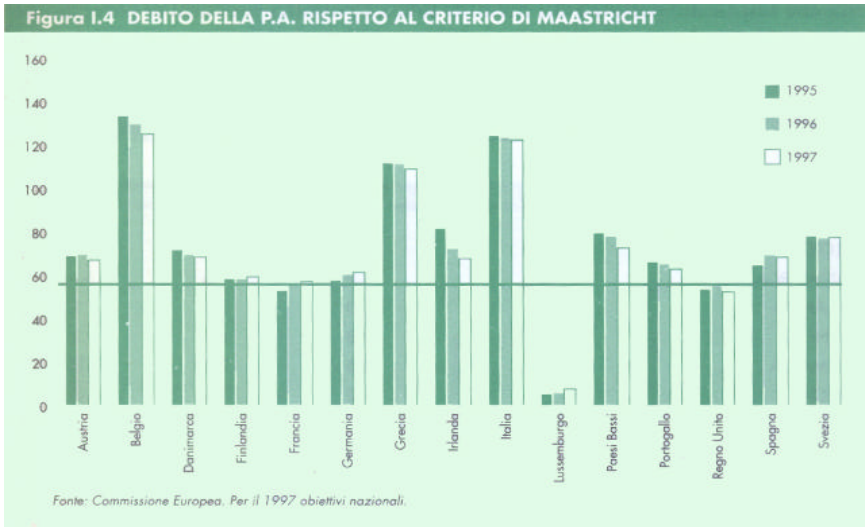


Figura 5.11 – Estratto da RPP per il 1998, settembre 1997, p. 8



L'anno successivo, nel settembre 1998, la RPP per il 1999 certifica che il differenziale dei tassi di interesse Italia-Germania - principale punto di riferimento da parte del ministro del Tesoro e del Bilancio del giudizio dei mercati sul processo di aggiustamento dei fondamentali dell'Italia - si riduce a 144 punti base per il segmento a tre mesi, a 56 punti base per quello a dieci anni.

Figura 5.12 – Estratto da RPP per il 1999, settembre 1998, p.14

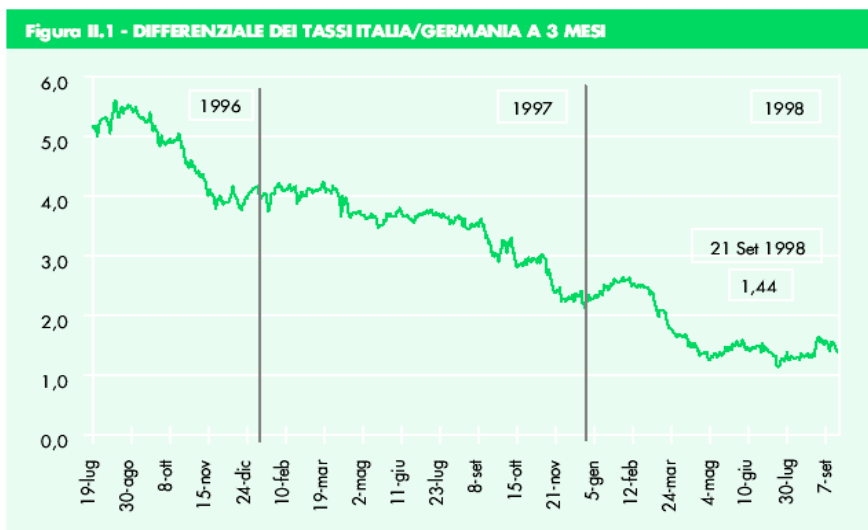
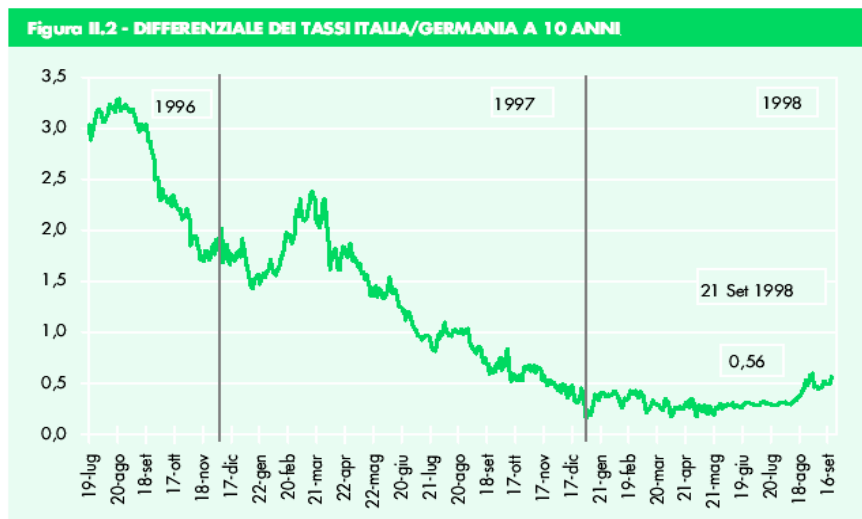


Figura 5.13 – Estratto da RPP per il 1999, settembre 1998, p.14



Nell'Esposizione economico-finanziaria del 1° ottobre 1998 il Ministro del Tesoro e del Bilancio Carlo Azeglio Ciampi può dichiarare al Parlamento che *"[...] i documenti di politica economica e di bilancio per il 1999-2001 raccolgono i frutti di una condotta dell'economia che ci ha fatto raggiungere obiettivi di grande rilievo e che dischiude orizzonti prima preclusi di crescita e di lavoro. A una sfida coronata dal successo - il recupero della stabilità monetaria, il riequilibrio dei conti pubblici, la riconquista della credibilità internazionale, la partecipazione alla creazione della moneta unica europea - segue ora una sfida, ancor più ambiziosa, ancor più vitale, ancor più difficile: tradurre in atto pienamente le potenzialità di sviluppo che il Paese possiede, far divenire effettivo per ogni cittadino l'esercizio del diritto al lavoro, ampliare la partecipazione dei più deboli alle condizioni socio-economiche generali, dare loro le opportunità per poter governare responsabilmente la propria vita, costruire il nuovo pensando al benessere delle generazioni future."*

5.3.1: La politica dei redditi

Negli anni novanta, come enunciato nel precedente paragrafo, la politica dei redditi diviene uno dei tre pilastri su cui si fonda il nuovo indirizzo di politica economica del Governo.

Secondo quanto riportato dalla RPP per il 1991 (premessa, p. XXIII), *“in prospettiva, la politica dei redditi dovrà rivestire un ruolo determinante nell'azione di politica economica: il crescente coordinamento delle politiche monetarie e l'attribuzione alle politiche di bilancio del compito di procedere al risanamento finanziario rendono necessario ricorrere in misura maggiore rispetto al passato a questo strumento.”*

Il successo solo parziale dei primi tentativi di attuare, già a partire dalla metà degli anni '80, una politica dei redditi (cfr. cap. 4), spinge l'esecutivo ad individuare nuovi strumenti a cui affidare il contenimento della dinamica dei salari e dei prezzi¹⁹.

A partire dai primi anni novanta, quindi, al tradizionale obiettivo di eliminare la spirale inflazionistica salari prezzi, si aggiungono nuove finalità: in primo luogo, annullare progressivamente il differenziale inflazionistico con i principali *partner* europei al fine di garantire la tenuta del tasso di cambio; in secondo luogo, contribuire ad abbattere il disavanzo pubblico; in terzo luogo, ridurre le sperequazioni economiche tra le varie categorie di lavoratori.

La nuova logica di politica dei redditi prevede: (a) la progressiva eliminazione di aumenti retributivi automatici basati sia su indicizzazioni ai prezzi sia sui meccanismi di anzianità; (b) la coerenza tra l'andamento delle retribuzioni e la dinamica della produttività; (c) il coinvolgimento attivo di tutte le parti sociali (governo, sindacati e rappresentanti dei datori di lavoro) nelle decisioni relative ai più rilevanti aspetti del mercato del lavoro e del *welfare state*; (d) interventi sulla tassazione dei redditi dei settori non soggetti alla concorrenza internazionale; (e) un attento controllo delle tariffe e dei prezzi amministrati legati alla gestione dei servizi pubblici.

¹⁹ Con riferimento alle problematiche dell'inflazione si confronti, Barca F. e Visco I., *L'economia italiana nella prospettiva europea: terziario protetto e dinamica dei redditi nominali*, in *Inflazione, concorrenza, sviluppo*, a cura di Micossi S., Visco I., Il Mulino, Bologna, 1993.

È sulla base di queste considerazioni che, nel luglio del 1992, il governo e le parti sociali firmano un accordo che darà inizio alla cosiddetta “concertazione”²⁰, ovvero a una nuova fase di politica dei redditi che durerà quasi un decennio.

L’ACCORDO DEL 31 LUGLIO 1992

Il Protocollo sulla politica dei redditi e sul costo del lavoro rispondeva all’obiettivo generale di porre un freno all’inflazione e al crescente *deficit* pubblico, nonché di rafforzare la competitività dei prodotti nazionali sui mercati internazionali, rendendo coerente la dinamica del costo del lavoro con l’inflazione programmata. A tal fine la politica dei redditi veniva correlata ai parametri di riferimento della politica economica di bilancio stabiliti nei documenti programmatici (in particolare, nel DPEF). Tra gli indicatori macroeconomici considerati (il tasso di crescita del PIL, l’indebitamento netto della P.A., il tasso d’inflazione, il tasso di disoccupazione e il tasso d’interesse) assumeva una particolare rilevanza il tasso d’inflazione programmato (TIP) al quale era legata *ex ante* la dinamica delle retribuzioni. La dinamica degli effetti economici del contratto sarà coerente con i tassi di inflazione programmata assunti come obiettivo comune.

Per la definizione di detta dinamica sarà tenuto conto delle politiche concordate nelle sessioni di politica dei redditi e dell’occupazione, dell’obiettivo mirato alla salvaguardia del potere d’acquisto delle retribuzioni, delle tendenze generali dell’economia e del mercato del lavoro, del raffronto competitivo e degli andamenti specifici del settore. In sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, ulteriori punti di riferimento del negoziato saranno costituiti dalla comparazione tra l’inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dall’andamento delle retribuzioni. Le misure concretamente adottate erano sostanzialmente riassunte in due punti fondamentali, secondo quanto riportato nella RPP per il 1993, p. 90:

“La definitiva cessazione del sistema di indicizzazione dei salari [...]; l’impegno a non procedere durante il medesimo periodo (triennio 1993-1995) a benefici salariali unilaterali, collettivi, e derivanti da negoziati a livello d’impresa; anche il Governo si è impegnato a non concedere aumenti retributivi non convenuti

²⁰ Nel corso degli anni, l’interpretazione della parola concertazione si è progressivamente ampliata e al tempo stesso modificata, rimanendo sempre comunque ad indicare un importante momento di confronto tra le parti sociali. Nonostante ciò l’esatta definizione di concertazione risulta ancora assente nei dizionari economici italiani ed inglesi. Tale espressione, come sottolineato da Kostoris Padoa-Schioppa F., 2005, deriva dall’espressione latina “*cum certamen*” che significa “concertare” o “gareggiare insieme”, “[...] è dunque un gioco particolarmente complesso quando gli antagonisti siano, com’è il caso nelle relazioni industriali, le parti sociali che si ritrovano ad agire su fronti diversi, tendenzialmente conflittuali.”

nell'ambito di accordi di comparto del pubblico impiego [...]. Inoltre, il Governo si impegna a produrre gradualmente l'omologazione formale e sostanziale del lavoro pubblico con il lavoro privato e [...] conferma la decisione di dare effettivo corso ad una politica dei redditi intervenendo su prezzi e tariffe [...]".

L'accordo del 31 luglio produce effetti immediati: il contenimento della dinamica salariale compensa i forti impulsi esterni (inflazione importata) determinati dal deprezzamento della lira dopo l'uscita dallo SME, contribuendo alla discesa dell'inflazione.

Il rinnovo di tale accordo, il 23 luglio 1993, rende istituzionale la politica dei redditi trasformandola in uno strumento ordinario di politica economica. Secondo quanto riportato nel DPEF 1995-97, p. 10:

"L'accordo sul costo del lavoro del luglio 1992 ha evitato che la svalutazione della lira desse luogo a forti stimoli inflazionistici. Il rinnovo di tale accordo nel luglio 1993 ha trovato incoraggiamento nella riduzione dell'inflazione. Occorre che la moderazione salariale continui a fornire certezze agli operatori e a favorire un'ulteriore riduzione dell'inflazione, salvaguardando il potere d'acquisto delle retribuzioni."

L'ACCORDO DEL 23 LUGLIO 1993

Tale intesa che prende il nome di "Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo", oltre a confermare gli accordi precedentemente siglati in termini di abbattimento dell'inflazione, si poneva ulteriori obiettivi in termini di stabilità e sviluppo. Il ruolo chiave di tale patto si evince dal DPEF 1996-98, p. 17:

"La prosecuzione della politica dei redditi impostata con gli accordi fra le parti sociali nel 1992 e 1993 riveste un ruolo strategico per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo e il contenimento delle spinte inflazionistiche. I risultati conseguiti, che sono concretizzati in aumenti salariali in linea con i tassi di inflazione programmati, confermano la validità delle indicazioni dell'accordo del luglio 1993."

Il compito del governo, oltre a quello di essere garante dell'accordo, diveniva, quindi, quello di stabilire il TIP ovvero il tasso di riferimento per mantenere il potere d'acquisto delle retribuzioni minime contrattuali. Il confronto fra le parti assumeva cadenza precisa e i tassi d'inflazione programmata divengono obiettivi comuni di Governo e parti sociali, ai quali conformare i propri comportamenti. Più in particolare, erano previste due sessioni di confronto, coerenti con i tempi dei processi decisionali in materia di politica economica: quella di maggio-giugno, in connessione con la presentazione del DPEF, per

definire gli obiettivi comuni sui tassi d'inflazione programmati, sulla crescita del PIL e sull'occupazione; quella di settembre per definire gli strumenti di attuazione della politica dei redditi da trasporre nella legge finanziaria. Oltre a contenere la dinamica prezzi-salari, il nuovo meccanismo di determinazione dei salari dava maggiore spazio sia alla contrattazione collettiva, incaricata di recuperare il *gap* fra TIP e inflazione effettiva, sia a quella aziendale, il cui compito era quello di accrescere la flessibilità rispetto al ciclo ed ampliare i differenziali salariali, troppo schiacciati dal meccanismo precedente, anche grazie all'introduzione del raffronto competitivo tra andamenti specifici di settore e premi di risultato. In particolare, in sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, ulteriori punti di riferimento del negoziato erano costituiti dalla comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese²¹, nonché dall'andamento delle retribuzioni. Ciò si evince dalla lettura della RPP per il 1994, p. 140:

“il nuovo sistema di relazioni sindacali si articola su un contratto nazionale di lavoro di categoria ed un secondo livello di contrattazione aziendale e territoriale. Il primo ha durata quadriennale per la materia normativa e biennale per i contenuti economici. [...]. La contrattazione aziendale ha durata quadriennale. [...]. Gli aumenti salariali dovranno essere correlati ai risultati conseguiti nell'ambito di programmi tesi al miglioramento della produttività e della qualità e legati all'andamento economico dell'impresa.”

Il DPEF 1999-2001, p. 82, analizzando i fattori strutturali alla base del risanamento dell'economia italiana negli anni '90, fa esplicito

²¹ Tale meccanismo di difesa dei redditi reali era necessario per recuperare - almeno parzialmente - la perdita di potere d'acquisto derivante dal peggioramento della ragione di scambio internazionale. Un modo alternativo di affrontare tale problema è segnalato da Arcelli M., *Pareri del CTS*, Consiglio tecnico scientifico per la programmazione economica, 1994, p. 29: *“l'aumento del costo delle importazioni nette rappresenta una sottrazione a quanto si può spendere, in termini reali, per consumi ed investimenti; vi corrisponde una perdita di reddito reale dell'economia, pari alla differenza tra l'aumento del deflatore della domanda interna (che include le importazioni) e l'aumento del deflatore del PIL, che misura il valore aggiunto all'interno del Paese.”*

Da ciò si evince che, se questa riduzione di potere d'acquisto si applicasse a tutti i redditi, la perdita di ragioni di scambio risulterebbe sostenuta in maniera proporzionale da tutti, senza effetti distributivi; se, invece, alcuni redditi (ad esempi quelli d'impresa) venissero indicizzati all'inflazione che include i prezzi dei beni importati, la loro mancata riduzione si accompagnerebbe ad una maggiore riduzione di altre categorie di redditi (quelli da lavoro). Poiché la politica dei redditi fa riferimento all'inflazione interna, qualora le retribuzioni registrassero una crescita minore, si pone il problema di un loro recupero a spese dei redditi aumentati maggiormente. A tutela dei lavoratori, quindi, tale recupero viene gestito attraverso un parziale meccanismo di adeguamento salariale attraverso un'integrazione del tasso d'inflazione programmata pari allo scarto tra il differenziale tra TIP e inflazione effettiva al netto dell'effetto ragioni di scambio.

riferimento all'accordo del '93. Esso *“ha eliminato le rigidità connesse all'indicizzazione automatica e [...] garantito il potere d'acquisto dei lavoratori e ha favorito la discesa dell'inflazione.”*

L'accordo, garantendo un quadro stabile alle relazioni sindacali, permette, già a partire dal 1994, di rinnovare i contratti con regole più funzionali ai cambiamenti intervenuti in quegli anni nel mondo del lavoro. Vengono così introdotte forme contrattuali più flessibili che consentono la creazione di una maggiore occupazione. In tale direzione, il DPEF per gli anni 1994-96, p. 8, sottolinea:

“Il governo ha iniziato a introdurre norme dirette a conseguire una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro; in particolare, ha consentito la chiamata diretta per le imprese con meno di 15 addetti, agevolando le assunzioni nominative dirette; sono in via di definizione misure dirette a potenziare i contratti part-time e di formazione e a introdurre il cosiddetto “salario di ingresso” e il lavoro interinale.”

La nuova politica dei redditi, inoltre, nel determinare la discesa dell'inflazione, favorisce anche l'aggiustamento dei conti pubblici. Una riduzione della dinamica delle grandezze nominali consente, infatti, di stimolare lo sviluppo del prodotto, e al contempo una minore inflazione accelera la riduzione dell'onere d'interessi e contribuisce così alla riduzione del fabbisogno del settore pubblico.

La convinzione che la politica di moderazione salariale possa rappresentare un strumento efficace per combattere la disoccupazione e rilanciare la crescita economica si rafforza negli anni successivi e sembra confermata anche dal punto di vista empirico²².

Il DPEF per gli anni 1996-98, pp. 17 e 18 sottolinea che *“le regole della politica dei redditi andranno strettamente collegate alla compatibilità macroeconomiche delineate per il prossimo triennio ed*

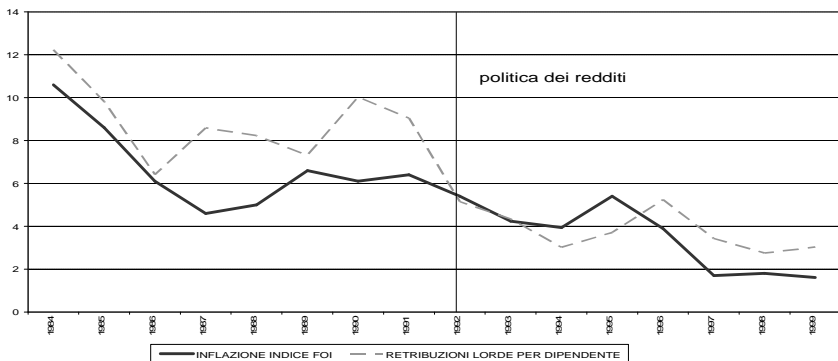
²² Secondo alcune verifiche empiriche (RPP per il 1997, p. 148), si è dimostrato che l'impatto della politica dei redditi sul processo di disinflazione è stato pari a circa 1 punto percentuale solo per il 1996; inoltre si è stimato che, in assenza di comportamenti razionali delle parti sociali, la perdita addizionale in termini di prodotto interno sarebbe stata pari a circa 1 punto percentuale. In simulazioni controfattuali effettuate con l'ausilio del modello econometrico della Banca d'Italia (Fabiani S., Locarno A., Oneto G. e Sestito P., *Risultati e problemi di un quinquennio di politica dei redditi: una prima valutazione quantitativa*, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 329, 1998), risulta che in mancanza della politica dei redditi l'inflazione, nel 1996, sarebbe stata più alta di 2 o 3 punti percentuali.

eventuali scarti della dinamica salariale rispetto all'inflazione programmata dovranno formare oggetto di attenta considerazione e di trattativa tra le parti sociali" - "il contenimento della dinamica retributiva e la concessione di aumenti salariali differenziati per professionalità, settori e aree resta lo strumento fondamentale per riportare la domanda di lavoro su un trend crescente e contribuire ad un allargamento della capacità produttiva nelle aree caratterizzate da ritardo strutturale di sviluppo."

Anche la RPP per il 1996, p. 143 evidenzia che *"la modifica strutturale del processo di formazione dei salari ha contribuito, nel corso degli ultimi due anni, a ridurre la dinamica dei costi unitari del lavoro, aumentare la competitività delle imprese, assicurare condizioni di profittabilità per una nuova fase di investimenti produttivi ad alta intensità di manodopera."*

Infine, la nuova politica dei redditi, consentendo di sterilizzare l'impatto dell'aumento dell'inflazione importata derivante dalla svalutazione della lira, conferisce una spinta fondamentale al recupero della competitività e al processo di aggiustamento dei conti con l'estero (cfr. focus seguente).

Figura 5.14 – Prezzi e Retribuzioni prima e dopo l'accordo del 1992 (variazioni percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

SVALUTAZIONE, POLITICA DEI REDDITI E RIEQUILIBRIO DEI CONTI CON L'ESTERO

L'avvio di una seria e duratura politica di moderazione salariale ha impedito, sul piano internazionale, che l'uscita della lira dallo SME si ripercuotesse negativamente sul livello generale dei prezzi, attraverso il meccanismo dell'inflazione importata. Inoltre, essa ha gettato le basi per incrementare la competitività delle imprese italiane all'estero che, grazie ad un tasso di cambio più favorevole nel periodo 1992-1995 e un forte contenimento del costo del lavoro, hanno allargato le loro quote internazionali di mercato.

“A partire dalla metà degli anni ottanta il protrarsi di un differenziale inflazionistico positivo rispetto ai principali partner commerciali, unitamente ad un tasso di cambio nominale legato alla parità centrale del Sistema Monetario Europeo si sono tradotti in un forte apprezzamento del tasso di cambio effettivo reale. Questa situazione ha portato a squilibri nell'interscambio commerciale e all'accumulo, a ritmo crescente, di debito estero.” (DPEF 2000-2003, p. 21)

Accanto alla svalutazione della lira, la politica dei redditi ha, quindi, giocato un ruolo decisivo per accelerare il riequilibrio dei conti con l'estero.

“Il recupero cumulato di competitività, che raggiungeva un picco del 20 per cento tra il settembre 1992 e aprile 1993, congiuntamente alla debolezza interna, riportavano in attivo il saldo corrente della bilancia dei pagamenti: L'aggiustamento, favorito dal graduale miglioramento del saldo dei redditi da capitale, assumeva un carattere strutturale, dando forza alla lira e consentendole nel novembre 1996 di rientrare nello SME dopo quattro anni di libera fluttuazione dal manifestarsi della crisi valutaria del 1992-1993.” (DPEF 2000-2003, p. 22)

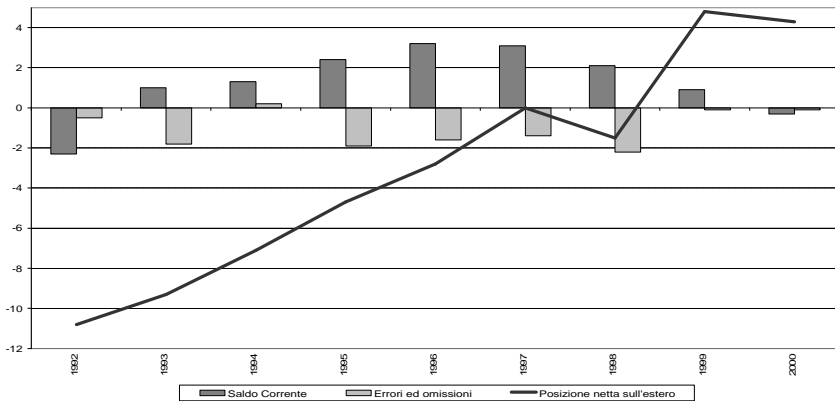
Il cumularsi di *surplus* correnti ha permesso di annullare in pochi anni il debito estero netto che aveva raggiunto nel 1992 l'11 per cento del PIL: alla fine del 1997, la posizione netta sull'estero (PNE) ritornava ad essere leggermente positiva. Tuttavia, il riequilibrio della PNE risultava alterato dall'andamento anomalo, anche nel confronto con i principali paesi industrializzati, della voce “errori ed omissioni”²³. Nel 1998, a causa del peggioramento del passivo di questa posta, la PNE tornava negativa (-1,5 per cento del PIL), mentre nel biennio successivo registrava valori positivi, rispettivamente pari al 4,3 e 4,8 per cento del PIL. L'Italia, così, poteva contribuire positivamente all'attivo dei conti correnti dell'Unione Europea, fornendo un'ulteriore prova dell'aggiustamento dei propri fondamentali.

“Secondo i dati di fonte UE, riferiti al 1996, elaborati lo scorso dicembre (che per l'Italia si discostano – sottostimandone i valori – dal consuntivo ISTAT

²³ Cfr. Committeri M., *Errori ed omissioni nella bilancia dei pagamenti, esportazione dei capitali e apertura finanziaria dell'Italia*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 352, 1999.

esaminato), i paesi aderenti all'Unione Europea hanno complessivamente registrato un saldo attivo della bilancia corrente di oltre 67 miliardi di ECU a fronte di un attivo di circa 45 miliardi per il Giappone e di un passivo di 109 miliardi per gli USA. [...] Il nostro Paese contribuisce al saldo totale della UE così calcolato, con un surplus dell'ordine di 33 miliardi di ECU, precedendo la Francia (20 miliardi) e l'Olanda (15 miliardi), mentre la Germania presenta un passivo prossimo a 17 miliardi, confermando una tendenza delineatasi dopo l'unificazione delle due aree territoriali.” (AGGRPP per il 1997, p. 83)

Figura 5.15 – Saldo delle partite correnti e posizione netta sull'estero (in rapporto al PIL)



Fonte: Elaborazioni su dati UIC e Banca d'Italia

Il protocollo del 1993 viene sottoposto ad una prima verifica a partire dal settembre 1997, quando il governo istituisce una apposita Commissione guidata dal Prof. Gino Giugni al fine di valutare i risultati prodotti dal modello di politica dei redditi e degli assetti contrattuali previsti dall'accordo e di proporre eventuali modifiche. L'analisi della Commissione prova ad individuare i possibili miglioramenti che potrebbero essere apportati al modello del 1993, sulla base dell'esperienza dei primi quattro anni di applicazione, sottolineando che il modello italiano di concertazione deve essere sostenuto con grande vigore e il metodo della concertazione esteso anche a livello locale.

A queste osservazioni di carattere generale, la Commissione affianca alcune possibili modifiche da apportare all'accordo del luglio 1993, quali: (a) un maggior decentramento contrattuale; (b) una maggiore specializzazione funzionale dei due livelli di contrattazione. Il ruolo fondamentale del contratto nazionale potrebbe essere quello di definire i minimi normativi e di orientare e controllare la contrattazione decentrata; il livello decentrato, invece, dovrebbe acquisire competenze maggiori in temi quali la flessibilità organizzativa, l'orario di lavoro ed il salario per quanto si riferisce alla quota variabile e per obiettivi; (c) ricorso (alternativo) alla contrattazione territoriale per favorire il decentramento laddove la contrattazione aziendale è poco diffusa; (d) possibilità di prevedere "clausole di uscita" nel CCNL, che consentano entro certi limiti di derogare a livello aziendale e/o territoriale alla disciplina contrattata a livello nazionale sotto la supervisione delle organizzazioni firmatarie; (e) rafforzamento del modello di rappresentanza dei lavoratori inserito dalle rappresentanze sindacali unitarie (RSU) e introduzione di strumenti di misurazione della rappresentatività utilizzando due indici obiettivi come il numero di iscritti ed i voti conseguiti nelle elezioni delle RSU, sul modello della riforma nelle pubbliche amministrazioni.

Alcune di queste proposte saranno riprese negli anni successivi, nell'ambito della concertazione tra il governo le parti sociali, seppure con finalità e strumenti diversi (cfr. capp. 6 e 7).

5.3.2: Le privatizzazioni e le politiche di concorrenza nel mercato

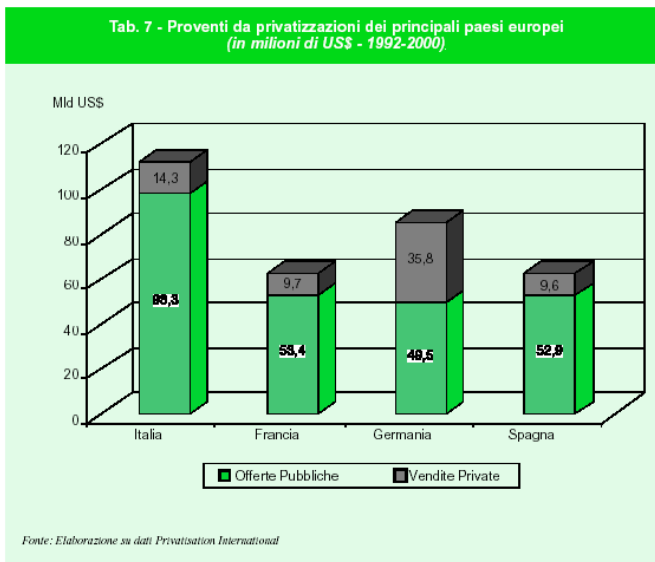
Il secondo pilastro delle politiche avviate agli inizi del decennio per il risanamento è costituito dal processo di privatizzazione.

La parola “privatizzazione” compare per la prima volta nei programmi di governo alla fine degli anni ottanta; sino al 1992 vengono fatti pochi progressi, successivamente il processo diviene imponente.

Come sottolinea il DPEF 1996-1998, p. 36, *“Il processo di privatizzazione avviato nel luglio 1992 con la trasformazione in società per azioni dei principali enti pubblici economici costituisce uno dei mutamenti strutturali più profondi che il nostro paese abbia vissuto nei recenti decenni.”*

Tale sforzo è riconosciuto a livello internazionale dal *Regulatory Reform in Italy*, OCSE, 2001 secondo cui *“nel corso degli anni '90 l'Italia ha realizzato uno dei maggiori programmi di privatizzazione nell'ambito dei paesi OCSE.”*

Figura 5.16 – Estratto da “Libro Bianco sulle Privatizzazioni”, Aprile 2001, p. 22



In Italia, il fenomeno della presenza delle imprese pubbliche aveva assunto, negli ultimi decenni, dimensioni non paragonabili rispetto agli altri paesi più industrializzati. Era, infatti, possibile distinguere tra due grandi tipologie di imprese pubbliche: quelle che erano sotto il pieno controllo dello Stato²⁴ e il sistema delle Partecipazioni Statali (cfr. cap. 1).

Sebbene tale sistema fosse stato inizialmente concepito come uno strumento volto a rafforzare lo sviluppo industriale del nostro paese, a orientare gli investimenti e la localizzazione territoriale delle imprese favorendo la crescita del Mezzogiorno, l'esperienza storica ha, invece, mostrato le conseguenze negative di una presenza dello Stato ritenuta eccessiva e tale da mantenere in vita i settori decotti dell'economia italiana, accollandone il relativo costo al bilancio dello Stato con l'obiettivo di salvare l'occupazione.

A partire dal 1990 si riscontrano, tuttavia, i primi timidi segnali di cambiamento: è approvata la legge Amato, che tende ad indebolire il controllo dello Stato sulle banche pubbliche e a favorire la loro trasformazione in SPA ammettendo la vendita di partecipazioni di minoranza e ponendo le premesse per il collocamento sul mercato di quote del loro patrimonio. Inoltre, nello stesso anno, un importante Rapporto della Commissione per il riordino delle partecipazioni statali, presieduta dal prof. Carlo Scognamiglio, procede all'individuazione di una serie di problematiche collegate alle privatizzazioni. L'anno successivo, nella stessa direzione, il governo Andreotti emana il D.L. 391/91 che prevede la possibilità di trasformare gli enti pubblici in SPA.

I ritardi che il programma di privatizzazione incontra nei primi anni di attuazione sono in gran parte riconducibili alle difficili condizioni economiche interne, puntualmente sintetizzate dal Libro bianco sulle privatizzazioni del 1996, p. 13:

“(a) un mercato dei capitali, per dimensioni, spessore e liquidità, ampiamente inferiore alla media europea; (b) una situazione di finanza pubblica fortemente deteriorata con differenziali sui nostri titoli di entità drammatica rispetto al rendimento azionario²⁵; (c) un ordinamento finanziario ancora basato su leggi concepite quando i controlli sui

²⁴ Il primo gruppo a sua volta si distingueva in: a) aziende autonome dello Stato; b) aziende municipalizzate ed infine c) enti pubblici economici.

²⁵ Questo fenomeno ha preso nella moderna letteratura economica il nome di spiazzamento finanziario.

movimenti di capitali erano ancora uno strumento importante della politica economica italiana; (d) una industria pubblica dall'estensione senza paragoni nelle economie occidentali e caratterizzata da un elevato grado di dissesto; (e) una profonda crisi politico-istituzionale."

Inoltre, ulteriori gravi preoccupazioni provengono dalla situazione finanziaria in cui versano i maggiori gruppi pubblici, le cui prospettive sono destinate ad aggravarsi ulteriormente²⁶.

I passi decisivi sono compiuti dal governo Amato. Il D.L. 333/92, convertito nella legge 359/92, dispone, infatti, la trasformazione degli enti pubblici (ENI, IRI, ENEL, INA, BNL e Ferrovie) in società per azioni, trasferendone la proprietà al Ministero del Tesoro. Pochi mesi dopo, il Ministro del Tesoro, Barucci, predispone il libro Verde sulle Partecipazioni, con lo scopo di individuare la situazione dei gruppi pubblici, le loro prospettive, nonché di redigere un articolato programma di riordino delle partecipazioni statali e di privatizzazioni, inclusa la vendita di ENI ed ENEL. La delibera del CIPE del 30/12/92 e due successivi decreti legge sulle privatizzazioni indicano le società da privatizzare (cessioni dell'INA, ENEL, COMIT, CREDIT, IMI, STET, AGIP), le modalità di esecuzione (preferibilmente attraverso la tecnica dell'offerta pubblica di vendita piuttosto che la trattativa privata e l'asta pubblica), i limiti di detenzione del numero delle azioni da parte dei nuovi azionisti (il dilemma tra *public company* oppure noccioli duri), le indicazioni sulle modalità da seguire nel settore delle "*public utilities*" (scelta della forma di regolamentazione da adottare)²⁷.

Tale processo continua anche con il governo Ciampi che nel giugno del 1993 (DPCM²⁸ del 30 Dicembre 1993) istituisce il Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni (noto, più semplicemente come Comitato per le privatizzazioni) per poi

²⁶ "Alla fine del 1991, ad esempio, il fatturato complessivo dei tre maggiori Enti pubblici (IRI, ENI, ENEL) era di 156 mila miliardi di lire mentre il risultato netto, comprendendo anche le quote di interesse di terzi, superava di poco i 1000 miliardi di lire; inoltre, i debiti finanziari (115 mila miliardi di lire) superavano notevolmente il patrimonio netto di tali enti (74 mila miliardi di lire)." (Libro bianco sulle privatizzazioni del 1996, p. 13).

²⁷ Per un ulteriore approfondimento riguardo al processo di privatizzazione italiana nei primi anni novanta, cfr. Siglienti S., *Una Privatizzazione molto privata. Stato, mercato e gruppi industriali: il caso Comit*, Mondadori, 1996, Milano.

²⁸ L'acronimo DPCM sta per Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

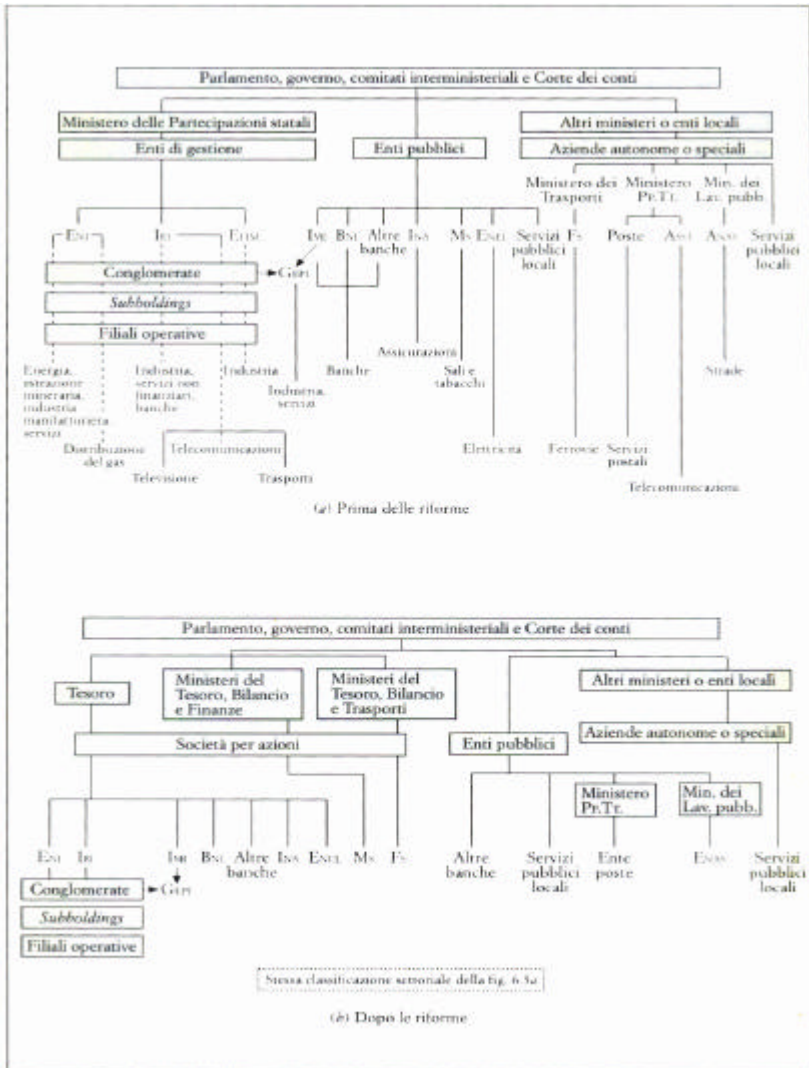
trovare una sua definitiva sistemazione nella legge 474/94²⁹, che tuttora rappresenta la griglia operativa delle procedure di dismissione delle partecipazioni dirette e indirette del Tesoro³⁰.

Alla base della normativa in questione vi è la convinzione dell'esecutivo che le privatizzazioni *“non dovessero risolversi nella mera redistribuzione guidata dei relativi pacchetti azionari a beneficio di pochi acquirenti e di pochi intermediari”*; infatti, *al fine di assolvere il loro ruolo essenziale per la creazione di un adeguato mercato finanziario, “particolare favore potranno meritare le privatizzazioni realizzate attraverso i nuovi investitori, puntando alle “public companies” ispirate al modello del capitalismo partecipativo.”* (DPEF 1993-1995, p. 50)

²⁹ Tale legge è stata parzialmente modificata dalla legge finanziaria del 2004.

³⁰ In particolare, si stabilirono i poteri del Tesoro (la *golden share*), regole precise in tema di *corporate governance*, tra cui l'introduzione di strumenti (voto per delega, voto per corrispondenza) al fine di favorire gli azionisti di minoranza; inoltre, si determinò la soglia massima del possesso azionario (5 per cento), la previsione della possibilità di formazione di un nucleo stabile di azionisti di riferimento e dei vincoli più stringenti in tema di offerta pubblica di acquisto.

Figura 5.17 – Estratto da “Privatizzazioni in Italia, Nicoletti G.e Goldstein N., Milano Bocconi, 1995



Il controllo delle imprese pubbliche prima e dopo le riforme del 1992-1994.
 Fonte: G. Nicoletti e N. Goldstein, *Le privatizzazioni in Italia*, Milano, Bocconi, 1995.

LE DUE VIE DELLE PRIVATIZZAZIONI: LE PROPOSTE GUARINO E BARUCCI

L'inizio della estate del 1992 segnò una forte accelerazione nella scelta delle modalità operative attraverso cui avviare il processo di privatizzazioni. In particolare, all'interno del governo Amato, si confrontavano due visioni contrapposte: la prima sostenuta dal Prof. Guarino³¹, l'allora Ministro dell'Industria e delle Partecipazioni Statali, la seconda dal Prof. Barucci, Ministro del Tesoro.

Secondo il Prof. Guarino, il nostro sistema industriale poteva essere distinto *“in tre grandi parti: i grandi gruppi industriali, le piccole e medie imprese, le imprese a partecipazione statale che svolgevano oramai compiti non economici ed erano sempre più sotto il controllo della classe politica. Specialmente le prime e le terze erano cresciute in condizioni anomale, ricevendo “incentivi ed agevolazioni dallo Stato o fondi di dotazione” che gravavano interamente sul bilancio dello Stato.”* (Barucci, L'isola italiana del Tesoro, p. 205)

Tale sistema doveva essere radicalmente cambiato: le risorse finanziarie pubbliche erano, di fatto, esaurite e la costante ricapitalizzazione dell'impresa pubblica, attraverso il fondo di dotazione, incontrava specifiche limitazioni nella legislazione comunitaria. La soluzione che Guarino prospettava era di una profonda ristrutturazione gestionale e organizzativa sulla base del modello dei grandi gruppi privati, eliminando le componenti non necessarie e rafforzando quelle basilari. Il primo passo, quindi, era il risanamento e rafforzamento del sistema pubblico, ritenuto la spina dorsale del paese, mentre la privatizzazione vera e propria doveva venire solo in un secondo momento, non appena il sistema pubblico fosse stato conformato a quello europeo ed in concorrenza con lo stesso.

La proposta Guarino, che inizialmente incontrò il favore del Presidente del Consiglio, Amato, fu poi introdotta nel Capo III del decreto legge del 12 luglio del 1992 n. 333 e può essere sintetizzata nei punti seguenti:

- (a) il nuovo decreto abrogava tutto ciò che nella legge del 29 gennaio 1992, n. 35 era contrario o incompatibile;
- (b) IRI, ENI, ENEL erano trasformati direttamente in società per azioni e le azioni attribuite al Tesoro;
- (c) il ministro del Tesoro, d'intesa con i ministri del Bilancio e dell'Industria, avrebbe dovuto curare, entro 15 giorni, la costituzione di due società per azioni (le due cosiddette *“superholdings”*) alle quali conferire le azioni delle società sopracitate e, inoltre, le partecipazioni di IMI e BNL.

³¹ Il programma d'azione proposto da Guarino era contenuto in un articolo intitolato *Verso l'Unione economica e monetaria: alcune rilevanti modificazioni degli assetti istituzionali interni*, in 1989 Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche, n. 1, 1993, pp. 5-52.

(d) il ministro del Tesoro era autorizzato ad emettere *warrant* o altri strumenti finanziari in una misura non inferiore al 20 per cento e non superiore al 45 per cento del valore delle azioni di ciascuna società;

(e) era prevista la costituzione di banche per garantire il collocamento presso il pubblico e la conversione dei titoli.

L'importanza della proposta Guarino e i radicali cambiamenti che essa avrebbe implicato, furono compresi appieno solo in un secondo momento, quando il decreto legge, arrivato in Parlamento, incontrò l'opposizione di gran parte dei maggiori esponenti della classe politica di allora che giunsero persino a minacciare la crisi di governo.

Alla fine di luglio del 1992, quindi, il Presidente del Consiglio decise di abbandonare tale progetto e perseguire una via alternativa. Si scelse di adottare la proposta elaborata dal Prof. Barucci:

"[...] oramai, l'impresa pubblica era fonte di gravi inefficienze e sprechi difficilmente ripianabili ed era giunto il momento di porre i gruppi pubblici di fronte alla concorrenza, al criterio di economicità della gestione e al vincolo di bilancio e al giudizio degli azionisti. Era necessario privatizzare subito e per privatizzare si intendeva la completa uscita dello Stato dal capitale di aziende di rilievo nella nostra economia." (Barucci, *L'isola italiana del Tesoro*, p. 212)

Concretamente la nuova proposta fu introdotta in un emendamento al decreto 333 scritto personalmente da Amato e Barucci e divenuto poi legge che attribuiva al ministro del Tesoro il compito di predisporre, entro tre mesi dalla conversione in legge del decreto, un programma di riordino delle partecipazioni pubbliche. Tale programma predisposto dal ministro del Tesoro, d'intesa con i ministri del Bilancio, dell'Industria e delle Partecipazioni Statali, doveva essere inviato al presidente del Consiglio, e successivamente alle componenti delle Commissioni parlamentari per un parere. Dopo l'approvazione parlamentare e del consiglio dei ministri, il programma diveniva a tutti gli effetti esecutivo.

Il diritto di iniziativa passava, quindi, nelle mani del Ministro del Tesoro che istituì un comitato di consulenza e di supporto che in poco meno di due mesi preparò il programma di riordino delle imprese pubbliche.

In quegli anni, un impulso determinante al processo di privatizzazione proviene anche dall'Europa. In sede comunitaria, accanto alla grande pressione per il risanamento della finanza pubblica, due eventi specifici hanno un effetto diretto sull'irreversibilità del processo. Il primo è il c.d. "accordo Savona-Van Miert"³² del 1993, che permette allo Stato italiano di varare la ricapitalizzazione della

³² Tale accordo prese il nome, rispettivamente, dagli allora Ministro dell'Industria italiano e Commissario europeo alla Concorrenza e al Mercato.

siderurgia, allora in grave crisi, a patto di una sua privatizzazione. Il secondo, di portata ben più ampia, è il protocollo siglato nell'estate del medesimo anno, dall'allora ministro degli esteri Andreatta e da Van Miert. Tale accordo impegna il governo italiano a ridurre l'indebitamento delle imprese pubbliche fino a portarlo a livelli fisiologici, cioè accettabili per un investitore privato operante in condizioni di economia di mercato³³.

La seconda metà degli anni novanta vede tutti i governi impegnati nella continuazione del processo di dismissione. Con i governi Prodi e D'Alema l'attenzione si concentra inizialmente sul settore delle comunicazioni (STET), per poi procedere progressivamente alla dismissione dell'ENI, dell'INA, dell'IMI e della BNL. Di particolare rilevanza è l'operazione Telecom Italia del 1997, che consente di realizzare circa 12 miliardi di euro, portando alla quasi completa liberalizzazione del mercato e anche ad abbassamenti del costo dei servizi telefonici. Dal 1992 al 2000 l'incasso lordo delle privatizzazioni effettuate è complessivamente pari a circa 98 miliardi di euro.

³³ *“Tale intesa che avrebbe dovuto concludersi entro la fine del 1996 prevedeva, inoltre, il divieto di concedere una garanzia illimitata dello Stato, in qualità di socio unico, sui debiti delle società controllate al 100 per cento, in quanto fattore considerato distorsivo della concorrenza. Ciò imponeva esplicitamente allo Stato italiano di cedere quote di capitale delle imprese pubbliche.”* (Libro Bianco sulle privatizzazioni, 2001, pp. 14 e 15).

Tavola 5.1 – Estratto da “Libro Bianco sulle Privatizzazioni” Aprile 2001, p. 16

| Tab. 1 - Incassi da dismissioni (1992 - 1995) | | | | | | | |
|---|----------------------------|--------------|-----------------|--------------|--------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| Venditore | Società | Settore | Data operazione | Quota ceduta | Forma di cessione | Incasso lordo (miliardi di lire) | Incasso lordo (miliardi di €) |
| Gruppo IRI | Varie | Vari | 1992 | | Varie | 767 | 0,40 |
| Gruppo ENI | Varie | Vari | 1992 | | Varie | 303 | 0,16 |
| Totale 1992 | | | | | | 1.070 | 0,55 |
| IRI S.p.A. | Finanziaria Italgel | Alimentare | ago-93 | 62,10% | Quota di controllo | 431 | 0,22 |
| IRI S.p.A. | Finanziaria CBD | Alimentare | ott-93 | 62,40% | Quota di controllo | 311 | 0,16 |
| IRI S.p.A. | Credito Italiano | Bancario | dic-93 | 54,80% | Quota di controllo | 1.801 | 0,93 |
| IRI S.p.A. | Varie | Vari | 1993 | | Varie | 148 | 0,08 |
| Gruppo IRI | Varie | Vari | 1993 | | Varie | 1.181 | 0,61 |
| Gruppo ENI | Varie | Vari | 1993 | | Varie | 1.221 | 0,63 |
| Totale 1993 | | | | | | 5.093 | 2,63 |
| Ministero del Tesoro | IMI 1 | Bancario | feb-94 | 27,90% | Quota di minoranza | 1.794 | 0,93 |
| Ministero del Tesoro | INA 1 | Assicurativo | lug-94 | 49,45% | Quota di minoranza | 4.530 | 2,34 |
| IRI S.p.A. | Banca Commerciale Italiana | Bancario | feb-94 | 51,30% | Quota di controllo | 2.891 | 1,49 |
| IRI S.p.A. | Acciai Speciali Terni | Siderurgia | lug-94 | 100,00% | Quota di controllo | 624 | 0,32 |
| IRI S.p.A. | SME 1 | Alimentare | dic-94 | 32,00% | Quota di minoranza | 723 | 0,37 |
| IRI S.p.A. | Varie | Vari | 1994 | | Varie | 1.157 | 0,60 |
| Gruppo IRI | Varie | Vari | 1994 | | Varie | 1.328 | 0,69 |
| Gruppo ENI | Varie | Vari | 1994 | | Varie | 1.640 | 0,85 |
| Totale 1994 | | | | | | 14.687 | 7,59 |
| Ministero del Tesoro | IMI 2 | Bancario | lug-95 | 14,03% | Quota di minoranza | 913 | 0,47 |
| Ministero del Tesoro | INA 2 | Assicurativo | ott-95 | 16,17% | Quota di minoranza | 1.687 | 0,87 |
| Ministero del Tesoro | ENI 1 | Petroliifero | dic-95 | 15,00% | Quota di minoranza | 6.299 | 3,25 |
| IRI S.p.A. | ILVA Laminati Piani | Siderurgia | mar-95 | 100,00% | Quota di controllo | 2.514 | 1,30 |
| IRI S.p.A. | SME 2 | Alimentare | ago-95 | 14,90% | Quota di minoranza | 341 | 0,18 |
| Gruppo IRI | Varie | Vari | 1995 | | Varie | 3.119 | 1,61 |
| Gruppo ENI | Varie | Vari | 1995 | | Varie | 1.478 | 0,76 |
| Totale 1995 | | | | | | 16.351 | 8,44 |
| TOTALE | | | | | | 37.201 | 19,21 |

Tavola 5.2 – Estratto da “Libro Bianco sulle Privatizzazioni” Aprile 2001, p. 20

Tab. 6 - Incassi da dismissioni (1996 - 2000)

| Venditore | 1996 (mld di lire) | 1997 (mld di lire) | 1998 (mld di lire) | 1999 (mld di lire) | 2000 (mld di lire) |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Ministero del Tesoro | 13.573 | 38.114 | 19.702 | 36.031 | 1.132 |
| Gruppo IRI | 3.553 | 2.797 | 4.158 | 11.081 | 19.882 |
| di cui IRI S.p.A. | 497 | 730 | 1.152 | 8.206 | 19.433 |
| Gruppo ENI | 1.199 | 1.007 | 1.185 | | |
| TOTALE | 18.325 | 41.918 | 25.045 | 47.112 | 21.014 |

Alla fine degli anni novanta, l'indirizzo scelto dal Parlamento è quello di continuare nel processo di ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia, per favorire la transizione del nostro sistema produttivo verso uno più concorrenziale.

“Allo Stato, in un contesto di ordinato sviluppo del sistema economico, incentrato sull'apertura dei mercati, sulla concorrenza e sulla deregolamentazione, spetta non più, come in passato un ruolo di gestione dell'attività di impresa, bensì il compito di indirizzo e di controllo del rispetto delle regole di mercato soprattutto in settori strategici anche per evitare, tramite le autorità di regolamentazione di settore e lo strumento della concessione, l'insorgere di monopolio. Le dismissioni, nell'ambito di un quadro normativo certo³⁴ e volto alla liberalizzazione, introducono: nei mercati, nuovi fattori di concorrenza e competitività; tra gli operatori, maggiori chiarezza di rapporti e più

³⁴ Seguendo tale direzione, emerse l'ipotesi (poi, non concretizzatasi) di predisporre un testo unico sulle privatizzazioni volto a completare ed uniformare, il quadro di regole e di soggetti regolatori, restituendo al Parlamento la sua naturale funzione di indirizzo e di verifica dei risultati raggiunti. L'ipotizzato intervento di riordino legislativo avrebbe dovuto fissare alcuni principi e criteri che il DPEF 1999-2001 (pp. 67 e 68) riassumeva nei seguenti termini: *“l'esercizio dei diritti dell'azionista da parte del Tesoro deve avvenire nel rispetto delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e tenendo conto delle risoluzioni parlamentari di approvazione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria. Il raccordo istituzionale - così determinatosi, con le procedure parlamentari in materia del bilancio - verrebbe rafforzato dall'invio al Parlamento di una relazione annuale del Tesoro sulle operazioni di riordino e dismissioni delle partecipazioni e sui criteri seguiti nell'esercizio dei diritti dell'azionista.”.*

numerose occasioni di investimento; nella società, maggiore pluralismo di investitori.” (DPEF 1998-2000, p. 84)

LE POLITICHE PER LA CONCORRENZA NEL MERCATO: LE LIBERALIZZAZIONI DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ

Il nuovo indirizzo in tema di privatizzazioni ha offerto l'opportunità di riformare in modo organico il complesso sistema di *governance* di interi settori industriali e dei servizi. In un recente passato, infatti, la Pubblica Amministrazione sovente si trovava a svolgere contemporaneamente diversi ruoli, quali, ad esempio, quelli di proprietario, soggetto titolare della politica industriale, di regolatore e cliente, senza una chiara distinzione dei ruoli e responsabilità.

In primo luogo, le privatizzazioni hanno spinto a definire in modo puntuale i ruoli tra i vari soggetti pubblici coinvolti, distinguendo tra quello di azionista, attribuito al Tesoro, quello di responsabile per la politica industriale (programmazione), demandato ai Ministeri competenti, e quello di responsabile della regolamentazione tecnica e tariffaria, spesso affidati ad indipendenti Autorità di regolamentazione.

In secondo luogo, tale processo ha accelerato l'introduzione di nuova politica in tema di regolamentazione, avvicinando ulteriormente l'Italia agli altri paesi della Unione Europea. In questa direzione rientrò, ad esempio, l'istituzione delle autorità garante della concorrenza e del mercato nel 1990; la creazione dell'autorità per le garanzie delle telecomunicazioni (luglio 1997) avvenuta prima della privatizzazione della Telecom (ottobre del 1997); così come prima della dismissione dell'ENEL del 1999, si procedette alla istituzione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas nel novembre del 1995 e alla riforma del settore elettrico.

Tali autorità di regolamentazione hanno il compito di definire un complesso stabile di norme, in grado di contemperare le esigenze di sviluppo della concorrenza, con quelle di qualità nella fornitura del servizio e, più in generale, di tutela del consumatore.

A tal riguardo, il DPEF 1999-2001, p. 57 sottolineava che *“un aspetto centrale nella politica del Governo è rappresentato dalla crescente attenzione verso i temi della tutela del mercato, della promozione della concorrenza e della difesa dei consumatori.”* Più in particolare, *“un quadro di regolamentazione ben definito, che dia certezze nel medio-lungo periodo agli operatori e che consenta l'attrazione di nuovi concorrenti, rappresentava ancora oggi una necessità per accelerare il processo di liberalizzazione: chi entra in un nuovo settore deve avere certezze circa il quadro esistente e l'evoluzione della regolamentazione, al fine di poter pianificare la propria strategia industriale, i propri investimenti.”* (Libro bianco sulle privatizzazioni, 2001, p. 25)

La necessità di una regolamentazione chiara e ben definita era particolarmente evidente nel caso della liberalizzazione nei servizi di pubblica utilità³⁵. Tale esigenza, come sottolineava il DPEF 1996-1998, p. 3, prevedeva che *"la privatizzazione delle società che gestiscono i servizi energetici, delle telecomunicazioni e dei trasporti comporta complessi problemi concernenti sia l'assetto da dare alla proprietà di tali società, sia il regime concorrenziale da garantire nello svolgimento delle attività economiche"; ed inoltre, che "la funzione che dovrà svolgere l'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità assume, in tale contesto un ruolo fondamentale, e solo l'approvazione parlamentare della legge destinata a disciplinare la materia renderà percorribili le nuove operazioni di vendita."*

Il nuovo sistema di regolamentazione delle *public utilities* ha trovato il suo fondamento normativo nella delibera CIPE del 24/04/1996, stabilendo delle linee guida ben precise per tutte le Amministrazioni Pubbliche e realizzando un più efficace coordinamento delle decisioni tariffarie nell'ambito del CIPE. Più specificatamente, il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico si basa sulla stipula di un contratto di programma e di servizio in cui si fissano gli obiettivi dell'impresa ed i criteri di fissazione ed adeguamento delle tariffe attraverso la metodologia del *price-cap* già applicata da diversi anni con risultati incoraggianti dalla *British Telecom* nel Regno Unito. L'adozione generalizzata di tale metodologia avrebbe permesso alle tariffe di tornare a svolgere il loro ruolo di prezzi regolamentati favorendo il contenimento dei costi da parte delle imprese, l'allocazione efficiente e una più equa redistribuzione delle risorse, ed, infine, migliorando la qualità del servizio offerto. Tuttavia, *"al fine di svolgere il ruolo di incentivo per l'impresa a guadagni di efficienza interna e a scelte operative coerenti con il benessere sociale, il price cap richiede che l'impresa avverta come stringente il vincolo di bilancio"* (DPEF 2000-2003, p. 95)

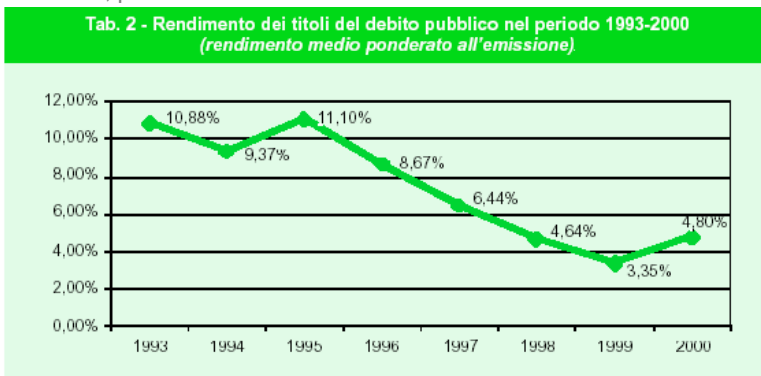
Per questo risultava, quindi, essenziale che i trasferimenti dal bilancio pubblico alle imprese regolamentate fossero stabiliti *ex ante* e per un periodo di tempo pluriennale, in sede di contratto di programma, e non venissero aggiustati in corso d'anno per ripianare le eventuali perdite di gestione: il rispetto di tale regola era la condizione necessaria affinché il rischio d'impresa gravi sull'impresa e si possano sfruttare appieno i benefici derivanti dall'applicazione della tariffa di *price-cap*.

³⁵ L'obiettivo era in particolare di garantire, da un lato, la massima trasparenza per gli utenti finali ed evitare, dall'altro, il semplice passaggio da un monopolio pubblico a uno privato: le cosiddette privatizzazioni "fredde".

Sebbene al termine del decennio, il processo di privatizzazione non possa considerarsi, di fatto, concluso³⁶, notevoli risultati qualitativi e quantitativi sono stati raggiunti. Esso ha contribuito all'allargamento dei mercati finanziari (offrendo ai singoli risparmiatori la possibilità di ampliare il proprio portafoglio di investimento tradizionalmente dominato dai titoli di stato), all'introduzione di leggi in tema di trasparenza, alla maggiore contendibilità ed efficienza produttiva delle imprese e ad una più efficace tutela dei diritti delle minoranze; ha, inoltre, favorito:

“(a) il ricorso al collocamento in borsa come strumento principale per la vendita delle partecipazioni pubbliche, e, di conseguenza, lo sviluppo del listino azionario italiano; (b) il recupero di credibilità del sistema Paese sui mercati finanziari; (c) la notevole partecipazione di investitori esteri alle operazioni di privatizzazioni.” (Libro Bianco sulle privatizzazioni, 2001, p. 17)

Figura 5.18 – Estratto da “Libro Bianco sulle Privatizzazioni” Aprile 2001, p. 18



³⁶ Alla fine del 1999, infatti, si avviò solo la privatizzazione dell'ENEL, così come la riorganizzazione delle Poste e delle Ferrovie; per la RAI si pose appena il problema ed, infine, per le imprese come ENI, Finmeccanica, Alitalia, ancora controllate dallo stato, non era stato ancora definito, se, con quali tempi e con quali modalità sarebbe stata completata la privatizzazione. Incerti, poi apparivano gli esiti della riforma delle fondazioni sulla *governance* di una parte rilevante del sistema bancario. L'aggiornamento al 2005-2006 e la contestuale revisione degli incassi delle privatizzazioni sono riportati nei DPEF 2007-2011 e 2008-2011, rispettivamente a p. 56 e a p. 100 (cfr. cap. 7).

I benefici delle dismissioni sono considerevoli anche dal lato della finanza pubblica.

“I proventi delle privatizzazioni assumono un ruolo di rilievo in quanto, concorrendo alla riduzione del debito rispetto al PIL, agevolano la convergenza dei parametri di finanza pubblica verso i criteri del Trattato di Maastricht. I proventi delle dismissioni non sono utilizzati per finanziare il fabbisogno dello Stato, ma vengono accantonati nel Fondo di ammortamento del debito pubblico per poi venire destinati all’acquisto di titoli di Stato in circolazione o al loro rimborso a scadenza.” (DPEF 1998-2000, p. 85)

Infine, come anticipa il DPEF 1995-1997, p. 47, accanto agli effetti diretti derivanti dall’azione di dismissione, devono essere considerati anche *“gli effetti indiretti delle stesse legati al recupero della credibilità dell’azione di Governo e destinati ad divenire più rilevanti nel medio e lungo periodo.”*

In particolare, la riduzione dei tassi d’interesse ha consentito di migliorare il disavanzo di bilancio, facilitando il raggiungimento dell’obiettivo dei parametri di Maastricht e l’immediato ingresso dell’Italia nella terza fase dell’Unione Monetaria.

5.3.3: La politica di bilancio

Il terzo pilastro dell'azione finalizzata all'ingresso nella UEM è, come illustrato nel paragrafo 5.3, la politica di bilancio. La spinta decisiva a favore di un risanamento strutturale della finanza pubblica, proviene, quindi, dall'accelerazione del processo che porta all'adozione della moneta unica. Il cammino, tuttavia, non è privo di difficoltà. La situazione dei conti pubblici appare critica e, per molti aspetti, insostenibile; la crisi valutaria del 1992 ne fa emergere tutta la gravità (cfr. par. 5.3.2)³⁷. Ciò che preoccupa il governo è sia il livello degli indicatori di finanza pubblica, ampiamente al di sopra dei limiti imposti dal Trattato di Maastricht, sia la loro tendenza nel medio periodo che presenta andamenti ancora più divergenti da tali obiettivi.

Nella RPP per il 1994, p. 125, viene evidenziato che:

“Il prossimo anno rappresenterà forse un passaggio importante nel cammino verso una stabilizzazione certa sul piano finanziario, verso un livello di efficacia comparabile con quello dei grandi partner internazionali e verso una ripresa del reddito e dell'occupazione. Il Governo propone di adoperare a tal fine tutti gli strumenti disponibili della politica economica, dalla manovra di bilancio alla politica dei redditi e degli investimenti.”

La manovra di bilancio per il 1994, quindi, *“è tesa a consolidare l'avanzo primario conseguito nel 1993 [...] A tal fine si è resa necessaria una correzione degli andamenti tendenziali per 31.000 miliardi [...]. L'entità della manovra, che in termini finanziari si presenta inferiore a quella posta in essere nel precedente esercizio, è coerente con una graduale ripresa dell'attività economica dall'attuale fase recessiva.”* (RPP per il 1994, p. 125)

³⁷ E' convinzione di molti economisti, inoltre, che il permanente squilibrio della finanza pubblica fosse stato una delle cause scatenanti dell'attacco speculativo iniziato nell'agosto 1992. Secondo la letteratura economica prevalente (Eichengreen et. al., 1996) l'attacco speculativo che colpì la lira nel 1992 può essere spiegato ricorrendo ai modelli cosiddetti di prima generazione. Tali approcci sembrano in grado di spiegare le crisi “classiche” della bilancia dei pagamenti, in cui l'abbandono del cambio fisso deriva dall'attuazione di politiche economiche (e di bilancio) incoerenti con lo stesso vincolo del cambio. L'incoerenza tra tasso di cambio e fondamentali macroeconomici genera negli speculatori l'aspettativa che, a seguito del loro massiccio intervento sul mercato, il paese colpito debba abbandonare il regime dei cambi fissi.

Nell'anno successivo, i documenti programmatici confermano *“l'obiettivo di stabilizzare il peso del debito pubblico sul PIL alla fine del 1995 e assicurare successivamente la convergenza delle condizioni di finanza pubblica del nostro Paese verso i parametri di Maastricht, tramite la realizzazione di avanzi primari crescenti. [...] In questo quadro la manovra di finanza pubblica per il 1995 prevede un aggiustamento del fabbisogno tendenziale del settore statale per 48000 miliardi ”* (RPP per il 1995, p. 117)

E' all'interno di questo quadro estremamente difficile che nel 1995 si decide di proseguire il piano di convergenza europea. Ciò viene sottolineato dalla RPP per il 1996, p. 176:

“Fino ad ora, tuttavia, il cammino verso l'Unione economica e monetaria è stato piuttosto travagliato. All'uscita dal Sistema monetario europeo della lira e della sterlina dopo la crisi valutaria del 1992, si sono succedute nel 1993 nuove crisi che hanno coinvolto tutte le monete europee, evidenziando, tra l'altro, l'insufficienza dei meccanismi di funzionamento dello SME, e che hanno portato, infine a un ampliamento rilevante dei margini di fluttuazione in seno agli accordi di cambio. [...] Tuttavia è anche aumentata la consapevolezza che la via dell'unione economica e monetaria è una scelta irreversibile, per tutti i Paesi, e che la creazione di un'area di stabilità monetaria in Europa è indispensabile presupposto del suo sviluppo economico.”

Nel corso del 1996, le difficili condizioni di partenza della finanza pubblica obbligano il Governo italiano ad accelerare i tempi del processo di risanamento necessario per poter accedere alla terza ed ultima fase della Unione Europea.

“L'evoluzione dell'economia italiana nel biennio 1995-96 evidenzia sostanziali progressi sulla strada della convergenza verso i parametri di Maastricht, pur nelle difficoltà frapposte dai riflessi della pesante eredità nei conti di finanza pubblica e della sfavorevole congiuntura economica interna e internazionale determinatasi questo anno. Infatti, la prosecuzione della politica di risanamento finanziario, la decisa ripresa del processo disinflazionistico e la distensione in atto nell'andamento dei tassi di interesse, evoluzioni già ampiamente descritte in questa Relazione, rafforzano le condizioni per l'adesione, sin dall'inizio, dell'Italia alla terza fase dell'Unione monetaria, per la quale tuttavia si

rende necessaria una accelerazione dei tempi nel riequilibrio dei conti pubblici.” (RPP per il 1997, p. 189)

Nell'autunno dello stesso anno, l'esecutivo decide di intervenire ulteriormente sullo stato della finanza pubblica e aumentare lo sforzo di aggiustamento finanziario, attraverso una ridefinizione quantitativa della manovra per il 1997. Al fine di conseguire un rapporto indebitamento netto/PIL inferiore al 3 per cento, accanto a misure strutturali dal lato della spesa, il governo Prodi adotta, infatti, un provvedimento straordinario dal lato delle entrate, la cosiddetta “tassa per l'Europa”.

La Nota di aggiornamento al DPEF 1997- 99, p. 4, sottolinea: *“Nel complesso la manovra riduce il fabbisogno per il 1997 per un importo pari a 37.500 miliardi di lire. A questo primo intervento, che tiene conto anche delle tendenze strutturali che i conti del 1996 dovrebbero trasferire sul 1997, è stato associato un ulteriore decisivo sforzo, di carattere straordinario, da realizzarsi entro il 31 dicembre 1996, [...]. Si tratta del cosiddetto “intervento per l'Europa” stimato in 25.000 miliardi di lire di cui 12.500 miliardi derivanti da un prelievo straordinario sui redditi.”*

Lo sforzo del governo viene colto dalla Commissione Europea che, nelle previsioni di autunno 1996, stima per l'Italia un rapporto *deficit*/PIL pari nel 1997 al 3,3 per cento, metà di quello atteso per il 1996 (6,6 per cento). Tuttavia, il rapporto resterebbe ancora superiore al *target*. Nelle previsioni di primavera 1997, la stima del suddetto rapporto per il 1997 è lievemente corretta al ribasso (3,2 per cento); solo nell'autunno dello stesso anno, a seguito di una ulteriore manovra correttiva varata dal governo italiano nella primavera inoltrata, la stima del *deficit*/PIL si colloca al 3 per cento.

L'obiettivo è centrato. Ma è anche importante sottolineare un tratto distintivo degli aggiustamenti fiscali a partire dal 1993: non solo, cioè, la dimensione quantitativa delle manovre ma anche l'aspetto qualitativo. Il disavanzo corrente della P.A. si riduce progressivamente fino al 1998, quando, per la prima volta dopo 25 anni, si registra un valore positivo (0,4 per cento), rafforzato nei due anni successivi (rispettivamente 1,7 e 1,5 per cento).

Fino ai primi anni novanta, inoltre, l'elemento principale di correzione degli squilibri di finanza pubblica si basava principalmente sull'aumento della pressione fiscale. A partire dal 1993, l'introduzione di

importanti riforme strutturali nei settori della previdenza, della sanità, del pubblico impiego e nel sistema dei trasferimenti agli enti decentrati, produce anche il contenimento della spesa (cfr. par. 5.5).

“Gli aggiustamenti fiscali, seppur di importi più limitati, hanno continuato lungo il percorso di razionalizzazioni della spesa, interessando anche quella di funzionamento dell'apparato amministrativo con l'obiettivo di rendere più efficiente l'operare della pubblica amministrazione” (DPEF 2000-2003, p. 17)

Gli effetti positivi dell'azione di consolidamento sui conti pubblici della P.A., già analizzati nel par. 5.2, sono particolarmente evidenti sul lato del debito:

“la flessione dei tassi d'interesse conseguente alla cresciuta credibilità internazionale del nostro Paese ha innescato un circolo virtuoso fra riduzione della spesa per interessi, riduzione del disavanzo e minore accumulo del debito.” (DPEF 2000-2003, p. 18)

Anche l'analisi empirica - sintetizzata dalla tavola 5.3 - conferma i notevoli progressi ottenuti a partire dal 1995, quando per la prima volta dai primi anni ottanta, viene rispettata la condizione di sostenibilità della finanza pubblica italiana.

Tavola 5.3 – La condizione di sostenibilità della finanza pubblica nel periodo 1991-2000

| Anni | Saldo Primario P.A. /Debito medio | Costo reale Debito medio | Tasso di crescita reale del PIL | Condizione sostenibilità P.A. |
|------|---|-----------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| | (b) | (c) | (d) | (b+d)-c |
| 1991 | 0,0 | 4,8 | 1,5 | -3,3 |
| 1992 | 1,9 | 7,9 | 0,8 | -5,2 |
| 1993 | 2,4 | 7,7 | -0,9 | -6,2 |
| 1994 | 2,0 | 6,3 | 2,2 | -2,1 |
| 1995 | 3,6 | 5,0 | 2,8 | 1,4 |
| 1996 | 3,9 | 4,6 | 0,7 | 0,0 |
| 1997 | 5,7 | 5,4 | 1,9 | 2,2 |
| 1998 | 4,5 | 4,3 | 1,4 | 1,6 |
| 1999 | 4,3 | 4,5 | 1,9 | 1,7 |
| 2000 | 5,1 | 3,8 | 3,6 | 4,9 |

Nota: (c) Il costo reale del debito è calcolato considerando il tasso medio implicito sul debito al netto della variazione del deflatore del PIL

Fonte: Elaborazioni su dati MEF, Quaderno strutturale dell'economia italiana, 2006.

L'operare di un "circolo virtuoso" viene confermato anche nell'anno successivo: nel DPEF 1998-2000, prefazione, p. VII, si afferma che *"il governo ripropone in forma operativa due finalità fondamentali del suo programma di sviluppo economico: la partecipazione all'Unione economica e monetaria europea e il risanamento delle pubbliche finanze. Sono due finalità che coincidono e si alimentano vicendevolmente attraverso il calo dei tassi di interesse. [...] Per l'Italia, partecipare fin dall'inizio all'Unione economica e monetaria va ben al di là di esigenze di prestigio o di acquisizione di vantaggi contingenti. Significa concorrere alla formazione della "qualità", dei "caratteri" delle nuove istituzioni, operando con gli altri paesi membri nel definire le regole di funzionamento e nell'avviare le prassi."*

L'ANALISI DEL CONSOLIDAMENTO FISCALE NEL PERIODO 1991-1997: UN SUCCESSO, MA NON DEFINITIVO

L'azione correttiva dei conti pubblici del periodo 1991-1997 costituì un elemento di forte discontinuità rispetto alle politiche intraprese nel decennio precedente. Il netto miglioramento dei principali indicatori di finanza pubblica, ottenuto attraverso un *mix* virtuoso di crescenti avanzi primari e abbattimento della spesa

per interessi, ha sancito, nei fatti, il successo di tale aggiustamento e permesso l'ingresso immediato dell'Italia nella terza e ultima fase della Unione Monetaria.

Tuttavia, la letteratura economica prevalente (Spaventa e Chiorazzo, 2000; Franco, 2005), pur evidenziando lo sforzo prodotto, sottolinea alcuni punti di fragilità riguardanti gli aspetti quantitativi e qualitativi del risanamento fiscale.

In primo luogo, *“i risultati conseguiti non sembrano essere pienamente strutturali”* (Franco, 2005, p. 3): l'andamento dei conti pubblici nel 1998 mostra che, pur in presenza di una manovra correttiva pari a 1,2 punti percentuali del PIL, l'avanzo primario si riduce di 1,5 punti percentuali, passando dal 6,7 al 5,2 per cento del PIL.

In secondo luogo, la composizione del consolidamento non è del tutto soddisfacente in un'ottica di medio-lungo periodo. In particolare, nel 1997, l'aggiustamento viene realizzato attraverso il forte inasprimento della pressione fiscale (anche grazie all'introduzione della cosiddetta “tassa per l'Europa”) e la riduzione degli investimenti pubblici³⁸.

L'evidenza empirica conferma sostanzialmente tale interpretazione:

“il livello delle entrate è stato portato ai livelli più elevati raggiunti dal dopoguerra (nel 1997 la pressione fiscale supera di 2,5 punti percentuali quella media degli paesi della UE); la spesa per investimenti è stata fortemente ridotta (nel 1997 l'incidenza sul PIL è di un terzo più bassa rispetto ai primi anni novanta); la spesa per sanità è stata fortemente compressa rispetto ai livelli raggiunti nei primi anni novanta senza significativi cambiamenti delle prestazioni e dei modelli organizzativi.” (Franco, 2005, p. 3)

La peculiare allocazione delle risorse finanziarie nel bilancio pubblico nazionale, d'altra parte, poneva ulteriori problemi di sostenibilità. In particolare, dal lato della composizione delle spese e delle entrate pubbliche, la spesa pensionistica, difficilmente comprimibile, registrava un peso del 40 per cento sulla spesa primaria, rendendo assai complicato abbattere le uscite complessive nel breve periodo e, allo stesso tempo, limitando i fondi disponibili per altri interventi di carattere sociale o di sostegno all'attività economica.

In conclusione, sebbene le misure correttive del periodo 1991-1997 abbiano rappresentato una tappa decisiva per riequilibrare gli squilibri della finanza pubblica, alcune problematiche importanti rimanevano aperte presupponendo l'esigenza di consolidare ulteriormente i risultati fino ad allora ottenuti.

³⁸ La riduzione degli investimenti pubblici ha effetti anche sulla solvibilità macroeconomica del debito. A tal proposito cfr. Modigliani F., Kostas Padoa-Schioppa F., *Sostenibilità e solvibilità del debito pubblico in Italia*, Il Mulino, 1997. Oltre agli effetti sulla solvibilità, il deficit di infrastrutture condiziona il funzionamento dell'economia italiana, in particolare quella del Mezzogiorno.

5.4: L'accesso dell'Italia all'Area dell'euro e il Patto di Stabilità e Crescita

Lo sforzo di aggiustamento dei fondamentali dell'economia e di risanamento dei conti pubblici compiuto dall'Italia viene premiato il 2 maggio del 1998: dopo il parere favorevole sia della Commissione Europea sia dell'IME, il Consiglio Europeo, riunito a Bruxelles per decidere quali paesi possano entrare a far parte dell'Area dell'euro, stabilisce che anche l'Italia – assieme ad altri 10 paesi - possiede tutti i requisiti necessari per accedere immediatamente alla terza fase della Unione Monetaria.

Si fissano, quindi, i tassi di cambio fissi fra le monete partecipanti e la moneta unica: il 1° gennaio 1999 nasce l'euro e la BCE sostituisce l'Istituto Monetario Europeo, assumendo la responsabilità della politica monetaria dell'intera Unione. Le banconote e le monete metalliche in euro circoleranno a partire dal 1° gennaio 2002 e, dopo un periodo di sei mesi di doppia circolazione, le valute dei singoli stati membri saranno completamente sostituite dalla moneta unica.

“Dal primo gennaio 2002, in Italia, come negli altri paesi aderenti all'UME, prenderà corso legale la circolazione della moneta unica europea: l'Euro.” (DPEF 2001-2004, p. 5)

L'AVVIO DELL'EURO (estratto da AGGRPP per il 1999, p. 4-5)

In attuazione del Trattato di Maastricht, il 2 maggio 1998 i capi di stato e di governo dell'Unione Europea (UE) hanno deciso che undici paesi - Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna - formassero l'Unione Monetaria Europea (UME) e adottassero l'euro quale loro moneta. Agli altri quattro paesi dell'UE sono state concesse delle deroghe: alla Grecia e alla Danimarca, fin quando le rispettive economie non soddisfino i criteri di convergenza stabiliti dal Trattato di Maastricht; al Regno Unito e alla Svezia, fin quando i rispettivi governi non decidano di aderire all'UME.

Il 1° gennaio 1999 sono stati fissati i tassi di conversione invariabili delle monete dei paesi membri con l'euro ed è stata istituita la Banca Centrale Europea (BCE), responsabile di dirigere il Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) e la politica monetaria dell'UME. L'invariabilità dei tassi di cambio implica l'introduzione dell'euro come unità di conto, mentre le monete denominate in euro saranno introdotte il 1° gennaio 2002 e il progressivo ritiro dalla circolazione delle monete nazionali si concluderà il 1° luglio 2002.

Nei mercati dei beni e servizi, l'euro completa la realizzazione del mercato unico europeo, eliminando il rischio di cambio fra i paesi membri, riducendo il costo di transazione transfrontaliera e facilita la trasparenza dei prezzi all'interno del mercato unico. L'introduzione della moneta unica contribuisce ad ampliare la dimensione del mercato potenziale dei consumatori che, negli ultimi anni, ha anche visto moltiplicarsi la disponibilità degli strumenti elettronici di informazione e di pagamento internazionale. L'ampliarsi del mercato comune aumenta la competizione fra le imprese contribuendo alla convergenza dei prezzi a vantaggio dei consumatori.

La maggiore integrazione sui mercati dei beni e servizi implica maggiore competizione fra imprese per le quali diventa essenziale raggiungere l'ottimizzazione dei costi in chiave europea. L'UEM comporta accordi contrattuali devono porre una maggiore attenzione al mercato di riferimento europeo e le politiche sociali e del lavoro attenti all'evoluzione del mercato europeo e coerenti con il quadro macroeconomico dell'Unione.

In questa logica, il recente Patto Sociale firmato dal Governo e del le parti sociali il 1° febbraio 1999 conferma politiche salariali coerenti con le aspettative di inflazione media europea e demanda l'eventuale corresponsione di ulteriori incrementi salariali legati agli aumenti di produttività ai singoli accordi contrattuali aziendali.

Nei mercati finanziari, l'introduzione della moneta unica contribuisce all'eliminazione della segmentazione dei mercati finanziari europei e obbliga tutti gli operatori ad analizzare le proprie strategie in termini di un mercato finanziario integrato. Con la centralizzazione della decisioni di politica monetaria nella BCE e l'introduzione del sistema di pagamento Target(che consente di assicurare, su tutta l'area dell'euro, l'uniformità' del tasso di credito erogato dal SEBC) si è realizzata la completa integrazione del mercato monetario e della liquidità interbancaria.

| Parità irrevocabili dei tassi di cambio | |
|--|---------|
| Lira italiana | 1936,27 |
| Marco tedesco | 1,95583 |
| Franco francese | 6,55957 |
| Franco belga | 40,3399 |
| Marco finlandese | 5,94573 |
| Fiorino olandese | 2,20371 |
| Peseta spagnola | 166,386 |
| Escudo portoghese | 200,482 |
| Lira irlandese | 0,78756 |
| Scellino austriaco | 13,7603 |
| Dracma greca | 340,75 |
| Euro | 1,000 |

L'introduzione della moneta unica ha eliminato il rischio valuta e ridotto il differenziale dei tassi di interesse a medio e lungo termine, la cui dispersione riflette le caratteristiche di liquidità dei titoli stessi e il merito degli emittenti.

LA BANCA CENTRALE EUROPEA E LO SCADENZARIO DELL'EURO (estratto da RPP 1999, p. 54 e DPEF 1999-2001, p. 8)

L'istituzione della BCE.

L'avvento della moneta unica è destinato a cambiare radicalmente le modalità di definizione della politica economica; in particolare, la politica monetaria sarà gestita autonomamente da una nuova istituzione: la Banca Centrale Europea (BCE). Le banche centrali degli Stati membri sono agenti di quest'ultima in quanto tenute a rendere operative le decisioni di politica monetaria pur mantenendo le funzioni di vigilanza del sistema bancario interno

Organi e funzioni.

A partire dal 1 Gennaio 1999, le responsabilità di politica monetaria nell'Unione economica e monetaria saranno attribuite alla Banca Centrale Europea, la cui sede è stata fissata a Francoforte. La BCE costituirà il perno del nuovo Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC). Il Consiglio direttivo della BCE sarà il solo organismo responsabile della formulazione delle scelte di politica monetaria nell'area dell'Euro: l'attuazione di queste scelte è delegata al Comitato esecutivo, nell'ambito delle decisioni e degli indirizzi stabiliti dal Consiglio. Del Consiglio direttivo fanno parte, oltre ai sei membri del Comitato esecutivo, nominati nello scorso mese di maggio, anche i governatori delle banche centrali nazionali dei paesi che hanno adottato la moneta unica.

Obiettivi, procedure operative e strumenti.

L'Articolo 105 del Trattato sull'Unione Europea sancisce che l'obiettivo principale del Sistema Europeo di Banche Centrali è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Negli ultimi mesi, l'Istituto Monetario Europeo ha definito le procedure operative ritenute più idonee a consentire alla BCE di conseguire l'obiettivo di controllo dell'inflazione. Tali procedure si basano sull'utilizzo di una vasta gamma di strumenti di politica monetaria. In primo luogo, il SEBC potrà fare ricorso a diverse operazioni di mercato aperto. In particolare sono previste:

- (a) operazioni pronti contro termine a brevissima scadenza (di regola 15 giorni), la cui frequenza dovrebbe essere settimanale, regolate con meccanismo ad asta;*
 - (b) pronti contro termine a più lungo termine (3 mesi), con frequenza mensile, anche esse sotto forma di asta;*
 - (c) operazioni di mercato aperto definitive, finalizzate a politiche di stabilizzazione e quindi non previste con frequenza regolare, e potenzialmente conducibili anche in base a procedure bilaterali.*
-

In secondo luogo, sarà possibile l'acquisto e la vendita a pronti di Euro contro valuta estera, con impegno di condurre l'operazione inversa a termine (foreign exchange swaps).

Per quello che riguarda le operazioni di rifinanziamento del sistema creditizio e la fissazione di tassi ufficiali, saranno adottate due tipologie di strumenti (standing facilities). Una forma di anticipazione, o rifinanziamento marginale che consentirà alle banche anche di ottenere liquidità overnight ad un tasso di interesse di norma più elevato di quello in mercato, contro titoli a garanzia. Ed una deposit facility, che consentirà alle stesse anche di impiegare la liquidità giornaliera in eccesso ad un tasso garantito minimo. I due tassi ufficiali costituirebbero il nuovo corridoio entro cui il tasso overnight può liberamente oscillare in risposta agli squilibri della domanda e dell'offerta di liquidità. L'amministrazione dei due istituti sarà decentrata alle singole banche centrali nazionali. Occorre sottolineare l'innovazione costituita dalla deposit facility: il tasso ufficiale di questo istituto sostituirà infatti il tasso di sconto come nuovo e più efficace pavimento del corridoio dei tassi. In particolare, in futuro nessuna banca troverà conveniente impiegare fondi sull'interbancario overnight a tassi inferiori a quelli corrisposti dalla banca centrale a fronte di depositi sui propri conti di gestione.

Un altro strumento a disposizione della BCE è la riserva obbligatoria. Notevoli differenze ancora caratterizzano i regimi di riserva attualmente in essere nei paesi europei; tuttavia, il Consiglio Direttivo della BCE ha già deciso che il coefficiente per l'area dell'Euro dovrà essere compreso nell'intervallo 1,5-2,5 per cento. In generale, il passaggio ad un mondo dove la riserva obbligatoria è poco rilevante implica che i tassi di interesse a breve saranno determinati non più soprattutto dalla domanda e dall'offerta di riserve bancarie ma piuttosto dalla domanda e dall'offerta di saldi monetari utilizzabili per il funzionamento regolare dei sistemi di compensazione e di pagamento. In questo senso risulta evidente l'importanza che avrà il funzionamento del nuovo sistema dei pagamenti in tempo reale (TARGET) per la determinazione dei tassi di interesse sul mercato monetario. Il collegamento tra la gestione del sistema dei pagamenti e la conduzione della politica monetaria diviene quindi sempre più rilevante.

Infine, la BCE gestirà le operazioni sul mercato dei cambi per conto di tutti i paesi dell'Unione, attraverso il conferimento delle riserve in valuta da parte delle singole banche centrali nazionali, ed il coordinamento degli interventi periferici, se ve ne saranno, di queste ultime.

Lo scadenziario dell'euro

1° Maggio 1998 (sera)

Decisione dell'Ecofin sull'abrogazione delle decisioni sui disavanzi eccessivi. Raccomandazione dell'Ecofin sui paesi che soddisfano i requisiti per l'adozione dell'Euro.

2 Maggio 1998 (mattina)

Riunione straordinaria plenaria del Parlamento

Europeo per votare sulla raccomandazione dell'Ecofin.

2 Maggio 1998 (pomeriggio)

Riunione del Consiglio dei Capi di Stato e di

Governo per confermare i paesi che soddisfano i requisiti per l'adozione dell'Euro.

2 Maggio 1998 (sera) o 3 maggio (mattina)

Riunione dell'Ecofin: (a) preannuncio dei tassi bilaterali e metodo di conversione, che sancisce l'impegno politico dei Ministri dei paesi che adotteranno l'Euro, della Commissione, dell'Istituto Monetario Europeo e dei Governatori delle Banche Centrali dei paesi che adotteranno l'Euro; (b) raccomandazione per la nomina dei membri del Comitato esecutivo della Banca Centrale Europea.

Entro il 1° Luglio 1998

Approvazione dei Capi di Stato e di Governo del Comitato esecutivo della Banca Centrale Europea.

1° Gennaio 1999

Entrano in vigore i cambi fissi con l'Euro e la politica monetaria viene gestita dalla Banca Centrale Europea.

Entro il 1° Gennaio 2002

Messa in circolazione delle banconote in Euro e ritiro delle banconote nazionali.

Entro il 1° Luglio 2002

Abolizione del corso legale delle banconote e monete nazionali.

L'insieme delle regole fiscali destinate a governare la disciplina di bilancio nella terza fase dell'UME è costituito dalla Procedura dei disavanzi eccessivi e dal Patto di Stabilità e Crescita che la integra e completa.

Il rispetto dei vincoli posti da questi atti formali diviene quindi, a partire dal 1999, il fondamentale punto di riferimento per la politica di bilancio del nostro paese.

LA PROCEDURA DEI DISAVANZI ECCESSIVI E IL PATTO DI STABILITA' E CRESCITA

La procedura dei disavanzi eccessivi contenuta in un protocollo al Trattato di Maastricht definisce, nei primi quattro articoli, i seguenti punti fondamentali:

Articolo 1: i valori di riferimento di cui all'art. 104C, paragrafo 2, del trattato sono: il 3 per cento per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il Prodotto Interno Lordo ai prezzi di mercato; il 60 per cento per il rapporto fra il debito pubblico e il Prodotto Interno Lordo ai prezzi di mercato.

Articolo 2: nell'art. 104C del trattato e nel presente protocollo: (a) per pubblico, si intende la pubblica amministrazione, vale a dire l'amministrazione statale,

regionale o locale, ad esclusione delle operazioni commerciali, quali definiti nel Sistema europeo di conti economici integrati; (b) per disavanzo, si intende l'indebitamento netto quale definito nel Sistema europeo di conti economici integrati; (c) per investimento, si intende la formazione lorda di capitale fisso, quale definita nel Sistema europeo di conti economici integrati; (d) per debito, si intende il debito lordo al valore nominale in essere alla fine dell'esercizio e consolidato tra e nei settori della pubblica amministrazione quale definita nel primo trattino.

Articolo 3: al fine di garantire l'efficacia della procedura per i disavanzi eccessivi, i governi degli Stati membri, ai sensi della stessa, sono responsabili dei disavanzi della pubblica amministrazione come definita dall'art. 2, primo trattino del presente protocollo. Gli Stati membri riferiscono alla Commissione, tempestivamente e regolarmente, in merito al loro disavanzo, previsto ed effettivo, nonché al livello del loro debito.

Articolo 4: i dati statistici da utilizzare per l'applicazione del presente protocollo sono forniti dalla Commissione.

Più specificamente, quando un paese membro incorre in un *deficit* eccessivo scatta la procedura dei disavanzi eccessivi diretta a porvi rimedio. Essa comprende una serie di pressioni sul paese interessato per indurlo a correggere il suo deficit eccessivo. La soglia del 3 per cento può, comunque, essere superata, senza dar luogo ad un *deficit* eccessivo, in determinate situazioni. Il Trattato individua tre specifiche condizioni che si devono verificare simultaneamente: (a) l'eccezionalità; (b) la temporaneità; (c) la vicinanza al parametro di riferimento.

Tuttavia, il Trattato non specifica il contenuto di queste tre condizioni³⁹. Esso ammette soltanto la possibilità che un rapporto *deficit*/PIL superiore al 3 per cento non possa considerarsi eccessivo, se esso si riduce in maniera significativa e continua con un deciso avvicinamento al 3 per cento; per il rapporto debito/PIL, si ammette la possibilità che esso superi il 60 per cento del PIL se si avvicina a tale valore a ritmo adeguato⁴⁰.

La puntuale descrizione dei tempi e delle modalità operative della procedura è stata inserita all'interno del Patto di Stabilità e Crescita siglato nel corso del Consiglio Europeo riunito a Amsterdam nel giugno 1997 e disciplinato da due distinti regolamenti e risoluzioni.

³⁹ Una precisa interpretazione delle prime due condizioni è data dal Patto di Stabilità e Crescita. L'ultima resta ancora da precisare nonostante la riforma del Patto avvenuta nel marzo 2005 (cfr. cap. 6).

⁴⁰ Queste clausole furono introdotte grazie alla ferrea volontà di Guido Carli, Ministro del Tesoro italiano all'epoca della firma del Trattato di Maastricht.

Regolamento per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche (n. 1466/97)

Tutti gli Stati membri dell'Unione europea sono tenuti, annualmente, alla presentazione di un programma triennale – denominato di stabilità per i paesi che avranno adottato la moneta unica e di convergenza per gli altri – che fissa un obiettivo di saldo di bilancio prossimo al pareggio o in avanzo entro la fine del periodo coperto dal programma.

Perseguire il pareggio di bilancio è necessario affinché gli Stati membri evitino, durante le fasi negative del ciclo economico, di conseguire disavanzi in eccesso rispetto al 3 per cento del PIL, che rappresenta il limite massimo consentito dal trattato sull'Unione europea. Inoltre, nei programmi di convergenza, gli Stati membri che non avranno adottato l'euro dovranno fornire informazioni relative alla politica monetaria, con riferimento alla stabilità dei prezzi e ai tassi di cambio.

I programmi dovranno indicare: (a) l'obiettivo del saldo di bilancio di medio periodo, l'evoluzione dei saldi annuali nonché l'evoluzione del rapporto del debito rispetto al PIL; (b) le ipotesi sull'andamento delle principali variabili economiche che influenzano il raggiungimento dell'obiettivo e il grado di reattività dei saldi di finanza pubblica che saranno adottati. Per i provvedimenti di finanza pubblica, dovrà essere quantificato l'impatto sui saldi di bilancio e sul rapporto del debito rispetto al PIL.

Il Consiglio dei Ministri Finanziari (ECOFIN) eserciterà una funzione di sorveglianza sui contenuti e la realizzazione dei programmi al fine di prevenire situazioni di disavanzo eccessivo.

Regolamento per l'attuazione della procedura dei disavanzi eccessivi (n. 1467/97)

Il regolamento definisce le circostanze che, temporaneamente ed eccezionalmente, possono consentire il superamento del limite del 3 per cento per i disavanzi pubblici annuali rispetto al PIL dei paesi dell'Unione europea. Si tratta di eventi straordinari (per esempio catastrofi naturali), che abbiano un forte impatto sul bilancio, o di una recessione economica che implichi una caduta del PIL reale annuo pari almeno al 2 per cento. Per diminuzioni del PIL reale che non raggiungano tale, il superamento del limite del 3 per cento potrebbe, tuttavia, essere consentito qualora fosse evidente un brusco e improvviso calo della produzione o una sua riduzione al di sotto dei livelli prevalenti nel passato.

Il regolamento fissa inoltre i termini – per tutti gli Stati membri dell'Unione europea – per la decisione del Consiglio dei Ministri Finanziari sull'esistenza di un disavanzo eccessivo e sull'eventuale formulazione delle raccomandazioni al paese inadempiente. Per i paesi che avranno adottato l'euro il regolamento fissa, inoltre, i termini per l'applicazione delle sanzioni.

La sanzione allo Stato membro inadempiente assumerà, di norma, la forma di un deposito infruttifero. Il deposito sarà trasformato in ammenda se, entro due

anni dalla sua costituzione, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto. L'ammontare del deposito iniziale viene calcolato sulla base di una componente fissa, pari allo 0,2 per cento del PIL, e di una componente variabile pari – in percentuale del PIL – a un decimo dell'eccesso del disavanzo rispetto al valore di riferimento (3 per cento del PIL). Un limite pari allo 0,5 per cento del PIL è stato fissato per l'ammontare massimo dei depositi.

Risoluzione del Consiglio Europeo sul Patto di stabilità e crescita (Amsterdam, 17 giugno 1997) [Gazzetta ufficiale C236 del 02.08.1997]

La risoluzione fornisce al Consiglio dei Ministri finanziari, alla Commissione e agli Stati membri direttive politiche sull'attuazione delle norme fissate nel trattato e nel patto. La risoluzione stabilisce, in particolare, che:

- (a) gli Stati membri si impegnano a non invocare come circostanza eccezionale, a giustificazione di un disavanzo eccessivo, una recessione economica che non implichi una caduta del PIL reale pari almeno allo 0,75 per cento;
- (b) la Commissione si impegna a preparare una relazione non appena si verifichi o si profili il rischio di un disavanzo eccessivo e a presentare, qualora non ritenga eccessivo un disavanzo superiore al 3 per cento del PIL, le proprie motivazioni per iscritto;
- (c) il Consiglio è invitato a considerare come limiti massimi le scadenze fissate nella procedura dei disavanzi eccessivi; a richiedere sempre, nel caso di inadempienza dello Stato membro, la costituzione di un deposito infruttifero e la sua trasformazione in ammenda dopo 2 anni; a dichiarare per iscritto i motivi di una eventuale decisione di non esistenza di un disavanzo eccessivo in difformità alla raccomandazione della Commissione e a rendere pubblico il voto di ciascuno Stato membro;

Scadenze della Procedura dei Disavanzi eccessivi

| | | |
|--|----------------------|---|
| Comunicazione dei dati nazionali sul disavanzo dell'anno precedente. | entro il 1° Marzo | |
| Decisione del Consiglio dei Ministri finanziari, a maggioranza qualificata, sull'esistenza di un disavanzo eccessivo e formulazione della raccomandazione. | entro il 1° Giugno | Lo Stato membro deve dare seguito alla raccomandazione entro 4 mesi attraverso l'adozione di misure correttive. Di norma, la raccomandazione prevede che la correzione del disavanzo intervenga entro l'anno successivo a quello della raccomandazione. |
| Decisione del Consiglio sulla pubblicazione della raccomandazione. | entro il 1° Ottobre | Qualora lo Stato membro non abbia dato seguito alla raccomandazione, si procede alla pubblicazione della stessa. Altrimenti, la procedura viene sospesa. |
| Il Consiglio intima allo Stato membro che adotta l'euro l'assunzione di misure correttive. | entro il 1° Novembre | |
| Decisione sull'applicazione delle sanzioni. | entro il 31 Dicembre | Se entro 2 mesi dalla decisione che intima l'adozione di misure correttive, lo Stato membro che adotta l'euro risulta inadempiente, il Consiglio decide, di norma, di applicare la sanzione. Altrimenti, la procedura viene sospesa. |

Al fine di rendere più stringente l'osservanza dei vincoli di bilancio europei, la legge finanziaria per il 1999 introduce uno strumento denominato Patto di stabilità interno⁴¹ che fissa anche a livello locale limiti rigorosi in termini di *deficit*.

⁴¹ La disciplina del Patto di stabilità interno è contenuta nel collegato alla finanziaria (legge 448/98) all'art. 28 che ha recepito gli obiettivi fissati dal punto 5.7 del DPEF 1999-2001.

IL PATTO DI STABILITA' INTERNO – LEGGE 448/98, ART. 28, COMMA 3

“Gli impegni assunti dall'Italia con il Patto di stabilità e crescita definiscono vincoli sui saldi di bilancio del sistema delle amministrazioni pubbliche, che richiedono comportamenti coerenti da parte di tutti i soggetti pubblici : Stato, Regioni, Enti locali, Enti pubblici. Ciò implica da parte di tutti la condivisione degli obiettivi, la presa di coscienza delle implicazioni per le proprie politiche di bilancio, la costruzione di un sistema di garanzie reciproche per il rispetto degli impegni che il governo centrale ha preso nell'interesse di tutto il Paese” (DPEF 1999-2001, p. 49)

Da questa esigenza nasce il Patto di stabilità interno che introduce una visione compartecipata del riequilibrio della finanza al fine di conseguire una piena responsabilizzazione sull'evoluzione dei flussi in entrata ed in uscita da parte delle Regioni e degli Enti locali. In particolare, da un lato si individuano gli *“strumenti e procedure attraverso i quali i vincoli possono essere riportati verso il basso dall'Europa al Governo nazionale, alle Regioni, agli Enti locali”*, dall'altro, *“come i governi regionali e locali possano concorrere a definire le scelte con cui i vincoli esterni sui saldi di finanza pubblica saranno tradotti in interventi concreti di politica di bilancio.”* (DPEF 1999-2001, p. 49)

Il primo e terzo comma della legge istitutiva individuano due diversi provvedimenti indirizzati rispettivamente: (a) alla riduzione del disavanzo finanziario (comma 1, obiettivo vincolante); (b) alla riduzione del debito degli Enti locali, (comma 3, obiettivo facoltativo, volto a sollecitare gli enti locali ad utilizzare la contrazione del disavanzo ed eventuali dismissioni mobiliari per ridurre l'indebitamento. Il terzo comma, inoltre, definisce *“un procedimento premiale realizzato attraverso l'estinzione anticipata e agevolata (concessa senza il pagamento di penali) dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti a favore di quegli enti locali che evidenzino, per un periodo di almeno cinque anni, una accelerazione progressiva e continuativa nella riduzione dell'ammontare del debito sul PIL (almeno il 10 per cento nel quinquennio) sostenuta, oltre che dalla riduzione del pagamento degli interessi per la quota estinta, dalle risorse proprie dell'Ente (entrate o minori spese) e, infine, dalle politiche di dismissioni mobiliari.”*

Quanto disposto dal terzo comma è stato reso operativo attraverso l'avvio delle procedure di estinzione agevolata, dalla circolare n. 1 del 28 marzo 1999 che, in conformità alle indicazioni della norma ha evidenziato: (a) le caratteristiche del piano finanziario con riferimento alle componenti di bilancio più significative (dinamiche di parte corrente, conto capitale e dismissioni mobiliari e immobiliari) e alle dinamiche del debito, (b) i metodi di calcolo; (c) gli adempimenti formali a carico dell'Ente; (d) il monitoraggio dei piani effettuato dalla Cassa Depositi e

Prestiti per la conferma del rispetto della riduzione del rapporto debito/PIL su annua base dei dati di consuntivo; (e) accertamento degli obiettivi.

Bisogna sottolineare, tuttavia, che, rispetto alla sua versione originale, il Patto ha subito negli anni successivi di vita, rilevanti modifiche soprattutto con riferimento alla criterio del disavanzo (definizione, modalità di calcolo, monitoraggio degli effetti finanziari per il medio periodo, programmazione trimestrale dei flussi finanziari dell'obiettivo annuale) e alle eventuali azioni che l'Esecutivo deve intraprendere in caso di mancato rispetto degli obiettivi assunti. Tali interventi si sono resi necessari sia per il progressivo rafforzamento dei vincoli del Patto sia per le difficoltà degli enti locali a rimanere entro i limiti di spesa prefissati.

La necessità di rendere la legislazione di bilancio e la predisposizione dei connessi documenti programmatici più aderenti alle regole e alle scadenze imposte dall'Europa induce a una ulteriore revisione della legge 468/1978 (cfr. capp. 3 e 4) ad opera della legge 208/99.

Con la legge di riforma vengono introdotte modifiche di rilievo al contenuto del DPEF e della legge finanziaria e rimodulati i termini di presentazione dei documenti di programmazione economico-finanziaria.

Con riguardo al DPEF si stabilisce che le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa delle pubbliche amministrazioni devono essere indicate non più secondo il criterio delle "politiche invariate" ma a "legislazione vigente", cioè tenendo conto esclusivamente delle norme vigenti al momento della elaborazione del documento. Inoltre il documento di programmazione economica e finanziaria deve fare riferimento al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e non più al settore pubblico allargato.

Con riguardo alla presentazione dei documenti la legge 208 ha unificato al 30 settembre il termine di presentazione del disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente, del disegno di legge finanziaria, della relazione previsionale e programmatica e del bilancio programmatico, ha spostato dal 15 maggio al 30 giugno il termine di presentazione del DPEF (in modo da avvicinare le previsioni macroeconomiche elaborate dal Governo alla compilazione dei documenti di bilancio) ed ha spostato al 15 novembre il termine di presentazione dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. Inoltre, si prevede che il Governo, contestualmente alla presentazione del Programma di stabilità agli organismi dell'Unione Europea, presenti in Parlamento una nota informativa che illustri le

eventuali variazioni nelle previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica rispetto a quanto indicato nel DPEF approvato (cfr. Appendice D).

5.5: Le riforme strutturali

L'adempimento degli impegni europei, rappresentati, da un lato, dal processo di convergenza per la partecipazione alla terza fase dell'Unione Monetaria, dall'altro, dalla piena attuazione delle disposizioni normative per favorire la realizzazione del mercato unico europeo⁴², e la nuova strategia comunitaria per accrescere lo sviluppo e l'occupazione (cfr. focus seguente) impongono al governo di attuare le riforme dei principali settori economici del paese, in particolare nella previdenza e nel mercato del lavoro, secondo le linee introdotte agli inizi del decennio dal Governo Amato e successivamente implementate.

“La ricostruzione del “sistema di welfare” va centrata su assi strategici in grado di allargare il campo delle opportunità concrete a disposizione di tutti i cittadini, a partire dal lavoro, dall’istruzione e dalla formazione. Lo Stato sociale deve avere un ruolo centrale nella crescita del capitale umano del paese e nella ricerca del suo pieno ed efficace utilizzo, poiché solo in questo modo potranno essere garantiti crescita ed occupazione.” (DPEF 1998-2000, p. 74)

LA STRATEGIA EUROPEA PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE: I PROCESSI DI LUSSEMBURGO, CARDIFF E COLONIA⁴³

Nella seconda metà degli anni '90 si è delineata a livello europeo una nuova strategia per la crescita e l'occupazione i cui tratti principali sono stabiliti dai Consigli europei di Lussemburgo (1997), Cardiff (1998) e Colonia (1999), nei quali i capi di Stato e di governo dei 15 paesi membri hanno espressamente manifestato la volontà di combattere la disoccupazione, assicurando il funzionamento efficace dei mercati del lavoro, dei prodotti (beni e servizi) e dei capitali.

Il Trattato di Amsterdam ha introdotto un nuovo titolo sull'occupazione, sancendo che la promozione dell'occupazione diviene una “questione di interesse comune” degli Stati membri ed un obiettivo strategico per l'Unione Europea. Il Consiglio ha, inoltre, deciso di applicare immediatamente le nuove norme in tema di occupazione senza attendere la loro entrata in vigore prevista per il 1° maggio 1999.

⁴² Tale obiettivo era emerso, per la prima volta, a metà degli anni '80 con l'Atto Unico Europeo (cfr. cap. 4).

⁴³ Per gli sviluppi successivi dei processi di Lussemburgo, Cardiff e Colonia, cfr. capp. 6 e 7 relativamente alla “Strategia di Lisbona”.

Tale nuovo orientamento prevedeva: l'inserimento dell'occupazione come variabile di riferimento nella definizione e attuazione delle azioni comunitarie e l'introduzione di adeguati meccanismi di coordinamento a livello europeo. I nuovi meccanismi si sono concretizzati in: (a) una relazione annuale congiunta del Consiglio e della Commissione sull'occupazione sulla base della quale il Consiglio adotta le sue conclusioni; (b) l'approvazione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, di linee guida per l'occupazione compatibili con le grandi linee guida di politica economica; (c) un dispositivo per sorvegliare la concreta realizzazione di tali orientamenti; (d) l'istituzione di un Comitato per l'occupazione incaricato di promuovere il coordinamento delle politiche svolte in sede nazionale in questo campo; la possibilità, da parte del Consiglio, di adottare a maggioranza qualificata, azioni di incoraggiamento, sotto forma di progetti pilota.

I processi di Lussemburgo, Cardiff e Colonia hanno rappresentato il primo tentativo di introdurre a livello comunitario un coordinamento "attivo" tra le singole politiche economiche nazionali al fine di armonizzare i mercati e le regole all'interno degli stati membri.

Processo di Lussemburgo

Il Consiglio europeo di Lussemburgo del novembre 1997 ha esaminato le migliori prassi nazionali (*best practices*) nel settore della lotta alla disoccupazione ponendo le basi dell'adozione della futura strategia della Comunità in materia di occupazione. Il processo di Lussemburgo si basava sulla sviluppo di un coordinamento delle politiche del lavoro degli stati membri nel quadro di orientamenti per l'occupazione e di piani nazionali di azione. Una prima serie di orientamenti proposti dalla Commissione e approvati dal Consiglio poggiavano su quattro pilastri:

- (a) migliorare l'occupabilità (formazione e miglioramento del capitale umano, misure attive a favore dei giovani e dei disoccupati di lunga durata);
- (b) sviluppare l'imprenditorialità (riforma dei mercati, misure dirette a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro);
- (c) incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori (modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, modificazione degli orari di lavoro, nuove forme di contratti);
- (d) rafforzare le politiche in tema di pari opportunità (misure dirette ad accrescere il tasso di occupazione, misure dirette a ridurre l'esclusione dei gruppi più deboli e la discriminazione).

Il recepimento dei suddetti orientamenti nelle politiche nazionali è stato effettuato per mezzo dei Piani Nazionali d'Azione (PNA), elaborati dagli stati membri e successivamente sottoposti all'esame della Commissione e del Consiglio. I risultati dell'analisi del PNA sono stati poi inseriti ogni anno nella relazione congiunta sull'occupazione.

In Italia, ad esempio, gli interventi legislativi a partire dal 1997 *“riguardano soprattutto il primo e terzo pilastro con importanti innovazioni quali la modifica dei contratti di formazione e a tempo determinato e l'introduzione dell'istituto del lavoro interinale. In risposta a tali iniziative, i contratti di lavoro atipici sono aumentati considerevolmente. Il ricorso a queste tipologie contrattuali è stato favorito sia dalle modifiche alle contribuzioni assistenziali e gli accantonamenti previdenziali per i lavoratori part-time, sia dall'interruzione degli automatismi che permettevano di trasformare i contratti a termine in contratti a tempo indeterminato.”* (DPEF 2000-2003, p. 44)

Il Processo di Cardiff

In occasione del Consiglio europeo tenutosi a Cardiff nel giugno 1998, i capi di Stato e di Governo europei hanno sottolineato l'importanza del contributo delle riforme strutturali nei mercati dei prodotti, del capitale e del lavoro alla lotta contro la disoccupazione e alla promozione della crescita in Europa riconoscendo che, nonostante numerose riforme sono state intraprese in tutti gli Stati membri, permanevano notevoli differenze tra i diversi settori e Paesi per quanto riguarda la loro attuazione.

Questa diversità rispecchiava le situazioni economiche dei singoli Stati, ma testimoniava anche la necessità di intensificare la cooperazione in materia di politiche economiche a livello europeo. A questo fine, lo stesso Consiglio europeo decise l'adozione annuale di "Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri della Comunità", intesi come perno attorno cui dovrebbe ruotare il processo di coordinamento delle politiche economiche e come quadro di riferimento per la definizione degli obiettivi e degli orientamenti generali delle politiche degli Stati membri e dell'Unione.

Grazie anche all'impulso fornito dal Processo di Cardiff, negli ultimi anni i sono stati raggiunti progressi sostanziali nell'attuazione delle riforme strutturali in numerosi settori dell'economia (mercato dei beni e dei servizi e del lavoro), ove la maggior parte degli Stati membri ha modificato i propri quadri normativi orientandoli verso una maggiore concorrenza.

Il settore delle telecomunicazioni, ad esempio, grazie ad una maggiore apertura alla concorrenza, ha beneficiato di riduzioni di prezzo e di una più alta qualità dei servizi. L'efficienza in questo settore ha favorito la diffusione delle tecnologie informatiche e il flusso delle informazioni e delle conoscenze. Per quanto riguarda le altre industrie di rete, risultati significativi sono stati raggiunti nel settore elettrico seppure con diversa gradualità nei vari Stati membri. La maggior parte di questi ultimi ha inoltre avviato riforme dirette alla riduzione degli oneri amministrativi che gravavano sulle imprese.

Da lato del mercato del lavoro dei vari Stati membri, l'introduzione di maggiore flessibilità e di politiche attive attraverso numerosi strumenti, quali un più forte impegno sull'adozione di misure preventive, e una adeguata formazione e costante aggiornamento del capitale umano e, infine, un maggiore utilizzo dei

contratti atipici ha consentito di aggiungere progressi considerevoli. Passi avanti sono stati fatti in molti Paesi per rendere i sistemi più favorevoli alla crescita dell'occupazione in un contesto di mantenimento di un idoneo livello di protezione sociale. Le misure adottate sono state diverse da Paese a Paese e hanno riguardato riduzioni dei costi indiretti del lavoro e delle aliquote fiscali per i redditi più bassi.

Il processo di Colonia

Il Consiglio Europeo di Colonia del giugno 1999 ha consolidato la strategia europea per l'occupazione ponendo l'accento sull'insieme dei fattori economici che influenzano la situazione occupazionale. Si è predisposto, quindi, il cosiddetto Patto Europeo per l'occupazione che consisteva nell'agevolare un migliore dialogo fra tutti i soggetti interessati alla politica macroeconomica (*macroeconomic dialogue*) nel rafforzare la loro fiducia, per potenziare la crescita e favorire la creazione di posti di lavoro. Esso si basava su: (a) una politica finanziaria che, da un lato, continuava a rispettare le regole di bilancio previste nel Patto di Stabilità e dall'altro, ristrutturava i bilanci pubblici favorendo gli investimenti e la creazione di posti di lavoro competitivi; (b) un'evoluzione controllata delle retribuzioni con aumenti legati alla crescita della produttività; (c) una politica monetaria basata sulla stabilità dei prezzi.

Figura – I Processi di Coordinamento delle Politiche comunitarie



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro

In particolare, si rafforza la convinzione che la sostenibilità della finanza pubblica, nonché l'incremento dell'efficienza complessiva del sistema Paese, non possano legarsi esclusivamente a politiche di

aggiustamento dei conti pubblici o a provvedimenti legislativi “*ad hoc* e di breve periodo”, ma debbano fondarsi su riforme di medio - lungo periodo. Ridurre gli squilibri del sistema pensionistico e le rigidità del mercato del lavoro diviene, così, un mezzo per rendere il paese più competitivo. Di fatto, le nuove riforme si inseriscono nel percorso già tracciato all’inizio del decennio dal Governo Amato, implementandone e rafforzandone i contenuti europei (cfr. par. 5.2).

In aggiunta a queste, nell’arco del decennio, prendono corpo altre importanti riforme strutturali volte a rendere più efficienti il funzionamento della Pubblica Amministrazione e dei mercati finanziari (cfr. parr. 5.5.3 e 5.5.4).

5.5.1: La riforma del sistema pensionistico

All'inizio degli anni '90 il sistema previdenziale italiano presenta numerosi problemi di fragilità e sostenibilità. L'elevata complessità e frammentazione normativa e alcune evidenti disparità di trattamento tra i lavoratori dei diversi settori economici hanno prodotto, nel corso dei decenni, gravi iniquità inter e intra generazionali e preoccupanti squilibri di tipo finanziario.

Il crescente rapporto tra spesa pensionistica e PIL riflette non solo il cambiamento della struttura demografica della popolazione italiana (allungamento della speranza di vita, diminuzione del tasso di fertilità e di natalità, aumento della quota degli anziani sulla popolazione totale), ma anche alcune distorsioni tra cui la possibilità di pensionamento ad età eccessivamente precoci mediante ricorso allo strumento (peculiare della nostra legislazione) della pensione di anzianità. A fronte di un periodo di lavoro effettivo relativamente breve, l'importo della pensione non risente in misura significativa del ritiro anticipato. Il costo di tale meccanismo, quindi, incide pesantemente sul bilancio dello Stato.

Inoltre, accanto alle finalità puramente previdenziali, se ne sono aggiunte con il tempo alcune di carattere assistenziale: ad esempio, sono accollati, all'intero sistema pensionistico pubblico, i costi derivanti da ristrutturazioni industriali o crisi aziendali (i c.d. pre-pensionamenti).

Alla luce di queste considerazioni, l'inizio degli anni novanta segna l'apertura di un acceso dibattito accademico ed istituzionale circa gli interventi correttivi da apportare al sistema previdenziale italiano. I provvedimenti legislativi più incisivi in tal senso sono il decreto legislativo 503/92 (legge Amato) e la legge 335/95 (riforma Dini). Prende così avvio una complessa disciplina transitoria destinata a rimanere in vigore per diversi anni. Nel 1997, infine, il governo Prodi adotta una serie di provvedimenti di riforma con l'obiettivo di semplificare e omogeneizzare gli schemi di pensionamento per anzianità.

Dalla lettura del DPEF 1993-1995, pp. 52 e 53, emergono con chiarezza le finalità perseguite dalla legge Amato:

“Nel comparto previdenziale la [legge] delega è volta a evitare una ulteriore espansione dell'incidenza della spesa sul prodotto interno; essa è diretta inoltre a costituire un sistema fondato sulla previdenza

obbligatoria e sulla incentivata istituzione dei fondi pensione. La previdenza obbligatoria si fonderà a sua volta sul duplice criterio della protezione dei meno favoriti e del graduale, ma certo, equilibrio tra contribuzioni e prestazioni.” A questo si aggiunge l’obiettivo di razionalizzare l’intero sistema attraverso “l’unificazione dei trattamenti tra dipendenti pubblici e privati, tra i lavoratori dipendenti e autonomi e tra le varie di lavoratori dipendenti.”

LA RIFORMA AMATO

Le linee guida della riforma, i cui effetti decorrevano a partire dal 1994, possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- (a) il progressivo aumento della età pensionabile e l’allungamento del periodo di riferimento per il calcolo delle prestazioni, con effetti che risulteranno sempre maggiori attraverso l’istaurarsi del rapporto tra previdenza obbligatoria e quella integrativa;
- (b) l’introduzione di nuovi criteri di determinazione della retribuzione pensionabile e l’eliminazione dei preesistenti meccanismi di indicizzazione delle pensioni alle variazioni dei salari;
- (c) una attenta revisione dei trattamenti di tipo assistenziale attraverso una ridefinizione delle soglie minime di reddito necessarie per beneficiare di tali prestazioni;
- (d) l’istituzione dei fondi pensioni con lo scopo di assicurare un maggior grado di copertura per tutte quelle prestazioni che venivano escluse o ridotte con la riforma. I fondi integrativi *“dovranno essere gestiti secondo criteri di stretta equivalenza attuariale tra entrate e spese, in regime di concorrenza, da operatori pubblici e privati. Tale indirizzo consentirà di adattare la copertura previdenziale alle esigenze dei singoli lavoratori e, contemporaneamente, di stimolare la formazione del risparmio.”* (DPEF 1993-1995, p. 54)

Nel dettaglio, la legge Amato prevedeva:

- (a) *“l’elevazione graduale ed obbligatoria (in ragione di un anno ogni due anni) dell’età pensionabile a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne dal 1994, con un progressivo allineamento della normativa italiana a quella degli altri paesi CEE, nonché la progressiva estensione all’intera vita lavorativa, del periodo di riferimento per il calcolo della pensione, con la tutela dei soggetti che hanno maturato precedente anzianità contributiva, in modo da ridurre i fenomeni di evasione ed elusione contributiva, facendo sorgere l’interesse del lavoratore ad un corretto versamento degli oneri sociali.”* (RPP per il 1993, pp. 166 e 167)
- In particolare, per ricevere la pensione di vecchiaia erano necessari almeno 20 anni di contribuzione con un vincolo di età di 65 anni di età per gli uomini e di 60 per le donne.

(b) La pensione di vecchiaia si otteneva moltiplicando la retribuzione pensionabile per il 2 per cento per ogni anno di contribuzione, fino ad massimo dell'80 per cento con 40 anni di contribuzione. La retribuzione pensionabile si ricavava attraverso il calcolo della media delle retribuzioni imponibili di tutti gli anni di contribuzione con riferimento all'intera vita retributiva⁴⁴. Nel calcolo di questa media, al fine di considerare il fattore tempo, le retribuzioni sono state uniformate attraverso un processo di capitalizzazione ad un tasso pari alla variazione dell'inflazione aumentata dell'1 per cento per ogni anno solare.

(c) Le pensioni venivano indicizzate all'andamento generale dei prezzi. In particolare, *“la sospensione sino al 31 dicembre 1993 di ogni perequazione automatica delle pensioni potrà essere compensata dal mantenimento dell'indicizzazione al costo della vita entro i limiti del tasso d'inflazione programmata.”* (RPP per il 1993, p. 167)

(d) La pensione di anzianità spettava a chi aveva lavorato per 35 anni e *“la sospensione fino al 31 dicembre 1993 dell'applicazione delle norme che consentono il pensionamento anticipato di anzianità rispetto ai limiti di età stabiliti per quello di vecchiaia, nel settore pubblico e privato [...]”* (RPP per il 1993, p. 167)

Il miglioramento dei conti pubblici previdenziali, conseguente all'introduzione della riforma Amato, pur avendo rilevanti effetti nel breve periodo, grazie all'applicazione della sola indicizzazione ai prezzi e all'elevamento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia, non appare in grado di assicurare nel lungo periodo la piena sostenibilità del sistema previdenziale nazionale. Come sottolinea il DPEF 1995-1997, p. 13, *“la riforma pensionistica già attuata, pur producendo una riduzione significativa della spesa tendenziale, non appare in grado di impedire un ulteriore innalzamento della sua incidenza sul prodotto interno.”*

⁴⁴ Dal calcolo della retribuzione pensionabile è possibile escludere, per un massimo di un quinto, le retribuzioni che, in seguito alla rivalutazione, sono inferiori del 20 per cento alla media complessiva di tutte le retribuzioni.

D'altra parte, la riforma implica una sensibile riduzione delle prestazioni pensionistiche per le generazioni più giovani. Infatti, è vero che *“la tutela dei diritti acquisiti era assicurata applicando il meccanismo del pro-rata”, attraverso cui si determinano “le prestazioni pensionistiche in relazione all’anzianità contributiva conseguita prima dell’entrata in vigore della riforma”* (DPEF 1993-1995, p. 53), ma, allo stesso tempo, la misura che elimina l’indicizzazione delle pensioni alle retribuzioni applicata da subito a tutti i lavoratori sull’intero importo della pensione, tende a ridurre l’importo complessivo delle prestazioni.

La riforma Dini, approvata con legge 335/95, completa il disegno di revisione avviato con la legge Amato, introducendo per la prima volta nella legislazione pensionistica importanti aspetti di tipo contributivo⁴⁵. Gli obiettivi della riforma sono:

“il risanamento finanziario e il superamento degli squilibri di natura strutturale determinata da fattori economici e sociali che incidono sul tessuto della collettività come la riduzione del rapporto tra contribuenti e pensionati e sottolinea l’esigenza di criteri flessibili che consentono una più morbida transizione dalla fase di piena attività al pensionamento. Si tende ad eliminare le disparità tra i diversi regimi previdenziali privati e pubblici all’interno del Paese, [...], secondo una logica di graduale avvicinamento rispetto agli altri stati europei.” (RPP per il 1996, p. 83)

LA RIFORMA DINI

Le principali linee di intervento della riforma si caratterizzavano per:

(a) l’istituzione di un nuovo meccanismo di calcolo delle pensioni pubbliche; il nuovo sistema, pur rimanendo un sistema a ripartizione⁴⁶, introduce importanti aspetti di tipo contributivo;

(b) il *“più stretto collegamento tra pensionamento d’anzianità e di vecchiaia, che per i nuovi assunti vanno a fondersi in un unico istituto”*. In particolare, *“il ricorso alle pensioni di anzianità viene limitato con la definizione di più rigorosi requisiti di accesso, risultanti a regime delle coesistenza di un’età anagrafica di almeno 57 anni e di un’anzianità contributiva non inferiore a 35 anno in alternativa dal conseguimento di un’anzianità di 40 anni a prescindere dall’età anagrafica.”* (RPP per il 1996, p. 85);

⁴⁵ L’obiettivo della riforma Dini è, quindi, di passare da un sistema a ripartizione di tipo retributivo ad uno a ripartizione di tipo contributivo.

⁴⁶ Un sistema pensionistico a ripartizione si fonda sul principio che i contributi dei lavoratori in attività versati in un dato periodo sono destinati al pagamento delle prestazioni pensionistiche dei lavoratori oramai in pensione nello stesso periodo.

(c) la netta separazione tra spesa previdenziale ed assistenziale, per incrementare la trasparenza del sistema della spesa sociale;

(d) la concentrazione delle gestioni previdenziali in un unico sistema unificato, con l'obiettivo di ridurre (fino ad annullare) le differenze di trattamento tra categorie di assicurati. Le differenze di trattamento tra generazioni attengono, naturalmente, più alla storia demografica che alla normativa previdenziale.

La riforma Dini, nel dettaglio, prevedeva:

(1) una maggiore correlazione tra contributi versati e prestazioni attraverso un nuovo metodo di calcolo contributivo. Più specificatamente, *“esso consiste nell'applicare al “montante”, determinato capitalizzando i contributi versati nei vari anni ai relativi tassi di crescita del prodotto interno lordo, un coefficiente di trasformazione che varia in funzione dell'età al momento del pensionamento (tra i 57 e i 65 anni), in relazione al periodo di godimento atteso della pensione- I nuovi assunti saranno destinatari delle nuove regole, mentre l'esigenza di tutela dei diritti acquisiti per i lavoratori già in possesso di anzianità contributiva ha indotto al mantenimento del sistema retributivo per chi abbia almeno maturato 18 anni di anzianità e per gli infradiciottenni che vedranno adottato un sistema misto, retributivo per l'anzianità maturata prima del '96 e contributivo a decorrere da tale data”* (RPP per il 1996, p. 83);

(2) la richiesta di pensione di vecchiaia è possibile nella fascia di età compresa tra i 57 e i 65 anni: *“Il ritiro dall'attività lavorativa prima dei 65 anni di età è subordinato alla condizione di avere maturato almeno 5 anni di contribuzione ed una pensione pari almeno a 1,2 volte l'importo dell'assegno sociale previsto per gli ultra sessantacinquenni.”* (RPP per il 1996, p. 86) A partire dai 65 anni di età, il diritto alla prestazione previdenziale è vincolata al solo rispetto dei 5 anni di contribuzione;

(3) la tutela del potere d'acquisto delle pensioni si basa su una indicizzazione legata all'inflazione;

(4) l'introduzione di nuovi limiti di cumulo per le pensioni (di reversibilità) ai superstiti con il reddito del beneficiario;

(5) l'estensione *“dell'obbligo previdenziale di copertura previdenziale ai soggetti che esercitano attività autonoma di libera professione e ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (prima esonerati).”* (RPP per il 1996, p. 86)

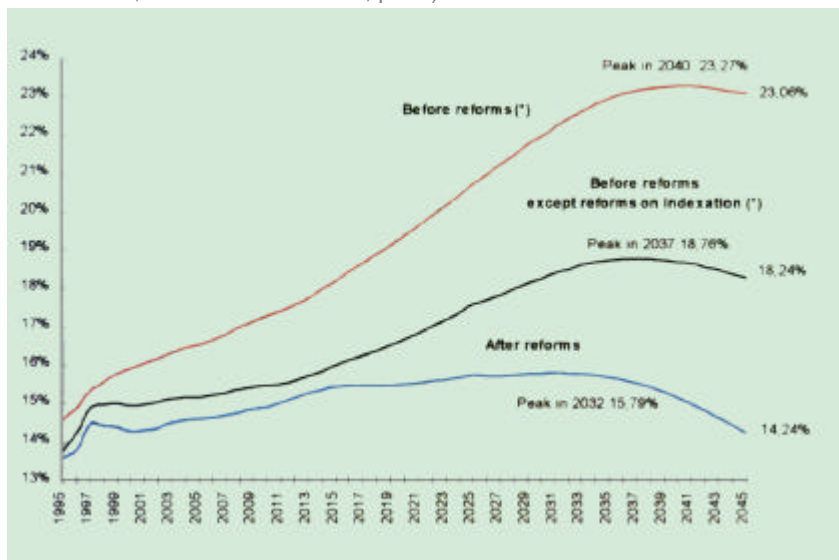
Nonostante la riforma Dini sia considerata, pressoché unanimemente, una buona legge, presenta il limite – molto rilevante per il nostro paese viste le condizioni estremamente difficili di finanza pubblica a cui si lega il processo di integrazione europeo- di entrare “a regime” solo nel lungo periodo; a tal riguardo, il DPEF 1998-2000, p. 82, sottolinea che *“la riforma del 1995 si prospetta sostanzialmente valida nel lungo periodo ma insoddisfacente, sul piano equitativo e finanziario,*

fino al pieno ingresso a “regime” del metodo contributivo. Nel complesso, l’attuale sistema pensionistico presenta una impalcatura che, se nei suoi principi generali, non necessita di radicali modifiche, richiede aggiustamenti per garantire l’equità, la sostenibilità e la coerenza con altri fondamentali istituti.”

Tali aggiustamenti sono parzialmente introdotti dal Governo Prodi nel 1997 con provvedimenti (legge 449/97) tesi ad unificare i regimi previdenziali dei lavoratori dipendenti pubblici e privati e dei lavoratori autonomi; ad aumentare l’aliquota di contribuzione di questi ultimi (dal 10 per cento al 14 per cento e, successivamente, al 19 per cento); ed, infine, a rafforzare il principio fondamentale della separazione fra assistenza e previdenza (la prima da finanziarie con imposizione fiscale; la seconda con forme contributive).

Dal punto di vista dei risultati ottenuti, i miglioramenti dal lato della spesa pensionistica sono particolarmente evidenti nel medio e lungo periodo. La figura 7.19 mostra come, rispetto alla situazione precedente al 1992, l’introduzione delle diverse riforme abbia, da un lato, ridotto nettamente la quota del PIL assorbita dalle pensioni, e dall’altro, anticipato nel tempo la manifestazione del picco del rapporto spesa pensionistica/PIL apportando notevoli benefici dal lato della sostenibilità complessiva del sistema di *welfare*.

Figura 5.19 – Impatto delle riforme del sistema pensionistico degli anni novanta (Estratto da "Italy's convergence towards EMU" del gennaio '98, Ministero del Tesoro, p. 18)



5.5.2: La riforma del mercato del lavoro

All'inizio degli anni novanta il mercato del lavoro in Italia è disciplinato da un complesso insieme di norme che, producendo distorsioni e vincoli, non consentono di reagire prontamente al rapido mutamento del ciclo economico. Tale fragilità diviene evidente quando, a partire dal 1992, alla debolezza strutturale del nostro mercato del lavoro si aggiungono gli effetti recessivi derivanti dalla congiuntura internazionale negativa, dalla crisi valutaria e dalle politiche fiscali e monetarie restrittive intraprese. Il tasso di disoccupazione al di sotto del 10 per cento nel 1993, risulta pari all'11,3 per cento nel 1997, mentre l'occupazione si riduce nello stesso periodo di 400 mila unità attestandosi a poco più di 20 milioni a fine 1997⁴⁷.

Rispetto ai maggiori paesi industrializzati, il mercato del lavoro italiano si distingue per un forte dualismo territoriale, un più basso tasso di attività delle donne, dei giovani e delle persone con più di 50 anni di età, per un più elevato tasso di disoccupazione giovanile e femminile, per la presenza di un numero elevato di disoccupati di lunga durata ed, infine, per una costante perdita occupazionale nella grande industria. Accanto a questi aspetti, il DPEF1998-2000, p. 58, evidenzia altre caratteristiche del tutto peculiari del nostro sistema, quali:

(a) "il dualismo tra settore "ufficiale", fortemente regolamentato e protetto, e un settore "non ufficiale" o sommerso, non regolamentato e che tende ad eludere il fisco e la contribuzione sociale; (b) il dualismo territoriale tra il Nord, caratterizzato da una situazione di quasi piena occupazione, e il Mezzogiorno, caratterizzato invece da un tasso di disoccupazione ufficiale molto elevato; (c) la scarsa mobilità del lavoro, sia tra aree geografiche sia tra settori produttivi; (d) gli aspetti qualitativi del pubblico impiego, sia per le sue peculiari caratteristiche quali l'assenza del rischio di perdere il lavoro sia per il livello, talora insoddisfacente, della prestazione offerta."

⁴⁷ I dati sul tasso di disoccupazione e sull'occupazione, che si riferiscono alla rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro, sono pubblicati nel *Quaderno Strutturale dell'economia italiana* del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Anno XIII, Novembre 2004.

Il DPEF 1997-1999, p. 51, sottolinea inoltre che:

“un elevato tasso di disoccupazione indica un insopportabile spreco di risorse e genera invariabilmente problemi di efficienza e di equità. Per questo motivo la politica economica del Governo pone l'occupazione tra le sue priorità e dedica particolare attenzione al problema del Mezzogiorno, dove la disoccupazione è innanzitutto un problema di sviluppo.”

Alla luce di tali problematiche, l'azione del governo si indirizza verso una rinnovata strategia per l'occupazione volta a rimuovere i numerosi elementi di rigidità e a ricostituire un clima favorevole allo sviluppo economico:

“[...] non è lo sviluppo per sé, bensì lo sviluppo con occupazione che intendiamo ricercare: una creazione rilevante di posti di lavoro, è al centro delle attenzioni del Governo.” (DPEF 1997-1999, p. 54)

Tale strategia - in linea con gli obiettivi stabiliti successivamente in sede UE dal Consiglio di Lussemburgo (1997) e Cardiff (1998) (cfr. par. 5.5) - si traduce in numerosi provvedimenti, tra cui l'Accordo o Patto per il lavoro del settembre 1996, aggiornato nel dicembre 1997, per mezzo di tre essenziali provvedimenti legislativi: il Pacchetto Treu (legge 196/97); il decreto legislativo 468/97; il decreto legislativo 469/97 che ha dato attuazione alla delega di cui alla legge 59/97 (Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per semplificazione amministrativa) (cfr. par. 5.5.3).

Le linee guida della riforma del mercato del lavoro sono sintetizzate dal DPEF 1997-1999, p. 55 e dal DPEF 1998-2000, p. 59. Gli interventi mirano ad introdurre:

“(a) gli incentivi alla formazione delle risorse umane, contenuti nelle norme in materia di promozione dell'occupazione [...]. Attivano l'intera gamma degli strumenti formativi (apprendistato, contratti di formazione e lavoro, misure di sostegno alla formazione continua e permanente), e diventano una componente essenziale per prevenire la disoccupazione e per inserire o reinserire nel processo produttivo le persone disoccupate e, in particolare, i soggetti più deboli. Completano il disegno del governo l'istituzione, [...], di un comitato dei Ministri per la politica della formazione connesse al lavoro e il progetto di riforma della formazione professionale [...]; (b) la flessibilità del mercato del lavoro, con l'introduzione del lavoro interinale, gli incentivi alla rimodulazione

degli orari di lavoro e altre misure (part-time); (c) la transazione dal vecchio “collocamento” al nuovo sistema di servizi all’impiego, al fine di rendere più fluido l’incontro tra domanda e offerta di lavoro; (d) le deleghe in materia fiscale che, attraverso riduzioni del costo del lavoro e della tassazione dei profitti, accentuano la convenienza delle politiche di investimento e di occupazione; (e) una revisione concertata degli ammortizzatori sociali, [...]. Obiettivo di questa riforma è la creazione di incentivi alla ricerca attiva del lavoro, pur in un quadro di garanzie e tutela dei soggetti più deboli; (f) un programma di lavori di utilità collettiva, per attuare il principio dello scambio di solidarietà. In quest’ambito verrà promosso lo sviluppo del settore non-profit, che realizza solidarietà in modo decentrato e generalmente efficiente e giocherà un ruolo rilevante nella prestazione di servizi e nella creazione di lavoro.”

La concreta attuazione delle misure a sostegno dell’occupazione determinerà *“una base produttiva più estesa e più competitiva sui mercati mondiali, in linea con il disegno di Europa che emerge dal Trattato di Maastricht, che impone tra l’altro misure di aggiustamento nelle forme di intervento e nelle istituzioni del mercato del lavoro. A questo proposito va anche considerato che ogni sforzo per accrescere l’occupazione sarà molto più agevole se realizzato a livello europeo, e non soltanto nazionale.”* (DPEF 1997-1999, pp. 56 e 57)

Nel quadro complessivo della azioni di politica economica tali provvedimenti, quindi, costituiscono un forte elemento di integrazione e coerenza rispetto sia alle politiche di risanamento della finanza pubblica sia al proseguimento del metodo della concertazione con le parti sociali, oltre che di adesione alla strategia europea lanciata in quegli stessi anni.

Gli effetti sulla dinamica dell’occupazione e del tasso di disoccupazione non tardano a manifestarsi, e, a partire dalla seconda metà degli anni novanta, il mercato del lavoro registra notevoli progressi (cfr. par. 5.2).

5.5.3: La riforma della Pubblica Amministrazione

Nel corso degli anni novanta, anche sotto la spinta della legislazione europea, l'attività e l'organizzazione della pubblica amministrazione sono oggetto di un intenso processo di riforma teso sia a ridurre i vincoli burocratici per lo svolgimento delle attività private che a migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa.

Questo processo avviene in due distinti periodi: il primo che abbraccia gli anni 1990-1993, nel quale vengono introdotte riforme limitate a singole materie quali le autonomie locali (legge 142/90), il procedimento amministrativo (legge 241/90), l'organizzazione amministrativa ed il pubblico impiego (D.Lgs. 29/93); il secondo, dal 1997 al 1999, in cui vengono attuati interventi complessivi di riforma (le c.d. Leggi Bassanini ed i decreti legislativi ad esse collegate) diretti a semplificare e riordinare la Pubblica Amministrazione e conferire, sulla base del principio di sussidiarietà, funzioni e compiti a Regioni ed Enti locali rimanendo invariata la Carta Costituzionale (per questo motivo si parla anche di "federalismo amministrativo").

Nella prima stagione di riforme le innovazioni principali riguardano, come prima accennato: a) l'introduzione di una disciplina generale del procedimento amministrativo, applicabile a tutti i procedimenti (prima di allora i singoli procedimenti erano disciplinati da norme specifiche), finalizzata a rendere più snello il procedimento, individuare il responsabile dello stesso ed aumentare la trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione; b) la privatizzazione del pubblico impiego (l'applicazione delle norme di diritto civile ai pubblici dipendenti); c) la netta distinzione tra i compiti di indirizzo politico, riservati ai Ministri o comunque agli organi di vertice degli enti pubblici, ed i compiti di gestione, riservati ai dirigenti generali. Il rapporto che lega organi di vertice dell'amministrazione e dirigenti generali non è più un rapporto di gerarchia, basato su ordini, ma un rapporto di direzione, in base al quale l'organo di vertice impartisce direttive e il dirigente generale decide il modo in cui attuarle. La maggiore responsabilizzazione della dirigenza si riflette, poi, sulla riforma del bilancio, attuata con la legge 94/97 in cui si prevede l'articolazione del bilancio in Unità Previsionali di Base, singole voci alle quali corrispondono centri di responsabilità amministrativa al cui vertice sono

posti dirigenti generali responsabili dell'uso delle somme in esse indicate.

Il secondo ciclo di riforme, invece, è caratterizzato dalle Leggi Bassanini. La prima (legge 59/97), avente struttura di legge delega e richiedendo, quindi, per la sua attuazione, l'emanazione di successivi decreti legislativi, stabilisce: (a) il principio secondo cui spettano alle Regioni e agli Enti locali tutte le funzioni di cura delle rispettive comunità, rimanendo affidate allo Stato solamente le funzioni che Regioni ed Enti locali non sono in grado di svolgere (si tratta, in sostanza, dell'applicazione al diritto interno del principio di sussidiarietà di origine comunitaria); (b) la riorganizzazione degli apparati amministrativi statali. La legge Bassanini prevede, inoltre, coerentemente al modello della Legge comunitaria, l'emanazione di una legge annuale di delegificazione e semplificazione provvedendo ad apportare i necessari correttivi alla attività e all'organizzazione della Pubblica Amministrazione. La Bassanini-bis (legge 127/97), che conferisce anch'essa numerose deleghe legislative, prevede norme di riorganizzazione degli Enti locali, oltre ad altre norme sul procedimento amministrativo e sul personale dipendente. A distanza di un anno dalle prime due leggi di riforma viene approvata la c.d. Bassanini-ter (legge 191/88) che corregge alcune disposizioni delle leggi 59 e 127, puntualizzando principi, modalità e tempi dell'esercizio delle deleghe al Governo.

In attuazione delle deleghe contenute nelle leggi Bassanini sono emanati numerosi decreti legislativi attraverso i quali vengono conferite funzioni e compiti a Regioni ed Enti locali, viene riordinata l'amministrazione statale in senso stretto (Presidenza del Consiglio, ministeri, agenzie, amministrazione periferica dello Stato), vengono riordinati gli enti pubblici (mediante trasformazione, accorpamento e privatizzazione), vengono attuate riforme strutturali (in materia di commercio, di carburanti, ecc.) e viene riorganizzato il pubblico impiego⁴⁸.

⁴⁸ Per quanto riguarda i cambiamenti istituzionali dei Ministeri del Bilancio, del Tesoro e delle Finanze, cfr. Appendice F.

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE (estratto da DPEF 1998-2000, p. 67)

In attuazione del programma di governo e delle previsioni del DPEF 1996 sono state adottate, con le leggi collegate n. 59, n. 94 e n. 127 del 1997 le misure di decentramento, di riforma del bilancio e di riforma amministrativa necessarie per accompagnare e completare l'opera di risanamento finanziario.

Il processo di decentramento, in fase di attuazione a seguito dell'approvazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, prevede la completa e chiara demarcazione dei poteri lasciati all'apparato centrale statale rispetto a quelli attribuiti agli enti territoriali, applicando per la prima volta nel nostro paese il principio cardine dei sistemi federali, ossia il principio della sussidiarietà. L'applicazione di questo principio comporta anche, a monte, la individuazione di funzioni e compiti per i quali non risulti più necessaria l'attribuzione ad un soggetto pubblico, con il conseguente ritorno alla società civile ed alle autonomie funzionali, in modo da alleggerire, e ridurre, il peso dell'intervento pubblico nel suo complesso.

Attraverso decreti legislativi, verrà conferito alle regioni ed agli enti locali tutto ciò che attiene allo sviluppo e agli interessi delle comunità locali e tutte le funzioni ed i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori. Dovranno essere conseguentemente accorpate, trasformate o soppresse le strutture centrali e periferiche interessate al trasferimento di funzioni e compiti.

Seguirà una fase di complessiva razionalizzazione di tutte le strutture centrali della Pubblica amministrazione, ad iniziare dalla riforma della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri, dalla riforma del sistema degli enti pubblici non economici per finire con la valorizzazione ed il potenziamento dei sistemi di valutazione, in connessione anche con la riforma del bilancio (legge n. 94/97).

[...] La legge n. 59/97 prevede anche l'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche, estendendo la personalità giuridica a tutte le tipologie (attualmente ne sono dotati solo gli istituti tecnici, professionali e d'arte). L'autonomia sarà amministrativa, organizzativa, didattica e di ricerca. In particolare, ciò assicurerà alle scuole un'autonoma capacità di progettazione didattica, fermi restando gli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, sia per soddisfare la domanda di formazione proveniente dall'utenza, sia per collegarsi flessibilmente al territorio.

L'introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche accompagnerà la costruzione del sistema pubblico integrato e la riforma dei cicli scolastici, riordinati sulla base delle soluzioni che saranno previste in un apposito disegno di legge che raccolga le indicazioni scaturite dalla discussione del Documento di lavoro presentato dal governo nel gennaio 1997.

La recente approvazione della legge n. 127/97 consentirà una massiccia delegificazione e lo snellimento delle procedure amministrative, la riduzione delle fasi procedurali, del numero delle amministrazioni che intervengono, degli atti di concerto e d'intesa. Consentirà inoltre di regolamentare in modo uniforme i procedimenti dello stesso tipo e di individuare procedure semplici ed

efficaci di verifica e di controllo. La principale ricaduta sul fronte economico-finanziario è da individuare nelle modifiche allo strumento della conferenza dei servizi, che accelereranno notevolmente la progettazione ed esecuzione di opere pubbliche.

Alla crescita di efficienza della Pubblica amministrazione contribuirà la costruzione entro i prossimi tre anni della rete telematica unitaria. Tale rete dovrà essere lo strumento dell'innovazione amministrativa, mediante la disponibilità, in ogni suo punto, delle informazioni necessarie per prendere le decisioni e gestire la contabilità sulla base di un piano di conti unificato per tutte le amministrazioni.

L'innovazione tecnologica della rete di sistemi cooperanti (già prevista dalla legge n. 59/97), consentendo trasmissioni di dati, documenti, atti e informazioni ad alta velocità, provocherà effetti positivi in termini di funzionalità del sistema pubblico ed economie, anche temporali, nell'attività del sistema stesso e nei rapporti con i cittadini e le imprese, che non dovranno più fungere da veicolo delle comunicazioni tra amministrazioni.

La rete unitaria induce, inoltre, un massiccio processo di alfabetizzazione telematica dei pubblici dipendenti e degli utenti e la promozione di nuove imprese attraverso la qualificazione della domanda pubblica e lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione.

L'attuazione dei processi di riforma e innovazione amministrativa dovrà essere accompagnata dagli interventi sulla formazione e l'aggiornamento professionale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, e dagli strumenti di flessibilità del lavoro pubblico previsti dal Protocollo aggiuntivo sul lavoro pubblico stipulato nel marzo 1997.

5.5.4: La riforma dei mercati finanziari

A completare il quadro delle riforme strutturali, si devono considerare le iniziative legislative volte a introdurre politiche per l'efficienza dei mercati finanziari. A tal riguardo, il "Testo unico delle disposizioni in materia di mercati finanziari" (o più brevemente T.U.F.), emanato ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 52/96 (D.Lgs. 58/98), rappresenta una delle più importanti innovazioni legislative dello scorso decennio che ha consentito al sistema finanziario italiano di assumere, attraverso un radicale cambiamento delle sue regole di funzionamento, una fisionomia più evoluta e simile ai mercati europei, accrescendone la sua competitività.

Il T.U.F., entrato in vigore il 1° luglio del 1998 - la disciplina attuativa è, invece, cogente a partire dal 1° gennaio 1999 - recepisce in larga misura la proposta avanzata dalla Commissione Draghi. Esso provvede a: (a) coordinare la disciplina adottata in attuazione della normativa comunitaria in materia di servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari (D.Lgs. 415/96) con la preesistente normativa nazionale in materia di intermediazione e di mercati finanziari; (b) realizzare una profonda riforma della disciplina delle società con azioni quotate nei mercati regolamentati e dell'appello al pubblico risparmio; (c) migliorare la normativa in materia di *insider trading*, prevista dalla legge 157/91.

Le linee guida che ispirano la riforma si muovono lungo due direttrici quali la tutela del risparmio e degli azionisti di minoranza, con l'obiettivo non solo di garantire adeguati meccanismi di protezione per gli investitori, ma anche di incrementare la capacità delle imprese di raccogliere nuove provviste finanziarie.

“La nuova disciplina accresce gli istituti di intervento diretto delle minoranze, che hanno sinora rappresentato uno dei punti più deboli del sistema italiano di governo societario; riforma la disciplina del collegio sindacale (attribuendo un ruolo di centralità alla funzione di controllo dei sindaci, che si collocano al crocevia tra il consiglio di amministrazione, il controllo interno, la società di revisione e l'assemblea); innova la normativa sulla revisione contabile (alle società di revisione è affidato in via esclusiva il controllo contabile analitico, prima spettante anche ai sindaci); modifica la regolamentazione in materia di informazione

societaria, rafforzando la trasparenza ed i controlli esterni." (DPEF 1999-2001, p. 66)

In particolare, la tutela delle minoranze è maggiormente garantita sia attraverso il rafforzamento dei diritti soggettivi, la trasparenza e i sistemi di controllo sia favorendo la dialettica tra stabilità e contendibilità del governo delle società.

Con riferimento agli incroci azionari, la nuova disciplina mantiene sostanzialmente invariata la precedente normativa sulla pubblicità delle partecipazioni rilevanti e i limiti alle partecipazioni reciproche (2 per cento) derogabile al 5 per cento solo in casi particolari stabiliti tassativamente.

La regolamentazione dei patti di sindacato viene modificata al fine di assicurare maggiore trasparenza evitando al contempo che le posizioni di controllo societario possano essere cristallizzate a tempo indeterminato da vincoli contrattuali. Il regime ordinario degli accordi parasociali ha durata triennale, rinnovabile alla scadenza. Il testo degli accordi deve, inoltre, essere depositato presso il registro delle imprese entro il mese di agosto. Se le intese sono a tempo indeterminato, si introduce il diritto di recesso con un preavviso di sei mesi. Il diritto di recesso per gli aderenti ai patti parasociali scatta anche in caso di OPA. La validità dei patti sindacali in vigore è confermata fino al primo luglio 2001 (se non diversamente disposto dai contraenti).

Anche la normativa sulle offerte pubbliche di acquisto o di scambio subisce modifiche rilevanti, viene resa più omogenea con le norme vigenti in sede europea (soprattutto inglesi e francesi) senza tuttavia trascurare alcune peculiarità derivanti dalle particolari caratteristiche del sistema finanziario (prevalenza di società quotate a controllo di diritto, o ad esso prossimo, e ricambio poco frequente del controllo).

L'offerta pubblica di acquisto diventa totalitaria quando un acquirente raggiunge la soglia del 30 per cento dei titoli di una società quotata. Esiste una possibilità di deroga nel caso in cui venga lanciata un'offerta preventiva sul 60 per cento del capitale, purché la maggioranza degli azionisti abbia espresso il suo consenso. Il potere di controllo sulle OPA spetta alla CONSOB (Commissione nazionale per le Società e la Borsa).

La nuova normativa sull'OPA, quindi, “è preordinata a contemperare una serie di istanze: innanzitutto, l'interesse degli azionisti di minoranza ad uscire dalla società a condizioni per lo meno uguali a quelle esistenti prima dell'offerta; in secondo luogo, le esigenze di equità volte ad assicurare agli azionisti il pagamento, parziale o totale, del cosiddetto premio di controllo; infine, la necessità di non creare condizioni normative che disincentivino o addirittura ostacolino la contendibilità delle società.” (DPEF 1999-2001, p. 66)

In conclusione, in materia di *insider trading*, il T.U.F. ha modificato la disciplina della legge 157/91 introducendo il reato di "abuso di informazioni privilegiate". Oggetto della fattispecie criminosa diviene, quindi, "l'abuso", non più l'uso di informazioni privilegiate. Per essere puniti sarà sufficiente avere acquistato o venduto strumenti finanziari utilizzando informazioni privilegiate, senza che debba essere provato "lo scopo di procurare a se o agli altri un vantaggio patrimoniale". Anche le pene detentive e pecuniarie vengono rafforzate: fino a 2 anni di reclusione e fino a 8 milioni di multa. Infine, il caso di "manipolazione" esplicitamente prevista dalla medesima legge 157, viene ricondotto all'interno della fattispecie di "aggiotaggio su strumenti finanziari."

5.6: La politica degli investimenti pubblici per lo sviluppo territoriale

Negli anni novanta lo sviluppo territoriale rientra nel dibattito istituzionale, politico ed economico. L'esaurirsi dell'esperienza dell'intervento straordinario e le profonde trasformazioni economiche connesse all'adesione dell'Italia alla UEM rendono necessarie modifiche all'assetto istituzionale e alle modalità di intervento nelle aree meno sviluppate del Paese. Con successive revisioni normative vengono progressivamente ridisegnate la politica di sviluppo regionale del Paese e le istituzioni di riferimento.

Queste trasformazioni nella prima metà del decennio avvengono in concomitanza con una delle crisi più profonde attraversate dall'economia italiana con riflessi molto negativi per il Mezzogiorno (cfr. par. 5.2). Nella seconda parte degli anni novanta si assiste, invece, nelle regioni meridionali, a una ripresa economica caratterizzata da numerosi elementi di novità. Un nuovo dinamismo imprenditoriale, un'aumentata capacità a esportare, un elevato tasso di investimento privato, il diffondersi di aree locali di eccellenza e il connesso sviluppo della produttività danno impulso alla crescita del PIL, che si colloca alla fine del decennio al di sopra di quella del Centro-Nord.

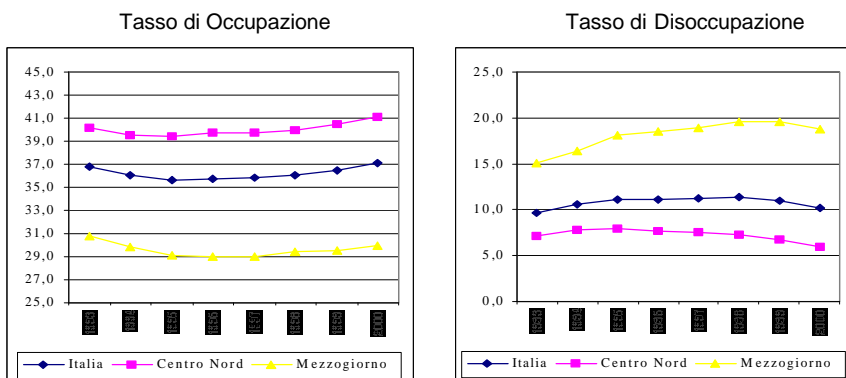
Nei paragrafi seguenti si delineano i tratti principali dell'evoluzione delle grandezze macroeconomiche dei territori meridionali e le tappe essenziali dei mutamenti istituzionali e delle politiche, fino all'impostazione della politica di offerta - adottata dal Governo nel 1998 e confermata nei successivi documenti programmatici – e, con l'ausilio di alcuni indicatori, si evidenziano le criticità del ritardo infrastrutturale meridionale. Infine, si riporta una sintesi dei principi ispiratori della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

5.6.1: Il contesto macroeconomico territoriale e l'evoluzione della strategia di sviluppo del Mezzogiorno

Dopo circa quaranta anni di intervento straordinario, all'inizio degli anni '90, nel Mezzogiorno, permangono squilibri strutturali riscontrabili in: (a) una quota di valore aggiunto agricolo ancora consistente; (b) un'insufficiente base produttiva industriale; (c) una scarsa propensione a esportare; (d) un livello della produttività inferiore a quello del Centro-Nord.

Gli squilibri economici strutturali si riflettono sul mercato del lavoro caratterizzato dal perdurare di un tasso di occupazione fortemente al di sotto di quello del resto del Paese e di un tasso di disoccupazione triplo rispetto a quello del Nord, che raggiunge percentuali elevate fra i giovani e le donne (cfr. fig. 5.20).

Figura 5.20 – Squilibri strutturali del mercato del lavoro



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Nella prima parte degli anni novanta, il Mezzogiorno mantiene, quindi, le caratteristiche di un'economia in ritardo di sviluppo, caratterizzata da una elevata dipendenza dal resto del Paese: le importazioni nette pesano fortemente su un tasso di sviluppo trainato dalla domanda interna (cfr. tav. 5.4).

Tavola 5.4 – Componenti del PIL per ripartizione geografica
(variazioni percentuali)

| | Centro-Nord | | Mezzogiorno | |
|--------------------------------------|-------------|------------|-------------|------------|
| | 1991-95 | 1996-00 | 1991-95 | 1996-00 |
| Pil | 1,5 | 1,9 | 0,5 | 2,1 |
| Importazioni nette di beni e servizi | -10,4 * | 5,1 | -5,1 | 2,7 |
| Consumi | | | | |
| delle famiglie | 1,3 | 2,6 | 0,9 | 2,3 |
| delle Amministrazioni pubbliche | -0,4 | 1,0 | 0,2 | 0,8 |
| Investimenti fissi lordi | 0,6 | 4,3 | -5,6 | 4,5 |
| macchine e attrezzature | 1,9 | 5,6 | -6,0 | 8,1 |
| costruzioni | -1,1 | 2,3 | -5,3 | 1,0 |

* Cfr. nota 31 par. 1.7

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Nel settembre 1992, mentre l'Italia attraversa una grave crisi monetaria e finanziaria (cfr. par. 5.2), la RPP per il 1993, p. 37, descrive così i conti economici dell'area:

“Nel 1991, il PIL del Mezzogiorno rappresentava poco meno di un quarto di quello nazionale (il 32,4 per cento del PIL del Centro Nord) confermando così le quote riscontrate all'inizio degli anni '80. Nell'ultimo decennio, infatti, le aree meridionali si sono espanse ad un tasso inferiore a quello delle aree settentrionali, rallentando il processo di graduale recupero del ritardo nello sviluppo, avviatosi nei decenni precedenti.”

Nel 1991, in presenza della decelerazione produttiva che colpisce soprattutto l'industria del Centro-Nord, il Mezzogiorno registra un tasso di crescita reale più elevato di quasi 1,5 punti di quello del resto del paese. Tale risultato, anche se fortemente influenzato da una eccezionale *performance* del settore agricolo, si rivela superiore a quello medio degli anni '80: 2,5 rispetto a 2,0 per cento. Infatti, come evidenziato dalla RPP per il 1993, p. 40:

“nel trascorso decennio lo sviluppo complessivo nel meridione è stato trainato essenzialmente dai consumi che presentano una dinamica annua di mezzo punto superiore a quella del Centro-Nord. Nel 1991, tuttavia, tale tendenza si ridimensiona sensibilmente. La minore crescita

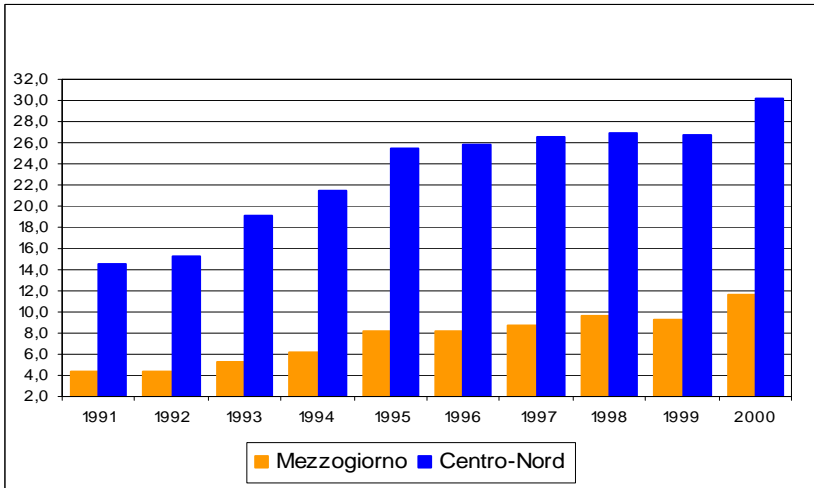
dei consumi delle famiglie, che scende nel Sud al 2,5 rispetto al 2,9 per cento del Centro-Nord, è determinata soprattutto dal contenimento della spesa delle famiglie per consumi non alimentari.

Gli investimenti fissi lordi, la cui dinamica nel passato decennio è risultata sostanzialmente allineata nelle due aree, hanno subito nel 1991 un brusco calo (-0,7 per cento) nel Mezzogiorno, sia per quanto riguarda quelli in costruzioni e opere pubbliche, sia per quelli in macchine ed attrezzature, confermando, in un quadro nazionale di significativa decelerazione, la debolezza del processo di accumulazione meridionale, manifestatasi per altro nel corso degli anni più recenti.

Nel 1991 si è accentuata la dipendenza del Mezzogiorno dall'esterno. Infatti, mentre il contributo alle esportazioni nazionali da parte del Centro-Nord aumenta progressivamente, il Mezzogiorno arretra, registrando una quota sull'export nazionale vicina al 9 per cento, nettamente inferiore a quella, già indicata, relativa alla produzione. Questo fenomeno può parzialmente derivare da una divaricazione tra luogo di produzione e luogo di esportazione, legata ai processi di decentramento attuati dalle imprese, ma resta, tuttavia, indicativa della scarsa partecipazione delle aree meridionali all'interscambio attivo con l'estero”.

Anche negli anni successivi di forte ripresa delle vendite all'estero, seguita alla svalutazione del 1992, le imprese del Mezzogiorno possono avvantaggiarsi poco del recupero di competitività dovuto al cambio più favorevole essendo condizionate dalla loro tradizionale scarsa propensione alle esportazioni verso l'estero. Solo dal 1995 si manifesta una ripresa della quota sull'export nazionale che raggiunge il 10 per cento; la quota sul PIL dell'area si avvicina al 12 per cento, ma resta sempre poco più di un terzo di quella del Centro-Nord (cfr. fig. 5.21). Nonostante, la maggiore propensione ad esportare, le importazioni nette tornano a crescere dopo la caduta degli anni 1991-95 (cfr. tav. 5.4).

Figura 5. 21 – Esportazioni/PIL per ripartizione
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Nei primi anni novanta l'avvio del processo di risanamento della finanza pubblica (cfr. parr. 5.2 e 5.3.3) e la presentazione di una proposta di referendum abrogativo dell'intervento straordinario impongono una revisione della politica della spesa per il Mezzogiorno⁴⁹

⁴⁹ Cfr. Cafiero S., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Martina Franca, Lacaíta, 2000, p. 141: "[...] nel settembre 1991 viene presentata, da un Comitato presieduto dal prof. Massimo Severo Giannini [...] una proposta di referendum abrogativo, non dell'intervento straordinario nel suo complesso, ma degli organi e delle procedure preposti agli interventi di natura infrastrutturale, con l'intenzione quindi di lasciar sussistere l'altra parte, quella di incentivazione alle attività produttive. [...] Ciò nonostante, il 22 ottobre del 1992 il governo con il decreto legge n. 415 provvide al rifinanziamento dell'intervento straordinario, le cui disponibilità risultavano ormai quasi totalmente impegnate; nell'art. 1 si limitava ad avvertire che il rifinanziamento era disposto "in attesa del graduale passaggio degli interventi alla gestione ordinaria". Ma il 15 dicembre successivo, a ridosso del termine per la conversione del decreto, intervenne da parte della Cassazione la dichiarazione di legittimità del referendum, la cui celebrazione diveniva quindi imminente. [...] Il decreto, profondamente modificato, fu convertito con la legge 488 del 18 dicembre 1992. Ma ciò non fu ritenuto sufficiente dalla Cassazione, che confermò la legittimità del referendum [...] Per evitare il referendum [...] si dovettero affrettare i tempi per l'emanazione del decreto delegato [...] Con esso si fissava al 15 aprile [1993] la cessazione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno."

che conduce alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e alla contestuale istituzione dell'intervento ordinario per le aree depresse, accompagnato da nuovi strumenti⁵⁰.

LA RIFORMA DELLA POLITICA DI SVILUPPO REGIONALE DEL 1993

Nell'ampio disegno di riforme strutturali avviate nel 1993, particolare rilievo ha assunto il Decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96 – emanato in base alla delega prevista dalla legge 488/92 - con il quale si disponeva la cessazione dell'intervento straordinario e degli organismi ad esso preposti, si dettavano i criteri per il trasferimento delle competenze alle amministrazioni ordinarie, si delineava il profilo di intervento ordinario che riguardava l'insieme delle aree depresse del territorio nazionale e si teneva conto della dimensione europea in cui la questione era inserita. In base all'art. 1, comma 2, il sistema di interventi nelle aree depresse del territorio doveva attuarsi secondo *“finalità di coesione economica e sociale”* e deve articolarsi in *“interventi programmati e coordinati, con particolare riferimento al coordinamento con la politica regionale strutturale e di coesione economica e sociale della Commissione delle Comunità europee”* (art. 3, comma 1)

La RPP per il 1994, p. 148, ha chiarito quale sia il passaggio tra i due diversi modelli: *“sotto il profilo finanziario, ordinarietà significa che gli interventi infrastrutturali e le agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse del territorio nazionale non saranno più effettuate mobilitando risorse finanziarie straordinarie attraverso provvedimenti normativi e di spesa ad hoc, ma con le risorse e le modalità di intervento ordinarie, piegate agli obiettivi di sviluppo regionale attraverso un'attenta opera di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi.”*

Diveniva così rilevante che la promozione dello sviluppo venisse affidata al complesso dell'azione pubblica nei vari settori e ai vari livelli di governo, in un processo di stretta collaborazione, di continua concertazione e di stimolo nella definizione ed attuazione dei programmi da parte di Stato e Regioni. Contemporaneamente, le innovazioni in ambito comunitario relative

⁵⁰ Per l'incentivazione al sistema produttivo si menziona la legge 488/92 che confermava, nell'ambito delle politiche per il Mezzogiorno l'impegno per il mantenimento degli strumenti di intervento che hanno garantito migliore efficienza e efficacia, le cosiddette *“best practices”*. Tale intervento legislativo permise di innovare significativamente rispetto alle vecchie procedure dell'intervento straordinario ex legge 64/86 in termini di selettività, standardizzazione e sistema organizzato di erogazione dei fondi pubblici, garantendo un flusso costante di risorse. La legge in questione istituì uno strumento finanziario che consentiva alle imprese di ottenere contributi in conto capitale per attuare programmi di investimento nelle zone svantaggiate così come definite in sede europea.

all'ampliamento dei Fondi strutturali per il periodo 1994-1999 e al rafforzamento dei criteri di addizionalità degli interventi, di monitoraggio e di valutazione, rendevano necessario un nuovo ruolo delle amministrazioni nazionali, in vista soprattutto dell'importanza assunta dall'obiettivo di coesione economica e sociale a seguito dell'approvazione del Trattato di Maastricht.

Venivano attribuite al CIPE e al CIPI le funzioni di programmazione degli interventi nelle aree depresse e al Ministero del Bilancio e programmazione economica i compiti di coordinamento, programmazione e vigilanza sugli interventi e di coordinamento con le politiche comunitarie.

Al fine di monitorare lo stato degli investimenti e della spesa sul territorio viene istituito, nell'ambito del Ministero del Bilancio e della programmazione economica, l'Osservatorio delle politiche regionali, che porrà le basi per la costruzione di un sistema informativo sulla spesa pubblica territoriale, articolato a livello regionale, impiegabile come supporto alle decisioni e ai fini del calcolo dell'addizionalità degli interventi come richiesto dalla Commissione europea.⁵¹

Il nuovo sistema istituzionale introdotto è plurale e complesso. Tutto il processo di trasformazione dall'intervento straordinario a quello ordinario, così come il cofinanziamento dei fondi comunitari, è stato lungo e difficoltoso.⁵²

Solo nel 1995 sono stati definiti una serie di strumenti volti ad accelerare la capacità di intervento ordinario, sia nei confronti dell'Unione Europea, sia con la creazione di nuovi strumenti operativi e la realizzazione di un dialogo con le Regioni interessate⁵³.

⁵¹ L'Osservatorio istituzionalizza, con delibera n. 8/1994, il Progetto Conti Pubblici territoriali, avviato alla fine degli anni ottanta nell'ambito del Dipartimento per il Mezzogiorno al fine di realizzare un "Osservatorio relativo alla rilevazione e monitoraggio del complesso della spesa pubblica in tutte le regioni" cfr. AA.VV. *Guida ai Conti pubblici territoriali (CPT)*, Ministero dello Sviluppo economico, UVAL, CPT 2007.

⁵² Cfr. Audizione della prof.ssa M.T. Salvemini, direttore dell'Osservatorio delle Politiche Regionali, al Comitato permanente per la programmazione ed il riequilibrio economico territoriale della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, aprile 1995. Nelle considerazioni di sintesi dell'intervento si segnala fra le difficoltà: la mancanza di supporti conoscitivi adeguati per le Amministrazioni subentranti all'intervento straordinario, le incertezze nell'attribuzione delle competenze alle Amministrazioni, l'emergere di una serie di nodi procedurali che determinano un blocco operativo degli interventi. Si sottolinea inoltre l'esigenza di rafforzare a livello normativo il ruolo di coordinamento del Ministero del Bilancio.

⁵³ Cfr. Masera R., *Per lo sviluppo delle aree depresse: dall'intervento straordinario all'intervento ordinario*, Quaderni di Mondo Bancario n. 9, 1995. Il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica riferiva in questo lavoro sul complesso di interventi avviati nel 1995 che segnavano un punto di svolta nell'evoluzione della politica per lo sviluppo delle aree depresse. L'azione del governo così era sintetizzata: "[...] Per conseguire i due obiettivi prioritari, pertanto reciprocamente connessi, di: 1) riduzione delle disparità regionali e 2) riassorbimento della

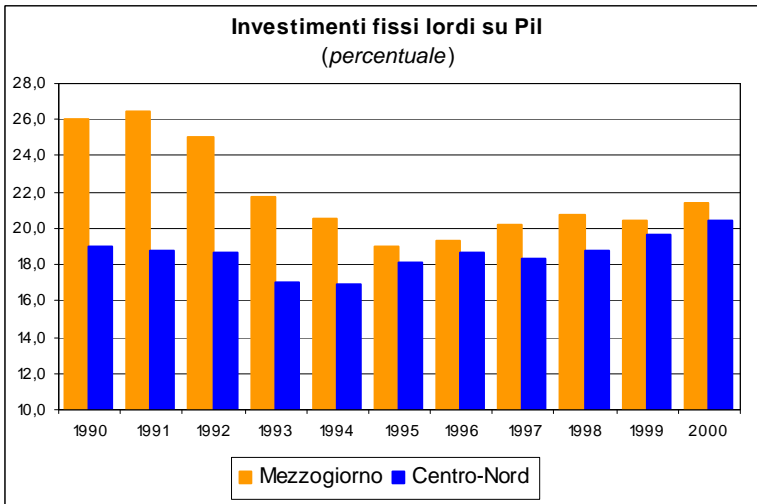
La situazione di incertezza seguita alla chiusura dell'intervento straordinario e il venir meno dell'intervento pubblico nell'economia meridionale contribuiscono a determinare negli anni 1991-95 una battuta d'arresto del pur lento processo di sviluppo. La crescita media scende a circa mezzo punto percentuale a motivo di una forte caduta del tasso di accumulazione (cfr. tav. 5.4).

Ma proprio il cambiamento del contesto istituzionale favorisce, nel secondo quinquennio degli anni novanta, l'emergere di segnali di ripresa nuovi, endogeni all'area.

Gli investimenti, diminuiti del 5,6 per cento all'anno tra il 1991 e il 1995, nel periodo 1996-2000 ritornano a crescere (4,5 per cento medio annuo) grazie al forte contributo della componente privata. La loro incidenza sul PIL, scesa nel 1993 al 16 per cento, torna nel 2000 al di sopra del 20 per cento del PIL dell'area meridionale.

inaccettabile condizione di disoccupazione nelle aree depresse, si afferma l'esigenza di uno schema integrato. I tre canali decisionali e di intervento – che possiamo anche definire come strumenti collegati e sinergici per l'azione operativa – di cui è stata avviata l'attivazione sono: 1) il miglioramento della dotazione infrastrutturale, che viene identificato come l'asse portante per il successo delle politiche di riequilibrio territoriale. Si è trattato, in particolare, di assicurare idonei mezzi finanziari indirizzandoli verso investimenti integrati di "rete", che colleghino le opere infrastrutturali con gli interventi privati e gli interventi sul mercato del lavoro. Gli accordi e i contratti di programma e i patti territoriali sono i nuovi "modi di intervenire, volti a sollecitare i necessari meccanismi di concertazione delle azioni; 2) nuove forme di incentivazione per le imprese, rivolte anche a far fronte alla riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali e contributivi richiesta dalle norme comunitarie, nonché interventi atti a ridurre il costo del credito e aumentare l'efficienza del sistema finanziario nelle aree depresse; e 3) la definizione di misure per il sostegno e la flessibilità del mercato del lavoro. Al di là di interventi specifici, rivolti segnatamente a definire una nuova regolazione meno rigida del mercato del lavoro e a favorire l'intesa, di preminente competenza delle parti sociali, su idonee forme di flessibilità salariale, sono stati individuati programmi rivolti a sollecitare l'investimento nelle risorse umane. Di fondamentale rilievo è, al riguardo, la formazione professionale, sia quella iniziale, sia quella continua in accompagnamento del processo di innovazione."

Figura 5. 22 – Investimenti fissi lordi: incidenza sul PIL
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

A seguito dell'intesa tra il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica Giancarlo Pagliarini e il Commissario europeo alla concorrenza Karel Van Miert, la decisione della Commissione Europea del 1° marzo 1995 consente la ripresa del sistema di incentivazione alle imprese, definendo il regime di aiuti all'investimento, la chiusura del contenzioso sul differenziale di fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi tra Mezzogiorno e Centro Nord e il concreto avvio del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999 per il programma industria e servizi.

Nella seconda metà degli anni novanta, i vincoli finanziari sempre più stringenti imposti dal risanamento della finanza pubblica e le spinte alla concertazione con le parti economiche e sociali, essenziali per uno sviluppo che muova dai livelli locali, portano ad un nuovo modello di programmazione economica più attento al soddisfacimento delle esigenze del territorio e più rispettoso del criterio di economicità nella gestione dei fondi pubblici. Si passa, pertanto, da una programmazione fortemente centralizzata e gestita quasi esclusivamente dal CIPE (Comitato Interministeriale per la

Programmazione Economica) a una basata su un più stretto coordinamento tra governo, enti territoriali e parti sociali.

GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA E TERRITORIALE

Il DPEF 1999-2001, pp. 108 e 111, ha fornito i tratti principali della politica per lo sviluppo locale: *“l'impegno del Governo è quello di sostenere la dimensione locale dello sviluppo attraverso la valorizzazione dei soggetti pubblici e privati che operano sul territorio in un'ottica di sussidiarietà nei rapporti tra Stato e Autonomie locali. Il primo è chiamato, infatti, ad agire da sponda per i progetti locali costruendo un giusto equilibrio tra le esigenze espresse dal territorio e l'offerta dei supporti pubblici”* e individuato le tre fasi in cui si articola il nuovo processo dello sviluppo sul territorio:

“(a) una fase di alta programmazione, affidata al CIPE, che delinea le direttrici e i principi d'intervento che vengono poi sviluppati dal nascente Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPS); (b) una procedura di concertazione tra Governo centrale e Regioni all'interno di un rapporto paritario in cui le decisioni di intervento in tema di investimenti vengono assunte di comune accordo. Il quadro programmatico degli obiettivi e delle risorse viene attuato tramite gli accordi di Programma quadro [...]; (c) una fase di intervento a sostegno della attività produttiva capace di valorizzare le iniziative che sorgono a livello locale e le potenzialità di sviluppo identificate sul territorio. Ai recenti strumenti di concertazione a livello locale (Patti territoriali, Contratti d'area, Contratti dei Programmi) si affianca la possibilità, per le Regioni, di specificare le priorità regionali per aree del territorio, tipologie di intervento e settori di attività nella formazione della graduatorie per la concessione delle agevolazioni industriali previste dalla legge 488 del 1992.”

Le caratteristiche degli strumenti, disciplinati dalla legge 662/96, erano già state delineate nei documenti programmatici del 1996.

I contratti di programma sono uno strumento normativo-quadro *“che regola gli interessi assunti dall'intervento pubblico e dalla componente privata; ha come obiettivo, la realizzazione di interventi miranti allo sviluppo di aree depresse dell'intero territorio nazionale. Gli investimenti, sono finalizzati al riequilibrio ed all'incremento di competitività di occupazione mediante l'introduzione di innovazioni di processo e/o prodotto.”* (RPP per il 1997, p. 124)

Attraverso i contratti di programma è possibile realizzare un'integrazione fra le esigenze dei gruppi imprenditoriali e quelle di taluni territori e soprattutto convogliare le risorse finanziarie pubbliche in un unico progetto strategico. La Pubblica Amministrazione assume un ruolo programmatico e di indirizzo in riferimento ai settori da agevolare.

“L'articolazione dei diversi investimenti consente che il programma sia discusso e approvato nell'intera globalità e i mezzi finanziari vengano approvati in una

unica soluzione con notevoli vantaggi di programmazione e di certezza per le imprese. Inoltre, lo strumento dei contratti di programma ha permesso di stimolare la ricerca, alla quale è stata destinata una quota rilevante della ricerca consentendo, l'attivazione nel Mezzogiorno, la creazione di nuova occupazione diretta.” (RPP per il 1997, p. 125)

I patti territoriali, la cui prima formulazione risale al 1994 in attuazione dell'accordo Governo-Sindacati del 1993, sono stati poi regolati dalla legge 662/1996

Secondo la suddetta legge, tale strumento consiste nella “regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad una finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza”. Tale accordo è diretto all'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'industria, agroindustria, servizi, turismo e infrastrutture tra loro integrati. La Relazione Previsionale e Programmatica per il 1997 sottolinea l'importanza del patto territoriale come *“accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati allo promozione dello sviluppo locale delle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel quadro comunitario di sostegno approvato con decisione C(94)1835 Luglio 1994 dalla Commissione Europea. Il patto è di fondamentale importanza in quanto nasce per iniziativa delle parti sociali soprattutto a livello locale per il superamento delle condizioni di crisi socio-economiche delle popolazioni e l'attuazione di sviluppo locale.”* (RPP per il 1997, p. 128)

I contratti d'area sono lo strumento operativo funzionale a creare un ambiente favorevole alla attivazione di nuove iniziative imprenditoriali sia dal punto di vista delle condizioni di flessibilità amministrativa, delle relazioni sindacali e delle possibilità di accesso al credito.

In questa fase storica, che va dall'abolizione della Cassa del Mezzogiorno⁵⁴ nel 1992 fino all'istituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, facente parte del nuovo assetto del Ministero dell'Economia e Finanze (prima Ministero del Tesoro del Bilancio e della programmazione economica, cfr. Appendice F), la politica territoriale, segna il passaggio da una politica d'intervento di tipo straordinario (basata, dopo la fase iniziale di creazione di infrastrutture nel Mezzogiorno, essenzialmente su contributi a fondo perduto e finanziamenti a tassi agevolati e “a pioggia”) ad una di tipo ordinario

⁵⁴ Cfr. cap. 1.7.

coerente con gli obiettivi di riordino dei conti pubblici e con i principi della buona amministrazione.

Dopo l'approvazione del DPEF 1999-2001, con la pubblicazione del capitolo della RPP per il 1999 nella veste di "Primo Rapporto Mezzogiorno", prendono forma le nuove linee di intervento.

Il Presidente Ciampi, allora Ministro del Tesoro e del Bilancio, nella Premessa al Rapporto⁵⁵, p. II, sottolinea:

"Due sono gli assi strategici dell'azione del governo richiamata in questo documento:

1) intervento diretto pubblico nella realizzazione delle infrastrutture, materiali e immateriali. Le priorità si muovono in due direzioni: opere la cui carenza è di ostacolo alla stessa vita civile ed origine di disagio (piano idrico, migliore distribuzione della elettricità, trasporti, telecomunicazioni); valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, sia per migliorare il livello di vita, sia per favorire il turismo;

2) intervento pubblico sia per compensare – attraverso incentivi – gli svantaggi di minore produttività e di maggiore costo del capitale, sia per promuovere iniziative e aggregazioni industriali – con strumenti specifici quali patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma."

LA NUOVA PROGRAMMAZIONE E IL MEZZOGIORNO. ORIENTAMENTI PER L'AZIONE DI GOVERNO ESPOSTI DAL MINISTRO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, CARLO AZEGLIO CIAMPI, AL PARLAMENTO (1° OTTOBRE 1998)

Nella premessa a "La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo redatti dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, 1998" veniva riportata l'esposizione economico finanziaria pronunciata dal Ministro Carlo Azeglio Ciampi alla Camera dei Deputati il 1° ottobre 1998.

In tale occasione nel presentare l'azione di governo per il 1999 e la nuova sfida di *"tradurre pienamente in atto le potenzialità di sviluppo che il Paese possiede, far divenire effettivo per ogni cittadino l'esercizio del diritto al lavoro, ampliare la partecipazione dei più deboli alle condizioni socioeconomiche generali, dare loro le opportunità per poter governare responsabilmente la propria vita, costruire il nuovo pensando al benessere delle generazioni future."* (p. 9)

⁵⁵ Cfr. Ciampi C.A., premessa a *La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo redatti dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica*, 1998, Roma, Donzelli, 1998.

Il Ministro ha sostenuto la centralità della nuova programmazione per lo sviluppo del Mezzogiorno. Più in particolare, Ciampi riteneva che:

“Se le forze migliori del Mezzogiorno [...] coglieranno la possibilità che le scelte imprenditoriali in loco trovino domani un premio, un ritorno anche assai superiore – per le basse condizioni di partenza, per le risorse locali inutilizzate - a quello offerto da investimenti diretti altrove, allora potrà essere imboccata la strada di uno sviluppo accelerato, della produttività e dell’occupazione.” (p. 14)

L’azione pubblica per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree svantaggiate del Paese doveva coinvolgere più o meno direttamente tutte le amministrazioni dello Stato, nei profili finanziario, fiscale, dell’occupazione, delle infrastrutture, della sicurezza, della cultura, dell’ambiente. L’attuazione di mirate politiche di sviluppo richiedeva da parte delle amministrazioni stesse l’individuazione degli obiettivi da raggiungere e l’indicazione dei risultati conseguiti, in modo da consentire il riscontro dell’efficacia e dell’impatto degli interventi sul piano finanziario ed economico-sociale. Si affermava, inoltre:

“Non si tratta di ripercorrere una logica meccanica che vede l’accumulazione di capitale come automatica sorgente di crescita. Si tratta piuttosto, per tutte le forze produttive, di saper costruire, dare corpo a progetti, iniziative d’alto rendimento, capaci di offrire soluzioni a problemi che tutti riconosciamo essenziali per l’intero Paese. [...] All’operatore pubblico compete, direttamente, il rilancio quantitativo e qualitativo degli investimenti che esso realizza. Gli compete anche di creare le condizioni in cui ai soggetti privati siano facilitati comportamenti virtuosi.” Aggiungendo che: *“E’ in atto un salto di qualità nella politica di sviluppo. L’abbiamo definita nuova programmazione”*. E ancora: *“La strada della nuova programmazione è fondata sull’attuazione di un metodo di selezione delle priorità che si articola nel confronto fra idee-programma diverse, nella valutazione ex ante della fattibilità di queste idee, nella verifica in itinere della loro attuazione, nella garanzia ai cittadini di poterne verificare gli effetti.”*

Erano indicati come obiettivi prioritari l’accelerazione e riqualificazione degli investimenti pubblici - infrastrutture materiali e immateriali, opere per la vita civile e per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo, per la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, per la sicurezza del territorio, la giustizia, l’istruzione, la sanità e la diffusione e il rafforzamento dei sistemi locali d’impresa. Strumenti idonei per raggiungere questi obiettivi sono la programmazione dell’impiego dei fondi strutturali dell’Unione Europea, messi a disposizione degli Stati membri per promuovere lo sviluppo delle regioni in ritardo, e la gestione dell’Intesa istituzionale di programma, sistema ordinario di concertazione tra Stato e Regione per la definizione delle iniziative di interesse comune riguardanti il territorio regionale e per le quali necessita l’azione congiunta di amministrazioni centrali e regionali. Interlocutori del Dipartimento per le politiche di sviluppo presso il Ministero dell’Economia e Finanze, in una

complessa rete di rapporti, divenivano dunque Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali e parti economiche e sociali.

Le linee di azione volte allo sviluppo degli investimenti pubblici erano altresì integrate con una politica tesa a compensare i divari di convenienza esistenti per la localizzazione dei capitali e del lavoro specializzato e con politiche di rafforzamento della concorrenza nei mercati e di promozione del dialogo con le parti sociali. Si tratta d'interventi di ampio respiro che troveranno piena realizzazione nel medio-lungo periodo.

Nell'introduzione alla sezione della Relazione Previsionale e programmatica per il 1999, pubblicato nello stesso documento, il Capo del neo-costituito Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, Fabrizio Barca, delineava i tratti principali della strategia impostata nella "nuova programmazione"⁵⁶:

"Si è partiti dal convincimento che l'insieme delle attività relative allo sviluppo locale debba essere riportato nell'alveo dell'amministrazione ordinaria, semplicemente perché di funzioni ordinarie dell'amministrazione pubblica si tratta: individuare obiettivi, disegnare strumenti, attuare allocazioni di risorse pubbliche, operare verifiche, premiare o sanzionare i responsabili. E se, nel concreto divenire dell'azione amministrativa, queste funzioni tardano ad affermarsi, la strada da seguire non è quella di una "fuga" dall'amministrazione, della creazione di sezioni staccate da essa, quanto, invece, la diffusione al suo interno di metodologie di azione che permettano il perseguimento di finalità pubbliche."

In questo quadro Barca configurava per il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) un ruolo di servizio verso le altre amministrazioni, come struttura idonea a offrire a soggetti privati e pubblici strumenti per programmare e attuare gli investimenti. E poneva i paletti dell'azione futura:

"Con riferimento alla programmazione degli investimenti diretti ad accrescere la dotazione di capitale pubblico nel Mezzogiorno, il DPS non ha responsabilità dirette di spesa. Il suo obiettivo è di concorrere a definire un quadro di regole sulla base del quale le amministrazioni, centrali e regionali, possono procedere nelle decisioni di spesa nel rispetto di obiettivi generali di selezione trasparente e concorrenziale delle priorità e di perequazione delle possibilità di sviluppo.

Due sono gli strumenti a disposizione del DPS in questa linea di attività: a) la programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali che l'Unione Europea mette a disposizione degli Stati membri per promuovere lo sviluppo delle regioni in ritardo; b) la gestione dell'Intesa istituzionale di programma, che rappresenta lo strumento ordinario di concertazione fra Stato e Regione per la definizione delle iniziative di interesse comune riguardanti il territorio regionale e per le quali è indispensabile l'azione congiunta di amministrazioni centrali e regionali.

⁵⁶ Cfr. *La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo*, Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, 1998, Roma, Donzelli, 1998, pp. 35-39.

Per quanto riguarda la promozione imprenditoriale nel territorio, il DPS ha responsabilità dirette di spesa attraverso gli strumenti di programmazione negoziata. E' suo obiettivo adattarne le procedure alle esigenze del territorio e ai risultati della sperimentazione, diffonderne e spiegarne l'uso, fissare i metodi di assegnazione delle risorse in relazione agli obiettivi programmatici. [...]

Il disegno richiamato in queste pagine deve essere sottoposto alla verifica dei fatti. Secondo gli impegni che il Rapporto ha sintetizzato. Se il processo di riforma amministrativa in atto nel Paese proseguirà con vigore. Se le Regioni acquisteranno stabilità politica e ne coglieranno i benefici in termini di maggiore efficacia dell'azione amministrativa. Se le Amministrazioni centrali sapranno accrescere la coesione della loro azione offrendo alle Amministrazioni locali tutte una interlocuzione centrale diversificata ma unitaria. Allora l'operazione in atto, di costruzione di una «nuova programmazione» di cui il DPS è solo una parte, potrà gradualmente ma stabilmente affermarsi. E l'operatore pubblico potrà corrispondere al vento nuovo che spira dal Sud. Concorrendo al cambiamento. Per la sua parte.”

Alla fine del 1998, l'elaborazione del documento "Cento idee dello sviluppo", con l'apporto delle Amministrazioni centrali e locali e degli operatori sul territorio, fa emergere in modo trasparente le principali opzioni relative al Programma comunitario dei fondi strutturali 2000-2006: (a) accelerazione del decentramento di responsabilità alle Regioni; (b) abbandono della vecchia logica settoriale; (c) centralità del patrimonio naturale e culturale e delle città, (d) costruzione di sistemi di modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche.

“CENTO IDEE PER LO SVILUPPO: SCHEDE DI PROGRAMMA 2000-2006”

Il documento – frutto dell'iniziativa di confronto istituzionale con Amministrazioni centrali, regionali e locali, parti economiche, sociali ed esperti svoltasi a Catania nel dicembre 1998 – intendeva offrire il proprio contributo per la preparazione di un'organica proposta per la programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006. Esso ha consentito ai diversi soggetti coinvolti di conoscere i rispettivi punti di vista, di esaminarli e compararli, in prospettiva della sempre maggiore armonizzazione delle politiche regionali - comunitaria e nazionale - basate sul rilancio della produttività attraverso la promozione di servizi collettivi e infrastrutture, integrati da incentivi diretti alle imprese. Si richiedeva pertanto che le Amministrazioni, a livello centrale e locale, definissero fin dall'inizio la strategia ed enunciassero gli obiettivi programmatici che intendevano perseguire.

Le analisi condotte e gli schemi proposti per suggerire nuovi approcci alla soluzione dei problemi del Mezzogiorno e delle aree sottoutilizzate del Paese, partivano dalla constatazione della necessità che l'economia meridionale e lo

sviluppo delle aree in ritardo del Centro-Nord fossero trainati in prevalenza da una politica di investimenti pubblici di medio-lungo termine, che comportasse attrazione nelle aree interessate di operatori nazionali ed esteri, in uno scenario di valorizzazione delle risorse locali e di contesto. La programmazione degli investimenti pubblici veniva dunque a costituire uno degli elementi portanti per lo sviluppo del Paese. Nel processo di programmazione, oltre alla responsabilità dello Stato centrale nel raggiungere l'obiettivo del riequilibrio economico-sociale fra i diversi territori, doveva essere valorizzato il ruolo delle Regioni e il concorso decisivo che all'esercizio di tale ruolo doveva venire dagli enti locali e dalle rappresentanze degli interessi privati.

Per quanto riguarda i principali assi d'intervento, nel documento veniva data priorità alla valorizzazione delle risorse naturali e ambientali, e di quelle umane e culturali, al miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata, allo sviluppo dei sistemi produttivi locali, al collegamento fisico e immateriale con altre aree.

Ci si soffermava inoltre sulle questioni che attenevano ai criteri e ai metodi della nuova programmazione a finalità strutturali, in particolare sui sistemi da adottare per la ripartizione delle risorse, sulla rilevanza da attribuire ai vari tipi d'intervento (programmi regionali e multiregionali), sull'integrazione delle diverse forme di programmazione, sulla concentrazione territoriale degli interventi.

Appariva evidente che l'accelerazione e riqualificazione degli investimenti pubblici, l'attivazione di strategie e progetti di sviluppo e di modernizzazione dell'apparato amministrativo dovevano accompagnarsi a misure che rafforzino la concorrenza nei mercati e a una politica in grado di imprimere nuovo vigore al dialogo con le parti sociali, per un ottimale utilizzo dei fondi strutturali ed il migliore funzionamento del mercato del lavoro.

Le linee di politica di sviluppo territoriale individuate nel documento "Cento idee per lo sviluppo" prendono corpo nel Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, centrato sull'impegno per la riqualificazione degli investimenti pubblici, ancorato ad espliciti obiettivi di sviluppo e a un'allocazione finanziaria certa, settennale, sottoposta a un sistema di valutazione e monitoraggio, anche con il ricorso a sistemi premiali per l'assegnazione di risorse. L'impatto di questo programma - poi approvato nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 - dovrà contribuire a determinare una discontinuità positiva rispetto al passato sia nelle tendenze delle principali variabili economiche, sia nei comportamenti degli operatori. L'attuazione del piano di investimenti pubblici sarà sostenuta e affiancata da politiche dirette al rafforzamento tecnico delle Amministrazioni centrali e locali e alla liberalizzazione dei mercati, in particolare quello del credito e del lavoro.

Nel DPEF 2000-2003, pp. 97 e ss., i tratti essenziali della nuova programmazione: obiettivi, risorse e strumenti assumono valenza nazionale e a partire da questo documento in ciascuno dei seguenti documenti di programmazione formeranno parte di un quadro di coerenza fra le scelte di politica economica e finanziaria nazionale e quelle di politica regionale.

“Assicurare una crescita economica accelerata al Mezzogiorno è la condizione necessaria per una duratura, forte crescita dell’intera economia nazionale [...] Obiettivo generale, verificabile, dell’azione di politica economica è allora avere nel Mezzogiorno tassi di una crescita significativamente più elevati di quelli medi dell’Unione europea.”

Lo sviluppo del Mezzogiorno assume valenza nazionale⁵⁷ e lo spostamento di investimenti pubblici nell’area risponde all’interesse generale di investire dove più alto può essere il rendimento.

LA POLITICA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Il DPEF 2000-2003 ha individuato nell’aumento della competitività del Mezzogiorno e nella riduzione del suo divario di sviluppo e di occupazione con l’Europa la condizione primaria per il recupero di competitività del Paese.

A livello territoriale, il proseguimento e l’intensificazione dell’azione del Governo a favore del Mezzogiorno permetteranno nel tempo di conseguire l’obiettivo di una crescita in quest’area stabilmente al di sopra di quella media europea.

Venivano, quindi, indicate le linee della politica da adottare per il rilancio dell’economia del Sud. Forte impulso alla ripresa economica si basava sulla riqualificazione e accelerazione degli investimenti pubblici, sulla promozione dei sistemi locali di sviluppo e sul miglioramento dei servizi. La maggiore produttività che discende da questi fattori, con la costruzione di un clima di fiducia e di certezze, avrebbe incentivato gli investimenti privati e, per questa via, favorito più elevati tassi di incremento del PIL. Causa e al tempo stesso conseguenza dello sviluppo era quindi il miglioramento delle condizioni di contesto, la riduzione del disagio sociale, l’aumento dell’occupazione regolare e la diminuzione del tasso di disoccupazione.

Il DPEF 2000-2003, pp. 97 e 98, confermava che:

⁵⁷ Cfr. il documento del gruppo di lavoro delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato: *Ipotesi di riforma di strumenti e procedure finanziarie e di bilancio* (18 marzo 1999); inoltre, *Le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno nel Contesto europeo* della V Commissione Permanente, Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera (2 giugno 1999) e Commissione Bilancio della Camera, Rapporto del gruppo di lavoro coordinato dal Prof. Amato *Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo Euro*, Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione n. 16, febbraio 1999.

“Un obiettivo così ambizioso non può essere raggiunto attraverso una strategia della domanda, basata sull'incremento quantitativo della spesa pubblica. Esso richiede piuttosto una strategia dell'offerta: conseguire un miglioramento permanente del contesto economico e sociale; ottenere una discontinuità nei comportamenti di investimento degli operatori locali ed esterni all'area; cambiare le aspettative; instaurare un clima di fiducia nello sviluppo; mobilitare e moltiplicare anche le risorse e gli investimenti privati; provocare così un balzo nel tasso di crescita della produttività.” E ancora: “Per conseguire l'obiettivo di sviluppo è necessario che le risorse mobili, interne o esterne all'area, percepiscano il Mezzogiorno come una localizzazione con opportunità di alti profitti e di lavoro e salari di qualità. Alcune opportunità sono già esistenti: sono nei sistemi locali di sviluppo delineatisi negli anni più recenti, nelle città in cui si è avviato un processo di riqualificazione e rilancio, nell'uso multifunzionale delle aree rurali, nelle risorse naturali e culturali.”

Per rilanciare la ripresa del Sud, il Governo intende adottare una “politica-missione nazionale” articolata su cinque “*politiche settoriali distinte ma non indipendenti*”.

“La prima è una politica di miglioramento permanente del contesto economico e sociale. Essa è volta all'incremento della dotazione di capitale sociale – in infrastrutture, in tutela e fruibilità del patrimonio naturale e culturale, in giustizia e ordine pubblico – per creare economie esterne, di contesto, che valorizzino le “risorse immobili”, naturali, culturali e umane (quelle la cui produttività, privata e sociale, è maggiore nel contesto locale), sviluppino nuove occasioni di investimento e favoriscano un balzo della produttività. Si tratta di una politica di “nuova programmazione”, di accelerazione e riqualificazione degli investimenti pubblici, concepiti come un fondamentale strumento di offerta.

La seconda comprende le azioni per la promozione dello sviluppo locale attraverso un utilizzo mirato degli incentivi agli investimenti e attraverso l'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata. Obiettivo è favorire direttamente gli investimenti delle imprese, singole e organizzate in sistemi, anche dall'esterno dell'area e promuovere la cooperazione e l'investimento congiunto di soggetti locali, privati e pubblici.

Attraverso la liberalizzazione dei mercati, dei beni e dei servizi, l'azione delle Autorità indipendenti, la riforma del governo societario di imprese e banche., la terza politica mira a rafforzare la concorrenza nei mercati. L'intensificazione della concorrenza nei grandi servizi di rete, nei servizi locali di pubblica utilità, nei servizi pubblici e privati per le imprese, è condizione necessaria affinché la politica di offerta espliciti i suoi effetti. Progressi si mira a ottenere nella qualità dei servizi finanziari, indispensabili per assicurare l'afflusso delle risorse private ai progetti meritevoli, e nella creazione di condizioni adatte allo sviluppo di servizi per le persone.

Le politiche per il mercato del lavoro mirano a rendere più flessibili i meccanismi allocativi fra domanda e offerta di lavoro; a consentire, attraverso le nuove forme contrattuali, di sfruttare tutte le occasioni di lavoro esistenti; a legare livelli e dinamica delle retribuzioni, in modo articolato, alle condizioni di produttività, consentendo l'instaurarsi di circoli virtuosi di aumento dei salari e della produttività del lavoro. Esse mirano altresì a favorire la rapida creazione di moderni servizi per l'impiego, pubblici e privati; a legare fortemente la formazione professionale alle esigenze della domanda.

Queste linee di intervento non potranno avere effetto senza una accelerazione nell'ammodernamento dell'Amministrazione pubblica⁵⁸. Si intende accompagnare il decentramento delle competenze alle amministrazioni locali con il rafforzamento tecnico di tutte le amministrazioni, la loro razionalizzazione e riorganizzazione, la responsabilizzazione della dirigenza, l'attuazione di sistemi premianti dei dipendenti pubblici orientati al merito e al conseguimento dei risultati. L'intensificazione dell'impegno per far rispettare le regole urbanistico-edilizie e di sicurezza del lavoro, assieme al rafforzamento e alla modernizzazione – già in atto – della tutela della sicurezza di persone e imprese potranno favorire un deciso rafforzamento del clima di legalità.” (DPEF 2000-2003, pp. 98 e 99)

⁵⁸ Recita ancora il *Rapporto sul Mezzogiorno della Commissione Bilancio della Camera* (cfr. nota n. 49): “Il buon funzionamento della pubblica amministrazione è [...] indispensabile per il conseguimento di quasi tutti gli obiettivi desiderabili degli interventi sul capitale sociale.”.

5.6.2: La nuova programmazione: una politica di offerta di servizi collettivi

Dal 1998 la politica di sviluppo territoriale del Mezzogiorno è volta a promuovere, mediante l'azione di investimento pubblico, la produzione di servizi collettivi integrati, locali e di rete e per questa via migliorare il contesto. Essa fa leva sulle aspettative, nel convincimento che il passaggio dell'azione pubblica da trasferimenti automatici, o comunque da sussidi, alla produzione di servizi collettivi innalzi il reddito atteso delle imprese, acceleri gli investimenti privati e anticipi così l'effetto positivo sulla produttività del sistema e sulla crescita.

Nella sintesi del Terzo Rapporto al Parlamento sugli interventi nelle aree depresse del 1999-2000, p. VIII, si evidenziano i primi passi compiuti dalla nuova programmazione:

"[...] nell'area di maggiore arretratezza, il Mezzogiorno, prevale un quadro di dinamismo, che dai profili economici si estende a quelli della sicurezza e dell'istruzione. Il Rapporto mostra che, per la prima volta, attraverso il rafforzamento dei livelli decentrati di governo e un nuovo ruolo di assistenza tecnica di verifica del centro, l'azione dello Stato per lo sviluppo si sta mettendo al passo della società e del mercato.

Quest'ultima conclusione emerge dalla verifica in itinere della politica di "nuova programmazione" avviata nel 1998, con la quale si è inteso spostare l'intervento pubblico per lo sviluppo dalla compensazione degli svantaggi territoriali di contesto, attraverso incentivi alle imprese di varia natura, alla rimozione di quegli svantaggi, attraverso investimenti pubblici radicalmente riqualficati."

Questa impostazione rappresenta un cambiamento sostanziale rispetto alla tradizionale politica meridionalista, diretta a incentivare il lavoro e capitale per dare impulso allo sviluppo. L'attenzione viene ora posta sul contesto da migliorare e adeguare per farne il tessuto favorevole alla crescita economica.

Questa nuova politica di investimenti pubblici poggia su un volume di spesa pubblica in conto capitale diretto alla produzione di beni e servizi collettivi, lo stesso documento dice:

"l'azione di investimento pubblico dello Stato è soggetta a rinnovamento. Già apprezzabili sono gli effetti quantitativi: fra il 1998 e

la metà del 2000, l'incremento della spesa pubblica in conto capitale per infrastrutture e incentivi nel complesso delle aree depresse è stato pari a circa il 25 per cento; rispetto al 1996, anno minimo di tale spesa, l'aumento è pari al 70 per cento.” (p. IX)

La necessità di imprimere un'accelerazione della spesa pubblica in conto capitale, assieme alla sua riqualificazione, trova uno strumento essenziale, oltre che nella conoscenza dei flussi di cassa destinati alle politiche di investimento⁵⁹, nella programmazione di un unico quadro finanziario, che suddivida il complesso di tale spesa, per un periodo di almeno quattro anni, per ripartizione territoriale e per fonte finanziaria (risorse ordinarie, aggiuntive comunitarie e nazionali)⁶⁰.

Nel Terzo Rapporto sullo sviluppo territoriale 1999-2000 a seguito dell'avvio del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 si riferisce sui tratti della programmazione finanziaria 2000-2006:

“Condizione indispensabile per una qualità elevata degli investimenti pubblici è che essi scaturiscano da un percorso progettuale ordinato e trasparente che parta con una valutazione di fattibilità e proceda quindi, quando tale valutazione sia positiva e con le modifiche da essa suggerite, attraverso stadi operativi di progettazione. Di tale processo è parte essenziale una programmazione finanziaria aggregata di medio-lungo termine che dia alle Amministrazioni responsabili, alle Amministrazioni centrali e sempre di più alle Regioni, certezza circa le risorse di cui esse possono autonomamente disporre.” (pp. 46 e ss.)

⁵⁹ Il Terzo Rapporto sullo sviluppo territoriale 1999-2000, p. 37, sottolinea in merito al Progetto Conti pubblici territoriali: *“Negli ultimi anni si è imposta la necessità di conoscere i risultati delle politiche di investimento pubblico su base regionale a partire dai flussi di cassa a esse destinati. Oltre a consentire un'adeguata valutazione dell'efficacia e dell'impatto delle risorse finanziarie impiegate, tale conoscenza è indispensabile per ottemperare al principio della “addizionalità” delle risorse nazionali destinate alla coesione economica e sociale rispetto a quelle stanziare dalla Comunità europea e di verificare l'impegno programmatico approvato dal Parlamento con il DPEF 2000-2003 di allocare al Mezzogiorno, non solo i fondi addizionali comunitari e il loro cofinanziamento nazionale e l'85 per cento dei fondi addizionali nazionali denominati “per le aree depresse”, ma anche il 30 per cento dei fondi ordinari per spese in conto capitale. Proprio al fine di dotarsi di uno strumento per la misurazione dei flussi finanziari sul territorio è stato avviato ed è in corso presso il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione il Progetto “Conti Pubblici Territoriali (cfr. Riquadro C).”*

⁶⁰ Cfr. DPEF 2000-2003, pp. 102 e ss. e Quarto Rapporto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione 2000-01, pp. 72-77.

L'obiettivo fissato è quello di assicurare al Mezzogiorno una quota crescente della spesa in conto capitale nazionale, inclusa una parte consistente delle risorse ordinarie gestite dalle Amministrazioni centrali e dei principali Enti erogatori di spesa per investimenti. Il soddisfacimento di tali condizioni è la premessa affinché il volano costituito dalla spesa pubblica per investimenti, con il suo effetto trainante nei confronti di quelli privati, sia in grado di sostenere lo sviluppo del Sud verso gli obiettivi di crescita del PIL auspicati per una significativa riduzione del divario con il resto del Paese.

La nuova politica di investimento pubblico, basata sul paradigma che la sottoutilizzazione del potenziale produttivo è dovuta a una sottoproduzione di beni collettivi, per essere efficace richiede l'attuazione di politiche complementari di modernizzazione dello Stato fornitore di servizi, quali: sicurezza, legalità, acqua ed energia, sanità, scuola e ricerca, trasporti e raccolta dei rifiuti, tutela del suolo, delle acque, del patrimonio boschivo e culturale, prevenzione dell'esclusione sociale.

Il citato Terzo Rapporto al Parlamento, p. X, evidenzia il contributo della politica di modernizzazione amministrativa alla qualità degli investimenti pubblici.

“L'azione di modernizzazione e rafforzamento tecnico delle Amministrazioni pubbliche, attuata attraverso l'incentivo della riserva di premialità e in altre forme, prevede fra l'altro: la creazione (in corso di attuazione) di una rete di Nuclei tecnici per la valutazione, in ogni Amministrazione centrale e regionale, dei programmi e dei progetti, per il monitoraggio e per l'integrazione orizzontale delle azioni settoriali; la fissazione di target quantitativi e la costruzione di un sistema di monitoraggio che li verifichi; la costruzione di una corsia preferenziale per progetti dotati di adeguati studi di fattibilità; l'attuazione di un partenariato istituzionale e sociale di tipo tecnico che attraverso i Comitati di sorveglianza garantisca il monitoraggio diagnostico e la comunicazione al pubblico dei suddetti target e in genere dei risultati del Programma.”

È questa costruzione graduale di un buongoverno l'obiettivo del Progetto⁶¹ partito nel 1998, i cui tratti essenziali sono: produrre buoni

⁶¹ Barca F., *Il Progetto silenzioso per il Mezzogiorno*, contenuto in Averna, F. R. e Rosa G., *Mezzogiorno d'impresa*, Collana Libri del tempo, Laterza, Bari, 2006.

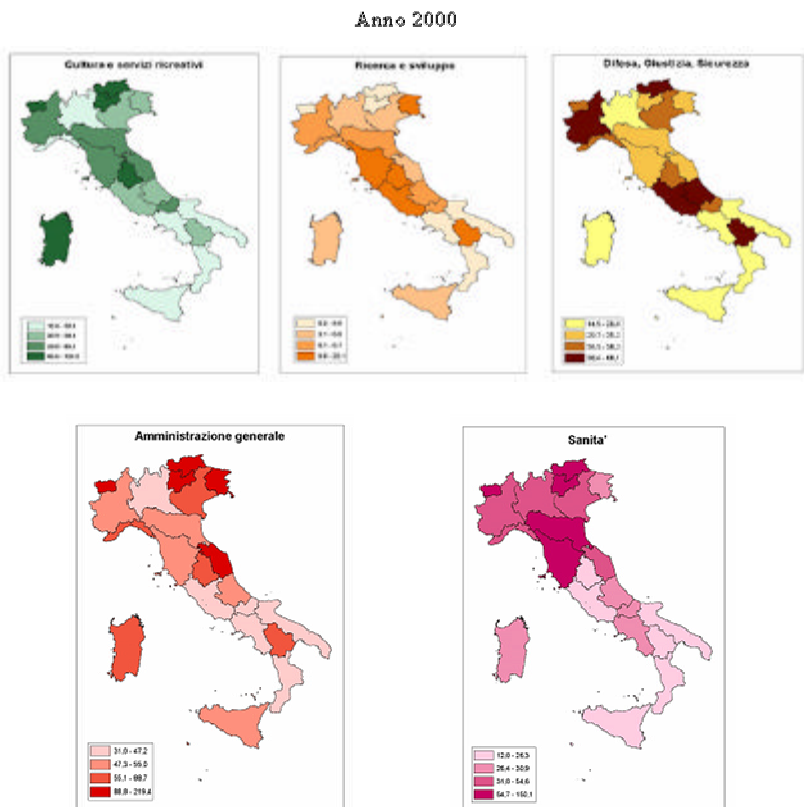
servizi; dare certezza di risorse e addizionalità; stabilire un nuovo rapporto Centro Regioni, dare una prospettiva di lungo periodo.

A tale strategia è inevitabilmente connesso un graduale spostamento dell'intervento pubblico dalla erogazione di incentivi alla produzione di servizi collettivi o beni pubblici. Gli incentivi alle imprese tesi a compensare costi di produzione unitari più alti e svantaggi di localizzazione dovranno nel tempo ridurre la loro quota sul totale della spesa in conto capitale per lasciare spazio a interventi per infrastrutture e servizi.

Ed effettivamente, negli anni dal 1996 al 2000, la spesa in conto capitale complessiva pro capite è più elevata nel Mezzogiorno, ma il 42 per cento della stessa viene destinata a incentivi e trasferimenti, contro il 25 per cento del Centro-Nord. Nel Sud solo il 58 per cento della spesa in conto capitale è rivolto a recuperare il ritardo nella dotazione di infrastrutture e servizi.

In termini di spesa per infrastrutture pro capite le regioni del Sud sono indietro rispetto a quelle del Centro-Nord, questa inadeguatezza di spesa in infrastrutture si evidenzia in ogni settore: sanità, cultura, istruzione (cfr. fig. 5.23).

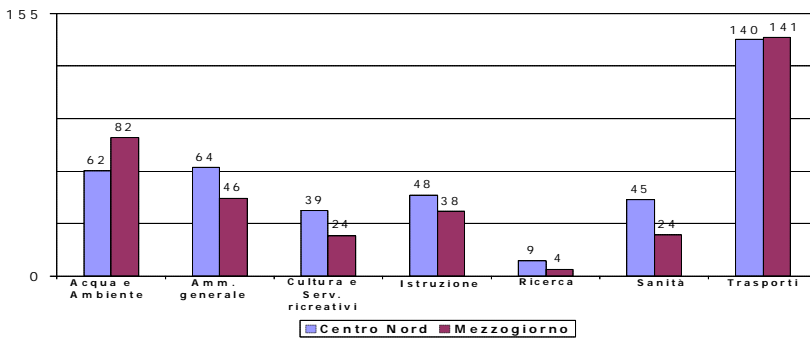
Figura 5.23 – Spesa per Investimenti pubblici - Settore pubblico allargato (euro pro-capite)



Fonte: MEF – DPS Banca dati Conti pubblici territoriali

Le amministrazioni del settore pubblico allargato, inclusi quindi gli enti pubblici nel 2000 hanno speso nel Mezzogiorno 536 euro per ogni cittadino, contro 626 per quelli nel Centro-Nord. Il livello di spesa pro capite al Sud è stato significativamente inferiore a quello centro settentrionale nell'area della conoscenza (istruzione e ricerca) e nei servizi sanitari e culturali (cfr. fig. 5.24).

Figura 5.24 – Spesa per Investimenti del Settore pubblico allargato nel 2000 per settori (euro pro-capite)



5.6.3: La gestione dei Fondi comunitari e nazionali per lo sviluppo

Alla fine degli anni novanta l'obiettivo di rilancio degli investimenti pubblici diviene, come illustrato nel par. 5.6.2, centrale sia nella programmazione dei fondi strutturali comunitari sia in quella nazionale nella destinazione delle "risorse per le aree depresse".⁶² Gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria per l'utilizzo dei fondi strutturali per la coesione offrono l'occasione, dopo un'eclissi di molti anni per una nuova stagione di programmazione dello sviluppo in particolare per il Mezzogiorno, ispirata a criteri e regole nuove dettate in sede europea. Il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) approvato dalla Commissione europea e divenuto Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 è lo strumento per programmare questa politica.

"Si è scelto di articolare la nuova politica attorno alla programmazione dei Fondi comunitari per gli anni 2000-2006: per l'orizzonte temporale lungo che essi assicurano; perché essi costituiscono una quota elevata delle riserve pubbliche complessive impiegabili nell'area; perché le "regole europee" che ne governano l'uso possono aiutare la programmazione anche delle risorse nazionali." (DPEF 2000-2003, p. 113)

I nuovi indirizzi del programma⁶³ riguardano: (a) l'obiettivo generale di crescita economica; (b) la concentrazione degli interventi; (c) l'integrazione degli interventi. In particolare per quest'ultimo *"si supera la tradizionale programmazione settoriale; il riferimento programmatico è al territorio e segnatamente alle sue risorse immobili – naturali, culturali e umane – alle sue aree di agglomerazione – città e sistemi locali di sviluppo – e alle sue reti diffuse (di comunicazione, telecomunicazione e sicurezza)."* (DPEF 2000-2003, p. 114)

⁶² Nel corso dei dieci anni precedenti l'Italia aveva predisposto ai fini dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 1989-1993 e il QCS 1994-1999. Cfr. Svimez, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 1994*, Svimez, 1995 e annate successive.

⁶³ Approvati dal CIPE con delibera del 14 maggio 1999.

Altri sei “paletti” riguardano il metodo con cui i programmi e i progetti sono disegnati e attuati.

“iv) Viene attuato un forte decentramento delle responsabilità di programmazione ai livelli locali di governo. Vi corrisponde l’attivazione di un forte partenariato istituzionale. Alle Regioni è, in particolare, assegnata larga parte delle competenze di programmazione, con un potenziamento del ruolo dei Dipartimenti per la programmazione e un rafforzamento tecnico di tutte le Direzioni coinvolte. Alle Amministrazioni centrali viene affidato un forte ruolo di indirizzo, di supporto tecnico e di monitoraggio (in alcuni specifici casi, dettati da considerazioni di efficienza e di efficacia, le Amministrazioni centrali conservano responsabilità di programmazione). Alle Autonomie locali spetta, oltre alla partecipazione all’attività programmatica delle Regioni, l’identificazione delle opportunità locali, la formulazione di proposte progettuali, spesso, la realizzazione degli interventi. [...].

v) Si attua un forte partenariato economico-sociale. Una concertazione trasparente, responsabile e operativa, da parte di soggetti economici e sociali operanti nel territorio, che dà attuazione alla logica di “confronto preventivo” prevista dal Patto sociale [...].

vi) Viene costruito un quadro finanziario unico settennale per tutte le risorse pubbliche disponibili nel Mezzogiorno [...].

vii) Viene assicurata centralità alla progettazione, alla valutazione ex ante e al monitoraggio. Solo una appropriata verifica di fattibilità economico/sociale/ambientale e una progettazione di qualità consentono di quantificare gli obiettivi che si intendono raggiungere. Solo tale quantificazione può assicurare un controllo sull’operato delle Amministrazioni che programmano e attuano gli interventi. La verificabilità dei risultati (e l’aspettativa che la verifica avrà effettivamente luogo) induce una selezione degli interventi fondata su una valutazione del loro impatto. Viene avviata la costruzione di un sistema di indicatori di attuazione e di impatto e di un metodo di monitoraggio continuo che dia conto alla collettività, specie locale, dell’efficacia amministrativa e che dia, quindi, attuazione al principio di responsabilità.

viii) Viene data anticipazione, per quanto possibile, alle valutazioni relative alla compatibilità ambientale [...].

ix) Viene previsto il coinvolgimento della finanza privata nel finanziamento degli interventi infrastrutturali e nell’apporto di capitale di rischio alle imprese. La logica stessa del PSM, incentrata sull’obiettivo

di attrarre risorse nell'area, rende il coinvolgimento del capitale privato, dei risparmi gestiti dalle istituzioni finanziarie e del credito, parte essenziale del Programma.” (DPEF 2000-2003, p. 115)

Un principio generale, richiesto dalla Commissione Europea, relativo alla addizionalità delle risorse ispira poi tutto il Progetto⁶⁴. L'obiettivo del pieno utilizzo dei fondi comunitari e della loro aggiuntività rispetto all'intervento pubblico nazionale ordinario, è condizione necessaria per il perseguimento dell'obiettivo strategico di portare al 45 per cento la quota di spesa destinata al Sud entro la fine del periodo di programmazione.

Altre novità, introdotte in attuazione dei principi ispiratori del Programma sopra menzionati, sono l'adozione di un orizzonte temporale di lungo termine (sette anni) e l'orientamento regionale della ripartizione delle risorse. Le Regioni gestiscono il 70-80 per cento dei fondi destinati al riequilibrio economico-sociale. Sono quindi in larga misura le Regioni che selezionano i progetti, presentati da città e territori, da singoli Comuni o Province o, più spesso, da loro coalizioni, o predisposti dalla stessa Regione. Sono determinate al Centro le grandi scelte di indirizzo, le regole generali, i sistemi di monitoraggio, l'incentivazione attraverso premi e sanzioni, talora l'allocazione fra grandi assi di intervento.

“Al fine di orientare gli interventi alla valorizzazione delle risorse "immobili" del territorio e di impostare azioni altamente integrate, il Programma è stato articolato in sei grandi assi. All'interno di ciascuno di essi sono stati individuati obiettivi specifici, a cui vengono associati indicatori di efficacia da sottoporre a monitoraggio.” (DPEF 2000-2003 p. 121)

Sia per i fondi gestiti dalle Regioni che per quelli gestiti dal centro, il “Progetto silenzioso” ha introdotto uno strumento agile, semplice – l'Accordo di programma quadro – per condividere fra Regioni e Stato i progetti da realizzare, per monitorarli, per legare ai loro risultati la concessione di premi e sanzioni.

⁶⁴ Sia la disciplina comunitaria in materia di fondi strutturali, sia l'articolo 119 comma 5 della Costituzione italiana prevedono che gli interventi nel Mezzogiorno siano aggiuntivi e non sostitutivi.

LA COOPERAZIONE STATO-REGIONI

Le Intese istituzionali di programma⁶⁵ hanno consentito il realizzarsi di una programmazione locale coordinata e interagente con quella nazionale, attuando forme di effettivo decentramento decisionale e fornendo un quadro programmatico di riferimento per tutti gli interventi sul territorio regionali.

“Le Intese istituzionali di programma fra lo Stato e le Regioni (istituite con legge n. 662/86 art. 2 comma 203) costituiscono la cornice entro la quale, oltre a trovare attuazione gli interventi governati da un sistema di regole già definito (QCS e POR, Patti territoriali e Contratti di programma e d'area) vengono programmate ed indirizzate a obiettivi condivisi anche le risorse specificamente destinate alle aree depresse e le risorse ordinarie. E' attraverso lo strumento delle Intese che può trovare attuazione l'obiettivo programmatico del DPEF 2000-2003 di destinare al Mezzogiorno circa il 30 per cento delle risorse ordinarie nel prossimo settennio.” (Terzo Rapporto sullo Sviluppo Territoriale 1999-2000, p. 82)

In questo ambito l'Accordo di Programma Quadro⁶⁶, diviene l'istituto deputato alla cooperazione fra diversi livelli di governo per la programmazione e la realizzazione dei piani di investimento pubblico, esso svolge il ruolo di *“strumento di negoziazione tra l'Amministrazione centrale ed i soggetti pubblici e privati interessati all'attuazione di interventi programmati, che si traduce in un'iniziativa integrata e coordinata di Regioni, Enti locali e altri soggetti pubblici e privati ed Amministrazioni statali. In esso si attua il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza, si definiscono le modalità di esecuzione da parte di ciascuna amministrazione partecipante, il controllo dell'attuazione degli interventi, la verifica del rispetto delle condizioni fissate e la individuazione di eventuali ritardi o inadempienze.” (RPP per il 1997, p. 127)*

Le Intese sono state avviate nel 1999, con la stipula della prima Intesa con la Regione Lombardia, e concluse con tutte le Regioni nel primo semestre del 2001. Sette Intese sono state stipulate nel 1999, nove nel 2000 e cinque nel 2001. Parimenti tra il 1999 e il 2000 è iniziato il processo di collaborazione tra Amministrazioni centrali e Regioni per la stipula degli Accordi di Programma quadro che ha avuto un intenso sviluppo negli anni successivi. Al 31 dicembre 2005 gli Accordi stipulati sono 417: 227 nel Centro Nord e 190 nel Mezzogiorno per un ammontare di risorse programmate pari a oltre 56 miliardi di euro. Oltre il

⁶⁵ L'Intesa istituzionale di Programma, istituita con legge 662/96 e regolamentata con delibera Cipe del 21 marzo 1997, è l'accordo con cui il Governo centrale e le Regioni e Province autonome si impegnano a collaborare per la realizzazione, previa definizione di obiettivi prioritari, di un piano pluriennale di interventi infrastrutturali di interesse comune.

⁶⁶ Gli accordi di programma quadro sono programmi esecutivi di interventi funzionalmente omogenei, in essi vengono definite le fonti di finanziamento, i tempi di realizzazione, i soggetti responsabili, le procedure di monitoraggio e verifica dei risultati.

50 per cento delle risorse è destinata alla realizzazione di infrastrutture per reti di trasporti e il 20 per cento circa per l'ambiente.

Bibliografia del Capitolo

- AA.VV., *Enjeux et Rouages de l'Europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006
- AA.VV., *Guida ai Conti pubblici territoriali (CPT)*, Ministero dello Sviluppo economico, UVAL, CPT, 2007
- Annesi M., Piazza D. (a cura di), *Gli Interventi nelle Aree depresse del Territorio nazionale*, Il Mulino, Bologna, 1996
- Arcelli M., *Pareri del CTS*, Consiglio tecnico scientifico per la Programmazione economica, 1994
- Barca F., *Il Progetto silenzioso per il Mezzogiorno*, in *"Mezzogiorno d'Impresa" di Averna F. R., Rosa G., Laterza. Bari, 2006*
- Barca F., Visco I., *L'Economia italiana nella Prospettiva europea: Terziario protetto e Dinamica dei Redditi nominali*, in *"Inflazione, Concorrenza e Sviluppo" a cura di Micossi S. e Visco I., Il Mulino, Bologna, 1993*
- Barucci P., *L'Isola italiana del Tesoro. Ricordi di un Naufragio evitato 1992-1994*, Rizzoli, Milano, 1995
- Bassanetti A., Iommi M., Jona-Lasinio C., Zollino F., *La Crescita dell'Economia italiana negli Anni Novanta tra il Ritardo tecnologico e il Rallentamento della Produttività*, Banca d'Italia, Temi di discussione no.539, 2004
- Bassanini A., Scarpetta S., Visco I., *Knowledge, Technology and Economic Growth: Recent Evidence from OECD Countries*, in *How to promote Economic Growth in the Euro Area, 150th Anniversary Conference of National Bank of Belgium*, Brussels, 2000
- Bernardi L., *La Finanza pubblica e l'Aggiustamento strutturale degli Anni novanta*, in *Bernardi L. (a cura di) "La Finanza pubblica italiana. Rapporto 2000"*, Il Mulino, Bologna, 2000
- Bini Smaghi L., *L'Euro*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Brunila. A., Buti M., Franco D. (a cura di), *Stability and Growth Pact*, Palgrave Macmillan, Londra, 2000
- Buti M., Carparelli A., Sestito P., Suardi M., *Italy's slow Growth in the 1990's: Facts, Explanations and Prospects*, Bruxelles, 1999
- Buti M., Eijffinger S., Franco D., *Revisiting Emu's Pact: A Pragmatic Way Forward*, in *"Oxford Review of Economic Policy", no.1, Oxford, 2003*
- Cafiero S., *Tradizione e Attualità del Meridionalismo*, Il Mulino, Bologna, 1989
- Cassese S., *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Bari, 2000
-

- Committeri M., *Errori e Omissioni nella Bilancia dei Pagamenti, Esportazioni di Capitali e Apertura finanziaria dell'Italia*, Banca d'Italia Temi di discussione n.352, 1999
- D'Antonio M. (a cura di), *Il Mezzogiorno: Sviluppo o Stagnazione*, Il Mulino, Bologna, 1992
- De Grauwe P., *The Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 1994
- Di Nolfo E., *Storia delle Relazioni internazionali 1919-99*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- Eichengreen B., Rose A., Wyplosz C., *Contagious Currency Crises*, NBER Working Paper no. 5681, 1996
- Eichengreen B., Wyplosz C., *The Unstable EMS*, Brookings Papers on Economic Activity, 1993
- Fabiani S., Locarno A., Oneto G., Sestito P., *Risultati e Problemi di un Quinquennio di Politica dei Redditi: una prima Valutazione quantitativa*, Banca d'Italia, Tema di discussione n. 329, 1998
- Faini R., *Fu vero declino? L'Italia degli anni novanta*, in *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, n.6, novembre-dicembre 2003, Il Mulino, Bologna, 2003
- Ghetti G., *Lineamenti di Diritto pubblico dell'Economia*, Giuffrè, Milano, 2001
- Giacomelli S., Trento S., *Proprietà, Controllo e trasferimenti nelle Imprese italiane. Cosa è cambiato nel decennio 1993-2003*, Banca d'Italia, Temi di discussione no. 550, 2005
- Giardina A., Sabbatucci G., Vidotto V., *Manuale di Storia. L'Età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- Grilli V., *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement* Report No. 3 on *Monitoring European Integration*, CEPR, 1992
- Grilli V., *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* In *Report No. 4 on Monitoring European Integration*, CEPR, 1992
- Guarino G., *Verso l'Unione economica e monetaria: alcune rilevanti Modificazioni degli Assetti istituzionali interni*, in "1989 *Rivista di Diritto pubblico e di Scienze politiche*" no.1, Giannini, Napoli, 1993
- Guizzi V., *Manuale di Diritto e Politica dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003
- Kostoris Padoa-Schioppa F., *Lessico dell'Economia Vol. I*, Luiss University Press, 2004
- Locarno A., Rossi S., *Inflazione e Conti con l'Estero nell'Economia italiana Post-Svalutazione: due luoghi comuni da sfatare*, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 254, 1995

- Martinez-Oliva J.M., Schlitzer G., *Le Battaglie della Lira. Moneta, Finanza e Relazioni internazionali dell'Italia dall'Unità all'Euro*, Le Monnier, Firenze, 2005
- Maugeri L., *L'era del Petrolio*, Feltrinelli, Milano, 2006
- Messori M., Padoan P. C., Rossi N., *Proposte per l'Economia italiana con Prefazione di Massimo D'Alema*, Laterza, 1998
- Modigliani F., Baldassarri M., Castiglionesi F., *Il Miracolo possibile. Un Programma per l'Economia italiana*, Laterza, 1996
- Modigliani F., Kistoris Padoa-Schioppa F., *Sostenibilità e Solvibilità del Debito pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1997
- Momigliano S., Siviero S., *The Effects of Public Sector Balances on Output in the Short Run: An Evaluation with the Bank of Italy Quarterly Econometric Model*, Banca d'Italia, Tema di discussione n. 291, 1996
- Monorchio A., *La Finanza pubblica in Italia dopo la Svolta del 1992*, Il Mulino, Bologna, 1996
- Nicoletti G., Goldestein N., *Le Privatizzazioni in Italia*, Bocconi, Milano, 1995
- Olivi B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'Integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Onofri P., *Un'Economia sbloccata. La Svolta degli Anni novanta e le Politiche per il Futuro*, Il Mulino, Bologna, 2002
- Padoa-Schioppa T., *Europa, Forza gentile. Cosa ci ha insegnato l'Avventura europea*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Pocar F., *Diritti dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2006
- Pollard S., (a cura di), *Storia economica del '900*, Il Mulino, Bologna, 2004
- Reviglio F., *Per restare in Europa. Ridurre l'Evasione e riformare la Spesa pubblica*, UTET, 2006
- Rossi S., *La Nuova Economia. I Fatti dietro un Mito*, Il Mulino, Bologna, 2003
- Santaniello R., *Il Mercato unico europeo*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Siglienti S., *Una Privatizzazione molto privata. Stato, Mercato e Gruppi industriali: il Caso Comit*, Mondadori, Milano, 1996
- Spaventa L., Chiorazzo V., *Astuzia o Virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa all'Unione monetaria*, Donzelli, Roma, 2000
- Svimez, *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno 1994*, Roma, 1995
- Tizzano A., *Codice dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2005
- Verde A., *Economia internazionale monetaria*, Cacucci, Bari, 1999
-

Visco I., *Caratteri strutturali dell'Inflazione italiana (1986-1991)*, in *"Caratteri strutturali dell'Inflazione italiana"* a cura di Dell'Aringa C., Il Mulino, Bologna, 1994

Capitolo 6

L'Italia nell'Unione Monetaria Europea:
la politica economica tra vincoli di bilancio e
finalità di sviluppo agli inizi del nuovo millennio

di
Paolo Biraschi, Antonella Crescenzi e, per gli aspetti territoriali, Letizia Ravoni

6.1: Il contesto economico internazionale: *shock* geo-politici e globalizzazione

I primi anni del nuovo millennio sono caratterizzati dal succedersi di *shock* politico-militari, dall'emergere dirompente di nuove potenze economiche in Asia (Cina e India) e dalla messa in circolazione della "moneta unica europea", l'euro.¹

A livello internazionale, il lungo ciclo espansivo dell'economia mondiale registrato negli anni novanta termina nel 2001. Il rallentamento, già manifestatosi nella seconda parte del 2000, si accentua dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre estendendosi dagli Stati Uniti a tutte le aree del globo.

Per l'economia americana l'impatto di tali eventi si rivela, tuttavia, inferiore alle attese: il PIL registra una sensibile contrazione solo nel terzo trimestre 2001, per poi ricominciare a crescere nei trimestri successivi. Data la portata storica dell'evento, si assiste comunque, ad un rapido mutamento nelle aspettative degli operatori economici che si manifesta attraverso un generale clima di sfiducia e una incertezza circa le prospettive di crescita future.

"Il quadro economico internazionale per il 2001 ha mostrato un generale e progressivo peggioramento, sia rispetto all'anno precedente, sia rispetto alle previsioni formulate solo tre mesi addietro. È proseguita, da parte dei principali organismi internazionali, la revisione al ribasso delle previsioni di crescita dell'economia mondiale. L'andamento congiunturale sfavorevole si è manifestato negli USA a partire dalla seconda metà del 2000, per poi estendersi progressivamente anche all'Europa e ad altre aree. Il quadro economico generale è attualmente reso più incerto dai recenti tragici eventi legati all'attentato terroristico dell'11 settembre contro gli Stati Uniti, il cui impatto macroeconomico sulla crescita americana e mondiale risulta ancora di difficile valutazione. Si ipotizza nondimeno che gli effetti macroeconomici di tali eventi si manifesteranno principalmente in un rallentamento dell'attività economica e in una caduta della fiducia degli operatori, entrambi temporanei e contenuti." (RPP per il 2002, Premessa, p. VII)

¹ Per una analisi sintetica dell'economia mondiale negli anni di passaggio da un millennio all'altro, cfr.: Ciocca P., *L'economia mondiale nel Novecento, Una sintesi, un dibattito*, Il Mulino, Bologna, 1998; Maddison A., *The world economy, a millennial perspective*, OECD, Paris, 2000.

Nel corso del 2002 e del 2003, la ripresa dell'economia degli Stati Uniti, sostenuta da misure espansive di politica monetaria e fiscale, si irrobustisce scongiurando il pericolo di una nuova fase recessiva mondiale, nonostante gli eventi bellici in atto in Afghanistan e in Iraq.

FATTORI GEO-POLITICI E SCENARIO INTERNAZIONALE (estratto da DPEF 2004-2007, p. 13)

La fase congiunturale che abbiamo attraversato non può essere considerata come il ripetersi di una normale fase ciclica, come quelle che avvengono periodicamente nelle economie di mercato. Fattori eccezionali di natura geopolitica condizionano pesantemente le aspettative degli operatori e determinano un andamento congiunturale difficilmente prevedibile. Eventi specifici, quali l'11 settembre, la guerra in Afghanistan, quella in Iraq, dovrebbero avere effetti di natura solamente transitoria sull'economia. È però evidente che proprio la successione continua di eventi sopra menzionata si presta anche ad una chiave di lettura diversa. Il fatto che si succedano ripetuti episodi di instabilità politica potrebbe essere assunto nello scenario di medio termine come un fattore sistemico in grado di incidere in modo permanente sui tassi e sui ritmi di investimento. Nello scenario politico internazionale restano tensioni in diverse aree geografiche, in particolare nel Medio Oriente. Una evoluzione degli eventi nella direzione indicata condurrebbe a delineare uno scenario in cui i rischi sistemici tendono a prevalere. Nell'ipotesi in cui il consolidarsi di questi episodi si trasferisca in un incremento strutturale dell'incertezza, occorre valutare il modo in cui le scelte degli individui possano essere alterate. Da un lato, infatti, la minor fiducia posta nel futuro, può essere fonte di maggior risparmio privato e, non necessariamente, sortire effetti avversi nel medio periodo per il ciclo economico. Dall'altro, però, una maggiore avversione al rischio potrebbe incidere sull'allocazione delle risorse. In particolare, progetti d'investimento con ricavi attesi elevati, ma caratterizzati da più alto rischio e con rendimenti posticipati nel futuro, avrebbero difficoltà ad essere finanziati, limitando la capacità espansiva del sistema economico in aggregato. Inoltre, il persistere di una bassa propensione al consumo, riducendo le prospettive di domanda, avrebbe comunque un effetto sfavorevole sulla dinamica degli investimenti delle imprese.

Se sul fronte interno gli effetti di una recrudescenza delle tensioni geopolitiche sarebbero avversi (rinvio dei consumi, stagnazione degli investimenti), non migliore è la prospettiva sul fronte esterno. Fenomeni d'introversione degli scambi potrebbero sensibilmente attenuare le dinamiche future del commercio mondiale, influenzando significativamente delle economie maggiormente dipendenti dalla domanda estera, ovvero quelle dei paesi emergenti, ma non solo. Infine, non si può escludere che la localizzazione delle maggiori tensioni politiche nel

Medio Oriente non conduca a sensibili rialzi delle quotazioni del greggio, nonostante la contestuale dinamica stagnante della domanda.

Sebbene sia di difficile quantificazione la durata e l'intensità con cui questo quadro potrebbe prodursi, la fiducia degli operatori riveste un ruolo di fondamentale importanza nei sistemi economici moderni, caratterizzati da un elevato grado di "finanziarizzazione" e, quindi, di sensibilità ai comportamenti. Il miglioramento delle condizioni di stabilità politica internazionale potrà contribuire a ripristinare la fiducia degli operatori, come è già accaduto in modo parziale.

Sullo scenario economico mondiale, il riavvio della locomotiva statunitense e l'affacciarsi di due nuovi *global player*, quali India e Cina - quest'ultima entrata nel dicembre 2001 a far parte dell'Organizzazione mondiale del Commercio (WTO) - trainano l'espansione del commercio internazionale.

EFFETTI DELL'INTEGRAZIONE COMMERCIALE DELLA CINA NELL'ECONOMIA MONDIALE (estratto da DPEF 2004-2007, p. 3)

Il crescente grado di apertura dell'economia cinese, accompagnato dal processo di riforme e dal recente ingresso nella Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), ha rappresentato un nuovo fattore propulsivo dello sviluppo di quel paese. Dopo essere cresciuta a ritmi vicini al 10 per cento nel corso degli ultimi 20 anni, la Cina ha continuato a registrare tassi di crescita sostenuti anche durante l'attuale fase di debole congiuntura internazionale.

La Cina rappresenta oggi la settima maggiore economia mondiale e la seconda destinazione dei flussi di investimenti diretti, essenziali per l'acquisizione di tecnologia innovativa. La crescita dell'economia cinese, pari all'8 per cento nel 2002, è stata trainata da un forte aumento delle esportazioni (21,2 per cento), in particolare di prodotti elettronici e tessili. La domanda estera dovrebbe continuare a fornire un contributo decisivo alla crescita del PIL del paese (superiore al 7 per cento nei prossimi due anni, secondo le previsioni del FMI).

Nel corso degli ultimi anni la Cina ha progressivamente ampliato la propria quota di mercato sulle esportazioni mondiali (dal 4,7 al 6,6 per cento tra il 1997 e il 2002), favorita anche dall'elevato tasso di sviluppo dell'area geo-economica cui appartiene.

I settori in cui i guadagni sono stati maggiori sono il tessile, l'ICT (Information and Communication Technology), l'elettronica e strumenti di precisione e la meccanica. Per quanto riguarda il mercato cinese, si registra una graduale erosione delle quote di import dalla maggior parte delle economie avanzate, a cui si contrappone un aumento di quella dell'Asia Orientale (ad eccezione del Giappone).

In una prospettiva di lungo periodo il mercato cinese offrirà opportunità di sbocco interessanti. Tuttavia gli standard di vita di quel paese sono ancora

molto lontani da quelli sia delle maggiori economie avanzate, sia dei paesi asiatici. Secondo i dati della Banca Mondiale, riferiti al 2001, il reddito pro-capite cinese (calcolato sulla base dello stesso potere di acquisto) risulta pari a circa un sesto di quello di Italia, Francia e Germania; alla metà circa di quello della Malesia, ad un terzo del reddito pro-capite della Corea.

In particolare, all'emergere prepotente dell'economia cinese, le cui esportazioni si avvantaggiano anche di un tasso di cambio della valuta nazionale particolarmente favorevole (oltre che di un costo del lavoro molto ridotto), corrisponde una netta perdita della competitività dei prodotti europei. Su scala globale, si vengono così a determinare nuovi equilibri economici.

“Sulle prospettive di crescita dell'Unione Europea pesa, inoltre, l'apprezzamento dell'euro che si riflette in un peggioramento della competitività. In particolare, pesano le potenzialità di sviluppo dell'export dell'area asiatica, soprattutto quelle della Cina, favorite dall'ancoraggio del renminbi-yuan al dollaro americano (su un rapporto di 8,28 renminbi-yuan per dollaro).” (DPEF 2004-2007, p. 3)

L'effetto combinato delle forti tensioni in Medio Oriente e della crescente domanda proveniente dai nuovi paesi asiatici emergenti determina un forte rialzo del prezzo del petrolio, quale non si verificava dal 1979. I paesi produttori si rivelano ben presto poco inclini ad incrementare l'offerta complessiva di greggio sia per ragioni di tipo speculativo sia per la ridotta capacità di aumentare l'estrazione del petrolio a causa delle inadeguatezze degli impianti produttivi (le c.d. strozzature dal lato dell'offerta), contribuendo in modo decisiva a far lievitare il prezzo del petrolio. Dopo aver fatto registrare già nei primi mesi del 2003 forti punte al rialzo – sfiorando i 40 dollari al barile – la quotazione del greggio segna a partire dalla seconda metà del 2004 un ulteriore e consistente incremento, raggiungendo nel luglio del 2006 punte poco al di sotto degli 80 dollari al barile. Secondo il parere di numerosi analisti si può ragionevolmente parlare di “terzo shock petrolifero” dopo quelli degli anni settanta (cfr. cap. 3).

Tuttavia, una serie di cambiamenti strutturali, le innovazioni tecnologiche, la ricerca di fonti di energia alternative hanno reso le economie avanzate progressivamente meno dipendenti dal petrolio,

rendendo l'impatto di questo *shock* meno forte rispetto a quelli degli anni settanta².

L'IMPATTO DEL PREZZO DEL PETROLIO SULLA CRESCITA ECONOMICA (sintesi da *Analysis of the Impact of High Oil Prices on the Global Economy*, Agenzia Internazionale dell'Energia, 2004)

L'aumento del prezzo del petrolio dal 1999 – dovuto in parte alle politiche di prezzo dell'OPEC – ha contribuito alla flessione dell'economia mondiale nel biennio 2000-2001 e sta, tuttora, influenzando l'attuale ripresa ciclica. [...]

La vulnerabilità dei paesi importatori di petrolio, alla crescita dei prezzi del greggio, dipende soprattutto da quanto il singolo stato sia un importatore netto e dall'oil intensity del sistema produttivo.

Secondo i risultati di una valutazione d'impatto, effettuata dall'Agenzia Internazionale dell'Energia (AIE) in collaborazione con il Dipartimento Economico dell'OCSE e il Dipartimento per la Ricerca del Fondo Monetario Internazionale (FMI), un incremento permanente di 10\$/b, rispetto allo scenario base con un prezzo costante di 25\$/b in un arco di previsione di cinque anni (2004-2008), causa nei Paesi OCSE una riduzione dello 0,4 per cento del PIL nei primi due anni dopo l'aumento di prezzo. [...] La dipendenza dall'estero di tali paesi, per il proprio fabbisogno petrolifero, è molto elevata e pari al 56 per cento nel 2002. Attualmente solo il Canada, la Danimarca, il Messico, la Norvegia e il Regno Unito sono esportatori netti di petrolio.

Nel 2003 la bolletta petrolifera, per i Paesi OCSE, è stata superiore a 260\$ bn – equivalenti a circa l'1 per cento del PIL [...].

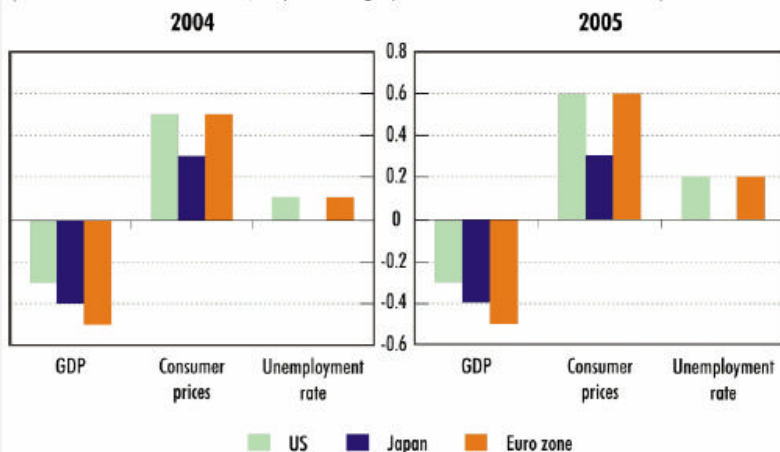
L'impatto economico dell'incremento delle quotazioni del greggio varia in modo significativo tra i Paesi dell'area OCSE. L'Area euro, fortemente dipendente dalle importazioni di petrolio, risulta maggiormente colpita nel breve termine. Nell'economia giapponese, l'oil intensity relativamente ridotta è compensata dalla quasi totale dipendenza dall'estero per le importazioni di greggio.

Negli Stati Uniti, l'incidenza sul sistema produttivo dell'incremento del prezzo del petrolio è minore, poiché la produzione petrolifera interna soddisfa il 40 per cento del fabbisogno nazionale [...].

² Cfr. Maugeri L., *L'era del petrolio*, Feltrinelli, Milano, 2006.

Figure 3: OECD Macro-economic Indicators in Sustained Higher Oil Price Case by Region/Country

(Deviation from base case, in percentage points unless otherwise stated)

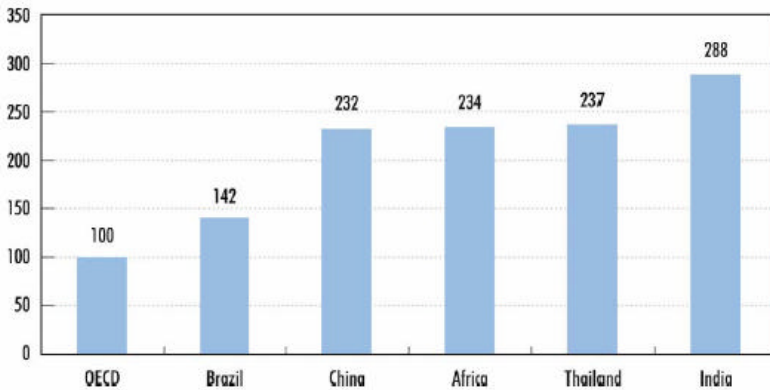


Note: Oil prices are assumed to be \$10/barrel higher than in base case.

Source: IEA/OECD analysis.

Per i Paesi in via di sviluppo l'impatto delle crisi petrolifere è maggiore rispetto ai Paesi OCSE. Ciò è dovuto al più elevato grado di dipendenza dall'estero, ad un sistema economico più energy-intensive e ad una bassa efficienza energetica. In media, i paesi in via di sviluppo e importatori di petrolio hanno una oil intensity più che doppia rispetto a quella dei Paesi OCSE. [...]

Figure 4: Oil Intensity* in 2002 (OECD = 100)



* Primary oil consumption per unit of GDP.
Source: IEA.

In particolare, nei paesi dell'Africa Sub-Sahariana si ha l'impatto più elevato sul PIL (più del 3 per cento). In Asia, si è determinata una caduta dell'output pari allo 0.8 per cento, dopo un anno dall'incremento del prezzo del greggio. Alcuni paesi sono stati maggiormente colpiti, quali le Filippine e l'India (-1,6 e -1 per cento del PIL rispettivamente). In Cina, il PIL si è ridotto dello 0.8 per cento. In generale, l'America Latina subisce un impatto minore rispetto ai paesi asiatici, poiché le importazioni nette di petrolio sono inferiori. [...]

Table 2: Oil-Importing Developing Country Macro-economic Indicators in Sustained Higher Oil Price Case after One Year by Region/Country
(Deviation from base case, in percentage points unless otherwise stated)

| | Real GDP | Inflation | Trade Balance (% of GDP) |
|---|----------|-----------|-----------------------------|
| Asia | -0.8 | 1.4 | -1.0 |
| China | -0.8 | 0.8 | -0.6 |
| India | -1.0 | 2.6 | -1.2 |
| Malaysia | -0.4 | 2.0 | 0.0 |
| Philippines | -1.6 | 1.6 | -2.0 |
| Thailand | -1.8 | 0.8 | -3.0 |
| Latin America* | -0.2 | 1.2 | 0.0 |
| Argentina | -0.4 | 0.2 | 0.2 |
| Brazil | -0.4 | 2.0 | -0.4 |
| Chile | -0.4 | 2.0 | -1.4 |
| Highly indebted poor developing countries ⁷ | -1.6 | n.a. | n.a. |

* Includes Mexico.

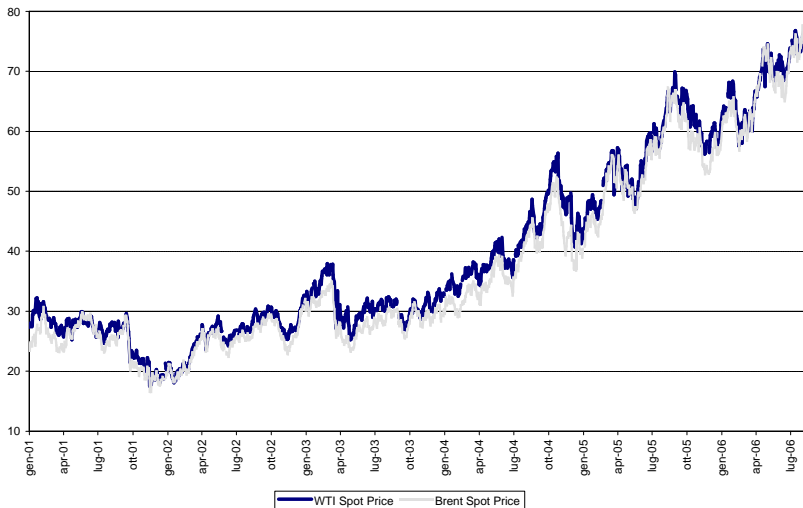
Source: IEA based on IMF analysis.

Dal punto di vista dell'economia globale, i risultati della simulazione, con un aumento del prezzo del greggio di 10\$/b, mostrano che l'impatto è negativo con una caduta del PIL di circa lo 0.5 per cento nel primo anno di prezzi più elevati. Tale perdita dovrebbe ridursi dal 2008, grazie alla maggiore domanda dei paesi esportatori di petrolio. Il fattore determinante per la dimensione della caduta iniziale del PIL mondiale è la politica di spesa adottata dai paesi OPEC e dagli altri esportatori di petrolio. Maggiore è la propensione marginale al risparmio di questi paesi, maggiore sarà la perdita iniziale per il PIL globale.

Le stime del FMI e dell'OCSE assumono che i paesi esportatori spenderanno i loro profitti addizionali nell'acquisto di beni e servizi entro tre anni, in linea con quanto avvenuto nelle passate crisi petrolifere. Tuttavia, questa assunzione potrebbe essere troppo ottimistica dato lo stato dei bilanci nella maggioranza dei paesi produttori. In tal caso, l'impatto negativo sull'economia mondiale sarebbe più marcato. [...]

I pericoli per l'economia mondiale derivanti dagli aumenti delle quotazioni petrolifere restano reali. Le attuali condizioni del mercato sono instabili, in parte per fattori geo-politici e la rigidità del mercato energetico rafforza la pressione al rialzo sul prezzo del petrolio.

Figura 6.1 – Evoluzione del prezzo del petrolio tra il 2001 e il 2006



Fonte: U.S. Department of Energy Information Administration.

Di conseguenza, nonostante l'aumento del prezzo del petrolio, nel biennio 2004-2005 l'economia mondiale continua a registrare tassi di sviluppo elevati; il volume degli scambi commerciali cresce a ritmi superiori rispetto alla media degli ultimi dieci anni. Gli Stati Uniti e le economie emergenti, ed in particolare quelle asiatiche, trainano la crescita mondiale, sostenuta anche dal consolidarsi dell'espansione economica in Giappone.

In questo contesto, il ciclo economico europeo che aveva risentito maggiormente della fase negativa della fine del 2001, stenta a riavviarsi.

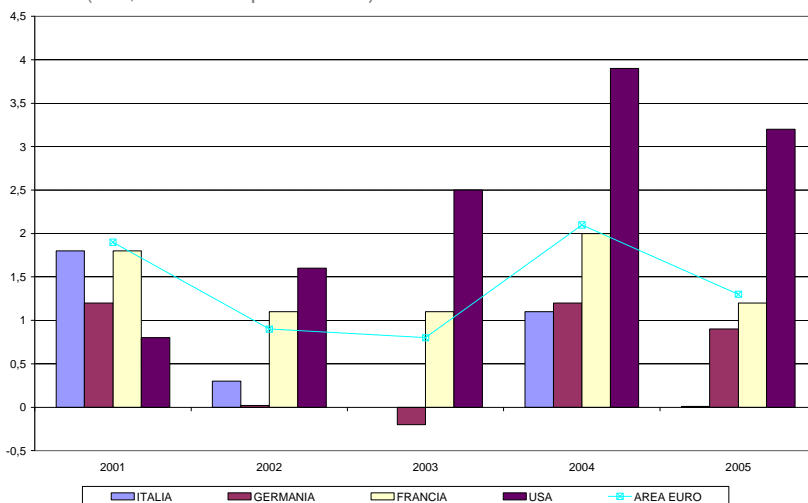
“per contro, nell'area dell'euro la crescita economica si è praticamente arenata; la ripresa è stata ostacolata dalle ben note rigidità strutturali e dai ridotti spazi di manovra per attuare politiche anticicliche.” (AGRRP per il 2003, p. 1)

Le maggiori difficoltà si registrano nelle tre più grandi economie della UEM, Germania, Francia e Italia. La debolezza della domanda

interna, soprattutto dei consumi delle famiglie, ha un rilievo importante nello spiegare le ragioni di queste dinamiche³.

Nonostante una maggiore vivacità delle economie più piccole della UEM, quali, Spagna, Irlanda, Finlandia, la bassa crescita dei "tre grandi" - che rappresentano circa il 70 per cento del PIL della Area Euro - conduce a *performance* complessivamente insoddisfacenti. Nel periodo 2001-2005, con l'eccezione del 2001, la crescita dei paesi aderenti all'area dell'euro risulta costantemente inferiore e pari a circa la metà di quella americana (cfr. fig. 6.2).

Figura 6.2 – La crescita dell'economia europea e statunitense (PIL, variazioni percentuali)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT, OCSE e FMI

³ In particolare, in Italia e, in misura inferiore in Germania, tale debolezza era riconducibile anche ad alcuni effetti "distorsivi" legati alla introduzione dell'euro. Per una analisi degli effetti sull'inflazione del *changeover* cfr. par. 6.2.1.

6.2: L'Unione Monetaria Europea: disciplina fiscale, riforme, allargamento e sviluppo

6.2.1: Il *changeover* e l'Agenda di Lisbona

L'avvio dell'Unione Monetaria Europea segna il definitivo cambiamento nelle linee guida delle politiche economiche nazionali. La programmazione economica interna di ciascun paese membro, che fin dal precedente decennio si era indirizzata alle finalità dell'integrazione, viene saldamente legata agli obiettivi strategici di sviluppo fissati in sede europea, nel tentativo di introdurre un nuovo e più efficace metodo di coordinamento delle politiche economiche tra gli stati membri.

“Gli Stati membri dell'Unione Europea sono tenuti ad attuare la loro politica economica in conformità agli indirizzi di massima deliberati dal Consiglio Europeo (su raccomandazione della Commissione), che mirano alla realizzazione degli obiettivi della Comunità stessa attraverso il coordinamento delle diverse politiche (art. 98 e 99 del trattato CE, come modificato dal Trattato di Amsterdam del '97). A tale scopo il Consiglio vigila sull'evoluzione della politica economica di ciascun Stato, rivolgendo, qualora le politiche non siano coerenti con le indicazioni impartite, le necessarie raccomandazioni.” (DPEF 2002-2006, p. 5)

Pertanto, al fine di coniugare lo sviluppo economico con la sostenibilità delle finanze pubbliche, la strategia europea si articola su un duplice piano: (a) accompagnare e sostenere l'introduzione della moneta unica attraverso il rafforzamento della disciplina fiscale e la piena operatività del Patto di Stabilità e Crescita; (b) perseguire lo sviluppo attraverso l'introduzione della Agenda di Lisbona e delle *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPGs).

Dal lato dei vincoli di bilancio, si riafferma il principio secondo il quale, la “*condicio sine qua non*” per garantire la crescita economica è data dal mantenimento di conti pubblici in ordine e prossimi al pareggio del bilancio, stabilizzando così le aspettative degli agenti economici. Tale concezione è coerente con le caratteristiche *sui generis* della UEM: politica monetaria unica e di competenza della Banca Centrale Europea, indipendente e sopranazionale; politica di bilancio di competenza nazionale. Inoltre, l'osservanza del Patto di Stabilità (siglato nel 1997,

ma in vigore dal 1999, come illustrato nel precedente capitolo), rafforzando i vincoli di finanza pubblica, costituisce lo strumento più idoneo - insieme alla clausola di *no-bail out*⁴ - per assicurare la piena indipendenza della Banca Centrale Europea e favorire l'introduzione dell'euro: a partire dal gennaio 2002, si assiste, infatti, alla affermazione della moneta unica a livello internazionale, sia quale valuta di riserva, sia quale mezzo di pagamento per un mercato di 280 milioni di consumatori⁵.

Il *changeover*, secondo le valutazioni effettuate dalla BCE nel gennaio 2002, non ha un impatto significativo sull'inflazione dell'area.

IL CHANGEOVER: NON SI PREVEDE UN IMPATTO SIGNIFICATIVO SULL'INFLAZIONE (estratto da Bollettino mensile della BCE, gennaio 2002, p. 24)

Il 1° gennaio 2002 sono state introdotte le banconote e le monete in euro e tutti i prezzi dell'area sono stati convertiti nella moneta unica. Il pubblico ha manifestato preoccupazioni sul fatto che la sostituzione del contante potesse innescare incrementi generalizzati dei prezzi, già a partire dal 2001, in quanto le imprese avrebbero potuto tentare di aumentare i margini di profitto effettuando verso l'alto gli arrotondamenti a nuovi prezzi "attraenti" denominati in euro. Inoltre, esse avrebbero potuto trasferire i costi relativi alla sostituzione sui consumatori. Negli ultimi mesi, le organizzazioni dei consumatori e i mezzi di comunicazione hanno riferito esempi di incremento di singoli prezzi ritenuti attribuibili all'introduzione dell'euro, vale a dire, risultanti dalla conversione in euro dei prezzi precedentemente denominati nelle valute nazionali. Tuttavia, la sostituzione del contante in euro non dovrebbe avere un impatto significativo sui prezzi al consumo a livello aggregato. In un orizzonte di più lungo termine, dovrebbero prevalere le riduzioni dei prezzi, in quanto l'introduzione fisica dell'euro rafforzerà ulteriormente la concorrenza nell'area.

Considerazioni di carattere generale ed evidenze empiriche suggeriscono che i rischi di un significativo impatto al rialzo sui prezzi al consumo dovrebbero rimanere piuttosto limitati. In primo luogo, la concorrenza nella maggior parte dei mercati dell'area sembra essere sufficientemente intensa per limitare qualunque arrotondamento per eccesso. Inoltre, un arrotondamento per difetto appare altrettanto probabile. Infatti, numerose imprese dell'area hanno considerato la

4 La clausola di "no bail out" (o divieto di copertura a paracadute) inserita nel Trattato Istitutivo della Unione Europea (ex art. 104a,b Tue), proibisce formalmente l'intervento finanziario da parte delle istituzioni europee (in particolare della BCE) e da parte degli Stati membri in caso di difficoltà di uno dei membri dell'Unione.

⁵ Per un'analisi dettagliata delle varie fasi che hanno portato all'adozione della moneta unica europea, cfr. cap. 5.

sostituzione delle banconote e monete un'occasione per operare una riduzione dei prezzi, finalizzata ad attrarre nuovi clienti e ad accrescere le quote di mercato. In secondo luogo, il rallentamento ciclico della domanda dell'area ha ridotto il margine per gli incrementi. In terzo luogo, i consumatori e le loro organizzazioni stanno vigilando e tenendo sotto stretta osservazione la situazione, aiutati anche dalla duplice denominazione dei prezzi, rendendone più arduo un aumento da parte dei dettaglianti. Inoltre, parecchie componenti dell'indice dei prezzi al consumo dovrebbero mantenersi in gran parte immuni da qualunque arrotondamento, perché la fissazione degli stessi su basi psicologiche è meno comune, come nel caso della benzina, oppure perché i prezzi sono fissati contrattualmente, come nel caso dei canoni di locazione. Infine, tutte le Amministrazioni centrali hanno assicurato che la conversione dei prezzi, degli oneri e delle tariffe connessi a servizi da loro gestiti sarebbe stata neutrale o caratterizzata da arrotondamenti a favore dei consumatori. Alle Amministrazioni locali è stato richiesto di fare lo stesso.

Nel 2001, si sono manifestati limitati segnali concreti di incrementi generalizzati e sostenuti dei prezzi dovuti alla sostituzione delle banconote e delle monete. L'inflazione complessiva dell'area dell'euro, misurata dall'indice armonizzato dei prezzi al consumo, ha registrato una costante diminuzione negli ultimi mesi e non si sono manifestate variazioni di rilievo nelle principali componenti dello IAPC che avrebbero potuto suggerire effetti legati alla sostituzione. Ciò è confermato dai risultati di esercizi di monitoraggio in numerosi Paesi dell'area, iniziati dagli istituti nazionali di statistica, dall'Eurosistema e dalle organizzazioni dei consumatori.

Tenendo sotto stretta osservazione le dinamiche di prezzo di alcuni beni al consumo selezionati, generalmente offerti a prezzi attraenti, tali istituzioni e organismi hanno tentato di stimare l'effettivo impatto della conversione in euro. Benché tali esercizi abbiano confermato l'evidenza di alcuni aumenti indotti dall'euro per determinati prodotti in singoli paesi, tali variazioni sono state trascurabili in termini di effetto sullo IAPC totale nei singoli paesi e nell'area nel suo complesso. In questo contesto, dovrebbe essere sottolineato che l'identificazione di effetti legati alla sostituzione non è semplice. Qualunque variazione di prezzo potrebbe essere riconducibile alla sostituzione (p.e., arrotondamenti o trasferimento dei costi di sostituzione), oppure riflettere un cambiamento di altri determinanti di costo (p.e. salari o prezzi all'importazione) o dei margini di profitto.

Fin dall'inizio di quest'anno, si è reso disponibile un ammontare sempre crescente di evidenze aneddotiche di incrementi di prezzo su specifici prodotti, che potrebbero essere messi in relazione con la sostituzione delle banconote e monete, ma che potrebbero anche semplicemente riflettere variazioni di prezzo "normali" all'inizio dell'anno. Non possono quindi essere completamente esclusi ulteriori aggiustamenti di prezzo, in particolare su mercati caratterizzati da un basso livello di concorrenza e da una domanda poco elastica rispetto ai prezzi.

Nondimeno, persino nel caso in cui queste singole variazioni dovessero risultare significative, non se ne prevede un forte impatto sull'andamento dei prezzi aggregati nei mesi a venire.

In conclusione, qualunque effetto al rialzo sui prezzi derivante dalla sostituzione delle banconote e monete dovrebbe rivelarsi limitato, principalmente grazie all'intensa concorrenza esistente sui mercati dell'area dell'euro, alla situazione caratterizzata da una domanda contenuta e alla vigilanza dei consumatori. Comunque, a tale valutazione resta ancora legata qualche incertezza; un quadro più chiaro emergerà solo nei mesi a venire. Ciò nondimeno, qualunque possibile effetto al rialzo sarà solamente un tantum, mentre, in una prospettiva di più lungo termine, l'introduzione dell'euro aumenterà la trasparenza dei prezzi nell'area, incoraggiando fenomeni di arbitraggio e un rafforzamento della concorrenza. Infine, il guadagno permanente in termini di riduzione dei costi di transazione e di informazione dovrebbe più che compensare i costi un tantum della sostituzione e, in ultima istanza, avvantaggiare i consumatori.

Tuttavia, l'evidenza empirica mostra che all'introduzione delle banconote e delle monete in euro ha fatto seguito, nell'UEM, un aumento dell'inflazione percepita rispetto all'inflazione misurata dagli istituti nazionali di statistica⁶ con qualche effetto sui comportamenti di spesa delle famiglie. Inoltre, il repentino passaggio dalla moneta nazionale all'euro, non sempre accompagnato da una doppia e chiara indicazione del vecchio e del nuovo prezzo, ha comportato, specie in alcuni paesi, movimenti speculativi che hanno penalizzato, in particolare, il reddito da lavoro dipendente.

Il *changeover* è, comunque, un successo e il funzionamento del nuovo sistema istituzionale richiede il rispetto vincolante degli impegni europei in materia di finanza pubblica: essi interessano sia l'aspetto preventivo (la sorveglianza multilaterale) che quello sanzionatorio (Procedura dei disavanzi eccessivi, analizzata in dettaglio nel capitolo precedente).

⁶ Con riferimento all'Italia, un studio recentemente pubblicato dalla Banca d'Italia (Del Giovane P., Sabbatici R., *L'introduzione dell'euro e la divergenza tra inflazione rilevata e percepita*, in Temi di discussione, Banca d'Italia, 2004) individua le ragioni per cui il dato aggregato dell'inflazione calcolata dall'ISTAT non ha colto appieno le variazioni di prezzo intervenute nel 2002. In particolare, si evince che tale divergenza è in gran parte riconducibile alla tipologia e alla frequenza degli acquisti da parte dei consumatori trovatisi ad apprendere e memorizzare in tempi relativamente brevi una grande quantità di prezzi denominati nella nuova moneta europea: le percezioni possono aver riflesso le variazioni dei prezzi dei beni acquistati frequentemente.

Al fine di rendere più efficace il coordinamento tra gli stati membri, viene istituito, infatti, un processo di sorveglianza multilaterale che prevede la presentazione di un “Programma di Stabilità” da parte di ciascun paese membro, con il quale *“tutti i governi partecipanti all’Euro, sono chiamati annualmente a presentare gli obiettivi di finanza pubblica e le strategie di medio periodo necessarie per raggiungere gli obiettivi di pareggio o avanzo del saldo di bilancio e di riduzioni del debito della amministrazioni pubbliche.”*⁷ (DPEF 2002-2006, p. 5)

Dal lato del sostegno allo sviluppo, il 23 e 24 marzo 2000, i capi di stato e di governo dei quindici stati membri, riuniti in sessione straordinaria a Lisbona, adottano una strategia *ad hoc* volta a creare le condizioni affinché l’economia europea divenga, nell’arco di un decennio, la più competitiva a livello globale, sostenendo l’occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale, nel contesto di una “nuova economia” basata sulla conoscenza e sull’investimento in capitale umano⁸.

I principali obiettivi, da raggiungere entro il 2010 sono: (a) un tasso di occupazione europeo pari al 70 per cento; (b) un tasso di partecipazione femminile pari al 60 per cento; (c) un rapporto tra spesa in investimenti in ricerca della UE nel suo complesso e PIL pari almeno al 3 per cento.

⁷ *“In particolare, per l’Italia le linee guida chiedono un rafforzamento del patto di Stabilità interno, formulano un invito a procedere, a fronte di riduzioni fiscali, ad una riduzione della spesa pubblica, e suggeriscono di individuare possibili ulteriori miglioramenti del disavanzo, anche con l’obiettivo di accelerare la riduzione dell’elevato debito pubblico.”* (DPEF 2002-2006, p. 5).

⁸ Il tema dello sviluppo era già implicitamente presente all’interno dei processi di Lussemburgo (1997), di Cardiff (1998) e di Colonia (1999) (cfr. cap. 5) il cui obiettivo di coordinamento delle politiche economiche diverse da quella monetaria a livello comunitario, al fine di evitare possibili *spillover* negativi fra i paesi membri, rimane confermato.

L'AGENDA DI LISBONA: LE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO DEL 24 MARZO 2000⁹

L'Agenda di Lisbona pone un ambizioso obiettivo per l'economia europea da conseguire nell'arco di dieci anni: *“divenire la più competitiva e dinamica economia basata sulla conoscenza del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.”* (Conclusioni della Presidenza, par. 5, marzo 2000).

Questa nuova strategia “globale” si fonda su tre pilastri fondamentali: 1) un approccio microeconomico ispirato al modello americano di sviluppo che implica il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di *ICT* e di *R&D*, nonché accelerando le riforme strutturali tese ad aumentare competitività e innovazione e a completare il mercato interno; 2) una politica sociale attiva che mira a modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale; 3) una visione macroeconomica coerente con il trattato che si impegna a sostenere la crescita garantendo il mantenimento della sostenibilità dei conti pubblici.

Concretamente, sono stati assunti precisi impegni da adempiere entro date prefissate riguardanti i seguenti settori:

- (a) la realizzazione del quadro regolamentare sul commercio elettronico e la riduzione dei costi dell'accesso a Internet entro la fine del 2000;
- (b) la disponibilità di *internet* e degli strumenti multimediali in tutte le scuole d'Europa entro il 2001;
- (c) l'utilizzo degli strumenti tecnologici da parte di un numero sufficiente di insegnanti entro il 2002;
- (d) l'accesso elettronico ai pubblici servizi entro il 2003;
- (e) la creazione di uno spazio per la ricerca e l'innovazione attraverso lo sviluppo di programmi di ricerca nazionali nel campo delle reti di telecomunicazioni;
- (f) il disegno, entro il 2001 di una mappa dei centri di ricerca e di sviluppo più avanzati d'Europa per diffondere l'eccellenza scientifica nel continente;
- (g) l'incentivazione degli investimenti privati, delle collaborazioni nella ricerca e della nascita di nuove imprese, utilizzando le politiche fiscali, il capitale di rischio “venture capital” e il supporto della Banca europea degli investimenti;
- (h) la creazione di una rete transeuropea di telecomunicazione ad alta velocità per le comunicazioni tra i centri di ricerca entro il 2001;

⁹ Tutti i principali documenti europei, relativi alla Strategia di Lisbona, che vengono citati nel prosieguo del capitolo 6 sono consultabili sul sito della Commissione http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm e/o su quello del Consiglio europeo http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=76&LANG=11&cmsID=347.

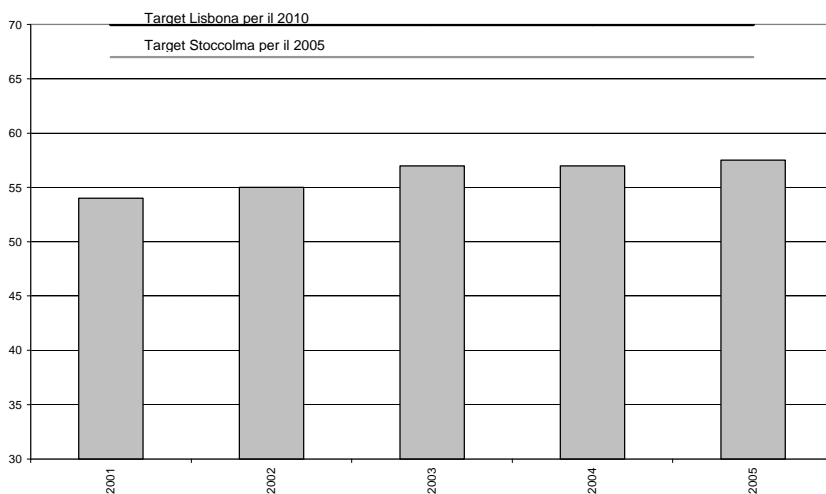
- (i) la rimozione degli ostacoli alla mobilità dei ricercatori in Europa e l'attrazione dei migliori talenti da altri continenti;
- (l) la creazione, entro il 2001, del brevetto europeo;
- (m) l'estensione a tutto il continente delle migliori regole (*best practices*) dei singoli paesi nel campo della politica di sviluppo per le imprese;
- (n) la predisposizione della Carta Europea per le piccole imprese e l'utilizzo di parte dei finanziamenti della Banca Europea per gli investimenti verso la nascita di nuove imprese ad alta tecnologia;
- (o) la rimozioni delle barriere nazionali ai servizi entro il 2002 e la creazione di un unico mercato interno liberalizzato nei trasporti e nell'energia;
- (p) il completamento dell'integrazione dei mercati finanziari entro il 2005 e la riduzioni negli aiuti pubblici;
- (q) l'aumento dal 61 per cento al 70 per cento entro il 2010 del tasso di occupazione in Europa e la crescita del tasso di partecipazione delle donne dall'attuale 51 per cento a più del 60 per cento prima del 2010.

Il nuovo disegno europeo viene confermato pochi mesi più tardi nel Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira (19 e 20 giugno 2000), che approvando gli "Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri della Comunità" per il 2000, delinea *"una strategia d'insieme per affrontare le quattro sfide principali dell'economia della UE: il ritorno alla piena occupazione, la transizione ad un'economia fondata sulla conoscenza, le conseguenze del rapido invecchiamento della popolazione e il miglioramento della coesione sociale. Tale strategia è coerente con le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona. Le linee guida per l'Unione Europea si concentrano su quattro assi principali: i) politiche macroeconomiche orientate alla crescita e alla stabilità; ii) la promozione dello sviluppo delle attività economiche fondate sulla conoscenza; iii) l'attuazione di ampie riforme economiche; iv) la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale. Tra di esse, particolare rilevanza assume l'invito agli Stati membri a modificare la composizione della spesa pubblica a favore degli investimenti nel capitale fisico ed umano, nella ricerca e sviluppo, nell'innovazione e nelle tecnologie dell'informazione nonché a favore del finanziamento di misure di politica attiva del mercato del lavoro."* (DPEF 2001-2004, p. 5)

Successivamente, il Consiglio Europeo, riunitosi a Stoccolma nel 2001, stabilisce gli obiettivi intermedi per il 2005 quali, un tasso di occupazione europeo pari al 67 per cento e un tasso di partecipazione femminile pari al 57 per cento, aggiungendo, inoltre, l'obiettivo di un

tasso di occupazione per i lavoratori anziani (55-64 anni) pari al 50 per cento nel 2010.

Figura 6.3 – Tasso di occupazione: gli obiettivi europei e la situazione italiana



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

In questo rinnovato contesto, il perno del processo di coordinamento viene ufficialmente assunto dalle BEPGs¹⁰ (*Broad Economic Policy Guidelines*) elaborate dal Consiglio, il cui contenuto deve essere tenuto in considerazione nella redazione dei documenti programmatici di ciascun paese membro. Le BEPGs formulano gli "indirizzi di massima per le politiche economiche" cioè raccomandazioni generali per l'insieme dei paesi e specifiche per ciascuno di essi, su problemi legati alla politica di bilancio, alle politiche del lavoro, al mercato dei prodotti e dei capitali, con specifici approfondimenti legati

¹⁰ Fino al 2003 le BEPGs avevano durata annuale ma poi, dato il loro scopo di natura marcatamente strutturale, la durata di queste è diventata triennale, rimanendo comunque la possibilità di effettuare aggiornamenti annuali.

all'imprenditorialità, alla ricerca e sviluppo, alla diffusione delle tecnologie e allo sviluppo sostenibile¹¹.

CRESCITA E RIFORME STRUTTURALI (estratto da DPEF 2003-2006, p. 28)

Le decisioni del Consiglio Europeo di Lisbona hanno riaperto il dibattito accademico e istituzionale circa l'impatto sulla crescita effettiva e potenziale derivante dall'introduzione di una serie di riforme strutturali inerenti al mercato dei prodotti, del lavoro, e a favore delle infrastrutture.

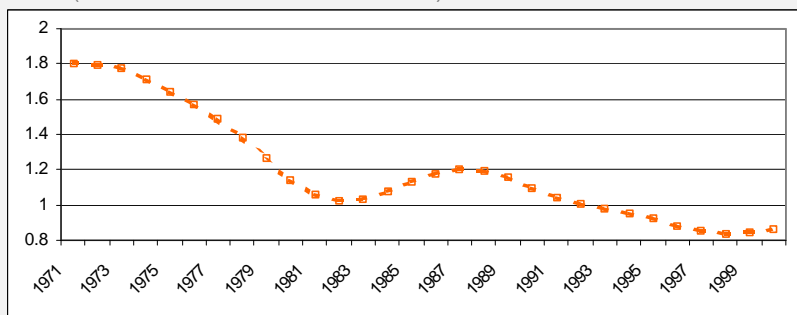
Di recente, gli economisti delle principali organizzazioni internazionali – in particolare OCSE e FMI – hanno fornito supporto empirico alla tesi secondo cui – ceteris paribus – il grado di rigidità e di regolamentazione dei vari mercati è correlato negativamente alla crescita economica di un paese. 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 trenta 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.

¹¹ Per il 2002, tali linee guida, raccomandavano, ad esempio, per l'Italia: "di procedere regolarmente alla verifica dei parametri della spesa pensionistica e di favorire lo sviluppo dei sistemi previdenziali integrativi; [...] di favorire un andamento dei salari in linea con la produttività, di aumentare la flessibilità e di ridurre il carico fiscale sul lavoro; [...] di promuovere il coinvolgimento dei privati nella spesa in ricerca e sviluppo; di assicurare concorrenza sui mercati delle utilities soprattutto a livello locale; di ridurre il carico amministrativo sulle imprese e di rimuovere le barriere all'accesso nell'area dei servizi professionali". Infine, per il nostro paese "urge secondo le BEPGs, accelerare lo sviluppo del mercato dei capitali facilitandone l'accesso agli investitori istituzionali anche attraverso un'appropriata riforma fiscale, che faciliti l'imprenditorialità e una riforma della legge fallimentare." (DPEF 2002-2006, p. 5).

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 multiforme. 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.

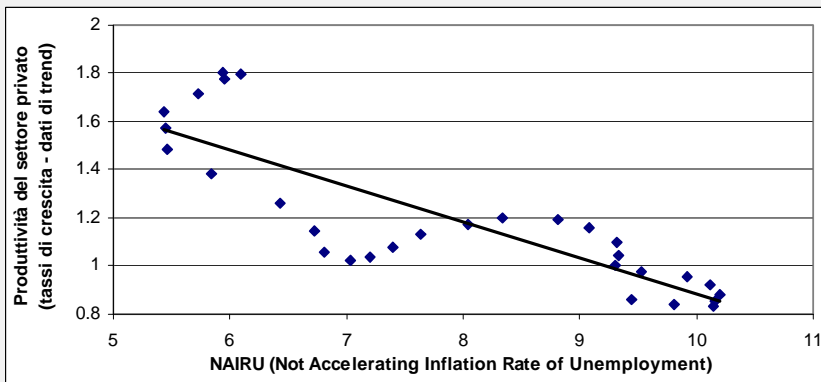
Ci affidiamo anzi tutto ad una misura del grado di rigidità del mercato del lavoro. L'indicatore prescelto è il cosiddetto NAIRU (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment), il tasso di disoccupazione compatibile con un'inflazione non crescente. Un mercato del lavoro rigido genera disincentivi 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. È 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.

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



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

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.

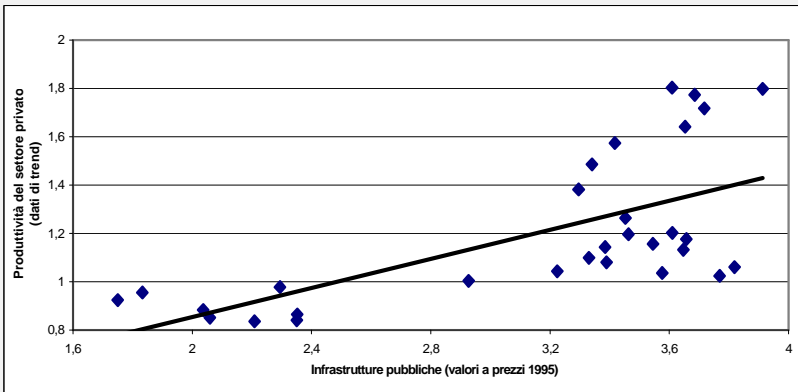
Infine, si riscontra una relazione negativa tra crescita della TFP e crescita del mark-up. Pertanto, le politiche di liberalizzazione del mercato dei beni, rimuovendo gli ostacoli alla concorrenza e ai meccanismi di mercato e traducendosi in mark-up più contenuti delle imprese, darebbero impulso alla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

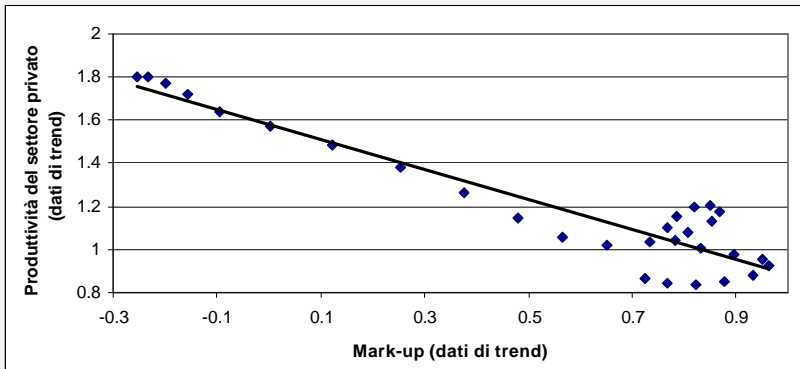
In sintesi, uno sforzo di riforma che comporti modifiche strutturali nel funzionamento del mercato del lavoro, nelle dotazioni di infrastrutture e nel livello di concorrenzialità del mercato dei beni è in grado di indurre un aumento permanente e sostenuto della produttività totale e di riflesso della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

Figura 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

Alcune iniziative politiche-istituzionali ed economiche in favore dello sviluppo e di una maggiore integrazione sociale, coerentemente con il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona sono assunte durante la presidenza italiana dell'Unione Europea (dal luglio al dicembre 2003).

LE INIZIATIVE DEL SEMESTRE ITALIANO DI PRESIDENZA DELL'UNIONE EUROPEA (LUGLIO-DICEMBRE 2003) E L'AZIONE EUROPEA PER LO SVILUPPO (estratto da DPEF 2004-2007, pp. 65-71)

“L'economia europea è cresciuta negli ultimi tre anni ad un ritmo marcatamente inferiore al suo potenziale; occorre pertanto aprire una nuova fase nella politica economica europea che ponga un forte accento sulla crescita e che ripristini la fiducia delle imprese e degli investitori. Riprendendo gli obiettivi iniziali del Piano Delors, è necessario e possibile intervenire lanciando un'“Azione Europea per la Crescita”, che definisca, a livello europeo, una nuova scala di priorità degli investimenti pubblici nei settori delle infrastrutture materiali e, in prospettiva, anche immateriali (capitale umano, ricerca e tecnologia), ponendo l'enfasi sugli investimenti - trans-nazionali e nazionali - finanziabili sul mercato.”

Le azioni per la crescita europea mirano, in particolare, a potenziare le infrastrutture dell'Europa ampliata attraverso un rilancio dei progetti sulle Grandi Reti Transeuropee e a dare impulso allo sviluppo delle reti dell'energia e dei trasporti a livello europeo (TENS o *Trans European network*).

“Le reti transeuropee TEN svolgono un ruolo cruciale nel sostegno alla crescita e all'innalzamento del suo potenziale di lungo periodo. L'attuale tasso di

investimento in TEN è insufficiente per realizzare il programma di priorità stabilito negli anni passati. I lavori del gruppo Van Miert hanno mostrato come, con investimenti annui pari a 25 miliardi di euro, ci vogliono circa 20 anni per realizzare un sistema moderno di interconnessioni nel settore dei trasporti e dell'energia. È necessario, quindi, accelerare il volume di investimenti e portarlo sui livelli inizialmente fissati dal Piano Delors. Questo implica un aumento di investimenti in infrastrutture dell'ordine di 0,5-1 punto percentuale del PIL.

Larga parte dei ritardi nella realizzazione delle reti può essere imputata alla carenza di risorse finanziarie. La particolare natura di questi investimenti richiede, infatti, una forte partecipazione pubblica e i bilanci nazionali e quello comunitario offrono spazi di manovra limitati. Altri fattori contribuiscono a spiegare le ragioni dei ritardi, tra questi: la mancanza di un ordine comune di priorità (soprattutto per i progetti transfrontalieri), le complessità tecniche e amministrative dei progetti. Il Gruppo di lavoro Van Miert ha esaminato queste difficoltà; sulla base di queste la Commissione dovrà presentare proposte concrete per il loro superamento. Questo lavoro dovrà essere anche esteso sui progetti relativi a infrastrutture immateriali nei settori della ricerca e sviluppo, della formazione, dell'alta tecnologia. La BEI è stata uno dei principali finanziatori delle TEN (100 miliardi di euro di prestiti approvati di cui 75 miliardi già firmati). Il suo ruolo deve essere ulteriormente sviluppato in modo da meglio soddisfare il fabbisogno finanziario. Quattro strumenti principali – alcuni nuovi, altri già esistenti – potrebbero essere utilizzati perché la BEI possa offrire un forte e flessibile contributo.

Questi strumenti sono: Prestiti senior: la BEI potrebbe aumentare il finanziamento corrente di TEN, dando priorità ai progetti che consentono di superare le principali strozzature del sistema di trasporto, attraverso titoli a scadenza molto lunga (che potrebbe essere estesa fino a 35 anni in alcuni casi) e con periodi di grazia. Le implicazioni di queste operazioni per il prossimo aumento di capitale della BEI andranno considerate. Garanzie: la BEI potrebbe fornire garanzie per il finanziamento di progetti privati e di partnership pubblico privato (PPP), compresi progetti a lungo termine, che hanno un merito di credito. Perché queste garanzie BEI siano pienamente efficaci bisognerà affrontare tempestivamente la questione della loro ponderazione per il rischio assegnandogli valore 0. Strumenti di capitale di rischio e assimilati (Equity and quasi equity/mezzanine contributions): la BEI potrebbe considerare di investire in fondi di investimento in infrastrutture per fornire strumenti di capitale di rischio e assimilati per progetti PPP e progetti di finanziamento in modo da aumentare il livello delle risorse finanziarie disponibili per finanziare gli investimenti del settore privato in progetti infrastrutturali prioritari.

I fondi sosterebbero il capitale di SPV e project companies e fornirebbero finanziamenti per lo start up e studi di fattibilità. Questo schema permetterebbe alle SPV di raccogliere fondi addizionali e così di svolgere un ruolo moltiplicatore. Lo sportello per la finanza strutturata (SFF): strumento già

esistente che permette di finanziare progetti a più elevato rischio, potrebbe essere attivato per coprire, più che nel passato, prestiti o altri strumenti per progetti prioritari. I finanziamenti attraverso l'SFF interesserebbero soprattutto le operazioni che hanno un particolare valore aggiunto e un effetto catalizzatore all'interno di una data struttura finanziaria in modo da accelerare la realizzazione del progetto.

Cartolarizzazione: una SPV sponsorizzata e organizzata dalla BEI in coordinamento con gli stati membri o autorità di trasporto nazionale potrebbe comprare portafogli di prestiti dalle istituzioni finanziarie internazionali, cartolarizzarle e emettere titoli AAA sul mercato. Questa operazione libererebbe risorse nuove liberando capitale delle istituzioni finanziarie di origine.

La presidenza italiana intende proporre al Consiglio di affidare mandato alla Commissione e alla BEI di presentare una proposta che, tenendo conto dei lavori del gruppo Van Miert, individui i progetti prioritari TEN da finanziare e un meccanismo finanziario fondato sugli strumenti illustrati sopra. La proposta dovrà essere valutata alla fine del semestre dal Consiglio europeo.”

Anche le politiche di coesione restano un pilastro fondamentale della costruzione comunitaria. La Presidenza italiana, sulla scorta del Memorandum presentato nel dicembre 2002, intende mantenere alto il dibattito sulla centralità delle azioni strutturali.¹²

¹² Cfr. *Secondo Memorandum italiano sulla riforma delle politiche regionali di coesione comunitaria 2007-2013*, in Quinto Rapporto annuale DPS sugli interventi nelle aree sottoutilizzate.

6.2.2: Il processo di allargamento dell'Unione e il varo della Costituzione Europea

Il rilancio del processo di integrazione economica europea non si conclude con l'adozione della moneta unica, ma continua sia sul piano politico che economico anche nei primi anni 2000, quando si completa la quinta fase di allargamento dell'Unione Europea. Il 16 aprile 2003, i 15 paesi membri dell'UE e i 10 paesi in via di adesione (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria), riuniti ad Atene, siglano il Trattato di Adesione, che sarà successivamente ratificato da ciascun paese per mezzo di referendum popolari. Il 1° maggio 2004, questi dieci paesi entrano a far parte dell'UE con gli stessi obblighi e gli stessi diritti dei 15 paesi membri concludendo il lungo cammino di avvicinamento iniziato verso la metà degli anni novanta.

“L'allargamento verso est presenta caratteristiche peculiari e pone sfide nuove: è significativo per il numero di paesi coinvolti - in termini assoluti è il più grande allargamento in termini di popolazione e il secondo per superficie - anche se il peso economico dei paesi in via di adesione è relativamente modesto. L'allargamento in corso ridisegna radicalmente i confini dell'UE e introduce un importante elemento di diversità, economica e culturale: in termini di PIL pro-capite, i paesi in via di adesione sono, infatti, notevolmente più poveri degli attuali membri dell'UE, con forti divari interni e una tendenza a strutture istituzionali centralizzate. A eccezione di Cipro e di Malta, si tratta di paesi appartenenti all'ex blocco sovietico che stanno completando il processo di transizione da sistemi economici pianificati a economie di mercato.”
(DPEF 2004-2007, pp. 14 e 15)

Tavola 6.1 – Estratto da DPEF 2004-2007, p. 14

| Tavola I.6 - LE FASI DI ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA | | | |
|---|---------------------------------|---|---|
| | POPOLAZIONE (milioni) | AREA (migliaia di Km ²) | PIL (basato sulla PPA in mld di dollari) |
| Allargamento 1973 | | | |
| da 6 a 9 (Danimarca, Irlanda e Regno Unito) | | | |
| Candidati | 64,3 | 358,2 | 267,9 |
| EU-6 | 209,4 | 1279,8 | 854,3 |
| Candidati/EU-6 (%) | 30,7 | 28 | 31,4 |
| Allargamento | | | |
| da 9 a 10 (Grecia) | | | |
| Candidati | 9,7 | 131,9 | 55 |
| EU-9 | 278,5 | 1638 | 2521,3 |
| Candidati/EU-9 (%) | 3,5 | 8,1 | 2,2 |
| Allargamento 1986 | | | |
| da 10 a 12 (Portogallo e Spagna) | | | |
| Candidati | 48,5 | 597,1 | 403,2 |
| EU-10 | 290 | 1769,9 | 3497,4 |
| Candidati/EU-10 (%) | 16,7 | 33,7 | 11,5 |
| Allargamento 1995 | | | |
| da 12 a 15 (Austria, Finlandia e Svezia) | | | |
| Candidati | 22 | 870,9 | 443,7 |
| EU-12 | 350 | 2367,1 | 6780,5 |
| Candidati/EU-12 (%) | 6,3 | 36,8 | 6,5 |
| Allargamento 2004: | | | |
| da 15 a 25 (Cipro, Estonia, Lettonia, | | | |
| Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, | 2001 | | 2002 |
| Slovacchia, Slovenia, Ungheria) | | | |
| Candidati | 74,8 | 738,1 | 865,5 |
| EU-15 | 373,3 | 3238 | 7925 |
| Candidati/EU-15 (%) | 20 | 22,8 | 10,9 |

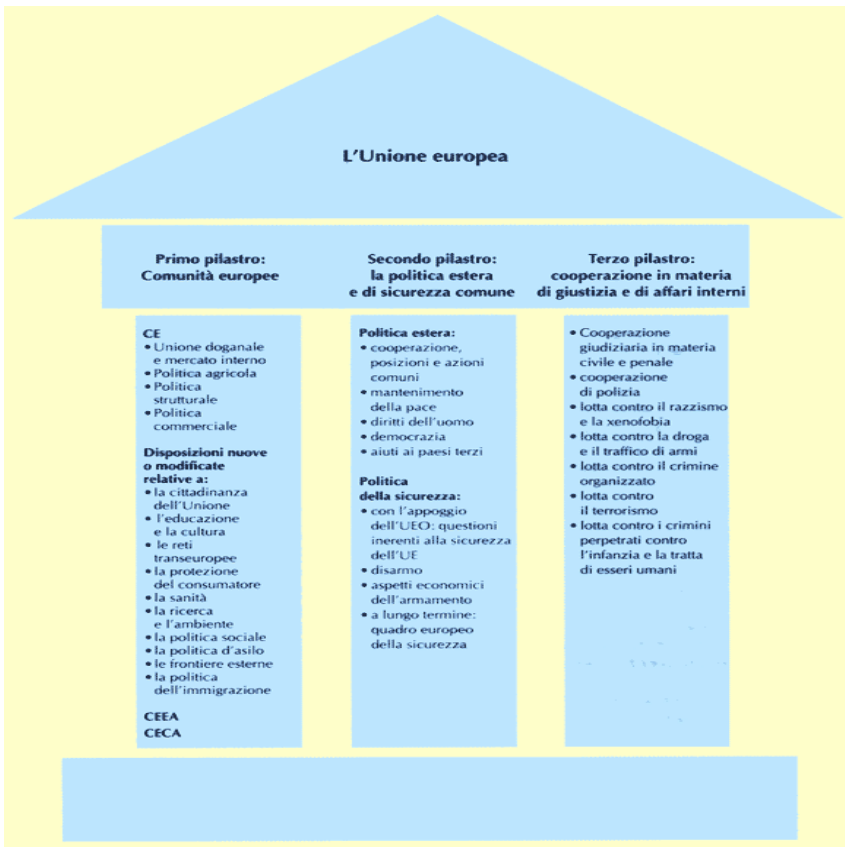
Fonte: Fondo Monetario Internazionale, Banca Centrale Europea e Commissione Europea.

Alla portata storica di tale evento si aggiunge, inoltre, il radicale cambiamento delle caratteristiche istituzionali dell'UE intervenuto con il Trattato di Nizza (firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003).¹³ L'ultima fase di allargamento, a differenza delle precedenti, si colloca, infatti, nel contesto di un'Europa che, oltre alla

¹³ Per approfondimenti sui temi istituzionali e sulla storia dei trattati europei, cfr. Pocar F., *Diritti dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2006; Tizzano A., *Codice dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2005. Per una analisi del processo di integrazione, cfr. anche AA.VV., *Enjeux et rouages de l'Europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006.

cooperazione economica e tecnica volta al solo raggiungimento del mercato interno, ha già intrapreso la via di una stretta cooperazione in molteplici settori quali la politica sociale, l'occupazione, il diritto di asilo e di immigrazione (racchiusi nel primo pilastro della Unione Europea), la politica estera e di sicurezza comune (la PESC) e quella estera di sicurezza e di difesa (PESD) che costituiscono il secondo pilastro e, infine, la giustizia e gli affari interni (CGAI o terzo pilastro).

Figura 6.4 – I Pilastri dell'Unione Europea dopo il Trattato di Nizza



Fonte: Commissione Europea

Nonostante le *performance* di crescita siano più elevate di quelle dei 15 vecchi stati membri e i netti progressi nel processo di disinflazione, il principale elemento di vulnerabilità dei nuovi paesi membri è dato dall'evoluzione dei conti pubblici. L'atteso incremento della spesa pubblica, indispensabile per finanziare il processo di modernizzazione di tali economie, gli investimenti in capitale fisico e umano, il miglioramento degli *standard* ambientali, nonché le spese sociali connesse all'invecchiamento della popolazione potrebbero, infatti, costituire un forte elemento di criticità proprio nel momento in cui i nuovi paesi che intendono adottare l'euro al più presto, decidano di intraprendere, in ottemperanza ai vincoli di bilancio europei, politiche fiscali restrittive e più rigorose.

Al rafforzamento della disciplina fiscale si aggiunge l'obiettivo del riequilibrio dei conti con l'estero, in quanto molti dei nuovi paesi membri hanno registrato significativi disavanzi della bilancia dei pagamenti, quasi interamente finanziati dagli investimenti esteri.

L'allargamento dell'UE, al di là delle dimensioni e della portata politica dell'evento, è destinato a produrre un notevole impatto sull'economia dei vecchi paesi membri. Da un lato, *“offre importanti vantaggi di natura economica; si stima che l'allargamento possa avere un impatto positivo sulla crescita, sia per i paesi dell'UE, sia per i paesi candidati¹⁴, grazie al migliore sfruttamento delle economie di scala e dei vantaggi comparati¹⁵. Alcune analisi mostrano che per l'UE, e per l'Italia in particolare, il commercio effettivo è minore del commercio potenziale con molti dei paesi in via di adesione, indicando che la piena integrazione dei mercati dei beni potrà portare a creazione di*

¹⁴ Breuss F. (2002), in *Consequences of EU Enlargement for Macroeconomic Stability in Euroland*, stima un impatto positivo sulla crescita di circa lo 0,5 per cento del PIL reale dell'UE-15 e benefici molto più elevati per i paesi candidati.

¹⁵ I benefici derivanti dall'allargamento possono essere distinti in benefici statici e dinamici. Avere benefici statici dal lato della produzione vuol dire che la creazione è maggiore della dimensione del commercio. Molti studi sottolineano che tali benefici derivano dalla complementarietà dei sistemi produttivi dei paesi UE e candidati. I benefici dinamici, invece, derivano dall'effetto dell'integrazione dei mercati dei fattori produttivi sulle determinanti della crescita. Ad esempio, secondo la teoria della crescita endogena, l'aumento della dimensione può indurre maggiore accumulazione di capitale che, a sua volta, comporta un aumento di produttività; ciò permette di spostare le economie su sentieri di crescita più elevati.

*commercio*¹⁶”, dall'altro, “potrebbero esserci alcuni effetti negativi: un aumento della concorrenza, soprattutto per le imprese dei paesi UE che producono beni tradizionali ad elevata intensità di lavoro; un riorientamento degli investimenti diretti esteri (IDE) già programmati verso alcune regioni dell'UE; cambiamenti nella politica di intervento e di bilancio dell'UE, in particolare, a causa della dimensione elevata del settore agricolo e del basso livello di reddito pro-capite⁷ di questi paesi.” (DPEF 2004-2007, pag 16)

Negli anni seguenti alla adesione, i 10 “nuovi” paesi mostreranno, nella loro marcia di avvicinamento, una *performance* migliore di quella dei 15 “vecchi”, suscitando anche qualche preoccupazione per la concorrenza nei confronti delle aree in ritardo, come il nostro Mezzogiorno, in particolare per la presenza di produzioni agricole a basso costo.

Infine, a pochi mesi dal completamento del quinto allargamento, il 29 ottobre 2004, i Capi di Stato e di governo dei 25 paesi membri firmano a Roma il nuovo Trattato costituzionale¹⁷ che sembra prefigurare un nuovo e deciso passo in avanti nel processo d'integrazione non solo economica ma anche politica e sociale della Unione europea. Tuttavia, al momento della ratifica da parte dei parlamenti e dei popoli dei 25 Stati membri dell'Unione europea (che sarebbe dovuta avvenire entro due anni dalla firma del Trattato), alcune difficoltà e ritardi emergono inaspettatamente. Infatti, l'agenda delle ratifiche subisce importanti modifiche, a seguito del voto negativo dei referendum in Francia (29 maggio 2005) e in Olanda (1° giugno 2005).

¹⁶ Recenti studi mostrano, inoltre, che per l'Italia il divario tra commercio potenziale ed effettivo è maggiore che per la Germania (Bertolini e Montanari, *L'Integrazione Commerciale tra l'UE e l'PECO*, Rivista di Politica Economica IX-X, Settembre-Ottobre 2002, pp. 35-53).

¹⁷ La strada che ha portato alla firma del Trattato costituzionale di Roma è stata lunga e non priva di ostacoli, partendo infatti il 15 dicembre 2001, quando il Consiglio Europeo di Laeken proclamò la “Dichiarazione di Laeken”. In essa, oltre a ribadire i problemi sul tavolo rimasti aperti fin da Nizza, venne convocata ufficialmente una Convenzione europea, un organo straordinario incaricato di giungere alla soluzione concreta dei problemi entro il 2004, che in pratica si trasformò in una Assemblea Costituente. La Convenzione europea a conclusione dei suoi lavori, il 10 luglio del 2003, predispose la bozza preliminare del “Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa”, che, di fatto, rappresentava la base di partenza per i lavori del Conferenza intergovernativa (CIG), prontamente istituita sotto la presidenza italiana della Unione Europea ed incaricata di discutere e, se necessario, modificare il progetto in vista di una sua ratifica. Per approfondimenti cfr. Ziller J., *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Si sviluppa un grande dibattito in Europa e, nelle diverse istituzioni europee, Consiglio, Commissione e Parlamento europeo, si avvia una approfondita riflessione sull'avvenire dell'Unione.¹⁸

Come vedremo nel capitolo 7, la decisione finale sulla procedura di ratifica del Trattato costituzionale verrà presa dai Capi di Stato e di Governo riuniti nel Consiglio europeo del 23 giugno 2007, mentre nel frattempo l'Unione europea continua a operare in base ai Trattati in vigore.

¹⁸ Cfr. *Relazione annuale sulla Partecipazione dell'Italia all'Unione europea, 2006*, Parte prima.

6.2.3: La crisi del Patto di Stabilità e Crescita e il rilancio della strategia di Lisbona nel 2005

La “trappola della bassa crescita” (AGGRPP per il 2003, p. 17), che interessa le principali economie dell'area dell'euro a partire dai primi mesi del 2002 (cfr. par. 6.1), si riflette rapidamente sulla situazione dei conti pubblici che tendono progressivamente a deteriorarsi minando il rispetto dei parametri di finanza pubblica stabiliti in sede europea. Dopo una sostanziale tenuta del Patto nel triennio 1999-2001, alla fine del 2002 Germania e Francia si aggiungono al Portogallo nel superare il tetto del 3 per cento nel rapporto indebitamento netto/PIL, determinando l'avvio della prima fase della procedura dei disavanzi eccessivi (cfr. cap. 5.4). Nonostante le raccomandazioni della Commissione europea circa le misure correttive da intraprendere, anche l'anno successivo i due principali paesi della UEM presentano un rapporto *deficit*/PIL nettamente superiore al 3 per cento, aprendo quindi la strada alla seconda fase del meccanismo sanzionatorio del Patto di Stabilità e Crescita, che prevede il versamento di una multa sotto forma di deposito non remunerato. Tuttavia, nella notte tra il 24 e 25 novembre 2003, l'ECOFIN, il Consiglio dei Ministri degli Affari Economici della UE, chiamato a votare il passaggio al secondo stadio della procedura, disattendendo la proposta della Commissione Europea, si rifiuta di procedere, congelando di fatto le sanzioni economiche contro Francia e Germania.

Si apre ufficialmente la crisi del Patto che, da un lato, determina un *vulnus* istituzionale tra Consiglio e Commissione sfociato un anno più tardi in una sentenza della Corte di Giustizia europea parzialmente favorevole alla seconda, mentre, dall'altro, induce economisti, *policy maker* e la stessa Commissione a proporre l'introduzione di una serie di proposte di modifica più o meno radicali¹⁹.

L'*iter* istituzionale di riforma del Patto inizia, di fatto, il 3 settembre 2004, quando la Commissione Europea con una specifica

¹⁹ In realtà, sin dalla sua introduzione, il Patto è stato oggetto di un acceso dibattito sia a livello istituzionale che accademico volto ad individuare gli strumenti per rendere più flessibile tale regola di bilancio. Per un approfondimento e un confronto, si rinvia a *European Commission, European Economy, 101 proposals to reform the stability and growth pact. Why so many? A survey*, by Fischer J., Lars J. and Larch M., in *Economic Papers*, n. 267, december 2006, Bruxelles.

comunicazione indica i possibili miglioramenti da apportare all'attuale *fiscal framework* europeo.

La discussione in merito alla riforma del Patto si conclude con le decisioni finali prese dal Consiglio Europeo il 22-23 marzo 2005 a Bruxelles che, in ottica europea, rivestono una duplice rilevanza: (a) chiudono il dibattito politico sulla crisi del Patto di Stabilità e Crescita, indicando la via della possibile riforma²⁰; (b) rilanciano la Strategia di Lisbona proponendo un nuovo e semplificato processo di coordinamento tra gli stati membri e gli organi comunitari.

La riforma mira a rendere il Patto più flessibile e la sua applicazione più intelligente, attraverso il perseguimento dei seguenti obiettivi:

(a) dotare l'insieme delle “*European fiscal rules*” di un adeguato fondamento teorico, al fine di incrementare la loro credibilità;

(b) migliorare l'adesione da parte dei *policy-maker* nazionali alle regole di bilancio fissate in sede europea;

(c) sfruttare più efficacemente i periodi di maggior crescita economica per intraprendere gli eventuali aggiustamenti fiscali ed evitare così di attuare politiche pro-cicliche in periodi in cui le economie crescono al di sotto del *trend*;

(d) dare maggior accento alle problematiche di sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica attraverso una più attenta analisi della dinamica del debito pubblico.

IL NUOVO PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA (estratto da DPEF 2006-2009, p. 21)

Il “nuovo” Patto di Stabilità e Crescita, adottato dal Consiglio Europeo nel marzo 2005, riafferma la validità dei due valori nominali di riferimento: il 3 per cento per il rapporto fra il disavanzo pubblico e il PIL, il 60 per cento per il rapporto fra il debito pubblico e il PIL. Tuttavia vengono apportati importanti miglioramenti al fine di evitarne una applicazione troppo meccanica.

Le principali novità introdotte nel Patto, possono essere così riassunte.

1. Ai paesi a basso debito e con buone prospettive per la sostenibilità dei conti pubblici si consente di adottare come obiettivo di medio periodo un disavanzo fino all'1 per cento.

²⁰ Il 20 aprile del 2005, seguendo le linee guida del Consiglio, la Commissione predispose gli opportuni emendamenti ai due Regolamenti che disciplinavano gli aspetti tecnici e procedurali del Patto. Le modifiche furono, quindi, approvate in via definitiva nel giugno 2005 dal Consiglio Europeo.

2. *Le riduzioni del disavanzo per raggiungere l'obiettivo di medio periodo potranno essere più contenute nei periodi di congiuntura debole. In maniera corrispondente, si è invece previsto un risanamento accelerato nei periodi di forte crescita.*
3. *Viene introdotta maggiore flessibilità nei disavanzi (sempre nel limite del 3 per cento) per i paesi che mettono in atto riforme strutturali che aumentano la crescita potenziale e quindi la sostenibilità nel lungo periodo dei conti pubblici.*
4. *Sono stati attenuati gli automatismi della procedura di disavanzo eccessivo, dando più peso alle valutazioni di carattere economico, come la bassa crescita. Per esempio, un deficit superiore, ma vicino, al 3 per cento potrà non essere considerato eccessivo in presenza di una crescita negativa o di una riduzione cumulata del prodotto durante un periodo prolungato.*
5. *Viene attribuita maggiore rilevanza ad altri fattori qualitativi, tra cui gli investimenti pubblici, le spese per ricerca e sviluppo, la sostenibilità del debito, le riforme strutturali, ecc.*
6. *Viene attribuita maggiore rilevanza al debito e alla sostenibilità.*
7. *Si è introdotta la possibilità di tenere conto, nella valutazione dell'esistenza di un disavanzo eccessivo, delle riforme del sistema pensionistico.*

Tuttavia, se da un lato la riforma del Patto viene accolta come necessaria, dall'altro è forte anche il limite implicito nella riforma: se il Patto diviene infatti più "intelligente" e quindi più bilanciato tra *rules* e *discretion*, anche il garante del Patto (la Commissione) dovrebbe ricoprire un ruolo di "vero" custode per consentire l'adempimento del Patto da parte degli Stati membri²¹.

Per quanto attiene la Strategia di Lisbona, si rileva, a metà del percorso concordato, che l'economia europea nel suo complesso sta solo lentamente muovendosi verso gli obiettivi stabiliti nel marzo del 2000. Le difficoltà di crescita, di occupazione e di innovazione sono divenute oramai palesi, e tanto più preoccupanti in quanto riguardano i tre maggiori paesi dell'area dell'euro quali Germania, Francia ed Italia.

Nel 2005 i capi di Stato e di governo dell'Unione europea, preso atto dei risultati insufficienti ottenuti, decidono, quindi, di rilanciare la strategia di Lisbona centrandola su due obiettivi cardine: la crescita economica e l'occupazione (*new strategy for growth and jobs*).

Secondo il Consiglio Europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005, infatti, *"cinque anni dopo il varo della Strategia di Lisbona il bilancio è modesto. Accanto ad innegabili progressi ci sono ritardi e*

²¹ Cfr. Kistoris Padoa-Schioppa F., *La riforma del Patto di Stabilità e di crescita*, in *La finanza Pubblica italiana, Rapporto 2005*, a cura di Guerra M.C. e Zanardi A.

lacune evidenti. È indispensabile rilanciare senza indugi la Strategia di Lisbona e procedere ad un riorientamento delle priorità verso la crescita e l'occupazione." (Conclusioni della Presidenza, p. 2)²²

Sulla base delle Considerazioni finali del Rapporto Kok²³ - fatto proprio dalla Commissione Europea il 3 febbraio 2005 e approvato al Consiglio Europeo di Primavera - viene creato un dispositivo semplificato di coordinamento e *governance* che in parte ingloba il precedente processo di Cardiff. Il nuovo processo è basato su un ciclo di tre anni (il primo è 2006-2008) ed ha un triplice obiettivo: (a) facilitare l'individuazione delle priorità nel rispetto della Strategia; (b) migliorarne l'attuazione ed il coinvolgimento degli Stati membri; (c) perseguire con più efficacia l'applicazione della Strategia a livello nazionale.

Il ciclo del nuovo processo di Lisbona si avvia in gennaio con la presentazione dell'*Implementation Package* da parte della Commissione Europea. Il Consiglio Europeo di Primavera valuta la relazione della Commissione e predispone gli orientamenti per le Linee Guida Integrate (*Integrated BEPG's*). Una volta definiti gli orientamenti, la Commissione propone entro marzo-aprile una versione preliminare delle Linee Guida Integrate da approvarsi in giugno in via definitiva da parte del Consiglio.

Entro il 15 ottobre, gli Stati membri presentano il Programma Nazionale di Lisbona (*National Actions Programme*) avente natura programmatica e basato sulle Linee Guida Integrate. Contemporaneamente la Commissione presenta un documento analogo ai Piani d'azione nazionali, definito un *Community Lisbon Programme* o *Lisbon Action Programme*.

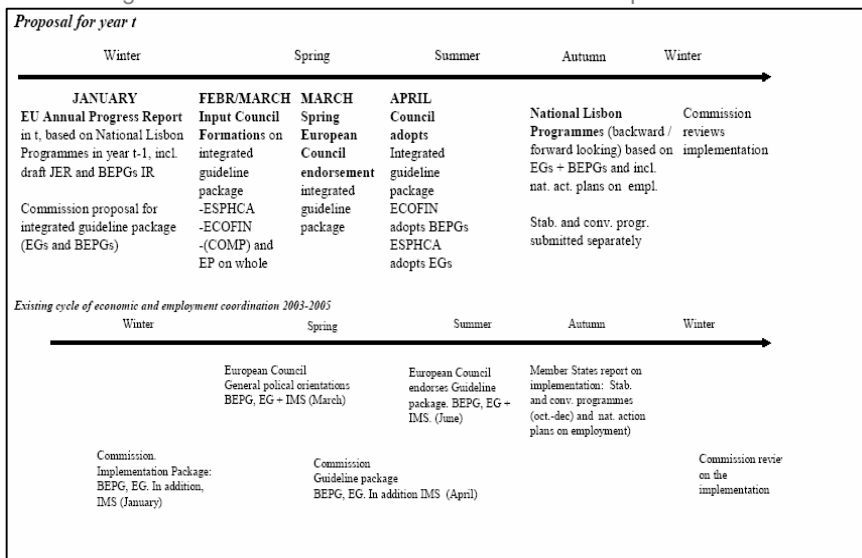
Una volta presentati i Piani d'azione nazionali da parte degli stati membri, si apre, nel mese di novembre, la fase delle *country examinations*. Il processo annuale si conclude, entro il gennaio dell'anno successivo, con la presentazione da parte della Commissione di un *EU Annual Progress Report* per i primi due anni che si trasforma, nell'ultimo anno di ciascun ciclo, in un *EU Strategic Report*, documento di analisi più approfondita che mira sia a valutare i risultati

²² Per un esame dei principali documenti europei, cfr. i siti della Commissione e del Consiglio, riportati alla nota 9.

²³ Cfr. *European Commission, Facing the Challenge - The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, november 2004.*

complessivamente raggiunti nel periodo considerato, sia a costituire il punto di partenza per il triennio successivo.²⁴

Figura 6.5 – Il nuovo ciclo di coordinamento delle politiche economiche



Fonte: Commissione Europea

La novità più rilevante della nuova Strategia di Lisbona risiede nel tentativo di costituire un approccio integrato nel processo di coordinamento della politica economica ed occupazionale a livello europeo e nazionale che implica l'introduzione di una serie di cambiamenti negli strumenti necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati.²⁵

In primo luogo, si prevede l'introduzione di *Integrated BEPG's* che includono sia le tradizionali *BEPG's* che le *Employment Guidelines* (cfr. estratto successivo). Le linee guida individuate con il rilancio della

²⁴ Per approfondimenti, cfr. Consiglio europeo, *Community Lisbon Programme: technical implementation Report 2006*, ottobre 2006.

²⁵ Cfr. Decaro C., *Dall'economia della conoscenza ad una società della conoscenza*, in Rivista "Italianieuropei", n. 3, 2007.

Strategia di Lisbona sono 24 e sono parte di tre distinte aree: macroeconomica, microeconomica e mercato del lavoro.

THE INTEGRATED GUIDELINES PACKAGE (estratto da *Companion Document to the Communication to the Spring European Council, 2005*)

The BEPGs and the Employment Guidelines would be integrated in an “Integrated Guidelines Package” containing 5 chapters. Apart from a political introduction (Chapter I) and conclusion (Chapter V), the package would have two clearly separate parts. Part 1 (Chapters II and III) would contain the BEPGs (based on article 99 of the Treaty) for the coordination of economic policies. Part 2 (Chapter IV) would contain the Employment Guidelines (based on article 128 of the Treaty). Part 1 would be further divided in two chapters dealing respectively with macro- (Chapter II) and microeconomic issues (Chapter III). Chapter IV would exclusively deal with employment issues and should be consistent with the BEPGs as set out in the Amsterdam Treaty protocol.

| | | |
|---|---------------------|------------------------------|
| Integrated Guidelines Package | | |
| Chapter I: Introduction | | |
| Part 1 | | Part 2 |
| Broad Economic Policy Guidelines | | Employment Guidelines |
| (Art. 99) | | (Art. 128) |
| Chapter II: | Chapter III: | Chapter IV: |
| Macro | Micro | Employment |
| Chapter V: Conclusion | | |

It should be noted that budgetary surveillance will be the object of a separate process under the Stability and Growth Pact. Given its specificity, further efforts will be made to exploit the synergies with other processes, in particular with regard to the BEPGs. After the adoption of the BEPGs and Employment Guidelines, Member States would, on the basis of these guidelines, produce a single national action programme. The guidelines will leave Member States enough flexibility to cater for specific policy requirements at national level.

In secondo luogo, si stabilisce che i Programmi d'azione nazionali siano organizzati in forma standardizzata per tutti gli stati

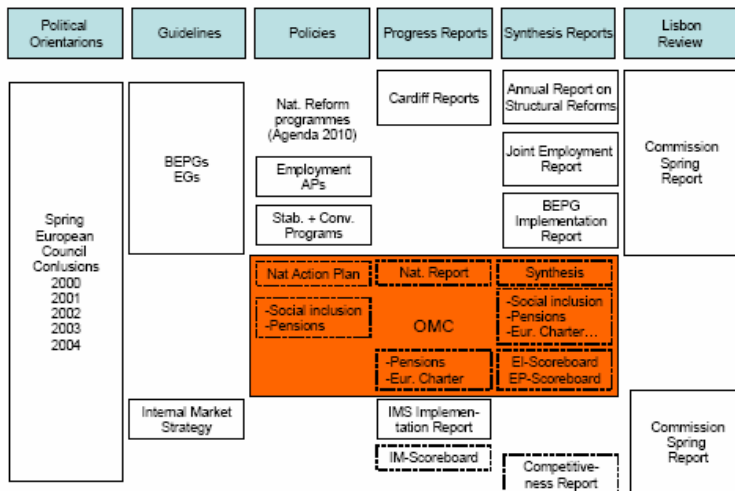
membri e composti da tre parti, che richiamano le tre distinte aree di cui sopra: la prima riguardante le misure macroeconomiche e di politica di bilancio, la seconda che include le politiche del mercato del lavoro e, infine, la terza, le riforme strutturali e microeconomiche. I Piani nazionali devono individuare le priorità accorpendo in macro aree le 24 linee guida.²⁶ Inoltre, a partire dal 2006 i Piani Nazionali di Lisbona non avranno esclusivamente una natura programmatica (*forward looking*) ma esporranno anche una valutazione delle riforme attuate (*backward looking*) per la realizzazione delle politiche descritte nel Piano dell'anno precedente, riprendendo in tal modo la struttura del Rapporto sulle riforme economiche²⁷.

²⁶ Per l'Italia, cfr. "PICO" nella pagina seguente.

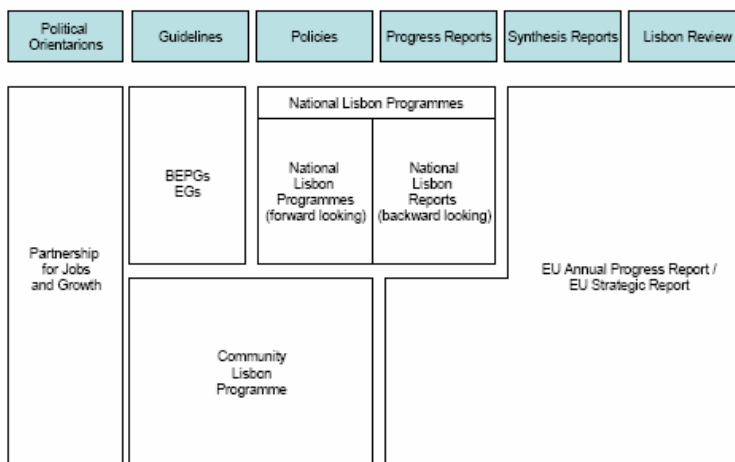
²⁷ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *I Documenti Programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*, cap. 2, par. 2.2.7, Roma, 2006.

Figura 6.6 – Le modifiche al processo di Lisbona: la nuova Strategia per la crescita e l'occupazione.

Il processo di coordinamento di Lisbona fino al 2004



Il nuovo processo di coordinamento di Lisbona a partire dal 2005



Fonte: Commissione Europea.

Nella fase di transizione dalla vecchia alla nuova Strategia di Lisbona, il Governo italiano presenta, nell'ottobre 2005, il Piano per la crescita e l'occupazione 2005-2008 (PICO)²⁸, anticipato nelle sue linee principali nel DPEF 2006-2009, p. 13:

“Il rilancio della Strategia di Lisbona passa attraverso una ridefinizione delle priorità per orientarle su crescita e occupazione. Gli stati membri si sono impegnati a elaborare, ogni anno, piani di sviluppo nazionali in linea con la nuova strategia. L'Italia presenterà il primo “Piano di azione per la Strategia di Lisbona” il prossimo ottobre.”

²⁸ Il PICO 2005-2008 (o Piano Nazionale di Riforma) ha accorpato le 24 linee strategiche in 5 macro aree (cfr.cap.7.3.3). Anche per il Primo Rapporto sullo stato di attuazione del PICO, cfr. cap. 7.3.3.

6.3: L'economia italiana: ristagno produttivo e deterioramento dei conti pubblici

In Italia, dopo l'ottimo risultato registrato nel 2000, l'economia rallenta: il tasso di crescita annuo del PIL tra il 2001 e il 2005 è pari allo 0,4 per cento, nettamente inferiore a quello medio dei paesi industrializzati e in particolare degli Stati Uniti e del Regno Unito, rispettivamente pari a 2,7 e 2,3 per cento, nonché a quello di Francia (1,6 per cento) e Germania (0,8 per cento) (cfr. fig. 6.2).

I consumi privati, che beneficiano della crescita del reddito disponibile delle famiglie a sua volta legata all'evoluzione positiva dell'occupazione, mostrano una debolezza maggiore rispetto al passato. La propensione al consumo, aumentata di più di 10 punti nel corso degli anni '90, si riduce progressivamente, denotando un atteggiamento più cauto delle famiglie legato al prevalere di un clima di incertezze sulle prospettive economiche, sia nazionali che internazionali. Inoltre, come già evidenziato nel paragrafo precedente, impattano sui consumi alcuni effetti, inflazionistici e di redistribuzione del reddito, legati all'introduzione dell'euro. Secondo i dati ISTAT, tra il 2000 e il 2004, a fronte di una tendenziale stagnazione del reddito individuale da lavoro dipendente, cresciuto solo dell'1,6 per cento, si è registrato un incremento, in termini reali, del reddito da lavoro autonomo del 10,1 per cento, realizzato esclusivamente nell'ultimo quadriennio²⁹.

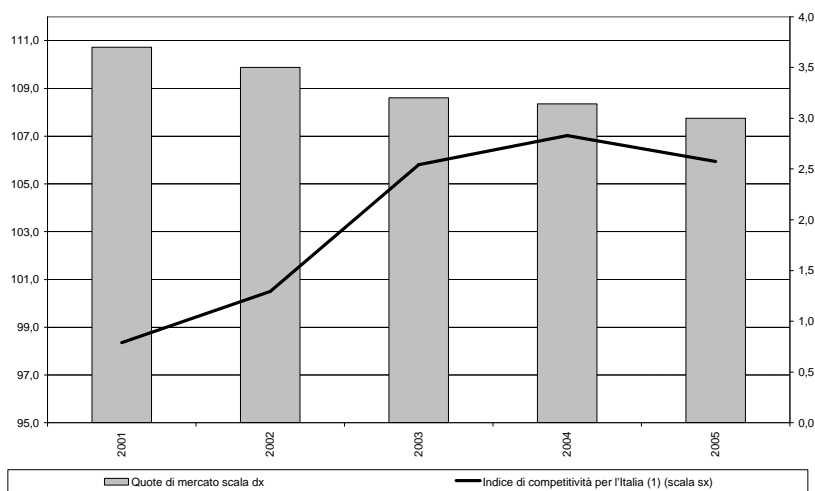
Anche la componente degli investimenti in macchinari e attrezzature, nonostante la prolungata stabilità dei tassi d'interesse su livelli storicamente bassi, risente delle prospettive incerte della domanda e della conseguente riduzione dei margini attesi di profitto. Gli investimenti in costruzioni, favoriti dall'introduzione di agevolazioni fiscali, registrano, viceversa, fin dal 2001 l'avvio di un ciclo fortemente espansivo che mostra i primi segni di rallentamento solo nel 2005.

Dal lato estero, il venir meno della politica del cambio, utile strumento di breve periodo (ma costoso nel lungo) per sostenere i prodotti nazionali sui mercati esteri, il progressivo apprezzamento dell'euro rispetto alle altre principali valute internazionali la concorrenza dei nuovi colossi mondiali, la lentezza degli imprenditori italiani a

²⁹ Cfr. Censis, *Gli angusti canali della formazione del reddito*, giugno 2005.

procedere ad una ristrutturazione in grado di aumentare le dimensioni d'impresa e il livello di tecnologia, la struttura produttiva concentrata in settori tradizionali, costituiscono fattori che rendono l'*export* italiano sempre meno competitivo.³⁰,

Figura 6.7 – Quote di mercato e indicatore di competitività dell'Italia



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Nota: (1) L'indice in aumento indica una perdita di competitività.

Un dato appare, a tal fine, illuminante: la quota del mercato mondiale detenuta dagli esportatori italiani, dopo aver toccato il suo massimo storico (circa il 4,6 per cento) nel 1995, anno in cui sono stati più evidenti i benefici della svalutazione della lira avviata nel 1992, è andata progressivamente diminuendo toccando il 3 per cento nel 2005.

La perdita di quote di mercato riflette anche una dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) che è stata negli ultimi dieci anni sistematicamente superiore a quella dei principali concorrenti. All'evoluzione nominale delle retribuzioni unitarie relativamente elevata

³⁰ L'apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro spiega circa 1/3 del totale della perdita di competitività nel decennio. Per il resto, occorre considerare che la crescita degli scambi mondiali è andata sempre più concentrandosi nei settori tecnologicamente più avanzati e che i nuovi *global competitor* sono specializzati nelle produzioni più tradizionali, tipiche del *made in Italy*.

si è accompagnato un andamento delle produttività del lavoro particolarmente deludente (cfr. prosieguo del paragrafo).³¹

Ulteriore fattore di rilievo in questo ambito è il comportamento degli esportatori italiani, nel quinquennio in esame: l'aumento dei prezzi all'*export* risulta, infatti, superiore a quello dei prezzi interni. Ciò può riflettere diverse finalità: (a) una selezione qualitativa verso prodotti a più elevato valore aggiunto; (b) una volontà di privilegiare il mercato più *core*, e cioè quello interno; (c) politiche di *pricing to market* per cui vengono praticati prezzi relativamente più elevati nei mercati nei quali la domanda è più vivace. Tuttavia, questo orientamento si traduce, di fatto, in una minore competitività del paese.

All'operare congiunto di tutti questi elementi corrisponde, pertanto, un contributo negativo del settore estero particolarmente forte nel biennio 2002-2003, che sottrae alla crescita del PIL 0,9 punti percentuali in ciascun anno. In linea con la tendenza iniziata nel 2000, il saldo di conto corrente della bilancia dei pagamenti continua a deteriorarsi attestandosi nel 2005 su un valore negativo pari all'1,6 per cento rispetto al PIL, a ragione della progressiva riduzione dell'attivo commerciale.

ALCUNI SPUNTI DI ANALISI STRUTTURALE DELL' ECONOMIA ITALIANA (estratto da AGGRPP 2003, DPEF 2006-2009 e EC, 2005)

Il rallentamento dell'economia italiana, registrato a partire dal 2002, non è collegabile solo alla congiuntura sfavorevole ma sconta l'operare di un insieme di fattori di carattere strutturale, quali il modello di specializzazione produttiva, il mancato completamento delle riforme avviate sul finire degli anni novanta e la scarsa liberalizzazione nel settore dei servizi e dell'energia.

Sulla crescita economica italiana, inoltre, pesano le conseguenze dell'aggiustamento fiscale³² che ha costituito, per quasi dieci anni, il nucleo

³¹ Secondo alcune analisi del MEF, per gli anni a venire il mantenimento di un clima di moderazione salariale e la ripresa della produttività del lavoro (già in atto secondo i dati più recenti) dovrebbero consentire di mantenere il costo del lavoro per unità di prodotto su un sentiero di crescita contenuto. In assenza di forti variazioni nel valore dell'euro, la competitività delle merci italiane rimarrebbe grossomodo invariata nel breve medio periodo. Sotto queste condizioni è presumibile che gli effetti ritardati delle perdite di competitività del passato, dopo aver prodotto ulteriori lievi perdite di quote di mercato nel 2006, possano esaurirsi consentendo, quindi, un consolidamento della presenza delle merci italiane sui mercati esteri (cfr. cap. 7.3).

³² La letteratura economica prevalente (per tutti, cfr. Franco, 2005, e cap. 5) è concorde nel ritenere che la composizione dell'imponente consolidamento fiscale intrapreso ha interessato principalmente il lato delle entrate e degli investimenti pubblici piuttosto che la spesa corrente meno produttiva. Numerosi studi empirici (cfr., ad esempio, Alesina-Perotti, 1995, 1996,

fondamentale della politica economica italiana, dalla firma del Trattato di Maastricht: *“Dal 1992, la politica economica italiana si è spesso limitata all'aggiustamento del bilancio pubblico [...]”* (DPEF 2006-2009, p. III), ponendo in secondo piano le tematiche inerenti lo sviluppo di medio-lungo periodo.

L'Italia mostra difficoltà prevalentemente nel settore estero, che contrariamente al passato, anche in ragione di un modello di specializzazione simile a quello dei paesi emergenti, non ha contribuito alla crescita del Paese.

Il nostro modello produttivo occupa segmenti di mercato a crescita più lenta ed è esposto alle pressioni competitive delle economie asiatiche e delle aree emergenti dell'Europa Centro-Orientale. Da tempo, l'Italia mostra vantaggi relativi nei settori del tessile, dell'abbigliamento e del cuoio. Proprio in questi settori, i cui beni si contraddistinguono per lo scarso contenuto tecnologico, si concentrano le produzioni delle economie emergenti che dispongono di un ampio bacino di manodopera a basso costo.

“La perdita di quote di mercato è attribuibile ad una serie di fattori, quali l'ascesa dei paesi emergenti e la specializzazione internazionale dell'Italia, che riflette i numerosi problemi strutturali dell'economia italiana. Tra questi ultimi, di particolare rilievo sono quelli legati alla dinamica dei costi unitari di lavoro [...]. Oltre al costo del lavoro, la perdita di quote di mercato dell'Italia è riconducibile alla ridotta struttura dimensionale delle imprese italiane, all'inadeguatezza delle infrastrutture produttive, agli insufficienti investimenti in ricerca e innovazione e, infine, al peso della burocrazia.” (AGGRPP per il 2003, pag 56).

A ciò si aggiunge la difficoltà delle nostre imprese manifatturiere - che fino al 1995 potevano sfruttare i vantaggi delle svalutazioni competitive-, di affrontare, dopo l'adozione dell'euro, la accresciuta concorrenza internazionale.

“Fino alla metà degli anni novanta, periodiche svalutazioni permettevano all'Italia di recuperare la competitività erosa dagli alti tassi di inflazione e dalle rigidità strutturali. [...] Un modello di sviluppo basato su alta inflazione, svalutazione, deficit pubblico non era comunque sostenibile. Nel settore pubblico, l'insostenibilità si manifestava con l'aumento del debito. Nel settore privato, con il rinvio delle razionalizzazioni aziendali e con una ristrutturazione dell'industria ancora insufficientemente rivolta verso attività ad alto valore aggiunto e innovazione.” (DPEF 2006-2009, p. 7)

All'apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro (circa il 25 per cento tra il 2001 e il 2005), non è riconducibile tutto il rallentamento delle esportazioni italiane. Infatti, l'Italia ha perso competitività anche nei confronti di molti paesi interni all'Unione:

McDermott-Wescott, 1997, Alesina-Ardagna, 1999, Zaghini 1999) dimostrano che le probabilità di successo di un aggiustamento fiscale aumentano nel caso in cui esso si fondi su una riduzione permanente della spesa pubblica corrente primaria.

“The recent appreciation of the euro has further dented the country’s export performance. However this cannot fully explain Italy’s export problems since the country has also lost competitiveness vis-à-vis its main euro-area partners. In contrast to Germany, Italy is also suffering from the pattern of its product specialisation, given that its export composition is skewed towards to low-skilled, labour-intensive products, which are not favoured by global demand growth.” (Comparing the Current with Previous Recoveries in the Euro Area, EC, 2005, p. 9)

Inoltre, le caratteristiche dimensionali delle imprese nazionali non agevolano le politiche di delocalizzazione che hanno consentito a molte economie avanzate un recupero rispetto alle aree a basso costo di manodopera. L’internazionalizzazione dell’attività produttiva infatti permette di frammentare la catena di produzione e di mantenere nell’economia domestica solo le produzioni a più elevato contenuto tecnologico e informativo, trasferendo in aree economicamente più convenienti le attività standardizzate. Le ridotte dimensioni delle nostre imprese, unitamente alla conduzione familiare di gran parte delle unità produttive, mantengono pressoché inalterate le caratteristiche di gestione centralizzata della produzione ed ostacolano i processi di *know-how* che il contatto con realtà esterne potrebbe al contrario favorire.

“L’industria è specializzata in settori tradizionali, maggiormente esposti alla concorrenza dei paesi emergenti e alla contraffazione. Le dimensioni ridotte delle aziende italiane non permettono di cogliere pienamente le opportunità offerte dalla crescita mondiale.” (DPEF 2006-2009, p. 7)

Nonostante la crescita contenuta del costo del lavoro per dipendente, la debolezza della produttività del lavoro si è riflessa in una dinamica sostenuta del CLUP, riducendo ulteriormente la capacità competitiva del nostro sistema. A ciò si aggiunge, la carente dotazione di infrastrutture e fondi scarsi impiegati nel settore della Ricerca e Sviluppo non hanno consentito all’Italia di attrarre investimenti dall’estero. Questi, in realtà economiche meno avanzate, hanno innescato meccanismi virtuosi di crescita, alimentati da economie di scopo, contatti diretti con i mercati di sbocco, riorganizzazione efficiente della catena di attività produttive. In ultimo, nonostante l’introduzione di alcuni strumenti atti a favorire la concorrenza:

“gli indici di liberalizzazione e apertura dei mercati elaborati dall’OCSE evidenziano l’eccessiva presenza dello Stato nell’economia e le elevate barriere all’entrata e agli investimenti diretti dall’estero. Inoltre, il grado di apertura del mercato interno è il più basso, mentre il grado di regolamentazione del mercato dei prodotti è tra i più elevati nell’ambito dei paesi avanzati. Recenti studi dell’OCSE evidenziano una relazione negativa tra il grado di regolamentazione del mercato dei prodotti e la crescita della produttività totale dei fattori: l’Italia, oltre ad avere il più elevato grado di regolamentazione nell’Area dell’Euro,

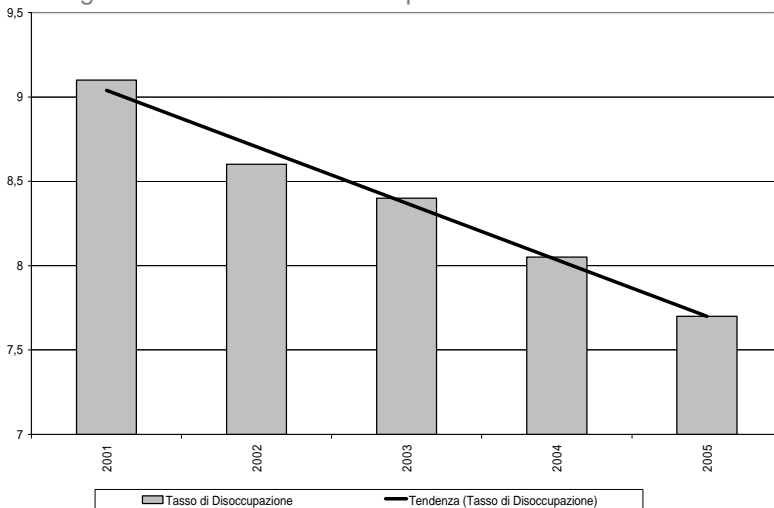
registra uno dei più bassi tassi di crescita della produttività totale dei fattori." (DPEF 2006-2009, pp. 9 e 10)

A dispetto della bassa crescita, il mercato del lavoro continua a registrare risultati sostanzialmente favorevoli, beneficiando degli effetti delle riforme già introdotte, che rendono più agevole ricorrere a forme flessibili di lavoro, e del provvedimento legislativo di regolarizzazione degli immigrati (legge 189/2002, c.d. "Bossi-Fini")³³. Una parte importante della nuova occupazione, quindi, è riconducibile alla componente "atipica", cioè ai contratti di lavoro a tempo determinato e a *part-time*.

Il *trend* positivo dell'occupazione, iniziato nel 1997, è particolarmente evidente fino al 2003, per poi rallentare nel biennio successivo. In particolare, l'occupazione sulla base dei dati ISTAT relativi alla Nuova Indagine sulle Forze di Lavoro cresce di 958.000 unità nel quinquennio 2001-2005. Il tasso di disoccupazione scende dal 9,1 del 2001 al 7,7 nel 2005, valore decisamente inferiore alla media europea.

³³ La popolazione straniera residente nel nostro paese in rapporto alla popolazione totale passa dal 2,3 per cento del 2001 al 4,5 per cento del 2005. Tale incremento, a differenza del decennio precedente, è dovuto non solo all'afflusso di nuovi immigrati lavoratori, ma riflette, in misura non trascurabile, il continuo aumento dei nati di cittadinanza straniera (cioè figli di genitori residenti in Italia, entrambi stranieri) che si traduce in un saldo complessivo naturale in attivo. Cfr. ISTAT, *La popolazione straniera residente in Italia*, Statistiche in breve, Comunicati Stampa, ottobre 2006.

Figura 6.8 – Tasso di disoccupazione



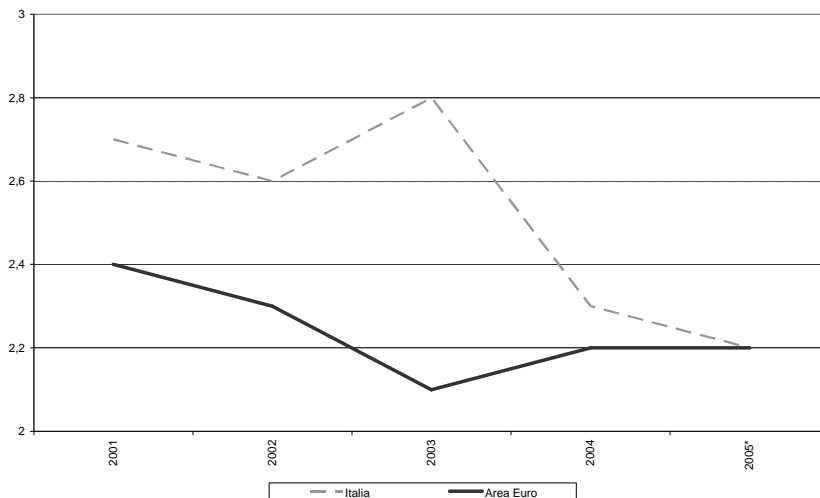
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT - Rilevazioni sulle forze di lavoro

A fronte di tali andamenti occupazionali, pur se meno significativi in termini di unità *standard* di lavoro, la misura cioè utilizzata in contabilità nazionale, la crescita della produttività (prodotto per unità *standard* di lavoro)³⁴ nella media del quinquennio è praticamente nulla; ciò, unitamente ad una contestuale dinamica salariale intorno al 3 per cento, determina un sostenuto aumento del CLUP.

Nonostante tale fattore e l'ascesa del prezzo del petrolio che si registra in quegli anni, l'inflazione al consumo, a fronte della debolezza della domanda, rimane intorno al 2 per cento, nei limiti del *target* della BCE. Il divario tra l'inflazione italiana e quella media europea, dopo essersi allargato nel 2003, tende di fatto ad annullarsi nel 2005.

³⁴ A partire dal 2002, si è acceso all'interno della letteratura economica (cfr. Garibaldi, 2002, 2003, 2004, Garibaldi e Boeri, 2005, 2006) un interessante dibattito circa le possibili spiegazioni teoriche dell'apparente paradosso italiano che associa una crescita sostenuta dell'occupazione ad una dinamica del PIL molto ridotta.

Figura 6.9 – Inflazione al consumo (variazioni percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Nota: *Per l'Area Euro, *European Commission Economic Forecasts, Spring 2006*.

L'IMPATTO DELL'AUMENTO DEL PREZZO DEL PETROLIO SULL'ECONOMIA ITALIANA. ALCUNE STIME ECONOMETRICHE (estratto da I DOCUMENTI PROGRAMMATICI: RUOLO, STRUTTURE, PROCESSI E STRUMENTI DEL MEF, p. 108)

Per stimare l'impatto di un aumento del prezzo del petrolio sull'economia italiana si è fatto ricorso ad alcune simulazioni effettuate sia con il modello internazionale di Oxford Economic Forecasting sia con il modello econometrico dell'economia italiana del Dipartimento del Tesoro (ITEM).

Per ciascun modello si sono effettuate due simulazioni. Una corrispondente ad uno scenario base in cui il prezzo del petrolio segue il profilo ipotizzato nel DPEF ed una simulazione alternativa caratterizzata da un prezzo del petrolio più alto, che rispecchia i recenti andamenti. Lo scostamento inizia a verificarsi a partire dal terzo trimestre del 2005 e raggiunge un livello di 20 dollari al barile nel quarto trimestre; tale divario è mantenuto costante per il resto del periodo di simulazione.

La tavola allegata riporta gli scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base delle variabili macroeconomiche maggiormente rilevanti prodotte dalle simulazioni caratterizzate da un più elevato prezzo del petrolio.

SHOCK PREZZO PETROLIO

(scostamenti % dei livelli rispetto alla simulazione base)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| prezzo petrolio base (\$/barile) | 50 | 47 | 44 | 44 | 44 |
| prezzo petrolio shockato (\$/barile) | 58 | 67 | 64 | 64 | 64 |
| Oxford | | | | | |
| Deflatore consumi privati | 0.11 | 0.50 | 0.56 | 0.53 | 0.46 |
| Reddito disponibile reale | -0.08 | -0.43 | -0.42 | -0.43 | -0.39 |
| Consumi privati reali | -0.11 | -0.67 | -0.56 | -0.50 | -0.43 |
| Pil reale | -0.08 | -0.39 | -0.34 | -0.30 | -0.16 |
| ITEM | | | | | |
| Deflatore consumi privati | 0.13 | 0.52 | 0.53 | 0.45 | 0.36 |
| Reddito disponibile reale | -0.03 | -0.19 | -0.32 | -0.43 | -0.46 |
| Consumi privati reali | -0.01 | -0.20 | -0.44 | -0.63 | -0.75 |
| Pil reale | -0.02 | -0.25 | -0.39 | -0.37 | -0.27 |

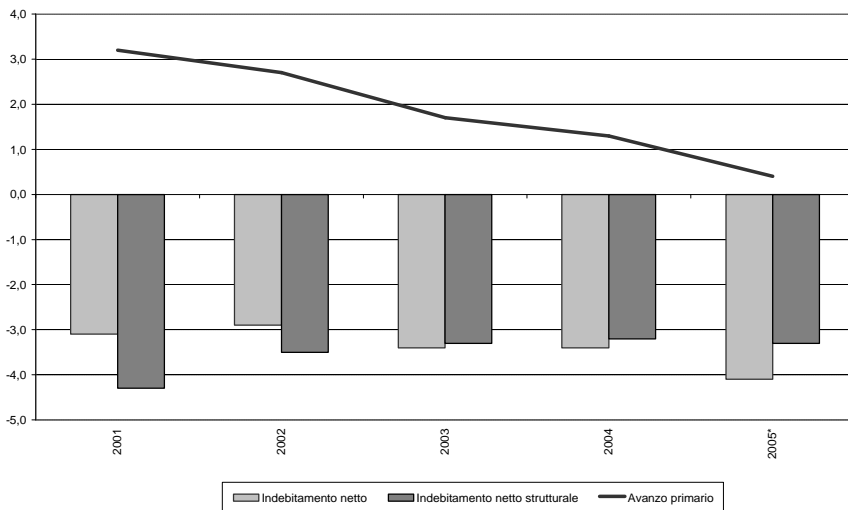
La simulazione Oxford tiene conto delle interazioni a livello globale, in particolare dei flussi di export e import, e delle risposte di politica monetaria da parte delle banche centrali, mentre nella simulazione ITEM sia la domanda mondiale sia i tassi di interesse nominali sono variabili esogene. Pertanto, nella simulazione-petrolio, si è provveduto a far variare il commercio mondiale e i tassi d'interesse reali nella stessa misura osservata nel modello di Oxford.

Con il modello ITEM sono state effettuate, inoltre, simulazioni in cui i tassi d'interesse nominali reagiscono in misura minore rispetto a quanto rilevato nel modello di Oxford (che incorpora una regola di Taylor), ipotizzando tassi d'interesse reali costanti. In tal caso, il pieno impatto sull'economia italiana si manifesta con un certo ritardo rispetto al profilo riportato in tabella.

L'impatto più evidente del prolungato ristagno dell'attività produttiva si coglie, invece, dall'evoluzione dei conti pubblici (cfr.

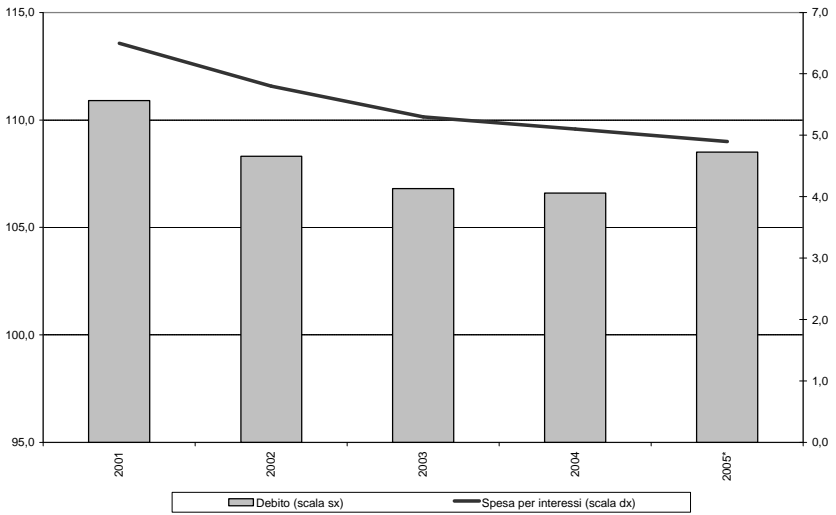
paragrafo successivo). Il *deficit*, che registra anche gli effetti delle revisioni dei criteri contabili Eurostat effettuate nel marzo 2005, ma applicate anche agli anni precedenti, si colloca al 3,1 per cento del PIL nel 2001 e rimane superiore alla soglia limite nel triennio 2003-2005. L'avanzo primario, pari al 3,2 per cento nel 2001, scende allo 0,4 per cento del PIL nel 2005. Per quanto riguarda il rapporto debito/PIL, nonostante la riduzione della spesa per interessi che riflette l'evoluzione favorevole dei tassi di riferimento, si registra nel periodo 2002-2004 un rallentamento nella tendenza decrescente. Nel 2005, dopo un decennio, tale rapporto riprende ad aumentare.

Figura 6.10 – Indebitamento netto e avanzo primario delle amministrazioni pubbliche (in rapporto al PIL)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Figura 6.11 – Debito e Spesa per interessi della P.A.
(in rapporto al PIL)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

6.4: La politica di bilancio

Nei primi anni 2000 la politica economica intrapresa punta a riconciliare l'obiettivo di risanamento finanziario con quello dello sviluppo. A differenza di quanto avvenuto negli anni novanta, quando l'obiettivo essenziale era il raggiungimento dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica dettati dal Trattato di Maastricht, l'azione di governo, già a partire dal DPEF 2002-2006, persegue contestualmente due obiettivi: (a) garantire il rispetto dei vincoli di bilancio; (b) intraprendere un programma di riforme strutturali, finalizzate ad accrescere il potenziale di crescita dell'economia italiana.

Come brevemente accennato (cfr. par. 6.2.3), dal lato dei conti pubblici, l'obiettivo fissato in sede UE all'avvio dell'Unione Monetaria, che consiste nel raggiungere il pareggio di bilancio o il *surplus* entro il 2003 (*close to balance or in surplus in the medium-term*), si rileva ambizioso non solo per l'Italia ma anche per gran parte dei paesi della area Euro: dalla seconda metà del 2001, si assiste, infatti, ad un progressivo deterioramento delle condizioni di finanza dei principali stati membri della UE, che porta, ad esempio, Francia e Germania dal 2002 al 2005 a superare la soglia limite del 3 per cento.

La bassa crescita, infatti, incidendo negativamente sia sulle entrate che sulle spese, determina una crescente pressione sul bilancio pubblico. In tale contesto, le azioni necessarie a mantenere il rispetto dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita, costringendo a limitare o rinunciare all'uso dello strumento della politica di bilancio in funzione di stabilizzazione ciclica, soprattutto per i paesi, come l'Italia, vicini al tetto del 3 per cento, hanno, a loro volta, un impatto negativo (pro-ciclico) sulla crescita. Come analizzato nel paragrafo 6.2.3, queste problematiche porteranno nel 2005 alla riforma del Patto³⁵.

³⁵ Al fine di ovviare, comunque, a questo limite, fin dal 2001, si decise in sede comunitaria di tenere conto, nella valutazione dei programmi di stabilità, del disavanzo strutturale ottenuto depurando dagli effetti del ciclo economico (*business cycle*) le differenti componenti del bilancio pubblico. Il saldo strutturale rappresenta un indicatore di bilancio che ha il compito di individuare l'effettiva posizione fiscale dell'operatore pubblico; è utilizzato principalmente sia per fornire un'indicazione dell'orientamento di medio periodo della politica fiscale sia per misurare la flessibilità automatica dei bilanci pubblici (per la metodologia di calcolo cfr. *Public Finance in EMU, European Commission, 2005, October e I Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del ME, Le Guide dell'Economia, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Direzione I, 2006*). Per il nostro paese, l'indebitamento netto strutturale

Tavola 6.2– L'evoluzione della finanza pubblica nella Unione Europea nel periodo 2002-2006

TABLE 37 (Not including (+) or net borrowing (-), general government (as a percentage of GDP, 1991-2005)^a

| | 3-year averages | | | | 2006 | | | 2007 | | 2008 | | | |
|----------------|-----------------|---------|---------|------|-------|------|------|---------|---------|---------|---------|------|------|
| | 1991-90 | 1997-01 | 2002-06 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | IC-2006 | IV-2007 | IC-2008 | IV-2007 | | |
| Belgium | -5.3 | -0.5 | -0.4 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | -2.3 | -0.2 | 0.2 | -0.5 | -0.1 | -0.3 | -0.2 |
| Germany | -3.0 | -1.6 | -3.3 | -3.7 | -4.0 | -3.7 | -3.2 | -2.3 | -1.7 | -1.6 | -0.6 | -1.2 | -0.3 |
| Ireland | -1.6 | 2.2 | 1.1 | -0.4 | 0.4 | 1.4 | 1.0 | 1.2 | 2.3 | 0.9 | 1.5 | 0.4 | 1.0 |
| Greece | -10.7 | -4.7 | -5.5 | -5.2 | -6.2 | -7.9 | -5.5 | -2.6 | -2.6 | -2.6 | -2.4 | -2.4 | -2.7 |
| Spain | -5.0 | -1.8 | 0.5 | -0.3 | 0.0 | -0.2 | 1.1 | 1.5 | 1.8 | 1.1 | 1.4 | 0.9 | 1.2 |
| France | -4.9 | -2.1 | -3.3 | -3.2 | -4.1 | -3.6 | -3.0 | -2.7 | -2.3 | -2.6 | -2.4 | -2.2 | -1.9 |
| Italy | -8.3 | -2.2 | -3.7 | -2.9 | -3.5 | -3.5 | -4.2 | -4.7 | -4.4 | -2.9 | -2.1 | -3.1 | -2.2 |
| Luxembourg | 1.6 | 4.5 | 0.2 | 2.1 | 0.4 | -1.2 | -0.3 | -1.5 | 0.1 | -0.5 | 0.4 | -0.3 | 0.6 |
| Netherlands | -3.3 | 0.0 | -1.3 | -2.0 | -3.1 | -1.8 | -0.3 | 0.0 | 0.6 | 0.1 | -0.7 | 0.3 | 0.0 |
| Austria | -4.1 | -1.5 | -1.2 | -0.5 | -1.6 | -1.2 | -1.6 | -1.3 | -1.1 | -1.2 | -0.9 | -1.0 | -0.8 |
| Portugal | -4.7 | -3.3 | -3.8 | -2.0 | -2.9 | -3.3 | -0.1 | -4.0 | -3.9 | -4.0 | -3.5 | -3.8 | -3.2 |
| Slovakia | .. | .. | -2.1 | -2.5 | -2.8 | -2.3 | -1.5 | -1.6 | -1.4 | -1.6 | -1.5 | -1.5 | -1.5 |
| Finland | -5.8 | 2.8 | 3.1 | 4.1 | 2.5 | 2.1 | 2.7 | 2.0 | 3.0 | 2.9 | 3.7 | 2.9 | 3.6 |
| Euro area | .. | .. | -2.5 | -2.5 | -3.0 | -1.8 | -1.5 | -2.0 | -1.6 | -1.5 | -1.0 | -1.3 | -0.8 |
| Belgium | .. | 0.2 | 1.3 | -0.2 | -0.9 | 2.2 | 1.9 | 3.3 | 3.3 | 1.0 | 2.0 | 1.7 | 2.0 |
| Czech Republic | .. | -4.4 | -4.6 | -6.8 | -6.6 | -1.9 | -3.5 | -3.5 | -2.9 | -3.6 | -3.9 | -3.2 | -3.6 |
| Denmark | -2.5 | 0.9 | 2.2 | 0.2 | 0.6 | 2.0 | 4.7 | 4.0 | 4.2 | 4.8 | 3.7 | 4.2 | 3.6 |
| Estonia | .. | -0.6 | 2.2 | 0.4 | 2.0 | 2.3 | 2.3 | 2.5 | 3.1 | 1.6 | 3.7 | 2.3 | 3.5 |
| Cyprus | .. | .. | -3.7 | -4.4 | -6.3 | -4.1 | -2.2 | -1.9 | -1.7 | -1.7 | -1.4 | -1.7 | -1.4 |
| Latvia | .. | -1.9 | -0.9 | -2.3 | -1.6 | -1.0 | -0.2 | -1.0 | 0.4 | -1.2 | 0.2 | -1.2 | 0.1 |
| Lithuania | .. | -4.6 | -1.1 | -1.9 | -1.3 | -1.5 | -0.5 | -1.0 | -0.5 | -1.2 | -0.4 | -1.3 | -1.0 |
| Hungary | .. | -3.3 | -7.9 | -8.0 | -7.2 | -6.5 | -7.8 | -10.1 | -9.1 | -7.4 | -6.8 | -5.6 | -4.9 |
| Malta | .. | .. | -5.2 | -5.5 | -10.0 | -4.9 | -3.1 | -2.9 | -2.8 | -2.7 | -2.1 | -2.9 | -1.6 |
| Poland | .. | -3.9 | -5.0 | -5.0 | -6.2 | -5.7 | -4.2 | -2.2 | -3.9 | -2.0 | -3.4 | -2.8 | -3.3 |
| Romania | .. | .. | -1.7 | -2.0 | -1.5 | -1.5 | -1.4 | -1.4 | -1.9 | -2.6 | -3.2 | -2.6 | -3.2 |
| Slovakia | .. | -7.3 | -3.8 | -7.7 | -2.7 | -2.4 | -2.8 | -3.4 | -3.4 | -3.0 | -2.9 | -2.9 | -2.8 |
| Sweden | -7.8 | 1.3 | 0.6 | -1.2 | -0.9 | 0.8 | 2.1 | 2.8 | 2.2 | 2.4 | 2.2 | 2.5 | 2.4 |
| United Kingdom | -6.1 | 0.8 | -2.8 | -1.6 | -3.2 | -3.1 | -3.1 | -2.9 | -2.8 | -2.8 | -2.6 | -2.5 | -2.4 |
| EU27 | .. | .. | -2.5 | -2.4 | -3.1 | -2.7 | -2.4 | -2.0 | -1.7 | -1.6 | -1.2 | -1.4 | -1.0 |
| USA | -4.2 | 0.3 | -3.8 | -3.8 | -4.9 | -4.6 | -3.7 | -2.2 | -2.3 | -2.4 | -2.6 | -2.8 | -2.9 |
| Japan | -2.5 | -7.3 | -6.6 | -8.0 | -7.9 | -6.2 | -6.4 | -7.6 | -4.6 | -5.1 | -3.9 | -4.7 | -3.5 |

^a ESA '99 up to 1994, ESA 95 from 1995 onwards. The net lending (borrowing) includes one-off proceeds (relative to UMTS licences (see note 10 on copyright and sources). For DE, PL and SK, the forecast of 20-2006 did not include the pension reform costs, pertinent to a transition period granted by Eurostat. Such a transition period is now over. For those countries, data of 20-2006 and 20-2007 are not comparable.

Fonte: *Spring Forecast 2007*, Commissione Europea

La svolta negativa del ciclo economico e la successiva fase di semistagnazione impongono, quindi, al governo italiano una attenta riflessione circa le modalità e gli strumenti più idonei per il raggiungimento contemporaneo degli obiettivi di bilancio e di sviluppo. Infatti, mentre in periodi di alta crescita economica l'osservanza del Patto di Stabilità e Crescita e l'introduzione delle riforme strutturali costituiscono due elementi complementari che si rafforzano vicendevolmente, in presenza di una fase prolungata di bassa crescita, al contrario, tali obiettivi tendono a confliggere a causa degli elevati costi economici di breve periodo delle riforme teoricamente non compatibili

rapportato al PIL, dopo il miglioramento registrato nel 2002 (anno in cui si ridusse di circa 1 per cento rispetto all'anno precedente), rimase superiore al 3 per cento negli anni successivi. In realtà, l'obiettivo originariamente stabilito in sede ECOFIN era quello che ciascun paese dovesse ridurre il disavanzo strutturale dello 0,5 per cento all'anno.

con i dettami delle regole di bilancio europee³⁶. Inoltre, per l'Italia questa situazione diviene particolarmente difficile a causa della presenza di un livello del debito pubblico molto elevato in rapporto al PIL, di circa il 40 per cento più alto rispetto a quello di Germania e Francia.

A fronte di tale *trade-off*, il governo adotta, per alleggerire il costo delle politiche di investimento sui conti pubblici, alcuni strumenti la cui efficacia tuttavia si rivelerà inferiore alle attese soprattutto perché la loro complessità farà insorgere difficili problemi di definizione statistico-metodologica a livello europeo.

Uno dei principali strumenti è dato dalla costituzione di una società per azioni denominata Patrimonio SpA con la finalità di gestire in modo efficiente e valorizzare il patrimonio pubblico.

“A fronte di un debito pubblico molto ingente, lo Stato italiano possiede un patrimonio materiale e immateriale di grandi dimensioni. Solo una parte di tale patrimonio, tuttavia, è contabilizzata nel Conto generale del patrimonio dello Stato, non vi compaiono, per esempio, attività intangibili quali concessioni, diritti d'uso, new properties e parte del patrimonio immobiliare pubblico. Inoltre, il patrimonio contabilizzato, che include attività finanziarie, partecipazioni, beni mobili e immobili, è spesso a prezzi storici e non a prezzi di mercato. Conseguenza principale di questo fatto è che, mentre il passivo del bilancio dello Stato è tutto sul mercato, l'attivo patrimoniale lo è solo in parte. [...] Quindi, dalla gestione del patrimonio, lo Stato ottiene rendimenti mediamente molto modesti, se non nulli o perfino negativi. La contabilità pubblica e il sistema attuale di gestione non garantiscono né favoriscono un uso economico del patrimonio. È, dunque, necessario attuare una riforma del sistema, agendo direttamente sui meccanismi che stanno a monte del processo.” (DPEF 2003-2006, pp. 79 e 80)

³⁶ Una parte importante della letteratura (cfr. Monorchio e Verde, 2001, Fitoussi e Saraceno 2004, Verde, 2004) ha sottolineato come uno dei limiti del Patto di Stabilità e Crescita sia rappresentato dal fatto che in presenza di una *mild recession* (non coperta, quindi, dalle *escape clauses* previste dalla Procedura dei Disavanzi Eccessivi) la politica fiscale possa divenire pro-ciclica, aggravando ulteriormente le condizioni di finanza pubblica.

LE ESPERIENZE DEGLI ALTRI PAESI E LA LOGICA DELLA VALORIZZAZIONE DEI BENI PUBBLICI (estratto da DPEF 2003-2006, p. 81)

Con l'iniziativa del Governo di avviare la valorizzazione dei beni patrimoniali pubblici attraverso la costituzione della Patrimonio dello Stato SpA., lo Stato italiano si pone, in questo particolare ambito dell'attività pubblica, all'avanguardia tra i paesi più avanzati.

Da alcuni anni, infatti, molte nazioni hanno incominciato a porsi il problema della valorizzazione delle attività pubbliche; pochi, tuttavia, hanno preso iniziative concrete al riguardo. Ancora poco numerosi, ad esempio, sono quei paesi che hanno disposto un inventario dettagliato dei beni pubblici utilizzati dal Governo; meno ancora, sono quei paesi che hanno cercato di assegnare un valore di mercato a tali beni; quasi nessuno ha utilizzato tali valori nell'uso dei beni per finalità pubbliche. I vincoli di carattere economico (costo della valorizzazione), di carattere politico e sociale (difficoltà di fare emergere il costo-opportunità del bene pubblico e difficoltà nella determinazione del valore sociale del bene) e di carattere legale (cambiamento della destinazione d'uso) hanno spesso agito come forti deterrenti per avviare i necessari processi di riforma.

Dal punto di vista conoscitivo l'Italia, con l'istituzione della Commissione di indagine sul patrimonio pubblico nel 1985, è stata una delle prime nazioni del mondo ad avviare un serio processo di ricognizione. Tuttavia, la Commissione ha dovuto scontrarsi con serie difficoltà di reperimento dei dati, ma soprattutto poco ha potuto fare per stimare il valore di mercato dei singoli beni, il loro potenziale reddito ed esaminare le alternative possibili per un uso più produttivo. Il valore complessivo del patrimonio immobiliare pubblico è comunque stato stimato, in senso conservativo, in circa il 31 per cento del PIL del 1981; secondo una recente rivalutazione, effettuata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sui dati della Commissione, tale valore sarebbe preliminarmente valutato in oltre il 70 per cento del PIL del 2001.

Recentemente, anche la Francia e il Regno Unito hanno avviato analoghi censimenti e hanno annunciato di voler intraprendere processi di valorizzazione e gestione economica dei beni pubblici prendendo esempio dal caso italiano. Pionieristiche sono invece le esperienze dell'Australia e della Nuova Zelanda. Il bilancio statale di questi due paesi contiene attività finanziarie, attività patrimoniali e altri investimenti a prezzo di mercato al netto degli ammortamenti, mentre il conto economico misura e registra le entrate e le uscite ottenute dai singoli gruppi di attivi (titoli, partecipazioni, crediti, altri investimenti, beni mobili, beni immobili – come edifici, terreni, autostrade – e beni immateriali), e misura attraverso indici di performance la loro redditività.

I casi dell'Australia e della Nuova Zelanda sono stati recentemente presi ad esempio anche dagli Stati Uniti. In particolare, molto è stato fatto a livello di singoli stati per aggiornare gli inventari dei beni secondo valori di mercato, anche al fine di ottenere un miglior merito di credito da parte delle Agenzie di Rating sull'indebitamento bancario e sull'emissione di obbligazioni municipali.

Negli ultimi anni, quindi, molti paesi hanno incominciato a occuparsi della valorizzazione dei beni pubblici e alcuni di essi hanno già tradotto le riflessioni in azioni politiche. La prima delle azioni intrapresa è stata quella di creare inventari centralizzati secondo criteri funzionali di mercato. Così hanno fatto o stanno attualmente facendo, in ordine cronologico, l'Italia, la Nuova Zelanda, l'Australia, il Regno Unito e la Francia.

Secondo passo è stato quello di introdurre nuovi principi e metodologie contabili per meglio registrare e seguire la creazione di valore dei beni. Il terzo passo, che solo in pochi per il momento hanno compiuto, è quello di avviare azioni concrete per la valorizzazione e per una loro gestione economica. Con la nascita di Patrimonio dello Stato SpA, lo Stato italiano si pone così tra le prime nazioni al mondo in un settore importante ed innovativo delle politiche pubbliche e nell'evoluzione verso il mercato della contabilità dello Stato.

Un altro strumento destinato al sostegno dello sviluppo è rappresentato dalla costituzione di Infrastrutture SpA, *“una società di capitali, creata dalla Cassa depositi e prestiti, nell'ambito delle linee guida dettate dall'art. 47 della legge Finanziaria per l'anno 2002, con la qualifica di intermediario finanziario, e come tale sottoposta alla vigilanza della Banca d'Italia.”* (DPEF 2003-2006, p. 82)

All'interno del mercato unico europeo, l'istituzione di una tale società, analogamente a quanto avviene in altri paesi europei, è coerente con un modello di Stato che non interviene direttamente nei processi produttivi, ma che favorisce – anche attraverso apposite istituzioni – lo svolgimento di determinate attività organizzate e gestite da operatori privati che agiscono in concorrenza tra di loro, utilizzando anche la finanza di progetto. Tuttavia, alcuni problemi interpretativi circa la contabilizzazione delle operazioni effettuate da Infrastrutture SPA (ISPA) sono stati al centro di una lunga verifica condotta da Eurostat³⁷, terminata nel maggio 2005 con la riattribuzione delle suddette operazioni alla P.A..

³⁷ Le maggiori difficoltà risiedevano nell'accertare se le operazioni di ISPA rientrassero nell'alveo della P.A. e, quindi, contribuissero o meno alla formazione del saldo di bilancio delle Amministrazioni Pubbliche. Tale verifica si è risolta con una comunicazione ufficiale dell'EUROSTAT che indicava come tali operazioni fossero da ricondurre all'interno della P.A. e quindi partecipassero alla formazione del deficit pubblico. Per ulteriori approfondimenti cfr. *I Documenti Programmatici – Ruolo, strutture e Processi del MEF, Le guide dell'Economia e ISTAT*, Comunicato del 24 maggio 2005 sulla revisione dell'indebitamento netto della P.A.

LE ESPERIENZE ESTERE DI FINANZIAMENTO DELLE OPERE INFRASTRUTTURALI (estratto da DPEF 2003-2006, p. 83)

È emersa in Europa una comune esigenza degli Stati a dotarsi di intermediari finanziari specializzati nel finanziamento di opere infrastrutturali che, pur necessitando di finanziamenti di lungo periodo, sono capaci di generare un reddito sufficiente a coinvolgere in misura significativa capitali privati.

Con la costituzione di Infrastrutture SpA l'Italia si dota di un strumento già presente in altri Paesi europei (KfW in Germania; OKB in Austria; ICO in Spagna). Si tratta di soggetti che emettono debito a lungo termine, beneficiano della garanzia dello Stato e operano, sempre più spesso, insieme ad operatori privati.

Attraverso questo tipo di istituzioni sono finanziate piccole e medie imprese, il credito all'esportazione e, attraverso il ricorso alla finanza di progetto, infrastrutture ed opere di interesse pubblico.

In Germania opera la KfW, una banca pubblica detenuta per l'80 per cento dal Governo federale tedesco e per il 20 per cento dalle autorità locali (Länder). La sua attività si svolge a favore del Governo tedesco ed è soggetto alla supervisione del Ministero delle Finanze. La costituzione di KfW risale al 1948, quando fu avviata come una banca di sviluppo per la ricostruzione della Germania. La banca promuove lo sviluppo dell'economia tedesca garantendo prestiti per investimenti di lungo periodo, crediti all'esportazione e finanza di progetto. Più recentemente la KfW ha partecipato all'opera di ristrutturazione industriale e infrastrutturale della Germania dell'Est e alle privatizzazioni. KfW, inoltre, concede prestiti a istituzioni creditizie destinati a finanziamenti a piccole e medie imprese tedesche.

In Austria opera la OKB, una banca di lungo periodo prevalentemente concentrata nei finanziamenti all'esportazione. Costituita nel 1946 ha avuto negli anni un ruolo centrale nello sviluppo dell'economia austriaca. La OKB è un'agenzia pubblica in forma di società per azioni posseduta da alcune delle principali banche tedesche e dalla Banca d'Austria. I progetti finanziati dalla OKB beneficiano della piena garanzia dello Stato. La banca è sottoposta alla vigilanza della banca centrale.

In Spagna opera l'ICO, controllato dal Ministero dell'Economia ma con personalità giuridica privata, nella forma di entità pubblica di impresa. La banca è stata fondata nel 1971 con la missione di sostenere e promuovere lo sviluppo economico nazionale nei settori di pubblica utilità, favorendo la nascita di nuove imprese e lo sviluppo di settori ad alta tecnologia e altre attività quali la cultura (cinema e media) e la ricerca nel campo delle energie alternative. Così come le sue omologhe europee, anche l'ICO finanzia progetti di interesse pubblico che necessitano di finanziamenti di lungo periodo, condividendoli con soggetti privati. La vigilanza sulla banca viene esercitata dalla banca centrale spagnola.

Infine, si ricorre allo strumento delle cartolarizzazioni che, garantendo la gestione attiva del bilancio (il cosiddetto *Asset Liability Management*), consente la privatizzazione di attivi gestiti precedentemente dallo Stato in maniera inefficiente. Tra i principali effetti indotti dalle cartolarizzazioni assumono particolare rilievo: (a) la riduzione dei costi di transazione; (b) l'introduzione di meccanismi economici incentivanti ed il confronto con obiettivi espliciti tipici della gestione privatistica, vale a dire la cosiddetta *accountability* (responsabilità dei gestori per i risultati effettivamente prodotti) e il *benchmarking* (confronto tra i risultati ottenuti da entità pubbliche coinvolte nelle operazioni e le altre amministrazioni); (c) l'attribuzione della gestione di ciascun attivo al miglior gestore disponibile³⁸; (d) la migliore allocazione delle risorse attraverso la privatizzazione di attivi venduti al soggetto capace di estrarne il maggior rendimento; (e) il miglioramento della trasparenza³⁹.

LE CARTOLARIZZAZIONI (estratto da AGGRPP per il 2003, pp. 73 e 74)

A partire dal 1999 la tecnica della cartolarizzazione è stata adottata dallo Stato come strumento di gestione attiva del bilancio, in quanto consente di rendere liquide alcune poste di bilancio e migliorarne nel contempo la trasparenza e l'efficienza di gestione. Gli introiti derivanti dal ricavo netto dell'emissione di titoli garantiti dalle attività cedute, contribuiscono alla riduzione del debito e rappresentano una diversificazione delle fonti di finanziamento. Tale diversificazione, alleggerendo la pressione sui tassi dei titoli di Stato, realizza un contenimento degli oneri per interessi dello Stato.

Dal punto di vista giuridico, le cartolarizzazioni consistono nella vendita di talune attività patrimoniali ad un'apposita società (il cosiddetto "veicolo") che, per reperire le risorse necessarie all'acquisto, emette sul mercato titoli denominati ABS (Asset Backed Securities) collateralizzati dagli asset acquisiti, di cui viene stimato il profilo dei ricavi futuri derivanti dalla loro gestione – figura dominante nel caso dei crediti - o vendita definitiva – caso prevalente per gli immobili.

Scontato che le cartolarizzazioni riducono l'indebitamento netto della P.A. (il parametro di deficit indicato nel Trattato di Maastricht) solo se hanno per oggetto un bene reale – come gli immobili – e non un asset finanziario – come i

³⁸ Ad esempio, l'affidamento ai concessionari della riscossione dei crediti previdenziali dell'INPS nell'ambito della cartolarizzazione consentì di incrementare le riscossioni di oltre 2 miliardi di euro negli anni 2000, 2001 e 2002.

³⁹ Di tutte le operazioni di cartolarizzazione dello Stato sono disponibili rapporti trimestrali di gestione certificati che consentono ad investitori e cittadini il puntuale monitoraggio dell'attività svolta. Anche le attività di vendita sono divenute estremamente trasparenti con la pubblicazione di ogni avviso d'asta su almeno tre quotidiani a diffusione nazionale.

crediti di qualunque natura, esse sono state oggetto, nel corso di tutto il 2002, di un esame particolarmente approfondito da parte di Eurostat, conclusosi solo a metà febbraio 2003.

Le principali conclusioni cui è pervenuto l'istituto statistico della Commissione Europea sono così riassumibili:

- *gli asset ceduti devono essere già esistenti al momento di realizzazione dell'operazione (non si possono vendere proventi futuri);*
- *affinché la cessione degli asset sia considerata una vendita nello schema dei conti nazionali del SEC 95, deve esserci un'effettiva cessione del rischio connesso alla loro gestione e, pertanto, il netto ricavo dell'emissione dei titoli deve essere almeno pari all'85 per cento del valore di mercato degli asset medesimi;*
- *qualora non si rispetti tale requisito, l'asset si considera come non venduto e il controvalore dell'emissione pagato dalla società veicolo assume la natura di un prestito fatto all'ente cedente e, di conseguenza, un debito di quest'ultimo.*

Quest'ultimo aspetto della decisione, in particolare, ha fatto sì che, per quanto riguarda l'impatto sul debito della P.A., si è dovuto ricostruire all'indietro il trattamento di tutte le operazioni realizzate a partire dal 1999, tenendo presente una situazione diversificata per ogni operazione.

Il risanamento dei conti pubblici mostra, intanto, i primi segnali di rallentamento già nel 2001 (cfr. focus successivo). A fronte di una previsione del rapporto *deficit*/PIL dello 0,8 per il 2001 contenuta nella RPP presentata nell'anno precedente - e assunta come impegno formale a livello europeo del governo italiano - il dato di consuntivo pubblicato dall'ISTAT nel marzo 2002 si colloca al 2,2 per cento⁴⁰.

LE CONDIZIONI DI FINANZA PUBBLICA NEL 2001 (estratto da DPEF 2003-2006, Sommario e Conclusioni, p. VII)

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

⁴⁰ Tale dato è stato successivamente modificato (al rialzo) in base alle revisioni ISTAT ed EUROSTAT intervenute nel periodo 2002-2005 (cfr. *I Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF, Le Guide dell'Economia*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2006).

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.

[...] 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 di sopra 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.

Il governo conferma gli impegni europei, decidendo, tuttavia, di introdurre nel biennio 2002-2003 misure temporanee (*one-off*) che consentano di ridurre l'indebitamento netto senza effetti depressivi sulla crescita.

"L'azione del [nuovo] governo: non può assolutamente svilupparsi nella forma di una violenta "manovra" di finanza pubblica, sia questa fiscale (aumenti delle tasse), o "sociale" (tagli di pensioni, sanità, etc.). Perché una manovra di questo tipo produrrebbe effetti regressivi, opposti a quelli auspicati; [...]" (DPEF 2002-2006, Sintesi e Conclusioni, p. X)

Successivamente, l'esecutivo si impegna di fronte alla Commissione Europea e all'ECOFIN a sostituire progressivamente le misure *una tantum* con provvedimenti aventi carattere strutturale. In particolare, si stabilisce che la manovra di finanza pubblica già a partire dal 2004 debba essere costituita almeno per 1/3 da misure strutturali e per 2/3 da misure *una tantum*. La proporzione aumenta, rispettivamente, a 2/3 e 1/3 nel 2005 e all'intero ammontare della manovra nel 2006.

A tal riguardo, il DPEF 2004-2007, nell'introduzione, p. IX, sottolinea che *“la strategia finanziaria del Governo si basa sulla riduzione progressiva delle misure one-off: un terzo della manovra prevista per il 2004 dovrà essere assicurato da misure a carattere permanente. La proporzione aumenta a due terzi l'anno successivo fino alla completa sostituzione nel 2006. Le misure strutturali si concentreranno: dal lato delle entrate, su interventi di contrasto all'evasione e al sommerso; dal lato delle spese, su interventi di riduzione di regimi speciali di favore, sull'applicazione del patto di stabilità interno in coerenza con le prescrizioni europee, sulla razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, sulla entrata a regime del Piano Europeo di Azione per la crescita. Le misure "one-off" per il 2004-2005 si concentreranno sul settore immobiliare e del real estate.”*

GLI EFFETTI SUL CICLO DI MISURE FISCALI ALTERNATIVE: UN'ANALISI CONTROFATTUALE PER IL BIENNIO 2002-2003 (estratto da DPEF 2004-2007, p. 17)

Tramite un'analisi controfattuale per il biennio 2002-2003, si sono stimati gli effetti sul ciclo economico di provvedimenti di bilancio “tradizionali” e alternativi alle misure in conto capitale varate dal governo. Queste ultime hanno riguardato la dismissione di beni immobili tramite operazioni di cartolarizzazione, il rientro di capitali dall'estero e, con riferimento al 2003, il condono fiscale. Le cartolarizzazioni hanno portato, nel 2002, ad un aumento del gettito pari a 8,8 miliardi di euro (la cifra preventivata era di 7,75 miliardi); nel 2003 valutazioni provvisorie indicano un incasso di 3,5 miliardi di euro. Il rientro dei capitali dall'estero, che nel 2002 ha generato entrate aggiuntive nell'ordine di 1 miliardo di euro, per il 2003 dovrebbe fruttare all'erario circa 2 miliardi. Le maggiori entrate legate ai concordati e ai condoni, al varo del provvedimento, sono state valutate in misura pari a 5,9 miliardi di euro. Lo scenario base della simulazione incorpora la politica fiscale effettivamente adottata dal governo e riproduce – per il 2002 – l'andamento storico dell'economia e – per il 2003 – il profilo di crescita attualmente previsto. Utilizzando il modello econometrico del Dipartimento del Tesoro, si è provveduto a simulare l'andamento dell'economia sostituendo alle entrate in conto capitale altre misure che, invece, danno luogo a riduzione del reddito disponibile delle famiglie (maggiori imposte in conto corrente). Le misure alternative, pur avendo – ex ante – lo stesso impatto sul bilancio pubblico delle misure effettivamente adottate, provocano un effetto restrittivo maggiore sul ciclo.

L'adozione di queste ipotetiche misure avrebbe ridotto la crescita del PIL di 0,31 punti nel 2002 e di 0,24 nel 2003. Alla fine del biennio, il livello del PIL sarebbe

inferiore di 0,55 punti rispetto a quello stimato nelle ultime previsioni. Le misure in conto capitale adottate hanno pertanto consentito il contenimento del deficit minimizzando l'impatto sul ciclo economico. Il diverso comportamento dell'economia può essere spiegato con i diversi canali di trasmissione della politica fiscale attivati dalle due simulazioni. Le cartolarizzazioni, in una prima fase, comportano un passaggio di fondi da una società veicolo, che si procura i fondi sul mercato dei capitali, allo Stato: l'impatto di tale operazione sull'economia è inizialmente nullo. Infatti, la maggiore domanda di fondi da parte della società veicolo è compensata da una minore domanda da parte dello Stato (che ha visto ridotta di un eguale ammontare la propria necessità di finanziarsi sul mercato). Ne consegue che i tassi d'interesse non variano. Nel tempo, con il graduale passaggio del patrimonio immobiliare ai privati, si assiste ad una riduzione della ricchezza finanziaria delle famiglie compensata da un aumento di pari ammontare della ricchezza immobiliare.

Quest'ultimo effetto ha iniziato ad operare nel 2003, ma l'entità è ancora irrilevante dal punto di vista della simulazione. Nei conti pubblici, gli importi relativi alle cartolarizzazioni sono inseriti a riduzione delle spese per gli investimenti pubblici. Misure quali condoni, concordati e rientro dei capitali, contabilmente si configurano come imposte in conto capitale e, in quanto tali, comportano una riduzione dell'accumulo di ricchezza finanziaria degli agenti economici. Un minore livello di ricchezza finanziaria agisce sui consumi privati e, tramite questi, sul PIL. La parte dell'imposta che grava sulle imprese può essere assimilata ad una riduzione dei profitti netti, con conseguenti effetti sugli investimenti.

Per contro, le misure alternative introdotte nella simulazione controfattuale comportano, in via diretta, una riduzione del reddito disponibile. Nel breve periodo ne risulta una dinamica dei consumi – e quindi del PIL – inferiore rispetto alla simulazione base. Peraltro, alla crescita più bassa dello scenario controfattuale non si accompagna una riduzione del tasso di inflazione. Ciò è dovuto all'accresciuto livello della pressione fiscale sui redditi da lavoro.

Tavola 1 - IMPATTO DELLE MISURE ALTERNATIVE SUL CICLO, SCOSTAMENTO DEL TASSO DI CRESCITA RISPETTO AL VALORE "BASE"

| PIL | | CONSUMI | | INVESTIMENTI | |
|-------|-------|---------|-------|--------------|-------|
| 2002 | 2003 | 2002 | 2003 | 2002 | 2003 |
| -0,31 | -0,24 | -0,62 | -0,97 | -0,21 | -0,56 |

Nel periodo 2002-2005, pertanto, i provvedimenti *una tantum* varati dal governo hanno riguardato il conto capitale: la dismissione di beni immobili tramite le operazioni di cartolarizzazione, il rientro di capitali dall'estero e il condono fiscale, edilizio e previdenziale. Tali

interventi vengono in larga parte approvati da Eurostat. L'utilizzo di operazioni a carattere straordinario risale, pur se in misura nettamente inferiore, alla precedente legislatura⁴¹.

⁴¹ Per una sintesi delle misure *una tantum* varate negli anni '90 e 2000, cfr. Appendice 4 in *Aggiornamento del Programma di stabilità dell'Italia*, MEF, 2006

Figura 6.12 – Estratto da “Per Restare in Europa”, Franco Reviglio,
UTET Università, Torino, 2006

Tav.11 Le operazioni straordinarie che hanno ridotto l'indebitamento netto e il debito nel periodo 1997-2005 (valori in miliardi di Euro e in %del Pil)

| | Valore | in % Pil media annua |
|--|--------------|----------------------|
| a) Operazioni che hanno ridotto il indebitamento netto della P.A. (1997-2005) | 84,7 | |
| <i>Periodo 1997-2000</i> | | 0,8 |
| Eurotassa | 10 | |
| Licenze UMTS | 13,8 | |
| Imposizione fondi di quiescenza | 3 | |
| Condoni fiscali | 7 | |
| Totale | 33,8 | |
| <i>Periodo 2001-2005</i> | | 0,8 |
| Scudo fiscale | 1,5 | |
| Condoni fiscali | 25,3 | |
| Condono edilizio | 1,6 | |
| Concordato fiscale | 7,6 | |
| Dismissioni immobiliari | 14,9 | |
| Totale | 50,9 | 0,8 |
| b) Operazioni che hanno ridotto il debito | 125,5 | 1,2 |
| <i>Periodo 1997-2000</i> | | |
| Cartolarizzazione crediti | 4,6 | |
| Privatizzazioni | 41,6 | |
| Totale | 46,2 | |
| <i>Periodo 2001-2005</i> | | 1,1 |
| Concambio titoli del Tesoro presso B.I | 25,0 | |
| Cartolarizzazione crediti | 21,7 | |
| Privatizzazioni | 32,6 | |
| Totale | 79,3 | 1,2 |
| c) Operazioni che hanno aumentato il debito | 42,0 | 0,4 |
| <i>Periodo 1997-2000</i> | | |
| Regolazione debiti pregressi | 18,3 | |
| <i>Periodo 2001-2005</i> | | |
| Regolazione debiti pregressi | 23,7 | 0,4 |
| Totale (operazioni che hanno ridotto il debito=a+b-c) | 168,2 | 1,5 |
| d) Operazioni non approvate da Eurostat¹ | 19,7 | 0,2 |
| <i>Periodo 1997-2000</i> | | |
| Riclassificazione del debito | 2,0 | |
| Anticipazione versamenti imposte concessionari | 1,5 | |
| Imposta su plusvalenze vendita oro UIC-BI | 1,5 | |
| Totale | 5,0 | |
| <i>Periodo 2001-2005</i> | | 0,1 |
| Anticipazione versamenti imposte concessionari | 4,2 | |
| Cartolarizzazione Lotto | 3,0 | |
| Finanziamento ISPA per TAV | 7,5 | |
| Totale | 14,7 | 0,2 |
| ¹ Le operazioni sui crediti INAIL, INPS 1 e 2 e quella sugli immobili Scip 1, non avendo raggiunto il criterio dell'85% del valore di mercato delle attività trasferite, non sono state contabilizzate da Eurostat negli anni in cui sono state realizzate (provocando <i>ex post</i> un corrispettivo e avuto negli anni successivi un effetto contabile di riduzione del debito per i crediti e dell'indebitamento per gli immobili). | | |
| Fonte: Elaborazioni da Ministero dell'Economia e delle Finanze; Banca d'Italia e Corte dei Conti | | |

Dal lato delle misure volte al contenimento della spesa pubblica corrente, il governo introduce due innovazioni:

(a) il decreto legge 194/2002 definito “taglia spese”, rinnovato nel 2004 con il D.L. 168/2004, in cui si prevedono parametri finalizzati al controllo della spesa corrente. In particolare, si mira alla razionalizzazione dei consumi intermedi della P.A. (come ad esempio, degli acquisti tramite la Consip⁴²) e la trasformazione di sussidi a fondo perduto in sgravi fiscali ai nuovi investimenti o prestiti (Fondo di rotazione); al contrario, nessuna riduzione è effettuata sui capitoli di spesa corrente relativi a Sicurezza, Servizi sociali, Scuola e Sanità;

(b) il metodo “*Gordon Brown*” o “regola del 2 per cento” nella stima dell’andamento di alcune delle principali componenti della spesa pubblica, introdotto con la Legge Finanziaria per il 2005, ma abbandonato l’anno successivo. Tale regola ha effetti nella modalità di predisposizione della manovra contenuta nella legge finanziaria.

“In passato, la manovra veniva definita partendo dall’aumento tendenziale della spesa, delle entrate e deficit; immediatamente dopo si procedeva a calare la manovra su determinate voci del bilancio per consentire il raggiungimento di determinati obiettivi. In pratica questo gli interventi hanno sempre fornito per contrarre poche aree di spesa incrementando le entrate e lasciando crescere spontaneamente il resto della spesa corrente. Il metodo adottato per il 2005 capovolge l’impostazione tradizionale: si parte dalla situazione di spesa del 2004 e non più dalla dinamica di spesa tendenziale. A tale spesa viene applicato un incremento nominale ed uniforme, con alcune eccezione legate alla priorità sociale e strategica di alcune voci e al trascinarsi di taluni contratti e programmi pluriennali. Concretamente, la regola di bilancio propone di aumentare del 2 per cento tutte le voci di spesa, fatta eccezione per gli interessi sui titoli di stato, le prestazioni sociali, gli organi costituzionali e le risorse proprie dell’UE.” (RPP per il 2005, Sezione II, p. 30)

⁴² La Consip è una società per azioni del Ministero dell’Economia e delle Finanze che opera ad esclusivo interesse dello Stato, nel quadro degli indirizzi strategici e dei compiti ad essa assegnati dal suo azionista unico. La Consip affronta progetti complessi relativi all’informatica, all’organizzazione, ai processi, alle tecnologie emergenti e alla comunicazione, in una logica di forte integrazione con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, suo azionista unico. L’attività della Consip ha l’obiettivo di promuovere il cambiamento e la modernizzazione nella Pubblica Amministrazione e di sostenere lo sviluppo della società dell’informazione in Italia, attraverso l’utilizzo diffuso delle tecnologie informatiche e della comunicazione (ICT).

Nonostante il complesso delle misure adottate, la spesa corrente primaria in rapporto al PIL cresce, interessando gran parte delle componenti ed in particolare le retribuzioni del pubblico impiego, le prestazioni sociali in denaro e quelle in natura (principalmente la sanità). Il rapporto *deficit*/PIL, come già evidenziato nel paragrafo 6.3, risulta superiore alla soglia limite del 3 per cento in tutto il quinquennio (con l'eccezione del 2002).

A fronte di tali andamenti, nel luglio 2004 l'Italia riceve l'*early warning* dalla Commissione, mentre un anno più tardi si prospetta l'avvio anche per il nostro paese -così come era avvenuto per Germania e Francia negli anni precedenti- della Procedura dei Disavanzi Eccessivi. In particolare, nel giugno 2005 la Commissione, a fronte di una previsione *deficit*/PIL che tende a superare il 4 per cento nel 2005, adotta, sulla base del nuovo Patto di Stabilità e Crescita (cfr. 6.2.3), una relazione sulla finanza pubblica italiana che indica che il superamento della soglia del 3 per cento può considerarsi temporaneo e indica il percorso temporale (entro due anni) di rientro dal *deficit*. In base alla relazione, la Commissione raccomanda di avviare una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia. Il 12 luglio, il Consiglio accoglie la Raccomandazione e il 28 luglio 2005 dà ufficialmente avvio alla procedura.

Con il DPEF 2006-2009, presentato al Parlamento il 16 luglio del 2005, il Governo italiano si adegua alla Raccomandazione europea, varando una strategia di rientro del *deficit* - esplicitata e rafforzata nella manovra di bilancio 2006 - che si rivela efficace: il 14 febbraio 2006, la Commissione Europea, sulla base dell'esame del Aggiornamento del Programma di Stabilità presentato nel dicembre 2005, stabilisce che *"l'Italia sembra avere preso misure coerenti con le raccomandazioni del Consiglio Ecofin del luglio scorso, che le chiedono di riportare il rapporto deficit- PIL sotto il 3 per cento entro la fine del 2007, effettuando una correzione strutturale di almeno lo 0,8 per cento del PIL nel 2006; pertanto, per il momento non sono necessari ulteriori passi nella procedura di deficit eccessivi."* (Commissione Europea, *Official Communications*, 14 febbraio 2006)

La proposta di sospendere la Procedura dei disavanzi eccessivi è ufficialmente discussa e approvata nella riunione ECOFIN del 22 Febbraio 2006.

LA RACCOMANDAZIONE EUROPEA DEL LUGLIO 2005 (estratto da AUDIZIONE PARLAMENTARE DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA SINISCALCO SUL DPEF 2006-2009, pp. 3 e 4)

Con il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2006-2009, il Governo italiano si uniforma alle regole del nuovo Patto di Stabilità e Crescita.

Il programma di politica economica delineato nel DPEF si pone due obiettivi strategici: 1) avviare un processo di aggiustamento dei conti pubblici coerente con la Raccomandazione dell'ECOFIN del 12 luglio scorso; 2) indicare le azioni necessarie per risolvere il problema della bassa crescita dell'economia italiana.

Riteniamo la Raccomandazione europea equilibrata poiché richiede, senza imporre una manovra restrittiva in una fase ciclica avversa, un sentiero di aggiustamento credibile e strutturale che costituisce il nucleo del DPEF. Inoltre, tale accordo implica che ad un eventuale peggioramento della crescita non corrisponda automaticamente un ulteriore aggravio del percorso di aggiustamento delle finanze pubbliche.

La Raccomandazione 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 almeno all'1,6 per cento del PIL nel biennio 2006-2007 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.

Il percorso di risanamento si inserisce in un contesto difficile per la nostra economia che soffre da molti anni di problemi strutturali, evidenziati da un tasso di crescita insoddisfacente e inferiore a quello dei principali paesi industriali.

Nonostante ciò, come risulta dalla Relazione della Corte dei conti, lo stato della finanza pubblica nel 2005 si presenta ancora molto problematico e lontano dagli obiettivi del governo.

IL CONSUNTIVO DEI CONTI PUBBLICI DEL 2005 (estratto da RELAZIONE CORTE DEI CONTI SU RENDICONTO GENERALE STATO DEL 2005)

Il consuntivo dei conti pubblici per il 2005 evidenzia uno scostamento particolarmente ampio tra obiettivi programmatici e risultati.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche ha superato i 58 miliardi di euro (10 miliardi più che nel 2004) con una incidenza sul PIL pari al 4,1 per

cento, contro il 2,7 per cento dell'obiettivo originario. Il saldo primario – programmato al 2,4 per cento del PIL – si è quasi azzerato (0,4 per cento del PIL) e, secondo stime della Banca d'Italia, poco più di un decimo del peggioramento è da imputare al negativo ciclo economico.

Il debito pubblico è tornato ad aumentare in rapporto al PIL di 2,5 punti percentuali. L'obiettivo era di ridurlo di 1,9 punti.

“Il deterioramento del quadro di finanza pubblica non può essere ricondotto che in misura modesta alla stagnazione dell'economia. Se ne trae conferma dal buon andamento delle entrate tributarie sia dirette che indirette che, misurate al netto del declinante gettito dei condoni, segnano un incremento dell'incidenza sul prodotto interno lordo. Le radici dello squilibrio sono, pertanto, da riferire ad una progressione della spesa corrente primaria che, da anni, appare in grado di schivare i ripetuti, multiformi tentativi di porvi un freno. Nel 2005, in rapporto al PIL, la spesa al netto degli interessi è aumentata ancora dello 0,6 per cento, risalendo verso un'incidenza del 40 per cento; un livello che ritroviamo solo agli inizi degli anni novanta, quando lo stato delle pubbliche finanze impose manovre correttive di imponenti dimensioni.

“Nell'ambito delle spese sottoposte direttamente alle regole della Finanziaria per il 2005, si delinea un quadro variegato. La regola del 2 per cento sembra aver conseguito, nel comparto statale, risultati migliori rispetto ai precedenti tentativi di controllo (il c.d. decreto taglia-spese e il d.l. n. 168/04): una forte compressione delle dotazioni iniziali delle Amministrazioni ha consentito al Ministero dell'economia di calibrare la spesa in corso d'anno in coerenza con i dati mensili del previsto monitoraggio, consentendo debordi rispetto alle risorse inizialmente impegnabili solo nei limiti permessi dal rispetto dell'obiettivo di contabilità nazionale.

Più articolata e meno positiva è la valutazione dei risultati degli strumenti attivati per il controllo della spesa degli enti territoriali e della spesa sanitaria.

6.5: Le riforme strutturali

Come analizzato nei precedenti paragrafi, lo sviluppo si afferma sempre più come un obiettivo essenziale per le politiche degli Stati. Ciò impone la prosecuzione, in una ottica europea, del processo di rinnovamento del Paese avviato negli anni novanta e reso sempre più indispensabile dalla evoluzione demografica, implicando una forte accelerazione nel campo delle riforme economiche e sociali.

Un'analisi approfondita dell'impatto sulla crescita degli interventi strutturali da realizzare è contenuta nel DPEF 2002-2006, Volume Analisi, Introduzione, p. 1 in cui si sottolinea come sulla base dell'esperienza del decennio precedente *“le riforme strutturali del mercato dei prodotti e del mercato del lavoro costituiscono uno strumento fondamentale per accelerare la crescita del PIL attraverso il loro impatto positivo sulla produttività e sul tasso di occupazione. Durante la seconda metà degli anni novanta, la performance dell'Italia, misurata attraverso il tasso di crescita medio del PIL per persona in età lavorativa, è stata peggiore della media dell'Area Euro, del Regno Unito e, in modo più evidente, degli Stati Uniti. Questo risultato è in gran parte dovuto al tasso di crescita della produttività del lavoro, che è risultato il più basso tra i paesi oggetto dell'analisi. Al contrario, la crescita del tasso di occupazione è stata pressoché uguale a quella della media dell'Area Euro e del Regno Unito e superiore a quella degli altri paesi analizzati. Tuttavia, esaminando i risultati per l'intero decennio si osserva che il contributo del tasso di occupazione al tasso di crescita del PIL per persona in età lavorativa è stato negativo. Il contrasto con l'esperienza statunitense è emblematico. Negli Stati Uniti, sia il tasso di crescita della produttività sia l'incremento del tasso di occupazione hanno fornito un contributo positivo alla crescita del PIL durante tutto l'arco del decennio. Non vi è quindi un trade-off fra crescita della produttività e aumento dell'occupazione. In Italia, al contrario, questo trade-off caratterizza l'intero decennio. Nella prima parte degli anni novanta, ad un aumento sostenuto della produttività si contrappone una riduzione dell'occupazione. Specularmente, tra il 1995 e il 1999, la crescita del tasso di occupazione coincide con una caduta dell'andamento della produttività. In sintesi, da questi dati emerge l'esigenza di rafforzare il processo di riforma dei mercati in modo da coniugare un sostenuto aumento del tasso di occupazione con tassi di*

crescita della produttività più elevati." Le problematiche legate all'aumento della aspettativa di vita, al rapido invecchiamento della popolazione e alla crescente domanda dei servizi ad esso associati, devono trovare adeguata risposta nei riformati istituti economici quali, istruzione, mercato del lavoro, fisco e previdenza sociale, interessando così l'intero ciclo vitale dell'individuo."

E ancora il DPEF 2004-2007, p. 55 recita che *"al fine di assicurare un giusto equilibrio delle finanze pubbliche ed evitare che la pressione fiscale soffochi l'economia ed imponga un eccessivo onere alle generazioni future, è necessario perseguire con vigore il cammino delle riforme nei settori dell'istruzione, del lavoro e delle pensioni."*

In particolare, la riforma dell'istruzione ed i provvedimenti a favore della ricerca e dell'innovazione riflettono la strategia adottata dal Consiglio Europeo di Lisbona. La riforma del mercato del lavoro mira ad introdurre maggiore flessibilità e dare impulso all'occupazione. Le misure per il sistema pensionistico hanno lo scopo di assicurarne l'equilibrio finanziario nel lungo periodo, adeguando le erogazioni ai contributi, integrando la previdenza pubblica con altre forme di risparmio ed allungando, su base volontaria, la permanenza al lavoro. Gli interventi in materia fiscale puntano a ridurre il carico fiscale delle famiglie e delle imprese al fine di sostenere e rilanciare la domanda aggregata garantendo il rispetto del principio di equità sociale.

Inoltre, dopo due anni di *iter* parlamentare, nel dicembre 2005 (legge 262/05) viene approvata la riforma sulla tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari. Lo scopo del provvedimento è quello di rafforzare la protezione del risparmio, sull'onda degli scandali finanziari, da Cirio a Parmalat, fino ai *Bond* argentini. Il provvedimento, oltre ad occuparsi di Banca d'Italia introducendo il mandato a termine del Governatore e una maggiore collegialità nelle scelte guida dell'Istituto, riformula le disposizioni sulla *governance* delle società, dando spazio alle minoranze e agli amministratori indipendenti. Sono previste regole anche relative ai controlli sui revisori, al conflitto di interessi fra banche e imprese, alle società *off-shore*, all'*iter* per la quotazione in borsa, alla collaborazione tra le cinque autorità che vigilano sui mercati finanziari (Banca d'Italia, CONSOB, Antitrust, ISVAP e COVIP).

Infine, una legge costituzionale ha riformato il titolo V° della Costituzione, prevedendo tra l'altro, l'avvio del federalismo fiscale.

6.5.1: La riforma della Istruzione, dell'Università e della Ricerca

In materia di istruzione, università e ricerca, l'azione del governo, in linea con il complesso di riforme⁴³ già introdotte nel periodo 1993-97, si muove in una triplice direzione: (a) l'introduzione della riforma della scuola primaria e secondaria; (b) il miglioramento qualitativo della formazione universitaria; (c) l'incremento delle risorse finanziarie a disposizione della ricerca e dello sviluppo.

La riforma della scuola primaria e secondaria - contenuta nella legge delega 53/2003 approvata nel Marzo 2003 e dal decreto legislativo (di attuazione) 59 del marzo 2004 - è volta a soddisfare le crescenti esigenze di istruzione e formazione professionale espresse dalle fasce più giovani della società, ispirandosi alla modernizzazione e competitività del sistema all'interno del contesto internazionale, *“al fine di migliorare i livelli generali e individuali di apprendimento e diminuire gli elevati tassi di abbandono”* (DPEF 2003-2006 pp. 58 e 59) e *“incrementare la partecipazione ad iniziative di life long learning.”* (DPEF 2004-2007, p. 53)

Le misure concretamente introdotte all'interno del piano pluriennale riguardano:

“(a) riforma degli ordinamenti e interventi connessi con la loro attuazione e istituzione del Servizio nazionale di valutazione dell'istruzione; (b) sviluppo delle tecnologie multimediali; (c) valorizzazione professionale del personale docente e amministrativo e auto-aggiornamento; (d) misure volte a prevenire e rimuovere il disagio giovanile al fine di assicurare la piena realizzazione del diritto-dovere di istruzione e formazione; (e) interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione

⁴³ I provvedimenti di riforma della seconda metà degli anni novanta avevano interessato sia la scuola secondaria che l'università con l'obiettivo di avvicinare il sistema educativo italiano agli *standard* europei. In primo luogo, si stabilì di innalzare l'età della scuola dell'obbligo dai 13 ai 15 anni procedendo ad una prima riforma dei cicli scolastici divisi in: ciclo dell'infanzia (dai 3 ai 6 anni), ciclo primario (fino a 12 anni), ciclo triennale d'orientamento, (fino a 15 anni) e infine ciclo triennale della secondaria superiore che si conclude a 18 anni e prevede il superamento dell'esame di stato. In ambito universitario, si era scelto di garantire una maggiore autonomia ai singoli atenei chiamati a stabilire, attraverso una modifica delle regole di finanziamento, l'ammontare complessivo e la destinazione delle risorse finanziarie. In altre parole, si concesse alle università di poter richiedere autonomamente contributi agli studenti iscritti, commisurati al reddito delle loro famiglie, attraverso cui migliorare o incrementare i servizi offerti.

tecnica superiore e per l'educazione degli adulti e di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.” (DPEF 2003-2006, p. 59)

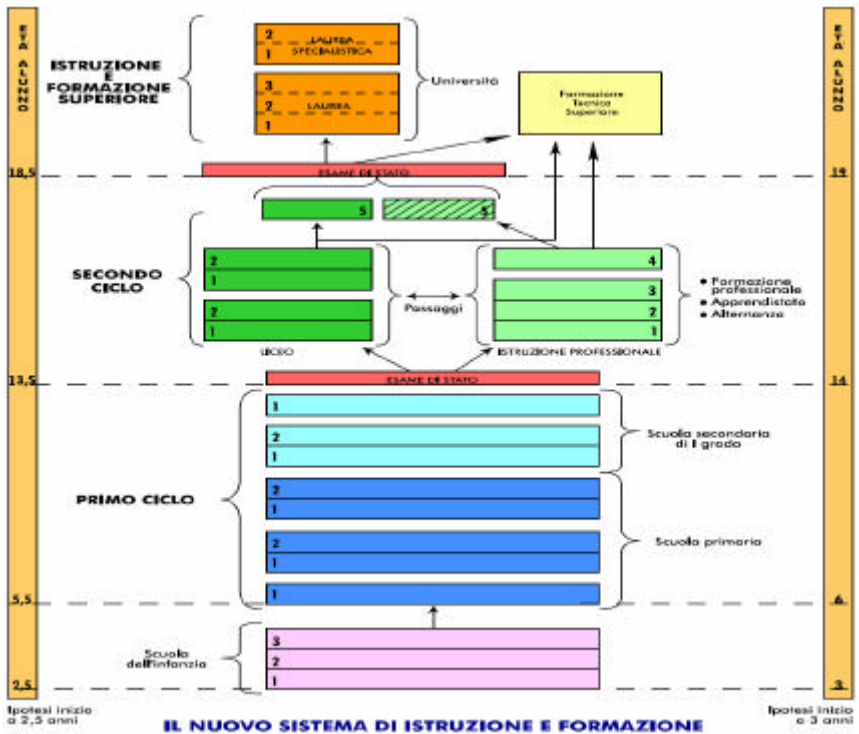
Con riferimento al sistema universitario, lo scopo fondamentale dell'intervento si propone di completare la strada avviata dal decreto ministeriale 509 del 3 novembre 1999 e di garantire maggiori sbocchi professionali, ridurre i tassi di abbandono e i tempi di conseguimento dei titoli di studio. Coerentemente con gli obiettivi definiti, le risorse finanziarie si indirizzano verso:

“(a) il finanziamento della riforma degli ordinamenti didattici e al potenziamento delle attività di orientamento, di tutorato e di internalizzazione; (b) la realizzazione sostanziale del diritto allo studio per mezzo di interventi diretti e indiretti a favore degli studenti quali la copertura delle tasse versate alle università legalmente riconosciute per garantire agli studenti capaci ma privi di mezzi il diritto di scelta; (c) gli investimenti strutturali al fine di fornire agli studenti un ambiente idoneo alle funzioni didattiche; (d) il potenziamento della ricerca scientifica attraverso l'utilizzo di incentivi per le istituzioni che più proficuamente utilizzano i fondi per la ricerca.” (DPEF 2003-2006, p. 59)

Nell'ambito della ricerca, il Governo delinea un approccio strategico volto a promuovere il posizionamento internazionale del nostro sistema e l'impatto economico-sociale degli investimenti in R&S. Più in dettaglio, il piano è definito secondo due linee di intervento, la prima indirizzata *“a sostenere la capacità autonoma del sistema industriale, che specializza il sistema economico nazionale, ad utilizzare la ricerca e l'innovazione come fonti di vantaggio competitivo.”*; la seconda *“a stimolare l'attitudine del Sistema della ricerca nazionale ad assecondare il processo di modernizzazione del sistema produttivo nazionale e della sua diversificazione anche attraverso la creazione di imprese high-tech.”* (Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo, p. 13)

Un primo passo concreto in tale direzione è l'istituzione dell'Istituto Italiano di Tecnologia (decreto legge 269 del 30 settembre 2003, art. 1) con sede a Genova *“con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica del Paese.”*

Figura 6.13 – La riforma dell'istruzione



Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

6.5.2: La riforma del mercato del lavoro: la legge “Biagi”

In linea con gli orientamenti relativi al mercato del lavoro inaugurati nella seconda metà degli anni novanta in sede nazionale ed europea⁴⁴ e alla luce degli miglioramenti registrati sul finire dello scorso decennio,⁴⁵ nei primi anni del 2000, emerge la volontà di proseguire nel sentiero di trasformazione del mercato del lavoro in Italia. L'obiettivo è quello di favorire l'ulteriore razionalizzazione e ammodernamento delle pratiche adottate e di introdurre una maggiore flessibilità e trasparenza sostenendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

“Le linee lungo le quali il Governo intende muoversi sono (1) l'introduzione di elementi di flessibilità nel mercato del lavoro con contestuale trasformazione del regime di tutele, (2) la ridefinizione del sistema di incentivi all'occupazione, le misure specificatamente volte ad accrescere (3) la partecipazione femminile e (4) quella dei lavoratori più anziani al mercato del lavoro.” (DPEF 2003-2006, p. 44)

Nell'ottobre del 2001, in occasione della pubblicazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del Libro Bianco sul mercato del Lavoro in Italia, si riapre il dibattito sul modello contrattuale. Tale documento, in particolare, mette in discussione l'utilità della politica dei redditi fino a quel momento perseguita (cfr. cap. 5), proponendo un metodo di confronto tra governo e parti sociali alternativo alla concertazione che prende il nome di dialogo sociale.

“Tuttavia, nei fatti, la concertazione ha svolto compiti di governo ben al di là degli obiettivi di sviluppare un corretto rapporto tra le parti. Il processo avviato nel 1992 dal 1° Governo Amato è stato progressivamente snaturato e portato a ribaltare la logica culturale che l'aveva innestato. Quando, da parte dei diversi governi che si sono succeduti, vi è stato un uso eccessivo della concertazione, intesa come sede consultiva e di legittimazione politica in merito ad iniziative che, in linea di principio, erano spesso di esclusiva competenza del Governo si è determinato un uso distorto e viziato della concertazione stessa.” (Libro Bianco sul mercato del Lavoro in Italia, pp. 30 e 31)

⁴⁴ Si veda a tal proposito il paragrafo 5.5.2.

⁴⁵ Gli occupati, da circa venti milioni di unità nel 1997, superano i 21,5 milioni nel 2001; anche il tasso di disoccupazione, pari all'11,3 per cento nel 1997, scende di oltre due punti percentuali nel quadriennio successivo. Fonte: Quaderno Strutturale dell'Economia Italiana, Anno XIII, 2004.

Si sottolinea che il modello concertativo degli anni novanta non sia in grado di affrontare la nuova dimensione dei problemi economici e sociali.

“La concertazione ha, infatti, mantenuto fermi nella politica economica due obiettivi fondamentali: il risanamento dei conti pubblici e l’ingresso dell’Italia nell’Euro. Intorno al ruolo della contrattazione nazionale centralizzata e dell’inflazione programmata si è sviluppato lo scambio fondamentale tra governo e parti sociali. [...] Tuttavia, raggiunti gli obiettivi dell’abbassamento dell’inflazione e dell’ingresso nell’Euro, i suoi limiti sono subito apparsi evidenti. Emerge con evidenza l’inadeguatezza di un sistema contrattuale centralizzato, il cui perno centrale è rappresentato da un indicatore economico (l’inflazione programmata) che svolge una funzione sociale (difesa del salario reale) ma è indifferente rispetto alle esigenze reali delle singole imprese.” (Libro Bianco sul mercato del Lavoro in Italia, p. 31)

Le proposte contenute nel Libro Bianco mirano a introdurre differenziazioni salariali consistenti, attraverso la riduzione del trattamento economico riconosciuto dal CCNL e l’estensione del decentramento contrattuale, al quale si affida la funzione di definire un più stretto legame tra retribuzione e *performance* dell’impresa. Il contratto nazionale di lavoro, dunque, tenderebbe sempre più ad assumere il ruolo di “accordo quadro” capace di salvaguardare il potere d’acquisto delle retribuzioni minime, di fissare *standard* minimi comuni: potrebbe essere considerato alla stregua del salario minimo legale.

Al fine di rendere più flessibile la struttura della retribuzione, la contrattazione decentrata dovrebbe essere rafforzata andando a sovrapporre al CCNL, ma evitando di accelerare la dinamica complessiva delle retribuzioni e quindi generare aspettative inflazionistiche. La struttura contrattuale proposta⁴⁶, dunque, si basa su due livelli contrattuali ad applicazione alternativa dei rispettivi trattamenti, senza raccordi di competenza né di tipo gerarchico, né di specializzazione, ma con il solo il vincolo per la contrattazione decentrata di fornire trattamenti non inferiori a quelli minimi nazionali. In base al Protocollo, minimi retributivi nazionali ed erogazioni di risultato –

⁴⁶ E’ evidente la differenza con il modello del ’93, nel quale le discipline dei due livelli contrattuali si integravano sulla base di rapporti gerarchico-funzionali, in modo da non provocare sovrapposizione di discipline e sommatorie di costi (cfr. cap. 5).

competenze specializzate, e non ripetitive, rispettivamente del primo e del secondo livello – si sommano ai fini della dinamica complessiva delle retribuzioni.

Nella direzione indicata dal Libro Bianco, nel luglio 2002, il governo e le parti sociali (con l'esclusione della GCIL) sottoscrivono il Patto per l'Italia o Contratto per il Lavoro, volto a rilanciare la politica dei redditi. Tale intesa, confermando l'importanza della moderazione salariale, delinea un complesso di riforme da intraprendere in accordo con le parti sociali e volte a stimolare lo sviluppo, accrescendo la partecipazione al mercato del lavoro e il tasso di occupazione.

IL PATTO PER L'ITALIA – CONTRATTO PER IL LAVORO (estratto da RPP per il 2003, p. 38)

Le riforme contenute nel Patto sono indirizzate ad accrescere i consumi e a migliorare la flessibilità del mercato del lavoro garantendo al contempo una maggiore e più efficace rete di tutele. Tale strategia è contenuta nei disegni di legge delega presentati in Parlamento e si articola lungo le seguenti quattro direttrici:

- (a) la riforma fiscale, quale elemento propulsivo dello sviluppo;*
- (b) la modernizzazione del sistema di collocamento pubblico e privato per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;*
- (c) la revisione degli strumenti di sostegno al reddito che scoraggi la dipendenza da strumenti assistenziali di tipo passivo;*
- (d) l'adozione di misure temporanee e sperimentali a sostegno dell'occupazione regolare e della crescita dimensionale delle piccole imprese.*

La prima fase della riforma fiscale sarà indirizzata a stimolare i consumi e a migliorare gli incentivi a partecipare al mercato del lavoro, in particolare, basandosi su interventi di riduzione del carico fiscale a favore dei redditi medio-bassi attraverso un sistema di specifiche deduzioni.

Al fine di migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, il Patto prevede interventi di semplificazione e riordino per garantire la messa a regime della riforma dei servizi pubblici per l'impiego, una maggiore diffusione dei servizi privati di collocamento che potranno estendere la gamma delle loro attività, l'effettiva attivazione e la piena accessibilità al sistema informatico della "Rete dei Servizi al Lavoro".

Per quel che riguarda la revisione e la razionalizzazione del sistema degli strumenti di sostegno al reddito, il nuovo sistema delle "tutele attive" si fonderà sull'indennità di disoccupazione ordinaria incrementata nella sua entità attraverso un meccanismo a scalare (60 per cento, 40 per cento e 30 per cento dell'ultima retribuzione) e nella sua durata massima (dodici mesi). A tal fine, il Governo si impegna a garantire la necessaria copertura per una spesa di almeno 700 milioni di euro l'anno. Il nuovo sistema dovrà assicurare inoltre una

stretta correlazione tra erogazione dei sussidi e diritti-doveri del disoccupato, la disponibilità e l'adesione ad attività di formazione o occasioni di lavoro, prevedendo la perdita dei benefici in assenza di queste condizioni.

Il Patto, infine, contiene misure sperimentali e temporanee volte a promuovere nuova occupazione regolare e ad incoraggiare la crescita dimensionale delle piccole imprese. Le misure sono monitorate e la sperimentazione si conclude con una verifica congiunta del Governo e delle parti sociali sugli effetti prodotti in termini di maggiore occupazione e di crescita dimensionale delle imprese.

Il Patto dedica una particolare attenzione al tema dello sviluppo e della crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno che assume valenza prioritaria nell'ambito della politica economica nazionale e comunitaria.

Un anno più tardi, il parlamento approva il DL 276/2003 congiuntamente alla legge delega 30/2003, la cosiddetta "riforma Biagi", che viene indicato come lo strumento principale per adeguare il nostro ordinamento ai *target* occupazionali fissati dall'Agenda di Lisbona. La legge delega si inserisce in una più complessa strategia di riforma del mercato del lavoro *"iniziata con la liberalizzazione del contratto di lavoro a tempo determinato (settembre 2001), proseguita con la riduzione delle imposte sul reddito personale, in particolare sui redditi medio-bassi (Legge Finanziaria per il 2003) e che prevede inoltre il rafforzamento del principio del welfare-to-work negli strumenti di sostegno al reddito e di incentivazione dell'occupazione nonché la sperimentazione di misure atte a favorire l'occupazione regolare e la crescita dimensionale delle piccole imprese"*. *"Gli obiettivi principali che il Governo intende perseguire [...] sono un miglioramento della trasparenza e dell'efficienza del mercato del lavoro attraverso un'ulteriore liberalizzazione dei servizi per l'impiego e un incremento dell'adattabilità delle imprese e della partecipazione al mercato del lavoro grazie dall'introduzione di nuove tipologie contrattuali."* (AGGRPP per il 2003, pp. 47 e 48)

Le principali novità previste dalla riforma, consistono *"in una ulteriore liberalizzazione dell'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro dei soggetti diversi dai servizi pubblici per l'impiego (agenzie private, consulenti del lavoro, università); nel collegamento in rete dei servizi pubblici e privati attraverso il SIL (Sistema Informativo Lavoro) e una banca dati on line; nell'introduzione di nuove tipologie contrattuali, quali il lavoro a chiamata, (cd. job on call) e il lavoro a prestazioni ripartite (cd. job sharing); nella revisione della normativa sul contratto part-time; nel riordino dei contratti a contenuto formativo come*

l'apprendistato e i contratti di formazione; nella previsione di maggiori tutele riguardo ai compensi e alla sicurezza sul lavoro per i collaboratori coordinati e continuativi.”

IL CONTENUTO DELLA RIFORMA BIAGI⁴⁷

La riforma Biagi si focalizza su tre punti fondamentali: (a) creare una vasta gamma di nuove figure contrattuali; (b) modificare la regolazione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa (o più semplicemente co.co.co); (c) aggiornare gli strumenti precedentemente creati dalla “legge Treu”.

Per quanto riguarda le nuove figure contrattuali, la legge introduce due strumenti innovativi quali lo *staff leasing* e l'appalto di servizio, ossia, la possibilità, per apposite agenzie, di fornire alle imprese non solo singoli lavoratori ma interi reparti aziendali da impiegare a tempo determinato⁴⁸. Inoltre, l'art. 33 introduce la figura del «lavoro a chiamata» (*job on call*), che prevede un rapporto di lavoro particolarmente flessibile: l'impresa paga al lavoratore una «indennità di disponibilità» e le ore effettivamente lavorate, mentre il lavoratore si impegna a rispondere in qualsiasi momento alla chiamata e a prestare la propria attività.

Una terza figura contrattuale introdotta e regolata dalla nuova normativa è quella del *job sharing*, secondo cui una singola prestazione di lavoro presso l'impresa può essere ripartita tra due o più lavoratori, secondo modalità definite da questi ultimi (l'art. 41 introduce il cosiddetto lavoro ripartito). L'incontro tra i lavoratori in cerca di occupazione e le aziende che l'introduzione di queste nuove figure incentiva, viene facilitato dalla ulteriore liberalizzazione delle attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

In riferimento alla normativa che aveva fino ad allora regolato i rapporti di lavoro basati sulle collaborazioni coordinate e continuative, la riforma Biagi (art. 4 comma c della legge delega 30/2003) modifica il rapporto, da un lato, restringendone il campo di applicazione e associando a questo diverse alternative contrattuali e, dall'altro, definendo chiare tutele in termini di compensi e sicurezza sul lavoro.

Il campo di applicazione di questa figura contrattuale viene ridotto ai rapporti con alcuni soggetti (come i pensionati e gli iscritti agli albi professionali), ad alcune prestazioni (quelle inferiori ai 30 giorni); viene fissato un limite massimo (5 mila euro annui) per il corrispettivo. In tutti gli altri casi l'alternativa per le imprese è quella di trasformare il precedente rapporto di collaborazione coordinata e continuativa o in un contratto di lavoro subordinato standard, oppure in un contratto di lavoro a progetto: la collaborazione può essere stabilita

⁴⁷ Proposte di modifica alla Legge Biagi sono contenute nel Protocollo del luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili (cfr. cap. 7).

⁴⁸ L'appalto di servizio è regolato nel titolo III della riforma, mentre la disciplina dei gruppi di impresa e dei trasferimenti d'azienda è inclusa nel titolo IV.

solo in presenza di uno o più specifici progetti o programmi di lavoro (“o fasi di esso”) e il rapporto “a progetto” deve avere una durata predeterminata (o predeterminabile). In ultimo, si garantiscono ai co.co.co. alcuni diritti fondamentali relativi alla remunerazione, sospensione del rapporto in caso di malattia, infortunio o maternità, applicazione di norme a protezione della salute e della sicurezza, assicurazione per malattia e contro gli infortuni.

Il decreto legge 276/2003, infine, introduce alcune modifiche alla “legge Treu”: le agenzie da specifiche diventano polifunzionali e si allargano i limiti di utilizzo dei lavoratori interinali da parte delle imprese (art. 13 del D.L. 276/03).

6.5.3: La riforma delle pensioni

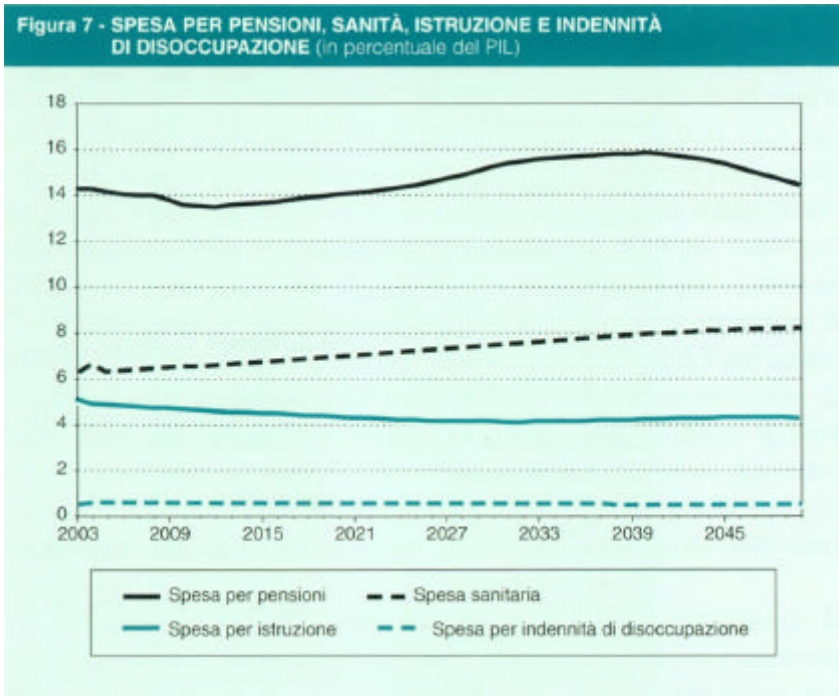
Nonostante i rilevanti progressi ottenuti attraverso le riforme introdotte a partire dai primi anni novanta⁴⁹, l'acuirsi di alcune problematiche strutturali di carattere prettamente demografico maturano la convinzione che sia necessario intervenire ulteriormente sul modello previdenziale nazionale, al fine di ridurre i rischi legati alla sostenibilità dei conti pubblici. Ciò che desta maggiore preoccupazione è l'evoluzione di medio e lungo periodo della spesa pensionistica e sanitaria legata al tasso di attività della popolazione e all'allungamento della vita media. Infatti, nello spazio di due generazioni la durata media della vita si è allungata di dieci anni; i progressi della medicina fanno prevedere un ulteriore consistente prolungamento della vita per le prossime generazioni. Ciò comporta non solo maggiori erogazioni per le pensioni, ma anche la necessità di destinare una quantità crescente di risorse ai servizi sanitari e assistenziali alla terza età.

“Nel corso dei prossimi decenni la popolazione italiana sarà soggetta a un marcato processo di invecchiamento che avrà implicazioni rilevanti sulla finanza pubblica e, in modo particolare, sulla spesa per pensioni. La spesa pensionistica in Italia è [nel 2002] circa 4 punti percentuali di PIL superiore rispetto alla media europea: Si prevede, inoltre, che essa aumenterà progressivamente nei prossimi decenni, per effetto dell'invecchiamento della popolazione, fino a raggiungere un massimo di 16 punti percentuali di PIL nel 2031. Nonostante la vita attesa della popolazione italiana sia in costante aumento, il tasso di partecipazione al mercato del lavoro degli individui più anziani ha subito una riduzione significativa.” (DPEF 2003-2006, p. 52)

Allo stesso tempo, *“nel riformare il sistema previdenziale il governo terrà conto dei riflessi in termini di competitività Paese, di costo del lavoro e sviluppo dell'occupazione al fine di garantire un funzionamento efficiente del sistema pensionistico.” (DPEF 2003-2006, p. 52)*

⁴⁹ Per approfondimenti, cfr. cap. 5.

Figura 6.14 – Estratto da Aggiornamento Programma di Stabilità, Novembre 2004

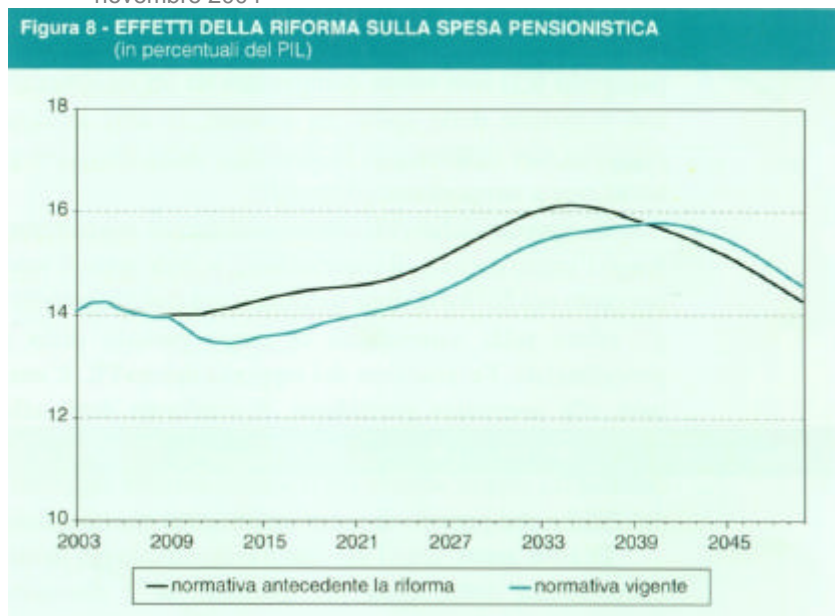


In linea con tali problematiche, la riforma pensionistica (legge 243/2004) approvata dal Parlamento il 28 luglio 2004 ed entrata in vigore il 6 ottobre dello stesso anno⁵⁰, è orientata a: (a) migliorare i livelli di equità sociale perseguito attraverso l'incremento delle pensioni minime al fine di tutelare le fasce più bisognose della popolazione anziana; (b) innalzare l'età effettiva di pensionamento e il tasso di partecipazione degli anziani; (c) stimolare significativamente lo sviluppo della previdenza complementare in linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea in sede di Indirizzi di massima di politica economica. Una simulazione degli effetti della riforma della spesa

⁵⁰ Inoltre, entro 12 o 18 mesi dall'entrata in vigore della riforma, il Governo si impegnava a presentare i decreti legislativi e ministeriali attuativi delle singole parti della riforma.

pensionistica prevista fino al 2050 è effettuata nel Programma di stabilità del novembre 2004.

Figura 6.15 – Estratto da Aggiornamento Programma di Stabilità, novembre 2004



Gli effetti della riforma, come si evince dalla simulazione riportata, sono particolarmente evidenti tra il periodo 2009-2039, permettendo di ritardare il manifestarsi della cosiddetta “gobba” e assicurando un complessiva sostenibilità al sistema previdenziale.

Fra le numerose misure contenute nella legge, devono essere menzionate quelle direttamente operative legate alla modifica dei requisiti di accesso al pensionamento, alla definizione di incentivi monetari al posticipo del pensionamento, nonché quelle relative ai criteri di delega concernenti l'individuazione di misure che favoriscono lo sviluppo delle previdenza integrativa.

II CONTENUTO DELLA RIFORMA PENSIONISTICA (estratto da Programma di Stabilità, Aggiornamento 2004)⁵¹

Gli aspetti qualificanti della riforma possono essere così sintetizzati:

“A partire dal 2008 i lavoratori dipendenti nel settore pubblico e privato potranno andare in pensione per anzianità, a fronte di 35 anni di contribuzione, ad un’età anagrafica non inferiore ai 60 anni (61 per i lavoratori autonomi)⁵². Nel periodo 2010-2013 il requisito di età anagrafica verrà elevato a 61 anni (62 per gli autonomi, mentre dal 2014 sarà fissato a 62 anni (63 per gli autonomi). E’ inoltre previsto un ulteriore posticipo della decorrenza effettiva del pensionamento per anzianità, dato che le “finestre” annue per ritirarsi verranno ridotte da 4 a 2. Rimane in vigore la possibilità di ritirarsi con almeno 40 anni di contribuzione indipendentemente dall’età anagrafica e di andare in pensione di vecchiaia a 65 anni se uomini o 60 se donne, in presenza di almeno 20 anni di versamenti contributivi. Si noti inoltre che la riforma estende i predetti requisiti minimi per l’accesso al pensionamento nonché il regime delle “finestre” anche ai lavoratori aderenti al regime contributivo che intendano ritirarsi prima dei 65 anni, se uomini o 60 per le donne.” (Programma di Stabilità dell’Italia, Aggiornamento 2004, p. 44).

La riforma previdenziale, come detto in precedenza, prevede altresì misure volte ad incentivare il posticipo del pensionamento nel periodo 2004-2007.

“I lavoratori dipendenti del settore privato che maturano, in tale periodo, i requisiti per il pensionamento di anzianità possono infatti optare per la prosecuzione dell’attività lavorativa ricevendo in busta paga, come quota aggiuntiva del salario i contributi (sia a carico del lavoratore che del datore di lavoro) che si sarebbero dovuti versare all’INPS. Tale quota aggiuntiva (pari al 32,7 per cento della retribuzione lorda) viene completamente esentata dall’imposizione fiscale (l’incremento al netto del salario in busta paga è quindi superiore al 40 per cento). Al lavoratore che ha scelto di continuare l’attività e ricevere gli incentivi verrà erogata al pensionamento una prestazione di importo pari a quello cui avrebbe avuto diritto al momento in cui ha deciso di proseguire l’attività, fatti salvi gli adeguamenti al tasso di inflazione.” (Programma di Stabilità dell’Italia, Aggiornamento Novembre 2004, pp. 44 e 45)

Infine, per sostenere lo sviluppo della previdenza integrativa, la riforma contiene criteri di delega che:

⁵¹ Proposte di modifica alla riforma pensionistica del 2004 sono contenute nel *Protocollo del luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per l’equità e la crescita sostenibili* (cfr. cap.7).

⁵² Ai soggetti che entro il 31 dicembre 2007 maturino i requisiti previsti dalla normativa previgente continuano ad applicarsi, anche qualora continuino a lavorare, i predetti requisiti (si introduce infatti la cosiddetta certificazione dei diritti acquisiti).

“ridefiniscono la complessiva disciplina della materia, prevedendo, tra l'altro sia misure relative alla disciplina fiscale del risparmio pensionistico (ampliamento della deducibilità delle contribuzioni e riduzione della tassazione dei rendimenti), sia alla destinazione del TFR maturando ai fondi pensioni (negoziali, regionali, aperti), a meno che il lavoratore non dichiari esplicitamente, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto attuativo, la volontà di lasciarlo presso l'azienda (riguardo la destinazione del TFR ai fondo pensioni si applica, pertanto, il cosiddetto silenzio-assenso).” (Programma di Stabilità dell'Italia, Aggiornamento 2004, p. 45)

6.5.4: La riforma fiscale

L'evidenza empirica, registrata nel corso degli anni novanta in numerosi Paesi OCSE, pare confermare l'ipotesi che una riforma destinata ad alleggerire il carico fiscale di lavoratori ed imprese - finanziata con il taglio della spesa pubblica piuttosto che in disavanzo - possa costituire un valido strumento per stimolare la crescita.

RIDUZIONE DELLE IMPOSTE E CRESCITA ECONOMICA NEI PAESI OCSE (estratto da DPEF 2003-2006, pp. 42 e 43)

L'annuncio e la successiva attuazione di un piano di riduzione delle imposte sollevano questioni fondamentali. In quali circostanze una riduzione permanente delle imposte genera un aumento del tasso di crescita dell'economia? In che misura il finanziamento di tale riduzione – aumento del disavanzo o contrazione della spesa - influenza il tasso di crescita dell'economia? Che impatto hanno sul potenziale di crescita le eventuali politiche "di accompagnamento" messe in atto durante l'aggiustamento fiscale?

Sulla base dei dati OCSE sono stati analizzati gli episodi di riduzioni delle imposte, a partire dagli anni settanta. Tra il 1975 e il 2000, si sono verificati ben 29 episodi di riduzione "significativa" delle imposte in 15 paesi OCSE (Tavola 1).

Tavola 1 - EPISODI DI RIDUZIONE FISCALE

| | | durata | Variazioni medie annuali | | |
|---------------|---------|--------|--------------------------|--------------|------------------|
| | | | Entrate correnti | Spese totali | Surplus Primario |
| Australia | 1988-89 | 2 | -0,8 | -1,3 | 0,3 |
| Australia | 1991-92 | 2 | -1,2 | 0,5 | -2,0 |
| Austria | 1992-93 | 2 | -0,8 | 0,3 | -0,8 |
| Austria | 1994-95 | 2 | -0,7 | -0,1 | -0,7 |
| Belgio | 1988-89 | 2 | -1,7 | -0,8 | -0,4 |
| Canada | 1975-76 | 2 | -0,7 | 1,1 | -1,6 |
| Canada | 1990-00 | 2 | -0,8 | -1,4 | 0,2 |
| Danimarca | 1989-91 | 3 | -1,2 | -0,2 | -1,2 |
| Danimarca | 1997-98 | 2 | -0,6 | -1,2 | 0,2 |
| Finlandia | 1997-00 | 4 | -0,6 | -1,4 | 0,6 |
| Germania | 1986-88 | 3 | -0,5 | 0,0 | -0,5 |
| Grecia | 1988-89 | 2 | -3,7 | 1,7 | -4,9 |
| Irlanda | 1989-90 | 2 | -1,6 | -1,3 | -0,5 |
| Irlanda | 1995-00 | 6 | -0,7 | -1,5 | 0,3 |
| Italia | 1994-95 | 2 | -1,1 | -1,3 | 0,2 |
| Giappone | 1991-95 | 5 | -0,6 | 0,6 | -1,2 |
| Olanda | 1988-89 | 2 | -1,5 | -1,7 | 0,1 |
| Olanda | 1994-95 | 2 | -1,4 | -0,9 | -0,7 |
| Norvegia | 1991-93 | 3 | -1,0 | 0,9 | -1,9 |
| Norvegia | 1997-98 | 2 | -0,5 | -0,2 | -0,7 |
| Nuova Zelanda | 1988-91 | 4 | -1,2 | -1,6 | -0,6 |
| Nuova Zelanda | 1995-97 | 3 | -0,6 | -0,2 | -0,9 |
| Portogallo | 1984-85 | 2 | -1,0 | 0,6 | -0,4 |
| Portogallo | 1993-94 | 2 | -1,7 | -0,6 | -1,8 |
| Spagna | 1994-95 | 2 | -1,5 | -1,6 | 0,3 |
| Svezia | 1990-98 | 5 | -1,3 | 0,9 | -2,0 |
| Svezia | 1999-00 | 2 | -0,5 | 0,4 | -1,2 |
| Regno Unito | 1992-93 | 2 | -1,4 | 0,5 | -2,2 |
| Stati Uniti | 1982-83 | 2 | -0,7 | 0,5 | -0,9 |

Fonte: la serie dei flussi e i dati relativi al prodotto nazionale lordo vengono da Eurostat e dal sito Internet dell'OCSE; i dati di bilancio sono di Eurostat. OCSE / Anni di bilancio medio e il costo del lavoro per unità di prodotto rispetto ai principali partner commerciali sono presi da Eurostat. Ottobre 2006 dell'OCSE.

Una diminuzione delle entrate è considerata "significativa" se la riduzione - depurata dall'effetto del ciclo economico - ammonta in media annua a oltre lo 0,5 per cento del PIL e prosegue per almeno due anni consecutivi.

Per ogni episodio è stato calcolato la variazione del tasso di crescita potenziale medio tra la fine e l'inizio dell'episodio e il differenziale tra questa variazione e la variazione del tasso di crescita potenziale dei Paesi del G7. Si è tenuto conto anche di altri fattori, in particolare i cambiamenti nel grado di competitività del mercato del lavoro e l'orientamento della politica monetaria, che possono influenzare il tasso di crescita delle singole economie.

L'episodio "medio" dura poco più di due anni e mezzo e conduce ad una riduzione complessiva delle imposte pari a circa 2,7 punti percentuali del PIL (circa un punto percentuale l'anno). Tale riduzione si è risolta per un terzo in una riduzione della spesa per due terzi in un aumento del disavanzo pubblico. È plausibile ipotizzare che, negli episodi in cui il disavanzo pubblico aumenta in modo sostanziale, l'effetto di stimolo alla crescita sia minore rispetto ai casi in cui la riduzione delle imposte è condotta mantenendo inalterati i saldi di bilancio. Le modalità di finanziamento della riforma fiscale hanno inevitabilmente un impatto sulle aspettative, e quindi sui comportamenti, degli operatori economici che possono, attraverso questo canale, influire sull'efficacia della manovra.

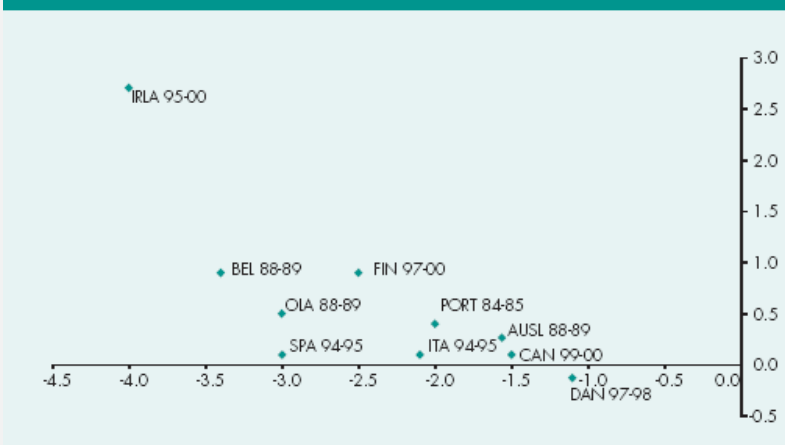
Per poter valutare l'impatto della politica fiscale sulla crescita si è fatto ricorso ad una semplice analisi statistica in cui la variazione della crescita relativa rispetto ai G-7 prima e dopo l'episodio è stata messa in relazione con la variazione delle entrate correnti, del disavanzo di bilancio, del costo del lavoro e, infine, del tasso di interesse a 10 anni opportunamente deflazionato con l'indice dei prezzi al consumo.

Dai risultati si evince che, tenendo conto di questo insieme di determinanti della crescita, una riduzione delle entrate correnti (in rapporto al PIL) di un punto percentuale genererebbe, a parità di disavanzo, un aumento del tasso di crescita del prodotto potenziale di circa 0,24 punti percentuali. Tale aumento risulterebbe minore se l'intera riduzione delle imposte fosse associata ad un maggiore disavanzo pubblico: infatti, il coefficiente stimato per quest'ultimo risulta pari a $-0,13$. Pertanto, in questo caso l'impatto finale sulla crescita si ridurrebbe a $0,11$, ovvero $(0,24 - 0,13)$.

I valori dei coefficienti stimati rimangono inalterati anche escludendo dal campione le "code" (ovvero gli episodi con i più elevati incrementi e decrementi nei tassi di crescita) a riprova che i risultati non sono generati dalla presenza di poche osservazioni influenti. Tali risultati sono in larga misura in linea con quelli ottenuti da diversi organismi internazionali.

In sintesi, un'opera di riduzione del carico fiscale che lasciasse inalterato il disavanzo avrebbe un impatto positivo sulla crescita economica potenziale; tale impatto risulterebbe ancora positivo ma più che dimezzato qualora la riduzione delle entrate si traducesse in un aumento del disavanzo pubblico.

Figura 1 - VARIAZIONE DELLE ENTRATE CORRENTI E DIFFERENZIALE DI CRESCITA POTENZIALE CON I PAESI G7. EPISODI IN CUI LA RIDUZIONE DELLE ENTRATE È ASSOCIATA A MINORI SPESE CORRENTI



In linea con questo orientamento, viene avviata in Italia la riforma del sistema fiscale. Essa è contenuta nel disegno di legge varato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2001, presentato come collegato alla Finanziaria 2002, e viene definitivamente approvata, dopo alcune importanti modifiche in sede parlamentare⁵³, il 26 marzo 2003 dalla Camera dei Deputati in seconda lettura. Il nuovo regime fiscale è incentrato *“sull’obiettivo di innovare e semplificare la struttura della fiscalità nazionale attraverso la definizione di cinque imposte fondamentali: imposta sul reddito (IRE); imposta sulle società (IRES) imposta sul valore aggiunto (IVA); imposta sui servizi; accise. Scopo della riforma è avvicinare la fiscalità nazionale agli standard europei attraverso la crescente riduzione dei carichi fiscali sui principali fattori produttivi e l’eliminazione delle distorsioni indotte dall’applicazione delle*

⁵³ Infatti, il disegno di legge delega originariamente presentato al Parlamento prevedeva un sistema fiscale articolato in 5 imposte, di cui la nuova IRE, imposta sul reddito delle persone fisiche, sostitutiva dell’IRPEF, e caratterizzato dalla presenza di due sole aliquote marginali pari al 23 e 33 per cento (la prima da applicarsi fino ai redditi pari a 100 mila euro, la seconda oltre tale soglia) e da una serie di deduzioni dal reddito volte a garantire la progressività dell’imposizione fiscale. L’IRE, quindi, nella sua versione originaria, poteva essere considerata un’imposta molto simile alla *flat rate tax*.

norme tributarie. Inoltre, "La riforma coniuga il rigore della gestione nella finanza pubblica con l'esigenza di promuovere lo sviluppo e la crescita economica nel convincimento che l'espansione del sistema produttivo diviene sostenibile solo con l'equilibrio dei conti pubblici." (DPEF 2003-2006, p. 39)

La nuova disciplina (cfr. focus successivo), mira, pertanto, ad attuare i propri interventi in forma modulare progressiva - il primo modulo, destinato a supportare il reddito delle fasce sociali meno abbienti, è attuato a partire dal 2003, mentre il secondo è approvato come provvedimento collegato alla Legge Finanziaria per il 2005 - così da valutare, nelle intenzioni del Governo, l'entità degli effetti sortiti in termini di riequilibrio dei conti pubblici e, al contempo, sostegno alla crescita.

IL CONTENUTO DEL I° E II° MODULO DELLA RIFORMA FISCALE DEL 2003-2005⁵⁴

Le principali innovazioni legislative contenute nei due moduli della riforma riguardano *"la riduzione del numero di aliquote dell'imposta personale; l'introduzione di criteri di equità orizzontale che tengano conto del reddito e della situazione familiare; la tutela dei più deboli; la conferma della cosiddetta clausola di salvaguardia, con facoltà del contribuente di avvalersi del precedente regime fiscale, se più favorevole."* (DPEF 2003-2006, p. 39)

In particolare, il primo modulo: (a) riduce da cinque a quattro il numero degli scaglioni; (b) introduce sgravi fiscali pari allo 0,4 per cento del PIL; (c) amplia la *no tax area* (da 5000 a 7500 euro) abbattendo prevalentemente il carico fiscale dei redditi più bassi; (d) sostituisce l'IRPEF con l'imposta sul reddito (IRE).

Il secondo modulo propone un'ulteriore riduzione del carico fiscale: (a) la riduzione delle aliquote fiscali da cinque a tre in relazione alle fasce di reddito, a cui si aggiunge un "contributo di solidarietà" del 4 per cento per i redditi superiori a 100.000; (b) la trasformazione delle detrazioni d'imposta in deduzioni linearmente decrescenti all'aumentare del reddito complessivo del contribuente; (c) l'allargamento della *no tax area* attualmente in uso a favore delle famiglie meno abbienti in relazione ai componenti del nucleo a carico.

Più in dettaglio, le precedenti detrazioni d'imposta vengono ridotte alle sole categorie rientranti nei c.d. oneri detraibili o spese meritorie, quali le spese mediche, funebri, i premi assicurativi, su polizze vita, gli interessi su prestiti e

⁵⁴ Tale impostazione è stata modificata per quanto riguarda l'IRES a seguito dell'approvazione della Legge Finanziaria 2007 (cfr. cap.7).

mutui, ecc. Si prevede, inoltre, una deduzione potenziale di 3.200 euro per il coniuge a carico e di 2.900 per ciascun figlio che non supera i 3 anni d'età (3.450 euro) oppure è portatore di *handicap* (3.700 euro).

La tassazione dei redditi di natura finanziaria viene armonizzata rispetto al panorama internazionale e resa più competitiva con l'obiettivo di attrarre nuovi capitali e favorire gli investimenti. Si introduce una aliquota unica pari al 12,5 per cento.

L'imposta sul reddito delle società (IRES) sostituisce l'IRPEG adottando molte delle regole di determinazione della base imponibile proprie dei paesi più avanzati, in una logica di competitività fiscale del sistema produttivo italiano, mediante l'applicazione di un'unica aliquota al 33 per cento -nel vecchio regime era del 34 per cento. Sempre con riferimento alle imposte societarie, si deve sottolineare che dal 2003 viene abolita la DIT⁵⁵ (*Dual Income Tax*) in vigore dal 1997 al 2002, la cui introduzione si poneva l'obiettivo di favorire l'afflusso di capitale proprio nelle imprese penalizzando invece il ricorso al capitale di credito.

L'imposta sul valore aggiunto è rivisitata seguendo gli indirizzi europei, al fine di: ridurre le forme di indetraibilità e delle estorsioni, per avvicinare l'IVA ad una imposta di consumo; coordinare l'IVA e accisa; escludere dalla base imponibile dell'IVA la quota del corrispettivo destinato dal consumatore finale a scopi etici.

L'imposta sui servizi viene introdotta allo scopo di razionalizzare e concentrare le imposte c.d. minori in un'unica obbligazione fiscale e in un'modalità di prelievo.

La riforma dell'accisa è diretta a ridurre la sua incidenza sui servizi e sui prodotti essenziali, a correggere le esternalità negative e gli impatti sull'ambiente, a eliminare gli squilibri fiscali esistenti tra le diverse zone del paese.

⁵⁵ Il meccanismo di calcolo della DIT funzionava come segue. Il reddito complessivo d'impresa veniva diviso in due componenti: la prima, in proporzione del rendimento ordinario del capitale proprio investito veniva sottoposta ad un regime fiscale più favorevole con un aliquota pari al 19 per cento, la rimanente parte del reddito d'impresa assoggettata all'aliquota ordinaria pari al 36 per cento. In questo modo, si favorivano i nuovi investimenti realizzati con capitale proprio (autofinanziamento).

Tavola 6.3 - Il nuovo regime fiscale: una sintesi

| IMPOSTE | Aliquote/caratteristiche della riforma |
|---------|--|
| IRE | <ul style="list-style-type: none"> - Aliquota del 23 per cento per i redditi fino a 26 mila euro - Aliquota del 33 per cento per i redditi fino a 33 mila e 5 cento euro - Aliquota del 39 per cento per i redditi fino 100 mila euro - Contributo di solidarietà del 4 per cento per i redditi superiori a 100 mila euro - La progressività dell'imposta è garantita dal nuovo sistema di deduzioni dall'imponibile che prende gradualmente il posto delle attuali detrazioni di imposta. - Introduzione della cosiddetta no-tax area cioè una soglia di reddito totalmente esente da imposizione (fino a 7,5 mila euro) -Aliquota unica al 12,5 per cento per i proventi finanziari |
| IRES | <ul style="list-style-type: none"> - Aliquota al 33 per cento, in linea con la media europea - Modifiche di istituti e tributi esistenti con l'obiettivo di fondo della riduzione delle aliquote e l'ampliamento della base imponibile - Introduzione di nuovi modelli mutuati dall'estero quali l'esenzione delle plusvalenze da partecipazioni, la riforma della tassazione dei dividendi e l'introduzione della tassazione di gruppo |
| IVA | <ul style="list-style-type: none"> - La riforma si articola sulla base dello <i>standard</i> comunitario attraverso la semplificazione degli adempimenti formali, la riduzione delle forme di indetraibilità, il coordinamento con il sistema dell'accisa in modo da ridurre gli effetti di duplicazione e la previsione dell'utilizzazione di un 1 per cento per finalità etiche |

6.5.5: La riforma del Titolo V° della Costituzione: il federalismo

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ha riformato gran parte del titolo V° della Costituzione, intitolato "Le Regioni, le Province, i Comuni".

La riforma ha inteso consentire l'affermazione di una organizzazione pubblica di tipo federalista nella quale allo Stato spettano solamente i compiti essenziali che non possono essere soddisfacentemente svolti dalle Regioni e dagli Enti locali, coerentemente con l'applicazione del principio di sussidiarietà in vigore nella legislazione comunitaria. Tale finalità viene sostanzialmente perseguita attraverso l'esatta individuazione delle materie soggette alla disciplina della legge dello Stato, il riconoscimento della potestà legislativa regionale in tutte le altre nonché mediante la soppressione dei tradizionali controlli sull'operato delle Regioni e di Comuni e Province. La potestà legislativa statale risulta così distinta in esclusiva o concorrente. Solamente lo Stato può adottare leggi nelle materie di legislazione esclusiva quali la politica estera, i rapporti internazionali dello Stato, l'immigrazione, i rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose, la difesa e le Forze armate, la sicurezza dello Stato, le leggi elettorali, l'ordine pubblico e la sicurezza, la cittadinanza, lo stato civile e le anagrafi, la giurisdizione e le norme processuali. Nelle materia di legislazione concorrente, invece, allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali mentre la disciplina di dettaglio spetta alle leggi regionali. Rappresentano materie di legislazione concorrente, tra le altre, quelle relative al commercio con l'estero, alla tutela ed alla sicurezza del lavoro, alle professioni, al governo del territorio, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali ed alla promozione ed organizzazione delle attività culturali. Le materie che non rientrano tra quelle espressamente enumerate attribuite allo Stato, secondo il criterio della competenza esclusiva o concorrente, sono soggette alla potestà legislativa delle Regioni.

La legge costituzionale 3/2001 ha ridisegnato, inoltre, la mappa delle competenze dello Stato e delle Regioni in materia fiscale, dando attuazione al c.d. federalismo fiscale. La nuova formulazione dell'articolo 119 rappresenta l'aspetto più rilevante dal punto di vista degli effetti economico-finanziari del nuovo assetto costituzionale.

Il testo riformato di tale articolo, al comma 1, evidenzia una estensione del riconoscimento dell'autonomia finanziaria dall'ambito regionale a quello di Comuni, Province e Città metropolitane. Lo stesso comma precisa che l'autonomia sia da esercitare sia dal lato delle entrate che da quello delle spese. Al comma 2, nel testo riformato dalla nuova Costituzione, l'enfasi è posta sul possesso, da parte degli enti, di risorse autonome, che non sono più dunque "attribuite" da un livello superiore di governo, come indicato precedentemente. Viene poi esplicitamente enunciato il potere di stabilire e applicare tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione.

Sembra, quindi, superata la ristrettezza di autonomia tributaria che tradizionalmente ha caratterizzato le Regioni. Queste ultime, infatti, senza la necessità di una legge statale istitutiva, possono stabilire i loro tributi, cioè fissare le aliquote e individuare la base imponibile, nonché applicarli. Nell'articolo 119 viene, tuttavia, specificato che tali poteri sono da esercitare "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", cioè in base a materie che il nuovo articolo 117, al comma 3, inserisce tra quelle a legislazione concorrente. Dunque, allo Stato resta la fissazione dei principi fondamentali di indirizzo, attraverso leggi "quadro", mentre per le Regioni l'iniziativa legislativa in materia di coordinamento è riferibile ai rapporti tra finanza regionale e finanza locale.

Coerentemente con tale impostazione, la legge finanziaria per il 2003 (legge 289/2002) istituisce l'Alta Commissione di studio, che opera nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo Fiscale, col compito di indicare al Governo "i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione", sulla base delle indicazioni formulate in sede di Conferenza Unificata da Stato, Regioni ed Enti locali in merito ai meccanismi strutturali del federalismo fiscale. La Commissione termina i suoi lavori il 30 settembre 2005.⁵⁶

56 Per una analisi delle successive evoluzioni del processo di costruzione del federalismo fiscale, cfr. DPEF 2008-2011 p. 109.

6.6: La politica degli investimenti pubblici per Centro-Nord e Mezzogiorno

6.6.1: Le tendenze economiche dei territori ⁵⁷

Nel contesto di crescita rallentata dell'economia nazionale, tra il 2000 e il 2003 il PIL delle regioni meridionali cresce a un ritmo superiore a quello del resto del Paese, dando luogo a un recupero del divario strutturale. Nel biennio successivo, tale processo, prima, rallenta e, poi, si arresta.

In termini medi annui, nel primo quadriennio degli anni duemila la crescita del Mezzogiorno è ancora superiore a quella del Centro-Nord; vi contribuiscono la moderata dinamica dei consumi e, soprattutto, il contenimento delle importazioni nette.

Tavola 6.4 – Componenti del PIL per ripartizione geografica (variazioni percentuali medie annue)

| | 2001-2004 | |
|----------------------------|-------------|-------------|
| | Centro Nord | Mezzogiorno |
| PIL | 0,8 | 1,2 |
| importazioni nette* | 5,1 | -0,1 |
| TOTALE | 1,2 | 1,0 |
| Consumi finali interni | 1,1 | 1,1 |
| Consumi delle famiglie | 0,8 | 0,7 |
| Consumi collettivi | 2,2 | 2,1 |
| Investimenti lordi interni | | |
| Investimenti fissi lordi | 1,0 | 0,4 |
| Macchine e attrezzature | -0,6 | -0,3 |
| Costruzioni | 3,4 | 1,2 |

(*) Cfr. nota 31 cap. 1.7

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e Svimez.

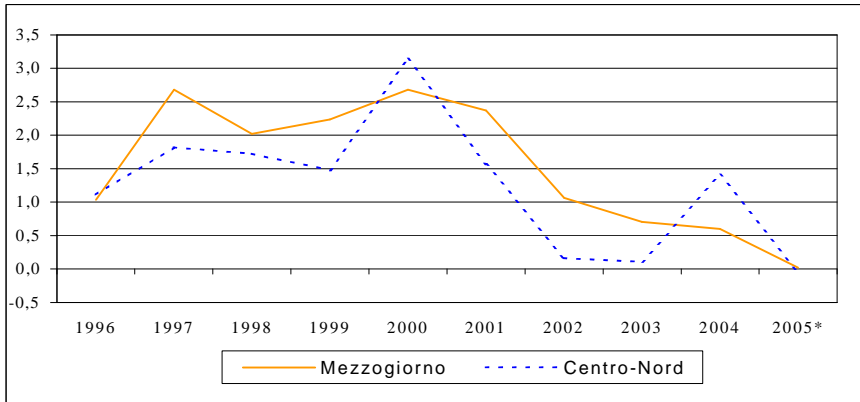
⁵⁷ I dati commentati in questo paragrafo sono quelli utilizzati nell'ambito dei documenti programmatici elaborati nel quinquennio in esame e quindi non tengono conto delle revisioni statistiche pubblicate successivamente (cfr. Appendice statistica e par. 7.6.3).

Il Rapporto annuale 2005 del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione sugli interventi nelle Aree Sottoutilizzate (di seguito Rapporto DPS 2005) fornisce, con un orizzonte decennale, una sintetica analisi dell'interruzione del pur lento processo di recupero produttivo nelle regioni meridionali.

“Nel 2005 sia nel Mezzogiorno, sia nel Centro-Nord il PIL è stato stazionario. Questa performance dell'economia italiana sconta la persistenza di importanti problemi strutturali: insufficiente livello di competitività e di innovazione dei prodotti, difficoltà del sistema delle imprese a crescere, carenza o malfunzionamento di servizi pubblici e di infrastrutture. Nel Mezzogiorno, dove la persistenza di tali fattori ha interrotto la favorevole tendenza a uno sviluppo maggiore rispetto al resto del Paese e frena la crescita di occupazione, sono, tuttavia, ancora presenti quei segnali positivi che dalla seconda metà degli anni novanta hanno caratterizzato l'evoluzione della dinamica imprenditoriale, delle esportazioni e del settore del turismo.” (pp. 1 e 2)

Il profilo di crescita, a distanza di dieci anni dalla svolta nella politica di programmazione per il Mezzogiorno, evidenzia ancora, nonostante la presenza dei citati impulsi favorevoli, la fragilità del processo di sviluppo al sopraggiungere di importanti *shock* internazionali e di un quadro economico nazionale meno dinamico rispetto a quello europeo e dei paesi industrializzati, caratterizzato da un progressivo indebolimento dell'attività economica. (cfr. parr. 6.1 e 6.3 e fig. 6.16).

Figura 6.16 – Componenti PIL per ripartizione: 1996-2005 (estratto da Rapporto 2005, p. XI)
(variazioni percentuali a prezzi costanti)



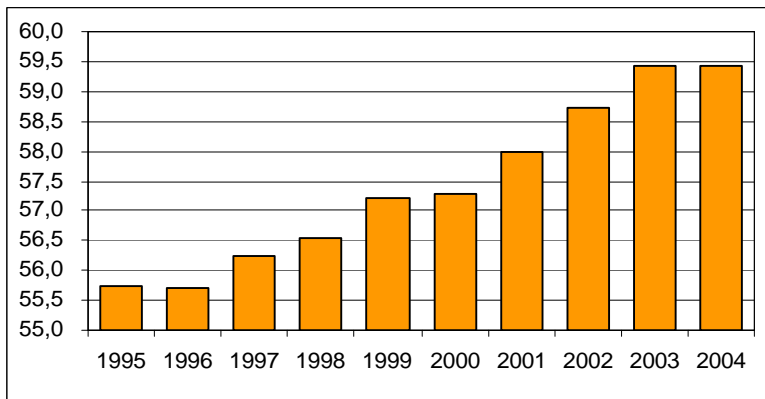
(*) per il 2005, stime DPS

Fonte: ISTAT - Conti economici territoriali ISTAT.

I più elevati incrementi del Prodotto lordo dei primi anni duemila, associati a una contemporanea minore dinamica della popolazione, determinano, comunque, evoluzioni del PIL pro-capite più favorevoli nel Mezzogiorno.

“[...] Il positivo differenziale in termini di prodotto per abitante ha avuto l'effetto di ridurre il forte divario tuttora esistente nei confronti del Centro-Nord: il PIL pro-capite del Mezzogiorno è passato, rispetto a quello del Centro-Nord, dal 55,7 nel 1995 al 59,4 per cento nel 2004. Con riflessi positivi anche su scala regionale.” (Rapporto 2005, pp. 3 e 4)

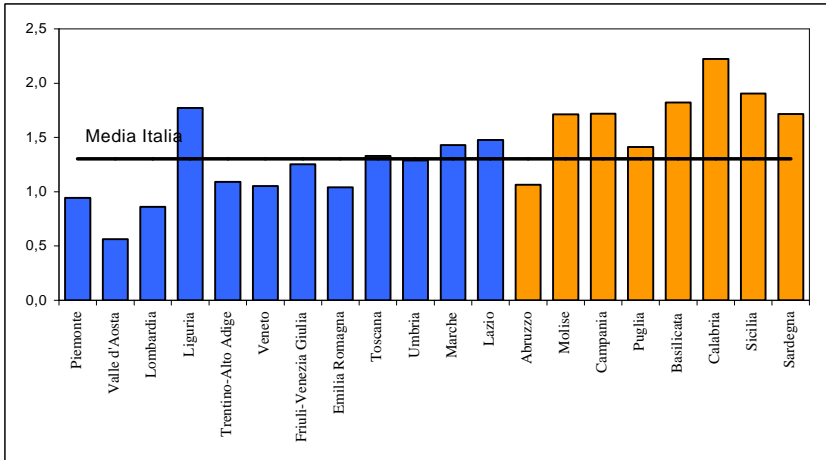
Figura 6.17-Quota PIL pro-capite Mezzogiorno su Centro-Nord: 1995-2004 (estratto da Rapporto 2005, p. 4) (valori percentuali)



Fonte: ISTAT - Conti economici territoriali.

“Il significativo rallentamento della crescita demografica ha elevato il ritmo di incremento del prodotto per abitante di Calabria e Sicilia, che, assieme alla Basilicata, figurano ai primi posti della graduatoria regionale in termini di variazioni. Nel resto del Paese una crescita del PIL pro-capite superiore alla media nazionale si riscontra soltanto nel Lazio, nelle Marche e in Liguria, regione quest’ultima interessata, peraltro, da un forte decremento della popolazione.” (Rapporto 2005, p. 5)

Figura 6.18 - PIL pro-capite regionale e Media Italia: Crescita annua nel decennio 1995-2004 (estratto da Rapporto 2005, p. 4) (variazioni percentuali medie annue)



Fonte: ISTAT - Conti economici territoriali.

Alla crescita del PIL pro-capite contribuisce in misura determinante la dinamica della produttività in particolare negli anni 2000.

“Lo sviluppo di questo decennio è stato caratterizzato da un recupero di efficienza produttiva: la produttività dell’intera economia del Mezzogiorno ha manifestato una dinamica superiore a quella media italiana, facendo diminuire il differenziale da 15 a 12 punti percentuali. Ma tale performance migliore che nel Centro-Nord è limitata a servizi e agricoltura, mentre nell’industria in senso stretto la crescita è stata assai modesta, come nel resto del paese [...]. In presenza di una crescita apprezzabile della produttività, lo sviluppo del PIL del Mezzogiorno, pure superiore a quello del Centro-Nord, non è stato sufficiente a consentire una crescita adeguata dell’occupazione. Questa è aumentata fino al 2002, ma si è poi stabilizzata, con una lieve flessione del tasso di occupazione dopo il deciso aumento del precedente quinquennio, con un valore che è oggi attorno al 46 per cento, contro circa il 63 per cento nella media dell’Unione Europea [...]. In presenza di una flessione

dell'offerta di lavoro, il tasso di disoccupazione è comunque sceso in maniera assai significativa dal 18 per cento del 1995 al 14,5 del 2005, dopo aver raggiunto un picco prossimo al 20 per cento nel 1999.” (Rapporto 2005, p. XII)

Il DPEF 2004-2007, mentre indica fra le cause della bassa crescita italiana gli scarsi guadagni di produttività, segnala l'andamento in contro tendenza del Mezzogiorno (cfr. focus seguente).

PRODUTTIVITÀ E COMPETITIVITÀ NELL'ECONOMIA ITALIANA: ASPETTI DISAGGREGATI PER MACRO-REGIONI E MACRO-SETTORI (estratto da DPEF 2004-2007 p. 40)

Nello scorso Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (2003-2006) era stata presentata un'analisi relativa all'andamento della produttività totale dei fattori produttivi per il periodo 1971-2000 nel settore privato dell'economia italiana nel suo complesso. Con tale analisi era stata mostrata la correlazione negativa esistente fra la crescita della TFP (Total Factor Productivity che è diminuita di un punto percentuale nel periodo considerato) e due indicatori, rispettivamente della competitività nel mercato dei prodotti (il mark-up) e della rigidità del mercato del lavoro (il NAIRU). La considerazione di questi aspetti può risultare arricchita da un analogo studio condotto ad un livello più disaggregato. In particolare, il grado di competitività del mercato dei prodotti può essere utilmente analizzato operando una disaggregazione settoriale, mentre le caratteristiche regionali del mercato del lavoro possono fornire un'ulteriore indicazione per le azioni di riforma strutturale. L'idea alla base dell'analisi è che la performance economica, e quindi la crescita potenziale, sarebbero correlate negativamente al grado di rigidità dei mercati. Ne segue che interventi di riforma volti ad accrescere la flessibilità e la competitività dei mercati costituiscono il fondamentale impulso alla crescita della produttività del sistema.

La performance economica è misurata mediante il tasso di crescita della produttività totale dei fattori produttivi, o TFP, che misura il divario tra la crescita del prodotto e la crescita degli input utilizzati nella produzione. Più velocemente cresce tale divario più produttivo è un sistema e quindi maggiore il suo tasso potenziale di sviluppo economico. Utilizzando fonti ufficiali, e seguendo la metodologia comunemente impiegata del cosiddetto “Residuo di Solow”, si sono calcolate la serie del tasso di crescita della TFP per macro-settori e macro-regioni dell'economia italiana relativamente al periodo 1981-2001. [...]

La crescita della produttività per l'Italia rallenta a partire dai primi anni novanta. Quanto alla ripartizione territoriale il Nord-Est si conferma come l'area più dinamica della nazione nell'arco dei venti anni considerati, seguito da Mezzogiorno e Nord-Ovest, entrambi al di sopra della media nazionale.

Nell'ultimo quinquennio è il Nord-Ovest a registrare il maggior declino nel tasso di crescita della produttività, dopo aver riportato la migliore performance nell'ultimo lustro degli anni ottanta. A partire dalla metà di tale periodo il Mezzogiorno mostra buone potenzialità di sviluppo, secondo la misura qui adottata, mentre è il Centro la regione in cui la produttività cresce più lentamente nell'arco dei venti anni. A livello settoriale, la crescita della TFP ha caratterizzato i vari comparti produttivi in maniera alquanto difforme tra loro. Il settore agricolo è contraddistinto da una crescita media tendenziale di oltre tre punti percentuali, mentre la TFP del settore industriale è cresciuta all'incirca di un punto percentuale. All'interno di tale settore, l'industria in senso stretto mostra la migliore performance, mentre scarsa è quella delle costruzioni, in particolare nei primi anni ottanta e all'inizio dei novanta. Per l'industria e i servizi la TFP rallenta progressivamente a partire dai primi anni novanta, mentre per il settore agricolo tale diminuzione avviene a metà dello stesso decennio. La produttività dei servizi (in cui sono inclusi anche i servizi forniti dalle pubbliche amministrazioni) cresce in maniera modesta.

Per quanto riguarda la relazione tra le riforme dei mercati e la produttività, è opportuno analizzare la correlazione tra la crescita della TFP e la competitività del mercato dei prodotti in un quadro di disaggregazione settoriale, mentre per studiare la correlazione con la rigidità del mercato del lavoro è più indicata una suddivisione territoriale. Il grado di disaggregazione operato consente l'impiego di indicatori semplici e tradizionali, non esenti da critiche, ma nondimeno abbastanza eloquenti, quali [...] per le macro-regioni d'Italia il coefficiente di correlazione tra crescita della produttività e del tasso di disoccupazione, selezionato come proxy dello stato del mercato del lavoro locale. [...] Gli interventi di riforma per limitare le distorsioni nella struttura dell'occupazione si tradurrebbero, ceteris paribus, in una riduzione del tasso di disoccupazione e potrebbero dar luogo a effetti positivi sulla produttività del settore privato dell'economia. [...] un altro indicatore è dato dal coefficiente di correlazione tra crescita della produttività e del mark-up, il margine applicato dalle imprese sui costi di produzione per ottenere il prezzo di vendita dei prodotti. Questo indicatore serve a valutare le condizioni concorrenziali del mercato dei beni e, indirettamente, il grado di regolamentazione che ostacola i meccanismi di mercato e la concorrenza. [...] Le politiche di riforma del mercato del lavoro nella direzione di una maggiore flessibilità e le politiche di liberalizzazione dei mercati dei prodotti dovrebbero tradursi, a parità di altre condizioni, in una riduzione del tasso di disoccupazione da un lato, e del mark-up dall'altro, accompagnati ad una più vigorosa crescita della produttività totale dei fattori. La correlazione tra variazione nella crescita della TFP e del tasso di disoccupazione è [...] negativa per tre macro-regioni su quattro e per l'Italia nel suo complesso, fornisce supporto alla tesi espressa. La correlazione è più forte per il Nord-Est, la regione che si potrebbe ritenere maggiormente portata a beneficiare delle riforme in questione.

Analoga è l'indicazione che proviene dal mercato dei prodotti considerato a livello settoriale, per lo meno per i comparti di maggiore rilievo ed interesse. Maggiore competitività e minore regolamentazione indurrebbero un'accelerazione nelle potenzialità di sviluppo dell'industria in senso stretto e nel settore delle costruzioni. Va tuttavia notato come la correlazione, pur se del segno atteso, non è quantitativamente molto elevata. La tesi secondo cui le riforme dell'assetto istituzionale del mercato dei beni e dei servizi possono indurre effetti positivi sulla produttività del sistema e quindi sulle sue potenzialità di crescita è da qualche tempo al centro del dibattito economico nazionale ed europeo. Un esame approfondito è stato condotto ricorrendo alla disaggregazione sia settoriale che territoriale per verificare se interventi di riforma del mercato del lavoro da un lato e dei prodotti dall'altro possano concorrere ad accrescere la performance economica a livello, rispettivamente, locale e settoriale. Pur utilizzando tecniche semplici di raffronto, è stata documentata l'esistenza di una relazione positiva tra l'adozione di interventi riformatori nei vari mercati e l'andamento della produttività nelle macro-regioni e nei macro-settori del sistema economico nazionale.

L'analisi a un livello territoriale più fine conferma andamenti differenziati della produttività nelle aree. A un'elevata densità di imprese e di occupazione nei sistemi locali del lavoro delle regioni settentrionali e della dorsale adriatica fa riscontro tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila un aumento della produttività in alcune province meridionali superiore alla media del Paese. (Cfr cartogrammi in Rapporto DPS 2005 pp. 25 e 27)

6.6.2: La politica regionale per lo sviluppo e la competitività dei territori

Agli inizi del nuovo millennio, per consolidare e accelerare il recupero di competitività dell'area, la strategia di sviluppo del Mezzogiorno continua ancora a puntare sulla politica di offerta per la crescita delle aree sottoutilizzate, avviata negli anni '90. Tale politica è centrata sul potenziamento di beni pubblici e servizi collettivi per cittadini e imprese attraverso investimenti in infrastrutture materiali e immateriali⁵⁸.

Il DPEF 2004-2007 così delinea tendenze e obiettivi per lo sviluppo e la competitività dell'area:

“Assicurare una crescita economica accelerata al Mezzogiorno è la condizione necessaria per un più alto e duraturo sviluppo dell'intera economia nazionale. Nel Mezzogiorno si concentrano infatti risorse umane, naturali e culturali e agglomerazioni produttive non sufficientemente valorizzate. I margini di aumento dell'occupazione e della produttività, principale volano di crescita, sono assai elevati. L'aumento della produttività e della competitività deve essere obiettivo unitario delle forze economiche e sociali più innovative e capaci del Mezzogiorno e della politica economica, nazionale e regionale. E' questa la condizione per raggiungere i due obiettivi che ha oggi la politica economica per il Mezzogiorno: (a) una crescita stabile al di sopra di quella media europea da metà decennio; (b) un aumento del tasso di attività verso il 60 per cento a fine decennio.” (DPEF 2004-2007 p. 79)

Al raggiungimento di questi obiettivi offre il proprio apporto la politica regionale nazionale e comunitaria strutturata su azioni capaci di accrescere la produttività e la competitività dei sistemi produttivi locali.

“[...] una politica centrata su tre “più” legata alle potenzialità dei singoli territori: più e migliori infrastrutture materiali (reti, impianti, attrezzature per le comunicazioni, trasporti, acqua, smaltimento di rifiuti) e immateriali (ricerca, società dell'informazione e accumulazione di capitale umano) fra loro integrate, in grado di produrre servizi locali di qualità; più capacità ed efficienza delle amministrazioni pubbliche e

⁵⁸ Cfr. Rapporto annuale del DPS 2004, p. 165 e seguenti e Rapporto annuale DPS 2005, p. 205 e ss.

della rete istituzionale, pubblica e privata, che, attraverso la cooperazione di diversi livelli di governo, guida la realizzazione di quelle infrastrutture e di quei servizi; più certezza e complementarità degli aiuti di Stato ai progetti locali di sviluppo.” (DPEF 2004-2007, p. 80)
“L'intensificazione della concorrenza nei grandi servizi di rete, nei servizi locali di pubblica utilità, nei servizi pubblici e privati per le imprese, è condizione necessaria affinché la politica di offerta espliciti i suoi effetti.” (DPEF 2004-2007, p. 83)

La titolarità di questa politica, nel quadro costituzionale innovato dalla riforma del 2001⁵⁹, è affidata a più livelli di governo (cfr. par. 6.5.5). *“E' una politica dove al centro nazionale ed europeo compete di assumersi la responsabilità degli indirizzi strategici (quali assi di comunicazione privilegiare, di quali conoscenze garantire la diffusione, quali obiettivi economici, sociali e ambientali privilegiare, quali sistemi di regole stabilire, ecc.), ai governi regionali compete gran parte delle decisioni programmatiche e di allocazione territoriale delle risorse, ai governi locali compete il disegno dei progetti e la ricerca delle relative alleanze territoriali. Si tratta di un governo cooperativo dello sviluppo fra più livelli di amministrazione che trova da alcuni anni una forte applicazione sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord.” (DPEF 2004-2007, p. 80)*

Alcuni dati forniscono il quadro di insieme dell'apporto dei diversi soggetti istituzionali alla politica di sviluppo. Nel periodo 1999-2003 il 34 per cento della spesa in conto capitale del Mezzogiorno è gestita dalle Amministrazioni centrali, il 18 per cento dalle Regioni, il 26,2 per cento dagli Enti locali, il 21,2 per cento dalle Imprese pubbliche. Nel Centro-Nord la composizione percentuale differisce: è molto minore il peso delle Amministrazioni centrali (20,1 per cento), è significativamente più elevato quello delle Amministrazioni locali (31,7 per cento) e delle Imprese pubbliche (32,2 per cento)⁶⁰.

⁵⁹ Cfr. par. 6.5.5

⁶⁰ Cfr. Rapporto DPS 2005, Cap. III.1.4 e per un'analisi più dettagliata Buglione E., *Un termometro del federalismo: decentramento e autonomie finanziarie negli anni 1996-2002* in: *Federalismo, equità, sviluppo: I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, a cura di Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M., Il Mulino, Bologna, 2006.

In attuazione del nuovo disegno costituzionale, che prevede la destinazione di risorse aggiuntive alla finalità del riequilibrio economico e della coesione sociale, dal 2003 la strategia di sviluppo si avvale di uno strumento finanziario nazionale: il Fondo aree sottoutilizzate. Il Fondo nel quale sono confluite le risorse precedentemente destinate alle aree depresse, ispirato alle stesse regole dei fondi comunitari e a criteri di flessibilità, consente una gestione della politica regionale nazionale attenta alle reali esigenze finanziarie dei diversi strumenti per lo sviluppo (cfr. focus successivo).

“[...] la strategia unitaria nella programmazione degli interventi e la flessibilità nell’allocazione delle risorse del Fondo, consente di impostare una politica nazionale regionale coerente con i principi e le regole di quella comunitaria e di conseguire una maggiore capacità di spesa in conto capitale, condizione essenziale per soddisfare anche il principio di addizionalità,⁶¹ scaturente dagli impegni assunti dall’Italia con l’Unione Europea.” (Rapporto FAS al CIPE, p. 5)

IL FONDO PER LE AREE SOTTOUTILIZZATE (FAS) (estratto da Relazione del CIPE al Parlamento⁶² sul FAS 2003, pp.1-2)

L’articolo 119, comma 5, della Costituzione prevede che: “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Tale finalità viene perseguita, dopo la fine, nel 1992, dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno, attraverso due linee di intervento:

- la politica di coesione comunitaria;
- la politica regionale nazionale.

Quest’ultima, inizialmente attuata con la legge n. 208/98 e con l’intervento nelle cosiddette “aree depresse”, è stata organizzata con la Legge Finanziaria per il 2003 (articoli 60 e 61 Legge 289/2002, unificando tutte le risorse aggiuntive nazionali in due Fondi intercomunicanti per le aree sottoutilizzate (per l’85 per cento nel Mezzogiorno) attivi presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze e presso il Ministero delle Attività Produttive.

⁶¹ Cfr. cap. 5.6.3.

⁶² Per l’elaborazione del documento il MEF - DPS fornisce al CIPE gli elementi informativi sull’attuazione del FAS per l’anno trascorso.

I due Fondi, per la comune ispirazione e per la gestione unitaria che li caratterizza, possono considerarsi alla stregua di un unico "Fondo per le Aree Sottoutilizzate", di seguito denominato Fondo o FAS.

Il Fondo è caratterizzato da:

- *disponibilità annuale di un volume di risorse aggiuntive nazionali definito e certo, assegnato in Legge Finanziaria (8 miliardi di euro nella Legge Finanziaria 2004);*
- *metodologia unitaria verificabile di programmazione delle risorse, secondo criteri di qualità eguali a quelli della politica di coesione comunitaria;*
- *sistema decisionale affidato a procedure rodiate di cooperazione istituzionale fra Stato e Regioni;*
- *ricorso a metodi premiali e di valutazione e verifica ex post dei risultati;*
- *progressivo ri-bilanciamento degli interventi, dagli aiuti di Stato a favore degli investimenti pubblici, materiali e immateriali, per la produzione di beni collettivi.*

Sul piano operativo, questo assetto consente di perseguire l'obiettivo fissato, ancora da ultimo, nel DPEF 2004-2007 di accelerare e qualificare la spesa in conto capitale per favorire l'aumento di competitività delle aree il cui potenziale è sottoutilizzato, con particolare attenzione per il Mezzogiorno.

Le risorse finanziarie aggiuntive nazionali, destinate a questa strategia, provengono dunque per la quota nazionale, a carico del Bilancio dello Stato, dal Fondo aree sottoutilizzate e per la parte a carico del bilancio comunitario dai fondi strutturali. Esse sono indicate in via programmatica nei documenti programmatici con l'ausilio del Quadro finanziario unico.⁶³ Tale strumento statistico di previsione pluriennale della spesa in conto capitale, ordinaria e aggiuntiva, consente di monitorare a livello macro il conseguimento dell'obiettivo di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno (fissato intorno al 45 per cento del totale nel QCS 2000-2006) e di definire in modo certo e trasparente gli obiettivi finanziari.

Dal 1998, in tutti i documenti programmatici del Governo tali obiettivi sono integrati e modulati con gli obiettivi generali di stabilità finanziaria e di sviluppo.

"Dal punto di vista della quantità di risorse finanziarie pubbliche, tre sono le condizioni [...]: alimentazione di nuove risorse nazionali aggiuntive nei Fondi per le aree sottoutilizzate adeguato, in termini di PIL, ai valori degli scorsi anni e flusso di nuove risorse di

⁶³ Cfr. *I Documenti programmatici – le Guide dell'Economia del MEF*, maggio 2006.

cofinanziamento nazionale coerente con il profilo programmatico di spesa dei fondi comunitari; pieno utilizzo di tali risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie; destinazione al Mezzogiorno, in termini sia di competenza che di cassa, del 30 per cento di tutte le risorse ordinarie per spese in conto capitale, sostenute sia dalla pubblica amministrazione e dagli enti esterni appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, sia dai soggetti attuatori dei progetti di infrastrutturazione del Paese.” (DPEF 2004-2007, p. 60)

Si conferma che tale volume di risorse è diretto a finanziare progetti e programmi di adeguamento delle infrastrutture e dei servizi alle imprese e alle famiglie, a indurre per tale via un miglioramento del contesto economico e sociale (cfr. par. 5.6) e a colmare nel medio periodo il *gap* infrastrutturale del Mezzogiorno:

“A seguito di un prolungato sottoinvestimento in capitale pubblico, dell’inefficienza e inefficacia della spesa realizzata e della debolezza delle strutture dell’amministrazione pubblica, il Mezzogiorno ha accumulato, rispetto al resto del paese, un grave divario in termini di infrastrutture materiali e immateriali. Questo divario deve essere colmato attraverso un forte intervento aggiuntivo. Con il miglioramento sostanziale nelle comunicazioni, materiali e virtuali, nella logistica e sicurezza, nella ricerca e formazione, nella valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, si potrà realizzare un balzo nella produttività e negli investimenti; ne è però condizione irrinunciabile il conseguimento di un grado essenziale di stabilità nell’erogazione dei servizi primari quali acqua ed energia.” (DPEF 2003-2006, p. 92)

Nuove infrastrutture e adeguamento dei servizi sono le condizioni di base per conseguire l’obiettivo di sviluppo e avviare un recupero duraturo dei divari attraverso *“una strategia che mira a utilizzare pienamente le vaste risorse – umane, culturali e naturali – scarsamente utilizzate del Mezzogiorno, creando nuove opportunità di investimento e lavoro, che non potrebbero essere offerte da altre aree del paese. Esiste così e si rafforza una complementarità fra i mercati delle due aree del paese e fra l’obiettivo di uno sviluppo accelerato del Mezzogiorno e il proseguimento della crescita nel Centro-Nord del paese. Saranno funzionali a questa complementarità e coesione sia la riduzione decisa del gap infrastrutturale del Sud sia la realizzazione di*

un nuovo, forte progetto di marketing territoriale." (DPEF 2003-2006, p. 93)

Il linguaggio e gli obiettivi ricordano quelli di 40 anni prima dei piani Saraceno e Vanoni. Ma la situazione è fortemente mutata e non solo per lo sviluppo economico degli ultimi decenni. Lo sforzo compiuto negli anni '90, a seguito della frattura creatasi con la chiusura dell'intervento straordinario (con il venir meno di un flusso di risorse quasi automatico destinato a coprire le perdite delle grandi aziende a partecipazione statale e con il processo di ristrutturazione del sistema bancario), per dotare le amministrazioni di nuovi strumenti ha posto le basi per la nuova fase di programmazione dell'intervento pubblico. Alle soglie del duemila essa può avvalersi di strumenti informativi, programmatori, valutativi e di monitoraggio, associati a progetti volti ad adeguare le capacità tecniche necessarie per la progettazione e realizzazione dell'investimento pubblico.

Tuttavia, negli otto anni di attività programmatoria per lo sviluppo territoriale, cioè, dall'istituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, si ripetono criticità e difficoltà già incontrate nelle esperienze di programmazione dei decenni precedenti⁶⁴.

Il Rapporto del DPS per il 2005⁶⁵ offre una valutazione dei risultati ottenuti dalla strategia. In primo luogo, indica, fra i punti di forza, i miglioramenti nella programmazione finanziaria e nella capacità istituzionale di molte delle Amministrazioni, soprattutto regionali, responsabili della politica per il Sud. Contribuiscono a questi miglioramenti un sistema informativo sui Conti Pubblici Territoriali tempestivo e qualitativamente adeguato alla conoscenza delle Amministrazioni locali,⁶⁶ una base statistica in materia economica e sociale fine a livello territoriale non comparabile rispetto alla dotazione

⁶⁴ Cfr. Cafiero S., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, capitolo 3, *Mezzogiorno e programmazione*, p. 65 e seguenti.

⁶⁵ Cfr. *Rapporto annuale 2005 sugli Interventi nelle Aree sottoutilizzate*. Per questa diagnosi il Rapporto fa riferimento ai lavori condotti in forma partenariale con le altre amministrazioni nell'ambito del processo di preparazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013 e in particolare contenuti nel Documento Strategico Preliminare Nazionale (vedi Sintesi pp. III-IX) e nel Documento Strategico Mezzogiorno, nonché nella bozza di QSN del 20 aprile 2006.

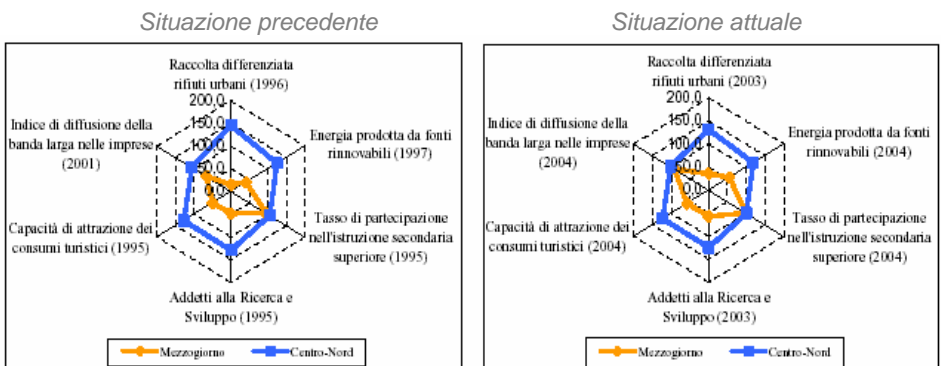
⁶⁶ Cfr. AA.VV., *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT)*, MSE-UVAL - Conti Pubblici Territoriali, 2007

informativa disponibile anche a metà degli anni '90⁶⁷, e la diffusione di metodi di valutazione *ex ante* ed *ex post* degli interventi, nonché l'introduzione di sistemi di premialità.

Rispetto al sistema di servizi pubblici, oggetto importante della strategia di offerta della nuova politica regionale, il Rapporto mette l'accento sulle difficoltà incontrate sia nella fissazione di obiettivi per la qualità di servizi sia nella diffusione dei *target* qualitativi di offerta.

“Nonostante questi limiti, si osservano miglioramenti diffusi nella qualità dei servizi del Mezzogiorno, sia in assoluto, sia in relazione al Centro-Nord. Il segno del processo in atto è chiaro, come mostra la figura 6.19, dove si osserva, per alcuni servizi fondamentali rappresentati da appropriati indicatori, che il divario del Mezzogiorno rispetto alla media italiana si è andato riducendo. Ma tale divario resta assai cospicuo, perché i progressi sono stati inferiori al necessario e agli obiettivi.” (Rapporto 2005, p. XVI)

Figura 6.19 - Indicatori di Contesto: Confronto territoriale (indice Italia=100)



Fonte: DPS-ISTAT Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo

⁶⁷ La collaborazione tra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e l'Istat ha consentito nel corso del quinquennio 2001-2005 la produzione di nuove informazioni statistiche a sostegno delle politiche di sviluppo, l'anticipazione dei conti economici regionali e dei sistemi locali del lavoro e la disponibilità di nuovi indicatori con dettaglio più fine a livello territoriale. Per la descrizione dei principali prodotti oggetto delle convenzioni ISTAT-DPS cfr. sito del DPS www.dps.tesoro.it

Il Rapporto ribadisce ancora che, “[...] le prospettive di crescita del Mezzogiorno dipendono in larga misura, [...] dalla capacità di accelerare il miglioramento dei servizi, attraverso una maggiore quantità e qualità di investimenti pubblici e un più elevato grado di concorrenza.” (Rapporto 2005 p. XVIII)

Gli strumenti a disposizione per il raggiungimento di questo obiettivo restano essenzialmente gli stessi dall'impostazione della nuova programmazione. Si tratta di proseguire nella realizzazione dei progetti previsti dai programmi dei Fondi strutturali o dagli Accordi di programma quadro (Cfr. par.5.6.2 e 5.6.3).

“Questo risultato potrà essere favorito nei prossimi due-tre anni dall'attuazione di molti progetti già in corso. A tale riguardo assumono rilievo i seguenti profili: (a) i progetti dei Fondi strutturali, che nel 2005, raggiungendo per il quarto anno consecutivo gli obiettivi comunitari, hanno speso oltre il 16 per cento delle risorse totali, spenderanno mediamente in ognuno dei prossimi tre anni circa il 16,5 per cento di tali risorse; (b) l'accelerazione realizzata negli Accordi di Programma Quadro nell'ultimo biennio – con il conseguimento degli obiettivi di programmazione, in misura pressoché integrale, e in misura assai elevata degli obiettivi di impegno giuridico delle risorse – consentirà di realizzare una parte significativa dei molteplici progetti sino ad oggi concordati fra Stato e Regioni, anche nel Centro-Nord; [...]” (Rapporto 2005, p. XVIII)

Con riferimento a questi ultimi si menziona che:

“I nuovi interventi finanziati da risorse aggiuntive nazionali, definiti dal 1998, riguardano per oltre la metà investimenti pubblici da attuare in programmi regionali in diversi ambiti settoriali definiti nelle Intese istituzionali e attuati attraverso lo strumento di intervento e collaborazione istituzionale dell'Accordo di programma quadro (APQ) e programmi delle Amministrazioni centrali, in alcuni casi anch'essi condivisi con le Amministrazioni regionali e attuati attraverso gli APQ, in prevalenza destinati a interventi in ricerca, innovazione tecnologica, sicurezza e viabilità.” (Rapporto 2005, p. 233).

Bibliografia del Capitolo

- AA.VV., *Enjeux et rouages de l'europe actuelle*, Foucher, Vanves, 2006
- AA.VV., *Guida ai Conti pubblici territoriali (CPT)*, Ministero dello Sviluppo economico, UVAL, CPT, 2007
- Alesina A., Ardagna S., *Tales of Fiscal Adjustments*, Harvard University, Boston College, CEPR, NBER, 1998
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal Discipline and the Budget Process*, in "American Economic Review" vol.86(2), American Economic Association, 1996
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal Expansions and fiscal Adjustments in OECD Countries*, NBER Working Papers no. 5214, 1995 - <http://www.nber.org/papers/>
- Baldassarri M., Malgarini M., Valente G., *Il secondo Miracolo possibile. Dalla Sconfitta dell'Inflazione al Progetto per la piena Occupazione*, Il Sole 24 Ore, 1999
- Barca F., Capiello F., Ravoni L., Volpe M. (a cura di), *Federalismo, Equità, Sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2006
- Bertolini M., Montanari M., *L'Integrazione commerciale tra l'UE e i PECO*, in *Rivista di Politica Economica, Serie IX-X, Settembre-Ottobre*, SIPI, 2002 - <http://www.rivistapoliticaeconomica.it>
- Bianco M., *L'industria italiana*, Il Mulino, Bologna, 2003
- Boeri T., Garibaldi P., *Standard minimi e nuove Tipologie contrattuali*, 2006 - <http://www.lavoce.info>
- Breuss F., *Consequences of EU Enlargement for Macroeconomic Stability in Euroland*, Wifo, Vienna University of Economics and Business Administration, 2002
- Buti M., Carparelli A., Sestito P., Suardi M., *Italy's slow Growth in the 1990's: Facts, Explanations and Prospects*, Bruxelles, 1999
- Cafiero S., *Storia dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaia, 2000
- Cafiero S., *Tradizione e Attualità del Meridionalismo*, Il Mulino, Bologna, 1989
- Casavola P., Tagle L., *Costruire Capacità per la Valutazione: Riflessioni sulla recente Esperienza nella Valutazione dei Programmi di Sviluppo*, in "Rivista italiana di Valutazione" n. 31, 2004
- Censis, *Un Mese di Sociale: gli Italiani fra Patrimonio e Reddito. Gli angusti Canali della Formazione del Reddito*, Roma, 2005
-

- Cersosimo D. Wolleb G., *Economie dal basso*, Donzelli, 2006
- Ciocca P., *L'economia mondiale nel Novecento. Una Sintesi, un Dibattito*, Il Mulino, Bologna, 1998
- De Luca S., Nusperli F., Sferrazzo A., Tancredi A., Volpe M., *Misurare i Risultati dell'Intervento pubblico: i Numeri per valutare gli Effetti territoriali delle Politiche, in Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Materiali UVAL n.6*, 2005
- Decaro C., *La Carta dei Diritti dell'Unione Europea: Frutto, Evento, Documento in "Rassegna di Diritto Pubblico europeo", Anno I, numero 1-2*, Edizioni scientifiche italiane, 2002
- Decaro, C., *Dall'Economia della Conoscenza ad una Società della Conoscenza*, in "Rivista Italiani europei", n. 3, 2007
- Del Giovane P., Sabbatini R., *L'Introduzione dell'Euro e la Divergenza tra Inflazione rilevata e percepita*, Banca d'Italia Temi di discussione n. 532, 2004
- Di Nolfo E., *Storia delle Relazioni internazionali 1919-99*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- Favero C., Missale A., Piga G., *EMU and Public Debt Management: one Money, one Debt? in "Policy Report", Policy Paper, n.3*, CEPR, 2000
- Fitoussi J. P., Saraceno F., *The Brussels-frankfurt-Washington Consensus. Old and New Trade-offs in Economics*, OFCE, 2004
- Franco D., *Il Consolidamento interrotto*, in "La Finanza pubblica italiana. Rapporto 2005" a cura di Maria Cecilia Guerra e Andrea Zanardi, Il Mulino, Bologna, 2005
- Franco D., Buti M., *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2005
- Garibaldi P., *Crescita dell'Occupazione senza Crescita. Perché?*, 2002 - <http://www.lavoce.info>
- Garibaldi P., *I Lavoratori invecchiano e le Statistiche migliorano*, 2003 - <http://www.lavoce.info>
- Garibaldi P., *L'Occupazione cresce ancora*, 2004 - <http://www.lavoce.info>
- Garibaldi P., *L'Occupazione senza Crescita*, 2002 - <http://www.lavoce.info>
- Giardina A., Sabbatucci G., Vidotto V., *Manuale di Storia. L'Età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- Guizzi V., *Manuale di Diritto e Politica dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003

- Il Sole 24 Ore Documenti, *Marco Biagi per il Sole 24 Ore, 14 Luglio 1995*, Milano, 2002
- Kostoris Padoa-Schioppa F., *La Riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, in *"La Finanza pubblica italiana. Rapporto 2005"* a cura di Maria Cecilia Guerra e Alberto Zanardi, Il Mulino, Bologna, 2005
- Kostoris Padoa-Schioppa F., *Lessico dell'Economia Vol. II*, Luiss University Press, 2005
- Kostoris Padoa-Schioppa F., *Lessico dell'Economia Vol. III*, Luiss University Press, 2006
- Letta E., *L'Europa a venticinque*, Il Mulino, Bologna, 2006
- Livi Bacci M., *La Popolazione nella Storia d'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 1998
- Maddison A., *The world economy, a millennial perspective*, OECD, Parigi, 2000
- Martinez-Oliva J.M., Schlitzer G., *Le Battaglie della Lira. Moneta, Finanza e Relazioni internazionali dell'Italia dall'Unità all'Euro*, Le Monnier, Firenze, 2005
- McDermott J. C., Westcott R. F., *An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments*, IMF Working Paper no.59, Washington, 1996
- Monorchio A., Verde A (a cura di), *Temi di Finanza pubblica 2*, Cacucci, Bari, 2001
- Perotti R., *Fiscal Consolidation in Europe: Composition Matters* in *"American Economic Review"* vol. 86(2), American Economic Association, 1996
- Pocar F., *Diritti dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2006
- Ratzinger J., *Europa, i suoi Fondamenti oggi e domani*, Edizioni San Paolo, Milano, 2004
- Reviglio F., *Per restare in Europa. Ridurre l'Evasione e riformare la Spesa pubblica*, UTET, 2006
- Rifkin J., *Il Sogno europeo. Come l'Europa ha creato una nuova Visione del Futuro che sta lentamente eclissando il Sogno americano*, Mondadori, 2004
- Rossi N., *Mediterraneo del Nord. Un'altra Idea del Mezzogiorno*, Laterza, 2005
- Santaniello R., *Il Mercato unico europeo*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Savona P., Viviani C., *The Impact of the Stability and Growth Pact on Real Economic Growth: Automatic Mechanism or Policy Discretion?*, in *"Review of Economic Conditions in Italy"*, Edizioni Capitalia, n.2, 2003

Somogyi G., *Il Declino del Sistema economico italiano: è un Mito o c'è davvero?* in "Società Aperta-Economia", 2003 - http://www.societa-aperta.org/sito_template/politica_eco/archivio/politica_eco3/articolo3.htm

Tizzano A, *Codice dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2005

Verde A., *The Stability and Growth Pact in Rainy Days: An Alternative View in "Bank of Valletta Review" no.30*, 2004

Viesti G., *Abolire il Mezzogiorno*, GLF editori, Roma, 2003

Viesti G., Prota F, *Le Politiche regionali dell'Unione europea*, Il Mulino, 2005

Zaghini A., *The Economic Policy of Fiscal Consolidations: The European Experience*, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 355, 1999

Ziller J., *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2004

Capitolo 7

La ripresa del 2006, le nuove sfide europee
e le prospettive di medio termine

di

Valeria Ferroni e, per gli aspetti territoriali, Letizia Ravoni

7.1: Il contesto economico internazionale: fattori di rischio per una crescita equilibrata

Nel 2006, nonostante le criticità di inizio millennio analizzate nel capitolo precedente (le crisi geo-politiche, l'emergere di nuove grandi potenze economiche, il divario di crescita tra Stati Uniti ed Europa), il quadro internazionale si presenta favorevole.¹

Si registra una ripresa dell'Europa che tende a ridurre il *gap* di sviluppo con gli Stati Uniti, dove le difficoltà del mercato immobiliare si riflettono sugli investimenti, pur non producendo ancora effetti sui consumi reali²

“Nel 2006 l'economia mondiale ha mostrato un notevole rafforzamento: il PIL è aumentato del 5,3 per cento rispetto al 4,2 dell'anno precedente, nonostante il prezzo del greggio si sia mantenuto elevato e i prezzi delle materie prime non energetiche abbiano registrato un nuovo rialzo. [...] Nel 2006, il PIL americano ha mantenuto lo stesso ritmo di crescita dell'anno precedente (3,3 per cento contro il 3,2 del 2005), mentre l'economia europea ha accelerato dall'1,3 per cento nel 2005 al 2,8 per cento.” (Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica, RUEF, p. 17)

Nel 2007, tuttavia, queste tendenze si acuiscono e provocano un forte rallentamento della crescita statunitense.

“L'economia degli Stati Uniti, dopo aver registrato un'espansione al di sopra del potenziale per tre anni consecutivi, ha subito un rallentamento a partire dal secondo trimestre del 2006. [...] La causa principale è la flessione degli investimenti nel settore dell'edilizia residenziale, intorno al 20 per cento rispetto all'anno precedente. Ha contribuito al rallentamento un aggiustamento delle scorte nel settore manifatturiero, mentre i consumi privati hanno mantenuto un elevato tasso di espansione, sostenuti da occupazione e salari crescenti. Nel 2007, la crescita complessiva è prevista in rallentamento al 2,1 per cento. La spesa per consumi diminuirà gradualmente a causa della crescita

¹ Cfr. OECD, *Economic Outlook*, maggio 2007.

² Per l'analisi della composizione della ricchezza statunitense e dei principali paesi industrializzati, cfr.: OECD, *Economic Outlook*, novembre 2006; Bollettino Economico della Banca d'Italia, Roma, novembre 2006 pp. 8-9.

contenuta dell'occupazione. Il contributo delle esportazioni nette dovrebbe essere di segno positivo nel 2007, per poi ritornare nuovamente neutrale negli anni successivi. I più recenti indicatori segnalano la possibilità di un graduale superamento dell'attuale fase di debolezza già a partire dalla seconda metà dell'anno.” (DPEF 2008-2011, p. 7)

Per quanto riguarda l'Area dell'Euro, la ripresa ciclica del 2006, trainata dalla Germania, si consolida nel 2007 .

“Nel 2006, l'economia dell'area dell'euro è cresciuta del 2,7 per cento, il migliore risultato dal 2000: nei tre anni precedenti, la crescita media si era attestata all'1,4 per cento. Il temuto possibile rallentamento indotto dagli alti prezzi del petrolio, dall'apprezzamento dell'euro e dalle difficoltà incontrate dall'economia statunitense non si è al momento verificato, grazie anche alla robustezza del ciclo mondiale. [...] Per il 2007 è prevista una crescita del 2,6 per cento, leggermente inferiore rispetto all'anno precedente. La forte ripresa occupazionale verificatasi negli ultimi due anni, il miglioramento della fiducia delle famiglie e l'andamento ancora favorevole dei mercati finanziari e immobiliari dovrebbero favorire un graduale rafforzamento della crescita dei consumi. Congiuntamente a un apporto tuttora positivo del settore estero, il maggior vigore della domanda interna dovrebbe rendere la ripresa ciclica più bilanciata e sostenibile.” (DPEF 2008-2011, p. 8)

Le economie asiatiche proseguono il loro percorso di forte sviluppo. Per il Giappone, si prevede che l'attività economica riprenda ad espandersi a ritmi più elevati grazie alla domanda interna.

“Nel 2006, l'economia giapponese è cresciuta ad un tasso medio annuale del 2,2 per cento, al di sopra del potenziale. La debolezza registratasi nei consumi privati a metà 2006 è stata successivamente superata, grazie anche alla situazione favorevole nel mercato del lavoro. Gli investimenti, sostenuti da elevati profitti aziendali, e le esportazioni nette si sono confermate come le componenti trainanti della crescita, specialmente in relazione alla domanda proveniente dalla Cina. Nel 2007, la crescita sarà più robusta (2,4 per cento) anche grazie ad un ribilanciamento della crescita a favore della domanda interna.” (DPEF 2008-2011 pp. 8-9)

Per il medio termine, in linea con le previsioni dei principali organismi internazionali, il DPEF 2008-2011 stima una prosecuzione della attuale fase espansiva.

Tavola 7.1 Estratto da DPEF 2008-2011
Indicatori Macroeconomici Internazionali

TAVOLA II.1: CRESCITA ECONOMICA INTERNAZIONALE (variazioni percentuali del PIL)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| PIL | | | | | | | |
| Paesi industrializzati | 2,5 | 3,2 | 2,6 | 2,7 | 2,6 | 2,5 | 2,5 |
| Stati Uniti | 3,2 | 3,3 | 2,1 | 2,6 | 2,7 | 2,7 | 2,7 |
| Giappone | 1,9 | 2,2 | 2,4 | 2,1 | 1,7 | 1,4 | 1,3 |
| UEM (13 paesi) | 1,4 | 2,7 | 2,6 | 2,5 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Italia | 0,1 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,7 |
| Francia | 1,2 | 2,0 | 2,4 | 2,2 | 1,9 | 2,0 | 2,2 |
| Germania | 0,9 | 2,7 | 2,5 | 2,4 | 1,6 | 1,6 | 1,5 |
| Regno Unito | 1,9 | 2,8 | 2,7 | 2,5 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Spagna | 3,5 | 3,9 | 3,6 | 3,2 | 2,5 | 2,4 | 2,3 |
| Mondo escluso UE | 5,7 | 6,0 | 5,4 | 5,5 | 5,4 | 5,3 | 5,3 |
| Mondo | 4,9 | 5,4 | 4,9 | 4,9 | 4,8 | 4,7 | 4,7 |
| Commercio mondiale | 7,4 | 9,2 | 7,0 | 7,4 | 7,4 | 7,4 | 7,4 |

Fonte: Elaborazioni su dati FMI, OCSE, Commissione Europea.

Nonostante queste favorevoli prospettive, alcuni gravi squilibri presenti nell'economia mondiale, in particolare negli Stati Uniti, potrebbero, tuttavia, impattare negativamente sull'evoluzione attesa. In una fase di incertezza, quindi, il DPEF espone i principali fattori di rischio impliciti nella previsione effettuata.

I RISCHI DELLA PREVISIONE (estratto da DPEF 2008-2011, p. 10)

Da molti anni le previsioni per la crescita mondiale non si prospettavano così favorevoli. Vanno tuttavia evidenziati alcuni rischi che potrebbero influenzare questo scenario positivo.

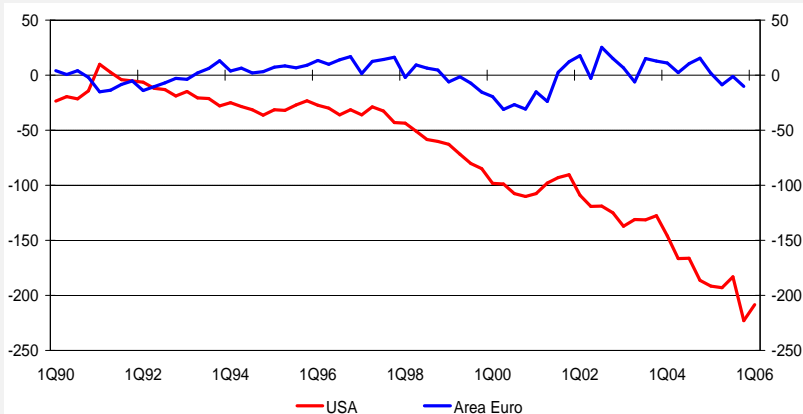
Innanzitutto, le possibili conseguenze di un ulteriore rallentamento dell'economia statunitense. La crisi del mercato immobiliare ha indebolito gli investimenti residenziali. Persiste l'incognita sul possibile impatto di questa crisi sulla spesa delle famiglie statunitensi e sui possibili contagi sia in altri settori che internazionali. Tuttavia, gli attuali ritmi di espansione dell'economia cinese e di quella indiana, nonché il consolidato recupero dell'economia europea e giapponese, sembrano avvalorare l'idea che l'economia globale possa assorbire

senza eccessivi contraccolpi anche una ulteriore moderazione nel ritmo di crescita statunitense.

Un'altra tipologia di rischio riguarda i tempi e i modi con i quali verrà riassorbito lo sbilancio nei conti con l'estero degli Stati Uniti. Il peggioramento del saldo delle partite correnti sembra aver invertito la sua tendenza nell'ultimo trimestre del 2006. Tuttavia questa correzione potrebbe essere solo transitoria e destano preoccupazione due circostanze: (i) non vi è stata una significativa tendenza alla moderazione nei consumi delle famiglie statunitensi e alla riduzione del loro indebitamento e (ii) il deprezzamento del cambio effettivo reale del dollaro rimane ancora insufficiente e concentrato nel rapporto con l'euro.

Infine, rischi considerevoli per la crescita dell'inflazione provengono dai prezzi delle materie prime e in particolare del petrolio. gli effetti negativi già in atto sulla ricchezza e sulla crescita mondiale.

Figura 7.1 - Estratto da DPEF 2007-2011, p. 8
Stati Uniti - Area Euro: Saldo delle partite correnti
(in miliardi di dollari)



Fonte: Elaborazioni su statistiche nazionali e BCE

Figura 7.2 - Estratto da DPEF 2007-2011, p. 9
 Prezzi reali del petrolio
 (indice gennaio 1973=100)



Fonte: Elaborazioni su dati MEF

7.2: Le nuove strategie europee: riforme istituzionali e sviluppo sostenibile

Nel 50° anniversario della firma dei Trattati di Roma (cfr.cap.1), l'Europa ha davanti a sé molteplici sfide, come richiamato nella Premessa del Ministro per le politiche europee, Emma Bonino, alla Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2006, p.5 .

“Il senso e gli obiettivi di fondo dell'integrazione europea sono gli stessi oggi rispetto a quelli di cinquant'anni fa: pace, prosperità e miglioramento della qualità della vita degli europei. Per raggiungere questi obiettivi, tuttavia, è necessario passare da un'Europa che guarda dentro di sé (pace tra gli europei, mercato interno) ad un'Europa che guarda sempre di più “fuori di sé” e interviene con autorevolezza sulla scena internazionale. Per garantire la propria sicurezza, l'Europa deve intervenire nell'arena globale [...]. La prosperità economica, a sua volta, non può essere garantita se non si affrontano i problemi della competitività nel mercato globale, dell'instabilità finanziaria internazionale, del commercio internazionale, dell'ambiente e delle migrazioni. Migliori condizioni di vita della società europea sono, inoltre, strettamente legate ad un diverso approccio ai cambiamenti demografici, alla globalizzazione e alle caratteristiche del mercato del lavoro. Il successo dell'Agenda di Lisbona, volta a migliorare il potenziale di crescita e di occupazione dell'Unione Europea, attraverso la creazione di una società basata sulla conoscenza, dipende, dunque, in maniera determinante dalla risposta che sapremo dare a queste nuove sfide e dalla capacità di essere protagonisti sulla scena internazionale. Insieme agli sforzi per rilanciare il processo costituzionale, dunque, dobbiamo essere capaci di identificare nuove ambizioni per l'Europa, di creare un nuovo slancio, un nuovo entusiasmo, dare una rinnovata dimensione reale, operativa al processo di integrazione. Processo che dovremo essere capaci di continuare a diffondere in tutta l'Europa, perché l'allargamento ai nuovi Paesi sia sentito non come una fonte di preoccupazione, ma come una opportunità ulteriore. E dovremo dimostrare alla pubblica opinione i vantaggi che derivano dal processo di integrazione. Al tempo stesso dovremo essere capaci di trasmettere ai nostri cittadini la

consapevolezza di poter dare un contributo significativo ad “inventare” l'Europa che vogliamo.”

IL CINQUANTENARIO DELLA FIRMA DEI TRATTATI DI ROMA (estratto da RELAZIONE SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA, 2006, p. 127)

Il 2007 è l'anno in cui ricorre il Cinquantenario della firma dei Trattati di Roma, e in questi 50 anni la vita culturale ed economica all'interno dell'Unione Europea ha subito profonde trasformazioni, con conseguenze rilevanti nello sviluppo e negli assetti sociali grazie anche alla rapidità e all'efficienza con la quale hanno operato strumenti legislativi e mezzi d'informazione. Come sostenuto dal Vice Presidente del Parlamento europeo Vidal Quadras, è importante che questo anniversario simbolico “...rappresenti un'opportunità per intensificare il dibattito sul Futuro dell'Europa e per fare il punto sugli obiettivi finora raggiunti e per rinnovare il progetto europeo, in modo da farlo corrispondere ai bisogni e alle aspettative delle generazioni future che dovranno portarlo avanti”. Le iniziative che saranno promosse in tale ambito avranno un duplice obiettivo: celebrare la libertà, la pace e la prosperità che l'UE ha conosciuto fino ad oggi, individuare il tipo di Europa che i cittadini, in particolare i giovani, vorrebbero per il futuro. Quando nel suo discorso pronunciato il 9 maggio 1950 Robert Schuman parlava di un atto di riconciliazione creativa, l'Europa era universalmente considerata un buon progetto. Oggi appare invece necessario andare oltre sulla via della trasparenza, della democrazia e del dialogo e conquistare la piena approvazione dei cittadini.

Al centro del disegno europeo si pongono fondamentalmente due obiettivi: a) riprendere il cammino delle riforme istituzionali e proseguire il processo di allargamento; b) rilanciare la Strategia di Lisbona integrandone i contenuti per puntare allo sviluppo sostenibile, alla solidarietà sociale, alla efficienza energetica e alla tutela ambientale. A questi due obiettivi si accompagna l'impegno a rafforzare il ruolo esterno dell'Unione europea.

a) Dopo i risultati negativi dei referendum svoltisi in Olanda e in Francia nel 2005, e nonostante le sollecitazioni del Consiglio europeo del giugno 2005 (cfr. cap. 6), di fatto il processo di ratifica della Costituzione si interrompe. I Capi di Stato e di Governo riuniti nel Consiglio Europeo del 21-23 giugno 2007, al termine di un lungo e difficile negoziato, prendono all'unanimità una decisione sul seguito da dare al Trattato costituzionale e al processo di riforma della UE. Il

Consiglio decide, così, di convocare una Conferenza Intergovernativa (CIG), fissandone gli obiettivi.³

L'Europa che si prospetta nel mandato consegnato alla CIG è sicuramente un'Europa meno ambiziosa di quella disegnata dal Trattato costituzionale del 2004: viene infatti abbandonata la dimensione "costituzionale" e si rinuncia ai simboli europei, al primato del diritto comunitario e al riferimento alla concorrenza non falsata quale obiettivo dell'Unione in tema di mercato interno.

Tuttavia, il compromesso raggiunto consente di disegnare un nuovo quadro istituzionale. Un "Trattato di riforma" emenderà i trattati esistenti, unificando i 3 pilastri e accordando personalità giuridica all'UE. Ne risulteranno 2 Trattati: uno sull'Unione europea e uno sul "funzionamento dell'Unione". I due trattati avranno lo stesso valore giuridico e il termine "Comunità" sarà sostituito da quello di "Unione".⁴

Parallelamente alle riforme istituzionali, il processo di allargamento, da diversi decenni uno degli obiettivi primari della costruzione dell'Unione Europea, prosegue e il quinto allargamento (cfr. cap. 6.2.2) si completa con l'adesione della Bulgaria e della Romania dal 1° Gennaio 2007.

"Grazie ai progressi registrati, la Bulgaria e la Romania saranno in grado di assumere i diritti e gli obblighi che comporta l'adesione fin dal 1° gennaio 2007. La relazione di settembre indica le condizioni estremamente rigorose necessarie affinché il processo di riforma proceda ininterrotto in questi paesi prima e dopo l'adesione, evidenziando inoltre le disposizioni inserite nell'acquis e nel trattato di adesione per garantire il buon funzionamento delle politiche e istituzioni dell'UE." (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, 8 novembre 2006, p. 5)

³ I lavori della CIG sono stati aperti il 23 luglio, con la presentazione da parte della Presidenza portoghese di una prima bozza di Trattati emendativi; l'obiettivo è di definire il testo in occasione del vertice informale dei Capi di Stato e di Governo del 18-19 ottobre a Lisbona, affinché il nuovo Trattato possa essere ratificato da tutti gli Stati membri prima delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2009.

⁴ Sempre dal punto di vista istituzionale, il 17 maggio del 2006 è stato raggiunto un importante accordo inter-istituzionale su "la disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria", portando così a compimento il negoziato sulle Prospettive Finanziarie per il periodo 2007-2013. L'Accordo è in vigore dal primo gennaio 2007. Cfr. *Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, 2006*, parte 1.

Le prospettive per i prossimi anni riguardano i paesi dei Balcani e la Turchia.

“L'agenda attuale in materia di allargamento riguarda i paesi dei Balcani occidentali e la Turchia, a cui è stata prospettata l'adesione all'UE una volta che avranno soddisfatto le condizioni necessarie. Questi paesi si trovano a stadi diversi sulla via dell'adesione. La Croazia e la Turchia stanno negoziando il loro ingresso nell'UE. L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è diventata un paese candidato nel dicembre 2005, mentre gli altri paesi dei Balcani occidentali progrediscono verso la realizzazione della loro prospettiva europea. L'agenda dell'UE in materia di allargamento per il 2006-2007 deve tener conto di notevoli mutamenti riguardanti, in particolare, i negoziati di adesione con la Turchia, la questione del futuro status del Kosovo, le relazioni con la Serbia e la maggiore responsabilizzazione della Bosnia-Erzegovina per quanto riguarda la sua gestione politica.” (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, 8 novembre 2006, p. 4)

Le divergenze macroeconomiche che ancora sussistono tra gli Stati già membri della UEM, e, in prospettiva, tra quelli che mano a mano vi aderiranno rappresentano una sfida ulteriore per i prossimi anni. L'euro si è affermato come una moneta forte e stabile, sia sul mercato interno che su quello internazionale, e ha posto le basi per la stabilità finanziaria di tutti i paesi membri. Nonostante ciò, il processo di convergenza non è ancora completato, sia in termini di crescita reale che di inflazione. Tali divergenze, secondo la comunicazione della Commissione Europea adottata in occasione della pubblicazione dell'*European Economic Review*⁵, potranno essere superate attraverso un'accelerazione dei processi di riforma all'interno degli Stati. La Slovenia è il primo tra i nuovi stati membri ad adottare l'euro dal 1° gennaio 2007. Cipro e Malta lo adotteranno dal 1° gennaio 2008.

b) Per quanto riguarda la Strategia di Lisbona, dopo il rilancio avvenuto nel 2005 (cfr. cap. 6), il Consiglio europeo del 23-24 marzo 2006 definisce ulteriormente le priorità: investire di più in conoscenza e innovazione, potenziare le imprese, PMI in particolare, creare

⁵ Per ulteriori approfondimenti sulla convergenza reale e nominale allo stato attuale dei Paesi membri dell'area dell'euro, sui fattori che l'hanno determinata e sulle implicazioni di *policy*, cfr. *European Economy Review 2006, European Commission*, novembre 2006.

occupazione di maggiore qualità, ottenere un mercato dell'energia efficiente e integrato.⁶

Pochi mesi dopo, il 26 giugno, il Consiglio adotta una nuova Strategia per lo Sviluppo sostenibile (*EU SDS*), che tende a coniugare l'obiettivo della crescita economica con quello della tutela ambientale e della coesione sociale. Gli Stati membri devono presentare un Rapporto su questi temi entro il 15 giugno 2007. L'obiettivo di trasformare l'economia europea in una economia basata sulla conoscenza diviene ancora più ambizioso, rivolto non solo agli aspetti economici ma a quelli dell'intera società. La strategia di Lisbona offre un contributo importante all'obiettivo trasversale dello sviluppo sostenibile, privilegiando le azioni per la competitività, la crescita, l'occupazione e la coesione territoriale.

PRINCIPI GUIDA NAZIONALI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE (estratto da RAPPORTO NAZIONALE SULL'ATTUAZIONE DELLA *EU SDS*, 2007, pp. 3-4)

Nel programma di Governo l'obiettivo del ritorno dell'Italia su sentieri di crescita più elevata è collocato all'interno della direttrice dello Sviluppo Sostenibile, che a sua volta comprende cinque grandi aree obiettivo: Competitività, Natura, Governance Pubblica, Capitale Umano e Cultura. E' un ambito in cui vanno incentivati modalità produttive più rispettose della natura, maggiori risparmi di energia e la creazione di condizioni migliori per la ricerca. Sono ambiti nei quali l'urgenza degli interventi viene percepita dalle famiglie e dalle imprese. L'interazione tra crescita più forte e maggiore coesione costituisce una delle priorità del programma del Governo, con un impatto diretto sugli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Tale impostazione comprende le "tradizionali" politiche di crescita (infrastrutture materiali e di comunicazione, agevolazioni e incentivi al sistema economico, il settore agricolo), gli interventi che riguardano il capitale umano, quelli di carattere ambientale e quelli, particolarmente significativi in un paese come l'Italia, relativi alla cultura e al turismo.

L'Italia è, infatti, caratterizzata da un patrimonio naturale, culturale, storico e artistico di particolare pregio, che da sempre costituisce la sua principale peculiarità e rappresenta un elemento centrale del suo sviluppo. Questo sviluppo, tuttavia, si è svolto in maniera disomogenea sul territorio seguendo nel

⁶ Tutti i principali documenti europei, relativi alla Strategia di Lisbona, che vengono citati nel prosieguo del capitolo 6, sono consultabili sul sito della Commissione http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm e/o su quello del Consiglio europeo http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=76&LANG=11&cmsID=347.

corso del tempo percorsi diversi sia in campo economico – produttivo, che sociale ed ambientale.

Dunque, l'impegno dell'Italia sullo sviluppo sostenibile è da ritenersi un fattore prioritario di scelta anche al fine di ridurre le disomogeneità territoriali. Si tratta di raccordare i principali piani e programmi nazionali in tema di crescita ed occupazione, di solidarietà sociale, di politiche di coesione territoriale e di strumenti di tutela dell'ambiente integrando le diverse istanze.

In quest'ottica, l'Italia, nel Rapporto sulle politiche di riforma previsto dalla Strategia di Lisbona, ha individuato le iniziative e riforme strutturali necessarie per raggiungere gli obiettivi fissati, creando le condizioni che stimolino gli investimenti, l'innovazione e la competitività, e al tempo stesso sfruttando le potenziali sinergie, fra la protezione dell'ambiente e la competitività.

Inoltre, i piani e i programmi relativi all'attuazione in Italia della politica di coesione europea contenuti nel Quadro comunitario di Sostegno 2000-2006 e nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 contribuiscono a definire la sostenibilità non più a latere dello sviluppo, come correttivo di integrazione ambientale, ma come quadro fondamentale di riferimento al cui interno le tematiche sociali, economiche e ambientali trovano paritariamente la propria corretta applicazione.

Gli orientamenti del Governo in tema di sviluppo sostenibile sono stati quindi parte fondamentale dell'azione di governo nel primo anno della nuova legislatura⁷, in particolare essi sono stati confermati dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2007), che ha varato nuovi provvedimenti e destinato nuove risorse in settori ritenuti strategici. La Legge istituisce in particolare, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Fondo per lo sviluppo sostenibile (dotazione finanziaria di 75 mln € per tre anni).

L'approccio sempre più integrato delle politiche economiche e della tutela ambientale spinge l'Europa verso ulteriori e più ambiziose sfide.

Il Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007 invita gli Stati membri a perseguire ulteriori finalità, strumentali alle priorità già definite: rafforzare il mercato interno e la competitività; migliorare la regolamentazione al fine di creare un contesto imprenditoriale più dinamico (obiettivo: semplificazione degli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 2012); sviluppare una politica europea climatica ed

⁷ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Un anno di Governo, maggio 2006-maggio 2007, Sviluppo sostenibile, leggi e atti governativi*, pp. 55 e seguenti.

energetica integrata e sostenibile, con l'adozione di un Piano d'azione globale per il periodo 2007-2009.⁸

Dall'Europa viene, quindi, un impulso alla programmazione, sempre più forte e onnicomprensivo, che tende a delineare il quadro entro cui la politica economica degli Stati membri è chiamata ad agire (cfr. par. 7.5)⁹

⁸ Gli obiettivi quantitativi da conseguire entro il 2020 rispetto al 1990 sono: riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20 per cento; realizzazione del 20 per cento dei consumi con fonti di energia rinnovabili; aumento del 20 per cento dell'efficienza energetica. I documenti sono consultabili sul sito *web* del Consiglio europeo riportato nella nota 6.

⁹ Il Presidente della Commissione europea Barroso il 30 maggio ha annunciato che la Commissione presenterà in autunno un documento di riflessione sulle linee guida da adottare per il prossimo triennio, da sottoporre al Consiglio europeo di primavera del 2008.

7.3: L'economia italiana: l'analisi, le prospettive e le politiche delineate nel primo DPEF della XV° Legislatura

Il primo DPEF della XV° legislatura (DPEF 2007-2011), presentato nei primi giorni del luglio 2006, delinea un quadro prudente sia per la crescita economica che per la finanza pubblica.

Il governo elabora le linee guida della politica economica per la legislatura in corso, dopo aver diagnosticato i problemi strutturali che sono alla base del modesto sviluppo dell'economia italiana e dell'evoluzione sfavorevole dei conti pubblici e dopo aver preso atto che le tendenze non sono soddisfacenti né in termini di sviluppo, né di riduzione degli squilibri finanziari.

Alla fine di settembre, nel presentare il disegno di Legge Finanziaria per il 2007, il governo conferma le linee guida di politica economica esposte nel DPEF e su queste orienta anche le priorità strategiche stabilite per l'attuazione delle riforme di Lisbona.

7.3.1: La crescita e la finanza pubblica: congiuntura e aspetti strutturali

Secondo le stime del DPEF 2007-2011, nel 2006, in presenza di un quadro internazionale ed europeo favorevole, l'economia italiana, dopo la stagnazione del 2005, torna a crescere a tassi di sviluppo moderatamente positivi¹⁰. Leggiamo a p. 15:

“Tenuto conto dei risultati favorevoli del primo trimestre e dell'eredità positiva del 2005 (il trascinarsi è risultato pari a 0,3 punti percentuali), si stima che il PIL aumenti in media dell'1,5 per cento nel 2006. [...] La crescita sarà sostenuta principalmente dalla domanda interna. [...] la ripresa degli investimenti in macchinari e attrezzature sarà favorita dal buon andamento della domanda estera. Tuttavia il grado di utilizzo degli impianti, seppur in aumento, risulta su livelli non particolarmente elevati. [...] La spesa delle famiglie è prevista aumentare dell'1,3 per cento, rispetto all'andamento sostanzialmente piatto dell'anno precedente.”

I timori sono, comunque, che la ripresa in corso sia solo congiunturale e che permangano i fattori strutturali, già analizzati nel capitolo 5, che frenano di fatto la crescita dell'economia italiana. Il DPEF 2007-2011 li analizza; in particolare, con riferimento alla dinamica della produttività:

“L'abbassamento del tasso di crescita della nostra economia trova le sue principali ragioni nella progressiva decelerazione della dinamica della produttività (oltre che nel rallentamento demografico): dal 2,2 per cento della prima metà degli anni '90 all'1 per cento della seconda metà fino ad annullarsi tra il 2001 e il 2005. In un contesto europeo di generale riduzione della produttività, l'Italia si caratterizza per una più accentuata tendenza” [...] Una parziale spiegazione di questo fenomeno deriva dalla ricomposizione in atto del sistema produttivo italiano dal settore manifatturiero a quello dei servizi. Il ritardo di questo processo rispetto alle principali economie avanzate, si è tradotto in un aumento, all'interno dei servizi, del peso dei settori caratterizzati da un più elevato impiego del fattore lavoro, da bassi livelli di efficienza e da una minore

¹⁰ Il risultato di consuntivo del 2006 risulterà in realtà migliore del previsto (cfr. par.7.5).

esposizione alla concorrenza internazionale. Pertanto, il tasso di crescita della produttività del terziario è risultato costantemente inferiore a quello dell'industria, determinando così una riduzione strutturale della produttività media dell'economia." [...] Gli effetti della crescente concorrenza globale hanno progressivamente intaccato le capacità di sviluppo, mentre fattori strutturali interni hanno impedito o rallentato il processo di riposizionamento verso segmenti di produzione a più elevato valore aggiunto, determinando così l'attuale situazione di "stallo" dell'economia italiana. Questi problemi strutturali trovano origine nella limitata dimensione media dell'impresa e nella bassa propensione a innovare. La riduzione del tasso di crescita della produttività si è tradotta in una perdita di competitività del sistema paese che si è via via accentuata nel corso degli ultimi dieci anni." (p. 30 e segg.)

Alla lunga fase di bassa crescita corrisponde il progressivo abbassamento del tasso di crescita potenziale. Anche questa analisi viene esposta con ricchezza di elementi nel DPEF.

CRESCITA DEL PRODOTTO POTENZIALE E SUE COMPONENTI (estratto da DPEF 2007-2011 p. 42)

Alla prolungata fase di bassa crescita dell'economia italiana ha corrisposto il progressivo rallentamento del tasso di crescita del PIL potenziale, reso ancora più evidente se confrontato con l'evoluzione registrata dagli altri paesi industrializzati (ad eccezione della Germania).

Tavola 1 – Tasso di crescita del PIL potenziale

| | U.S.A. | Francia | Germania | Regno Unito | Italia |
|-------------------------|---------------|----------------|-----------------|--------------------|---------------|
| media 1981- 1990 | 2,97 | 2,40 | 2,33 | 2,35 | 2,52 |
| media 1991-2000 | 3,20 | 2,00 | 2,17 | 2,47 | 1,58 |
| media 2001- 2005 | 3,03 | 2,19 | 1,06 | 2,72 | 1,29 |

Fonte: Commissione Europea

Il PIL potenziale può essere definito come la produzione massima che l'economia è in grado di sostenere senza generare tensioni inflazionistiche. Con il riferimento al medio periodo, la stima dell'andamento della produzione potenziale aiuta a determinare il sentiero della crescita considerata "sostenibile". Nel breve periodo, il confronto con il PIL reale effettivo costituisce un indicatore di potenziali pressioni inflazionistiche future.

La metodologia ufficialmente seguita dagli Organismi internazionali per il calcolo del PIL potenziale si basa sull'analisi della funzione di produzione. Il principale

vantaggio di tale approccio risiede nel legame diretto che intercorre tra l'evoluzione del prodotto potenziale e quella dei fattori produttivi.

Coerentemente a tale impostazione, il prodotto potenziale corrisponde al livello della produzione che si ottiene quando il tasso di utilizzazione del capitale è considerato a livelli "normali", il fattore lavoro impiegato è coerente con il tasso naturale di disoccupazione ed, infine, la produttività totale dei fattori coincide con quella di lungo periodo.

Di norma, la funzione di produzione adottata è la tradizionale Cobb-Douglas a due fattori. Analiticamente la ben nota relazione si esprime come segue:

$$Y_t = A_t f(K_t, N_t) = A_t K_t^{\alpha} N_t^{(1-\alpha)}$$

Tale equazione costituisce la funzione di produzione aggregata caratterizzata da rendimenti di scala costanti, dove $(1-\alpha)$ ed α ¹¹ indicano rispettivamente la quota di prodotto da lavoro e da capitale sul PIL; A_t coincide con la produttività totale dei fattori (una buona approssimazione del progresso tecnologico), e viene calcolata come residuo a partire dalla funzione di produzione¹².

Tale tecnica permette, inoltre, di valutare singolarmente le principali determinanti della crescita potenziale, evidenziando esplicitamente il contributo di ciascuna di essa alla formazione della produzione di pieno impiego e consentendo di valutare l'impatto degli eventi passati e attesi sulla crescita potenziale¹³.

In Italia, in particolare, a spiegare la discesa tendenziale della produttività complessiva del sistema economico, ha concorso in modo rilevante la caduta della produttività totale dei fattori (TFP), variabile che incorpora il progresso tecnologico e la qualità dell'input di lavoro.

¹¹ Più correttamente, $1-\alpha$ e α rappresentano rispettivamente l'elasticità dell'output al capitale e al lavoro, mentre il parametro A si riferisce alla tecnologia; quindi più questa è avanzata, tanto più grande sarà il valore di A . Il parametro α ($1-\alpha$) rappresenta la crescita percentuale di Y per un aumento dell'1 per cento del fattore lavoro (capitale) utilizzato, tenendo costante K .

¹² Per ulteriori approfondimenti riguardo la metodologia della funzione di produzione si confronti Programma di Stabilità dell'Italia Aggiornamento, novembre 2002, pp. 9-11.

¹³ Tuttavia, questo metodo non è esente da limiti. In primo luogo, si caratterizza per una maggiore necessità di dati rispetto all'approccio statistico precedentemente utilizzato; questo può costituire un problema, soprattutto, in riferimento ad alcune variabili di difficile misurazione come lo *stock* di capitale, le cui informazioni implicano un costante aggiornamento; in secondo, tale approccio richiede delle assunzioni sulla forma funzionale delle tecnologia produttiva, sui rendimenti di scala, sul progresso tecnologico e, infine, sulle tecniche di utilizzazione dei fattori produttivi. Infine, un'ulteriore difficoltà deriva dal fatto che l'output corrente si discosta sistematicamente dal livello dato dei fattori produttivi e la differenza è sempre imputata alla crescita della produttività totale degli stessi. Quando, però, la produttività totale non è direttamente osservabile, stimare il suo andamento di lungo periodo pone qualche incertezza sulla valutazione del prodotto potenziale.

Il DPEF 2007-2011 esamina anche gli squilibri strutturali di finanza pubblica, rilevando che si sono accentuati dal 2000: nel 2005 il saldo primario delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL è risultato solo lievemente positivo, l'indebitamento netto ha raggiunto il 4 per cento e il debito in rapporto al PIL è tornato a crescere dopo dieci anni. Per il 2006 le stime del DPEF delineano un sostanziale mantenimento del livello dell'indebitamento intorno al 4 per cento del PIL e dell'avanzo primario intorno al mezzo punto percentuale¹⁴.

L'analisi prende come punto di riferimento la crisi del 1992 e individua tre fasi distinte dell'evoluzione delle grandezze finanziarie.

“Dopo la crisi valutaria e finanziaria dell'estate del 1992, il processo di risanamento dei conti pubblici è stato avviato dapprima con l'impostazione di una manovra di ragguardevoli dimensioni, volta a spezzare la spirale inflazione svalutazione, e successivamente attraverso aggiustamenti in grado di far partecipare l'Italia all'Unione Economica e Monetaria sin dal suo avvio. Dall'inizio del decennio in corso, la spinta al risanamento si è attenuata e il peggioramento della congiuntura, che ha toccato il punto di minimo nel 2005, si è tradotto in un aggravio degli squilibri di bilancio.

Nell'evoluzione della finanza pubblica degli ultimi 15 anni si possono evidenziare tre fasi distinte.

Nella prima fase dal 1992 al 1997, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in percentuale di PIL è diminuito di circa otto punti percentuali, collocandosi al 2,7 per cento secondo un percorso di risanamento tra i più rapidi nell'ambito dei Paesi che aderiscono all'Unione. [...] Il risanamento finanziario realizzato in quegli anni è l'effetto di una politica di bilancio incentrata sul controllo della spesa e su provvedimenti di aumento delle entrate tributarie. Con la consistente manovra finanziaria per il 1993 vengono avviate importanti riforme

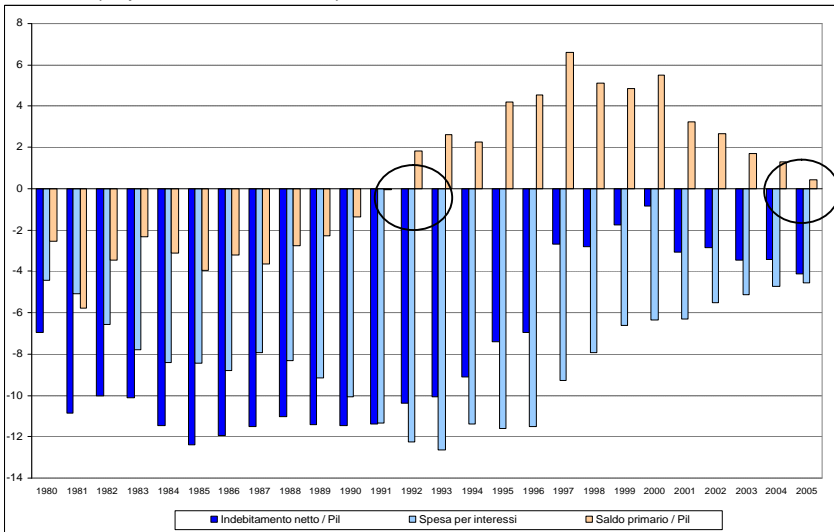
¹⁴ La situazione dei conti pubblici è oggetto di un'attenta analisi. Il DPEF 2007-2011, p. 23, evidenzia: *“All'atto dell'insediamento del nuovo Governo è stata effettuata una ricognizione sulla situazione dei conti pubblici nel 2006 (“due diligence”). L'aggiornamento dell'andamento tendenziale dei saldi di finanza pubblica ha comportato una revisione al rialzo del rapporto deficit/PIL al 4,1 per cento e al contempo ha evidenziato ulteriori fattori di criticità connessi sia al grado di efficacia che a quello di attuazione della manovra per il 2006. [...] scontando il miglioramento delle prospettive di crescita, rivista al rialzo all'1,5 per cento (contro l'1,3 per cento stimato al momento della due diligence, l'indebitamento netto viene a collocarsi al 4,0 per cento del PIL.”* (cfr. i lavori della “Commissione Faini” in *Documenti di finanza pubblica, Verifica sui conti pubblici*, in <http://www.tesoro.it/web/DFP/documentazione.asp>).

strutturali nei settori della previdenza, sanità e pubblico impiego e nel sistema dei trasferimenti agli enti decentrati. Successivamente, sono seguiti aggiustamenti fiscali di importi più limitati che hanno proseguito lungo il percorso di razionalizzazione della spesa. Infine, vi è stato un temporaneo maggior ricorso alla leva fiscale.

Nella seconda fase, dal 1997 al 2000, il processo di correzione degli squilibri di finanza pubblica è proseguito, sia pure con minore incisività. [...] In presenza di un miglioramento del ciclo economico e di prospettive favorevoli, la politica di bilancio ha avuto un'intonazione meno restrittiva a partire dal 1998, coniugando l'esigenza del risanamento finanziario con la volontà di devolvere risorse allo sviluppo sia attraverso la riduzione del prelievo tributario sia finanziando politiche volte all'attivazione degli investimenti. Nonostante questo atteggiamento pro-ciclico, vi è stato un ulteriore modesto miglioramento nelle principali variabili di finanza pubblica.

Nella terza fase, dal 2000 al 2005, si è registrata un'inversione di tendenza che ha portato a una accentuazione degli squilibri di bilancio. [...] La politica di bilancio è stata resa più difficile da un netto peggioramento del quadro macroeconomico, che ha richiesto una difficile conciliazione tra l'esigenza di riequilibrare i conti e quella di non ostacolare la ripresa economica. Il ricorso a misure a carattere straordinario è andato accentuandosi, seppure con la previsione di una loro graduale eliminazione. Da un lato venivano fissati tetti alla crescita della spesa e proseguita l'azione di riforma del sistema previdenziale e, dall'altro, veniva introdotta la riforma fiscale per moduli e incentivata la ripresa del ciclo degli investimenti, in particolare nel settore delle infrastrutture. [...] l'attuale condizione dei conti pubblici è grave e [che] il raffronto con la situazione critica in cui si trovava l'economia italiana nel 1992 è appropriato. Gli indicatori che sintetizzano lo stato della finanza pubblica relativi al saldo primario e al debito pubblico espressi in rapporto al PIL confermano la validità del confronto, anche se in termini nominali si osservano livelli inferiori a quelli degli anni '90 per effetto di una più alta inflazione." (pp. 47 e segg)

Figura 7.1 – Indebitamento netto, spesa per interessi e saldo primario (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

Anche il processo di privatizzazioni, direttamente collegato alla riduzione del debito e della spesa per interessi, viene analizzato nel DPEF, a p.56.¹⁵

“Le operazioni realizzate tra il 1994 ed il 2005 ammontano in valore corrente ad oltre 96 miliardi di euro ed hanno comportato il completo “disimpegno” dello Stato dal settore bancario, assicurativo, delle telecomunicazioni e dei tabacchi, con un consistente ridimensionamento nei settori strategici dell’energia (ENI ed ENEL) e della difesa (Finmeccanica). Nel complesso le operazioni realizzate nei 12 anni considerati sono state 46 e hanno riguardato 28 aziende. L’Italia é stata il secondo paese al mondo per l’entità delle privatizzazioni, dietro al solo Giappone.”

A fronte di questi nodi strutturali, la tendenza alla bassa crescita dell’economia e la cattiva performance dei conti non consentono di

¹⁵ Cfr. cap. 5.

prevedere miglioramenti, come si evince dal quadro delineato per il medio termine dal DPEF.

“Nel 2007 il tasso di crescita del prodotto interno lordo dovrebbe risultare pari all’1,5 per cento, in linea con l’andamento del 2006. L’aumento del PIL risulterebbe di poco superiore rispetto all’evoluzione del potenziale.” [...] Nel medio periodo la crescita media annua del PIL si attesterebbe intorno all’1,3 per cento. Il tasso di sviluppo dell’economia italiana resterebbe quindi decisamente inferiore a quello dell’area dell’euro (2 per cento circa).[...] Secondo il quadro tendenziale di finanza pubblica, costruito sulla base della legislazione vigente in relazione all’evoluzione attesa per l’anno 2006, gli andamenti stimati delle entrate e delle spese delle Amministrazioni pubbliche nel quadriennio 2007-2011 evidenziano il permanere di un rapporto tendenziale deficit/PIL ancora su valori elevati. L’indebitamento netto tendenziale in rapporto al PIL si mantiene intorno al 4,1 per cento fino al 2009 e diminuisce lievemente nel biennio successivo.” (pp. 26 e segg)

Su questo scenario tendenziale, il DPEF cala gli interventi di politica economica, tesi a risanare i conti, sostenere lo sviluppo e perseguire l’equità sociale (cfr. paragrafo successivo).

7.3.2: I tre pilastri della politica economica della nuova legislatura

La politica economica delineata nel DPEF si fonda essenzialmente su tre pilastri: risanamento, sviluppo e equità. Tali aspetti vanno affrontati “simultaneamente, perché sono “inscindibili”, come viene illustrato compiutamente nella lettera di presentazione del DPEF al Parlamento.

LE LINEE DI POLITICA ECONOMICA DEL DPEF 2007-2011¹⁶ (estratto da lettera presentazione del DPEF 2007-2011)

“Coloro che dicono che il mondo andrà sempre così come è andato finora... contribuiscono a far sì che l'oggetto della loro predizione si avveri” (Immanuel Kant - Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto)

Con la presentazione del “Documento di Programmazione economica e finanziaria” il Governo compie il secondo importante passo della sua politica economica e nello stesso tempo avvia la procedura di bilancio che condurrà, nel prossimo settembre, alla presentazione della Legge finanziaria per il 2007. Questo passo segue l'approvazione, avvenuta lo scorso 30 giugno, della manovra correttiva e delle misure per la promozione della concorrenza e la tutela dei consumatori.

L'obiettivo delle due iniziative, e di altre che seguiranno, in coerenza con le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei Ministri, è sbloccare un vero e proprio intreccio perverso nel quale si è venuta a trovare l'economia italiana dopo avere accumulato, a partire dalla metà degli anni Novanta, un ritardo di crescita che ha accentuato sia l'instabilità macroeconomica sia il disagio sociale.

La combinazione di deficit elevato, esaurimento dell'avanzo primario e risalita del debito configura una condizione insostenibile dei conti pubblici, rendendoli più vulnerabili all'aumento in corso dei tassi di interesse, alle pressioni del mercato finanziario internazionale e al giudizio delle agenzie di rating. Essa ci pone in difetto rispetto alle regole europee. Nello stesso tempo, bassa crescita, inefficienze e distorsioni del sistema tributario, scarsa efficacia della politica di bilancio a finalità redistributiva, diffuse arretratezze nell'apparato amministrativo pubblico contribuiscono a peggiorare gli indicatori di disuguaglianza e di povertà. A frenare lo sviluppo economico e il tasso di crescita potenziale dell'economia concorrono, inoltre, l'andamento stagnante della produttività

¹⁶ La lettera di presentazione del Documento è inviata ai Presidenti della Camera, del Senato e della Repubblica da parte del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Economia ed è inserita nel Documento stesso.

totale dei fattori, l'insufficienza dei meccanismi premianti la qualità, un contesto generale poco favorevole all'impresa e agli utenti-consumatori, l'ampiezza di settori protetti e privi di concorrenza.

La politica economica è così chiamata ad agire sui tre fronti: dello sviluppo, del risanamento e dell'equità. Deve affrontarli simultaneamente perché essi sono inscindibili. Se la crescita, infatti, è indispensabile per generare le risorse necessarie a un aumento del benessere, alla riduzione della povertà e al risanamento dei conti pubblici, l'equilibrio di bilancio è necessario per liberare finalmente cittadini e imprese dal timore paralizzante di nuovi interventi, ripristinando così la fiducia per investire sul futuro e aprendo nuove prospettive ai più giovani. L'equità, infine, esige che si ponga fine a fenomeni inaccettabili di evasione ed elusione fiscale; le situazioni di sofferenza finanziaria colpiscono soprattutto gli strati più deboli, oltre che le generazioni future che non hanno voce e rappresentanza. In un regime democratico, una maggiore equità è condizione indispensabile per il sostegno popolare al processo di risanamento finanziario e per il rilancio della crescita.

La manovra finanziaria per il 2007 rispecchierà questa impostazione. Sotto il profilo quantitativo, essa sarà di un importo complessivo pari a circa 35 miliardi, di cui 20 destinati alla riduzione del deficit e 15 a misure di promozione della crescita, della competitività e dell'equità sociale. La correzione avrà carattere strutturale, non solo perché questo ci chiedono gli impegni europei, ma ancor più perché i problemi stessi hanno natura strutturale.

Il Governo mantiene invariati gli impegni presi con l'Unione europea per un rientro sotto il 3 per cento del rapporto deficit-PIL già nel 2007 - anno in cui si prevede diminuirà al 2.8 per cento - e per ulteriori correzioni strutturali di mezzo punto percentuale di PIL negli anni successivi. Il Governo si riserva tuttavia di valutare con precisione il percorso di rientro in relazione al profilo temporale degli effetti strutturali delle misure che verranno adottate.

In linea con la sua natura di documento programmatico, il Dpef presenta analisi qualitative e indicazioni quantitative sull'andamento della finanza pubblica, fornendo cifre aggregate e specificando concreti obiettivi per questo e per gli anni a seguire. Non entra - come del resto non è accaduto in passato - nell'articolazione specifica delle misure che saranno adottate nella Finanziaria. Per individuare le forme di intervento più appropriate il Governo ha bisogno di un lavoro tecnico e di un'interlocuzione con le parti sociali e con i rappresentanti degli enti territoriali, che occuperanno i prossimi due mesi.

Il Dpef, tuttavia, già contiene chiari orientamenti in ciascun dei tre campi dello sviluppo, del risanamento e dell'equità.

In un'ottica di risanamento dei conti pubblici, il Governo ha già indicato di voler puntare su un regime di tassazione più equo, ripulito dai mali dell'evasione e dell'elusione, e su una riduzione delle inefficienze dell'apparato delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali. In questa direzione ha già compiuto passi la manovra correttiva varata la settimana scorsa.

Sarebbe tuttavia sbagliato pensare che questa duplice azione possa, da sola, correggere gli andamenti di fondo della finanza pubblica. La dimensione dello squilibrio rende indispensabile intervenire anche su tendenze strutturali della spesa pubblica che sono sempre meno favorevoli, dunque sui quattro grandi comparti - sistema pensionistico, servizio sanitario, amministrazioni pubbliche, finanza degli enti decentrati - che ne rappresentano circa l'80 per cento.

Altrettanto sbagliato, però, sarebbe ritenere - o far credere - che un intervento strutturale sulle principali voci di spesa del sistema pubblico significhi impoverirne la funzione di solidarietà, di promozione della crescita e di fornitura di beni pubblici primari quali la giustizia, la sicurezza o l'istruzione. E' vero il contrario: solo nel contesto di una finanza pubblica sana, lo Stato e i poteri locali possono assicurare - in maniera finanziariamente sostenibile nel tempo - la loro funzione economica e sociale.

Va sottolineato, inoltre, che ognuno dei quattro grandi comparti della spesa pubblica presenta al suo interno squilibri, inefficienze, duplicazioni ed arretratezze che chiamano, di per sé, interventi correttivi. Sono quelle inefficienze e quegli stessi squilibri a offrire i margini per operare e a indicare la necessità di intervenire, anche a prescindere dalla situazione di bilancio. Se pure non fosse costretta a ridurre il deficit e ad alleggerire il peso del debito, l'Italia dovrebbe comunque porre mano a una riqualificazione della spesa pubblica per potere destinare più risorse a nuove infrastrutture, ricerca, politiche di solidarietà sociale, valorizzare le cultura.

Il ricavato della manovra di reperimento di risorse attraverso riduzioni di spese e ricerca di nuove entrate - su questo aspetto il Governo è seriamente impegnato - non verrà utilizzato solo per incidere sul disavanzo. In misura non trascurabile verrà destinato al finanziamento di misure per stimolare la crescita e la competitività del paese, creare nuove opportunità per i giovani, combattere la povertà e l'emarginazione, promuovere l'equità sociale.

Gli sforzi che siamo chiamati a compiere hanno dunque obiettivi ambiziosi, che si rafforzano reciprocamente e produrranno risultati concreti e positivi già nell'immediato e ancor più nel seguito. E' in questo spirito, e nella certezza che il loro significato verrà ben compreso, che li proponiamo agli italiani.

Nella lettera sono enunciate anche le aree principali di intervento su cui verrà impostata la manovra finanziaria per il 2007, come vedremo nel prossimo paragrafo.

7.3.3: La Legge Finanziaria per il 2007¹⁷ e l'attuazione del Programma Nazionale di Riforma 2006-2008

La manovra di finanza pubblica per il 2007, varata alla fine del settembre 2006 dal governo, segue le linee tracciate nel DPEF.

“Nel DPEF dello scorso luglio il Governo indicò le proprie scelte di politica economica e sociale e le linee lungo le quali intendeva muoversi con la Manovra finanziaria 2007. [...] Tracciavano un percorso arduo, ma necessario per un Paese che voglia uscire da una situazione critica e coltivi l'ambizione dell'eccellenza. Seguire quel percorso significava coniugare tre obiettivi ugualmente meritevoli e strettamente legati: crescita, risanamento ed solidarietà sociale. Detto altrimenti: efficienza, stabilità, equità. Entrambe le Camere hanno approvato l'impostazione del documento e, in particolare i saldi di bilancio intorno ai quali costruire la manovra finanziaria: un passo fondamentale nella nostra procedura di bilancio.” (Esposizione economico-finanziaria del Ministro Padoa-Schioppa alle Camere)

Tuttavia, gli interventi vengono rimodulati rispetto a quanto indicato nel DPEF: accanto ai tagli alla spesa sono, infatti, previste misure di aumento delle entrate. La correzione di bilancio resta strutturale.¹⁸

¹⁷ Nel paragrafo vengono esposte le misure così come illustrate nella prima versione del Disegno di Legge Finanziaria presentato il 30 settembre in Parlamento e nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità per il 2006 (cfr. Aggiornamento Programma di Stabilità 2006 p.5). Il Disegno di legge finanziaria per il 2007 è stato successivamente convertito nella legge 296/2006. Il Consiglio dei Ministri, inoltre, a completamento della manovra finanziaria e in linea con i provvedimenti già adottati nel luglio del 2006, ha approvato a gennaio 2007 una serie di misure di liberalizzazione per: la tutela ai consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli (D.L. 7/2007, cvt. L. 40/2007). Inoltre nel giugno 2007 sono stati approvati con il D.L. 73/2007 misure urgenti per la liberalizzazione dei mercati dell'energia (cfr. par. 7.6 e DPEF 2008-2011 p. 141).

¹⁸ Gli obiettivi di risanamento non sono mutati in seguito alle sentenze IVA del 14 settembre 2006. *“La sentenza del 14 settembre 2006 ha dichiarato incompatibili con l'ordinamento comunitario le disposizioni che limitano la detraibilità dell'IVA. [...] Sulla base di queste considerazioni è stata effettuata la stima delle richieste di rimborso che i contribuenti potrebbero far pervenire all'Amministrazione Finanziaria per le spese degli anni passati che non hanno goduto del diritto alla piena detrazione. Tale stima ammonta a 17,1 miliardi [...] Di questi 17,1 miliardi, 3,7 miliardi si riferiscono al periodo 1 gennaio 2006-13 settembre 2006, mentre i restanti 13,4 miliardi sono*

“Caratteristica non trascurabile della correzione di bilancio è che essa è pienamente strutturale e duratura. Agisce con effetti permanenti; non, come spesso è avvenuto, ricorrendo a misure che operano una volta sola, una tantum. Potremo così mantenere i due impegni presi con l’Unione europea: una correzione strutturale dell’indebitamento netto pari a 1,6 punti percentuali del PIL nel biennio 2006-2007 e portare il rapporto deficit/PIL al 2,8 per cento nel 2007. Il rapporto debito/PIL inizierà a ridursi già a partire dal prossimo anno. Si ricostituisce un avanzo primario del 2 per cento del PIL..” (Esposizione economico-finanziaria del Ministro Padoa-Schioppa alle Camere)

Al fine di limitare la crescita della spesa pubblica, il Governo si impegna ad avviare una serie di riforme in quattro grandi comparti: l’amministrazione pubblica, gli enti locali e territoriali, il sistema sanitario nazionale e la previdenza. L’impatto delle riforme dovrebbe permettere di ridurre progressivamente la pressione fiscale e liberare risorse per lo sviluppo nel medio periodo, come descritto nella Esposizione del Ministro.

Per quanto riguarda la P.A., *“Il disegno di legge finanziaria avvia una riorganizzazione e razionalizzazione di diverse componenti dell’amministrazione pubblica mirando ad un duplice scopo: aumento di efficienza e riduzione di costi. Rispetto agli enti locali invece, “Gli interventi mirano a superare i vincoli posti in passato alle autonomie, ad avviare un vero federalismo fiscale, che consenta di coniugare libertà di scelta con responsabilità finanziaria.” Anche in campo sanitario, “Il riequilibrio finanziario viene realizzato attraverso interventi di riorganizzazione e riqualificazione della spesa. Il patto della salute, siglato il 22 Settembre scorso con le regioni, individua linee di riforma che permetteranno di contenere e controllare la dinamica della spesa.” In campo previdenziale, “è stato avviato un processo che garantirà la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico assicurando nello stesso tempo prestazioni adeguate alle attuali generazioni di giovani, chiamate - a causa del mutamento demografico in atto - a farsi carico*

relativi al triennio 2003/2005. [...] La sentenza, introducendo il principio della piena detraibilità, determina un effetto di minore gettito IVA a partire dal 14 settembre 2006 in avanti, rispetto alla legislazione vigente. [...] per la restante parte del 2006 si ipotizzano minori entrate IVA per 1,5 miliardi; per il 2007 e anni seguenti si ipotizza una perdita di gettito pari a 5,2 miliardi. La perdita di gettito a regime dal 2007 è stata integralmente compensata con le misure contenute nel D.L. n. 262 del 3 ottobre 2006.” (Aggiornamento Programma di Stabilità, 2006, p.43).

degli oneri connessi con il processo d'invecchiamento della popolazione."

Inoltre, per quanto riguarda la previdenza complementare, *"la manovra interviene sulla disciplina relativa alla destinazione dei flussi annui di TFR, disponendo l'avvio della riforma dal 1° gennaio 2007."* (Programma di Stabilità, Aggiornamento 2006, p.27)¹⁹

Il risanamento è strettamente correlato allo sviluppo economico, il secondo pilastro della strategia del governo. Per questo, oltre alle misure di rientro del *deficit*, il Governo predispone interventi che si dispiegano su vari fronti, come descritto nella Esposizione del Ministro Padoa-Schioppa, in particolare: per la riduzione del cuneo fiscale a favore delle imprese; per la ripresa degli investimenti pubblici, per il recupero di competitività nei confronti dei mercati esteri e per l'investimento in capitale umano; per le politiche per la crescita nel Mezzogiorno.²⁰

Infine, per il raggiungimento del terzo obiettivo della strategia di politica economica del Governo, l'equità, risulta fondamentale l'azione in campo tributario e la lotta all'evasione fiscale.

"Il ripristino di una maggiore equità sociale è tra i principali obiettivi che il Governo si è posto fin dal suo esordio. È chiaro che quando si chiede al Paese uno sforzo per risanare dei conti pubblici e per porre mano a riforme necessarie, ma anche faticose, il bisogno di una forte coesione e solidarietà sociale si fa più acuto. Occorre rafforzare il comune senso di appartenenza e di partecipazione. In materia di imposta sul reddito delle persone, la manovra agisce su tre fronti: modifica delle aliquote Irpef; aumento della cosiddetta no tax area per dipendenti, pensionati e autonomi; riforma degli istituti di sostegno alle famiglie e dei carichi familiari.²¹ E' importante sottolineare che l'operazione non è solo redistributiva. Lo Stato finanzia parte della riforma dell'imposta sui redditi personali con risorse derivate da altre fonti. Tra queste – e ciò ha un fondamentale significato di equità sociale – le risorse recuperate

¹⁹ Per ulteriori approfondimenti sul TFR, cfr. *Aggiornamento Programma di Stabilità 2006*, p. 48.

²⁰ Per ulteriori approfondimenti sulle politiche proposte per l'intera legislatura, cfr. DPEF 2007-2011, cap. 4.

²¹ Inoltre, viene disposto il riordino della tassazione dei redditi da capitale attraverso l'armonizzazione delle aliquote sui proventi delle diverse attività finanziarie.

attraverso l'azione di contrasto all'elusione ed all'evasione fiscale. Il recupero di evasione ed elusione è un fatto di amministrazione, le risorse aggiuntive che ne derivano scaturiscono da una accresciuta efficienza dell'apparato statale, dalla capacità dello Stato di svolgere il proprio compito e di ottenere dai cittadini l'adempimento di un elementare dovere.” (Esposizione economico-finanziaria del Ministro Padoa-Schioppa alle Camere)

I tre pilastri della politica economica individuati nel DPEF rappresentano anche il quadro di riferimento entro cui si colloca il Primo Rapporto sullo stato di attuazione del Programma Nazionale delle Riforme (PNR). Il risanamento dei conti pubblici, la crescita e l'equità vengono inseriti nel contesto della rinnovata Strategia di Lisbona (cfr. par.7.2 e cap.6).

Il Rapporto, presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ad ottobre 2006, aggiorna il Piano per la crescita e l'occupazione (PICO) elaborato nell'ottobre dell'anno precedente.

“Promozione dello sviluppo, crescita del tasso di occupazione, riduzione dei dualismi territoriali, diminuzione della esclusione sociale sono gli obiettivi finali delle politiche economiche e sociali in attuazione della Strategia di Lisbona. Ciò significa fare crescere congiuntamente il tasso di attività e la produttività, in un più solido quadro di sostenibilità finanziaria di lungo periodo. Migliorare la capacità competitiva di lungo termine dell'Italia è la sfida per favorire lo sviluppo duraturo e sostenibile del Paese e per garantire una società più giusta. Il Rapporto sullo stato di attuazione del PNR rende conto dello stato di avanzamento dei progetti e dei provvedimenti presentati dal precedente Governo e presenta le strategie adottate dal nuovo Governo nonché dalle Regioni in coerenza con la rinnovata Strategia di Lisbona.” (Primo Rapporto sullo stato di attuazione del PNR, p.4)

Il Governo conferma i cinque obiettivi intermedi contenuti nel PICO: migliorare il funzionamento del mercato; incoraggiare la ricerca; accrescere la partecipazione al mercato del lavoro; potenziare le infrastrutture; conciliare tutela dell'ambiente e sviluppo. Il Governo, inoltre, punta ad agire nelle quattro aree di azione prioritaria individuate dal Consiglio europeo di primavera del 2006 (cfr. par.7.2) e, al fine di elevare il tasso di crescita del Paese, *“intende cambiare marcia, operare una “discontinuità” strategica con provvedimenti che sono volti*

ad accelerare e migliorare la qualità dello sviluppo.” (Primo Rapporto su attuazione PNR, p.4)

Il Governo mira a compiere notevoli progressi in questi settori e a mettere in atto provvedimenti concreti al fine di avvicinarsi ai traguardi di Lisbona previsti per il 2010 e ad evidenziarne la complementarietà con la politica di coesione (cfr. estratto, parr.7.2, 7.5 e 7.6).

OBIETTIVI INTERMEDI E DISCONTINUITA' STRATEGICA NEL PNR 2006-2008 (estratto da Primo Rapporto su attuazione PNR 2006-2008, ottobre 2006, pp. 5 e 6)

Migliorare il funzionamento dei mercati ed estendere l'area di libera scelta dei cittadini sono gli obiettivi al centro dei provvedimenti di liberalizzazione di reti e servizi adottati dal Governo con l'iniziativa "cittadino consumatore" al fine di favorire l'iniziativa imprenditoriale e accrescere il benessere dei consumatori. Le numerose iniziative proposte in materia di better regulation e di riforma della Pubblica Amministrazione [...] hanno le medesime finalità. [...] Le politiche per la ricerca e l'innovazione adottate dal Governo tengono conto delle caratteristiche della struttura produttiva italiana, basata su piccole e medie imprese. I nuovi provvedimenti determinano una discontinuità strutturale nella tendenza di crescita della spesa per ricerca italiana. Gli strumenti di incentivo della spesa privata – credito d'imposta per la ricerca e aiuti ai ricercatori – hanno caratteristiche tali da fornire un impulso immediato alle attività di ricerca. [...] L'andamento demografico rappresenta una variabile determinante per accrescere il potenziale di crescita dell'economia italiana. [...] Una politica di flexicurity, che garantisca adeguata protezione alla persona in un contesto di maggiore flessibilità e frequenti transizioni lavorative, una riforma previdenziale che allunghi gradualmente l'età lavorativa, una politica di immigrazione controllata possono contribuire ad una società più attiva e più giusta e a ridurre le forme di esclusione sociale nella società italiana.

La valorizzazione del capitale umano è al centro delle politiche occupazionali. [...] La riduzione degli oneri a carico del lavoro, il cosiddetto "cuneo fiscale", a beneficio sia dell'impresa sia dei lavoratori, si muove anche in tale direzione. Da un lato, infatti, è finalizzato a un recupero immediato di margini di competitività attraverso una riduzione del costo del lavoro, dall'altro intende favorire il lavoro a tempo indeterminato [...] L'occupazione femminile, particolarmente al di sotto della media europea, viene favorita sia mediante politiche attive del lavoro sia mediante una azione a sostegno della famiglia. I provvedimenti previsti permettono all'Italia di avvicinarsi gradualmente all'obiettivo previsto dalla Strategia di Lisbona di copertura dei servizi di cura per l'infanzia per i bambini nella fascia di età 0-3 anni.

Gli interventi sulle infrastrutture fisiche e di servizi di trasporto e logistici, anche nel quadro dei progetti TEN-T, sono funzionali a migliorare l'efficienza produttiva e a ridurre i divari di produttività tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Essi sono orientati sia alle infrastrutture fisiche che alle tecnologie per i trasporti. In particolare, si intende attivare un "piano della logistica" che faccia dell'Italia la piattaforma dell'Europa [...].

La tutela dell'ambiente è un'opportunità per sviluppare tecnologie di eccellenza in ambiti come l'efficienza energetica [...].

La politica regionale italiana, basata sulla stretta cooperazione tra Governo e Regioni, fornisce un solido contributo al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona. Una parte rilevante delle politiche microeconomiche e occupazionali descritte nel Rapporto per il periodo 2006-2008 si avvale di fonti di finanziamento, quali i fondi strutturali e il fondo per le aree sottoutilizzate, propri di tale politica. La politica regionale di sviluppo che sarà definita nel quadro strategico nazionale 2007-2013 è destinata ad accrescere il suo impegno a favore della crescita e dell'occupazione. Le priorità di intervento, che orienteranno la finalizzazione delle risorse - comunitarie e nazionali - per i prossimi sette anni, riflettono la dimensione strategica della politica di coesione comunitaria in forte sinergia con le politiche di Lisbona.

Il Rapporto italiano viene valutato positivamente dalla Commissione europea e successivamente il Consiglio europeo nel marzo del 2007, dopo aver riconosciuto che l'Italia sta compiendo progressi nell'attuazione della Strategia di Lisbona, espone le proprie Raccomandazioni (cfr.par. 7.5).

7.4: La ripresa ciclica e il miglioramento dei conti pubblici nel DPEF 2008-2011

A marzo del 2007, il quadro complessivo che si viene a delineare per l'economia italiana e per la finanza pubblica è sicuramente migliore di quello descritto meno di un anno prima nel DPEF 2007-2011. I risultati del 2006 sono migliori del previsto e lasciano una eredità positiva per il 2007.

La ripresa in atto in Europa, trainata dalla Germania, coinvolge l'economia italiana: il PIL, nel 2006, raggiunge un tasso di crescita vicino al 2 per cento. Segnali positivi provengono dalle esportazioni. *“Dopo un quinquennio di crescita modesta (0,7 per cento la media 2001-2005), nel 2006 l'economia italiana ha mostrato una forte ripresa. Infatti, la crescita del PIL è risultata pari all'1,9 per cento (1,9 per cento anche quella corretta per i giorni lavorativi), superiore alle stime contenute nella RPP di settembre (1,6 per cento) e del DPEF di giugno (1,5 per cento). [...] Il risultato [...] pone fine a un periodo sfavorevole di durata anomala rispetto alla media delle fasi discendenti del ciclo italiane: solo tra la primavera del 1980 e quella del 1983 si registrò un'altra fase negativa così lunga, caratterizzata da una crisi competitiva dell'industria italiana e da un conseguente processo di ristrutturazione [...]. Le esportazioni in volume, trainate dall'espansione del commercio mondiale, sono aumentate del 5,3 per cento, segnando un'inversione di tendenza rispetto all'anno precedente (-0,5 per cento). I prezzi relativi hanno manifestato, però, solo una lieve decelerazione, passando dal 5,6 al 5,2 per cento. Tale andamento avvalorava l'ipotesi di una ricomposizione qualitativa delle esportazioni italiane [...]. Dal lato dell'offerta, il valore aggiunto dell'industria in senso stretto è cresciuto al 2,5 per cento, dopo 5 anni consecutivi di contrazione. E' il segnale principale che è in corso una fase di ristrutturazione delle imprese industriali italiane. Si osserva un riposizionamento verso i settori a media tecnologia e ad alta qualità e una scrematura delle imprese meno efficienti. Non è ancora sufficientemente chiaro in che misura il processo di ristrutturazione si sia completato.”* (RUEF, pp. 5-6).

Di conseguenza, anche le stime di crescita per il 2007 vengono riviste al rialzo. *“Per il 2007 si prevede una crescita del PIL pari al 2,0 per cento, in linea con le ultime previsioni degli organismi internazionali, in particolare della Commissione Europea. Rispetto al tasso di crescita indicato nella Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) dello scorso settembre (1,3 per cento), la stima del PIL è rivista significativamente al rialzo. La revisione sconta il forte effetto di trascinamento del quarto trimestre dello scorso anno.”* (RUEF, p. 32)

Anche per quanto riguarda la finanza pubblica, l'evoluzione dei conti nel 2006 risulta migliore del previsto grazie all'andamento favorevole delle entrate.

“Nel 2006, la finanza pubblica ha risentito del favorevole andamento economico e dell'azione del Governo mirata a ristabilire l'equilibrio dei conti pubblici. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 64,7 miliardi di euro, superiore per circa 6 miliardi all'indebitamento netto del 2005. In rapporto al PIL esso è pari al 4,4 per cento (4,1 nel 2005). Tale risultato include oneri straordinari [...] connessi ai rimborsi IVA sulle auto aziendali in seguito alla sentenza della Corte di Giustizia europea [...], alla cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV per il finanziamento dell'Alta Velocità, [...] e alla retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dei lavoratori agricoli. Al netto delle operazioni suddette il rapporto indebitamento/PIL si colloca al 2,4 per cento, risultato ampiamente inferiore all'obiettivo del 3,6 indicato nella Relazione Previsionale e Programmatica di settembre 2006. Risultati significativamente migliori degli obiettivi esplicitati nei Programmi di Stabilità e Convergenza presentati tra novembre e dicembre sono stati registrati oltre che in Italia in un certo numero di paesi europei, tra cui la Germania, la Spagna, l'Irlanda e la Svezia. [...] Le entrate totali delle amministrazioni pubbliche in Italia sono cresciute del 7,7 per cento, collocandosi al 46,1 per cento del PIL. La pressione fiscale ha raggiunto il 42,3 per cento del PIL rispetto al 40,6 per cento registrato nel 2005, anche per effetto dell'azione di contrasto all'evasione e all'erosione delle basi imponibili. Sulla base delle informazioni ad oggi disponibili, l'andamento delle entrate erariali è in gran parte spiegato dalla dinamica economica, dagli effetti di interventi di natura transitoria e permanenti stabiliti con leggi finanziarie precedenti e dalla manovra aggiuntiva di luglio 2006.” (RUEF p. 9)

A giugno, il governo, nel secondo DPEF della nuova legislatura (DPEF 2008-2011), a p. 16, conferma le stime di crescita per il 2007 formulate nella RUEF *“Le previsioni macroeconomiche per il 2007 sono state riviste al rialzo rispetto a quelle formulate nel DPEF dello scorso anno, mentre sono rimaste invariate rispetto alla RUEF.”* e, contemporaneamente, a seguito della prosecuzione del *trend* favorevole delle entrate, migliora le stime di finanza pubblica.

“Nello scorso mese di marzo la Relazione Unificata per l’Economia e la Finanza pubblica (RUEF), a seguito dei risultati conseguiti nel 2006 che hanno evidenziato un sostanziale miglioramento dei conti pubblici e in presenza di prospettive di crescita significativamente più favorevoli per l’anno in corso (2,0 per cento di crescita del PIL), aggiornava le previsioni, ricollocando l’indebitamento netto al 2,3 per cento e l’avanzo primario al 2,6 per cento. [...] Le indicazioni provenienti dal nuovo quadro macroeconomico e dai più recenti dati sulle entrate e sulle spese, portano a prefigurare un quadro di finanza pubblica leggermente più favorevole di quello indicato nella RUEF. Le elaborazioni attuali consentono di prefigurare un indebitamento netto per l’anno in corso pari al 2,1 per cento del PIL.

Alla luce di queste più favorevoli prospettive, il Governo pone come obiettivo prioritario della politica economica la crescita del Paese, pur confermando l’impianto strategico deciso l’anno precedente.

“Il Governo intende agire prioritariamente sul fronte dello sviluppo economico, senza tuttavia mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio. Una crescita robusta e sostenibile è condizione necessaria affinché il risanamento finanziario dovuto alla manovra impegnativa e rigorosa dell’anno scorso si traduca in un miglioramento duraturo. Per far sì che divengano duraturi crescita e risanamento finanziario, dovranno essere socialmente equi e ambientalmente sostenibili, come indicato nei capitoli specifici di questo documento. Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) per il 2007-2011, presentato lo scorso anno, aveva tracciato le linee guida dell’azione del Governo per l’intera legislatura. Quello di quest’anno intende riferire sullo stato di avanzamento dei progetti intrapresi e dare indicazioni su quelli da avviare. Da questo punto di vista, i progressi sono incoraggianti: prosegue la ripresa dell’economia italiana e l’azione di risanamento della finanza pubblica ha già mostrato la sua efficacia. Molto però rimane da fare.” (DPEF 2008-2011, p.1)

In questo contesto, il governo mette in atto una manovra espansiva per l'anno in corso pari allo 0,4 per cento del PIL, adottata, contestualmente all'approvazione del DPEF, con il D.L. 2 Luglio 2007 n. 81. Le finalità sono quelle di sostenere il reddito delle fasce più deboli e di attuare interventi (non permanenti) per lo sviluppo in alcuni settori specifici.

“Il Governo, pur nel rispetto del percorso di risanamento dei conti pubblici, intende utilizzare parte di questo miglioramento per finanziare interventi a carattere continuativo finalizzati al sostegno delle categorie sociali più deboli, tramite l'adeguamento delle pensioni basse, e interventi a carattere non permanente volti a favorire lo sviluppo. Questi ultimi interventi sono destinati ai settori delle infrastrutture ferroviarie, stradali, autostradali, a tutela dell'ambiente, al potenziamento della ricerca, nonché a favorire più efficacemente l'azione della Pubblica Amministrazione con particolare riguardo ai settori della sicurezza, della scuola e del contrasto all'evasione fiscale. A tal fine il Governo adotta, contestualmente al presente documento, un apposito Decreto Legge che sviluppa i suoi effetti nell'anno in corso per un ammontare pari allo 0,4 per cento del PIL e allo 0,1 per quelli successivi. Alla luce di questo provvedimento contestuale all'approvazione del DPEF, [...] l'indebitamento netto per l'anno in corso si colloca al 2,5 per cento del PIL.” (DPEF 2008-2011. pp. 20-22)

Per il 2008, secondo le intenzioni espresse nel Documento, il Governo ritiene di non intervenire a correzione del disavanzo atteso, ponendo, per la prima volta dal 2000, l'obiettivo programmatico in linea con quello conseguibile in assenza di misure: 2,2 per cento del PIL. La manovra netta per il 2008, quindi, è uguale a 0.

Le motivazioni addotte per tali scelte attengono a fattori di criticità sul lato della sostenibilità sociale derivanti da un ulteriore intervento restrittivo.

“Il governo giudica che tale ipotesi non possa considerarsi realistica tenendo conto delle condizioni economiche e sociali italiane, e considerando inoltre il grande sforzo di aggiustamento strutturale già effettuato dal Paese nell'anno in corso con la legge finanziaria per il 2007. Il Governo quindi opta per un percorso rigoroso ma più graduale, che coniughi l'esigenza di utilizzare una gran parte delle risorse aggiuntive emerse nel 2007 a riduzione del disavanzo al fine di evitare una nuova manovra correttiva per il 2008, con quella di fronteggiare

emergenze produttive e istanze sociali di grande rilievo.”(DPEF 2008-2011, p. 28)

Tuttavia, *“L’uscita dall’emergenza non significa che il risanamento sia compiuto.”* (DPEF 2008-2011, Lettera del Presidente del Consiglio e del Ministro dell’Economia e delle Finanze, p. V)

In un’ottica di trasparenza dei conti pubblici, vengono esplicitati, quindi, gli impegni di spesa “inderogabili” non inclusi nel quadro “tendenziale” di finanza pubblica, distinti in tre categorie a seconda del diverso grado di “obbligatorietà”.

LEGISLAZIONE VIGENTE E ALTRE SPESE (estratto da DPEF 2008-2011, PP.31-35)

I quadri di finanza pubblica [...] sono costruiti a partire da un andamento tendenziale a ‘legislazione vigente’ così come normativamente richiesto, che esclude dalle dinamiche future gli effetti delle leggi in scadenza, anche quelle che ragionevolmente si può immaginare verranno rinnovate. Esclude anche gli impegni—più o meno formali—assunti dal Governo con le parti sociali, con altri enti della Pubblica Amministrazione, con gli Organismi internazionali. Fino al 1999 invece, il tendenziale era costruito utilizzando il criterio delle ‘politiche invariate’, attraverso il quale si proiettavano in avanti le tendenze di una politica economica invariata, anche se non formalizzata nelle leggi. Entrambi i metodi sono basati su convenzioni, e presentano sia vantaggi sia svantaggi. La costruzione del tendenziale a politiche invariate offre in linea teorica un quadro più realistico degli effettivi andamenti della finanza pubblica, ma rischia di sopravvalutare la spesa pubblica e soprattutto alimenta un meccanismo inerziale nella dinamica della spesa. E’ inoltre più arbitrario rispetto al criterio della legislazione vigente in quanto non esiste una linea di demarcazione del tutto chiara tra ciò che rientra e ciò che non rientra nel concetto di politica invariata. D’altra parte, la legislazione vigente esclude dal tendenziale elementi che hanno una elevata probabilità (spesso addirittura la certezza) di manifestarsi e sui quali—in sede di disegno di Legge finanziaria—andranno reperite le risorse per la copertura. In questo caso, a fronte di una maggiore chiarezza metodologica e trasparenza sulla costruzione delle dinamiche tendenziali, vi è una evidente sottostima dell’andamento effettivo delle spese future. Si alimenta così l’illusione che non sia necessario reperire risorse per rispettare il saldo programmatico. Il quadro per il 2008 individua una uguaglianza tra saldo tendenziale e programmatico. Ciò significa che lo stato dei conti raggiunto grazie alla passata Legge finanziaria è tale da non rendere necessaria una manovra netta correttiva a fini di risanamento. Vi sono però misure per le quali esistono impegni, ancorché non vincolati da leggi, a cui tutti i

Governi hanno tradizionalmente dato attuazione, oppure impegni presi dall'attuale Governo che aspettano solo di essere tramutati in legge, oppure ancora iniziative che il Governo potrebbe voler attuare e finanziare attraverso variazioni normative nell'ambito del disegno di Legge finanziaria. Una rappresentazione dell'obiettivo programmatico che includa alcuni degli elementi citati riconcilia il concetto di 'legislazione vigente' con un quadro di interventi di politica economica che andrebbero già scontati nella manovra lorda per la prossima Legge finanziaria. Tale approccio delimita il perimetro entro il quale potranno muoversi le iniziative realmente nuove che Governo e Parlamento volessero proporre. Occorre dunque uno schema concettuale e metodologico per tracciare il confine tra ciò che è di fatto già parte del tendenziale di spesa, e ciò che invece attiene a scelte ancora aperte. Si procede qui a esporre tre categorie di elementi attualmente non compresi nel tendenziale capaci di rappresentare in modo coerente gli andamenti della finanza pubblica. La tassonomia proposta rappresenta, in ordine decrescente di 'obbligatorietà', l'insieme delle misure da considerare nell'elaborazione della prossima Legge finanziaria. [...] La tabella seguente sintetizza le categorie descritte e gli ordini di grandezza delle relative risorse. L'inclusione della prima e seconda categoria dà un'idea della dimensione del tendenziale 'a politiche invariate'. Le indicazioni per la seconda e terza categoria contenute nella tabella non sono da considerarsi valori già stabiliti né impegni presi. La discussione che avverrà tra la presentazione del DPEF e quella del disegno di Legge finanziaria—organizzata sulle linee di un atto di indirizzo che stabilisce procedure e metodi per l'individuazione delle nuove proposte—stabilirà gli importi specifici e gli interventi da finanziare.

TAVOLA III.13: TASSONOMIA DELLE "SPESE EVENTUALI" (milioni di euro)

| | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---------------|---------------|---------------|
| IMPEGNI SOTTOSCRITTI* | | | |
| Tavolo di concertazione su previdenza e lavoro ⁽¹⁾ | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| Contratti pubblico impiego (inclusa scuola) | 2.354 | 561 | 561 |
| Cooperazione allo Sviluppo - Fondo AIDS e IDA XIV | 750 | 150 | 150 |
| Totale Categoria 1 | 4.104 | 1.711 | 1.711 |
| PRASSI CONSOLIDATE* | | | |
| Ferrovie dello Stato | 4.000 | 3.500 | 3.500 |
| ANAS | 1.000 | 1.500 | 1.500 |
| ENAV | 30 | 30 | 30 |
| POSTE | 130 | 130 | 130 |
| Fondo compensazione effetti limiti di impegno | 800 | 1.000 | 1.000 |
| Risorse per la prossima tornata contrattuale del pubblico impiego | | da definire | |
| Proroga agevolazioni fiscali | 1.200 | 1.500 | 1.500 |
| Totale Categoria 2 | 7.160 | 7.660 | 7.660 |
| Totale (Cat. 1+2) | 11.264 | 9.371 | 9.371 |
| Ipotesi di nuove iniziative (Categoria 3)* | 10.000 | 10.000 | 10.000 |
| Totale complessivo (Cat. 1+2+3) | 21.264 | 19.371 | 19.371 |

(*) Si tratta di un elenco indicativo dei principali interventi mirante esclusivamente a dare un ordine di grandezza. In particolare per la categoria 2 e 3 si tratta di indicazioni di massima e non di specifiche quantificazioni.

(1) Aggiuntivi ai 1500 già considerati con il provvedimento di giugno (cfr. riquadro Sezione III.3).

La composizione della manovra lorda da inserire nella prossima Legge finanziaria dovrà prioritariamente considerare gli elementi appartenenti alla prima categoria, giacché la loro esclusione sarebbe un venir meno a impegni presi. La decisione di non sostenere le spese incluse nella seconda categoria comporterebbe l'abbandono di prassi consolidate. Per la terza categoria la problematica è di natura diversa, giacché le voci ivi comprese non corrispondono a impegni formali o a prassi consolidate.

Conciliare tale quadro con l'obiettivo programmatico, che deriva dai vincoli europei e che segna il passo da compiere verso il pareggio di bilancio, è il compito da svolgere tra la presentazione del DPEF e quella della Legge finanziaria. Il Governo è impegnato prioritariamente a contenere e gradualmente ridurre la pressione fiscale. Di conseguenza, la ricerca delle risorse per finanziare tutti gli interventi della prima categoria già quantificati, quelli della seconda categoria la cui quantificazione è ancora oggetto di approfondimento e alcuni di quelli della terza categoria deve avvenire all'interno della componente della spesa primaria. Per il 2008, questa è cifrata in circa 700 miliardi di euro, pari al 43,5 per cento del PIL.

In tale contesto, è auspicabile che il valore della spesa primaria diventi un punto di riferimento nella discussione Parlamentare sul presente Documento di Programmazione Economico-Finanziaria. Una indicazione in questa direzione nell'ambito della risoluzione parlamentare rappresenterebbe un ulteriore e importante tassello della strategia seguita in questi mesi per migliorare la qualità

della spesa pubblica e per sostenere il processo di risanamento dei conti pubblici. Tale indicazione costituirebbe un elemento strategico per il Governo in sede di definizione del disegno di Legge finanziaria e per il Parlamento nella fase emendativa. Ciò andrebbe nella direzione di quanto stabilito dalla legge 468/78 in tema di bilancio. Essa infatti prevede che il DPEF contenga elementi relativi alle variazioni di spesa necessarie per rispettare gli obiettivi di indebitamento netto in rapporto al PIL .

L'attenzione ai livelli di spesa rientra nella strategia, ampiamente descritta in questo Documento, di una revisione della spesa pubblica che permetta di garantire a un tempo la sostenibilità dei conti pubblici e la riqualificazione degli interventi di politica economica. Accoglie inoltre le indicazioni che vari Organismi internazionali hanno sottoposto all'attenzione dei Paesi europei, di affiancare cioè alle regole sui saldi di bilancio del Patto di Stabilità e Crescita anche regole dal lato della spesa. Va detto che i paesi europei che hanno adottato questa strategia (tra gli altri Spagna, Finlandia, Paesi Bassi, Svezia e Danimarca) hanno migliorato la qualità della spesa pubblica e messo sotto controllo i conti pubblici. Un valido esempio è rappresentato anche dagli Stati Uniti con l'US Budget Enforcement Act rimasto in vigore per tutti gli anni '90.

La coerenza programmatica del DPEF si basa, quindi, su un nuovo approccio per la presentazione delle proposte di variazione della legislazione vigente, che mette al posto del metodo tradizionale di tipo "incrementale" un metodo di tipo "sostitutivo". Per raggiungere l'obiettivo di una manovra netta nulla nel 2008 le modifiche legislative di aumento delle risorse da destinare ad un programma devono trovare compensazione nel definanziamento di altri programmi, con riduzione delle relative autorizzazioni di spesa (cfr. paragrafo successivo).

Per gli anni successivi al 2008 sono previste manovre correttive del tendenziale che porterebbero il *deficit* ad annullarsi nel 2011, mentre il rapporto debito/PIL si ridurrebbe in misura leggermente più forte rispetto al percorso tendenziale.

Per quanto riguarda il quadro macro programmatico di medio termine, il PIL è stimato crescere dell'1,9 per cento nel 2008 e di circa l'1,8 per cento nel triennio successivo. L'inflazione, misurata dal deflatore dei consumi delle famiglie, è prevista attestarsi sotto il 2 per cento per l'intero arco previsivo; il tasso di disoccupazione è stimato scendere gradualmente fino al 5,6 per cento nel 2011.

7.5: Verso la Legge Finanziaria del 2008: l'azione di politica economica e la riforma di bilancio

Il richiamo all'“Europa” nel DPEF 2008-2011 è molto forte. L'Europa ispira sia gli indirizzi generali che quelli settoriali: oltre ad indicare la strada della stabilità finanziaria, cardine di qualsiasi politica di riforma, traccia la via dello sviluppo, individuando le priorità.

Il DPEF assume come principale riferimento per la formulazione delle riforme le Raccomandazioni all'Italia del Consiglio Europeo del 27 marzo 2007 per l'attuazione della Strategia di Lisbona: *“perseguire una politica rigorosa di risanamento fiscale in modo tale che il rapporto debito pubblico/PIL cominci a diminuire e dare piena attuazione alle riforme pensionistiche al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine dei conti pubblici; proseguire sulla strada delle riforme recentemente annunciate e progredire ulteriormente nella strategia di liberalizzazione, al fine di accrescere la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi; ridurre le disparità regionali in campo occupazionale combattendo il lavoro irregolare, potenziando i servizi per l'infanzia e garantendo l'efficienza dei servizi per l'occupazione su tutto il territorio nazionale; mettere a punto una strategia globale di apprendimento continuo e migliorare la qualità dell'istruzione garantendone l'adeguatezza al mercato del lavoro.”*

Ulteriori suggerimenti del Consiglio sono rivolti a specifici punti da approfondire: strategia per la ricerca, sostenibilità della spesa sanitaria, uso sostenibile delle risorse, infrastrutture, valutazione d'impatto della normativa proposta.

A queste indicazioni, indirizzate in modo specifico all'Italia, il DPEF aggiunge le priorità e gli ambiziosi obiettivi definiti per tutta l'Unione dal Consiglio Europeo del marzo 2006 e del marzo 2007, completando così il quadro strategico in cui si muove l'azione del Governo (cfr. par. 7.2).

“Queste indicazioni [...] forniscono un riferimento essenziale per la formulazione delle politiche di riforma italiane e quindi per questo DPEF. Strategiche per la crescita del Paese saranno dunque le politiche per l'istruzione e l'educazione permanente, un quadro strategico e regolamentare per la ricerca che favorisca la crescita della ricerca

privata e la maggiore interazione con quella pubblica, una maggiore apertura dei mercati e la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, la riduzione dei divari di infrastrutture ancora esistenti, l'adesione alla politica europea per l'energia e i cambiamenti climatici. Nelle aree a minore dinamismo economico come il Mezzogiorno, uno degli ostacoli principali alla crescita è rappresentato dalla mancanza di due beni pubblici primari come la legalità e la sicurezza. ²² (DPEF 2008-2011, p.40)

Anche l'impianto di programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali si inserisce in questo quadro di politica economica. Il QSN garantisce la coerenza fra le politiche di coesione e sviluppo e quelle legate a Lisbona (cfr. par.7.6).

La nuova strategia di politica economica perseguita dal governo e delineata nel DPEF 2008-2011 viene accompagnata, come si è visto nel paragrafo precedente, dalla riforma del bilancio dello stato, attuata attraverso un ampio programma di revisione della spesa pubblica (*spending review*).

La riforma di bilancio è connessa all'atto di indirizzo, emanato congiuntamente al DPEF 2008-2011, finalizzato a guidare la formulazione della legge finanziaria per il 2008. Infatti, tale atto prende avvio dalla circolare n. 21 del 5 giugno u.s. emanata dal MEF-RGS, relativa alle previsioni di bilancio per il 2008 e per il triennio 2008-2010.

La circolare innova la struttura di bilancio, precedentemente basata sui centri di responsabilità, e prevede uno schema organizzato in 34 missioni pubbliche e in 169 programmi. Il metodo della cd. *spending review* viene già sperimentato in alcune amministrazioni. Lo scopo ultimo è la razionalizzazione del processo di formazione del disegno di legge finanziaria, consentendo di operare qualitativamente per sostenere lo sviluppo e di evitare tagli indiscriminati di spesa.²³

²² Per l'analisi delle principali politiche di settore, cfr. DPEF 2008-2011, capp. V, VI, VII. In particolare, si segnalano la politica energetica e ambientale, la politica per la sicurezza e l'ordine pubblico, la politica per le pari opportunità.

²³ La specificazione degli obiettivi di medio periodo raccordati con l'impostazione della programmazione di bilancio per il 2008 è richiamata nel documento sulle Linee Guida per la pianificazione strategica, in allegato alla direttiva del marzo 2007 del Presidente del Consiglio. La novità rispetto al passato è il rilievo dato al raccordo tra indirizzi politici generali e indirizzi settoriali dei singoli ministri, anche ai fini della costruzione del bilancio dello Stato, che dovrà tener conto della scala di priorità assegnate dal Presidente del Consiglio, sulla base del programma di

IL PROCESSO DI RIFORMA DI BILANCIO DELLO STATO (estratto da DPEF 2008-2011, P. 89-92)

Per affrontare alcune delle rigidità richiamate, contribuire al miglioramento della qualità della spesa e nel contempo perseguire con maggiore speditezza gli obiettivi di bilancio, il Governo ha avviato un percorso pluriennale di cui i due cardini principali sono la ripresa del processo di riforma del bilancio dello Stato e il programma di revisione della spesa pubblica (Spending Review). Tale percorso è in linea con il riformato Patto di Stabilità e Crescita, che pone attenzione non solo al livello dei saldi, ma anche alla qualità della finanza pubblica innestandosi in un ampio processo finalizzato al miglioramento dell'efficienza ed efficacia della spesa pubblica. In questo senso, il Consiglio Ecofin di aprile 2007 invita i Paesi membri ad utilizzare indicatori di prestazione nell'ambito dei processi decisionali sulla spesa pubblica. La riforma del bilancio dello Stato, da un lato risponde all'esigenza di rendere i cittadini e le Istituzioni più consapevoli dell'entità delle risorse disponibili per perseguire specifiche finalità pubbliche; dall'altro di ridimensionare l'incidenza dei fattori inerziali sulla spesa pubblica, consentendo di recuperare margini di manovra per una diversa allocazione delle risorse. La nuova struttura del bilancio è stata predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze d'intesa con tutti i Ministeri interessati, coadiuvato dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica—istituita con la Legge finanziaria per il 2007—coinvolgendo diverse Istituzioni, tra cui il Fondo Monetario Internazionale, che ha svolto una missione tecnica in Italia nel mese di marzo 2007. [...] La nuova struttura del bilancio prevede che le risorse pubbliche vengano riclassificate secondo due livelli di aggregazione, le "Missioni" e i "Programmi". Le 34 missioni rappresentano le funzioni istituzionali principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. Tali missioni possono essere condivise tra più Ministeri. Ogni missione si realizza concretamente attraverso i programmi. I 169 programmi individuati con il nuovo bilancio rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ogni singolo Ministero e indicano, per quanto possibile, i risultati (outcomes) che l'amministrazione è tenuta a fornire nel settore di sua competenza o quantomeno i beni e servizi offerti (output). I programmi e i 'macroaggregati' di spesa che li compongono, diventano gli aggregati politicamente rilevanti ai fini della discussione parlamentare, rendendo più trasparente e semplice il processo di formazione della legge di bilancio ed immediato il collegamento tra questa e la Legge finanziaria. La nuova classificazione, certamente suscettibile di miglioramenti che verranno considerati nel corso del 2008, rappresenta il

Governo. Nella scala di priorità, sintetizzate nel cosiddetto "albero del programma", vengono definite le cinque direttrici principali: integrazione europea, garanzie istituzionali, sviluppo sostenibile, coesione sociale, *governance* mondiale. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per l'attuazione del programma, *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla pianificazione strategica*, Roma, marzo 2007.

primo fondamentale passo che permetterà di perseguire con maggiore efficacia l'obiettivo di migliorare la qualità della spesa ed è funzionale a tre obiettivi:

Allocazione. *La migliore leggibilità del bilancio permette all'organo legislativo di stabilire l'allocazione delle risorse confrontando le diverse finalità [...];*

Informazione. *In merito alle modalità di presentazione del bilancio, saranno fornite maggiori informazioni relativamente all'obiettivo generale del programma [...] ciò consentirà una maggiore possibilità di verifica dei risultati;*

Gestione. *Sarà possibile assicurare una gestione più flessibile e trasparente delle risorse, trasferendo parte delle risorse attualmente appostate sul bilancio del Ministero dell'Economia e Finanze presso i Ministeri responsabili delle politiche [...].*

Un bilancio strutturato per funzioni facilita la revisione dei programmi di spesa già in essere. La revisione della spesa—prevista dalla Legge finanziaria per il 2007—nasce dall'esigenza di superare l'approccio puramente incrementale nelle decisioni di allocazione del bilancio, che si concentra sulle risorse 'aggiuntive' trascurando l'analisi della spesa in essere, e quindi di riesaminare regolarmente l'insieme delle politiche di spesa in atto. Nelle esperienze internazionali lo strumento è utilizzato sia per far fronte a situazioni di risanamento dei conti pubblici, e quindi per attuare contenimenti della spesa razionali (non tagli generalizzati), sia allo scopo di migliorare l'efficienza allocativa delle risorse a disposizione e la prestazione della Pubblica Amministrazione. In Italia, ambedue queste esigenze sono attualmente presenti. Nel mese di aprile 2007 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha indicato i primi 5 Ministeri che avvieranno la revisione della spesa (Giustizia, Interni, Infrastrutture, Trasporti, Istruzione). Tale processo sarà coordinato dalla richiamata Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica. L'applicazione del processo permetterà di intervenire sui meccanismi di riallocazione della spesa, in un'ottica di recupero di risorse da reinvestire nelle aree prioritarie: già per il disegno di Legge finanziaria per il 2008 saranno disponibili alcuni primi risultati da utilizzare per favorire tale riallocazione di risorse. In questo modo si può coniugare il percorso di risanamento dei conti pubblici con la necessità di potenziare alcuni settori chiave per lo sviluppo e per l'equità sociale. Si eviterà altresì di operare con misure di riduzione orizzontale e indiscriminata delle risorse.

Delineato nel DPEF il percorso di risanamento compatibile con lo sviluppo, il governo rilancia il proprio impegno per la crescita, concludendo il 23 luglio un accordo con le parti sociali su *welfare*, tutela nel mercato del lavoro e crescita. Il Protocollo prevede una serie di interventi nell'ambito della preparazione della Legge Finanziaria per il 2008.

IL PROTOCOLLO SU PREVIDENZA LAVORO E COMPETITIVITA' PER L'EQUITA' E LA CRESCITA SOSTENIBILI (23 LUGLIO 2007)

Il Protocollo è stato siglato il 23 luglio, lo stesso giorno in cui nel 1993 l'allora Presidente Ciampi firmò l'accordo con le parti sociali che, dando avvio alla stagione fortunata della politica dei redditi, si inserì in una ampia strategia di politica economica che portò il Paese fuori dalla grave crisi finanziaria di quegli anni.

Il Protocollo segue il Patto per l'Italia (o Contratto per il Lavoro), siglato nel 2002 da governo e parti sociali (ad esclusione della CGIL) e volto a rilanciare la politica dei redditi, oltre ad un Accordo per la competitività del sistema economico nazionale, sottoscritto da Confindustria e CGIL, CISL, UIL, nel giugno 2003, richiamato anche nel DPEF 2004-2007. Ma il successo di tali accordi, dal punto di vista del seguito operativo, non è stato lo stesso di quello del '93.

Gli interventi contenuti nel Protocollo, che si inseriscono nel contesto delle misure già adottate con il decreto di fine giugno (aumento delle pensioni basse e miglioramento delle pensioni future per i giovani), riguardano: in primo luogo, la revisione della "Legge di Riforma Maroni" sulle pensioni, attenuandone l'impatto di contenimento della spesa previdenziale per i prossimi anni; in secondo luogo, la revisione di norme specifiche relative al funzionamento del mercato del lavoro, in particolare alcuni aspetti (marginali) della "Legge Biagi"; in terzo luogo, l'introduzione di norme tese a ridurre il costo del lavoro nella contrattazione di secondo livello.

In particolare, si segnalano i punti seguenti:

-la definizione di un nuovo sistema di età pensionabile: è abrogato l'innalzamento dell'età di pensione a 60 anni dal 1° gennaio 2008 (scalone), sostituito da un percorso graduale, attraverso la definizione di "scalini" e quote costituite dalla somma di età anagrafica e anni di contributi;

-la disciplina dei lavori usuranti: sono individuate le risorse (fondo decennale non inferiore a 2 miliardi di euro) che consentiranno di andare in pensione con 3 anni di anticipo ai lavoratori impegnati nei lavori usuranti, che saranno definiti sulla base di quelli individuati nel decreto Salvi del 1999 (lavoratori impegnati nei lavori con turni notturni, i lavoratori addetti a linee a catena e ai mezzi pubblici pesanti);

-il rafforzamento dell'impianto del sistema contributivo introdotto dalla riforma del 1995, applicando dal 2010 (e poi triennialmente) i nuovi coefficienti di trasformazione definiti nel 2005 e costituendo una commissione per verificare e proporre modifiche che tengano conto delle nuove condizioni economiche e del mercato del lavoro;

-la futura definizione (tramite una commissione) di un intervento sulle finestre di uscita per le pensioni di vecchiaia e sulle finestre di uscita, portandole a 4, per i lavoratori che hanno 40 anni di contributi;

-un aumento di 1 punto l'anno fino a tre punti dei contributi per i parasubordinati

-il riordino degli Enti previdenziali mediante la presentazione di un piano industriale da parte del Governo entro il 31 dicembre 2007; per ridurre gli oneri di gestione del sistema previdenziale con una clausola di salvaguardia, nel caso in cui il processo di razionalizzazione non assicuri i risparmi previsti ipotizzati dal 2011, consistente in un aumento dello 0,09% dei contributi di tutte le retribuzioni;

-una riduzione del costo del lavoro legata alla contrattazione di secondo livello, al fine di sostenere la competitività e migliorare la retribuzione di premio di risultato;

-la detassazione parziale per i lavoratori dei premi di risultato: da attuarsi, nella prossima legge finanziaria, con 150 milioni di euro per il 2008);

-l'abolizione della contribuzione aggiuntiva sugli straordinari;

-l'abrogazione del "lavoro a chiamata", rimanendo sostanzialmente intatto l'impianto complessivo della Legge Biagi.

Il costo degli interventi su scalone e lavori usuranti è stimato dal Governo in 10 miliardi di euro, di cui 7,1 per la revisione dello "scalone". Il ripristino delle "finestre" costa 4 miliardi. A compensazione, il Governo indica risparmi equivalenti all'interno di questi stessi interventi previdenziali, di cui 3,5 miliardi per riordino enti previdenziali, 4,4 per aumento contributi parasubordinati; a questi si aggiungeranno altri 4 miliardi, sempre reperiti negli interventi sul sistema previdenziale, relativi alle finestre di uscita. A queste risorse vanno aggiunte, per il sistema previdenziale 13 miliardi di euro circa in 10 anni, destinati alle pensioni basse, e 2 miliardi di euro in dieci anni per il miglioramento delle pensioni dei giovani (totalizzazione, riscatto laurea e contributi figurativi), coperte da una parte dell'extragettito.

7.6: La politica regionale per lo sviluppo

7.6.1: La strategia delineata nel DPEF 2007-2011

Nel 2006, in un contesto di ripresa dell'economia italiana, anche per il Mezzogiorno si registra una congiuntura favorevole, caratterizzata da una crescita dell'occupazione e da un miglioramento del clima di fiducia di imprese e famiglie. Le prospettive per uno sviluppo duraturo sono altresì legate al rafforzamento della politica per lo sviluppo e la coesione territoriale in atto, pur con l'introduzione delle necessarie discontinuità e correzioni rispetto al ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006²⁴, nel nuovo ciclo 2007-2013.

Le priorità della nuova programmazione, delineate nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2007-2011 e nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 2007, sono il risultato di un lungo processo partenariale teso a definire il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) (cfr. focus).²⁵

²⁴ Per una valutazione dei risultati della programmazione del periodo 2000-2006, cfr. *Rapporto DPS 2005*, febbraio 2006, *Documento strategico preliminare nazionale*, novembre 2005, *Documento strategico Mezzogiorno*, dicembre 2005.

²⁵ Il Regolamento CE n.1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio ha provveduto alla disciplina del FESR, abrogando il precedente Regolamento CE n. 1783/1999. Nel quadro del Regolamento generale sulla politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013, l'Italia è tenuta a presentare all'Unione Europea un Quadro Strategico Nazionale con l'obiettivo di indirizzare le risorse destinate al nostro Paese, sia nelle aree del Mezzogiorno sia in quelle del Centro-Nord. Le Linee guida approvate il 3 febbraio 2005 con intesa Stato, regioni ed enti locali hanno definito gli indirizzi per la scrittura del Quadro e stabilito un percorso di scrittura in tre fasi: valutazione dei risultati 2000-2006 e visione strategica delle Regioni e del Centro; confronto strategico tra Centro e Regioni; stesura del Quadro. In tutte le fasi è stato previsto un forte confronto con il partenariato economico-sociale e con le rappresentanze degli enti locali. Nella prima fase (conclusa nel 2005), ciascuna Regione e Provincia autonoma e il complesso delle Amministrazioni Centrali hanno predisposto un proprio Documento strategico preliminare (Documento Strategico Preliminare Nazionale e Documenti Strategici Regionali). Nel caso del Mezzogiorno, le Regioni hanno anche realizzato, in modo coordinato e con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze, un documento comune denominato Linee per nuovo Programma Mezzogiorno (DSM).

La seconda fase (conclusa il 20 aprile 2006 con una bozza tecnico-amministrativa di documento, condivisa da molteplici amministrazioni centrali, da tutte le Regioni e dalle parti economiche e sociali) è stata dedicata al confronto fra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali, con la produzione di documenti congiunti. Nei mesi successivi è proseguito il confronto con Regioni e le altre Amministrazioni per la definizione delle priorità, delle risorse finanziarie unitarie

Gli indirizzi contenuti nel Quadro Strategico Nazionale traggono beneficio dall'esperienza della politica regionale condotta nel periodo 2000-2006 e da una diagnosi delle cause che ancora frenano la crescita economica del paese.²⁶ Le criticità e i punti di forza della politica individuati nei documenti preliminari: Documento strategico preliminare nazionale e Documento strategico Mezzogiorno²⁷ sono state riferiti al Parlamento nel Rapporto annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate 2005²⁸.

Le indicazioni di politica economica e regionale provenienti dal Documento di Programmazione 2007-2011 confermano il disegno di sviluppo complessivo imperniato sulla produzione di beni pubblici, da realizzare coniugando le competenze presenti a livello locale con quelle centrali, e sulla promozione di un processo di innovazione diffuso in tutto il paese teso ad elevare i livelli di produttività.

IL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013 (estratto da DPEF 2007-2011 pp.124-125)

Il Documento di programmazione predisposto nel 2006 delinea la strategia di sviluppo del Mezzogiorno "in un contesto di risanamento dei conti pubblici che richiede in tutti i campi un uso più efficiente delle risorse sollecita e si combina con un sforzo ancora più intenso per dare certezza ai flussi di spesa in conto capitale nel Sud e per concentrarli in impieghi ad alto rendimento economico e sociale: meno trasferimenti a imprese e più investimenti pubblici; più investimenti pubblici di qualità." Il Documento anticipa gli indirizzi programmatici che saranno sviluppati nel "[...] Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (di seguito: Quadro) che l'Italia definirà entro l'estate 2006 anche per accedere all'uso dei fondi europei. La politica regionale di sviluppo delineata nel Quadro sarà diretta a ridurre la persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno e contribuire alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese.

ad esse dedicate e delle modalità di *governance* del Quadro. Il documento, approvato dal Cipe il 22 dicembre 2006, è stato quindi inviato alla Commissione europea. Nel 2007 il QSN è stato oggetto di negoziato con la Commissione europea, che ha adottato la decisione formale di approvazione del documento il 13 luglio 2007 (cfr. <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>).

²⁶ Cfr. Barca F., *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, 2006

²⁷ Il metodo utilizzato è basato su una diagnosi delle tendenze dell'economia italiana (e delle due grandi ripartizioni geografiche) e della stagnazione di produttività che la caratterizza, nonché su una valutazione dei profili finanziari, quindi sul confronto fra gli obiettivi inizialmente fissati e i risultati della programmazione dei fondi comunitari e per le "aree sottoutilizzate" (Mezzogiorno e aree in difficoltà del Centro-Nord) nel periodo 2000-2006.

²⁸ Cfr. *Rapporto sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, 2005 MEF, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, cap. IV.

Si intende perseguire una “strategia dell’offerta”, che attraverso la realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali e il miglioramento dei servizi collettivi conferisca redditività agli investimenti privati. Un aumento della convenienza a investire potrà tradursi in un incremento dell’attività imprenditoriale sia endogena sia esterna ai territori meridionali, con effetti positivi sui redditi e sull’occupazione. Per contrastare il rallentamento della dinamica della produttività nelle regioni del Centro Nord le politiche faranno leva sui punti di forza del sistema produttivo dell’area che, oltre a un settore agroindustriale in rinnovamento, a un settore turistico con rilevanti possibilità di miglioramento, e a produzioni tradizionali con prospettive di crescita dimensionale, comprende medie imprese in grado di affrontare i processi di internazionalizzazione e filiere quali la meccanica, capaci di sviluppare innovazioni sia di processo sia di prodotto e per tale via innescare un processo di modernizzazione utile all’intero Paese. Sulla base degli impegni europei e dell’Intesa raggiunta da Stato e Regioni nel febbraio 2005, il Quadro conterrà un’indicazione delle priorità, le regole di condizionalità per il trasferimento dei fondi, incluse quelle a tutela del principio di addizionalità dei fondi comunitari, gli impegni finanziari settennali sulle risorse comunitarie e nazionali.

[...]

Verranno inoltre garantite, anche partendo dai limiti dell’esperienza passata, condizioni atte ad assicurare requisiti di aggiuntività finanziaria e strategica delle politiche regionali rispetto a quelle ordinarie. Per quanto riguarda la strategia di assegnazione dei fondi, essa si muoverà sulla base dell’esperienza acquisita con il ciclo 2000-2006 e in linea con quanto prefigurato nella bozza tecnico-amministrativa di Quadro definita dalle Amministrazioni centrali e regionali con il partenariato economico e sociale, che ha identificato dieci priorità (cfr. tav.2). Quattro sono i principali obiettivi:

- 1. sviluppare i circuiti della conoscenza;*
- 2. accrescere la qualità della vita, la sicurezza e inclusione sociale;*
- 3. potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza;*
- 4. internazionalizzare e modernizzare.”*

Il Quadro strategico nazionale per la prima volta riguarda la programmazione sia dei fondi strutturali sia delle risorse aggiuntive nazionali per le aree del Mezzogiorno e del Centro Nord, in un quadro di unificazione della politica regionale comunitaria e nazionale.

I fondi strutturali, provenienti dal nuovo bilancio comunitario²⁹ che ha destinato il 36 per cento delle risorse, pari a 308.041 milioni di

²⁹ Dopo un lungo negoziato tra gli Stati membri, culminato nell’accordo sottoscritto il 16 dicembre 2005, le prospettive finanziarie per l’Unione Europea “allargata” per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013 sono state formalmente adottate il 17 maggio 2006, con la firma

euro, su un totale di risorse pari a 864.316 milioni di euro, alla coesione per la crescita e l'occupazione, per l'Italia ammontano a 28.812 milioni di euro ripartiti tra i diversi obiettivi (Cfr. par. VII.6.3, tavola VIII.2 del DPEF 2008-2011).

Il DPEF 2007-2011 così delinea il quadro finanziario complessivo:

“Nel prossimo settennio 2007-2013, in base all'accordo sulle Prospettive finanziarie dell'Unione europea raggiunto nello scorso mese di dicembre, le risorse comunitarie da utilizzare con Programmi nazionali, regionali e interregionali ammontano a circa 29 miliardi di euro. Le risorse nazionali a carico del Bilancio dello Stato richieste per l'accesso ai fondi europei saranno commisurate, secondo una programmazione anch'essa settennale: quanto al cofinanziamento, in base ai tradizionali tassi di cofinanziamento, integrati dalle dovute compensazioni per particolari aree; quanto alle risorse nazionali afferenti al Fondo aree sottoutilizzate, nella misura media dello 0,6 per cento del PIL, in linea con le leggi finanziarie degli ultimi anni.”(pp. 153-156)

La Legge Finanziaria per il 2007³⁰, al fine di garantire risorse adeguate a sostenere le politiche per lo sviluppo, prevede l'assegnazione al Fondo per le Aree Sottoutilizzate di uno stanziamento settennale per la realizzazione degli interventi di politica regionale nazionale relativi al periodo di programmazione 2007-2013 e indica nel Quadro Strategico Nazionale la sede di programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie e, per le priorità individuate, il quadro di riferimento della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale.

In un'ottica di integrazione fra politiche per la coesione e lo sviluppo territoriale, finanziate con risorse aggiuntive, e politiche per la competitività e la crescita individuate dalla Strategia di Lisbona (cfr. cap.6), finanziate con risorse ordinarie, il Rapporto sull'attuazione del Programma Nazionale di Riforma 2006-2008, presentato dall'Italia alla Commissione europea a metà ottobre 2006, dedica una sezione al

congiunta dell'Accordo Interistituzionale da parte della Commissione, del Parlamento e del Consiglio (cfr. par. 7.2 e *Rapporto Annuale del DPS 2005* all. 1 – par. IV.1.2).

³⁰ Il comma 863 della legge finanziaria per il 2007 n. 296 del 27 dicembre 2006, in attuazione dell'art.119, comma 5, della Costituzione, aumenta la dotazione del Fondo aree sottoutilizzate di 64.379 miliardi di euro per la realizzazione della politica regionale 2007-2013.

contributo che la politica regionale apporta agli obiettivi di Lisbona (cfr. par.7.3.3). Una parte rilevante delle politiche microeconomiche e occupazionali descritte nel Programma si avvale, infatti, di fonti di finanziamento quali i fondi strutturali e il Fondo Aree Sottoutilizzate propri della politica regionale. Anche in prospettiva, il raccordo tra politica economica e regionale per lo sviluppo viene così indicato nel suddetto Rapporto, p. 54:

“Le 10 priorità di intervento, che orienteranno quindi la finalizzazione del complesso delle risorse aggiuntive - comunitarie e nazionali - per il settennio, sono state individuate nel corso del processo partenariale di costruzione del Quadro 2007-2013 e riflettono la dimensione strategica della politica di coesione comunitaria e una forte sinergia con le politiche di Lisbona.” [...] In tale contesto i programmi cofinanziati dai fondi strutturali contribuiranno agli obiettivi della strategia di Lisbona secondo le modalità stabilite dal Regolamento comunitario 1083/2006. A testimonianza che tale complementarità fra politica di sviluppo e coesione territoriale e politiche in attuazione della strategia di Lisbona è già in atto si riporta una stima della quota di spesa sui fondi strutturali 2000-2006 attribuibile alle 5 priorità di Lisbona: 56 per cento circa delle risorse nel periodo 2000-2005.”

7.6.2: Il nuovo quadro istituzionale

Nel maggio 2006, in concomitanza sia con il complesso percorso programmatico volto a definire le linee della politica regionale nazionale e comunitaria unificata 2007-2013, sia con lo svolgimento ordinario della funzione di monitoraggio e valutazione delle politiche già in atto, compiti che il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione presidia sin dal 1998, interviene una importante modifica istituzionale.

Nel nuovo assetto dell'Amministrazione tracciato dal d.l.181/2006 cvt. L. 233/2006 il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione dal Ministero dell'Economia e Finanze³¹ passa a far parte del nuovo Ministero dello Sviluppo economico. Nelle competenze di quest'ultimo si concentrano così le politiche sia economiche sia regionali strategiche per restituire competitività al Paese, aumentare la concorrenza, promuovere lo sviluppo e la coesione territoriale.

Il disegno istituzionale previsto nella riforma degli anni novanta teso a integrare le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno nella politica economica nazionale entra in una nuova fase. Dopo lo scioglimento della Cassa e la chiusura definitiva nel 1993 dell'intervento straordinario, l'inserimento delle competenze relative allo sviluppo e la coesione territoriale, prima nel Ministero del Bilancio, e poi nel Ministero dell'economia e delle finanze, hanno favorito l'integrazione delle politiche soprattutto sotto il profilo economico e finanziario. L'esperienza di queste amministrazioni in materia programmatica ha altresì contribuito a rafforzare capacità di analisi, di valutazione *ex ante* ed *ex post* delle politiche, anche con l'ausilio di informazioni statistiche a livello territoriale, e a sviluppare un ruolo di coordinamento finalizzato alla definizione partenariale con amministrazioni centrali, regioni e parti economiche e sociali delle scelte e dei programmi di sviluppo.³²

La nuova collocazione, beneficiando dei risultati acquisiti negli otto anni di attività del Dipartimento, apre prospettive di integrazione con le politiche ordinarie affidate allo stesso dicastero, rivolte anche al

³¹ Cfr. *I Documenti Programmatici, Le guide dell'Economia*, MEF 2006.

³² Cfr. Seravalli G., *Né facile né impossibile. Economia e politica dello sviluppo locale*, Donzelli 2006. L'autore, nel trattare il ruolo delle istituzioni nello sviluppo economico delle regioni arretrate, dedica il capitolo V all'"Architettura istituzionale" che in un contesto di decentramento in cui interagiscono più livelli di governo richiede forte responsabilità del centro e forti elementi di coordinamento istituzionale.

raggiungimento degli obiettivi di Lisbona in materia di liberalizzazione dei mercati e di innovazione dell'industria e dei servizi. In questo nuovo assetto, il Dipartimento porta il proprio contributo alla strategia complessiva di sviluppo, indirizzando a tale finalità un volume di spesa pari a circa il 25 per cento della spesa in conto capitale totale.³³

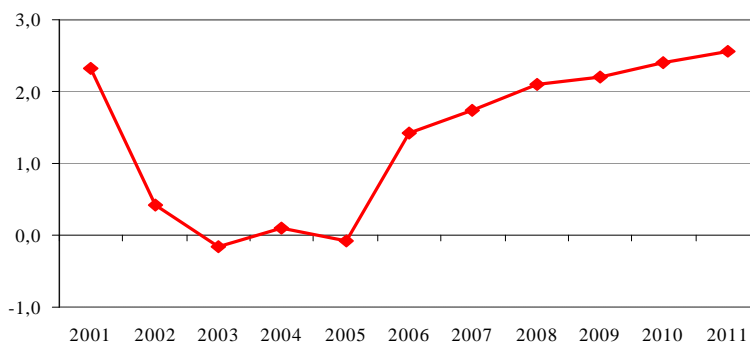
³³ Oltre al coordinamento e alla gestione delle risorse finanziarie aggiuntive, in particolare del Fondo aree sottoutilizzate, l'apporto del Dipartimento riguarda: il patrimonio conoscitivo economico e finanziario sulle tendenze e sugli strumenti di sviluppo territoriale sia microeconomici sia macroeconomici; l'istruttoria e il coordinamento delle politiche regionali, nelle sue articolazioni nazionali (FAS) e comunitarie (FS) in modo complementare con le politiche ordinarie, settoriali e territoriali, delle Regioni e degli enti locali; l'impostazione e l'attuazione di regole: monitoraggio, premialità, valutazione, esecuzione finanziaria, criteri di selezione e attuazione dei programmi in linea coi principi di partenariato, *capacity building*, mercato, concorrenza, liberalizzazione, cooperazione territoriale.

7.6.3 La ripresa economica e le prospettive della politica di sviluppo e coesione territoriale

Il miglioramento del quadro economico nazionale evidenziato nel paragrafo 7.4 è diffuso sul territorio, anche se il Mezzogiorno mantiene un profilo di crescita più contenuto rispetto a quello del Centro Nord. Il DPEF 2008-2011 così delinea le tendenze economiche territoriali e le prospettive di sviluppo:

“In Italia permangono livelli assai differenziati di sviluppo territoriale. Nel Centro Nord è elevato il prodotto per abitante, mentre nel Mezzogiorno è inferiore alla media nazionale così come è ridotta la disponibilità di infrastrutture e servizi e rimane elevata l'incidenza di imprese meno dinamiche e operanti in settori più tradizionali.[...] Nel 2006 anche il Mezzogiorno ha beneficiato della fase di ripresa dell'economia italiana: dopo un quadriennio di sostanziale stagnazione, il PIL è tornato infatti a crescere (1,4 per cento), sia pure in misura minore rispetto al resto del Paese. Nel primo trimestre dell'anno (2007) non c'è stato ulteriore rafforzamento. [...] Attraverso misure di politica economica mirate a sostenere la competitività e il rilancio dell'azione per lo sviluppo territoriale, già dal 2008 il PIL del Mezzogiorno potrebbe accelerare il suo ritmo di crescita (cfr. Figura. VIII.2). Per il raggiungimento di più elevati tassi di sviluppo sarà necessario migliorare la capacità di intervento delle Amministrazioni centrali, delle Regioni ed Enti locali impegnati nell'attuazione delle politiche territoriali.” (DPEF 2008-2011 pp. 103-104)

Figura 7.2 – PIL programmatico per il Mezzogiorno
(estratto da DPEF 2008-2011)



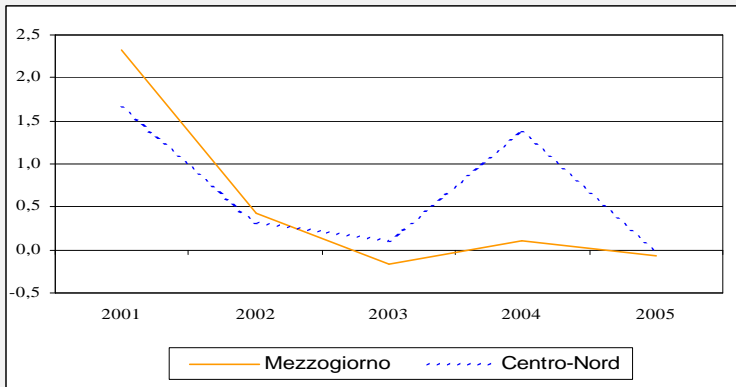
Il Rapporto annuale del DPS per il 2006 descrive, alla luce delle informazioni provenienti dalla revisione della serie dei Conti economici, la situazione produttiva dei territori.

CRESCITA ECONOMICA DEI TERRITORI NEL PRIMO QUINQUENNIO DEGLI ANNI 2000 (estratto da Rapporto DPS 2006, pp. 2-4)

Nel primo quinquennio degli anni duemila, in un quadro internazionale in progressivo miglioramento anche nell'area europea, l'economia italiana ha accusato una significativa riduzione del suo tasso di sviluppo, frenata soprattutto, come concordemente indicano quasi tutte le analisi disponibili, dall'accentuarsi di problemi di carattere strutturale. Il livello di competitività globale del sistema produttivo ha risentito dell'insufficiente grado di innovazione scientifica e tecnologica a sostegno delle imprese e della carenza di concorrenza nell'ambito dei servizi, anche pubblici. La sopravvenuta impraticabilità dello strumento della svalutazione monetaria per sostenere le esportazioni e l'accentuarsi della competizione con i prodotti dei paesi emergenti, asiatici in primo luogo, ha reso tali difficoltà strutturali più evidenti. Inoltre il perdurante vincolo esercitato dalla grave situazione dei conti pubblici ha limitato la pur necessaria azione di ammodernamento del paese, soprattutto in termini di investimenti in infrastrutture sull'intero territorio nazionale, e in particolare nel Mezzogiorno. La nuova serie dei conti economici regionali, resa di recente disponibile per gli anni 2000-2005, indica che, dopo l'ancora soddisfacente tasso di sviluppo del 2001, il Mezzogiorno ha registrato negli anni 2002-2005 un periodo di sostanziale stagnazione, con un conseguente

incremento, sia pure lieve, del suo divario nei confronti del resto del paese. Questi dati restituiscono, pertanto, un quadro parzialmente diverso e più critico rispetto a quanto finora disponibile (cfr. Riquadro A).

PIL per ripartizione, 2001-2005
(variazioni percentuali –valori concatenati)

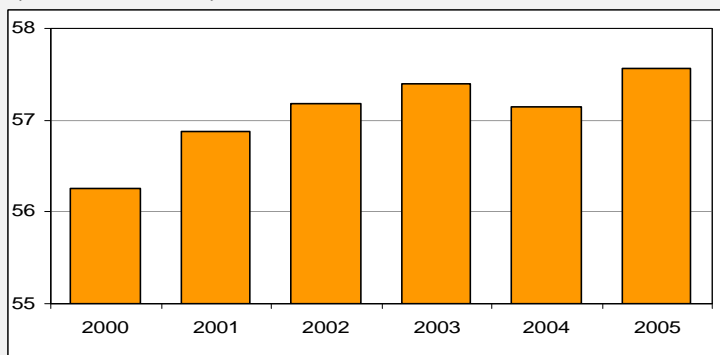


Fonte: elaborazione DPS su dati Istat nuova serie, Conti economici territoriali, gennaio 2007. I valori concatenati misurano nel nuovo schema di contabilità nazionale le dinamiche reali degli aggregati economici annuali. Il nuovo metodo degli indici a catena sostituisce il sistema a base fissa, utilizzato precedentemente (Cfr. in Appendice statistica la nota metodologica).

[...]

A fronte del minore sviluppo del Sud rispetto al resto del Paese registrato tra il 2000 e il 2005, in termini di Pil procapite si è invece registrata nello stesso periodo una riduzione moderata del divario, peraltro tuttora molto ampio, tra le due ripartizioni: il valore del Pil procapite del Mezzogiorno rapportato a quello del Centro-Nord si è infatti innalzato dal 56,3 al 57,6 per cento. Su tale andamento ha inciso la dinamica dei flussi di popolazione, che nel periodo è stata diversa tra le due ripartizioni territoriali, con una maggiore crescita nel Centro-Nord (vedi oltre Popolazione).

Quota PIL pro capite Mezzogiorno su Centro-Nord 2000-2005
(valori concatenati)



Fonte: elaborazione DPS su dati Istat. Cfr. Nota Figura I.2.

L'analisi delle componenti della crescita evidenzia (al contrario di quanto emergeva dalle informazioni disponibili negli anni precedenti, cfr. par 6.6.1) che anche in questa fase nel Mezzogiorno non è venuto meno il contributo degli investimenti, la cui variazione media annua nel periodo 2001-2005 è stata superiore a quella nazionale, mentre assai debole è risultato l'apporto dei consumi delle famiglie.

Tavola 7.1 – Componenti del PIL per ripartizione geografica
(variazioni percentuali medie annue)

| | 2001-05 | |
|----------------------------------|-------------|-------------|
| | Centro Nord | Mezzogiorno |
| Pil | 0,7 | 0,5 |
| Totale (risorse/impieghi) | 0,9 | 0,8 |
| Consumi interni | 0,7 | 0,6 |
| delle famiglie | 0,4 | 0,2 |
| delle AAPP e ISP | 0,7 | 0,7 |
| Investimenti fissi lordi | 1,1 | 1,6 |

Fonte: elaborazioni su dati Istat- Conti economici territoriali 2000-2005, gennaio 2007 e per il 2005 stime DPS per la componente investimenti

La stagnazione economica e sociale, che ha colpito in misura più acuta il Mezzogiorno, affonda le sue radici in alcune carenze strutturali dell'area, quali: un livello inadeguato delle competenze professionali, una scarsa innovazione nelle imprese e un debole sistema di ricerca, servizi pubblici insufficienti e un mercato dei capitali inefficiente. Su questi fattori che condizionano lo sviluppo regionale verte l'analisi di contesto preliminare alla strategia delineata nel QSN 2007-2013, pp.13-15: “[...] *Le notevoli differenziazioni nello sviluppo economico e sociale che si manifestano a livello territoriale sono anche riconducibili ai prima richiamati fattori strutturali che frenano l'intera economia italiana (cfr. par I.1) e che si presentano sul territorio con intensità differenti.[...]*”

All'insoddisfacente tasso di sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno registrato nel quinquennio non è estraneo il vincolo di finanza pubblica che ha contribuito a contenere la dinamica della spesa in conto capitale:

“[...]L'entità di investimenti pubblici rivolta al Mezzogiorno rimane inadeguata rispetto all'obiettivo di recupero dei divari infrastrutturali e di servizio. Infatti, la spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione destinata al Mezzogiorno è rimasta stazionaria negli ultimi anni, mancando gli obiettivi programmatici di incremento. La quota sul totale Italia è risultata nella media 2000-2006, intorno al 37,5 per cento³⁴ (cfr. Tavola VIII.1); persistono divari di spesa per abitante. Considerando il settore pubblico allargato, nel Mezzogiorno sono stati spesi, nella media 2000-2005, circa 1.200 euro per abitante contro i 1.270 del Centro-Nord con un divario sfavorevole crescente negli ultimi anni. Ciò è riconducibile per parte significativa alle deboli dinamiche di investimento nell'area di importanti investitori pubblici e all'insufficiente impegno nell'assicurare al Mezzogiorno la prevista quota (pari almeno al 30 per cento) di risorse ordinarie in conto capitale³⁵.” (DPEF 2008-2011 p. 105)

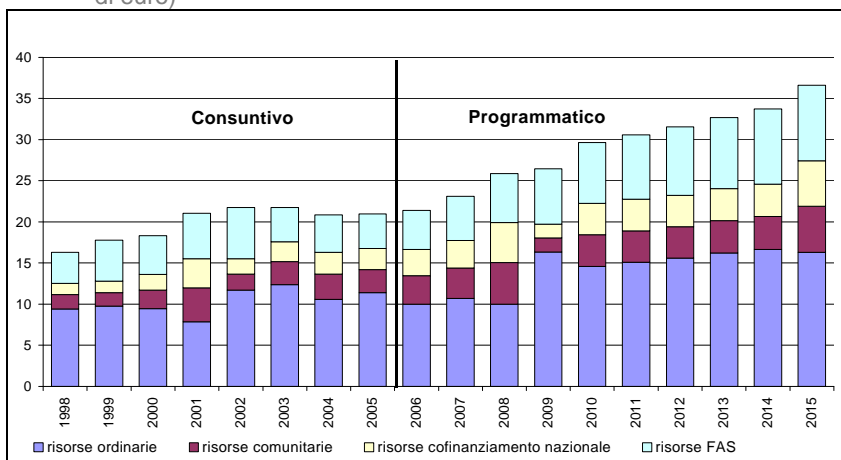
³⁴ Con riferimento all'universo più ampio della componente allargata della Pubblica Amministrazione (settore pubblico allargato), che comprende anche altri Enti nazionali, regionali e sub-regionali i cui investimenti contribuiscono all'accumulazione di capitale pubblico la quota si riduce. Nel 2005 risulta pari al 32,3 per cento.

³⁵ Sull'andamento delle spese per investimento di alcuni grandi soggetti investitori nazionali (quali, ad esempio, ANAS, Ferrovie dello Stato, ENEL, GRTN, ENI, Poste Italiane,) cfr. 'Rapporto Annuale' del DPS 2006, cap. III, par. III.1.1 p. 166 e QSN par. V.4.

Le prospettive per il periodo 2007-2013, grazie al consistente impegno finanziario programmato all'interno del QSN, sono più favorevoli.

“Nei prossimi anni - secondo le indicazioni programmatiche del DPEF 2007-2011 e in base alle assegnazioni di bilancio effettuate con la legge finanziaria 2007 - accanto alla componente ordinaria, prevista in aumento nel rispetto del principio di addizionalità, il volume di risorse aggiuntive dei Fondi strutturali (e relativo cofinanziamento) provenienti sia dal ciclo 2000-2006 sia da quello 2007-2013, e del FAS potrà dar luogo, se i piani di investimento saranno rispettati dai numerosi centri di responsabilità, a una progressiva espansione della spesa dagli attuali 21,4 miliardi a oltre 36 miliardi nel 2015 (cfr. Figura 15).” (Rapporto DPS 2006 p. XXII)

Figura 7.3 – Spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni DPS – Quadro Finanziario Unico.

Tale impegno è coerente con gli obiettivi macroeconomici di crescita della spesa pubblica complessiva, secondo le indicazioni contenute nel DPEF 2008-2011., p. 105-106:

“[...] Nel periodo 2007-2011 la quota di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno potrà così gradualmente accrescersi fino al 41,4 per cento del totale nazionale nel 2010-2011.”

Nel quadro della strategia complessiva di risanamento, crescita ed equità delineata dal documento si inseriscono, quindi, le scelte relative a priorità, disponibilità di risorse e strumenti per la politica di sviluppo territoriale. *“La politica regionale, diretta a promuovere i sistemi territoriali, coniuga strettamente obiettivi di coesione, di innovazione e di competitività. Nel Mezzogiorno, è mirata a rimuovere i fattori di ritardo di sviluppo e a sostenere il processo di convergenza; nel Centro-Nord si concentra sul rafforzamento e rinnovamento del già avanzato posizionamento competitivo nello scenario europeo e mondiale. La complessa articolazione tra diversi strumenti e fonti finanziarie ha tuttavia finora compresso le potenzialità della politica regionale. Ciò ha condotto alla decisione di unificare la programmazione delle risorse aggiuntive per lo sviluppo, Fondi Strutturali comunitari e Fondo per le Aree Sottoutilizzate, nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), approvato dal Governo a fine 2006 e in corso di definitiva adozione anche da parte della Commissione Europea. Il QSN³⁶, sostenuto da un orizzonte di programmazione settennale dell’impegno di bilancio a valere sul Fondo Aree Sottoutilizzate, è il primo passo, decisivo, di costruzione di una politica regionale unitaria e coerente. Esso fornisce un riferimento organico per l’azione delle molte responsabilità coinvolte per progetti di investimento di più lungo termine e strategie di maggior respiro e per una più chiara complementarietà con la politica ordinaria in un quadro complessivo caratterizzato da chiari indirizzi, certezza e trasparenza delle condizioni normative e finanziarie, continuità di azione. Le priorità definite dal QSN³⁷ inseriscono correttivi e*

³⁶ Il Quadro Strategico Nazionale, previsto dall’art. 27 del Regolamento generale CE 1083/2006 sui Fondi strutturali, è il documento di orientamento strategico che gli Stati Membri sono tenuti a predisporre in attuazione della politica di coesione comunitaria per il ciclo di programmazione 2007-2013, da inquadrare in una complessiva strategia nazionale di sviluppo articolata in Priorità. La lista dei programmi operativi in attuazione della strategia con le specifiche dotazioni finanziarie e l’impegno al rispetto del principio di addizionalità per l’utilizzo delle risorse comunitarie sono oggetto di decisione comunitaria. Il QSN 2007-2013 per l’Italia è stato approvato dal CIPE il 22 dicembre 2006 e, successivamente, negoziato con la Commissione Europea ai fini dell’adozione della decisione della Commissione, ormai imminente.

³⁷ Le priorità tematiche sono: risorse umane e istruzione, ricerca e innovazione, energia e ambiente, inclusione sociale e qualità della vita, risorse naturali e culturali, reti e mobilità, competitività dei

discontinuità nell'impianto strategico precedentemente sperimentato per accentuarne la funzione a servizio di competitività, innovazione e miglioramento dei servizi pubblici. Si declinano con intensità e modalità differenziate – in relazione alle diverse potenzialità, fabbisogni e risorse disponibili – fra le due macro-aree geografiche del Paese, Centro-Nord e Mezzogiorno, e fra gli obiettivi comunitari di riferimento per il ciclo di programmazione 2007-2013 'Convergenza' e 'Competitività regionale e occupazione'³⁸ Il programma di investimenti per lo sviluppo a cui il QSN 2007-2013 dà avvio è di notevole entità: oltre 124 miliardi di euro di cui più di 100 destinati alle Regioni del Mezzogiorno e oltre 22 miliardi alle regioni del Centro Nord.

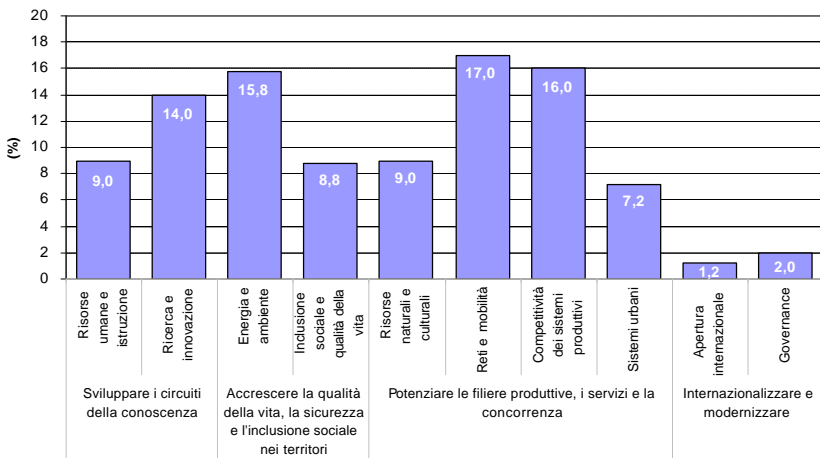
Le risorse assegnate risultano tali da indurre attese di cambiamenti significativi, innanzitutto in termini di servizio reso ai cittadini. A questo fine si è condivisa con le Regioni la scelta di stabilire per il Mezzogiorno obiettivi misurabili e verificabili per servizi essenziali per il benessere e le prospettive delle comunità locali e ancora particolarmente inadeguati. Tali "obiettivi di servizio" – al cui raggiungimento sono associati meccanismi premiali per circa 3 miliardi di euro a conferma dell'impegno preso – riguardano i livelli d'istruzione, il servizio idrico e la gestione dei rifiuti urbani, la disponibilità dei servizi socio-sanitari a favore dell'infanzia e della popolazione anziana. Nel Centro-Nord, la strategia del QSN mira a consolidare e innovare la capacità competitiva dei sistemi territoriali rafforzando la dimensione sostenibile dello sviluppo, contribuendo alla partecipazione diffusa ai processi di innovazione e di applicazione della ricerca da parte dei sistemi di impresa, estendendo le alte funzioni urbane, promuovendo pratiche innovative nell'accumulazione di competenze. Nel Mezzogiorno, il riparto programmatico delle risorse prevede una dotazione assai rilevante, molto rafforzata rispetto al passato, per gli interventi in tema di istruzione, ricerca e innovazione. Incrementate sono anche le risorse per l'ambiente, l'inclusione sociale e per le città e i sistemi urbani. [...] La maggiore responsabilizzazione della politica ordinaria nel sostegno

sistemi produttivi, sistemi urbani, apertura internazionale, sistemi di governo. Si veda *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013* cap. III.

³⁸ Nell'Obiettivo Convergenza della politica di coesione comunitaria 2007-2013 ricadono per l'Italia: Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata in regime di sostegno transitorio. Fanno parte invece dell'obiettivo 'Competitività e Occupazione' tutte le regioni che non ricadono nell'Obiettivo Convergenza, inclusa la Sardegna in regime di sostegno transitorio.

orizzontale alle imprese³⁹ consentirà ai programmi di sviluppo di concentrarsi sugli interventi diretti per la competitività dei contesti territoriali.

Figura 7.4 – Articolazione per priorità delle risorse QSN 2007-2013 nel Mezzogiorno (valori percentuali) (estratto da DPEF 2008-2011)



Gli impegni assunti con il QSN richiedono anche un forte mutamento nelle pratiche programmatiche e operative. Il rinnovato impianto unitario della politica regionale pone le basi per superare l'inefficiente sovrapporsi di regole eterogenee per fonti di finanziamento e procedure. La sua efficacia richiede una forte complementarietà con la complessiva politica economica che impegna innanzitutto il Governo, ma che necessita di leale collaborazione tra molti e articolati livelli di responsabilità.” (DPEF 2008-2011 p. 106-109)

³⁹ La Legge Finanziaria 2007 ha, in particolare, previsto l'introduzione dal 1 gennaio 2007 e fino al 2013 di un credito d'imposta per le imprese che realizzano nel Mezzogiorno nuovi investimenti finalizzati all'acquisto di macchinari e impianti.

Bibliografia del Capitolo

- Alesina A., Giavazzi F., *Goodbye Europa*, Rizzoli, Milano, 2006
- Barca F, Brezzi M, Terribile F., Utili F., *Misurare per decidere. Utilizzo soft e hard di Indicatori nelle Politiche di Sviluppo regionale*, Materiali UVAL,
- Barca F., *Italia frenata. Paradossi e Lezioni della Politica per lo Sviluppo*, Donzelli, Roma, 2006
- Bonaverò P., Dansero E., Vanolo A. (a cura di), *Geografie dell'Unione Europea*, Utet Università, De Agostini, Novara, 2006
- Del Giovane P., Sabbatini R., *L'Introduzione dell'Euro e la Divergenza tra Inflazione rilevata e percepita*, Banca d'Italia Temi di discussione n. 532, 2004
- Faini R., *Una Manovra indispensabile*, 2006 - <http://www.lavoce.info>
- Kostoris Padoa-Schioppa F., *Lessico dell'Economia Vol. IV*, Luiss University Press, 2007
- Maugeri L., *L'era del Petrolio*, Feltrinelli, Milano, 2006
- Padoa-Schioppa T., *Europa, una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del vecchio continente*, Rizzoli, 2006
- Padoa-Schioppa T., *Via le Rendite o l'Italia torna povera*, *Corriere della Sera*, 7 Gennaio 2007,
- Rossi S., *La Regina e il Cavallo. Quattro Mosse contro il Declino*, Laterza, 2006
- Roubini N., *Asia is learning the Wrong Lessons from its 1997-98 Financial Crisis: the Rising Risks of a New and Different Type of Financial Crisis in Asia*, Roubini Global Economics, RGE Media Center, 2007 - <http://www.rgemonitor.com/AsiaHomepage.html>
- Roubini N., *European Monetary Union: Economic Convergence or Divergence?*, Roubini Global Economics, RGE Media Center, 2007 - <http://www.rgemonitor.com/blog/roubini/209484>
- Seravalli G., *Ne facile, né impossibile. Economia e Politica dello Sviluppo locale*, Donzelli, 2006

Appendice



Appendice A

Sintesi statistica di sessanta anni di economia italiana (1947-2006)

di
Cristina Mocci e, per gli aspetti territoriali, Rosanna Romano e Norina Salamone

Indicatori macroeconomici dal 1947 al 1960

| | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ESOGNE INTERNAZIONALI | | | | | | | | | | | | | | |
| PIL mondiale (var. %) | | | | | 5,9 | 4,8 | 5,0 | 3,4 | 6,3 | 4,7 | 3,8 | 3,2 | 4,7 | 5,2 |
| Prezzo del petrolio (dollari per barile) | | | | | | | | | | | | | | |
| Commercio internazionale (var. %) | 296,98 | 574,68 | 598,96 | 624,78 | 624,88 | 624,81 | 624,90 | 624,83 | 624,85 | 624,86 | 624,87 | 624,77 | 620,79 | 620,71 |
| Cambio lira/dollaro (tasso medio anno) | | | | | | | | | | | | | | |
| MACRO IN VOLUMI - Var. % | | | | | | | | | | | | | | |
| PIL | 8,0 | 3,7 | 1,4 | 7,1 | 7,1 | 4,4 | 7,5 | 3,6 | 6,6 | 4,5 | 5,1 | 4,8 | 6,6 | 6,6 |
| Importazioni | | | | | | | | | | | | | | |
| - spese delle famiglie | | | | | | | | | | | | | | |
| - spese dei governi | | | | | | | | | | | | | | |
| - investimenti fissi lordi | | | | | | | | | | | | | | |
| - macchinari e attrezzature | | | | | | | | | | | | | | |
| - costruzioni | | | | | | | | | | | | | | |
| Esportazioni | | | | | | | | | | | | | | |
| CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL | | | | | | | | | | | | | | |
| Domanda interna (incluse le scorte) | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 |
| Esportazioni nette | | | | | | | | | | | | | | |
| PREZZI - Var. % | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 |
| per l'occupazione (in percentuale delle forze lavoro) | | | | | | | | | | | | | | |
| per il livello del PIL nominale (in miliardi di lire) | | | | | | | | | | | | | | |
| del settore P.I.L. | | | | | | | | | | | | | | |
| del settore importazioni | | | | | | | | | | | | | | |
| del settore consumi finali | | | | | | | | | | | | | | |
| - spese famiglie | | | | | | | | | | | | | | |
| - spese governi | | | | | | | | | | | | | | |
| del settore P.A. e I.R.P. | | | | | | | | | | | | | | |
| del settore investimenti fissi lordi | | | | | | | | | | | | | | |
| del settore esportazioni | | | | | | | | | | | | | | |
| Indice dei prezzi al consumo | | | | | | | | | | | | | | |
| LAVORO - Var. % | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 |
| Costo lavoro | | | | | | | | | | | | | | |
| Prodotto per unità di lavoro | | | | | | | | | | | | | | |
| Costo del lavoro per unità di prodotto | | | | | | | | | | | | | | |
| Tecnicamente occupazione (in percentuale delle forze lavoro) | | | | | | | | | | | | | | |
| BILANCIA DEI PAGAMENTI - Valori assoluti in miliardi di lire | | | | | | | | | | | | | | |
| Occupazione | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 |
| - saldo per le partite correnti | -116 | 21 | 68 | 112 | 34 | -214 | -136 | -48 | -47 | -59 | 23 | 347 | 463 | 176 |
| - saldo merci (fob/cfb) | -195 | -207 | -177 | -102 | -174 | -467 | -466 | -402 | -424 | -462 | -480 | -236 | -86 | -401 |
| - saldo partite invisibili | 79 | 228 | 245 | 213 | 209 | 253 | 331 | 354 | 376 | 402 | 503 | 583 | 549 | 577 |
| Saldo movimenti di capitale | 88 | 100 | 128 | -105 | 33 | 121 | 77 | 67 | 105 | 139 | 135 | 107 | 124 | 45 |
| Errori ed omissioni | 9 | 8 | 60 | -31 | 9 | 9 | 9 | -24 | -12 | -26 | -28 | -42 | -59 | 52 |
| Saldo complessivo | 103 | 102 | 135 | 110 | 79 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 |
| AGGREGATI MONETARI E TASSO UFFICIALE DI SCONTO | | | | | | | | | | | | | | |
| M2 (variazioni percentuali) | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 |
| TUS (valore di fine periodo) | 23,6 | 23,6 | 23,6 | 15,0 | 16,5 | 17,9 | 15,3 | 10,5 | 13,1 | 11,4 | 9,8 | 11,4 | 13,8 | 13,3 |
| FINANZA PUBBLICA - Rapporti % | | | | | | | | | | | | | | |
| Indebitamento netto settore pubblico/PIL | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 |
| Saldo primario settore pubblico/PIL | | | | | | | | | | | | | | |
| Spesa per interessi settore pubblico/PIL | | | | | | | | | | | | | | |
| Debito settore pubblico/PIL | | | | | | | | | | | | | | |
| INDICATORI TERRITORIALI - Var. % | | | | | | | | | | | | | | |
| PIL Centro Nord | 24 | 28 | 30 | 31 | 27 | 29 | 29 | 32 | 32 | 31 | 31 | 39 | 38,2 | 36,7 |
| PIL Mezzogiorno | | | | | | | | | | | | | | |
| Investimenti Mezzogiorno Nord | | | | | | | | | | | | | | |
| Investimenti Mezzogiorno | | | | | | | | | | | | | | |
| Occupazione Centro Nord | | | | | | | | | | | | | | |
| Occupazione Mezzogiorno | | | | | | | | | | | | | | |
| Tasso di disoccupazione Centro Nord (in percentuale delle forze lavoro) | | | | | | | | | | | | | | |
| Tasso di disoccupazione Mezzogiorno (in percentuale delle forze lavoro) | | | | | | | | | | | | | | |

Indicatori macroeconomici dal 1961 al 1970

| | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ESOGENE INTERNAZIONALI | | | | | | | | | | |
| PIL mondiale (var. %) | 3,4 | 4,7 | 4,3 | 7,3 | 5,2 | 5,4 | 3,7 | 5,5 | 5,6 | 5,1 |
| Prezzo del petrolio (dollari per barile) | 1,96 | 1,96 | 1,96 | 1,96 | 1,96 | 1,96 | 1,96 | 1,96 | 1,96 | 1,96 |
| Commercio internazionale (var. %) | 620,99 | 620,75 | 621,54 | 624,37 | 624,79 | 624,40 | 624,05 | 623,32 | 627,31 | 627,03 |
| Change irradioriale (tasso medio annuo) | | | | | | | | | | |
| MACRO IN VOLUMI - Var. % | | | | | | | | | | |
| PIL | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 |
| Importazioni | 8,2 | 6,2 | 5,6 | 2,6 | 3,2 | 5,8 | 7,0 | 6,3 | 5,7 | 5,0 |
| Consumi finali | | | | | | | | | | |
| - spesa PCE | | | | | | | | | | |
| - spesa PCE famiglie | | | | | | | | | | |
| - spesa PCE ISP | | | | | | | | | | |
| Investimenti fissi lordi | | | | | | | | | | |
| - macchinari e attrezzature | | | | | | | | | | |
| - costruzioni | | | | | | | | | | |
| Esportazioni | | | | | | | | | | |
| CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (includere le scure) | | | | | | | | | | |
| Esportazioni nette | | | | | | | | | | |
| PREZZI - Var. % | | | | | | | | | | |
| PIL nominale | 11,5 | 12,4 | 14,5 | 9,3 | 7,6 | 8,2 | 10,1 | 7,9 | 10,1 | 12,1 |
| p.m. livello del PIL nominale (in miliardi di lire) | 24,118 | 27,117 | 31,053 | 33,941 | 36,530 | 39,521 | 43,517 | 46,953 | 51,691 | 57,937 |
| dellatore PIL | | | | | | | | | | |
| dellatore importazioni | | | | | | | | | | |
| dellatore consumi finali | | | | | | | | | | |
| - spesa famiglie | | | | | | | | | | |
| - spesa PCE ISP | | | | | | | | | | |
| dellatore investimenti fissi lordi | | | | | | | | | | |
| dellatore esportazioni | | | | | | | | | | |
| Indice dei prezzi al consumo | 2,1 | 4,6 | 7,6 | 5,9 | 4,5 | 2,3 | 3,7 | 1,3 | 2,7 | 4,9 |
| LAVORO - Var. % | | | | | | | | | | |
| Costo lavoro | | | | | | | | | | |
| Prodotto per unità di lavoro | | | | | | | | | | |
| Occupazione | 0,2 | 0,8 | -1,9 | 0,8 | 2,4 | -1,9 | 1,1 | 0,2 | -1,0 | 0,4 |
| Disoccupazione | 3,4 | 3,0 | 2,5 | 2,7 | 3,6 | 3,9 | 3,5 | 3,2 | 3,4 | 3,2 |
| Occupazione (in percentuale delle forze lavoro) | | | | | | | | | | |
| BILANCIA DEI PAGAMENTI - Valori assoluti in miliardi di lire | | | | | | | | | | |
| Saldo partite correnti | 294 | 146 | -483 | 387 | 1.380 | 1.322 | 988 | 1.637 | 1.468 | 477 |
| - saldo merci (tobacco) | | | | | | | | | | |
| - saldo partite invisibili | 653 | 714 | 720 | 790 | 977 | 1.113 | 1.011 | 984 | 1.128 | 716 |
| Saldo movimenti di capitale | 116 | -192 | -301 | 69 | -284 | -797 | -638 | -1.054 | -2.273 | -149 |
| Errori ed omissioni | -40 | 77 | -13 | 27 | -100 | -91 | -157 | -193 | -67 | -105 |
| Saldo complessivo | 356 | 32 | -778 | 483 | 986 | 435 | 202 | 391 | -873 | 223 |
| AGGREGATI MONETARI E TASSO UFFICIALE DI SCONTO | | | | | | | | | | |
| M2 (valutazioni percentuali) | 16,1 | 17,6 | 14,5 | 8,1 | 16,3 | 12,2 | 13,2 | 11,3 | 11,6 | 14,1 |
| TUS (valore di fine periodo) | 3,50 | 3,50 | 3,50 | 3,50 | 3,50 | 3,50 | 3,50 | 3,50 | 4,00 | 5,50 |
| FINANZA PUBBLICA - Rapporti % | | | | | | | | | | |
| Indebitamento netto settore pubblico/PIL | -1,0 | -1,1 | -1,4 | -1,3 | -5,7 | -4,3 | -2,9 | -3,3 | -3,5 | -4,2 |
| Saldo primo settore pubblico/PIL | 0,4 | 0,3 | -0,2 | 0,1 | 4,4 | -2,7 | -1,1 | -1,6 | -1,7 | -2,3 |
| Saldo secondo settore pubblico/PIL | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 1,4 | 1,3 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Debito settore pubblico/PIL | 34,2 | 33,2 | 32,2 | 32,5 | 35 | 37,4 | 37,2 | 39,8 | 40,2 | 40,91 |
| INDICATORI TERRITORIALI - Var. % | | | | | | | | | | |
| PIL Centro Nord | 7,7 | 7,4 | 4,9 | 3,1 | 2,5 | 6,6 | 6,9 | 7,2 | 6,0 | 5,9 |
| PIL Mezzogiorno | 9,7 | 2,7 | 7,8 | 2,0 | 5,6 | 4,0 | 7,9 | 4,6 | 6,5 | 3,3 |
| Investimenti Centro Nord | 11,8 | 8,8 | 6,1 | -7,3 | -8,5 | 4,7 | 11,0 | 12,2 | 6,7 | 1,2 |
| Investimenti Mezzogiorno | 10,8 | 12,4 | 13,5 | -2,0 | -8,1 | 3,4 | 13,6 | 7,6 | 10,4 | 7,4 |
| Occupazione Centro Nord | 0,8 | -0,8 | -0,5 | -0,2 | -2,1 | -1,7 | 1,1 | 0,3 | 0,8 | 0,9 |
| Occupazione Mezzogiorno | -1,0 | -1,6 | -3,8 | -1,0 | -0,8 | -1,3 | 1,5 | -1,2 | -0,3 | -1,5 |
| Tasso di disoccupazione Centro Nord (in percentuale delle forze lavoro) | 3,9 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| Tasso di disoccupazione Mezzogiorno (in percentuale delle forze lavoro) | 4,5 | 3,7 | 3,2 | 3,3 | 3,7 | 4,5 | 4,4 | 4,8 | 5,0 | 4,9 |

Indicatori macroeconomici dal 1971 al 1980

| | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| ESOGNE INTERNAZIONALI | | | | | | | | | | |
| PII mediale (var. %) | 4,2 | 4,7 | 6,6 | 2,3 | 1,5 | 4,9 | 4,1 | 4,4 | 3,6 | 2,0 |
| Prezzo del petrolio (dollari per barile) | 2,40 | 2,67 | 3,58 | 12,58 | 12,08 | 12,92 | 13,87 | 14,03 | 19,34 | 32,89 |
| Commercio internazionale (var. %) | 618,22 | 583,42 | 582,62 | 650,33 | 653,26 | 832,75 | 882,45 | 848,66 | 831,02 | 855,51 |
| Change lira/dollaro (tasso medio annuo) | | | | | | | | | | |
| MACRO IN VOLUMI - Var. % | | | | | | | | | | |
| PII | 1,8 | 3,7 | 7,1 | 5,5 | -2,1 | 7,1 | 2,6 | 3,2 | 6,0 | 3,4 |
| Importazioni | 3,0 | 9,9 | 9,6 | 3,1 | -14,2 | 13,6 | 1,6 | 6,0 | 12,0 | 5,6 |
| Consumi finali | 4,0 | 3,8 | 5,2 | 3,2 | 1,1 | 4,5 | 3,1 | 3,0 | 5,8 | 5,2 |
| - spesa delle famiglie | 3,7 | 3,3 | 5,9 | 3,1 | 0,3 | 4,4 | 3,1 | 2,6 | 6,8 | 6,0 |
| - spesa PA e ISP | 4,7 | 5,3 | 2,9 | 3,5 | 3,9 | 4,6 | 3,0 | 4,2 | 2,5 | 2,8 |
| Investimenti fissi lordi | 1,7 | 3,7 | 7,1 | 2,9 | -6,3 | 0,5 | 3,0 | 1,2 | 6,7 | 6,9 |
| - macchinari e attrezzature | 6,1 | 4,9 | 10,9 | 3,9 | -3,3 | 0,6 | 1,2 | 0,2 | 1,7 | 2,6 |
| - edifici | -2,3 | 6,0 | 2,2 | 2,8 | -0,2 | 1,2 | 0,2 | 1,2 | 0,5 | 2,6 |
| Esportazioni | 7,4 | 8,5 | 6,0 | 7,1 | 1,7 | 12,0 | 10,6 | 10,9 | 7,5 | -8,4 |
| CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PII | | | | | | | | | | |
| Domanda interna (incluse le scorte) | 1,1 | 3,8 | 7,7 | 4,9 | -5,7 | 7,4 | 0,7 | 2,1 | 6,6 | 6,6 |
| Esportazioni nette | 0,7 | -0,2 | -0,5 | 0,6 | 3,6 | -0,3 | 1,9 | 1,2 | -0,7 | -3,2 |
| PREZZI - Var. % | | | | | | | | | | |
| PPI nominale | 9,1 | 9,5 | 20,8 | 26,9 | 14,5 | 25,8 | 21,5 | 17,6 | 22,3 | 25,0 |
| p.p.n. livello del PII nominale (in milioni di euro) | 38,486 | 42,154 | 50,911 | 64,585 | 73,975 | 93,077 | 113,101 | 133,047 | 162,759 | 203,383 |
| deflatore PII | 7,2 | 5,6 | 12,7 | 20,2 | 17,0 | 17,5 | 18,5 | 13,9 | 15,9 | 20,8 |
| Indice prezzi al consumatore | 7,1 | 5,2 | 12,7 | 20,2 | 17,0 | 17,5 | 18,5 | 13,9 | 15,9 | 20,8 |
| deflatore impieghi | 4,2 | 4,2 | 13,8 | 20,6 | 16,4 | 20,3 | 17,9 | 13,3 | 16,5 | 21,1 |
| deflatore consumi finali | 5,4 | 6,5 | 14,3 | 21,8 | 17,4 | 18,4 | 17,4 | 12,2 | 16,5 | 20,5 |
| - spesa famiglie | 5,4 | 6,5 | 14,3 | 21,8 | 17,4 | 18,4 | 17,4 | 12,2 | 16,5 | 20,5 |
| - spesa PA e ISP | 13,9 | 13,9 | 12,3 | 16,7 | 13,4 | 16,3 | 19,7 | 16,9 | 19,9 | 23,2 |
| deflatore investimenti fissi lordi | 5,3 | 3,3 | 19,8 | 29,6 | 17,2 | 19,6 | 17,4 | 13,2 | 15,0 | 23,9 |
| deflatore esportazioni | 4,4 | 5,7 | 12,5 | 36,2 | 13,9 | 20,3 | 17,1 | 7,6 | 17,2 | 23,0 |
| Indice dei prezzi al consumo | 4,8 | 5,7 | 10,8 | 19,1 | 17,0 | 16,7 | 17,0 | 12,1 | 14,8 | 21,2 |
| LAVORO - Var. % | | | | | | | | | | |
| Costo/lavoro | 13,7 | 10,5 | 17,4 | 22,8 | 20,7 | 21,1 | 20,4 | 16,5 | 19,7 | 21,5 |
| Prodotto per unità di lavoro | 14,3 | 9,9 | 16,3 | 22,2 | 22,2 | 22,2 | 22,2 | 22,2 | 22,2 | 22,2 |
| Indice prezzi al consumatore | 11,5 | 6,3 | 12,9 | 19,7 | 23,1 | 19,6 | 18,6 | 13,4 | 14,7 | 19,8 |
| Occupazione (unità standard di lavoro) | -0,1 | -0,6 | 2,2 | 2,0 | 0,1 | 1,5 | 1,0 | 0,5 | 1,5 | 1,9 |
| Tasso di disoccupazione (in percentuale delle forze lavoro) | 3,2 | 3,7 | 3,5 | 2,9 | 3,3 | 3,7 | 7,2 | 7,2 | 7,2 | 7,6 |
| BILANCIA DEI PAGAMENTI - Valori assoluti in miliardi di lire | | | | | | | | | | |
| Saldo partite correnti | 981 | 1,169 | -1,473 | -5,213 | -379 | -2,343 | 2,175 | 5,261 | 4,553 | -8,532 |
| - saldo merci (bobbi) | 71 | 32 | -2,314 | -5,521 | -762 | -3,527 | -118 | 2,460 | -791 | -14,482 |
| - saldo partite invisibili | 910 | 1,137 | 841 | 308 | 383 | 1,184 | 2,293 | 2,801 | 5,964 | 5,960 |
| Saldo movimenti di capitale | -374 | -1,571 | 1,737 | 1,559 | -527 | 1,484 | -54 | 1,319 | -2,404 | 2,502 |
| Saldo ed onerosi | 489 | -734 | 357 | -3,716 | -1,438 | -1,53 | 1,730 | 6,998 | 1,824 | -6,258 |
| AGGREGATI MONETARI E TASSO UFFICIALE DI SCONTO | | | | | | | | | | |
| M2 (variazioni percentuali) | 4,00 | 3,50 | 6,50 | 8,00 | 6,46 | 20,1 | 20,5 | 24,0 | 20,0 | 12,7 |
| TUS (valore di fine periodo) | 17,4 | 22,7 | 19,1 | 15,9 | 24,0 | 24,0 | 11,50 | 15,00 | 15,00 | 16,50 |
| FINANZA PUBBLICA - Rapporti % | | | | | | | | | | |
| Indebitamento netto settore pubblico/PII | -6,4 | -7,6 | -7,5 | -7,6 | -12,4 | -9,8 | -9 | -10,6 | -10,2 | -8,9 |
| Saldo primario settore pubblico/PII | -4,2 | -5,2 | -4,9 | -4,6 | -3,6 | -5,6 | -4,6 | -5,5 | -5,1 | -3,6 |
| Spesa per interessi settore pubblico/PII | 2,1 | 2,4 | 2,6 | 3,0 | 3,8 | 4,2 | 4,4 | 5,1 | 5,0 | 5,3 |
| Debito settore pubblico/PII | 45,96 | 53,13 | 54,83 | 52,7 | 69,2 | 58,58 | 57,86 | 62,48 | 61,64 | 58,96 |
| INDICATORI TERRITORIALI - Var. % | | | | | | | | | | |
| PII Centro Nord | 0,8 | 3,9 | 6,7 | 4,5 | -4,5 | 7,2 | 1,6 | 3,0 | 4,3 | 4,0 |
| PII Mezzogiorno | 4,2 | 1,2 | 8,0 | 3,2 | -0,9 | 1,9 | 2,7 | 1,7 | 7,0 | 3,7 |
| Investimenti in Centro Nord | 1,6 | 3,0 | 11,6 | 4,5 | 0,3 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 6,4 | 4,4 |
| Investimenti in Mezzogiorno | 3,0 | 1,5 | 3,1 | 2,7 | -1,1 | 1,9 | -3,8 | -3,5 | 6,4 | 4,8 |
| Occupazione Centro Nord | -0,1 | -0,5 | 2,6 | 2,1 | 0,1 | 1,4 | 1,2 | 0,4 | 1,4 | 2,3 |
| Occupazione Mezzogiorno | -0,1 | -0,6 | 1,0 | 1,7 | 0,1 | 1,8 | 0,7 | 1,0 | 1,8 | 1,2 |
| Tasso di disoccupazione Centro Nord (in percentuale delle forze lavoro) | 2,5 | 2,8 | 2,6 | 2,1 | 2,5 | 2,9 | 5,8 | 6,0 | 6,2 | 5,8 |
| Tasso di disoccupazione Mezzogiorno (in percentuale delle forze lavoro) | 4,6 | 5,5 | 5,4 | 4,6 | 5,2 | 5,4 | 10,2 | 10,0 | 10,9 | 11,5 |

Indicatori macroeconomici dal 1981 al 1990

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ESOGENE INTERNAZIONALI | | | | | | | | | | |
| PIL mondiale (var. %) | 1,9 | 1,2 | 2,9 | 4,6 | 3,5 | 3,5 | 3,6 | 4,3 | 3,2 | 2,0 |
| Prezzo del petrolio (dollari per barile) | 36,3 | 33,9 | 30,0 | 29,0 | 27,5 | 15,0 | 17,9 | 14,9 | 17,5 | 22,3 |
| Commercio internazionale (var. %) | 3,0 | -1,1 | 1,8 | 8,2 | 3,1 | 3,9 | 6,1 | 8,2 | 8,0 | 6,2 |
| Cambio IVA (tasso medio annuo) | 1136,0 | 1353,7 | 1519,2 | 1795,5 | 1909,7 | 1490,1 | 1296,8 | 1302,9 | 1373,6 | 1198,4 |
| MACRO IN VOLUMI - Var. % | | | | | | | | | | |
| PIL | 0,8 | 0,4 | 1,2 | 3,84 | 1,985 | 1,986 | 1,987 | 1,988 | 1,989 | 1,990 |
| Importazioni | 0,8 | 0,4 | 1,2 | 3,2 | 2,8 | 2,9 | 3,2 | 4,2 | 3,4 | 2,1 |
| Consumi finali | 0,8 | -0,1 | -3,1 | 12,8 | 4,3 | 5,3 | 2,0 | 6,0 | 8,5 | 9,6 |
| Consumi delle famiglie | 1,6 | 1,0 | -0,2 | 9,6 | 2,9 | 4,1 | 3,7 | 4,1 | 4,0 | 2,1 |
| - spesa PA e ISP | 3,3 | 2,9 | 3,6 | 1,7 | 2,8 | 2,5 | 4,7 | 3,9 | 0,5 | 2,4 |
| Investimenti fissi lordi | -1,6 | -3,4 | -1,4 | 4,0 | 1,0 | 2,8 | 4,8 | 7,2 | 4,4 | 4,3 |
| - macchinari e attrezzature | -4,1 | -3,6 | -3,8 | 9,0 | 2,4 | 3,6 | 9,8 | 11,2 | 4,2 | 4,2 |
| - costruzioni | 1,1 | -3,2 | 0,7 | -0,3 | -0,2 | 2,0 | 0,0 | 2,9 | 4,6 | 4,4 |
| Esportazioni | 6,8 | -1,3 | 3,8 | 7,7 | 3,6 | 1,7 | 4,1 | 5,2 | 6,5 | 6,9 |
| CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL | | | | | | | | | | |
| Domanda interna (incluse le scorte) | -0,8 | 0,7 | -0,4 | 4,2 | 3,0 | 3,7 | 4,6 | 4,3 | 3,4 | 2,6 |
| Esportazioni nette | 1,6 | -0,3 | 1,6 | -1,0 | -0,2 | -0,8 | -1,4 | -0,1 | 0,0 | -0,5 |
| PREZZI - Var. % | | | | | | | | | | |
| Indice dei prezzi al consumo | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
| - lordo | 245,632 | 287,552 | 334,633 | 362,630 | 429,649 | 475,029 | 519,649 | 577,454 | 634,021 | 701,352 |
| - netto | 18,8 | 17,5 | 15,1 | 10,8 | 9,2 | 6,2 | 6,2 | 6,0 | 6,7 | 6,2 |
| Indice del PIL nominale (in milioni di euro) | | | | | | | | | | |
| deflatore PIL | 25,2 | 11,9 | 6,5 | 9,4 | 8,1 | -14,8 | -1,7 | 4,6 | 6,9 | -0,5 |
| deflatore importazioni | 19,6 | 16,7 | 15,1 | 11,2 | 9,3 | 6,2 | 6,0 | 6,7 | 6,9 | 8,0 |
| deflatore consumi finali | 18,0 | 17,2 | 15,2 | 11,2 | 9,0 | 6,3 | 5,1 | 5,9 | 6,5 | 6,4 |
| - spesa famiglie | 24,8 | 15,1 | 14,7 | 11,3 | 10,1 | 6,0 | 8,5 | 9,1 | 8,1 | 12,5 |
| deflatore investimenti fissi lordi | 22,2 | 16,1 | 11,6 | 9,2 | 8,0 | 3,9 | 1,4 | 3,6 | 5,4 | 9,6 |
| - macchinari e attrezzature | 22,2 | 16,1 | 11,6 | 9,2 | 8,0 | 3,9 | 1,4 | 3,6 | 5,4 | 9,6 |
| - costruzioni | 17,8 | 16,5 | 14,7 | 10,8 | 9,2 | 5,9 | 4,7 | 5,0 | 6,3 | 6,5 |
| LAVORO - Var. % | | | | | | | | | | |
| Costo lavoro | 22,5 | 16,2 | 15,7 | 11,6 | 10,0 | 7,4 | 7,9 | 8,2 | 8,5 | 10,4 |
| Prodotto per unità di lavoro | 0,9 | -0,1 | 0,5 | 2,8 | 1,9 | 2,0 | 2,7 | 3,1 | 3,0 | 1,05 |
| Costo del lavoro per unità di prodotto | 21,4 | 16,3 | 15,1 | 8,6 | 8,0 | 5,3 | 5,1 | 4,9 | 5,3 | 9,22 |
| Occupazione (unità standard di lavoro) | 0,0 | 0,6 | 0,7 | 0,4 | 0,9 | 0,9 | 0,5 | 1,1 | 0,3 | 0,89 |
| Tasso di disoccupazione (in percentuale delle forze lavoro) | 8,4 | 9,1 | 9,9 | 10,0 | 10,3 | 11,1 | 12,0 | 12,0 | 12,0 | 11,4 |
| BILANCIA DEI PAGAMENTI - Valori assoluti in miliardi di lire | | | | | | | | | | |
| Saldo partite correnti | -10,301 | -8,432 | 3,233 | -43,914 | -71,111 | -1,286 | -3,260 | -6,205 | -16,651 | -19,581 |
| - saldo merci (preziosi) | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 |
| - saldo partite (preziosi) | 2,956 | 3,328 | 6,036 | 5,940 | 4,817 | -2,492 | -1,427 | -7,321 | -13,897 | -20,779 |
| Saldo movimenti di capitale | 11,225 | 4,934 | 1,613 | 6,3 | 6,201 | -4,204 | 3,680 | 21,639 | 34,085 | 52,164 |
| Errori ed omissioni | 69,9 | 977 | -143 | 4,308 | -7,442 | -2,552 | -1,192 | -2,470 | -2,484 | -17,358 |
| Saldo complessivo | 1,533 | -2,521 | 3,793 | 57 | -8,352 | -2,985 | 1,202 | 10,806 | 15,395 | 15,155 |
| AGGREGATI MONETARI E TASSO UFFICIALE DI SCONTO | | | | | | | | | | |
| M2 (variazioni percentuali) | 10,7 | 19,7 | 11,7 | 11,5 | 10,3 | 8,6 | 8,1 | 9,5 | 12,1 | 10,1 |
| TUS (valore di fine periodo) | 19,00 | 18,00 | 17,00 | 16,50 | 15,00 | 12,00 | 12,50 | 13,50 | 13,50 | 12,50 |
| FINANZA PUBBLICA - Rapporti % | | | | | | | | | | |
| Indebitamento netto PA/PIL | -10,9 | -10,0 | -10,1 | -11,5 | -12,4 | -12,0 | -11,5 | -11,0 | -11,4 | -11,4 |
| Saldo primario PA/PIL | -5,8 | -3,4 | -2,3 | -3,1 | -4,0 | -3,2 | -3,6 | -2,8 | -2,3 | -1,4 |
| Spesa interessi PA/PIL | 4,1 | 6,6 | 7,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 |
| Spesa PA/PIL | 60,2 | 65,1 | 70,0 | 74,4 | 80,5 | 84,5 | 89,8 | 90,5 | 93,1 | 94,7 |
| INDICATORI TERRITORIALI - Var. % | | | | | | | | | | |
| PIL Centro Nord | 1,0 | 0,4 | 0,8 | 2,7 | 3,3 | 2,8 | 3,0 | 4,1 | 3,1 | 2,2 |
| PIL Mezzogiorno | 0,1 | 1,2 | 2,5 | 3,0 | 2,2 | 1,9 | 2,8 | 3,6 | 2,4 | 1,2 |
| Investimenti Centro Nord | -1,5 | -5,0 | -4,5 | 3,7 | 2,2 | 2,8 | 3,8 | 7,6 | 6,7 | 3,6 |
| Investimenti Mezzogiorno | -0,5 | -0,1 | 5,8 | 2,9 | -2,9 | 1,3 | 5,0 | 4,9 | -0,9 | 5,0 |
| Occupazione Centro Nord | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,9 | 1,2 | 0,8 | 1,6 | 0,2 | 1,0 |
| Occupazione Mezzogiorno | -1,0 | 1,1 | 1,7 | 0,4 | 0,8 | -0,1 | -0,2 | -0,3 | 0,7 | 0,9 |
| Tasso di disoccupazione Centro Nord (in percentuale delle forze lavoro) | 6,7 | 7,3 | 8,1 | 8,2 | 8,4 | 8,5 | 8,4 | 7,7 | 7,4 | 6,7 |
| Tasso di disoccupazione Mezzogiorno (in percentuale delle forze lavoro) | 12,2 | 13,9 | 13,9 | 14,0 | 14,3 | 15,5 | 15,2 | 15,2 | 21,1 | 20,7 |

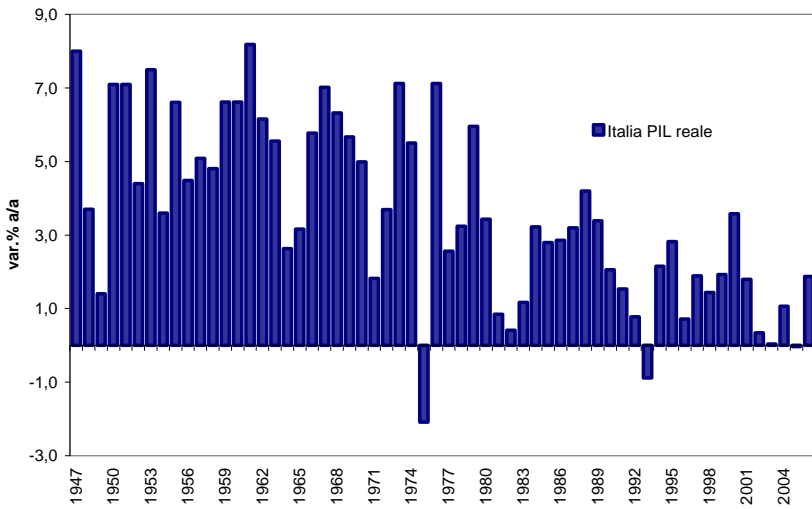
Indicatori macroeconomici dal 1991 al 2000

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| ESOGNE INTERNAZIONALI | | | | | | | | | | |
| PIL nominale (var. %) | 1,1 | 2,0 | 2,2 | 3,4 | 3,4 | 3,9 | 3,9 | 2,5 | 4,4 | 4,4 |
| Prezzo del petrolio (dollari per barile) | 19,29 | 18,45 | 16,40 | 15,64 | 17,20 | 20,51 | 19,12 | 12,58 | 17,27 | 27,99 |
| Commercio internazionale (var. %) | 4,4 | 4,5 | 3,6 | 9,2 | 9,3 | 7,1 | 10,2 | 4,5 | 5,6 | 12,1 |
| Cambio dollaro/euro (tasso medio annuo) | 1241,64 | 1232,27 | 1544,06 | 1611,75 | 1628,91 | 1542,97 | 1703,43 | 1736,24 | 1819,27 | 2102,59 |
| Cambio lire/dollaro (tasso medio annuo) | | | | | | | | | | |
| MACRO IN VOLUMI - Var. % | | | | | | | | | | |
| PIL | 1,5 | 0,8 | -0,9 | 2,2 | 2,8 | 0,7 | 1,9 | 1,4 | 1,9 | 3,6 |
| Imporzazioni | 2,2 | 6,9 | -11,6 | 7,9 | 9,3 | -1,3 | 8,7 | 8,6 | 3,1 | 5,8 |
| Consumi finali | 2,7 | 1,5 | -3,1 | 3,7 | 3,5 | 0,8 | 3,4 | 3,5 | 2,3 | 3,3 |
| - spesa in lire famiglie | 2,7 | 1,5 | -3,1 | 3,7 | 3,5 | 0,8 | 3,4 | 3,5 | 2,3 | 3,3 |
| - spesa PA e ISP | 1,9 | 1,0 | -1,6 | 1,5 | -3,2 | 0,4 | 0,2 | 0,4 | 1,4 | 2,2 |
| Investimenti fissi lordi | 1,3 | -1,4 | -11,5 | 0,4 | 6,9 | 1,8 | 1,6 | 4,3 | 3,6 | 6,4 |
| - macchinari e attrezzature | 1,3 | -1,0 | -14,9 | 7,1 | 10,0 | 2,0 | 4,3 | 7,8 | 4,3 | 6,3 |
| - costruzioni | 1,3 | -1,9 | -8,0 | -5,7 | 3,7 | 1,7 | -1,6 | -0,1 | 2,6 | 6,4 |
| Esportazioni | -2,1 | 6,8 | 5,7 | 9,6 | 12,4 | 0,1 | 3,6 | 1,1 | -1,7 | 9,0 |
| CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL | | | | | | | | | | |
| Consumo interno (incluso le scorte) | 1,4 | 0,6 | -0,5 | 1,6 | 2,0 | 0,3 | 2,0 | 1,6 | 2,0 | 3,0 |
| Investimenti | -0,8 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 1,6 | 0,3 | 2,0 | 1,6 | 2,0 | 3,0 |
| Esportazioni | 0,9 | 5,6 | 6,7 | 7,5 | 10,7 | 2,2 | 3,0 | 2,9 | 2,7 | 6,0 |
| PREZZI - Var. % | | | | | | | | | | |
| PIL nominale | 9,2 | 5,2 | 3,0 | 5,8 | 7,9 | 6,0 | 4,5 | 4,1 | 3,3 | 5,7 |
| p.m. livello del PIL nominale (in milioni di euro) | 765,808 | 805,682 | 829,758 | 877,709 | 947,339 | 1.003,778 | 1.048,766 | 1.091,361 | 1.127,093 | 1.191,057 |
| deflatore PIL | 7,5 | 4,4 | 3,9 | 3,6 | 3,9 | 3,6 | 2,5 | 2,6 | 1,3 | 2,0 |
| deflatore importazioni | 0,0 | 1,4 | 15,4 | 4,8 | 11,4 | -1,8 | 2,3 | -0,8 | 2,5 | 15,4 |
| deflatore consumi finali | 7,1 | 4,7 | 5,0 | 4,8 | 5,6 | 4,8 | 2,8 | 2,0 | 2,0 | 3,6 |
| - spesa famiglie | 7,1 | 4,7 | 5,0 | 4,8 | 5,6 | 4,8 | 2,8 | 2,0 | 2,0 | 3,6 |
| - spesa PA e ISP | 3,2 | 3,8 | 3,1 | 4,0 | 7,1 | 2,3 | 3,5 | 2,5 | 1,8 | 4,5 |
| deflatore investimenti fissi lordi | 5,8 | 4,0 | 3,8 | 3,4 | 4,0 | 3,4 | 2,7 | 1,8 | 1,5 | 2,8 |
| deflatore esportazioni | 3,9 | 0,7 | 10,4 | 3,4 | 8,2 | 1,7 | 2,9 | 2,8 | 2,1 | 7,2 |
| Indice dei prezzi al consumo | 6,4 | 5 | 4,5 | 4,0 | 5,2 | 4,0 | 2,0 | 2,0 | 1,7 | 2,5 |
| LAVORO - Var. % | | | | | | | | | | |
| Costo lavoro | 8,9 | 5,7 | 4,6 | 3,4 | 4,3 | 6,2 | 4,2 | -1,6 | 2,6 | 2,3 |
| Prodotto per unità di lavoro | 0,7 | 1,6 | 2,3 | 3,2 | 2,9 | 0,4 | 1,5 | 0,5 | 1,4 | 1,7 |
| Costo del lavoro per unità di prodotto | 8,1 | 4,1 | 2,2 | 0,2 | 1,4 | 5,8 | 2,7 | 0,7 | 1,2 | 0,6 |
| Tasso di disoccupazione (in percentuale delle forze lavoro) | 8,8 | 11,1 | 10,2 | 10,2 | 10,2 | 10,2 | 10,2 | 10,2 | 10,2 | 10,2 |
| Tasso di disoccupazione (in percentuale delle forze lavoro) | 10,9 | 11,5 | 9,7 | 10,6 | 11,2 | 11,2 | 11,3 | 11,3 | 10,9 | 10,1 |
| BILANCIA DEI PAGAMENTI - Valori assoluti in milioni di euro | | | | | | | | | | |
| Saldo conto corrente | -15,446 | -18,592 | 6,404 | 10,610 | 20,986 | 31,377 | 29,342 | 20,444 | 7,692 | -6,305 |
| - saldo merci (fob/ob) | -1,480 | -1,38 | 23,656 | 26,160 | 32,560 | 43,011 | 35,172 | 32,584 | 22,044 | 10,368 |
| - saldo servizi | 2,076 | 487 | 2,889 | 4,337 | 5,331 | 5,723 | 6,846 | 4,386 | 1,125 | 1,167 |
| - saldo redditi e trasferimenti unilaterali correnti | -16,041 | -18,941 | -19,941 | -19,886 | -16,904 | -17,357 | -12,676 | -16,527 | -15,477 | -17,841 |
| Saldo conto capitale | 377 | 495 | 1,341 | 907 | 1,400 | 57 | 2,922 | 2,251 | 2,789 | 3,195 |
| Saldo conto finanziario | 19,425 | 22,133 | 6,502 | -13,209 | -4,762 | -15,756 | -18,279 | -1,282 | -8,867 | 4,287 |
| AGGREGATI MONETARI E TASSO UFFICIALE DI SCONTO | | | | | | | | | | |
| M2 (variazioni percentuali) | 13,6 | 9,1 | 6,2 | 1,2 | 5,6 | 1,1 | -4,0 | -3,2 | | |
| M3 (variazioni percentuali) | 12,00 | 12,00 | 6,00 | 7,50 | 6,00 | 7,50 | 5,50 | 3,00 | | |
| TUS (variazioni in lire penicci) | | | | | | | | | | |
| FINANZA PUBBLICA - Rapporti % | | | | | | | | | | |
| Deficit in rapporto al PIL | -1,4 | -1,4 | -1,4 | -1,4 | -1,4 | -1,4 | -1,4 | -1,4 | -1,4 | -1,4 |
| Spesa in rapporto al PIL | 0,0 | 1,9 | 2,6 | 2,3 | 4,2 | 4,6 | 6,3 | 5,9 | 4,9 | 5,6 |
| Spesa per interessi PAV/PIL | | | | | | | | | | |
| Spesa per interessi PAV/PIL | | | | | | | | | | |
| Debito PA/PIL | 38,0 | 105,2 | 115,6 | 121,5 | 121,2 | 120,6 | 118,1 | 114,9 | 113,7 | 109,2 |
| INDICATORI TERRITORIALI - Var. % | | | | | | | | | | |
| PIL Centro Nord | 1,3 | 0,8 | -0,8 | 2,7 | 3,7 | 1,1 | 1,8 | 1,7 | 1,5 | 3,1 |
| PIL Mezzogiorno | 1,7 | 0,5 | -1,2 | 0,8 | 0,6 | 1,0 | 2,7 | 2,0 | 2,2 | 3,1 |
| Investimenti Centro Nord | -0,1 | 0,2 | -9,5 | 2,2 | 11,0 | 4,0 | 0,4 | 3,7 | 6,7 | 6,8 |
| Investimenti Mezzogiorno | 3,4 | -4,9 | -14,0 | -5,0 | -8,6 | 2,6 | 7,3 | 4,8 | 0,5 | 7,5 |
| Occupazione Mezzogiorno | 1,0 | -0,3 | -3,7 | -1,4 | -1,4 | -0,3 | 0,4 | 1,3 | -0,2 | 1,5 |
| Tasso di disoccupazione Centro Nord (in percentuale delle forze lavoro) | 6,5 | 7,1 | 7,0 | 7,8 | 7,9 | 7,7 | 7,6 | 7,3 | 6,7 | 5,9 |
| Tasso di disoccupazione Mezzogiorno (in percentuale delle forze lavoro) | 19,9 | 20,4 | 17,7 | 16,5 | 18,1 | 18,5 | 18,9 | 19,6 | 18,6 | 18,8 |

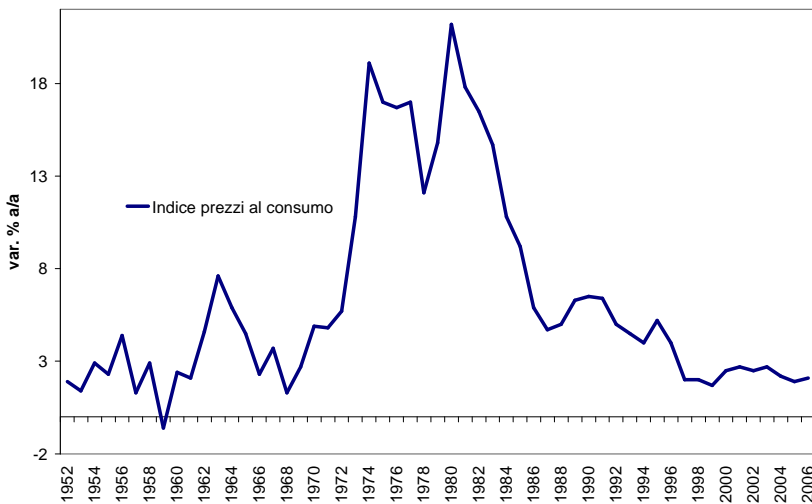
Indicatori macroeconomici dal 2001 al 2006

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| EROGENE INTERNAZIONALI | | | | | | |
| PIL mondiale (var. %) | 1,9 | 3,1 | 4,1 | 5,3 | 4,9 | 5,4 |
| Prezzo del petrolio (dollari per barile) | 23,96 | 24,13 | 28,80 | 38,20 | 54,40 | 65,1 |
| Commercio internazionale (var. %) | 0,2 | 3,4 | 5,3 | 10,8 | 7,5 | 9,2 |
| Saldo del commercio internazionale | 2153,80 | 0,945 | 1,131 | 1,244 | 1,245 | 1,256 |
| Cambio euro/dollaro (tasso medio annuo) | | | | | | |
| MACRO IN VOLUMI - Var. % | | | | | | |
| PIL | 1,8 | 0,3 | 0,0 | 1,2 | 0,1 | 1,9 |
| Importazioni | -0,2 | -0,5 | 0,8 | 2,7 | 2,7 | 2,7 |
| Consumi finali | 1,4 | 0,7 | 1,2 | 0,9 | 0,8 | 1,0 |
| - spesa delle famiglie | 0,7 | 0,2 | 1,0 | 0,7 | 0,6 | 1,5 |
| - spesa PA e ISP | 3,6 | 2,2 | 2,1 | 1,6 | 1,5 | -0,3 |
| Investimenti fissi lordi | 1,9 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,2 |
| Investimenti in abitazioni | 1,3 | 3,4 | -4,1 | 1,8 | -1,2 | 2,6 |
| - costruzioni | 4,1 | 4,8 | 1,4 | 1,5 | 0,3 | 2,1 |
| Esportazioni | 0,5 | -4,0 | -2,4 | 3,3 | -0,5 | 5,3 |
| CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL | | | | | | |
| Domanda interna (incluse le scorte) | 1,6 | 1,3 | 0,9 | 1,1 | 0,6 | 1,3 |
| Esportazioni nette | 0,2 | -1,0 | -0,8 | 0,2 | -0,3 | 0,3 |
| PREZZI - Var. % | | | | | | |
| Indice dei prezzi al consumatore (in milioni di euro) | 1,246,648 | 1,295,228 | 1,335,354 | 1,390,539 | 1,423,048 | 1,475,402 |
| deflatore PIL | 3,0 | 3,4 | 2,9 | 2,9 | 2,2 | 1,8 |
| deflatore importazioni | 3,4 | 0,4 | -0,9 | 4,2 | 7,9 | 9,1 |
| deflatore consumi finali | 2,6 | 2,9 | 3,0 | 2,8 | 2,7 | 2,9 |
| - spesa famiglie | 2,6 | 2,9 | 2,8 | 2,6 | 2,4 | 2,7 |
| - spesa PA e ISP | 3,6 | 2,2 | 2,1 | 1,6 | 1,5 | 0,3 |
| deflatore investimenti fissi lordi | 2,3 | 2,6 | 2,0 | 3,2 | 3,1 | 2,4 |
| deflatore esportazioni | 4,5 | 2,6 | 0,9 | 4,2 | 5,6 | 5,2 |
| Indice dei prezzi al consumo | 2,7 | 2,5 | 2,7 | 2,2 | 1,9 | 2,1 |
| LAVORO - Var. % | | | | | | |
| Costo lavoro | 3,2 | 2,7 | 3,7 | 3,3 | 3,1 | 2,5 |
| Prodotto per unità di lavoro | 0,0 | -0,9 | -0,6 | 0,8 | 0,3 | 0,2 |
| Costo del lavoro per unità di prodotto | 3,2 | 3,7 | 4,3 | 4,4 | 2,8 | 1,3 |
| Tasso di disoccupazione (in percentuale delle forze lavoro) | 9,1 | 8,6 | 8,4 | 8,0 | 7,7 | 6,8 |
| BILANCIA DEI PAGAMENTI - Valori assoluti in milioni di euro | | | | | | |
| Saldo conto corrente | -740 | -10,014 | -17,351 | -12,453 | -21,728 | -35,775 |
| - saldo merci (fob/ob) | 17,405 | 14,049 | 8922 | 8850 | 715 | -9208 |
| - saldo servizi | 18 | -3,043 | -2,381 | 1,179 | -500 | -1846 |
| - saldo redditi e trasferimenti unilaterali correnti | -18,162 | -21,020 | -24,812 | -22,452 | -21,943 | -24,120 |
| Saldo conto capitale | 936 | -67 | 2,251 | 1,820 | 1,086 | 2,654 |
| Saldo conto finanziario | -3,294 | 8,532 | 17,319 | 8,278 | 19,041 | 34,337 |
| AGGREGATI MONETARI E TASSO UFFICIALE DI SCONTO | | | | | | |
| M3 (valore di fine periodo) | | | | | | |
| TLS (valore di fine periodo) | | | | | | |
| FINANZA PUBBLICA - Rapporti % | | | | | | |
| Indebitamento netto PA/PIL | -3,1 | -2,9 | -3,5 | -3,5 | -4,2 | -4,4 |
| Saldo primario PA/PIL | 3,2 | 2,7 | 1,6 | 1,3 | 0,3 | 0,1 |
| Spesa per interessi PA/PIL | 6,3 | 5,5 | 5,1 | 4,7 | 4,5 | 4,6 |
| Debito PA/PIL | 108,7 | 105,5 | 104,3 | 103,8 | 106,2 | 106,9 |
| INDICATORI TERRITORIALI - Var. % | | | | | | |
| PIL Centro Nord | 1,8 | 0,3 | 0,1 | 1,6 | 0,1 | 2,0 |
| Investimenti Centro Nord | 2,2 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Investimenti Mezzogiorno | 3,3 | -1,8 | 2,5 | 5,1 | | 1,4 |
| Occupazione Centro Nord | 1,4 | 1,1 | 0,6 | 1,2 | 1,1 | 2,0 |
| Occupazione Mezzogiorno | 2,4 | 1,6 | -0,1 | -0,4 | -0,3 | 1,6 |
| Tasso di disoccupazione Centro Nord (in percentuale delle forze lavoro) | 5,2 | 4,9 | 4,9 | 4,9 | 4,8 | 4,4 |
| Tasso di disoccupazione Mezzogiorno (in percentuale delle forze lavoro) | 17,3 | 16,3 | 16,1 | 15,0 | 14,3 | 12,3 |

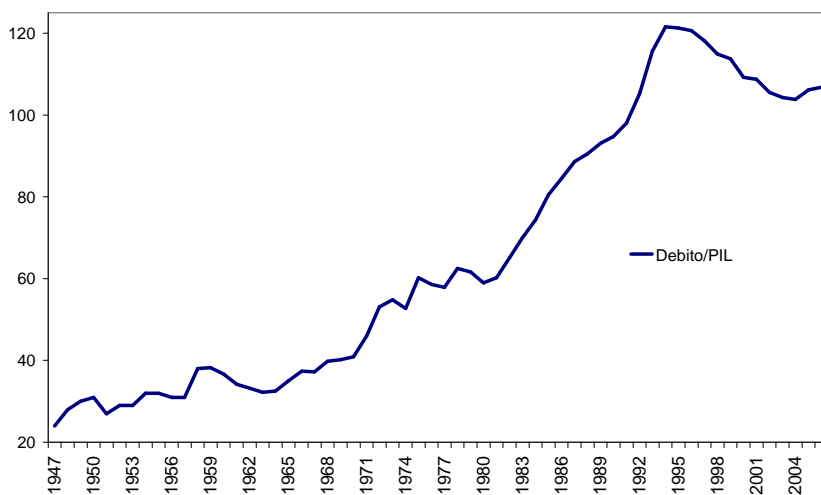
Tasso di crescita del PIL dal 1947 al 2006



Tasso d'inflazione dal 1952 al 2006



Rapporto debito/PIL dal 1947 al 2006



Fonti e Metodologia¹

Per quanto riguarda le diverse sezioni degli indicatori macroeconomici, relative al quadro internazionale, all'economia reale, ai prezzi, al mercato del lavoro, alla bilancia dei pagamenti, alla finanza pubblica, agli aggregati monetari e agli aspetti territoriali, sono state adottate le fonti e la metodologia di seguito riportate:

Esogene Internazionali

PIL mondiale, dal 1951 al 2001, OECD, "The World Economy", 2006. Dal 2002 al 2006, IMF, "World Economic Outlook", 2007.

Prezzo del petrolio (dollari per barile), dal 1960 al 2006, OECD, "Economic Outlook", 2006 e 2007.

Commercio internazionale, dal 1980 al 2006, IMF, "World Economic Outlook", 2006 e 2007.

Cambio dollaro/euro, dal 1997 al 2006, Banca d'Italia.

Cambio lira/dollaro, dal 1947 al 1993, Ufficio Italiano Cambi, "I cambi delle principali valute in Italia 1918-1993", Laterza, Roma-Bari 1994; dal 1994 al 2001, www.uic.it.

Macro Italia

PIL reale, dal 1947 al 1951, Rossi N., Sorgato A., Toniolo G., Prometeia-Istat; dal 1952 al 1954, Valli V., "Politica Economica. Teoria e politica dello sviluppo. Il caso italiano", NIS, 1997. Dal 1955 al 1970, Da Empoli D., Siesto V., Antonello P., in "Finanza Pubblica e Contabilità

¹ Nell'ambito dei singoli capitoli sono commentati e resi graficamente i dati coerenti con le fonti storiche e i documenti ufficiali ivi utilizzati. In appendice, per quanto riguarda la contabilità nazionale Istat, per conferire maggiore omogeneità alla rassegna degli indicatori, si è preferito riportare, per tutto l'arco di tempo coperto dalla revisione operata dall'Istituto di statistica (1970-2006), i dati coerenti con le serie pubblicate nel 2006 e nel 2007. Anche per i dati della bilancia dei pagamenti, sono riportati i dati di fonte Banca d'Italia coerenti con le serie pubblicate *on line*.

Nazionale su base trimestrale (1954-1975)", CEDAM, Padova, 1979. Dal 1971 al 2006, Istat, "Contabilità nazionale".

Per tutti gli altri indicatori, dal 1971 al 2006, Istat, "Contabilità nazionale".

Prezzi

Indice dei prezzi al consumo, dal 1952 al 1970, Istat, De Meo G., "Sintesi statistica di un ventennio di vita economica italiana (1952-71)", Serie VIII, Vol. 27, Roma, 1973. Dal 1971 al 2006, Istat.

PIL nominale, dal 1955 al 1970, Da Empoli D., Siesto V., Antonello P., "Finanza Pubblica e Contabilità Nazionale su base trimestrale (1954-1975)", CEDAM, Padova, 1979, valori in miliardi di lire. Dal 1971 al 2006, Istat, "Contabilità nazionale", valori in milioni di euro.

Per tutti gli altri indicatori, dal 1971 al 2006, Istat, "Contabilità nazionale".

Lavoro

Costo lavoro, Prodotto per unità di lavoro, Costo del lavoro per unità di prodotto, Occupazione (in termini di unità standard di lavoro, ULA), dal 1971 al 2006, Istat, "Contabilità nazionale".

Tasso di disoccupazione, dal 1959 al 1966, Istat "Annuario", 1971; dal 1967 al 1976, Istat "Annuario", 1977 (vedi tavola anno 1977* interruzione di serie); dal 1977 al 1984, Istat, "Statistiche del lavoro", vol 26; dal 1985 al 1992, Istat, "Statistiche del lavoro", anni vari; dal 1993 al 2006, Istat, "Rilevazione Continua Forze di Lavoro".

Bilancia dei pagamenti

Per tutti gli indicatori, dal 1947 al 1960, Masera F. (a cura di), “Bilancia dei pagamenti dell'Italia (1947-1967)”, Banca d'Italia, Roma, 1970, valori originari in milioni di dollari, convertiti in miliardi di lire. Dal 1961 al 1970, Podbielski G., “Storia dell'economia italiana, 1945-1974”, Laterza, Roma-Bari, 1975, valori originari in milioni di dollari, convertiti in miliardi di lire. Dal 1971 al 1987, Cotula F. (a cura di), “La politica monetaria in Italia”, vol.I, Il Mulino, Bologna, 1989, valori in miliardi di lire. Dal 1988 al 1990, Banca d'Italia, Relazione annuale, 1997. Dal 1991 al 2006, elaborazioni su dati Banca d'Italia, banca dati BIP *on line*, valori in milioni di euro.

Aggregati monetari e Tasso ufficiale di sconto

M2 (variazioni percentuali), dal 1949 al 1998, Banca d'Italia. È utilizzato l'aggregato monetario M2 PLUS (comprensivo, in aggiunta ad M2, dei certificati di deposito rimborsabili oltre i 18 mesi, delle operazioni pronti contro termine passive con la clientela e dei Buoni postali fruttiferi ordinari).

Tasso ufficiale di sconto (TUS), dal 1950 al 1998, Banca d'Italia (valore di fine periodo).

Finanza Pubblica

Indebitamento netto settore pubblico/PIL, dal 1949 al 1959, Banca d'Italia, BISS (fabbisogno); dal 1960 al 1980, Ente Einaudi, “Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro”, vol. I, Il Mulino, Bologna, 1992.

Saldo primario settore pubblico/PIL, Spesa per interessi settore pubblico/PIL, dal 1960 al 1980, Ente Einaudi, “Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro”, vol. I, Il Mulino, Bologna, 1992.

Debito settore pubblico /PIL, dal 1947 al 1957, Ministero del Tesoro, 1988; dal 1958 al 1969, Morcaldo-Salvemini, 1984; dal 1970 al 1980, Ente Einaudi, "Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro", vol. I, Il Mulino, Bologna, 1992.

Per tutti gli indicatori della P.A., dal 1981 al 2006, Istat, "Contabilità nazionale".

Indicatori territoriali

PIL Centro Nord, PIL Mezzogiorno, Investimenti Centro Nord, Investimenti Mezzogiorno, Occupazione Centro Nord, Occupazione Mezzogiorno, dal 1952 al 1970, Svimez, "La formazione e l'impiego delle risorse e l'occupazione del Mezzogiorno e del Centro-Nord. Dal 1951 al 1983", Estratto n.26, Nuova Serie, Anno XXXVIII, n.1, Gennaio-Marzo 1985, i valori a prezzi 1970; dal 1971 al 1980, Svimez, I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998, il Mulino, 2000; i valori riportati sono variazioni percentuali annue (per PIL e Investimenti valori a prezzi 1990). Dal 1981 al 2000, Istat, "Conti economici regionali", valori a prezzi 1995. Dal 2001 al 2005 Istat, "Conti economici regionali", variazioni percentuali, valori concatenati, anno di riferimento 2000. Per il 2006 stima preliminare Istat.

Tasso di Disoccupazione Centro Nord, Tasso di Disoccupazione Mezzogiorno, dal 1959 al 1966, Istat "Annuario", 1971; dal 1967 al 1976, Istat "Annuario", 1977; dal 1977 al 1984, Istat, "Statistiche del lavoro", vol 26; dal 1985 al 1992, Istat, "Statistiche del lavoro", anni vari; dal 1993 al 2006, Istat, "Rilevazione Continua Forze di Lavoro".

Appendice B

Fluttuazioni cicliche e analisi *ex-post*
della politica economica a breve
(1947-2006)

di
Antonella Crescenzi e Fabrizio Marconi

| Anni | Ciclo economico | Politica di bilancio | Politica monetaria e creditizia | Politica del tasso di cambio |
|-----------|--|--|---|--|
| 1945-1950 | Mag. 1954 - Minimo Set. 1947 - Massimo Mar. 1948 - Minimo | | Tentativo di politica restrittiva attraverso il richiamo all'applicazione delle leggi del 1926 e 1936 sulla costituzione delle riserve obbligatorie ad inizio 1947. Dal settembre 1947 inizia la politica restrittiva (c.d. "linea Einaudi"). Negli anni 1949 e 1950 politica espansiva e poi più restrittiva. | Forse svalutazione della lira nel maggio 1947. Svalutazione della lira nel corso del 1949. |
| 1951-1952 | Apr. 1951 - Massimo Mag. 1952 - Minimo | Politica notevolmente espansiva nel 1952. | Politica espansiva nel 1951 e nel I semestre 1952. | |
| 1953-1955 | | Politica restrittiva nel biennio 1953-1954. | Politica restrittiva nel I trimestre 1954. Politica moderatamente espansiva nel II semestre 1954. | |
| 1956-1957 | Set. 1957 - Massimo | Politica espansiva nel 1956. | Politica moderatamente espansiva nel I trimestre 1956. Politica restrittiva nel II semestre 1956 e nel III trimestre 1957. | |
| 1958-1964 | Ago. 1958 - Minimo Ott. 1963 - Massimo | Politica moderatamente espansiva nel 1958. Politica restrittiva nel 1960. Politica espansiva nel 1961. Politica restrittiva nel 1964 (D.L. del marzo 1964). | Politica espansiva fino all'estate 1963 (tranne una pausa nel 1959-60). Forte stretta creditizia dal III trimestre 1963 al I trimestre 1964. Rilancio dal II trimestre 1964. | |
| 1965-1969 | Gen. 1965 - Minimo | Politica di rilancio (D.L. 15-3-1965, n. 124 e D.L. 30-8-1965, n. 618) | Politica espansiva fino alla metà del 1966. Dalla metà del 1966 inizia la politica "di accompagnamento" (o stabilizzazione), che avrà termine nella metà del 1969. Dalla metà del 1969 politica restrittiva. | |
| 1970-1973 | Ott. 1970 - Massimo Ott. 1971 - Minimo | Politica sostanzialmente restrittiva nel II semestre 1970. Forte incremento del deficit della pubblica amministrazione nel periodo 1970-72. Politica restrittiva dall'autunno del 1973. | La politica monetaria restrittiva prosegue fino al III trimestre del 1970. Dal III trimestre 1970 alla fine del 1973 politica relativamente espansiva. | Il 15 agosto del 1971 viene sospesa la convertibilità aurea del dollaro e crollano gli accordi di Bretton Woods. Nel dicembre del 1971 viene concluso lo <i>Smithsonian agreement</i> (la lira è rivalutata nei confronti del dollaro). Il 24 aprile del 1972, in Europa, viene concluso l'accordo denominato "serpente monetario". Nel febbraio del 1973 la lira esce dal serpente e dallo <i>Smithsonian agreement</i> ed è lasciata libera di fluttuare. Nel marzo del 1973 viene abbandonato lo <i>Smithsonian agreement</i> . In Italia durante il periodo 1970-73 vengono prese misure di contenimento delle fughe di capitale. |
| 1974 | Mar. 1974 - Massimo | Prosegue la politica restrittiva. Aumento delle aliquote IVA, del bollo e dell'imposta di registro, <i>una tantum</i> sugli autoveicoli. Misure di contenimento dei consumi energetici (c.d. provvedimenti amministrativi di "austerità") e blocco dei prezzi. | Politica restrittiva. Rialzo dei tassi a breve; vincoli all'espansione dei crediti accordati dalle banche. Adozione di uno schema di gestione della politica monetaria a due stadi con obiettivo intermedio di CTI. Deposito obbligatorio a fronte delle importazioni. A marzo il TUS viene aumentato da 6,50 a 9,00. | |
| 1975 | Mag. 1975 - Minimo | Politica espansiva. Sostegno all'edilizia e alle esportazioni, sgravi fiscali ed abolizione dell'ILOR. | Politica espansiva. Viene eliminato il razionamento del credito e ridotto gradualmente il tasso di sconto (dal 9,00 a 6,00). | Politica di stabilità del tasso di cambio. |
| 1976 | | Politica restrittiva. Aumento dell'imposizione fiscale diretta ed indiretta e delle tariffe. | Politica restrittiva. Aumento dei coefficienti di riserva obbligatoria e aumento progressivo del tasso di sconto (da 6,00 a 15,00). | Il 20 gennaio chiusura del mercato dei cambi. Alla riapertura forte svalutazione della lira (20 per cento). Introduzione dell'obbligo di effettuare un deposito infruttifero a fronte degli acquisti di valuta per transazioni con l'estero. |
| 1977-1980 | Feb. 1977 - Massimo Dic. 1977 - Minimo Mar. 1980 - Massimo | Politica espansiva. Interventi a sostegno alle imprese industriali, provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali, interventi a sostegno all'occupazione giovanile. Nel 1978 viene introdotta la legge finanziaria (Legge 468/78). | Politica restrittiva nel 1977. Politica espansiva nel 1978. Politica restrittiva nel biennio 1979-80. La politica monetaria assume con maggiore decisione quale obiettivo finale la stabilità del tasso di cambio ed il controllo dell'inflazione. | Nel periodo 1978-80 viene seguita una politica di stabilità del cambio verso il dollaro e di deprezzamento verso le altre valute europee. Il 13 marzo 1979 entra in vigore lo SME (la lira ottiene un margine di oscillazione più ampio, pari a ±6 per cento). |
| 1981 | | | Politica restrittiva. Forte aumento del TUS (fino a 19,00 in marzo). Inasprimento del massimale sugli impieghi bancari. Divorzio Tesoro-Banca d'Italia. | Il dollaro inizia ad apprezzarsi nei confronti della lira e delle altre valute. Due riallineamenti della lira nello SME (svalutazione). |
| 1982 | | Politica espansiva. | Politica espansiva. | Un riallineamento della lira nello SME (svalutazione). |
| 1983 | Mar. 1983 - Minimo | Politica restrittiva. Misure di contenimento della spesa per i contratti del pubblico impiego. | Politica restrittiva. L'obiettivo intermedio dei CTI viene affiancato da un obiettivo in termini di crescita di M2. | Un riallineamento della lira nello SME (svalutazione). |
| 1984 | | Politica espansiva. | Politica restrittiva. | |

Fluttuazioni cicliche e Analisi ex-post della Politica economica a breve (1947-2006)

| | | | | |
|------|---------------------|---|--|---|
| 1985 | | Politica espansiva. | Politica restrittiva. | Stati Uniti, Germania, Francia, Inghilterra e Giappone organizzano un intervento coordinato sui mercati valutari per affrontare il problema della sopravvalutazione del dollaro. Un riallineamento della lira nello SME (svalutazione). |
| 1986 | | Politica espansiva. | Politica restrittiva. | Il dollaro si deprezza di quasi il 25 per cento nei confronti della lira. |
| 1987 | | Politica neutrale. | Politica restrittiva. | |
| 1988 | | Politica espansiva. Introduzione del DPEF (Legge 362/88). | Politica restrittiva. | |
| 1989 | | Politica neutrale. | Politica espansiva. | |
| 1990 | | Politica neutrale. | Politica neutrale. | Rimozione definitiva dei controlli sui movimenti di capitale. Adozione della "banda stretta" ($\pm 2,25$ per cento) per la lira nello SME (maggio). |
| 1991 | | Politica restrittiva. Il rapporto debito/PIL supera il 100 per cento. | Politica espansiva. | |
| 1992 | Mar. 1992 - Massimo | Politica restrittiva. Imposte straordinarie su immobili e depositi, imposta sostitutiva sui beni d'impresa, imposta sui beni di lusso. Entrate da sanatoria fiscale. | Politica espansiva. | Crisi della lira e fuoriuscita della valuta nazionale dallo SME (settembre). Misure di emergenza. |
| 1993 | Lug. 1993 - Minimo | Politica restrittiva. Manovra Amato. Entrate da sanatoria fiscale. | Politica espansiva. | Adozione della banda larga (± 15 per cento) nello SME (agosto) |
| 1994 | | Politica restrittiva. Il rapporto debito/PIL raggiunge il picco massimo: 125 per cento. | Politica restrittiva. | |
| 1995 | Nov. 1995 - Massimo | Politica restrittiva. Entrate da sanatoria fiscale. | Politica restrittiva. | |
| 1996 | Nov. 1996 - Minimo | Politica restrittiva. Entrate da sanatoria fiscale. | Politica restrittiva. | In novembre la lira rientra nello SME. |
| 1997 | | Politica restrittiva. Manovra aggiuntiva per l'ingresso nella UEM (contributo straordinario per l'Europa). Entrate straordinarie da ritenuta d'acconto sul TFR. Dismissione della Telecom. Viene presentato il programma di convergenza | Politica restrittiva. | |
| 1998 | | Politica neutrale. Entrate straordinarie da ritenuta d'acconto sul TFR. | Politica restrittiva. | |
| 1999 | | Politica restrittiva. Avvio operazioni di cartolarizzazione. Dismissione dell'ENEL. Entrata in vigore del Patto di stabilità e crescita e della procedura per i disavanzi eccessivi. Introduzione del patto di stabilità interno. | Dal 1° gennaio la politica monetaria diviene competenza della BCE. | Dal 1° gennaio tassi di cambio irrevocabilmente fissi tra le monete europee. |
| 2000 | Dic. 2000 - Massimo | Politica neutrale. Cartolarizzazioni. Vendita licenze UMTS. | | |
| 2001 | | Politica espansiva. Cartolarizzazioni. | | |
| 2002 | | Politica restrittiva. Cartolarizzazioni. Concambio titoli del Tesoro presso la Banca d'Italia. Entrate straordinarie per rientro capitali dall'estero (c.d. scudo fiscale). | | Dal 1° gennaio entra in circolazione l'euro e inizia il ritiro delle banconote nazionali. Dal 1° luglio viene abolito il corso legale della lira. |
| 2003 | | Politica neutrale. Cartolarizzazioni. Entrate da sanatoria fiscale. | | |
| 2004 | | Politica neutrale. Cartolarizzazioni. Entrate da condono edilizio e sanatoria fiscale. | | |
| 2005 | Mar. 2005 - Minimo | Politica neutrale. Il rapporto debito/PIL torna a salire, per la prima volta dal 1995. Cartolarizzazioni. Entrate da condono edilizio. Riforma del Patto di stabilità e crescita. | | |
| 2006 | | Politica espansiva. Rimborso IVA sulle auto aziendali (sentenza della Corte di Giustizia). Assunzione a carico del bilancio dello Stato del debito di Infrastrutture Spa per la realizzazione dell'alta velocità. | | |

Nota metodologica

Dal 1945 al 1981 l'analisi è effettuata integrando la tassonomia riportata in appendice nel volume Valli V., "Politica economica. Teoria e politica dello sviluppo. Il caso italiano.", NIS, 1993.

Per gli anni successivi si sono adottate metodologie distinte per ciascuna delle politiche analizzate.

La valutazione *ex-post* dell'impulso della politica di bilancio è effettuata sulla base della serie dell'indebitamento netto della PA corretto per il ciclo (cfr. DPEF 2007-2011 - Appendice statistica) in linea con la metodologia utilizzata dalla Commissione Europea per la valutazione dei programmi di stabilità (cfr. cap. 6). Se la differenza tra il valore dell'indebitamento dell'anno t e quello dell'anno $t-1$ è positiva l'impulso è espansivo, se negativa l'impulso è restrittivo. L'impulso è considerato neutrale quando la differenza è compresa in una forchetta di $\pm 0,3$ per cento.

Considerando la serie dell'indebitamento netto della PA corretto per il ciclo ma al netto delle misure *una tantum*, i risultati dell'esercizio coincidono con quelli ottenuti utilizzando la serie dell'indebitamento netto strutturale, ad eccezione dei seguenti anni: 1992 (neutrale invece che restrittiva); 2002 (neutrale invece che restrittiva); 2003 (espansiva invece che neutrale); 2004 (restrittiva invece che neutrale); 2005 (restrittiva invece che neutrale).

Si è ritenuto, inoltre, opportuno evidenziare alcune delle principali manovre di finanza pubblica realizzate nel corso del periodo di osservazione.

La valutazione *ex-post* dell'impulso della politica monetaria (dal 1981 al 1998) è effettuata confrontando la variazione anno su anno del PIL nominale con la variazione anno su anno dell'aggregato monetario M2 PLUS (comprensivo, in aggiunta ad M2, dei certificati di deposito rimborsabili oltre i 18 mesi, delle operazioni pronti contro termine passive con la clientela e dei Buoni postali fruttiferi ordinari). Se la variazione di M2 risulta maggiore della variazione del PIL nominale l'impulso è espansivo, nel caso opposto restrittivo. L'impulso è considerato neutrale se la differenza è compresa in una forchetta di $\pm 0,3$.

Con riguardo alla politica del cambio (analizzata fino al 2002) è stato, invece, adottato un approccio esclusivamente descrittivo che evidenzia le misure più significative ed i punti di svolta nel funzionamento del sistema monetario internazionale, con le ricadute sulla valuta nazionale.

Infine, per quanto riguarda le fluttuazioni cicliche si è adottata la classificazione elaborata dall'ISAE nel 2006.

Appendice C

Documenti Programmatici e documenti ufficiali
delle istituzioni italiane, internazionali
e comunitarie utilizzati nella ricerca ¹

di
Cristina Mocci

¹ I Documenti Programmatici storici sono consultabili presso la Biblioteca del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico, sito web: www.dps.tesoro.it/studi_biblioteca.asp, e per il catalogo bibliografico: www.polotes.tesoro.it/sebina/Opac.

Documenti programmatici e documenti ufficiali delle istituzioni italiane, internazionali e comunitarie utilizzati nella ricerca*

Anni '40 e '50

- CIR, *Elementi per un Piano Economico: 1949-1952. Relazione del Prof. Saraceno P.*, Istituto Poligrafico dello Stato, 1948
- Camera dei Deputati, *Atti della Commissione parlamentare di Inchiesta sulla Miseria in Italia e sui Mezzi per combatterla (vol.XIV n.2)*, Roma, 1954
- Ministero delle Finanze e del Bilancio, *Schema di Sviluppo dell'Occupazione e del Reddito in Italia nel decennio 1955-1964 (cd. Schema Vanoni)*, Roma, 1955
- Ministero del Commercio con l'Estero, Direzione generale Accordi commerciali, *La Componente estera nello Schema di Sviluppo dell'Occupazione e del Reddito in Italia nel decennio 1955-1964 e nel Programma di Sviluppo economico nel quadriennio 1955-1958*, Roma, 1955
- CIR, Segreteria per il Programma di Sviluppo Economico, *Lo Schema di Sviluppo dell'Occupazione e del Reddito in Italia all'OECE*, Roma, 1955
- CIR, Segreteria Generale, *Pubbliche Imprese e Partecipazioni statali nelle Imprese private*, 1955
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato per lo Sviluppo dell'Occupazione e del Reddito, *Schema di Sviluppo e Mercato comune europeo*, Roma, 1957
- Ferrari-Aggradi M., *Attuazione dello "Schema Vanoni"*, Camera dei Deputati, 1957 - <http://legislature.camera.it>
- Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea firmato a Roma il 25 marzo 1957 (ratificato con legge 14 ottobre 1957, n. 1203)*, Tip. Failli, Roma, 1957
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato per lo Sviluppo dell'Occupazione e del Reddito, *Sviluppo del Settore siderurgico*, Roma, 1958
- Associazione bancaria italiana, *Trattato che istituisce la Comunità economica europea: Relazione governativa e Relazioni parlamentari*, Roma, 1958

* I documenti sono elencati secondo l'anno di pubblicazione.

I principali documenti del Consiglio europeo citati nel volume sono consultabili presso: http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=76&LANG=11&cmsID=347.

I principali documenti relativi alla Strategia di Lisbona sono consultabili presso: http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato per lo Sviluppo dell'Occupazione e del Reddito, *Sviluppo dell'Occupazione e Riduzione dell'Orario di Lavoro*, Roma, 1958

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato per lo Sviluppo dell'Occupazione e del Reddito, *Riconsiderazione dello "Schema Vanoni" nel quinto Anno dalla sua Presentazione*, Roma, 1959

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La Situazione economica italiana all'Atto dell'Entrata in Vigore del Trattato di Roma*, Relazione del Prof. Saraceno, Comitato dello Sviluppo dell'Occupazione e del Reddito, 1959

Banca d'Italia, *Fine dell'Autarchia e Miracolo economico: 1946-1959, nelle Relazioni di Luigi Einaudi e Donato Menichella*, Janus, 1959

Anni '60

ISTAT, *Primi Studi sui Conti economici territoriali - Annali di Statistica - Anno 89, Serie VIII, Vol.12*, Roma, 1960

CIR, Segreteria Generale, *Fatti e Dati relativi ai principali Elementi di Vita economica italiana nel centenario dell'Unità (1861-1961)*, CIR, 1961

Ministero del Tesoro, *Relazione Generale sulla Situazione economica del Paese per il 1961*, Roma, 1962

Ministero del Bilancio, *Problemi e Prospettive dello Sviluppo economico italiano, in Relazione Generale sulla Situazione economica del Paese per il 1961 (cd. Nota La Malfa)*, Roma, 1962

CIR, Segreteria Generale, *Contributo ad una Bibliografia in Materia di Programmazione, Sviluppo e Coordinamento economico*, CIR, 1962

Ministero del Bilancio, Commissione nazionale per la Programmazione economica, *Rapporto del Vice-Presidente della Commissione nazionale per la Programmazione economica (cd. Rapporto Saraceno)*, Roma, 1963

Ministero del Bilancio, *Programma di Sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*, Roma, 1965

Ministero del Bilancio, *Progetto di Programma di Sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1965

ISIDA, *Progetto di Programma di Sviluppo economico 1965-1969, Piano Pieraccini*, Palermo, 1965

ISIDA, *Schemi di Programma di Sviluppo economico presentati in Italia tra il 1955 e il 1963*, Palermo, 1965

- Ministero del Bilancio, *Nota aggiuntiva al Programma di Sviluppo economico 1965-1969 per il quinquennio 1966-1970*, Roma, 1965
- CNEL, *Parere sul Progetto di Programma di Sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*, Roma, 1965
- Ministero del Tesoro, *Relazione Generale sulla Situazione economica del Paese per il 1964*, Roma, 1965
- ISTAT, *L'Occupazione in Italia negli Anni 1951-1965 in "Bollettino mensile di Statistica"*, Roma, 1966
- Ministero del Tesoro, *Relazione Generale sulla Situazione economica del Paese per il 1966*, Roma, 1967
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Programma di Sviluppo economico per il quinquennio 1966-1970*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1967
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *La Programmazione economica in Italia*, Roma, 1967
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Progetto 80: Appendice al Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1969
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Progetto 80: Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1969
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, Centro di studi e piani economici, *Le Proiezioni territoriali del Progetto '80: Ricerca e Modelli di base del Centro di Studi e Piani economici*, Roma, 1969

Anni '70

- Banca d'Italia, Masera F. (a cura di), *Bilancia dei Pagamenti dell'Italia (1947-1967)*, Banca d'Italia, Roma, 1970 - <http://www.bancaditalia.it>
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Regioni e Programmazione*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1970
- ISTAT, *Evoluzione e Prospettive delle Forze di Lavoro in Italia*, Roma, 1970
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Osservazioni del Consiglio tecnico scientifico sul Documento programmatico preliminare*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1971
-

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Documento programmatico preliminare: Elementi per l'Impostazione del Programma economico nazionale 1971-1975*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1971

ISTAT, *Annuario di Statistiche del Lavoro - Volume 12*, 1971

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1973*, Roma, 1972

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1974*, Roma, 1973

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1975*, Roma, 1974

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1976*, Roma, 1975

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1977*, Roma, 1976

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1978*, Roma, 1977

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Programma triennale 1979-1981 presentato dal Ministro Pandolfi*, Roma, 1978

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1979*, Roma, 1978

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1980*, Roma, 1979

Anni '80

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Conclusioni del Ministro del Bilancio e della Programmazione economica Giorgio La Malfa in occasione della Presentazione in Parlamento della Relazione Generale della Situazione Economica del Paese per l'anno 1981*, Roma, 1980

Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1982*, Roma, 1981

Ministero del Tesoro, *La Spesa previdenziale e i suoi Effetti sulla Finanza pubblica, Relazione della Commissione di Studio istituita dal Ministro del Tesoro*, Roma, 1981

- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano a medio termine: 1982-1984, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giovanni Spadolini*, Stabilimenti tipografici Carlo Colombo, 1981
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, Savona P., *Dalla Politica della Domanda alla Politica dell'Offerta*, SGPE, 1981
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano a medio termine: 1981-1983, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Forlani*, Tipografia del Senato, 1981
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1984*, Roma, 1983
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1985*, Roma, 1984
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1986*, Roma, 1985
- Ministro per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno, *Programma triennale di Interventi nel Mezzogiorno per il Periodo 1985-1987*, Roma, 1985
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Linee programmatiche per lo Sviluppo del Reddito e dell'Occupazione nel quinquennio 1986-1990, Segretario generale della Programmazione Prof. Fiaccavento C.*, Roma, 1986
- Camera dei Deputati, *La Programmazione economica all'estero: il Governo dell'Economia nei principali Paesi OCSE in Relazione alle Politiche di Sviluppo*, Roma, 1987
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1989*, Roma, 1988
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Tesoro, Ministero delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 1988-1992*, Roma, 1988
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale Programmatica per il 1990*, Roma, 1989

Anni '90

- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1991*, Roma, 1990
- Senato della Repubblica, *Documento sulle Linee di Politica economica a medio termine, Doc. LXXXIV, n.3-bis*, Roma, 1990
-

- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 1990-1992*, Roma, 1990
- CNEL, *Un Impegno per la Politica dei Redditi*, Roma, 1992
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Tesoro, Ministero delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 1993-1995*, Roma, 1992
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1993*, Roma, 1992
- Delors J., *Crescita, Competitività e Occupazione, Libro Bianco della Commissione Europea*, Bruxelles, 1993 - http://www.europa.eu/documents/comm/index_it.htm
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1994*, Roma, 1993
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Tesoro, Ministero delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 1994-1996*, Roma, 1993
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Tesoro, Ministero delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 1995-1997*, Roma, 1994
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1995*, Roma, 1994
- Ministero del Tesoro, *Relazione Generale sulla Situazione economica del Paese per il 1993*, Roma, 1994
- Ufficio Italiano Cambi, *I Cambi delle principali Valute in Italia 1918-1993*, Laterza, Roma-Bari, 1994
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1996*, Roma, 1995
- Camera dei deputati, Comitato permanente per la programmazione ed il riequilibrio economico territoriale della Commissione Bilancio, *Audizione della Prof.ssa M.T. Salvemini, direttore dell'Osservatorio delle Politiche Regionali*, 1995
- Ministero del Tesoro e Ragioneria Generale dello Stato, *Tendenze evolutive della Popolazione italiana: un'Analisi per Sesso, Età e Regione (1994 - 2004)*, Roma, 1995
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Tesoro, Ministero delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 1996-1998*, Roma, 1995
- Commission Européenne, *Budgets Economiques 1996-1997, Printemps 1996*, Bruxelles, 1996

- Commission Européenne, *Budgets Economiques 1996-1998, Automne 1996*, Bruxelles, 1996
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1997*, Roma, 1996
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Tesoro, Ministero delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 1997-1999*, Roma, 1996
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, Ministero delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 1998-2000*, Roma, 1997 - <http://www.mef.gov.it>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sull'Andamento dell'Economia nel 1996 e Aggiornamento delle Previsioni per il 1997*, Roma, 1997
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1998*, Roma, 1997
- Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, Roma, 1997
- Commission Européenne, *Budgets Economiques 1997-1999, Automne 1997*, Bruxelles, 1997
- Commission Européenne, *Budgets Economique 1997-1998, Printemps 1997*, Bruxelles, 1997
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *La nuova Programmazione e il Mezzogiorno, con premessa di Ciampi C. A. e introduzione di Barca F., Donzelli*, Roma, 1998
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Primo Rapporto sulle Politiche per lo Sviluppo del Mezzogiorno, Estratto dalla Relazione Previsionale e Programmatica per il 1999*, Roma, 1998
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, Ministero delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 1999-2001*, Roma, 1998 - <http://www.mef.gov.it>
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 1999*, Roma, 1998 - <http://www.mef.gov.it>
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Esposizione economico-finanziaria del Ministro del Tesoro e Bilancio Carlo Azeglio Ciampi*, Roma, 1998
- Ministero del Tesoro, *Italy's Convergence towards EMU*, Roma, 1998
-

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Quaderno Strutturale dell'Economia italiana 1998*, Roma, 1998 - <http://www.mef.gov.it>

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Secondo Rapporto. Relazione di Sintesi sugli Interventi realizzati nelle Aree depresse e sui Risultati conseguiti, 1998-1999, Allegato alla Relazione Previsionale e Programmatica per il 2000*, Roma, 1999

Camera dei Deputati, *Il Mezzogiorno nella Politica generale del dopo-Euro. Rapporto alla Commissione Bilancio del Gruppo di Lavoro coordinato dal prof. Giuliano Amato, Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione - n. 16, XIII legislatura*, Roma, 1999

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, Ministero delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 2000-2003*, Roma, 1999 - <http://www.mef.gov.it>

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2000*, Roma, 1999 - <http://www.mef.gov.it>

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sull'Andamento dell'Economia nel 1998 e Aggiornamento delle Previsioni per il 1999*, Roma, 1999

Anni 2000-2005

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2001*, Roma, 2000 - <http://www.mef.gov.it>

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Terzo Rapporto sullo Sviluppo territoriale 1999-2000. Relazione di Sintesi sugli Interventi realizzati nelle Aree depresse e sui Risultati conseguiti. Allegato alla Relazione Previsionale e Programmatica per il 2001*, Roma, 2000

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Terzo Rapporto sullo Sviluppo territoriale 1999-2000. Allegato alla Relazione Previsionale e Programmatica per il 2001*, Roma, 2000 - <http://www.dps.mef.gov.it>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, Ministero delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 2001-2004*, Roma, 2000 - <http://www.mef.gov.it>

OCSE, *Studi economici - Italia*, Parigi, 2000

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Quarto Rapporto del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo - DPS 2000-2001. Allegato alla Relazione Previsionale e Programmatica per il 2002*, Roma, 2001
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Quarto Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo 2000-2001*, Roma, 2001 - <http://www.dps.mef.gov.it>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 2002-2006*, Roma, 2001 - <http://www.mef.gov.it>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2002*, Roma, 2001 - <http://www.mef.gov.it>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sull'Andamento dell'Economia nel 2000 e Aggiornamento delle Previsioni per il 2001*, Roma, 2001 - <http://www.mef.gov.it>
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Libro bianco sulle Privatizzazioni*, Roma, 2001 - <http://www.dt.tesoro.it>
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Libro bianco sul Mercato del Lavoro in Italia*, Roma, 2001 - <http://www.welfare.gov.it>
- OCSE, *Studi economici dell'OCSE- Italia*, Parigi, 2002
- Banca Centrale Europea, *Bollettino Mensile n.1*, Francoforte, 2002 - <http://www.ecb.int>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 2003-2006*, Roma, 2002 - <http://www.mef.gov.it>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sull'Andamento dell'Economia nel 2002 e Aggiornamento delle Previsioni per il 2003*, Roma, 2003 - <http://www.mef.gov.it>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Quaderno Strutturale dell'Economia italiana. Principali Indicatori macroeconomici dal 1970 al 2002*, Roma, 2003 - <http://www.mef.gov.it>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 2004-2007*, Roma, 2003 - <http://www.mef.gov.it>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Programma di Stabilità dell'Italia*, Roma, 2004 - <http://www.mef.gov.it>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Quaderno Strutturale dell'Economia Italiana. Principali Indicatori economici dal 1970 al 2003*, Roma, 2004 - <http://www.mef.gov.it>
-

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, *Rapporto annuale 2003 sugli Interventi nelle Aree sottoutilizzate*, Roma, 2004 - <http://www.dps.mef.gov.it>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2005*, Roma, 2004 - <http://www.mef.gov.it>
- Agenzia Internazionale dell'Energia, *Analysis of the Impact of High Oil Prices on the Global Economy*, Paris, 2004
- Commissione europea, *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, Brussels, 2004
- Commissione europea, Comitato di politica economica, *Mid Term Review of the Lisbon Strategy; Advancing Reform in Europe EPC/ECFIN/289/04*, Brussels, 2004
- European Commission, *Comparing the Current with Previous Recoveries in the Euro Area*, Brussels, 2005
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 2006-2009*, Roma, 2005 - <http://www.mef.gov.it>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Comunitarie, *PICO - Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione. Piano italiano in Attuazione del Rilancio della Strategia europea di Lisbona*, Roma, 14 Ottobre, 2005 - <http://www.politichecomunitarie.it>
- ISTAT, *Revisioni delle Stime dell'Indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 2000-2004 (24 Maggio 2005)*, Roma, 2005 - <http://www.istat.it>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Audizione parlamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze Siniscalco sul DPEF 2006-09*, Roma, 2005
- Corte dei Conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2005*, Roma, 2005 - <http://www.corteconti.it>
- European Commission, *Public Finance in EMU*, Brussels, 2005
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Quaderno Strutturale dell'Economia italiana. Versione sintetica: gli Indicatori di Contabilità nazionale dal 1970 al 2004*, Roma, 2005 - <http://www.mef.gov.it>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi, *Le Norme sulle Privatizzazioni - Attività normativa del Governo, a cura di Germani L.*, Roma, 2005
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Politiche per lo Sviluppo, *Documento strategico preliminare nazionale. Continuità, Discontinuità: Priorità per la Politica regionale 2007-2013*, Roma, 2005 - <http://www.dps.mef.gov.it>

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nota economica a diffusione interna "Sviluppi economici nell'Area euro e in Italia", in occasione dell'incontro bilaterale Siniscalco-Almunia*, Roma, 2005

Banca d'Italia, *I Conti finanziari: la Storia, i Metodi, l'Italia, i confronti internazionali*, Atti del convegno, Perugia, 1-2 Dicembre, 2005

European Commission, *Delivering on Growth and Jobs: a New and Integrated Economic and Employment Co-ordination Cycle in the EU, Companion Document to the Communication to the Spring European Council 2005 (COM (2005) 24)*, Brussels, 2005

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Politiche per lo Sviluppo, *Documento strategico per il Mezzogiorno. Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno 2007-2013*, Roma, 2005 - <http://www.dps.mef.gov.it>

Anni 2006-2007

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Aggiornamento del Programma di Stabilità per l'Italia per il 2006*, Roma, 2006 - <http://mef.gov.it>

Unione Europea, *Panoramica delle Attività dell'Unione Europea - Ambiente*, 2006 - http://europa.eu/pol/env/overview_it.htm

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *I Documenti Programmatici. Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*, Roma, 2006 - <http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Analisi-Pr/Documenti-/>

Unione Europea, *Una Costituzione per l'Europa*, 2006 - <http://europa.eu.int>

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Quaderno Strutturale dell'Economia italiana. Versione sintetica: Gli Indicatori di Contabilità Nazionale, Mercato del Lavoro e Finanza pubblica dal 1970 al 2005*, Roma, 2006

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Politiche per lo Sviluppo, *Rapporto annuale 2005 sugli Interventi delle Aree sottoutilizzate*, Roma, 2006 - <http://www.dps.mef.gov.it>

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Lavori della Commissione Faini in Documenti di Finanza pubblica, Verifica sui Conti pubblici*, Roma, 2006 - http://www.tesoro.it/web/dipa_rgs.asp

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 2007-2011*, Roma, 2006 - <http://www.mef.gov.it>

- European Commission, *European Economy Review 2006*, Bruxelles, 2006 - http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/the_eu_economy_review2006_en.htm
- ISTAT, *La Popolazione straniera residente in Italia, Statistiche in breve, Comunicati Stampa*, Roma, 2006 - <http://www.istat.popolazione/stranieri/>
- European Commission, *101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why so many? A survey, by Fischer J., Lars J. and Larch M., in "Economic Papers", n. 267*, Bruxelles, 2006 - http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm
- Banca d'Italia, *Bollettino Economico n.47*, Roma, 2006
- Presidenza del Consiglio dei Ministri , Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, *Rapporto sullo stato di attuazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2006-2008*, Roma, 2006 - <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/?c=relazione-annuale>
- OECD, *Economic Outlook*, Parigi, 2006
- IMF, *World Economic Outlook*, Washington, 2006
- OECD, *The World Economy*, Parigi, 2006
- OECD, *Has the Rise in Debt Made Households More Vulnerable?*, ECO/CPE(2006)16, Parigi, 2006
- Commissione europea, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Bruxelles, 8 novembre, 2006
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Esposizione economico-finanziaria per il 2007 presso la Camera dei Deputati del Ministro Padoa-Schioppa T. del 3 Ottobre 2006*, Roma, 2006
- Ministero dello Sviluppo economico, *Comunicato Stampa sulle Liberalizzazioni*, Roma, 2007 - <http://www.palazzochigi.it>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri , Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, *Rapporto nazionale sullo Stato di Attuazione della nuova Strategia europea per lo Sviluppo sostenibile (EU-SDS)*, Roma, 2007 - <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/50/documenti>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri , Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2006*, Roma, 2007 - <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/?c=relazione-annuale>
- Commissione Europea, *La Storia dell'Unione Europea*, 2007 - http://www.europa.eu/abc/history/index_it.htm
-

- Presidenza del Consiglio dei Ministri , Ministro per l'attuazione del programma, *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla Pianificazione strategica*, Roma, marzo 2007 - http://www.attuazione.it/adon/files/Direttiva_Prodi.pdf
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica*, Roma, 2007 - <http://mef.gov.it>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli Anni 2008-2011*, Roma, 2007 - <http://www.mef.gov.it>
- Senato della Repubblica, *Audizione del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi sul DPEF 2008-2011*, Roma, 2007
- Ministero dello sviluppo economico, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Roma, 2007 - <http://www.dps.mef.gov.it/>
- OECD, *Economic Outlook 2007*, Parigi, 2007
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Protocollo su Previdenza, Lavoro e Competitività per l'Equità e la Crescita sostenibili*, 23 luglio 2007, Roma, 2007, http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/accordo_pensioni/protocollo_definiti_vo.pdf

Appendice D

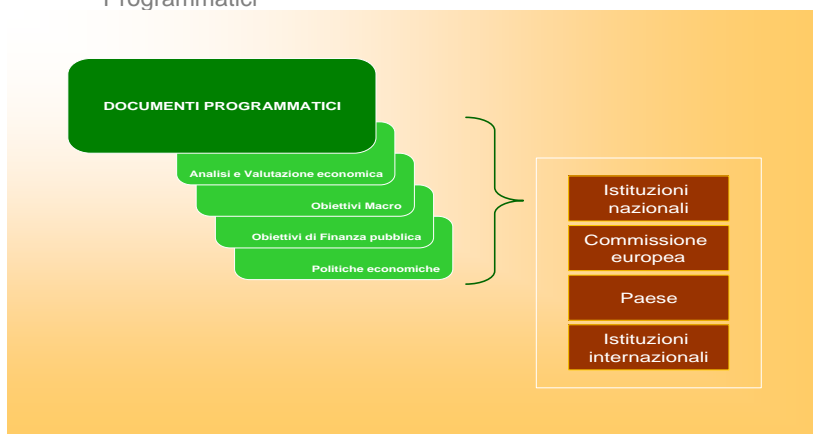
I Documenti Programmatici del MEF

Estratto da *"I Documenti Programmatici Ruolo, strutture, processi e strumenti del MEF"*, 2006, Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Le Guide dell'Economia: Analisi e Programmazione economico-finanziaria*.

I Documenti programmatici del MEF

I documenti programmatici svolgono una fondamentale funzione di informazione e trasparenza delle azioni di politica economica, esplicitando, sulla base di approfondite analisi, le prospettive del Paese, gli obiettivi che si pone il Governo e gli strumenti che mette in atto per conseguirli. Una loro lettura nel tempo può costituire un filo continuo nella storia economica del Paese. Ciascun documento, tuttavia, accanto a tale funzione generale, ha una propria valenza all'interno di un "ciclo" dei documenti programmatici, riconducibile in sostanza al processo di bilancio. La redazione dei documenti, inoltre, costituisce un reale momento di confronto e convergenza del lavoro svolto dai Dipartimenti del MEF, sulla base delle proprie competenze istituzionali, verso un comune obiettivo.

Le Funzioni di Trasparenza e Informazione dei Documenti Programmatici



Il Ciclo dei Documenti Programmatici e il Processo di Bilancio

“La decisione di bilancio è un processo finalizzato alla definizione di un punto di equilibrio tra gli interessi spesso divergenti che caratterizzano le società complesse.”¹

Nell'ambito della decisione di bilancio, i documenti programmatici indicano gli interventi di politica economica e finanziaria varati dal Governo al fine di ricondurre gli andamenti “spontanei” (tendenziali), sia macro che di finanza pubblica, agli obiettivi prefissati (programmatici) dal Governo stesso. Fino alla fine degli anni settanta, le norme di contabilità generale dello stato prevedevano che un solo documento di previsione accompagnasse il bilancio annuale: la Relazione Previsionale e Programmatica. La legge n. 468 del 5/8/1978 e le successive modifiche, intervenute negli anni Ottanta e Novanta, hanno apportato profonde innovazioni in materia affiancando la programmazione economica a quella finanziaria, basata sull'adozione di un bilancio pluriennale e introducendo uno strumento normativo atto a dare una maggiore flessibilità alle politiche di bilancio: la Legge Finanziaria. La complessa evoluzione del processo di bilancio ha reso necessario intervenire anche con riguardo ai documenti programmatici al fine di illustrare le politiche del Governo alla luce dell'andamento dell'economia. Oltre alla Relazione Previsionale e Programmatica sono stati introdotti il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) e la Relazione sull'Andamento dell'Economia nell'Anno precedente e Aggiornamento delle Previsioni per l'anno in corso (AGGRPP). Nel quadro delle regole derivanti dall'ingresso dell'Italia nella UEM, a partire dal 1997, il ciclo dei documenti programmatici si è arricchito infine di un ulteriore documento: il Programma di Stabilità. I documenti supportano il processo di formazione del bilancio attraverso una cadenza temporale ben definita, assicurando, così, che la funzione conoscitiva preceda quella decisionale.

¹ Cfr. Antonio Bennati, *Manuale di Contabilità di Stato*, Jovene editore.

Il **Documento di Programmazione Economico-Finanziaria** rappresenta il primo atto della procedura annuale di bilancio: secondo l'art. 3, comma 1 della legge n. 468 del 5/8/1978, e successive modifiche, *“Entro il 30 giugno di ogni anno, il Governo presenta al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, il documento di programmazione economico-finanziaria che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale”*.

Il DPEF indica, pertanto, gli obiettivi relativi alle grandezze macroeconomiche e finanziarie sulla cui base il Governo elaborerà le linee di politica economica.

La **Relazione Previsionale e Programmatica** (RPP) espone il quadro economico e di finanza pubblica coerente con il disegno di Legge Finanziaria. Entro il 30 settembre, a seguito dell'approvazione del Comitato Interministeriale di Programmazione Economica e del Consiglio dei Ministri, viene presentata al Parlamento. Nel caso in cui la RPP contenga modifiche significative ai saldi di finanza pubblica e/o al quadro macro rispetto a quelli esposti nel DPEF e approvati con Risoluzione parlamentare, è necessario presentare, congiuntamente alla RPP, una **Nota di Aggiornamento al DPEF**.

A completamento della procedura di bilancio, nella prima settimana di ottobre, il Ministro dell'Economia e delle Finanze è tenuto a presentare al Parlamento la **Esposizione Economico-Finanziaria** in cui è inserita l'illustrazione della manovra finanziaria per l'anno successivo. Entro il 1° dicembre, in base al regolamento n°1466/97 del Consiglio dell'Unione Europea, deve essere presentato alla Commissione Europea il **Programma di Stabilità (PS)**, che il Consiglio Economico e Finanziario (ECOFIN) discute ed approva nel mese di febbraio.

Nell'anno seguente, entro il 31 gennaio, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione presenta al Parlamento il **Rapporto Annuale sugli Interventi nelle Aree Sottosviluppate del Paese**, in cui sono documentati gli strumenti di sviluppo territoriale alla luce delle tendenze economiche congiunturali e strutturali, le prospettive di breve e medio termine dei diversi territori del Paese, le risorse finanziarie pubbliche in conto capitale impiegate per il loro sviluppo e lo stato di attuazione delle politiche adottate.

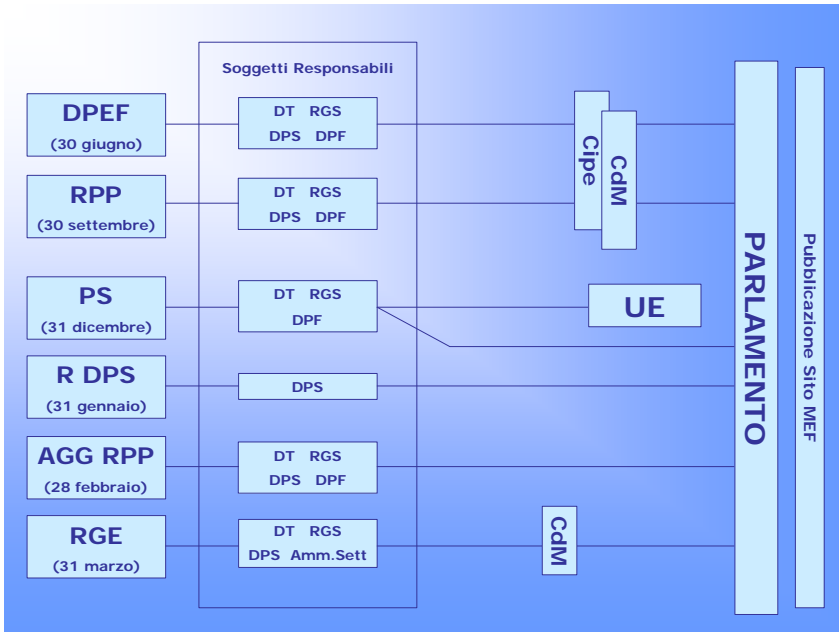
Sempre nell'anno successivo, entro febbraio, viene predisposta e inviata al Parlamento, la **Relazione sull'Andamento dell'Economia**

nell'Anno precedente e Aggiornamento delle Previsioni per l'anno in corso (AGGRPP), congiuntamente alla Relazione Trimestrale di Cassa (RTC). Entrambi i documenti aggiornano gli obiettivi macro e di finanza pubblica della RPP di settembre. Nella prassi le due Relazioni vengono però presentate successivamente alla data prevista. Tale slittamento è da attribuire alla necessità di tenere conto dei dati di consuntivo rilasciati il 1° marzo dall'ISTAT, riguardanti sia la parte macro che la finanza pubblica. Tradizionalmente, quindi, i due documenti sono pubblicati tra la fine di Marzo e la prima metà di Aprile.

La ***Relazione Generale sulla situazione economica del Paese*** (RGE), che illustra l'andamento dell'economia italiana nell'anno precedente, deve essere presentata entro il 31 marzo. In alcune occasioni, il Governo, allo scopo di offrire una visione completa sull'andamento dell'economia italiana, sia dal punto di vista dei risultati macroeconomici che di finanza pubblica, ha ritenuto di presentare contestualmente tutte e tre le relazioni (AGGRPP, RTC, RGE).

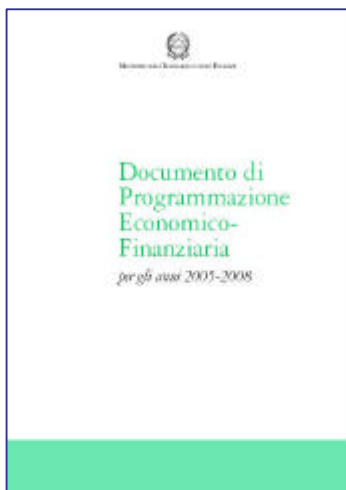
Fino al 2004, veniva predisposto, entro il 31 dicembre di ogni anno, il Rapporto sulle Riforme Economiche, come richiesto dalle disposizioni comunitarie del 1998. Il contenuto di questo documento è assorbito, a partire dal 2005, dal Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO).

Il Ciclo dei Documenti programmatici



Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF)

Le Funzioni e i Contenuti del Documento



L'istituzione del DPEF, avvenuta con la legge n. 362 del 1988 di modifica della legge 468 del 1978 (cfr. Riquadro), risponde alle finalità di individuare una fase di impostazione degli obiettivi di finanza pubblica, separata dalla fase di trasformazione degli obiettivi stessi in norme giuridiche, e di avviare un razionale coordinamento tra gli organi istituzionali preposti alla programmazione. Il DPEF innanzitutto descrive i dati macroeconomici di riferimento nazionali ed internazionali. Sulla base di questi viene definito lo scenario di medio termine dell'economia, individuando il quadro tendenziale entro

cui si muove la finanza pubblica e gli interventi correttivi necessari per ricondurlo agli obiettivi prefissati dal Governo. Con la riforma introdotta dalla legge n. 208 del 25/6/1999, che ha ulteriormente modificato la legge 468, il termine di presentazione del DPEF è stato posticipato dal 15 maggio, come prevedeva la legge fino ad allora in vigore, al 30 giugno. Inoltre, il periodo di previsione, fino allora triennale, è stato allungato di un anno al fine di assicurare la coerenza tra le previsioni approvate dal Parlamento Italiano e quelle elaborate per il Programma di Stabilità per le quali la valenza richiesta è quadriennale. Il DPEF rappresenta il documento da cui trae origine l'attività di programmazione del governo. Nel documento sono esposti gli obiettivi, espressi in valori assoluti e in rapporto al PIL, per le principali grandezze di finanza pubblica (avanzo primario, indebitamento netto e debito della P.A., fabbisogno del settore statale, ecc...)². Il Parlamento, approvando il

² I principali saldi di bilancio sono:

documento con una apposita Risoluzione (separatamente da parte della Camera e del Senato), conferma gli obiettivi di finanza pubblica per il successivo quadriennio. Tali obiettivi costituiscono la base sulla quale il Governo è tenuto a redigere il disegno di legge di bilancio e il disegno di legge finanziaria³. La Risoluzione con cui viene approvato il DPEF vincola il Governo nella presentazione del disegno di legge di bilancio e della finanziaria, e rappresenta una sorta di "autolimita" anche per il Parlamento, poiché i tassi di variazione delle entrate e delle spese definiti nel documento non possono essere superati⁴. Il documento di programmazione espone non solo le linee generali dell'azione di Governo ma anche gli indirizzi di settore necessari per conseguire gli obiettivi "con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale" (art. 3, comma 2).

Il documento è quindi chiamato a definire la manovra finanziaria per il periodo compreso nel bilancio pluriennale (non meno di tre anni) specificando: le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente; gli obiettivi macroeconomici, ed in particolar modo quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione; gli obiettivi del settore statale in termini di

Risparmio pubblico: si tratta della differenza tra le entrate correnti e le spese correnti, ed indica la capacità delle entrate correnti di coprire le uscite correnti e creare risorse per le spese in conto capitale.

Indebitamento (o accreditamento) netto: si tratta della differenza tra entrate ed uscite sia correnti che in conto capitale al netto delle entrate e delle uscite derivanti da operazioni finanziarie (acquisto ed alienazione di partecipazioni azionarie, accensione e rimborso di prestiti, ecc.).

Saldo netto da finanziare (o da impiegare): consiste nella differenza tra entrate ed uscite sia correnti che in conto capitale al netto delle sole entrate ed uscite derivanti dalle operazioni di accensione e rimborso di prestiti. Viene detto anche *fabbisogno netto* in quanto indica la variazione che subisce il volume di debito nell'anno di riferimento.

Ricorso al mercato: consiste nella differenza fra entrate ed uscite sia correnti che in conto capitale, comprese le uscite derivanti dal rimborso di prestiti. Questo saldo, detto anche *fabbisogno complessivo*, indica l'ammontare di nuovo debito che occorre accendere nell'anno di riferimento.

³ Il disegno di legge di bilancio è infatti formato "sulla base dei criteri e dei parametri" indicati nel DPEF (art. 2 comma 1, legge n. 468 e successive modifiche), ed è elaborato "in coerenza con le regole e gli obiettivi indicati nel documento" (art. 4 comma 1). La stessa legge finanziaria non può determinare tassi di evoluzione delle spese incompatibili con le regole determinate nel DPEF (art. 11, comma 6).

⁴ Per ulteriori approfondimenti, si veda *Il Bilancio dello Stato* (Da Empoli - De Ioanna - Vegas).

fabbisogno (netto e al lordo degli interessi) e gli indirizzi atti a conseguirli; le regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel conto delle pubbliche amministrazioni, per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale. A differenza degli altri documenti programmatici che presentano solo previsioni inclusive degli effetti dell'azione del Governo, il DPEF espone sia un Quadro a legislazione vigente sia un Quadro programmatico. Il primo delinea l'andamento dell'economia italiana e dei conti pubblici in assenza degli interventi di politica economica, il secondo incorpora gli obiettivi macro e di finanza pubblica da conseguire all'interno di un quadro generale di coerenze e di compatibilità. Nel DPEF inoltre viene effettuata un'analisi degli scostamenti tra le previsioni relative agli aggregati macroeconomici principali, esposte nel precedente documento e quelle aggiornate.

E' necessaria una *"valutazione puntuale e motivata degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria..."*.

Appendice E

I Presidenti del Consiglio e i Ministri del Tesoro,
Bilancio, Finanze e Economia
(1947-2006)

I Presidenti del Consiglio e i Ministri del Tesoro, Bilancio, Finanze e Economia (1947- 2006)

Luglio 1943 - Maggio 1948

Ordinamento Provvisorio

Giugno 1945 - Gennaio 1948

Assemblea Costituente

2 Giugno 1946

Proclamazione della Repubblica

Luglio 1946 - Gennaio 1947

| | | |
|--------------------------|-------------|-------------------------|
| Presidente del Consiglio | De Gasperi | |
| Ministro del Tesoro | Corbino | (fino a settembre 1946) |
| | Bertone | (da settembre 1946) |
| Ministro delle Finanze | Scoccimarro | |

Febbraio 1947 - Maggio 1947

| | |
|-------------------------------------|------------|
| Presidente del Consiglio | De Gasperi |
| Ministro del Tesoro e delle Finanze | Campilli |

Maggio 1947 - Maggio 1948

| | | |
|-------------------------------------|-------------|----------------------|
| Presidente del Consiglio | De Gasperi | |
| Ministro del Tesoro e delle Finanze | Pella | (fino a giugno 1947) |
| | Del Vecchio | (da giugno 1947) |
| Ministro del Bilancio | Einaudi | |

Maggio 1948 - Agosto 1953

| | | |
|--------------------------|------------|----------------------|
| Presidente del Consiglio | De Gasperi | |
| Ministro del Tesoro | Pella | (fino a luglio 1951) |
| | Vanoni | |
| | Pella | (da febbraio 1952) |
| Ministro delle Finanze | Vanoni | |
| Ministro del Bilancio | Pella | |

**I Presidenti del Consiglio e i Ministri del Tesoro, Bilancio, Finanze e Economia
(1947- 2006)**

Agosto 1953 - Gennaio 1954

| | |
|--------------------------|--------|
| Presidente del Consiglio | Pella |
| Ministro del Tesoro | Gava |
| Ministro delle Finanze | Vanoni |
| Ministro del Bilancio | Pella |

Gennaio 1954 - Febbraio 1954

| | |
|--------------------------|---------|
| Presidente del Consiglio | Fanfani |
| Ministro del Tesoro | Gava |
| Ministro delle Finanze | Zoli |
| Ministro del Bilancio | Vanoni |

Febbraio 1954 - Giugno 1955

| | |
|--------------------------|------------|
| Presidente del Consiglio | Scelba |
| Ministro del Tesoro | Gava |
| Ministro delle Finanze | Tremelloni |
| Ministro del Bilancio | Vanoni |

Luglio 1955 - Maggio 1957

| | |
|--------------------------|-------------------------------|
| Presidente del Consiglio | Segni |
| Ministro del Tesoro | Gava (fino a gennaio 1956) |
| | Vanoni |
| | Medici (da febbraio 1956) |
| Ministro delle Finanze | Andreotti |
| Ministro del Bilancio | Vanoni (fino a febbraio 1956) |
| | Zoli (da febbraio 1956) |

Maggio 1957 - Luglio 1958

| | |
|--------------------------|-----------|
| Presidente del Consiglio | Zoli |
| Ministro del Tesoro | Medici |
| Ministro delle Finanze | Andreotti |
| Ministro del Bilancio | Zoli |

Luglio 1958 - Febbraio 1959

| | |
|--------------------------|-----------|
| Presidente del Consiglio | Fanfani |
| Ministro del Tesoro | Andreotti |

| | |
|------------------------|--------|
| Ministro delle Finanze | Preti |
| Ministro del Bilancio | Medici |

Febbraio 1959 - Marzo 1960

| | |
|--------------------------|----------|
| Presidente del Consiglio | Segni |
| Ministro del Tesoro | Tambroni |
| Ministro delle Finanze | Taviani |
| Ministro del Bilancio | Tambroni |

Marzo 1960 - Luglio 1960

| | |
|--------------------------|-----------|
| Presidente del Consiglio | Tambroni |
| Ministro del Tesoro | Taviani |
| Ministro delle Finanze | Trabucchi |
| Ministro del Bilancio | Tambroni |

Luglio 1960 - Giugno 1963

| | | |
|--------------------------|-------------|------------------------|
| Presidente del Consiglio | Fanfani | |
| Ministro del Tesoro | Taviani | (fino a febbraio 1962) |
| | Tremelloni | (da febbraio 1962) |
| Ministro delle Finanze | Trabucchi | |
| Ministro del Bilancio | Pella | (fino a febbraio 1962) |
| | U. La Malfa | (da febbraio 1962) |

Giugno 1963 - Dicembre 1963

| | |
|--------------------------|------------|
| Presidente del Consiglio | Leone |
| Ministro del Tesoro | Colombo |
| Ministro delle Finanze | Martinelli |
| Ministro del Bilancio | Medici |

Dicembre 1963 - Giugno 1968

| | | |
|--------------------------|------------|------------------------|
| Presidente del Consiglio | Moro | |
| Ministro del Tesoro | Colombo | |
| Ministro delle Finanze | Tremelloni | (fino a febbraio 1966) |
| | Preti | (da febbraio 1966) |
| Ministro del Bilancio | Giolitti | (fino a luglio 1964) |
| | Pieraccini | (da luglio 1964) |

**I Presidenti del Consiglio e i Ministri del Tesoro, Bilancio, Finanze e Economia
(1947- 2006)**

| Giugno 1968 - Dicembre 1968 | | |
|------------------------------------|-----------------|--|
| Presidente del Consiglio | Leone | |
| Ministro del Tesoro | Colombo | |
| Ministro delle Finanze | Ferrari-Aggradi | |
| Ministro del Bilancio | Colombo | |

| Dicembre 1968 - Agosto 1970 | | | |
|------------------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| Presidente del Consiglio | Rumor | | |
| Ministro del Tesoro | Colombo | | |
| Ministro delle Finanze | Reale | (fino a agosto 1969) | |
| | Bosco | | |
| | Preti | (da marzo 1970) | |
| | Ministro del Bilancio | Preti | (fino a agosto 1969) |
| | | Caron | |
| | Giolitti | (da marzo 1970) | |

| Agosto 1970 - Febbraio 1972 | | |
|------------------------------------|-----------------|--|
| Presidente del Consiglio | Colombo | |
| Ministro del Tesoro | Ferrari-Aggradi | |
| Ministro delle Finanze | Preti | |
| Ministro del Bilancio | Giolitti | |

| Febbraio 1972 - Luglio 1973 | | |
|------------------------------------|-----------|----------------------|
| Presidente del Consiglio | Andreotti | |
| Ministro del Tesoro | Colombo | (fino a giugno 1972) |
| | Malagodi | (da luglio 1972) |
| Ministro delle Finanze | Pella | (fino a giugno 1972) |
| | Valsecchi | (da luglio 1972) |
| Ministro del Bilancio | Taviani | |

| Luglio 1973 - Novembre 1974 | | |
|------------------------------------|-------------|---------------------|
| Presidente del Consiglio | Rumor | |
| Ministro del Tesoro | U. La Malfa | (fino a marzo 1974) |
| | Colombo | (da marzo 1974) |
| Ministro delle Finanze | Colombo | (fino a marzo 1974) |
| | Tanassi | (da marzo 1974) |

| | |
|-----------------------|----------|
| Ministro del Bilancio | Giolitti |
|-----------------------|----------|

| | |
|------------------------------------|----------------------------------|
| Novembre 1974 - Luglio 1976 | |
| Presidente del Consiglio | Moro |
| Ministro del Tesoro | Colombo |
| Ministro delle Finanze | Vicentini (fino a febbraio 1976) |
| | Stammati (da febbraio 1976) |
| Ministro del Bilancio | Andreotti |

| | |
|----------------------------------|------------------------------|
| Luglio 1976 - Agosto 1979 | |
| Presidente del Consiglio | Andreotti |
| Ministro del Tesoro | Stammati (fino a marzo 1978) |
| | Pandolci (da marzo 1978) |
| Ministro delle Finanze | Pandolci (fino a marzo 1978) |
| | Malfatti (da marzo 1978) |
| Ministro del Bilancio | Morlino (fino a marzo 1979) |
| | U. La Malfa (marzo 1979) |
| | Morlino (da marzo 1979) |

| | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| Agosto 1979 - Ottobre 1980 | |
| Presidente del Consiglio | Cossiga |
| Ministro del Tesoro | Pandolci |
| Ministro delle Finanze | Reviglio |
| Ministro del Bilancio | Andreatta (fino a aprile 1980) |
| | G. La Malfa (da aprile 1980) |

| | |
|-----------------------------------|-------------|
| Ottobre 1980 - Giugno 1981 | |
| Presidente del Consiglio | Forlani |
| Ministro del Tesoro | Andreatta |
| Ministro delle Finanze | Reviglio |
| Ministro del Bilancio | G. La Malfa |

| | |
|------------------------------------|-----------|
| Giugno 1981 - Dicembre 1982 | |
| Presidente del Consiglio | Spadolini |
| Ministro del Tesoro | Andreatta |
| Ministro delle Finanze | Formica |

**I Presidenti del Consiglio e i Ministri del Tesoro, Bilancio, Finanze e Economia
(1947- 2006)**

Ministro del Bilancio G. La Malfa

Dicembre 1982 - Agosto 1983

Presidente del Consiglio Fanfani

Ministro del Tesoro Goria

Ministro delle Finanze Forte

Ministro del Bilancio Bodrato

Agosto 1983 - Aprile 1987

Presidente del Consiglio Craxi

Ministro del Tesoro Goria

Ministro delle Finanze Vicentini

Ministro del Bilancio Longo (fino a luglio 1984)

Craxi (luglio 1984)

Romita (da luglio 1984)

Aprile 1987 - Luglio 1987

Presidente del Consiglio Fanfani

Ministro del Tesoro Goria

Ministro delle Finanze Guarino

Ministro del Bilancio Goria

Luglio 1987 - Aprile 1988

Presidente del Consiglio Goria

Ministro del Tesoro Amato

Ministro delle Finanze Gava

Ministro del Bilancio Colombo

Aprile 1988 - Luglio 1989

Presidente del Consiglio De Mita

Ministro del Tesoro Amato

Ministro delle Finanze Colombo

Ministro del Bilancio Fanfani

Luglio 1989 - Aprile 1992

Presidente del Consiglio Andreotti

Ministro del Tesoro Carli

| | |
|------------------------|----------|
| Ministro delle Finanze | Formica |
| Ministro del Bilancio | Pomicino |

Giugno 1992 - Aprile 1993

| | |
|--------------------------|----------|
| Presidente del Consiglio | Amato |
| Ministro del Tesoro | Barocci |
| Ministro delle Finanze | Goria |
| Ministro del Bilancio | Reviglio |

Aprile 1993 - Maggio 1994

| | |
|--------------------------|----------------------------|
| Presidente del Consiglio | Ciampi |
| Ministro del Tesoro | Barocci |
| Ministro delle Finanze | Visco (fino a maggio 1993) |
| | Gallo (da maggio 1993) |
| Ministro del Bilancio | Spaventa |

Maggio 1994 - Gennaio 1995

| | |
|--------------------------|------------|
| Presidente del Consiglio | Berlusconi |
| Ministro del Tesoro | Dini |
| Ministro delle Finanze | Tremonti |
| Ministro del Bilancio | Paglierini |

Gennaio 1995 - Maggio 1996

| | |
|--------------------------|------------------------------|
| Presidente del Consiglio | Dini |
| Ministro del Tesoro | Dini |
| Ministro delle Finanze | Fantozzi |
| Ministro del Bilancio | Masera (fino a gennaio 1996) |
| | Fantozzi |
| | Arcelli (da febbraio 1996) |

Maggio 1996 - Ottobre 1998

| | |
|------------------------------------|--------|
| Presidente del Consiglio | Prodi |
| Ministro del Tesoro, Bilancio e PE | Ciampi |
| Ministro delle Finanze | Visco |

Ottobre 1998 - Aprile 2000

**I Presidenti del Consiglio e i Ministri del Tesoro, Bilancio, Finanze e Economia
(1947- 2006)**

| | | |
|------------------------------------|---------|----------------------|
| Presidente del Consiglio | D'Alema | |
| Ministro del Tesoro, Bilancio e PE | Ciampi | (fino a maggio 1999) |
| | Amato | (da maggio 1999) |
| Ministro delle Finanze | Visco | |

| | | |
|------------------------------------|-----------|--|
| Aprile 2000 - Giugno 2001 | | |
| Presidente del Consiglio | Amato | |
| Ministro del Tesoro, Bilancio e PE | Visco | |
| Ministro delle Finanze | Del Turco | |

| | | |
|--|------------|----------------------|
| Giugno 2001 - Maggio 2006 | | |
| Presidente del Consiglio | Berlusconi | |
| Ministro dell'Economia e delle Finanze | Tremonti | (fino a luglio 2004) |
| | Berlusconi | (luglio 2004) |
| | Siniscalco | |
| | Tremonti | (da settembre 2005) |

| | | |
|--|----------------|--|
| Maggio 2006 - Attualmente in carica | | |
| Presidente del Consiglio | Prodi | |
| Ministro dell'Economia e delle Finanze | Padoa-Schioppa | |

Appendice F

Il ruolo istituzionale del MEF in tema di programmazione economica e finanziaria

Estratto da *"I Documenti Programmatici Ruolo, strutture, processi e strumenti del MEF"*, 2006, Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Le Guide dell'Economia: Analisi e Programmazione economico-finanziaria*.

Il ruolo istituzionale del MEF in tema di programmazione economica e finanziaria

Significativi cambiamenti degli assetti istituzionali e legislativi hanno accompagnato nel corso dei decenni l'evoluzione delle funzioni della programmazione economica. Il lungo processo, iniziato nel 1947 con l'istituzione del Ministero del Bilancio, è terminato nel 2001, con la creazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel quale, sotto la spinta congiunta delle esigenze di risanare la finanza pubblica e dare maggiore efficienza all'azione amministrativa, sono state concentrate le competenze dei tre Ministeri economico-finanziari preesistenti: M. del Tesoro, M. del Bilancio e della Programmazione Economica e M. delle Finanze.

Dal Ministero del Bilancio al MEF

Il "sistema della programmazione economica" è istituzionalizzato a livello ministeriale nell'immediato dopoguerra, con la creazione nel 1947 del Ministero del Bilancio, quale Ministero senza portafoglio, sotto la guida di Luigi Einaudi. Successivamente, con la legge n. 48 del 27/2/1967, il Ministero assume la denominazione di Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, cui è affidata la competenza relativa alla predisposizione degli schemi del programma economico nazionale e di verifica della sua attuazione. La stessa legge, inoltre, istituisce il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), a cui sono attribuiti i compiti della predisposizione degli indirizzi della politica economica nazionale, della adozione di provvedimenti congiunturali e del coordinamento delle attività delle amministrazioni pubbliche per l'attuazione del programma. Parallelamente, operano altri importanti Ministeri economici e finanziari: il M. del Tesoro, il M. delle Finanze, mentre, dal punto di vista settoriale, il M. dell'Industria, il M. dell'Agricoltura, il M. delle Partecipazioni Statali¹,

¹ Il Ministero delle Partecipazioni Statali è stato abolito nel 1993, a seguito dell'esito del referendum popolare del 18 aprile dello stesso anno. Con la legge n. 474 del 30/7/1994 si è

il M. del Commercio Estero e il M. del Lavoro svolgono le loro competenze istituzionali.

Dopo l'insuccesso della programmazione economica globale della fine degli anni sessanta e degli inizi degli anni settanta, finita l'era della programmazione economica di settore della metà degli anni settanta, la Legge n. 468 del 5/8/1978 (cfr. Paragrafo 2.1) affianca alla programmazione economica la programmazione di bilancio, affidando alla Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) funzioni di documento programmatico di sintesi delle istanze di politica economica. Secondo l'art. 15 della suddetta legge, la RPP espone il quadro economico generale ed indica gli obiettivi programmatici dimostrando le compatibilità tra il quadro economico esposto, i predetti obiettivi e gli impegni finanziari. (cfr. Paragrafo 2.2.2).

In questo ambito, la Segreteria Generale della Programmazione Economica (SGPE) del Ministero del Bilancio e della P.E. predisponde, in stretto collegamento con la sessione di bilancio, il quadro macro dell'economia italiana. Il quadro macro, includendo le valutazioni periodicamente formulate sull'andamento delle principali variabili, gli obiettivi e gli interventi di politica economica, rappresenta la sintesi dell'impatto delle azioni programmatiche del Governo.

La sovrapposizione degli interventi normativi dal 1967 fino alla prima metà degli anni '90 non contribuisce a chiarire il ruolo del Ministero, prevedendo competenze sempre più ampie e complesse, che non si integrano in un quadro istituzionale omogeneo.

Il M. del Bilancio e della PE, al fine di dare efficacia all'azione programmatica, dovrebbe esercitare, per gli aspetti più generali attinenti le scelte di politica economica, un ruolo di coordinamento: di fatto, tale ruolo non viene "formalizzato" in quanto vige comunque il principio dell'uguaglianza tra tutti i ministri, da un lato, e il potere di *primus inter pares* del Presidente del Consiglio, dall'altro². Stretto tra questi due vincoli, il ruolo del Ministero del Bilancio dipende, di fatto, dalla personalità del Ministro pro tempore. Alla fine degli anni novanta, a fronte delle crescenti esigenze di integrare la programmazione

successivamente attribuito alla Direzione Generale del Tesoro la competenza in tema di gestione dei titoli azionari delle società pubbliche, nonché di operazioni di cessione e collocamento sul mercato delle partecipazioni azionarie dello Stato.

² In effetti, il Ministro del Bilancio e della Programmazione economica presiede, su delega del Presidente del Consiglio, il CIPE.

economica con quella di bilancio e di adeguare il nostro paese alla nuova realtà europea, diventa necessario istituire un unico centro responsabile della politica economica, agevolando in questo modo il coordinamento delle decisioni dei policy maker. Tale fine viene raggiunto nel quadro del processo riformatore più ampio, che ha contraddistinto l'ultima parte del decennio, di revisione istituzionale e di riforma finanziaria. La legge n. 94 del 3/4/1997, oltre a modificare le vigenti procedure di bilancio dello Stato, ha previsto l'accorpamento del Ministero del Tesoro con quello del Bilancio e della Programmazione Economica e la parallela razionalizzazione delle strutture esistenti.

L'obiettivo del superamento di una fase economica caratterizzata da modesti tassi di crescita e le esigenze di risanamento dei conti pubblici hanno imposto, infatti, anche operazioni di ingegneria istituzionale tese a realizzare un più efficiente utilizzo delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie disponibili nei due Ministeri e a predisporre gli strumenti in grado di realizzare le politiche di sviluppo. La fusione delle strutture risulta efficace non solo ai fini del conseguimento dei parametri di Maastricht e degli obiettivi di finanza pubblica, ma anche per assicurare l'integrazione tra le differenti missioni affidate: sviluppo economico, abbattimento della disoccupazione, riequilibrio territoriale, capacità concorrenziale e efficace gestione della finanza pubblica e del debito pubblico.

In un contesto di unificazione finanziaria ed economica dei Paesi europei e nella prospettiva di un sempre più ampio coinvolgimento dei soggetti competenti a livello settoriale e territoriale, il Ministero, nel delineare le scelte di politica economica e finanziaria, deve, quindi, coniugare la formazione e la gestione del bilancio dello Stato con gli obiettivi del "riequilibrio finanziario", della "convergenza con i paesi europei", della "crescita" e della "coesione economica e sociale". Successivamente alla emanazione della legge 94, prima con un Decreto Legislativo (il n. 430 del 5/12/1997), poi con due D.P.R. (il n. 38 del 20/2/1998 e il n. 154 del 28/4/1998), il Ministero è riorganizzato su un modello di tipo dipartimentale. Alle strutture dipartimentali già esistenti - la Direzione Generale del Tesoro (DT) e la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) - ne sono affiancate altre due: il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) e il Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi del Tesoro

(DAG)³. Il DPS, che ha sostanzialmente assorbito il nucleo originario del Ministero del Bilancio e PE, rappresenta una rilevante novità organizzativa nell'ambito dell'intero processo riformatore, esercitando le funzioni, stabilite dalla legge, in materia di strumenti di programmazione negoziata, politiche territoriali e utilizzo dei fondi strutturali comunitari. Le competenze in materia di programmazione economica a livello nazionale, prima esercitate dal Ministero del Bilancio e PE, sono trasferite al Dipartimento del Tesoro, mentre al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, dove è incardinata la Segreteria del CIPE, sono demandate le competenze di programmazione nazionale in materia di tariffe e investimenti pubblici e quelle programmatorie territoriali.

IL COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (CIPE)

Il CIPE è un organo interministeriale, istituito con l'art. 16 della Legge 48/1967, che così recita:

"il Comitato interministeriale per la programmazione economica predispone gli indirizzi della politica economica nazionale; indica, su relazione del Ministro per il bilancio e la programmazione economica, le linee generali per la elaborazione del programma economico nazionale, su relazione del Ministro per il tesoro, le linee generali per la impostazione dei progetti di bilancio annuali e pluriennali di previsione dello Stato, nonché le direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale ed a promuovere e coordinare a tale scopo l'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici; esamina la situazione economica generale ai fini dell'adozione di provvedimenti congiunturali".

Nel corso degli anni successivi alla istituzione sono intervenute diverse modifiche che hanno riguardato non solo la composizione del Comitato (ovvero i vari Ministeri partecipanti, di cui sono cambiate la denominazione o l'attribuzione dei poteri) e la sua articolazione, ma anche le funzioni da esso espletate.

La legge 94/1997, nell'ottica di una complessiva razionalizzazione amministrativa, riordina le competenze del CIPE. L'art. 1 del D.Lgs. 430/1997 definisce le nuove competenze del Comitato, a cui spettano i compiti di: predisporre le linee generali di politica economico-finanziaria; elaborare gli indirizzi delle diverse politiche settoriali, assicurandone la coerenza con gli

³ L'assetto dipartimentale, adottato inizialmente Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, viene esteso successivamente alla maggior parte dei Ministeri.

obiettivi occupazionali e di sviluppo soprattutto delle aree depresse, attraverso una stretta cooperazione con le Regioni, le Province e gli enti locali interessati⁴; svolgere funzioni di indirizzo generale rispetto agli strumenti di programmazione negoziata; definire le linee guida per le amministrazioni che esercitano funzioni in materia di regolazione di servizi di pubblica utilità; approvare piani di investimento assegnando i relativi finanziamenti. In sostanza il riordino delle funzioni del CIPE ha determinato una concentrazione delle sue attribuzioni sui processi di indirizzo e di coordinamento degli interventi di politica economia sul piano territoriale e settoriale, trasferendo alle amministrazioni di settore i compiti di mera gestione amministrativa e/o tecnica.

Il lungo processo riformatore che ha interessato le funzioni della programmazione economica si è concluso nel 1999 con l'istituzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Decreto Legislativo n. 300 del 30/7/1999) che deriva dall'accorpamento del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della PE con il Ministero delle Finanze. Questo ultimo diventa così il quinto Dipartimento del Ministero dell'Economia e Finanze, Dipartimento delle Politiche Fiscali (DPF), con compiti di indirizzo politico, di definizione e di coordinamento delle politiche fiscali. Le funzioni operative dell'amministrazione finanziaria vengono attribuite a quattro Agenzie Fiscali. La "missione" del Ministero dell'Economia e delle Finanze è indicata in via generale nel comma 2 dell'art. 23 del sopra citato Decreto Legislativo:

"Al Ministero sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio, programmazione degli investimenti pubblici, coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti, politiche fiscali e sistema tributario, demanio e patrimonio statale, catasto e dogane, programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale e politiche di coesione. Il Ministero svolge altresì i compiti di vigilanza su enti e attività e le funzioni relative ai rapporti con autorità di vigilanza e controllo previsti dalla legge".

⁴ L'attenzione alle aree sottoutilizzate del Paese si è rafforzato con la legge 289/2002 (finanziaria 2003) che, creando un Fondo a esse dedicate (denominato appunto Fondo Aree Sottoutilizzate), amplia le competenze del Comitato in materia di investimenti per lo sviluppo. Il CIPE è presieduto, in occasioni di delibere che comportano la ripartizione generale del FAS tra i vari strumenti di intervento, dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 60, comma 1).

Nel 2006, si viene a delineare un nuovo assetto istituzionale che comporta il distaccamento dal Ministero dell'Economia e delle Finanze del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione che passa a far parte del nuovo Ministero dello Sviluppo economico. Nelle competenze di quest'ultimo si concentrano così le politiche sia economiche sia regionali strategiche per restituire competitività al Paese, aumentare la concorrenza, promuovere lo sviluppo e la coesione territoriale.

Le funzioni di supporto tecnico amministrativo e di coordinamento ai fini delle deliberazioni del CIPE, attribuite dall'art. 1 del d.l. 430/97 alla Segreteria del Comitato, incardinate in precedenza nel Ministero del Bilancio e Programmazione economica prima e nel Ministero Economia e Finanze – Dipartimento per le politiche di Sviluppo e Coesione – dopo la unificazione dei ministeri finanziari, vengono così a far parte delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, competente in materia di coordinamento e indirizzo dell'azione del governo.

Appendice G

Le principali riforme dei mercati e
di modernizzazione del settore pubblico

Le principali riforme dei mercati e di modernizzazione del settore pubblico

Mercato dei capitali

Privatizzazioni

- 1933 L. 512/33 - Istituzione dell'IRI
- 1953 L. 136/1953 - Istituzione dell'ENI
- 1977 D.l. 103/77 - Soppressione dell'EGAM
- 1977 DPR 616/77 - Soppressione dell'EAGAT
- 1993 L. 33/93 - Soppressione e liquidazione del gruppo EFIM
- 1994 L. 474/94 - Privatizzazioni
- 1995 L. 481/95 - Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità
- 1992 D.L. 333/92 - Trasformazione in S.p.a dei grandi enti pubblici
- 1994 L. 474/94 - Privatizzazioni e dismissioni di fondazioni
- 1996 L. 588/96 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.l. 497/96, recante disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli.
- 1999 L. 488/99 - Modalità alternative di dismissione rispetto alla L. 474/94

Borsa e Finanza

- 1926 Rdl. 1511/26 e Rdl 1830/26 - Prima legge di riforma bancaria
- 1936 Rdl 375/36 (convertito nella L. 141/38) - Seconda legge di riforma bancaria
- 1993 D.lgs 378/93 - Testo Unico delle Leggi in materia bancaria e creditizia
- 1996 L. 415/96 - Privatizzazione della borsa
- 1998 L. 461/1998 - Legge su Fondazioni Bancarie
- 2005 L. 262/05 - Riforma sulla tutela del risparmio

Società quotate

- 1998 D.lgs 58/98 - Testo Unico dell'intermediazione finanziaria
-

Società

2001 L. 366/2001 - Delega per la riforma del diritto societario

Mercati dei beni e Servizi

Autorità indipendenti

1990 L. 287/90 - Istituzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

1997 L. 249/97 - Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo

Regolamentazione

2001 L. 57/2001 - Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati

Liberalizzazione

1994 L. 36/94 - Acqua

1997 D.lgs 422/97 e D.lgs 400/99 - Trasporti

1999 D.lgs 79/99 - Energia elettrica (ENEL)

1999 D.lgs 261/99 - Poste

2000 D.lgs 164/2000 - Gas

2006 D.L. 223/06 convertito in L. 248/06 (Bersani) norme sulla concorrenza e diritti dei cittadini consumatori

Mercato del lavoro

1949 L. 264/49 - Collocamento

1962 L. 230/62 - Lavoro a tempo determinato

1968 L. 1115/68 - Istituzione della CIGS

1970 L. 300/70 - Statuto dei lavoratori

- 1993 D. lgs 29/93 - Riorganizzazione della P.A. e del lavoro pubblico
- 1997 L. 196/97 - Riforma Treu
- 2001 L. 266/02 - Emersione lavoro sommerso
- 2002 L. 73/02 - Scudo fiscale
- 2002 L. 222/02 - Regolarizzazione lavoro immigrati
- 2003 D.lgs 276/2003 - Riforma Biagi

Modernizzazione del settore pubblico

Riforme della pubblica amministrazione

- 1999 D.lgs 300/99 - Riforma dei Ministeri
- 2002 L. 137/2002 - Riforma dei Ministeri e della PCM
- 2002 L. 145/2002 - Norme sulla dirigenza pubblica
- 2003 L. 3/2003 - Disposizioni ordinamentali in materia di P.A.
- 2003 L. 229/03 – Semplificazione amministrativa
- 2005 L. 15/05 – Semplificazione amministrativa
- 2005 L. 80/05 – Semplificazione amministrativa
- 2005 L. 246/05 – Semplificazione e riassetto normativo

Decentralizzazione

- 1997 L. 59/97 - Deleghe al Governo per il decentramento, la semplificazione e la riforma della P.A.
- 1997 L. 127/97 - Semplificazione dell'attività amministrativa
- 2001 L. Cost. 3/2001 - Modifiche al Titolo V parte seconda della Costituzione

Investimenti pubblici

- 1950 L. 646/50 - Istituzione Cassa per il Mezzogiorno
 - 1984 DPR 6 Agosto 1984 - Soppressione della Cassa per il Mezzogiorno
 - 1986 L. 64/86 - Intervento straordinario nel Mezzogiorno, istituzione AGENSUD
 - 1992 L. 488/92 - Interventi nelle aree depresse
 - 1993 D.lgs 96/93 - Soppressione AGENSUD
-

- 1996 L. 662/96 - Collegato alla finanziaria su Programmazione negoziata
- 1998 L. 415/98 "Merloni-ter" - Modifiche alla L. 109/94 e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici
- 1998 DPR 38/98 - Attribuzioni del Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica (Istituzione del DPS)

Riforme di settore

- 1997 D.lgs 22/97 - Rifiuti pericolosi ed imballaggi
- 1998 D.lgs 88/98 - Norme sulla circolazione dei beni culturali
- 1998 D.lgs 152/99, D.lgs 351/99 e D.lgs 372/99 – Norme in materia di inquinamento (aria, acqua, prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento)
- 1999 L. 370/99 - Università Ricerca Scientifica e Tecnologica
- 2000 L. 30/00 - Legge quadro riordino dei cicli di istruzione
- 2001 L. 443/01 - Delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici
- 2001 D.lgs 190/02 e 198/02 - Legge "Obiettivo"
- 2002 L. 290/03 - Sicurezza del sistema elettrico e recupero dell'energia elettrica
- 2003 D.lgs 42/04 - Codice dei beni culturali e del paesaggio
- 2003 L. 53/2003 - Riforma scuola primaria e secondaria
- 2004 D.lgs 59/04 - Riforma scuola dell'infanzia e primo ciclo dell'istruzione

Competitività e incentivi alle imprese

- 1952 L. 949/52 - Credito all'artigianato
- 1954 L. 1083/54 - Contributi alle esportazioni
- 1965 L. 1329/65 - Agevolazioni acquisto automezzi specifici (Legge "Sabatini")
- 1975 L. 517/75 - Fondo centrale di garanzia per finanziamenti a medio e lungo termine al commercio
- 1977 L. 227/77 - Legge "Ossola" per l'esportazione
- 1977 L. 675/77 - Fondo centrale di garanzia per finanziamenti a medio e lungo termine all'industria
- 1982 L. 46/82 - Innovazione tecnologica e ricerca applicata
- 1986 L. 44/86 (successivamente L. 95/95) - Imprenditoria giovanile

- 1986 L. 64/86 - Fondo centrale di garanzia per operazioni di credito di esercizio
- 1987 L. 15/87 (e successivamente L. 67/88) - Estensione della L. 517/75 al settore turistico
- 1991 L. 317/91 - Agevolazioni per l'innovazione e lo sviluppo della piccola e media impresa
- 1992 L. 215/92 - Imprenditoria femminile
- 1993 L. 236/93 - Incentivi per nuove imprese settori turismo, beni culturali, innovazione tecnologica
- 1995 L. 341/95 - Interventi a favore del commercio
- 1997 L. 266/97 - Legge "Bersani" (politiche di sostegno)
- 1999 L. 144/99 - Misure in materia di investimenti e incentivi all'occupazione
- 2004 L. 311/04 - Riforma incentivi
- 2005 L. 80/05 - Competitività del sistema
- 2006 L.248/06 Misure di liberalizzazione
- 2007 L. 40/07 e DL. 73/07 Misure di liberalizzazione e mercato dell'energia¹

¹ Un elenco dei provvedimenti in materia di liberalizzazioni nel 2007 è riportato nel DPEF 2008-11, pag. 141.

Appendice H

Le tendenze strutturali
dell'economia del Mezzogiorno
1952-2002

Estratto da "*Rapporto del DPS 2003*", pp. 17-21

Le tendenze strutturali dell'economia del Mezzogiorno

L'analisi dell'intero periodo post-bellico conferma che le tendenze congiunturali del Sud sono parte di una rottura positiva che si è prodotta nei mercati e nei comportamenti economici di quest'area a partire dalla metà degli anni Novanta. Tali tendenze confermano la validità della politica economica oggi in atto.

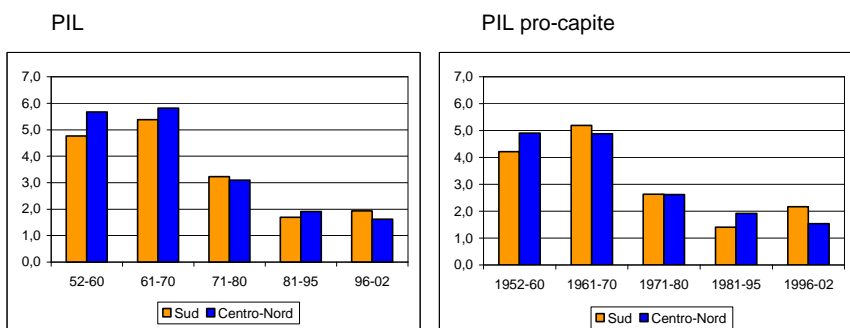
L'esame della dinamica di lungo periodo del Pil mostra che, durante lo straordinario sviluppo post-bellico degli anni 50, il Sud è riuscito a "stare dietro" al Centro-Nord, limitando, anche grazie all'azione di intervento pubblico della Cassa per il Mezzogiorno, la perdita di terreno in termini di Pil (4,8 per cento di crescita annua del Pil contro 5,7 del Centro-Nord) (cfr. Fig.1). In questo quadro, il divario di reddito pro-capite si amplia solo lievemente, grazie al calo di popolazione del Sud dovuto alle migrazioni.

Nei successivi venti anni, quando la crescita italiana prosegue speditamente ma a ritmi decrescenti, il differenziale di crescita fra le due aree continua a essere lievemente sfavorevole al Sud: ma le migrazioni consentono, ora, al Sud un lieve recupero del divario nei redditi pro-capite.

Il quindicennio successivo 1981-95 è il vero momento nero per il Sud: cresce assai meno l'Italia, a un tasso medio annuo inferiore al 2 per cento, e cresce a ritmi simili il Sud, ma con una dinamica della popolazione più elevata; il divario di reddito pro-capite torna ad aprirsi.

Siamo così alla svolta di metà anni novanta. Per la prima volta dal dopoguerra, per sette anni quasi ininterrotti il Pil del Sud cresce più del Centro-Nord: 1,9 per cento contro 1,6 per cento l'anno. Vi si aggiunge il rallentamento della crescita della popolazione nel Sud e la mobilità Sud-Nord, che rafforzano la nuova tendenza alla riduzione nel divario del reddito pro-capite: nel periodo 1996-2002 il reddito pro-capite cresce del 2,2 per cento medio annuo nel Sud, contro 1,6 per cento nel Centro-Nord. Esagerare il rilievo di tale fenomeno sarebbe un errore. Ignorarlo o sminuirlo sarebbe un errore altrettanto grave: impedirebbe di comprendere che le forze economiche e sociali del Sud in modo autonomo hanno reagito alla crisi economica dell'inizio del decennio con un'inversione di tendenza significativa, creando le condizioni per una nuova politica per il Sud.

Crescita del PIL e del PIL pro-capite per Macro-Area: 1952-2002
(variazioni percentuali medie annue a prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti economici Territoriali 1995-2002 (SEC 95) e Svimez (fino al 1980 SEC70, dal 1980 al 1995 SEC79)

La crescita del Pil nei diversi periodi considerati può essere decomposta nella crescita di tre componenti: il Pil per occupato (produttività del lavoro), la quota di popolazione occupata (tasso di occupazione), l'ammontare complessivo della popolazione.

La tavola seguente presenta la misura di queste componenti per le due aree nei diversi periodi.

Componenti della Crescita del PIL e del PIL pro-capite a Prezzi costanti per Macro-Area: 1952-2002
(variazioni percentuali medie annue)

| | Centro-Nord | | | | | Sud | | | | |
|------------------------------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 1952-60 | 1961-70 | 1971-80 | 1981-95 | 1996-02 | 1952-60 | 1961-70 | 1971-80 | 1981-95 | 1996-02 |
| a) Pil per occupato (produttività) | 4,7 | 6,0 | 2,0 | 1,8 | 0,6 | 4,5 | 6,6 | 2,4 | 1,7 | 1,0 |
| b) Quota di popolazione occupata | 0,2 | -1,0 | 0,6 | -0,3 | 0,9 | -0,3 | -1,3 | 0,3 | -0,8 | 1,2 |
| Pil pro-capite | 4,9 | 4,9 | 2,6 | 1,9 | 1,5 | 4,2 | 5,2 | 2,6 | 1,4 | 2,2 |
| c) Popolazione | 0,7 | 0,9 | 0,5 | 0,0 | 0,1 | 0,5 | 0,2 | 0,6 | 0,3 | -0,2 |
| Pil | 5,7 | 5,8 | 3,1 | 1,9 | 1,6 | 4,8 | 5,4 | 3,2 | 1,7 | 1,9 |

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti economici Territoriali 1995-2002 (SEC 95) e Svimez (fino al 1980 SEC70, dal 1980 al 1995 SEC79). Per la popolazione, Bilancio demografico

Nei due decenni '50 e '60, la crescita del Sud è stata sostenuta dall'aumento del Pil per occupato, ossia della produttività del lavoro, che negli anni '60 ha superato quello del Centro-Nord (6,6 per cento medio annuo contro 6 per cento), mentre si assisteva a una perdita nel tasso di occupazione e nella popolazione, che ha favorito una riduzione del divario del reddito pro-capite.

Negli anni '70, la dinamica della produttività è notevolmente rallentata, pur restando favorevole al Sud e consentendo a questa area di mantenere una crescita al passo con quella del Centro-Nord, nonostante una minore crescita nel tasso di occupazione.

Il periodo 1980-1995 è caratterizzato da un ulteriore rallentamento nella crescita della produttività in entrambe le aree e da una riduzione del tasso di occupazione più forte nelle regioni del Sud: l'occupazione non tiene il più sostenuto ritmo di crescita della popolazione.

Dalla seconda metà degli anni '90 il cambiamento nella qualità della crescita è evidente in entrambe le aree, ma più pronunciato nel Sud. Mentre rallenta la dinamica demografica, cui nel Sud si aggiunge una nuova fase migratoria, il tasso di occupazione del Sud migliora significativamente; la produttività rallenta fortemente ma meno che nel Centro-Nord.

In conclusione, la nuova fase di sviluppo avviatasi nel Sud a metà anni novanta appare incentrata soprattutto in un aumento del

tasso di occupazione che non ha precedenti nella sua storia e che segnala una nuova propensione al lavoro dipendente e autonomo dei cittadini del Sud. Meno incoraggianti sono i segnali relativi alla produttività, che pure hanno una performance migliore nel Sud che nel Centro-Nord. Nel periodo 1996-2002, il divario nella produttività del lavoro fra le due aree si è ridotto di circa due punti percentuali. E' proprio da una accelerazione della produttività, oltre, ovviamente, che dal mantenimento di una continua crescita del tasso di occupazione, che dipende la realizzazione dell'obiettivo programmatico di crescita sostenuta del Sud oltre la media comunitaria.

Dal lato dell'offerta, l'analisi settoriale della crescita del valore aggiunto nel Sud nel periodo 1996-2002 evidenzia due dati interessanti. In primo luogo, la ripresa dell'economia del Sud ha tolto pressione alla funzione cuscinetto del settore agricolo che ha ripreso il suo fisiologico ridimensionamento. Lo sviluppo dell'industria in connessione con il cambiamento dell'apporto pubblico è sempre più legato alle performance dei settori esportatori sopra cennati. In particolare, sono cresciuti più della media: il settore della fabbricazione di prodotti della lavorazione di metalli non metalliferi (5,6 per cento medio annuo nel periodo 1996-2001), della fabbricazione di pasta-carta, carta ed editoria (4,2 per cento), dell'industria tessile e dell'abbigliamento (4 per cento), l'industria del legno, della gomma e della plastica (3,4 per cento). Ma soprattutto appare assai forte nel Sud la crescita del settore terziario: 2,3 per cento in media d'anno contro 2 per cento nel Centro-Nord.

Valore aggiunto per Macro-Area: 1952-2002
(variazioni percentuali medie annue a prezzi costanti)

| Settori | Centro-Nord | | | | | Sud | | | | |
|---------------------------------------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 52-60 | 61-70 | 71-80 | 81-95 | 96-02 | 52-60 | 61-70 | 71-80 | 81-95 | 96-02 |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca | 2,6 | 1,3 | 1,7 | 0,8 | 1,0 | 1,3 | 3,9 | 2,5 | 0,0 | -0,3 |
| Industria | 8,3 | 6,8 | 3,1 | 1,6 | 1,0 | 7,9 | 6,6 | 3,0 | 1,1 | 1,3 |
| Servizi | 4,4 | 5,7 | 3,3 | 2,3 | 2,1 | 4,6 | 5,1 | 3,5 | 2,2 | 2,3 |
| Totale (al lordo SIFIM ¹) | 5,5 | 5,8 | 3,1 | 2,0 | 1,7 | 4,7 | 5,3 | 3,2 | 1,8 | 1,9 |

1) SIFIM: Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Conti economici Territoriali 1995-2002 (fino al 1995 SEC79, dal 1995 SEC95)

L'analisi delle componenti della crescita del Sud e del Centro-Nord dal lato della domanda conferma che la tendenza innescata a metà anni novanta costituisce una rottura rispetto al passato e che la convergenza in corso presenta tratti virtuosi.

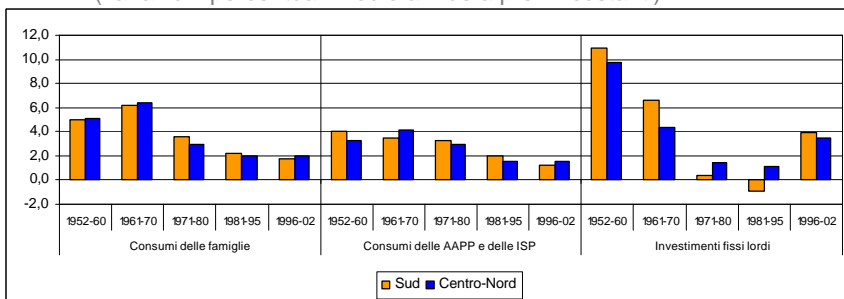
PIL per Macro-Area: 1952-2002
(variazioni percentuali medie annue a prezzi costanti)

| Pil e componenti della domanda | Centro-Nord | | | | | Sud | | | | |
|---------------------------------------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 52-60 | 61-70 | 71-80 | 81-95 | 96-02 | 52-60 | 61-70 | 71-80 | 81-95 | 96-02 |
| PIL | 5,7 | 5,8 | 3,1 | 1,9 | 1,6 | 4,8 | 5,4 | 3,2 | 1,7 | 1,9 |
| Importazioni nette di beni e servizi* | -6,9 | -10,4 | -5,9 | -5,8 | 3,9 | 17,4 | 8,2 | 1,6 | 0,7 | 2,2 |
| Consumi delle famiglie | 5,1 | 6,4 | 3,0 | 2,0 | 2,0 | 5,0 | 6,2 | 3,6 | 2,2 | 1,8 |
| Consumi delle AAPP e delle ISP | 3,3 | 4,2 | 2,9 | 1,5 | 1,6 | 4,0 | 3,5 | 3,3 | 2,0 | 1,2 |
| Investimenti fissi lordi | 9,7 | 4,4 | 1,4 | 1,1 | 3,4 | 10,9 | 6,7 | 0,4 | -0,9 | 3,9 |
| Scorte | 4,7 | 4,0 | 11,3 | -4,6 | -10,8 | 3,1 | 4,0 | 10,5 | -4,3 | -12,0 |

*) Le importazioni nette del Centro-Nord sono negative nel calcolo della variazione percentuale si è tenuto conto del segno

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti economici Territoriali 1995-2002 (fino al 1995 SEC79, dal 1995 SEC95)

Consumi e investimenti PER MACRO AREA: 1952-2002
(variazioni percentuali medie annue a prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti economici Territoriali 1995-2002 (fino al 1995 SEC79, dal 1995 SEC95)

L'analisi dell'intero periodo post-bellico mostra in primo luogo che, negli anni '50 e negli anni '60, il Sud è potuto crescere a tassi solo di poco inferiori a quelli altissimi del Centro-Nord grazie alla maggiore crescita degli investimenti fissi lordi, soprattutto pubblici e, negli anni '50, della maggiore crescita della spesa pubblica per consumi collettivi. Tali impulsi pubblici hanno compensato una dinamica assai più sostenuta delle importazioni, anche dal Centro-Nord.

Gli anni '70 e '80 sono stati segnati da un forte rallentamento degli investimenti, di nuovo, in modo rilevante, pubblici. A sostenere la crescita del Sud sono stati sia i trasferimenti pubblici correnti, sia le aspettative dei cittadini del Sud di nuovi, futuri trasferimenti dello Stato. Ciò ha sospinto verso l'alto i consumi delle famiglie in misura superiore a quanto le attese di lavoro e di reddito privato potevano giustificare. In altri termini, il Sud ha retto negli anni '70 e '80 un ritmo di crescita simile a quello del Centro-Nord, grazie a un modello di azione pubblica non sostenibile nel lungo termine e con effetti negativi sull'efficienza tanto del sistema produttivo privato quanto di quello pubblico.

Con la chiusura dell'intervento straordinario per il Sud nel 1992, con l'arresto dei trasferimenti per copertura perdite delle grandi aziende a partecipazione statale e con l'avvio del processo di razionalizzazione del sistema bancario, dalla metà degli anni novanta la spesa corrente pubblica e la spesa delle famiglie rallentano: rispettivamente 1,2 e 1,8 per cento di crescita media annua nel Sud contro 1,6 e 2,0 per cento nel

Centro-Nord nel periodo 1996-2002. A spingere la crescita del Sud oltre quella del Centro-Nord sono invece, oltre alle esportazioni, gli investimenti fissi lordi: 3,9 per cento medio annuo di crescita nel Sud contro 3,4 per cento nel Centro-Nord; un divario positivo che non ha precedenti dagli anni sessanta. I dati sul turismo suggeriscono che a tali componenti si affianca la componente dei consumi proveniente non da residenti ma, appunto, da turisti.

Alla crescita degli investimenti ha certamente concorso la ripresa della componente pubblica (cfr. cap. III). Si tratta di un contributo non solo quantitativo. Recenti analisi¹ suggeriscono infatti che il contributo degli investimenti pubblici in infrastrutture alla crescita è notevolmente aumentato a partire dalla metà degli anni '90. Le stime del FMI suggeriscono, in particolare, che a partire dalla seconda metà degli anni '90, nel Mezzogiorno un aumento di 1 punto percentuale nella quota di investimenti pubblici in infrastrutture induce a un'accelerazione della crescita di oltre 1 punto percentuale. Questi risultati vengono contrapposti dal FMI a quelli del periodo precedente, in particolare degli anni '70: l'impatto sulla crescita degli investimenti in infrastrutture risultava nel Sud di entità assai meno rilevante (0,2 punti percentuali).

¹ Rapporto 2003 del Fondo Monetario Internazionale sull'Italia (Article IV *Consultation, Selected Issues*, pag.31-57)

Appendice I

L'evoluzione normativa
dell'intervento per il Mezzogiorno

di
Letizia Ravoni

L'evoluzione normativa dell'intervento per il Mezzogiorno: disposizioni principali

Con la legge 646/1950 recante "Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale" (Cassa per il Mezzogiorno), il governo fece proprio il progetto - delineato negli ambienti della Banca Mondiale, della Banca d'Italia e della SVIMEZ - di un ente preposto a un'ingente spesa pubblica addizionale per la formazione di capitale fisso sociale destinata a creare le condizioni di mercato per la crescita della base produttiva nel Mezzogiorno.¹ La legge aprì la prima fase dell'intervento straordinario, quella della preindustrializzazione, legata ad un piano decennale - divenuto prima dodecennale (legge 949/1952 "Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione") e poi quindicennale (legge 634/1957) - per la realizzazione di "complessi organici di opere straordinarie", concepito come aggiuntivo rispetto agli interventi della pubblica amministrazione finanziati sulla base degli stanziamenti annuali di bilancio.

Divenne evidente l'esigenza di procedere tempestivamente all'avvio dell'industrializzazione nel Mezzogiorno specie dopo che, con la legge 298/1953 "Sviluppo dell'attività creditizia nel campo industriale nell'Italia meridionale ed insulare", si era pervenuti al riordinamento o alla costituzione ex-novo - con la partecipazione della Cassa - degli istituti speciali per il credito agevolato alle piccole e medie imprese meridionali (ISVEIMER, IRFIS, CIS).

Più tardi, con la legge 634/1957 "Provvedimenti per il Mezzogiorno", prese avvio la seconda fase dell'intervento straordinario, quella dell'industrializzazione e delle misure tese ad aumentare la convenienza di localizzazione di industrie nell'area.²

La legge, nel confermare le precedenti misure sul credito agevolato e prevedere un contributo a fondo perduto per gli investimenti in opere murarie a favore delle unità produttive di piccole e medie dimensioni (poi esteso alle grandi imprese di qualunque dimensione con

¹ La legge fu seguita da un parallelo provvedimento per l'intervento straordinario nelle aree depresse del Centro Nord, (l.647/1950) la cui attuazione fu affidata ai Ministeri competenti e agli enti locali.

² Per le aree depresse del centro Nord furono emanate le leggi 635/1957 e 623/1959.

la legge 555/1959 recante "Modifiche ed integrazioni della legge 634/1957"), assegnò un ruolo di grande rilievo al sistema delle imprese pubbliche nella industrializzazione del Mezzogiorno.

Venne stabilito, infatti, che i programmi degli enti e delle aziende sottoposte alla vigilanza del Ministero delle Partecipazioni Statali riservassero al Mezzogiorno il 60 per cento degli investimenti in nuovi impianti e il 40 per cento degli investimenti complessivi (quote poi elevate con leggi successive).

La legge 1462/1962 ampliò il campo di applicazione dei benefici a fondo perduto concessi alle imprese.

Ai fini dell'inserimento della politica meridionalistica nella politica di piano la legge prevedeva che il Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (CIR) - poi trasformato nel Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) - approvasse, in attuazione del Programma economico nazionale e sulla base dei Piani regionali di coordinamento, il "Piano pluriennale di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno" e i suoi annuali aggiornamenti formulati da un apposito Comitato di Ministri costituito in seno al CIR e presieduto da un Ministro all'uopo nominato. I Piani regionali di coordinamento, in conformità con le indicazioni del Programma nazionale, avrebbero individuato i comprensori irrigui, di sviluppo industriale e di sviluppo turistico nei quali la Cassa avrebbe dovuto concentrare il complesso degli interventi.

Nel confermare sostanzialmente i compiti della Cassa, la legge sanciva la tendenza, già delineatasi negli anni precedenti, all'affidamento di alcune funzioni ad organismi distinti dall'istituto (Iasm, Formez, Finam, Insud, Italtrade).

Sul piano normativo, ad esse si tentò di dare una risposta con la legge 717/1965 (poi confluita nel "Testo Unico delle leggi sul Mezzogiorno" approvato con DPR 1523/1967) con la quale l'attività della Cassa venne prorogata a tutto il 1980 e rifinanziata per il quinquennio 1965-'69.

Nel '67 fu approvato il Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70 (L. 685/67), come quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici.

Nel giugno 1968 fu emanato il Testo unico sulle leggi del Mezzogiorno previsto dalla legge 717/1965. L'opera di

sistematizzazione dell'abbondante normativa sul Mezzogiorno rese evidenti, fra l'altro, le duplicazioni istituzionali negli organi di governo dell'intervento in particolare fra CIPE e Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. Quest'ultimo fu soppresso poi con la legge 853/1971, che affidò al CIPE i poteri di direttiva, vincolanti per le Amministrazioni, sugli interventi dei piani di coordinamento e in materia di industrializzazione, dando applicazione a un criterio più rigoroso di programmazione dello sviluppo meridionale in un contesto generale e regionale. La legge inserì, infatti, le Regioni ordinarie, di recente istituzione, nella determinazione degli interventi straordinari di loro interesse, la cui esecuzione poteva essere affidata alla Cassa. In materia di incentivi le competenze del CIPE furono rafforzate.

Negli anni '70 maturò la crisi istituzionale e organizzativa dell'intervento straordinario. Con la legge 205 del '71 l'efficacia del piano pluriennale per il coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno relativo al periodo 1966-70 venne prorogata al 31 dicembre 1971. Fu pertanto autorizzato il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per l'anno finanziario 1971 per l'attuazione degli interventi di competenza della Cassa stessa.

La legge 517 del '75 provvede a disciplinare il credito agevolato al commercio: i soggetti beneficiari, i programmi di finanziamento, i tassi di interesse, la durata e il limite massimo dei finanziamenti, gli istituti e le aziende di credito abilitati, la locazione finanziaria, i fondi e il comitato di gestione.

Venne quindi emanata la legge 183/1976 "Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80" (confluita nel nuovo "Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno", approvato con DPR 218/1978) che nel modificare nuovamente la disciplina dell'intervento straordinario arrecava i mezzi finanziari per il quinquennio 1976-'80.

La Legge 219/1981, di conversione con modifiche del Decreto Legge 75 del 19 marzo 1981, consentì ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dal terremoto. Vennero dichiarati di preminente interesse nazionale la ricostruzione e lo sviluppo delle zone della Basilicata e della Campania disastrose per effetto degli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981, nonché ogni ulteriore intervento diretto alla ricostruzione e alla rinascita delle altre aree delle stesse regioni e di quella della Puglia colpite dal terremoto.

La legge 941 dell'82 prorogò la durata della Cassa per il Mezzogiorno fino al 28 febbraio 2003. Quindi la legge 651/1983 diede disposizioni per il finanziamento triennale degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, finalizzati al riequilibrio socio-economico e allo sviluppo dei territori, mediante attività straordinarie e aggiuntive, dirette alla promozione dell'iniziativa imprenditoriale, della produzione, delle infrastrutture e dei servizi, per l'incremento dei livelli occupazionali.

Col DPR 6 agosto 1984 fu sancita la soppressione e liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno, in considerazione del fatto che mancavano i presupposti giuridici per il proseguimento dell'operatività della Cassa stessa.³

La Legge 64/1986 chiuse definitivamente la Cassa sostituendola con l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, organismo di erogazione dei finanziamenti e non di progettazione e attuazione come la Cassa. Il ruolo strategico per lo sviluppo regionale fu affidato alle Regioni, mentre le competenze per il coordinamento nazionale e comunitario venivano attribuite al Ministro per lo sviluppo del Mezzogiorno, coadiuvato dal relativo Dipartimento. Il CIPE esercitava il potere di approvazione del programma triennale e di definizione delle priorità settoriali.⁴

Con legge 183/1987 venne istituito il Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di sviluppo nelle aree depresse in cui far confluire i cofinanziamenti dell'Unione europea.

Negli anni '90, a seguito della proposta di referendum abrogativo dell'intervento straordinario di natura infrastrutturale, fu emanato il decreto legge 415/1992, convertito con significative modifiche nella legge 488/1992, che segnò la cessazione dell'intervento straordinario e il passaggio a quello ordinario. Il decreto legislativo 96/1993, emanato in attuazione della delega contenuta in tale legge, regolò le modalità di passaggio dall'intervento straordinario a quello ordinario.

Il processo di riforma proseguì con il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza. Il decreto legge 9 agosto 1993 n. 285 fu

³Più tardi, con la legge 44 dell'86, di conversione con modifiche del d.l. 30-12-85, n.786, furono disposte misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno.

⁴ Con la legge n. 19 del 1987 venne convertito con modifiche il d.l. 9-12- 1986, n. 835, che dettava norme per le imprese in crisi sottoposte ad amministrazione straordinaria, per il settore siderurgico e per l'avvio dell'attività dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.

reiterato ben otto volte con lievi modifiche prima di essere convertito con la legge n. 104 del '95: "Disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale, nonché per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale". In sede di conversione le Camere approvarono specifici ordini del giorno con i quali veniva rilevato che all'intervento straordinario non era subentrata una politica ordinaria idonea a promuovere la coesione economica e sociale del Paese.

Con l'intento di assicurare il concreto avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse di tutto il territorio nazionale mediante un più celere utilizzo delle risorse finanziarie già stanziare venne quindi emanato il decreto legge n.123 del '95, decaduto e poi reiterato e convertito con la legge 8 agosto 1995 n. 341. Il provvedimento tende anche a disciplinare l'operatività di nuovi strumenti d'intervento introdotti dall'art.9 del decreto legge 41 del 23 febbraio 1995 convertito dalla legge n.85 del '95. Altri provvedimenti di legge concorsero ad apportare modifiche ed integrazioni alla normativa del sistema degli interventi ordinari. Si tratta del decreto legge 398 del 5 ottobre 1993 convertito dalla legge 493/1993, del decreto legge 26 del 31 gennaio 1995 convertito dalla legge 95/1995 ed infine del decreto legge 163 del 12 maggio 1995 convertito dalla legge 273 del 1995.5

La legge n. 662 del 23/12/96 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" stabilì una serie di disposizioni per il sostegno dell'occupazione e dello sviluppo, da attuarsi a valere sulle risorse destinate alle aree depresse. Vennero qui specificate le competenze del CIPE in sede di riparto delle risorse finanziarie, nel rispetto degli indirizzi concordati con l'Unione europea, e vennero definite varie tipologie di accordi di "Programmazione negoziata" Intese istituzionali di programma, Accordi di programma quadro, Patti territoriali, Contratti di programma e Contratti di area per gli interventi che, coinvolgendo più soggetti pubblici e privati, implicano decisioni istituzionali e impiego di risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome e degli enti locali, nonché una valutazione complessiva delle attività in quanto volti ad un'unica finalità di sviluppo.

⁵La legge 341 del '95 di conversione del d.l. 244/95, ha previsto misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse.

Con la legge 30 giugno 1998 n. 208 furono attivate le risorse e definite nuove regole per consentire la realizzazione di iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse, in linea con i principi stabiliti dall'Unione Europea. 6

In attuazione dell'art. 45 della legge 144/99, il decreto legislativo 185 del 2000 ha disposto "Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego" diretti a favorire l'ampliamento della base produttiva e occupazionale nonché lo sviluppo di una nuova imprenditorialità nelle aree economicamente svantaggiate del Paese, attraverso la promozione e l'organizzazione di energie imprenditoriali, a promuovere l'uguaglianza e le pari opportunità tra uomini e donne nell'attività economica, a sostenere lo sviluppo dell'impresa sociale e dell'impresa agricola.

La politica regionale nazionale, avviata con la legge n.208/1998 ha trovato il suo sviluppo nella legge finanziaria per il 2003 (artt. 60 e 61 legge 289/2002) che ha unificato tutte le risorse aggiuntive nazionali in due fondi intercomunicanti per le aree sottoutilizzate attivi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e presso il Ministero delle Attività produttive. I due fondi sono confluiti nel Fondo aree sottoutilizzate (FAS), articolato su un arco temporale prima triennale poi quadriennale, regolato da principi comuni a quelli dei fondi comunitari e ispirato a criteri di flessibilità.

Nel 2005 la legge 80 di conversione del d.l. 35/05 nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale ha previsto la riforma degli incentivi agli investimenti nelle aree svantaggiate.

Importanti modifiche sono intervenute nel 2006. La legge finanziaria per il 2007 n. 296 del 27 dicembre 2006 (comma 863), in attuazione del comma 5 dell'art. 119 della costituzione e in considerazione della unitarietà della programmazione dei fondi nazionali ed europei per la politica regionale, ha previsto l'assegnazione di risorse al Fondo aree sottoutilizzate con un orizzonte settennale, coerente con il nuovo ciclo di programmazione comunitario dei fondi strutturali 2007-

⁶ Con la legge 488 del '99 (legge finanziaria 2000) si provvede all'individuazione delle aree depresse come ambito di applicazione degli interventi. Cfr anche il Decreto del Ministro delle attività produttive 3 luglio 2000 - Testo unico delle direttive per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse, ai sensi del d.l. 415/92 convertito dalla l. 488/92

2013. Contestualmente il Quadro Strategico Nazionale richiesto per l'accesso ai fondi strutturali europei, è stato indicato come sede di programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie nonché, per le priorità individuate, come quadro di riferimento della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale, fatte salve le competenze regionali in materia.

Sempre nel corso del 2006 le istituzioni dedicate allo sviluppo sono state oggetto di rilevanti trasformazioni. Il Decreto Legge 18.05.2006 n. 181 "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri" convertito nella Legge n. 233/2006, nel ridefinire gli ambiti di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del nuovo Ministero dello sviluppo economico, ha trasferito a quest'ultimo, le funzioni del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia (art. 24, comma 1, lettera c, d. legge n. 300/1999), inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, ad eccezione delle funzioni di programmazione economica e finanziaria non comprese nelle politiche di sviluppo e di coesione.

Di conseguenza il MiSE è divenuto titolare delle funzioni attribuite dalla legge in materia di politica regionale unitaria, nazionale e comunitaria, quindi, delle specifiche competenze esercitate dal Dipartimento, in materia di programmazione, coordinamento, attuazione e verifica degli interventi per lo sviluppo e la coesione economica, sociale e territoriale.

Il medesimo decreto legge 181/2006 cvt. l. 233/2006 ha escluso dalle funzioni trasferite al MiSE quelle della Segreteria del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), trasferita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale. Le funzioni di supporto tecnico amministrativo e di coordinamento ai fini delle deliberazioni del CIPE, attribuite dall'art. 1 del d.l. 5.12.1997 n. 430 alla Segreteria del Comitato, incardinate in precedenza nel Ministero del Bilancio e Programmazione economica prima e nel Ministero Economia e Finanze – Dipartimento per le politiche di Sviluppo e Coesione – dopo la unificazione dei ministeri finanziari, vengono così a far parte delle competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, competente in materia di coordinamento e indirizzo dell'azione del governo.
