



"S. Cagnetti de Martiis"

Via Po, 53 – 10124 Torino (Italy)
Tel. (+39) 011 6702704 - Fax (+39) 011 6702762
URL: <http://www.de.unito.it>

WORKING PAPER SERIES

I CAMBIAMENTI DELLA POLITICA ECONOMICA ITALIANA: DPEF 2001-2004 E DPEF 2002-2006 A CONFRONTO

Piero Garbero

Dipartimento di Economia "S. Cagnetti de Martiis"

Working paper No. 04/2002



Università di Torino

I CAMBIAMENTI DELLA POLITICA ECONOMICA ITALIANA: DPEF 2001-2004 E DPEF 2002-2006 A CONFRONTO

di Piero Garbero*

Come era lecito prevedere, pur all'interno di obbligate e scontate continuità, quali il rispetto del patto di stabilità e la ricerca di una crescita elevata e non inflazionistica, l'avvento del nuovo governo di centrodestra ha portato con sé sostanziali mutamenti negli orientamenti generali della politica economica italiana. I cambiamenti concernono necessariamente anche i metodi ed i giudizi sulla nostra economia. Al fine di evidenziare le principali discontinuità di questo passaggio sono stati considerati i due ultimi documenti di programmazione economico-finanziaria. Questo esame si rivela particolarmente illuminante perché il DPEF 2001-2004 contiene anche una sintetica valutazione dei risultati della politica economica seguita dal centrosinistra, mentre il DPEF 2002-2006, accanto ad un'analisi di alcuni aspetti dell'economia del nostro paese, indica le riforme e gli obiettivi da perseguire nell'arco dell'attuale legislatura. Il lavoro è diviso in quattro parti: le prime due offrono un'ampia sintesi dei lineamenti cruciali dei Documenti di programmazione, comprensivi delle note di aggiornamento, mentre la terza mette a confronto i due orientamenti. Nell'ultima parte, una rapida valutazione del DPEF 2002-2006 sottolinea come, accanto ad alcune incongruenze, gli aspetti più problematici della nuova impostazione siano in gran parte dipendenti da una rappresentazione fuorviante dell'economia italiana, da un'insufficiente considerazione dei problemi del Mezzogiorno e da una esagerata fiducia negli effetti delle riforme proposte.

1. Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2001-2004

Il DPEF 2001-2004 si situa in un punto di svolta sia della vicenda apertasi nel 1992 con l'emersione della crisi della finanza pubblica e l'uscita della lira dal Sistema Monetario Europeo sia, soprattutto, della strategia di politica economica dei governi di centrosinistra della trascorsa legislatura. Non a caso, in apertura viene ricordata la grande differenza tra la situazione economico-finanziaria del 2000 e quella descritta nel documento di programmazione presentato nel giugno del 1996. In quest'ultimo documento, seguendo le indicazioni del precedente DPEF, il raggiungimento del traguardo del 3% nel rapporto indebitamento pubblico/PIL era previsto per il 1998 e non per il 1997, l'anno rispetto al quale l'Unione Europea avrebbe valutato la convergenza verso i "parametri di Maastricht" per decidere quali paesi avrebbero avuto i requisiti per poter aderire, sin dall'inizio, alla moneta unica europea. Poiché nel 1995 tale rapporto era risultato ancora del 7,6%, veniva unicamente ventilata "la possibilità di accelerare i tempi del rispetto dei criteri di convergenza", possibilità che doveva essere esaminata nell'autunno successivo in relazione alla situazione in atto. La scelta di anticipare l'aggiustamento, esplicitata con la nota di aggiornamento del settembre 1996, il recupero della credibilità e la susseguente rapida riduzione dei tassi di interesse hanno poi consentito l'adesione alla moneta unica, mentre nel 2000 il proseguimento del risanamento della finanza pubblica ha permesso di evitare, per la prima volta dopo molti anni, l'abituale annuncio di una manovra restrittiva¹ - ed è per tale motivo che il DPEF 2001-2004 rappresenta un punto di svolta - rendendo anche possibile la distribuzione di un dividendo fiscale.

* Professore associato di Politica Economica, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Torino.

La stabilizzazione dell'economia e, in particolare, il riequilibrio strutturale dei conti pubblici in funzione dell'adesione all'euro e del rispetto delle regole europee sono state le linee guida e le principali priorità della politica economica dei governi di centrosinistra succedutisi a partire dal 1996 (e, tranne la breve parentesi del governo di centrodestra del 1994, di tutti gli altri governi formati dal 1992 in poi). Nel consuntivo iniziale, che costituisce la parte più politica del documento, l'aver centrato entrambi gli obiettivi, con il risultato di collocare l'economia italiana in una zona di sostanziale stabilità, viene considerato un grande successo, di cui vengono evidenziati i riconoscimenti a livello internazionale². Per il documento di programmazione il risanamento della finanza pubblica è stata "la più importante riforma strutturale realizzata nel corso di questi anni", la quale ha consentito di porre fine "a oltre 20 anni di disordine finanziario che hanno fortemente condizionato l'economia e la vita politica italiana portandole vicino al collasso in almeno due occasioni"³. A testimonianza del cammino compiuto, il documento ricorda come dal 1995 al 2000 i rapporti disavanzo pubblico/PIL e debito/PIL siano diminuiti, rispettivamente, dal 7,6% all'1,5% e dal 123% al 111%, come l'inflazione sia scesa dal 5,2% al 2,5% e come il differenziale del tasso di interesse a lungo termine tra i titoli italiani e quelli tedeschi si sia ridotto di quasi 500 punti base. A seguito di questi miglioramenti viene rilevato che "le condizioni macroeconomiche in cui l'Italia si trova ad operare sono tornate ad essere quelle che caratterizzarono la fase della grande crescita del Paese nel secondo dopoguerra: cambi fissi, prezzi stabili, bilanci pubblici in equilibrio, tassi di interesse contenuti" e che tali condizioni "potranno garantire una fase di crescita duratura e sostenuta, lasciando alle spalle la tormentata vicenda degli anni novanta".⁴ Quanto al metodo utilizzato, il documento di programmazione sottolinea come nel raggiungimento di questo successo la politica di concertazione, così come definita dall'accordo del luglio 1993 tra il governo e le parti sociali, abbia giocato un ruolo assolutamente imprescindibile: "al risanamento degli anni novanta e al rientro dell'inflazione ha contribuito, in misura determinante, la politica dei redditi, che ha rappresentato uno dei cardini della politica economica dei Governi della legislatura. Il contributo delle organizzazioni sindacali al risanamento economico è stato quindi importante, anzi decisivo".⁵

Com'è noto, negli anni Novanta il tasso medio annuo di crescita dell'economia italiana è stato inferiore di circa mezzo punto rispetto a quello dell'Unione Europea. Nel documento di programmazione questo divario è attribuito agli effetti della precarietà finanziaria e delle politiche di bilancio restrittive: "un paese che rischia più volte nel corso di pochi anni un collasso finanziario, che subisce due svalutazioni successive in pochi anni che lo portano fin quasi a dimezzare il valore della propria unità di conto, che viene di conseguenza considerato poco affidabile e credibile dalla comunità internazionale, che ha realizzato un aggiustamento complessivo tra il 1992 il 1997 pari a 7 punti del prodotto lordo, non può ragionevolmente sperare di ottenere anche risultati brillanti dal lato della crescita".⁶ Crescita, viene tuttavia rilevato, che

¹ "Se, dunque, non si commetteranno errori e si manterrà il controllo dei bilanci a livello centrale e periferico il tempo delle manovre di aggiustamento potrà essere considerato finalmente concluso". DPEF 2001-2004, p. VII.

² "Un lungo cammino è stato quindi compiuto negli ultimi anni con coerenza, consapevolezza, e con risultati eccellenti che hanno meritato al Paese i riconoscimenti della comunità internazionale". Ivi, p. XI.

³ "Non dovremmo dimenticare che all'asta dei Buoni ordinari del Tesoro di fine agosto 1992 erano rimasti invenduti titoli per 3.300 miliardi e che nelle settimane successive timori di misure straordinarie avevano innescato un'ondata di prelievi di contante mentre, sul mercato dei cambi, la lira raggiungeva e superava le 920 lire per marco rispetto alle 750 lire per marco del maggio precedente. Nè dovremmo dimenticare che alla fine di marzo del 1995 il cambio del marco aveva toccato le 1.237 lire ed il rendimento dei titoli pubblici decennali aveva sfiorato il 14 per cento nel marzo del 1995". Ivi, p. VI. Nel saggio tutti i valori continuano a essere espressi in lire.

⁴ Ivi, p. VI.

⁵ Ivi, p. X.

⁶ Ivi, p. IX.

nel periodo 1996-2000 è rimasta comunque sempre positiva "nonostante lo sforzo compiuto", mentre tra l'aprile del 1996 e l'aprile del 2000 l'occupazione è addirittura aumentata di circa 830 mila unità, più che compensando i 550 mila posti di lavoro persi tra l'ottobre del 1992 e i primi mesi del 1996 e contribuendo a far scendere il tasso di disoccupazione di un punto, dall'11,7% al 10,7%. In estrema sintesi, si può concludere che tra il 1996 e il 2000, avvalendosi degli strumenti della politica dei redditi e della concertazione, la politica economica, secondo il documento di programmazione, ha condotto in porto una grande ed indifferibile opera di risanamento e di stabilizzazione, iniziata nell'autunno del 1992, la quale ha consentito non solo l'adesione all'euro ed il corrispondente recupero di credibilità internazionale, ma è stata anche l'indispensabile prerequisito per una nuova possibile stagione di sviluppo ed i cui costi si sono rivelati, tutto sommato, sufficientemente contenuti⁷.

Se questa è la trama degli orientamenti e dei giudizi sugli effetti della politica economica trascorsa, nel documento viene anche rilevato come nel corso della legislatura sia stata avviata una serie di altre importanti riforme strutturali. La più importante, per quanto concerne l'ambito economico, è stata la riforma del fisco, composta dai numerosi cambiamenti introdotti nel sistema tributario, con la lotta all'evasione e l'allargamento delle basi imponibili, la riduzione delle aliquote, la razionalizzazione e la semplificazione degli adempimenti e dei carichi fiscali e con l'inserimento di normative atte a favorire gli investimenti e la capitalizzazione delle imprese e a ridurre il costo del lavoro⁸. Vi sono poi state la riforma della Pubblica Amministrazione e l'attuazione, nei limiti della costituzione vigente, di forme di federalismo fiscale, per ricercare miglioramenti nell'efficienza e nella qualità dei servizi e lo snellimento dei rapporti tra i cittadini e gli uffici pubblici. Vi sono state l'introduzione, con il "pacchetto Treu", di diverse misure di flessibilizzazione del lavoro e l'accelerazione⁹ dei processi di privatizzazione e di liberalizzazione, non solo per ridurre, con il ricavo delle dismissioni, il debito pubblico, ma soprattutto per ampliare e rendere maggiormente concorrenziale il settore privato, nel tentativo di dare più spazio all'imprenditorialità, alla contendibilità e alla trasparenza della gestione delle imprese. Volendo esprimere una sintesi dei principali orientamenti alla base delle scelte compiute, si può affermare che esse sono state dettate dalla tendenza a riportare il settore pubblico ai suoi compiti fondamentali, decentrando, ove possibile, funzioni e responsabilità, dalla volontà di costruire un sistema tributario più equo, snello ed efficiente, in grado di favorire la capitalizzazione delle imprese, dal desiderio di creare un capitalismo più aperto e concorrenziale e dalla ricerca di una attenuazione delle rigidità esistenti sul mercato del lavoro, cercando di coniugare, attraverso la concertazione, la flessibilità con i diritti e mantenendo l'attenzione verso la coesione sociale e la difesa dei ceti più deboli.

Queste scelte trascorse sono in sostanziale armonia con le strategie di politica economica rivolte al futuro presenti nel documento di programmazione. Nel nuovo contesto, conclusa la fase della stabilizzazione e della partecipazione all'euro con la convinta adesione alle regole e alla costruzione europea, l'insieme di queste strategie, definite "linee di intervento strutturale", passa automaticamente in primo piano. A monte vi è una valutazione dell'economia italiana come economia ancora gravata da

⁷ Il documento rileva inoltre come il processo di aggiustamento "mai ha perso di vista la difesa delle posizioni più esposte e le ragioni dei ceti più deboli". A questo proposito ricorda che tra il 1996 e il 1999 le retribuzioni lorde sono cresciute del 4,4% (più della crescita della produttività, pari al 3,2%) e che, dal 1998, "le scelte di politica sociale e fiscale hanno sostenuto significativamente le condizioni di vita delle famiglie numerose, dei nuclei meno abbienti e degli anziani". Ivi, p. VI.

⁸ I principali interventi sono stati l'introduzione della DIT e dell'IRAP e la soppressione di sette tributi e contributi (ILOR, ICIAP, tasse di concessione comunale, imposta sul patrimonio netto, tassa di concessione sulla partita IVA, contributi sanitari e "tassa sulla salute"). La riforma ha contribuito a generare una emersione di base imponibile utilizzata per ridurre l'onere fiscale medio a partire dal DPEF 2000-2003.

⁹ Dal 1994 le dismissioni da parte del Tesoro hanno fruttato circa 122 mila miliardi, di cui 36 mila incassati nel solo 1999. Di questi, 102 mila miliardi sono stati utilizzati per acquistare o rimborsare titoli di stato.

ritardi strutturali e da fattori che ne ostacolano lo sviluppo e che nella nuova realtà non è più possibile aggirare: "emergono oggi ... mali antichi della nostra economia e della nostra società: ostacoli fiscali, amministrativi e finanziari, barriere all'ingresso nei mercati del lavoro, delle professioni e dei servizi, impedimenti alla formazione di capitale umano ed alla produzione e diffusione di conoscenza. Disfunzioni che nei passati decenni si era cercato maldestramente di coprire con una disinvolta politica del cambio e con scelte irresponsabili di finanza pubblica".¹⁰ Secondo il documento, questi ostacoli danneggiano la competitività esterna del sistema economico¹¹ in un mondo in cui le imprese italiane "non possono più attendersi il periodico e benefico contributo della svalutazione, nè possono illudersi di riconquistare competitività di prezzo solo contenendo il costo del lavoro e reclamando riduzioni fiscali." Data questa analisi - e anche questa opzione di politica economica - l'invito che viene rivolto alle imprese è che esse "devono soprattutto investire di più non solo in impianti e macchinari ma soprattutto in ricerca e formazione. Devono saper crescere, e utilizzare gli strumenti che la finanza moderna offre, internazionalizzarsi, competere".¹²

Questa concatenazione di passi contribuisce abbastanza bene a chiarire da quale tipo di ispirazione tragga origine una buona parte delle proposte di intervento strutturale avanzate dal documento di programmazione. Preso atto del nuovo contesto macroeconomico entro cui è irreversibilmente collocata l'economia italiana, con l'assenza di una politica monetaria e di una politica del cambio autonome e con la politica fiscale vincolata dal patto di stabilità, le linee di intervento tendono a stimolare e ricercare una maggior produttività del "sistema Italia" sia per affrontare la concorrenza internazionale e favorire lo sviluppo e l'occupazione¹³, ma anche per evitare che quelle che si ritiene siano le molteplici disfunzioni e aree di rendita disseminate nel sistema economico ricadano inevitabilmente sul bilancio pubblico e sul costo del lavoro dei settori più esposti alla competizione.

Molte delle proposte più importanti ed impegnative possono essere viste alla luce di queste finalità. Ad esempio, "dovrà avere un'ulteriore accelerazione" l'impegno, già iniziato, tendente a trasformare la Pubblica Amministrazione "in una struttura moderna e flessibile ... dopo decenni di abbandono, lassismo e trascuratezza".¹⁴ Occorrerà "proseguire nei processi di liberalizzazione e completare i programmi di privatizzazione"¹⁵ e dovrà continuare ad essere perseguito il passaggio "da un'economia di comando caratterizzata da una fortissima presenza del settore pubblico ad un'economia di mercato regolata"¹⁶, al fine di evitare "il ritorno al capitalismo chiuso e collusivo degli ultimi decenni"¹⁷, pur nella consapevolezza che il processo potrà risultare difficile e faticoso. Per quanto riguarda il rapporto diretto con il mondo delle imprese, anziché limitarsi a "fornire gli usuali strumenti di agevolazione creditizia o incentivazione fiscale", la politica economica dovrà essere impegnata ad "assecondare, incentivare ed accompagnare i processi di crescita fornendo servizi migliori a minori costi, capitale umano di buona qualità, infrastrutture adeguate, e non solo fisiche ma anche giuridiche, ambientali (territorio) e culturali (capitale umano)"¹⁸ e dovrà porre in essere iniziative intese a "forzare" la diffusione delle nuove tecnologie, cercando di semplificare la

¹⁰ Ivi, p. XII.

¹¹ "Il problema della competitività del Paese (intesa come competitività dell'intero sistema) è un problema reale e rappresenta una priorità", ivi, p. XII.

¹² Ivi, p. XII.

¹³ Nel nuovo contesto "più severamente che in passato, le perdite di competitività rischiano di tradursi rapidamente in rallentamento dello sviluppo e in cadute del reddito e dell'occupazione". Ivi, p. 31.

¹⁴ Ivi, p. XII.

¹⁵ Ivi, p. XIII.

¹⁶ Ivi, p. XII.

¹⁷ Ivi, p. VIII

¹⁸ Ivi, p. XIII.

regolazione e di predisporre un quadro giuridico al servizio dell'economia anziché avere "un'economia frenata dal diritto". L'insieme degli interventi dovrà essere compiuto evitando una crescita incontrollata della spesa pubblica, "premessa indispensabile a che le imposte possano lentamente calare, anziché correre il rischio che esse debbano invece crescere per assicurare il rispetto dei nostri impegni internazionali"¹⁹ e, come nel passato, l'intera opera di "modernizzazione" dell'economia dovrà continuare ad essere promossa ed attuata attraverso il metodo della concertazione.²⁰ Nel documento di programmazione viene inoltre rilevato come nel decidere le linee prioritarie di intervento occorra sempre più considerare le politiche della "sostenibilità", consistenti nella "salvaguardia della salute e dell'ambiente, dell'energia, della riqualificazione delle città, del rilancio dell'agricoltura", in quanto terreno privilegiato per "coniugare al miglioramento della qualità della vita lo sviluppo dell'occupazione"²¹.

Accanto a questa impostazione generale, occorre sottolineare come un posto di assoluto rilievo venga ricoperto dalla questione meridionale. Nel corpo del documento, dopo la parte dedicata alle "Linee di intervento strutturale", vi è infatti un capitolo, interamente dedicato al meridione, intitolato "La strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno". La particolare attenzione verso il Mezzogiorno è in sintonia, anche in questo caso, con gli orientamenti dei precedenti documenti di programmazione. Ad esempio, nel DPEF 2000-2003 si può leggere: "Lo sviluppo del Mezzogiorno è la grande priorità, la missione, della politica economica italiana; così come lo è stato il raggiungimento dei parametri di convergenza per la moneta unica. Assicurare una crescita economica accelerata al Mezzogiorno è la condizione necessaria per una duratura, forte crescita dell'intera economia nazionaleObiettivo generale, verificabile, dell'azione di politica economica è allora avere nel Mezzogiorno tassi di crescita significativamente più elevati di quelli medi dell'Unione Europea....Un obiettivo così ambizioso non può essere raggiunto attraverso una strategia di domanda, basata sull'incremento quantitativo della spesa pubblica. Esso richiede piuttosto una strategia di 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".²²

Questo orientamento è sostanzialmente mutuato anche dal DPEF 2001-2004, dove la strategia per accelerare stabilmente la crescita del Mezzogiorno è articolata lungo tre direttive: il miglioramento del contesto socioeconomico (la politica forse più specifica verso l'area), la promozione diretta dello sviluppo locale e lo stimolo alla concorrenzialità. Il documento ricorda come tale strategia potrà avvalersi di un notevole volume di risorse, in quanto, in accordo con quanto stabilito nel Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 approvato dalla Commissione UE, la spesa, in questo campo, dovrà essere pari, tendenzialmente, al 46% del totale nazionale della spesa in conto capitale. Questo flusso di risorse, gestite in gran parte dai governi regionali, dovrà essere in parte finalizzato all'attuazione delle cosiddette "politiche di contesto", tese a migliorare la disponibilità di infrastrutture e la qualità delle risorse umane, culturali e ambientali, a sostenere lo sviluppo locale e a combattere il degrado urbano; in parte dovrà essere utilizzato

¹⁹ Ivi, p. XIII.

²⁰ "Occorre rendere più flessibile l'intero sistema e tutti i mercati ... Le politiche di concertazione sono decisive a questi fini. Esse tuttavia devono recuperare tempestività ed efficacia perché il tempo disponibile è limitato". Ivi, p. XIV.

²¹ Ivi, p. 31. Nel capitolo dedicato alle "Linee di intervento strutturale" i principali campi d'azione in cui sviluppare le iniziative sono la creazione di un efficiente sistema di mobilità territoriale, gli investimenti in capitale umano, nella promozione delle innovazioni e nella crescita culturale, la predisposizione delle infrastrutture giuridiche per lo sviluppo delle piccole e medie imprese, la riforma delle istituzioni sociali e la lotta alla povertà, la proiezione dell'Italia nell'area del Mediterraneo e dell'Europa sud-orientale, la transizione verso la società dell'informazione, la razionalizzazione delle procedure di acquisto e l'esternalizzazione di attività della pubblica amministrazione.

²² DPEF 2000-2003, p. 97.

per interventi di promozione diretta degli investimenti privati, da attuarsi sia tramite tradizionali politiche di incentivazione, sia con gli strumenti più innovativi della programmazione negoziata, quali i contratti di programma, i contratti d'area e i patti territoriali; in parte, infine, per finanziare interventi a favore delle politiche attive per il mercato del lavoro e per la formazione, e per stimolare il coinvolgimento dei capitali privati nei progetti di investimento tramite un miglior funzionamento delle amministrazioni e dei mercati finanziari meridionali. Come risulta evidente, alla base di queste linee di intervento vi è la convinzione che l'attivazione di uno sviluppo accelerato ed autonomo del Mezzogiorno, oltre che da un necessario incremento nella dotazione di infrastrutture, sia in gran parte legato ad un miglioramento del tessuto civile, sociale, ambientale ed imprenditoriale: molte delle misure proposte tendono infatti a creare relazioni fiduciarie tra i soggetti e tra questi e le istituzioni, "a promuovere la cooperazione e la progettualità di imprese in specifiche agglomerazioni sul territorio"²³ e, tramite il cambiamento dei contesti locali, ad attrarre risorse imprenditoriali e finanziarie dall'esterno per rafforzare i sistemi produttivi.

Oltre alle linee di intervento strutturale e alle politiche per il Mezzogiorno, nel consuntivo iniziale sono ancora posti in evidenza due temi, la necessità di una riforma della spesa sociale "per ridisegnare e ricostruire un sistema di *welfare* adeguato alle esigenze della società moderna"²⁴ e l'obiettivo della piena occupazione. Anche sul tema del *welfare* il documento di programmazione si situa nel solco dei precedenti DPEF di legislatura, riconoscendo le numerose carenze del sistema della spesa sociale, comuni, peraltro, anche ad altri paesi europei: "precarietà degli equilibri finanziari; incoerenza con i mutamenti del mercato del lavoro e le innovazioni nei processi produttivi; inadeguatezza in relazione all'intensa transizione demografica in corso; iniquità sul piano intragenerazionale e intergenerazionale; inefficienza ed inefficacia rispetto alla varietà ed alla variabilità delle domande dei cittadini"²⁵. La vastità della materia coinvolta, dalla sanità all'istruzione, dalla previdenza all'assistenza, dalle politiche del lavoro e della formazione a quelle per la casa, e la sua estrema articolazione impediscono di fornire una sintesi adeguata delle molteplici proposte²⁶. Si può solo sottolineare come l'orientamento che le guida, oltre all'adeguamento alle nuove realtà e alla difesa dei soggetti più bisognosi, sia quello della tendenza verso il riequilibrio delle opportunità e delle prestazioni, con lo scopo di evitare eccessi e carenze di protezione, e, pur all'interno del mantenimento di una forte presenza pubblica, dell'introduzione di un maggior grado di responsabilità individuale. In particolare, si può aggiungere che sulle due questioni più ricorrenti, quelle della riforma della spesa previdenziale e del mercato del lavoro, la posizione espressa nel documento rifiuta di considerare questi due temi come esclusivi e risolutivi per l'economia italiana, ritenendo una tale analisi "parzialmente distorta e distorcente, fonte di confusioni e strumentalizzazioni"²⁷. Per quanto riguarda la spesa pubblica previdenziale, si ritiene che la riforma realizzata nel 1995 (e aggiornata nel 1997) sia "strutturalmente adeguata" e costruita in modo tale da "poter essere facilmente gestita nel tempo modificando pochi parametri strutturali". Pertanto, le riconosciute necessità di intervenire e di affiancare alla previdenza obbligatoria "una robusta previdenza integrativa" non devono "comportare drammatizzazioni di sorta, dal momento che eventuali correzioni non comporterebbero affatto impoverimenti relativi, redistribuzioni perverse del reddito, ma si limiterebbero a garantire la sostenibilità del sistema e a rafforzarne il grado di equità"²⁸. Una posizione dello stesso tipo è esplicitata per quanto riguarda il mercato

²³ DPEF 2001-2004, p. 51.

²⁴ Ivi, p. XIV.

²⁵ DPEF1999-2001, p. 99.

²⁶ Le principali linee di intervento presenti nel documento di programmazione riguardano la promozione dei servizi alla persona, il consolidamento delle misure a favore della famiglia, il sostegno alle persone in condizione di dipendenza, il miglioramento della funzionalità del sistema sanitario, le politiche attive per la lotta alla disoccupazione strutturale e la riforma degli ammortizzatori sociali.

²⁷ DPEF 2001-2004, p. XIV.

²⁸ Ivi, p. XIV.

del lavoro, che, si rileva, "deve saper rispondere con maggiore fluidità alle specifiche necessità aziendali" e "saper garantire meglio la disponibilità"²⁹ dell'offerta di lavoro; tuttavia, anche in questo caso, si ritiene che nel passato sia stato già fatto molto, come "i dati sull'occupazione testimoniano" e che quindi occorra sì proseguire, ma contemperando la ricerca di una maggior flessibilità con la difesa dei diritti del lavoro "come è stato fatto finora"³⁰.

Relativamente all'obiettivo della piena occupazione, che in buona parte è coincidente con il riassorbimento della disoccupazione del Mezzogiorno, il documento di programmazione ritiene che esso possa essere raggiunto, con la necessaria gradualità, "nel volgere di 7-10 anni". Ogni altra ipotesi che individui "soluzioni miracolistiche o mirabolanti" è ritenuta velleitaria, in quanto "i dati oggettivi dicono inesorabilmente che siamo costretti a fare i conti con il nostro passato, vale a dire con i debiti accumulati nel decennio degli anni ottanta"³¹. Il debito pubblico è infatti doppio rispetto a quello degli altri paesi con cui l'Italia deve competere e doppio, di conseguenza, è il peso del servizio del debito; questo *handicap*, pari a circa il 3% del PIL, implica, considerati i vincoli del patto di stabilità, un maggior prelievo fiscale e contributivo a parità di livello di spesa pubblica o una minor spesa pubblica a parità di carico fiscale. Per il documento di programmazione ciò potrebbe condizionare la capacità di crescita dell'economia e rallentare il processo di riduzione della disoccupazione se non sarà "compensato da un impegno deciso nelle riforme strutturali, nella adozione delle nuove tecnologie, nei processi di modernizzazione"³² e comunque impedisce di immaginare scenari realistici di rapide espansioni, indispensabili per il raggiungimento della piena occupazione in tempi brevi.

Le linee di intervento strutturale, le politiche di sviluppo del Mezzogiorno, la riforma del *welfare state* e il cammino verso la piena occupazione possono essere considerate come articolazioni italiane di una più generale politica economica europea che l'Unione tenta di definire, coordinare ed uniformare, in ottemperanza alle norme europee che invitano a considerare le politiche dei singoli stati membri come materia comune. Il documento "Indirizzi di massima per le politiche economiche" (o BEPG, *Broad Economic Policy Guidelines*), adottato sin dal dicembre 1993, pur se meno stringente del patto di stabilità quanto a definizione degli strumenti e rispetto degli obiettivi a causa dell'enorme complessità ed eterogeneità delle questioni coinvolte, è diventato, negli ultimi anni, un importante punto di riferimento per la definizione degli orientamenti delle politiche strutturali dei singoli stati. Nel giugno del 2000, dopo il Consiglio di Lisbona, tale documento ha individuato come sfide principali per l'economia dell'Unione il ritorno alla piena occupazione, la transizione ad un'economia fondata sulla conoscenza, la risposta alle conseguenze del rapido invecchiamento della popolazione ed il miglioramento della coesione sociale. Come linee guida della strategia per affrontarle ha indicato il perseguimento di politiche macroeconomiche orientate alla crescita e alla stabilità, la promozione dello sviluppo delle attività economiche fondate sulla conoscenza, l'attuazione di ampie riforme economiche e la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, invitando gli stati membri a modificare la composizione della spesa pubblica a favore degli

²⁹ Ivi, p. XIV.

³⁰ Ivi, p. XIV.

³¹ Ivi, p. XV.

³² Ivi, p. XV. Nel documento di programmazione viene anche notato come risultati significativi nella crescita dell'occupazione possano venire dalle cosiddette politiche di "sostenibilità", riguardanti i servizi di cura alla persona, la salvaguardia ambientale, la valorizzazione dei beni storico-culturali, la riqualificazione urbana, l'energia, lo sviluppo rurale, etc.. Indipendentemente dai riflessi sull'occupazione, dal documento emerge comunque l'impegno per la promozione di uno sviluppo ambientalmente sostenibile e per il miglioramento della qualità della vita, che peraltro figurano tra gli obiettivi dell'Unione europea.

investimenti nel capitale fisico e umano, nella ricerca e sviluppo, nell'innovazione, nelle tecnologie dell'informazione e nel finanziamento delle politiche attive del mercato del lavoro³³.

Passando alla concretezza delle cifre, la Tabella 1 presenta il quadro macroeconomico programmatico contenuto nel DPEF 2001-2004. Come può essere osservato, le stime di alcune delle grandezze, ed in particolare quelle della crescita reale, risentono del clima internazionale ancora favorevole presente nel momento in cui sono state formulate le previsioni³⁴. Il rallentamento dell'economia statunitense non è ancora iniziato e la crescita del PIL dei paesi industrializzati è prevista al 3% nel 2001 e al 2,8% nella media 2002-2004, con tassi di crescita del commercio mondiale, rispettivamente, del 7,8% e del 6,5%.

Tabella 1 Quadro macroeconomico programmatico 2001-2004 (*valori percentuali*)

	2001	2002	2003	2004
Crescita PIL	2,9	3,1	3,1	3,1
Inflazione	1,7	1,2	1,2	1,2
Crescita occupazione*	1,1	1,1	1,1	1,1
Tasso di disoccupazione	9,9	9,2	8,5	7,8
Tasso di occupazione**	54,3	55,2	56,1	56,9

(*) In unità *standard* di lavoro (***) Tasso nella fascia di età 15-64 anni

Queste ipotesi ed il buon andamento dell'economia italiana nel 2000 sono alla base delle ottimistiche previsioni circa la crescita del PIL reale. Per il documento di programmazione i ritmi di crescita indicati nella Tabella 1 rappresentano possibilità reali, evidenziano "le conseguenze positive del risanamento" e faranno recuperare "lo sfasamento ciclico rispetto agli altri paesi europei"³⁵. Assumendo una dinamica dei flussi delle importazioni e delle esportazioni sostanzialmente identica, le proiezioni rilevano come il processo di crescita 2001-2004 dovrebbe essere interamente determinato dall'andamento della domanda interna, con un aumento annuo dei consumi finali del 2,1% e degli investimenti fissi lordi del 6,2%. A livello territoriale, il riequilibrio del Mezzogiorno viene previsto a partire dal 2003, l'anno in cui il suo tasso di crescita dovrebbe iniziare ad attestarsi stabilmente su "valori non inferiori al 4%".

³³ Le indicazioni non sono meramente di massima, ma possono concretizzarsi in precisi impegni da rispettare entro date determinate. Ad esempio, negli "Indirizzi" del 2000 è previsto l'utilizzo di strumenti tecnologici da parte di un numero sufficiente di insegnanti entro il 2002, l'accesso elettronico ai pubblici servizi entro il 2003, il completamento dell'integrazione dei mercati finanziari entro il 2005 e, entro il 2010, gli aumenti al 70% del tasso di occupazione e al 60% del tasso di partecipazione femminile.

³⁴ "Le positive prospettive internazionali ... favoriranno nel periodo 2001-2004, congiuntamente agli interventi programmati dal Governo, il consolidamento della ripresa economica." DPEF 2001-2004, p. 9.

³⁵ Ivi, p. VIII. "Il differenziale di crescita fra l'Italia ed i paesi dell'Unione europeasi ridurrà a 0,2 punti nel 2001 per poi annullarsi nel 2002". Ivi.

La previsioni sulla crescita dell'occupazione e sull'andamento dei tassi di disoccupazione e di occupazione, date le ipotesi sulla produttività e sul tasso di partecipazione e considerato l'andamento demografico, sono dipendenti dalle previsioni della crescita del PIL reale. Secondo il documento, a fine periodo l'incremento in valore assoluto dell' occupazione dovrebbe ammontare a 767.000 unità *standard* ed essere "considerevolmente superiore in termini di posti di lavoro"³⁶, mentre l'andamento contenuto del tasso di inflazione sarà garantito da una crescita salariale che "proseguirà nel rispetto delle regole della politica dei redditi vigenti", dal recupero della produttività e dalla maggiore concorrenzialità "indotta dalla prosecuzione delle riforme strutturali" e "dalla moderazione attesa dei prezzi internazionali delle materie prime e dei manufatti"³⁷.

Considerando infine il quadro della finanza pubblica, la Tabella 2 mostra l'avvenuto risanamento strutturale dei conti. L'andamento degli indebitamenti netti tendenziali a legislazione vigente risulta infatti compatibile con i valori programmatici del DPEF precedente e con gli impegni del patto di stabilità, implicanti il pareggio di bilancio nel biennio 2003-2004. La Tabella è costruita con le previsioni contenute nel documento di programmazione. Poiché l'andamento delle entrate tributarie ha registrato successivamente un netto incremento, dovuto soprattutto all'emersione di imponibili IRPEF e IRPEG, e poiché è stato valutato che esso avesse "rilevanza strutturale e non occasionale"³⁸, con la nota di aggiornamento di fine settembre è stata operata una revisione delle stime. Nella Tabella i valori delle nuove stime, incorporanti aumenti di entrate per 27, 35, 38 e 42 mila miliardi negli anni 2001, 2002, 2003 e 2004³⁹, sono indicati tra parentesi.

Tabella 2 Amministrazioni pubbliche - Quadro delle previsioni a legislazione vigente del giugno 2000 e revisioni della nota di aggiornamento del settembre 2000
(rapporti percentuali rispetto al PIL)

	2001	2002	2003	2004
ENTRATE				
Entrate tributarie	29,9 (31,0)	29,7 (31,1)	29,4 (30,9)	29,2 (30,8)
Contributi sociali	12,5	12,3	12,0	11,9
Altre entrate	3,7	3,4	3,4	3,2
<i>Totale entrate</i>	<i>46,1 (47,2)</i>	<i>45,4 (46,8)</i>	<i>44,8 (46,3)</i>	<i>44,3 (45,9)</i>

³⁶ Ivi, p. 11.

³⁷ Ivi, p. 12.

³⁸ Nota di aggiornamento del DPEF 2001-2004, p. 1.

³⁹ Per il documento di programmazione i consistenti avanzi primari tendenziali derivanti dalla revisione delle stime rappresentano la conferma del successo della politica economica della legislatura: "Si tratta di risultati ascrivibili al successo della riforma fiscale introdotta negli anni scorsi nonché al rigore osservato nella gestione del bilancio che ha consentito un recupero di gettito superiore a quello derivante dalla crescita del PIL. Non soltanto, quindi, il risanamento della finanza pubblica può dirsi consolidato grazie alla politica economica degli ultimi anni, ma si concretizza con ciò la validità della scelta compiuta a inizio legislatura secondo cui il risanamento avrebbe avviato la spirale virtuosa capace di consentire il liberarsi di risorse disponibili per i cittadini, per il sistema produttivo, per la crescita complessiva del Paese." Ivi, p. 2.

SPESE

Redditi da lavoro dipendente	10,2	9,7	9,4	9,1
Consumi intermedi	6,9	6,9	6,9	6,7
Pensioni	14,1	14,1	13,9	13,8
Interessi	6,2	6,0	5,6	5,2
Altre prestazioni sociali e spese correnti	5,8	5,7	5,5	5,3
Spese in conto capitale	3,9	3,7	3,3	2,9
<i>Totale spese</i>	<i>47,1</i>	<i>46,1</i>	<i>44,6</i>	<i>43,0</i>
Saldo primario	5,2 (6,3)	5,3 (6,7)	5,8 (7,3)	6,5 (8,1)
Indebitamento netto	-1,0 (0,1)	-0,7 (0,7)	0,2 (1,7)	1,3 (2,9)
Pressione fiscale	42,4 (43,5)	42,0 (43,4)	41,4 (42,9)	41,1 (42,7)
Spese correnti al netto degli interessi	37,0	36,4	35,7	34,9

Peraltro, l'incremento delle entrate tributarie tendenziali non giungeva inatteso. Nel documento di programmazione era già stato anticipato come il governo si attendesse "di poter rivedere verso l'alto le previsioni a legislazione vigente del gettito 2001 e anni successivi"⁴⁰, ed anche per quanto riguardava l'andamento di alcune spese veniva rilevato che vi sarebbero potuti essere degli aggiornamenti⁴¹. Il documento rinviava pertanto alla nota di aggiornamento una più precisa definizione dei quadri finanziari tendenziali e programmatici, con l'avvertenza che gran parte delle risorse provenienti dall'eventuale maggior gettito tributario avrebbe comunque dovuto essere destinata ad alleggerire la pressione fiscale sulle famiglie e sulle imprese.

La Tabella 3 mostra, sinteticamente, il quadro programmatico della nota di aggiornamento. Come previsto, l'intervento programmatico più cospicuo è stato quello dell'utilizzo del maggior gettito tributario tendenziale per attuare riduzioni fiscali di 22, 30, 33 e 35 mila miliardi lungo gli anni 2001, 2002, 2003 e 2004. Il resto è sostanzialmente consistito in un lieve aumento e in una limitata ricomposizione delle spese⁴².

⁴⁰ DPEF 2001-2004, p. 19.

⁴¹ Gli aggiornamenti riguardavano essenzialmente le retribuzioni dei dipendenti pubblici e la spesa sanitaria, quest'ultima a causa della "mancata definizione di una precisa struttura di responsabilità finanziarie tra centro e periferia", Ivi, p. 19. Vi era inoltre un'ulteriore incertezza sulle entrate legata all'entità e gli effetti contabili derivanti dalla concessione delle licenze UMTS, il cui ricavato, fino al 10%, avrebbe potuto essere destinato al finanziamento del "Piano d'Azione per la Società dell'Informazione".

⁴² Nella nota di aggiornamento, sotto la dicitura "Interventi per lo sviluppo", accanto alle citate riduzioni fiscali sono stati programmati aumenti di spese per 57 mila miliardi nei quattro anni, per metà correnti e per metà in conto capitale

Tabella 3 Amministrazioni pubbliche - Quadro programmatico della nota di aggiornamento al DPEF
(rapporti percentuali rispetto al PIL)

	2001	2002	2003	2004
Avanzo primario	5,3	5,2	5,6	6,5
Indebitamento netto	-0,8	-0,5	0,0	0,3
Pressione fiscale	42,4	42,1	41,5	41,3
Spese in conto capitale	4,0	3,9	3,7	3,2

La considerazione congiunta delle Tabelle 2 e 3 consente di osservare le scelte programmatiche di politica di bilancio della nota di aggiornamento, omogenee agli orientamenti dell'ultima parte della legislatura. Come può essere rilevato, l'andamento degli avanzi primari programmatici è mantenuto pressoché uguale all'andamento dei saldi primari tendenziali stimati nel documento di programmazione. Relativamente all'andamento degli indebitamenti netti, si può notare, rispetto al DPEF, la scelta di una lieve accelerazione verso il raggiungimento del pareggio di bilancio⁴³. Successivamente, la sensibile riduzione dell'avanzo netto programmatico del 2004 rispetto a quello tendenziale (dall'1,3% allo 0,3%), pur in presenza di un saldo primario programmatico uguale al tendenziale, è spiegata dal fatto che nella nota di aggiornamento è conteggiata per tale anno una possibile manovra espansiva da 28 mila miliardi, equivalente all'1% del PIL. Il conteggio di tale manovra ha infatti l'effetto di ridurre il saldo di bilancio di un punto, mentre la sua attuazione farebbe diminuire l'avanzo primario al 5,5%. Alla base di questi orientamenti vi è la scelta, già emersa, di mantenere sostanzialmente invariati i sentieri delle entrate e delle uscite totali a legislazione vigente stimati nel documento di programmazione, utilizzando il gettito tributario aggiuntivo della nota di aggiornamento per accentuare la tendenza verso la graduale riduzione sia della pressione fiscale macroeconomica sia dell'onere fiscale medio e, come si evince dal confronto tra le Tabelle 2 e 3, per accrescere la quota delle spese in conto capitale, accettando, nel contempo, la graduale diminuzione della quota delle spese correnti al netto degli interessi evidenziata dal sentiero tendenziale.

2. Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2002-2004

Anche il DPEF 2002-2006 (un anno in più del dovuto, per coprire l'intera legislatura) costituisce un punto di svolta. La svolta contenuta nel DPEF 2001-2004 segnalava l'avvenuto risanamento strutturale della finanza pubblica all'interno di un più vasto ed immutato percorso di politica economica. Il DPEF 2002-2006 evidenzia invece un netto e visibile cambiamento rispetto a valutazioni ed orientamenti che hanno

(queste ultime pari a 3,8; 7,5; 9,5 e 7,5 mila miliardi per gli anni, rispettivamente, 2001, 2002, 2003 e 2004). Le nuove spese sono state finanziate in parte dall'incremento tendenziale del gettito non utilizzato per le riduzioni fiscali e in parte da una manovra strutturale di 8 mila miliardi annui. Infine, l'incidenza della spesa per interessi del 2001 è stata abbassata al 6,1% del PIL.

⁴³ Nella nota di aggiornamento il raggiungimento dell'obiettivo del 2002 è subordinato all'attuazione di una manovra correttiva restrittiva di 6.000 miliardi.

dominato la politica economica italiana negli anni novanta. Le pur consistenti oscillazioni rispetto agli indirizzi preesistenti apparsi nel corso dell'esperienza di governo di centrodestra del 1994, quali, ad esempio, l'allentamento, nei fatti, del processo di risanamento della finanza pubblica⁴⁴, le critiche all'indipendenza della Banca Centrale e, più in generale, un marcato scetticismo, se non un'aperta opposizione, verso la costruzione della moneta unica europea, non erano state anticipate con immediatezza ed evidenza dal DPEF 1995-1997 presentato nel luglio del 1994⁴⁵. Viceversa, una lettura anche rapida delle "sintesi e conclusioni" del documento di programmazione 2002-2006 consente subito di capire come ci si trovi di fronte, su molti temi di rilievo, ad un ribaltamento dell'impostazione precedente.

Il Documento di programmazione 2002-2006, anziché da uno, come solitamente avveniva, è costituito da due volumi. Il primo volume è completamente dedicato all'analisi dei settori su cui si ritiene "necessario, in linea con gli orientamenti di riforma definiti a livello europeo, concentrare lo sforzo di riforma in Italia"⁴⁶ al fine di migliorare le potenzialità di crescita dell'economia. Queste aree sono le nuove tecnologie, i mercati del lavoro e dei prodotti e il Mezzogiorno. Oltre ad una breve esposizione della situazione in atto, il punto di vista con cui sono considerate le problematiche delle varie aree è quello di evidenziare le opportunità ed i vincoli presenti in esse, o per poterle sfruttare al meglio o per poterli rimuovere ai fini di una accelerazione dello sviluppo⁴⁷. Per il documento di programmazione, infatti, "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"⁴⁸, mentre una grande opportunità "è costituita dalla diffusione delle nuove tecnologie informatiche della comunicazione, spesso indicate come uno dei fattori determinanti dell'eccezionale crescita di prodotto, produttività e occupazione che si è verificata negli Stati Uniti nell'ultimo quinquennio"⁴⁹. Il riferimento agli Stati Uniti non è casuale, in quanto, sin dall'introduzione, è proprio il tipo di prestazione dell'economia statunitense negli anni Novanta ad essere preso a modello. Viene infatti rilevato come 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", mentre in Italia si è manifestato un *trade-off* tra le due grandezze: "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"⁵⁰, un'evidenza che, secondo il documento di programmazione, conferma ulteriormente "l'esigenza di rafforzare il processo di riforma dei mercati in

⁴⁴ Dal 1990 fino al 1997, l'anno della verifica dei "parametri di Maastricht", l'incremento degli avanzi primari rispetto al PIL è stato continuo tranne che nel 1994, quando l'avanzo primario è sceso dal 2,5% del 1993 all'1,8%.

⁴⁵ Il DPEF 1995-1997 confermava, nelle grandezze programmatiche, la continuazione del risanamento della finanza pubblica facendo riferimento alle indicazioni contenute nel Trattato di Maastricht. Una lettura attenta poteva tuttavia rilevare come l'adesione dell'Italia al processo di unificazione monetaria europea non apparisse come un obiettivo fondamentale.

⁴⁶ DPEF 2002-2006, Analisi, p. 1.

⁴⁷ Non è possibile fornire una sintesi dei molti temi presi in considerazione. I principali approfondimenti riguardano la diffusione delle tecnologie informatiche e della comunicazione, la ricerca e lo sviluppo, l'istruzione e il capitale umano, il capitale di rischio e la crescita dell'attività imprenditoriale, le riforme del mercato del lavoro e la regolamentazione e diffusione di contratti flessibili, la riforma dei servizi per l'impiego, i vincoli delle piccole e medie imprese, le riforme dei mercati dei prodotti nei settori delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dei servizi pubblici locali, la riforma previdenziale. Anche se ha come sottotitolo "Analisi", il volume contiene anche molteplici proposte e linee di intervento orientate secondo le direttive europee.

⁴⁸ Ivi.

⁴⁹ Ivi, p. 3.

⁵⁰ Ivi, p. 1.

modo da coniugare un sostenuto aumento del tasso di occupazione con tassi di crescita della produttività più elevati”⁵¹.

Il secondo volume è invece strutturato come d’abitudine. Esso contiene le considerazioni sullo stato dell’economia internazionale, sui quadri tendenziali dell’economia e della finanza pubblica italiane e definisce, anche sulla base di quanto contenuto nel primo volume, il progetto di politica economica per l’intera legislatura con le (poche) grandezze programmatiche. La parte che risulta più utile esaminare per comprendere subito i principali segni del cambiamento è quella d’apertura, denominata, come si è già detto, "sintesi e conclusioni".

L’esordio, anche nella forma, è di rottura e si basa sulla convinzione che l’economia italiana sia un’economia in declino. Per il documento di programmazione "i segni del declino si sono manifestati per tutti gli anni Novanta" e la giustificazione di questa affermazione è tratta sia dalla valutazione che nella nuova dimensione dell’economia internazionale "non conta tanto la specifica velocità di corsa di un singolo paese, ma quella relativa agli altri paesi competitori, nella stessa gara globale"⁵² sia dal fatto che durante questi anni molti indici internazionali hanno marcato "il progressivo spiazzamento competitivo del nostro Paese". Il principale compito della legislatura è quindi quello di opporsi a questo stato di cose⁵³, cambiando la politica economica per invertire la tendenza e passare dal declino allo sviluppo, rendendo possibile, come già accadde alla fine degli anni Cinquanta, un nuovo "miracolo-economico". Per il documento di programmazione ciò può essere facilitato sia dal fatto che le caratteristiche del nuovo sistema politico italiano sono riuscite finalmente a produrre una maggioranza stabile e coesa, base indispensabile per poter trasformare in azione concreta un programma di governo "decisamente mirato a fondamentali riforme nella struttura del Paese"⁵⁴, sia perché tali riforme, tese ad eliminare i "fattori-vincolo" e i "fattori-ostacolo" presenti nell’economia, permetteranno di accrescere le "chances" di sviluppo con la riduzione dei costi, lo sblocco delle risorse e il cambiamento delle aspettative.

Tra le riforme portate ad esempio per la loro capacità di liberare nuove energie vi è la "devoluzione" di nuovi poteri alle Regioni, che, per il documento, consente di aprire "vastissimi settori di attività (sanità, istruzione) ad operatori diversi da quelli organizzati nella forma burocratica classica"⁵⁵, permettendo così al mercato e al terzo settore di portare in questi campi "nuove idee, nuove energie, nuovi modi per soddisfare i bisogni dei cittadini"⁵⁶. Le altre riforme ricordate sono la "digitalizzazione" delle pubbliche amministrazioni, la quale, oltre a migliorare l’efficienza, con l’inserimento in rete di "una quantità enorme di dati" moltiplica "esponenzialmente le chances di sviluppo"⁵⁷, e una politica legislativa mirante a raccogliere le norme in testi unici allo scopo di creare "stabilità e certezza del diritto", elementi essenziali per il dispiegarsi della competizione economica. Come conseguenza dell’attuazione di molte misure di questo tipo, tendenti ad eliminare i fattori di freno e ad esaltare le opportunità, e mettendo in atto un insieme di altre riforme più propriamente economiche (tra le quali spiccano la riforma tributaria basata su due aliquote principali del 23% e del 33% e la riforma previdenziale con lo sviluppo delle pensioni integrative), secondo il documento di programmazione potranno nascere notevoli effetti positivi "sul lavoro, sulle infrastrutture, sul capitale materiale e immateriale, sull’innovazione, sulla motivazione a produrre, ad investire, a ristrutturare, nel complesso a lavorare"⁵⁸

⁵¹ Ivi.

⁵² DPEF 2002-2006, p. V.

⁵³ "Non possiamo continuare così, fatalisticamente". Ivi.

⁵⁴ Ivi.

⁵⁵ Ivi, p.VI.

⁵⁶ Ivi.

⁵⁷ Ivi.

⁵⁸ Ivi.

Dopo questo inizio, il documento prosegue ricordando come gli obiettivi di politica economica siano comunque soggetti ai vincoli della bassa inflazione e dell'equilibrio dei conti pubblici, coerentemente con gli impegni europei. Ed è proprio in riferimento a questi vincoli che viene messo fortemente in dubbio che l'obiettivo programmatico di un indebitamento netto dello 0,8% per il 2001, fissato, come si era visto, nella nota di aggiornamento del DPEF 2001-2004, possa essere raggiunto. Secondo il documento di programmazione, infatti, non può essere esclusa l'ipotesi "che, in proiezione, a fine 2001, il deficit possa arrivare al 2,6% del PIL"⁵⁹. Questa ipotetica grandezza è ricavata da una stima dell'indebitamento netto del 2001 pari all'1,9% del PIL (equivalente a 44.500 miliardi, comprendente, nella terminologia del DPEF, l'"extra-deficit" di 25.500 miliardi), a cui viene aggiunta, per prudenza, un'ulteriore componente che potrebbe derivare dalla possibile "interazione tra fabbisogno di cassa ed indebitamento netto di competenza"⁶⁰. Per il documento di programmazione, il superamento della soglia dell'indebitamento netto programmatico è da attribuirsi agli atteggiamenti eccessivamente permissivi dei governi di centrosinistra adottati negli due ultimi a fini elettorali⁶¹, atteggiamenti che si sono soprattutto concretizzati in sgravi fiscali e contributivi privi della necessaria copertura.

Al termine delle "sintesi e conclusioni", di fronte a questo scenario, in cui, da un lato, è stata posta in primo piano la necessità di ripristinare un robusto sentiero di crescita (e, non ultimo, di attuare una riforma fiscale implicante una drastica riduzione delle aliquote), ma in cui, dall'altro lato, pare essere sorto un obbligo di sostanziale correzione dei conti pubblici, la risposta di politica economica che viene avanzata è quella di evitare comunque "una violenta manovra di finanza pubblica" con aumenti delle tasse e tagli alla spesa sociale "perché una manovra di questo tipo produrrebbe effetti regressivi, opposti a quelli auspicati"⁶². Al suo posto viene scandita una strategia tendente a "rallentare la trasformazione dell'extra-fabbisogno di cassa in nuovo indebitamento netto", a "ridurre con serietà e sistematicità l'indebitamento netto"⁶³, a valorizzare il patrimonio pubblico e ad accrescere gli introiti derivanti dalle dismissioni, a "lanciare quanto più possibile lo sviluppo", dopo di che "su questa base, coperto il buco e capitalizzato lo sviluppo, con la maggiore velocità ed intensità possibile, potrà essere lanciata la fondamentale e necessaria riforma fiscale"⁶⁴. Per quanto riguarda la riduzione dell'indebitamento netto del 2001 verso, "quanto più possibile", lo 0,8% del PIL, viene ribadito come questo obiettivo sia "assunto essenzialmente per il rispetto degli impegni internazionali assunti dal precedente Governo e delle procedure che regolano il dialogo sulla politica economica con i nostri partner europei"⁶⁵. Il documento chiarisce tuttavia come il suo conseguimento potrà risultare molto difficoltoso a causa "dell'indebolimento del ciclo economico", "dello stato dei conti pubblici ereditato dal precedente esecutivo" e della scarsità di tempo a disposizione per effettuare la correzione, prendendo l'impegno di "presentare in autunno un quadro aggiornato di finanza pubblica mirato a dare conto degli sforzi intrapresi per conseguire l'obiettivo europeo per il 2001"⁶⁶.

Se questa è la trama delle principali considerazioni esplicitate nelle "sintesi e conclusioni", occorre rilevare come dalla loro lettura possa ancora essere tratta un'importante indicazione, derivante questa da una

⁵⁹ Ivi, p. X..

⁶⁰ Ivi. Nel documento di programmazione il fabbisogno di cassa è stimato in 93.000 miliardi.

⁶¹ "Il lunghissimo ciclo elettorale ha fatto perdere al paese due anni. Non solo ha prodotto problemi per i conti pubblici. Ha fatto perdere al paese due anni di congiuntura economica favorevole (dunque, c'è stato anche un effetto cicale)". Ivi, p. XI.

⁶² Ivi, p. X.

⁶³ Ivi.

⁶⁴ Ivi, p. XI.

⁶⁵ Ivi, p. X.

⁶⁶ Ivi.

sistematica omissione. La politica di concertazione, giudicata dal DPEF 2001-2004 uno dei capisaldi su cui si era retta e sviluppata l'opera di stabilizzazione, non è mai menzionata - così come non viene mai menzionata anche nelle altre parti che compongono il documento, tranne che, per una sola volta, per svista o per necessità, nella sezione dedicata alla riforma previdenziale⁶⁷. Nelle "sintesi e conclusioni", che, proprio per la loro brevità, costituiscono la parte più orientativa del documento, l'abbandono implicito della concertazione si combina, da un lato, con una maggior enfasi produttivistica e con una forte spinta verso l'adozione di misure di sburocraizzazione, deregolazione e liberalizzazione dei mercati e, dall'altro lato, con l'assenza di riferimenti alla sostenibilità dello sviluppo e alla coesione sociale, con ciò ribadendo la preferenza per un'economia ed una società più orientate verso il modello statunitense che non verso quello europeo.

Decisamente più complesso è il compito di esprimere una sintesi delle molteplici proposte di riforma che costituiscono il concreto progetto di politica economica valido fino al 2006. Oltre alla parte di analisi ed ai provvedimenti per il 2001 elencati in appendice alle "sintesi e conclusioni", nel secondo volume il documento di programmazione dedica alle politiche strutturali un capitolo di grande rilievo, intitolato, appunto, "La politica economica 2002-2006: il progetto per l'intera legislatura". In questo capitolo vengono riprese inizialmente considerazioni già viste, legate al fatto che "nel corso degli anni Novanta l'Europa ha perso terreno rispetto agli Stati Uniti, l'Italia ha perso terreno rispetto all'Europa"⁶⁸, sostenendo che l'eredità "trasmessa dalla passata legislatura indica un andamento modesto della crescita economica (più o meno attorno al 2%) che non mobilita tutte le risorse che esistono"⁶⁹. Per il documento di programmazione occorre pertanto far compiere all'economia un "balzo strutturale e permanente nei ritmi di sviluppo che porti l'Italia a realizzare tassi di crescita superiori al 3% per l'intera legislatura"⁷⁰, modernizzando le reti infrastrutturali, trasformando il Mezzogiorno in "motore propulsore dello sviluppo" e rimuovendo gli ostacoli che impediscono al Centro-Nord di esprimere tutte le sue potenzialità, affinché il tasso di disoccupazione possa diminuire e il tasso di partecipazione dei giovani e delle donne possa aumentare. Oltre a ciò, viene rilevato come il maggiore sviluppo consentirà anche di "fare sul serio più solidarietà e giustizia sociale"⁷¹

Se questi sono gli orientamenti e gli obiettivi generali, la riforma fiscale, le riforme del mercato del lavoro e dello stato sociale, la devoluzione e la modernizzazione della Pubblica Amministrazione "sono il triangolo lungo il quale corre la strategia di politica economica del Governo"⁷². In questo triangolo il ruolo fondamentale è giocato dalla riforma fiscale, in quanto, secondo il documento di programmazione, sono gli interventi che la compongono quelli che "consentiranno all'Italia di passare da un modesto tasso di sviluppo del 2% a un ben più solido ritmo di crescita sopra il 3%"⁷³. Il documento ricorda come nei cosiddetti "provvedimenti dei cento giorni" siano già state inserite alcune misure anticipatrici, come la nuova legge Tremonti sulla detassazione degli utili reinvestiti, considerata un "ponte" verso la futura normativa tributaria, e il piano per l'emersione dell'economia sommersa.

I capisaldi della riforma, da attuarsi in condizioni di equilibrio finanziario e lungo l'arco dell'intera legislatura, sono costituiti dalla riduzione della pressione fiscale, dalla riduzione delle uscite correnti e dall'aumento della spesa per investimenti pubblici, - di fatto, i medesimi orientamenti del DPEF 2001-2004 e di un po' tutti i programmi economici dei governi da almeno vent'anni a questa parte. Due elementi concorrono però a

⁶⁷ "Queste linee di intervento del Governo presuppongono l'attuazione delle procedure di concertazione con le parti sociali, previste dai relativi protocolli d'intesa". Ivi, p.30.

⁶⁸ Ivi, p. 19.

⁶⁹ Ivi.

⁷⁰ Ivi.

⁷¹ Ivi, p. 20.

⁷² Ivi, p. 19.

⁷³ Ivi, p. 20.

distinguere la nuova proposta: l'entità delle riduzioni annunciate delle entrate tributarie e della spesa corrente e la drasticità di alcuni aspetti della stessa riforma. Secondo le indicazioni, la pressione fiscale rispetto al PIL dovrebbe infatti diminuire, ogni anno, di un punto percentuale, così come ogni anno dovrebbe anche diminuire di un punto l'aliquota dei contributi sociali, "al fine di ridurre ulteriormente il cuneo fiscale che crea l'alto costo del lavoro per le imprese e le basse retribuzioni nette per i lavoratori". A regime, inoltre, dovrebbero essere mantenute solo più due aliquote di imposta sui redditi, il 23% sui redditi fino a 200 milioni dei nuclei familiari e il 33% sui redditi superiori⁷⁴ e sui redditi delle società, con la corrispondente abolizione dell'IRAP e della DIT e con il passaggio del numero delle imposte "dalle attuali cento a solo otto principali"⁷⁵. Per quanto riguarda la spesa corrente, la riduzione della sua incidenza rispetto al PIL dovrebbe essere garantita dal proposito di "contenerne la crescita per circa l'1% di PIL all'anno⁷⁶", mediante riduzioni della spesa per beni intermedi, dei sussidi alle imprese, della spesa pensionistica e riducendo dell'1% all'anno l'occupazione nella Pubblica Amministrazione. Quanto agli investimenti pubblici, quello che viene prefigurato come un robusto programma di spesa⁷⁷ dovrebbe essere sostenuto per il 50% dal bilancio pubblico e per il 50% con il metodo del *project financing*.

Le principali linee di riforma del mercato del lavoro e dello stato sociale sono in gran parte articolazioni degli orientamenti generali considerati brevemente in precedenza. Innanzitutto, un posto di rilievo viene assegnato alla ricerca di una maggior flessibilità del mercato del lavoro, con la creazione di nuovi istituti contrattuali e con la riforma di quelli esistenti, rilevando come in Italia l'incidenza del lavoro atipico sul totale dell'occupazione sia molto bassa rispetto ad altri paesi e come l'innalzamento del tasso di occupazione verso quello medio europeo possa derivare soprattutto dalla crescita di questa componente. Per il documento di programmazione, altri importanti elementi di riforma del mercato, in grado di accrescere il tasso di occupazione, sono il recupero della legalità nei rapporti di lavoro e una miglior diffusione dell'informazione, per la quale si intende facilitare una maggiore presenza degli intermediari privati nell'area del collocamento. L'ottica con cui viene considerata la riforma previdenziale è che essa dovrà soprattutto "consentire al nostro Paese di migliorare i livelli di competitività", una condizione ritenuta "indispensabile per garantire il mantenimento ed il miglioramento del sistema di *welfare*"⁷⁸. Obiettivo principale della riforma deve quindi essere la riduzione degli oneri contributivi, con una parallela riduzione del peso dell'ammontare totale delle prestazioni rispetto al PIL, anche perché l'eccessivo peso della spesa previdenziale "non consente di sostenere in modo adeguato tutte le sacche delle vecchie e nuove povertà"⁷⁹. Per rendere più agevole la riforma, per accrescere la spesa assistenziale, da indirizzare soprattutto verso il sostegno delle

⁷⁴ Nel documento viene prevista una esenzione totale per i redditi fino a 22 milioni "in funzione della composizione del nucleo familiare" e "deduzioni di reddito imponibile per ogni componente del nucleo familiare, concentrate sui redditi medio-bassi e adeguate ai costi effettivi minimi di decorosa sussistenza". Ivi, p. 23. Anche se l'impatto sui redditi bassi verrà probabilmente compensato da esenzioni, deduzioni e altre misure, la riforma favorirà comunque i redditi più alti.

⁷⁵ Ivi.

⁷⁶ Ivi.

⁷⁷ Nel documento di programmazione si legge: "L'importo complessivo del programma di investimenti pubblici è pari a 100.000 miliardi di lire, distribuito nell'arco dell'intera legislatura a partire dal 2002". Ivi, p. 22. Poiché la spesa per investimenti pubblici è ormai abitualmente superiore ai 50.000 miliardi annui, non è ben chiara la grandezza dell'incremento a cui si allude. Se i 20.000 miliardi annui fossero da considerarsi completamente aggiuntivi alla spesa "normale", nel 2002 la spesa per investimenti pubblici dovrebbe aggirarsi attorno agli 80.000 miliardi, di cui 10.000 a carico del settore privato. Per rendere certa e più spedita l'esecuzione del progetto "grandi infrastrutture strategiche" a luglio 2001 è stata presentata in Parlamento la "legge obiettivo", per ridurre i "fattori ostacolo della burocrazia e del localismo politico".

⁷⁸ Ivi, p. 30.

⁷⁹ Ivi.

famiglie, e per favorire il decollo della previdenza integrativa, nel documento viene proposto di lasciare "come scelta dei lavoratori l'eventuale utilizzo del TFR"⁸⁰.

Relativamente agli altri campi, non è possibile prendere in considerazione, anche solo sommariamente, tutte le linee di intervento indicate dal documento di programmazione. Rispetto a certi temi, gli orientamenti, per lo meno sulla carta e nella loro definizione più generale, sono simili a quelli del DPEF 2001-2004, come nei casi del riordino della Pubblica Amministrazione⁸¹, della continuazione dei processi di privatizzazione e liberalizzazione, e dell'esigenza di un incremento della spesa per la ricerca e per l'innovazione tecnologica o come in quello della particolare attenzione verso "l'avvento della società digitale e l'ingresso nella società dell'informazione"⁸². In altri casi, invece, la distanza con l'impostazione precedente è notevole, come per la politica scolastica e la formazione del capitale umano, per la politica sanitaria e per quella ambientale, dove si manifestano con maggior forza gli orientamenti volti a rimuovere le vecchie strutture e i vincoli esistenti per dare maggior spazio alle forze del settore privato ed ai meccanismi di mercato⁸³. Peraltro, il documento ricorda come tutte le linee guida delle riforme strutturali siano inserite nel processo europeo di sorveglianza multilaterale che si realizza col già citato documento "Indirizzi di massima per le politiche economiche", in cui vengono formulate raccomandazioni generali per l'insieme dei paesi e raccomandazioni specifiche per ognuno di essi⁸⁴. Infine, per quanto concerne le politiche per il Mezzogiorno, esse vengono ad assumere un minor rilievo relativo e segnano un netto spostamento di enfasi verso l'accelerazione degli "investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali", da finanziare anche con forme miste pubblico-privato, quale strumento privilegiato "per aumentare la competitività del Meridione"⁸⁵. Abbandonata, con la politica di concertazione, gran parte della strumentazione della programmazione negoziata, a cui il documento non fa più cenno, le altre politiche sono fondate sul miglioramento delle realtà socio-economiche locali per favorire gli investimenti privati, sui già considerati incentivi all'emersione del lavoro sommerso, su meccanismi premiali dei comportamenti delle pubbliche amministrazioni e sulla promozione di forme concordate di flessibilità del lavoro.

Passando all'analisi degli andamenti macroeconomici, la struttura delle considerazioni contenute nel corpo del documento ricalca la struttura declino-attuazione delle riforme strutturali-sviluppo che aveva sorretto la parte iniziale delle "sintesi e conclusioni". In omaggio a questa scansione, prima viene presentato un

⁸⁰ Ivi.

⁸¹ La Pubblica Amministrazione deve essere "più efficiente, più snella, più veloce, più accessibile e trasparente e al servizio dei cittadini e delle imprese, in grado di contribuire alla competitività dell'economia e al suo sviluppo". Ivi, p. 28.

⁸² Ivi, p. 25.

⁸³ Ad esempio, si prevede che l'impegno di migliorare la formazione del capitale umano dovrà essere attuato "all'interno di un giusto rapporto tra spesa pubblica, istruzione e competitività che inverta la logica che ha finora ispirato le politiche educative del nostro Paese", stimolando "l'interazione tra il sistema educativo e il sistema produttivo", Ivi, p. 24. Nel campo della sanità, nella logica della devoluzione dovrà essere abbandonata "la pretesa di indicare modelli organizzativi rigidi da applicare su tutto il territorio", mentre in quello dell'ambiente, fatte salve le affermazioni di rito che il "governo intende migliorare il livello di qualità della vita" e promuovere "uno sviluppo equilibrato e sostenibile", viene preannunciato che il programma ambientale verrà perseguito "passando da strumenti di comando e controllo (quali divieti, prescrizioni, autorizzazioni) a espliciti meccanismi di mercato, quali vantaggi fiscali a favore di imprese che rispettino le condizioni di sviluppo sostenibile" Ivi, p. 26.

⁸⁴ Il documento di programmazione rileva come le linee guida suggerite dagli "Indirizzi di massima" siano la verifica dei parametri della spesa pensionistica, lo sviluppo della previdenza integrativa, l'aumento della flessibilità del lavoro, la riduzione del carico fiscale sul lavoro, l'andamento dei salari in linea con la produttività, il coinvolgimento dei privati nella spesa per ricerca e sviluppo, la concorrenza sui mercati delle *utilities* soprattutto a livello locale, la rimozione delle barriere all'accesso nell'area dei servizi professionali, la riduzione del carico amministrativo sulle imprese, lo sviluppo dei mercati dei capitali e la riforma della legge fallimentare. Cfr., Ivi, p. 5.

⁸⁵ Ivi, p. 34.

quadro tendenziale dell'economia italiana "a legislazione vigente" e poi viene delineato quello programmatico, incorporante gli effetti delle riforme strutturali proposte dal governo. Rispetto al periodo in cui fu definito il quadro programmatico del DPEF 2001-2004, la situazione economica internazionale risulta peggiorata a causa del rallentamento dell'economia statunitense. Il documento di programmazione nota tuttavia come le previsioni per il 2001 scontino "un recupero generalizzato dell'attività economica già a partire dalla seconda metà dell'anno in corso"⁸⁶ ed un miglioramento degli scenari macroeconomici negli anni successivi. Di fatto, se si escludono i riflessi del rallentamento del 2001, le previsioni per il periodo 2002-2006 sono addirittura migliori di quelle del DPEF 2001-2004 (la crescita media annua dei paesi industrializzati è del 3% anziché del 2,8%, mentre quella del commercio mondiale è del 7,6% anziché del 6,5%)⁸⁷, determinando una sostanziale continuità con il passato per quanto concerne le aspettative sull'economia internazionale utilizzate per delineare i futuri andamenti dell'economia italiana. La Tabella 4 riporta contemporaneamente i quadri tendenziali e programmatici del DPEF 2002-2006.

Tabella 4 Quadri macroeconomici tendenziali e programmatici 2002-2006 (*valori percentuali*)

	2002	2003	2004	2005	2006
Crescita PIL					
<i>tendenziale</i>	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1
programmatica	3,1	3,2	3,1	3,1	3,1
Inflazione					
<i>tendenziale</i>	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6
programmatica	1,7	1,3	1,0	1,0	1,0
Tasso di disoccupazione					
<i>tendenziale</i>	9,4	9,2	9,1	8,9	8,7
programmatico	9,5	8,9	8,4	7,7	7,0
Tasso di occupazione*					
<i>tendenziale</i>	55,1	55,8	56,5	57,2	58,0
programmatico	55,3	56,3	57,4	58,5	59,6

* Tasso nella fascia di età 15-64 anni

Come può essere osservato, la crescita tendenziale⁸⁸ "senza riforme strutturali" risulta nettamente inferiore a quella programmatica derivante dalla loro attuazione⁸⁹. La crescita programmatica "con riforme" (ma

⁸⁶ Ivi, p. 1.

⁸⁷ Ivi. Cfr. Tavola I.1 a p. 2.

⁸⁸ Oltre che sulle citate ipotesi internazionali, la formulazione delle previsioni tendenziali 2002-03 sconta, per il Mezzogiorno, "un non pieno contributo delle risorse ordinarie, necessario per la effettiva addizionalità dei fondi comunitari, e un non pieno utilizzo di questi stessi fondi" e, per gli anni successivi, un rallentamento della spesa con risorse ordinarie e un ritardo nell'uso di quelle comunitarie. A seguito di tali ipotesi nel Mezzogiorno "l'aumento del PIL mostrerebbe una graduale decelerazione dal 2,5-2,4% previsto per gli anni 2002-03 al 2,2% stimato per gli anni

soprattutto, come si è visto, con la riforma fiscale) è, ogni anno, di un punto percentuale più elevata: è questo, in termini numerici, il "balzo strutturale" o "nuovo miracolo economico" a cui è stato fatto riferimento in precedenza. Si può notare come la stima della crescita programmata "con riforme" sia uguale a quella del DPEF 2001-2004 (cfr. Tabella 1), che, a detta di quest'ultimo documento, costituiva invece una possibilità reale, frutto delle conseguenze positive del risanamento ed indipendente da riforme di ampia portata. Lo stesso tipo di considerazioni può essere applicato alla valutazione degli andamenti delle altre due variabili legate alla crescita dell'economia. A partire dal 2002 il tasso di disoccupazione programmata diminuisce di più di quello tendenziale, mentre il tasso di occupazione programmata aumenta più celermente. Considerando il 2004, si può nuovamente notare come, nell'ultimo anno comune ai due documenti, anche le grandezze programmatiche del tasso di disoccupazione e del tasso di occupazione siano simili a quelle del DPEF 2001-2004⁹⁰. Nelle tabelle del documento 2002-2006 non è esplicitamente indicata la crescita dell'occupazione; viene tuttavia rilevato come l'aumento tendenziale annuo dell'occupazione risulterebbe "lievemente inferiore all'1%"⁹¹, mentre, con gli effetti delle riforme, "l'aumento delle unità di lavoro sarà dell'ordine dell'1,5-1,6% medio annuo nel periodo"⁹². Per il documento di programmazione (ed era anche così nel DPEF 2001-2004), il processo di crescita sarà sostanzialmente sostenuto dalla domanda interna. Secondo le proiezioni, "gli investimenti cresceranno a tassi medi annui doppi rispetto a quelli previsti in assenza di politiche" e "anche la spesa delle famiglie sosterrà la crescita in misura più rilevante rispetto al quadro tendenziale; il tasso medio annuo di aumento dei consumi è stimato pari al 3%, circa 0,7 punti oltre quello previsto a legislazione vigente", mentre nei primi anni "il contributo del settore estero allo sviluppo del paese risulterà negativo"⁹³. Infine, l'andamento del tasso di inflazione programmato risulta più basso non solo di quello tendenziale, ma, negli ultimi anni, anche di quello programmato del DPEF 2001-2004, senza che per il suo perseguimento venga menzionata la politica dei redditi.

Anche per quanto riguarda la finanza pubblica vi è un approfondimento e un ampliamento di quanto era già stato anticipato nelle "sintesi e conclusioni". Per il documento di programmazione, infatti, l'impatto dell'emersione per il 2001 di un indebitamento netto della Pubblica Amministrazione superiore al previsto "si proietta su tutto il profilo dell'indebitamento netto nei prossimi anni" e fa sì che l'eredità che il nuovo Governo riceve dalla passata legislatura sia "quella di un bilancio pubblico che non torna in equilibrio neanche nel 2006"⁹⁴. L'accusa specifica che viene rivolta al DPEF 2001-2004 è quella di aver attuato, soprattutto con i provvedimenti decisi con la nota di aggiornamento, un insieme di sgravi fiscali e di aumenti di spese "largamente privi di copertura". La Tabella 5 rileva le nuove stime delle entrate e delle spese

2004-06", Ivi, p. 15. Anche queste previsioni sono ovviamente di segno opposto a quelle del DPEF 2001-2004, che per l'area meridionale anticipava una crescita del 4% a partire dal 2003. Questo ritmo di crescita è invece quello risultante dall'attuazione del programma di riforme, che per il Mezzogiorno prevede l'accelerazione degli investimenti pubblici già a partire dal 2002. Per gli anni successivi "il proseguimento dell'impegno programmatico pone le condizioni affinché il tasso di crescita del Mezzogiorno superi il 4%, ben oltre il valore inerziale stimabile poco oltre il 2%", Ivi, p.39.

⁸⁹ Il documento precisa che il quadro programmatico "include l'impatto del programma di politica economica descritto nel precedente capitolo ed è stato definito con l'uso del modello econometrico ITEM (*Italian Treasury Econometric Model*) del Ministero del Tesoro", Ivi, p. 37. Il capitolo è quello, già considerato, sul progetto di politica economica per la legislatura; questa affermazione è in parziale contraddizione con quanto scritto nello stesso capitolo, dove, come era stato rilevato, il passaggio da un tasso di crescita del 2% ad uno del 3% veniva soprattutto attribuito agli effetti della riforma fiscale.

⁹⁰ Il tasso di disoccupazione del DPEF 2001-2004 risulta un po' più basso (il 7,8% contro l'8,4%), così come il tasso di occupazione (il 56,9% contro il 57,4%).

⁹¹ Ivi, p. 15

⁹² Ivi, p. 38.

⁹³ Ivi. Nel DPEF 2001-2004 non era invece previsto alcun disavanzo negli scambi con l'estero

⁹⁴ Ivi, p.8.

tendenziali della Pubblica Amministrazione comparabili con le grandezze programmatiche del DPEF 2001-2004 (cfr. Tabelle 2 e 3).

Tabella 5 Amministrazioni pubbliche - Quadro delle previsioni a legislazione vigente del luglio 2001
(rapporti percentuali rispetto al PIL)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ENTRATE						
Entrate tributarie	29,4	29,3	29,1	29,1	29,2	29,3
Contributi sociali	12,6	12,4	12,3	12,2	12,2	12,1
Altre entrate	3,5	3,5	3,4	3,5	3,5	3,5
<i>Totale entrate</i>	<i>45,5</i>	<i>45,2</i>	<i>44,8</i>	<i>44,8</i>	<i>44,9</i>	<i>44,9</i>
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	10,4	10,0	9,8	9,5	9,2	9,0
Consumi intermedi	7,3	7,4	7,4	7,5	7,5	7,6
Pensioni	13,7	13,9	13,9	14,0	14,0	14,0
Interessi	6,4	6,1	6,0	6,0	5,9	5,7
Altre prestazioni sociali e spese correnti	5,7	5,8	5,7	5,7	5,6	5,5
Spese in conto capitale	3,9	3,7	3,7	3,6	3,5	3,5
<i>Totale spese</i>	<i>47,4</i>	<i>46,9</i>	<i>46,5</i>	<i>46,3</i>	<i>45,7</i>	<i>45,3</i>
Saldo primario	4,5	4,4	4,3	4,5	5,0	5,4
Indebitamento netto	-1,9	-1,7	-1,7	-1,4	-0,9	-0,4
Pressione fiscale	42,0	41,7	41,4	41,3	41,4	41,4
Spese correnti al netto degli interessi	37,1	37,1	36,8	36,7	36,3	36,1

La Tabella 6 consente invece di avere sotto controllo, per il periodo 2001-2004, l'entità dei maggiori indebitamenti netti tendenziali (indicati con il segno positivo) e, sinteticamente, le cause alla base del loro aumento. Le cifre della tabella rappresentano le differenze tra le grandezze tendenziali del DPEF 2002-2006 e le grandezze programmatiche della nota di aggiornamento dell'autunno 2000, queste ultime al netto

delle manovre ivi previste (6.000 miliardi di manovra restrittiva per il 2002 e 28.000 miliardi di manovra espansiva per il 2004).

Tabella 6 Amministrazioni pubbliche - Quadro delle differenze tra il DPEF 2002-2006 e la nota di aggiornamento al DPEF 2001-2004 (*rapporti percentuali rispetto al PIL*)

	2001	2002	2003	2004
Maggiori indebitamenti netti	1,1	0,9	1,7	2,7
Maggior spesa per interessi	0,3	0,1	0,4	0,8
Minori avanzi primari	0,8	0,8	1,3	1,9
<i>Minori entrate</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,3</i>
<i>Maggiori spese al netto degli interessi</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>1,2</i>	<i>2,2</i>

La prima riga della Tabella 6 rileva la serie degli extra-deficit costituenti l'"emergenza finanziaria" che, per il documento di programmazione, è stata lasciata in eredità dalla legislatura precedente. Come si può osservare, nel 2001 l'extra-deficit è soprattutto spiegato da minori entrate e da una maggior spesa per interessi. Nel 2002 le minori entrate e le maggiori spese si equivalgono, mentre negli ultimi due anni gli extra-deficit appaiono determinati solo da previsioni di spesa più elevate, tra cui spicca quella per interessi del 2004, di ben 0,8 punti superiore alla stima del DPEF 2001-2004. Confrontando le voci della Tabella 5 con quelle delle Tabelle 2 e 3 si possono osservare più dettagliatamente le origini delle differenze. Per il 2003, ad esempio, le maggiori spese al netto degli interessi sono in gran parte dovute a consumi intermedi e a redditi da lavoro più elevati, mentre nel 2004, oltre a consumi intermedi molto più alti⁹⁵ (+0,8 punti), risultano anche più elevate le spese in conto capitale, le altre spese correnti e i redditi da lavoro dipendente.

A fronte di questa situazione di disordine finanziario, nel documento di programmazione viene ribadita la volontà di mantenere fermo l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2003 indicato dal DPEF 2001-2004 (cfr. Tabella 3) e di tentare di riportare i conti pubblici in linea con quanto precedentemente programmato anche negli anni 2001 e 2002, precisando, come già affermato nella parte introduttiva, che "è per il rispetto delle procedure che regolano il dialogo sulla politica economica con i nostri partners europei che vengono assunti tali obiettivi"⁹⁶. Il quadro programmatico presentato è alquanto scarno⁹⁷, essendo composto dai soli

⁹⁵ La spiegazione risiede in gran parte nella diversità delle ipotesi in base alle quali sono state stimate le spese in beni intermedi. Nel DPEF 2001-2004 la spesa per consumi intermedi (comprensivi dei consumi sanitari) è stata stimata "ipotizzando una crescita ad un tasso mediamente inferiore alla crescita del PIL monetario ... con una elasticità implicita pari a 0,8", DPEF 2001-2004, p. 15. Nel DPEF 2002-2006 è stata stimata ad un tasso di crescita "superiore a quello del PIL nominale, con un'elasticità implicita pari all'1,2 in media nel periodo", ed inoltre non si è tenuto conto "degli effetti finanziari correlati alle politiche di risparmio che le Regioni dovrebbero adottare, nel rispetto del Patto di Stabilità Interno, per fronteggiare i maggiori oneri emergenti", DPEF 2002-2006, p. 16.

⁹⁶ Ivi, p. 45.

⁹⁷ In realtà, nella sezione "Quadro macroeconomico tendenziale e programmatico a confronto" (p. 40) sono presentati dei grafici con gli andamenti tendenziali e programmatici di alcune grandezze macroeconomiche per poter visualizzare

andamenti dell'avanzo primario e dell'indebitamento netto. Altrettanto scarse sono le indicazioni (eccetto quelle per il 2001) circa i futuri orientamenti per riequilibrare i conti e, soprattutto, per rendere operativa la preannunciata riforma fiscale; viene solo anticipato che "negli anni successivi l'azione di contenimento della spesa corrente verrà rafforzata, consentendo di finanziare un'ulteriore progressiva riduzione della pressione fiscale. Tali andamenti, unitamente ai minori oneri della spesa per interessi per effetto della riduzione dello *stock* del debito pubblico, consentiranno di proseguire lungo il sentiero del risanamento finanziario fino a conseguire il pareggio di bilancio nel 2003, in linea con gli impegni assunti nel Programma di Stabilità dello scorso dicembre". Per rendere meno acuta questa mancanza di dati è stata resa pubblica una tabella⁹⁸ dal titolo "Quadro programmatico dei conti pubblici 2001-2006". Anche in questo caso le voci che la compongono sono poche (ad esempio, manca la descrizione degli andamenti programmatici delle componenti delle entrate e delle uscite correnti); la Tabella 7 riporta i dati più importanti.

Tabella 7 Amministrazioni pubbliche - Quadro programmatico 2001-2006
(rapporti percentuali rispetto al PIL)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Indebitamento netto	-0,8	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi*	6,2	6,0	5,8	5,8	5,6	5,4
Avanzo primario	5,4	5,5	5,8	5,8	5,6	5,4
Pressione fiscale*	42,0	42,0	41,5	40,4	39,3	38,2
Spese in conto capitale	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9	3,7

*Gli andamenti delle spese per interessi e della pressione fiscale sono in contrasto con gli andamenti esplicitati nei grafici IV.9 e IV.10 a p. 44 del DPEF 2002-2006.

Paragonando i dati della Tabella 7 con quelli della Tabella 3, che riporta il quadro programmatico del DPEF 2001-2004 (la spesa per interessi è quella della Tabella 2), può essere osservato come nelle due tabelle gli andamenti programmatici degli indebitamenti netti siano pressoché identici. Sostanzialmente identiche sono anche le spese in conto capitale; la sensibile minor spesa del DPEF 2001-2004 per il 2004 è spiegata dal fatto che in tale anno, come si è visto in precedenza, non era stata ancora "distribuita" una possibile manovra espansiva equivalente a 1 punto di PIL. Poiché anche le spese per interessi sono quasi uguali (tranne una stima più contenuta da parte del DPEF 2001-2004 per l'anno 2004), anche il sentiero degli avanzi primari non può che essere, a parità di indebitamenti netti, il medesimo; il più consistente avanzo primario del DPEF 2001-2004 per l'anno 2004 è nuovamente spiegabile con il fatto che esso incorpora una potenziale manovra espansiva di 1 punto di PIL.

L'unica sostanziale diversità riguarda l'andamento della pressione fiscale, ma solo per il 2004. Peraltro, in tale anno la grandezza del DPEF 2002-2006 risulta più bassa di soli 0,9 punti, in contrasto con le proposte

immediatamente gli effetti dei mutamenti della politica economica. Per quanto riguarda la finanza pubblica, sono rilevate le uscite e le entrate totali, la spesa per interessi e la pressione fiscale. Le grandezze programmatiche di tutte queste voci diminuiscono gradualmente e costantemente; secondo i grafici, nel 2006 le uscite totali dovrebbero ammontare a circa il 39% del PIL, le entrate totali a circa il 40%, la spesa per interessi al 4,8% e la pressione fiscale a circa il 36,5%.

⁹⁸ Cfr. www.tesoro.it

contenute nel programma di riforma implicanti la riduzione della pressione fiscale di un punto all'anno ed esplicitate nel grafico IV.10 che, in corrispondenza del 2004, segna una pressione al 39%. La stessa dinamica hanno le spese correnti al netto degli interessi. Anziché calare di un punto all'anno, in base ai dati della Tabella 7 (ed assumendo un valore delle "altre entrate correnti" pari al 3% del PIL) nel 2004 l'ammontare delle spese correnti risulta del 34,3%, solo 0,6 punti in meno rispetto alla grandezza programmata del DPEF 2001-2004 (che però avrebbe potuto subire un lieve aumento a seguito dell'attuazione della manovra espansiva citata più volte). Nei programmi effettivi, tra alcune incongruenze, l'attuazione della parte più consistente della riforma fiscale appare quindi rinviata, di fatto, al 2004, in sintonia con gli orientamenti emersi nelle "sintesi e conclusioni" e ribaditi nel documento di programmazione, là dove si afferma che "l'extra-deficit pubblico registrato per l'anno in corso potrebbe determinare una diversa modulazione nella applicazione delle riforme sul fronte fiscale"⁹⁹.

Com'è noto, l'ampiezza della previsione dell'extra-deficit ha subito in seguito un netto ridimensionamento. Nel documento di programmazione le misure per ridurlo venivano individuate in una "attenta azione" di controllo sulle spese, soprattutto quella sanitaria, nell'adozione di misure di carattere amministrativo, nell'attuazione di "una articolata politica del debito" e in una "forte accelerazione delle procedure di attuazione del programma di dismissioni immobiliari". Veniva inoltre precisato che in autunno sarebbe comunque stato presentato "un quadro aggiornato di finanza pubblica volto a dar conto degli sforzi intrapresi per conseguire l'obiettivo programmatico per il 2001"¹⁰⁰. In realtà, nella nota di aggiornamento di fine ottobre compariva solo l'indicazione, senza alcuna spiegazione, che l'indebitamento netto del 2001 sarebbe stato dell'1,1% (stima peraltro già resa nota a fine settembre nella relazione di accompagnamento alla legge finanziaria). Per trovare le motivazioni di una così drastica revisione della stima dopo meno di 3 mesi (dall'1,9%, se non dal 2,6%, come era stato ipotizzato in sede di presentazione del DPEF) occorre rivolgersi alla Relazione Previsionale e Programmatica pubblicata nello stesso periodo. Nella RPP il miglioramento dell'indebitamento netto per circa 17 mila miliardi (equivalente al passaggio dall'1,9% all'1,1%) è così ripartito: un po' più di 8.000 miliardi di maggiori entrate, di cui 4.000 miliardi come introiti per alienazioni immobiliari, 1.000 miliardi di minori spese per consumi intermedi e circa 7.000 miliardi di minori spese per interessi¹⁰¹. Di queste poste, solo i 1.000 miliardi di minori spese per consumi intermedi possono essere considerati come l'effetto di nuovi provvedimenti volti a contenere il disavanzo. Dopo il gran clamore iniziale, considerando la nuova stima, l'ammontare previsto dell'extra-deficit del 2001 si riduceva così a poco più dello 0,3% del PIL, equivalente a circa 8.000 miliardi - una grandezza pari all'impatto sulle entrate fiscali di una crescita economica rivelatasi più contenuta rispetto a quanto precedentemente ipotizzato.

3. Orientamenti a confronto

⁹⁹ DPEF 2002-2006, p. 23.

¹⁰⁰ Ivi, p.45.

¹⁰¹ Cfr. RPP 2002, pp. 41-42. Per quanto riguarda gli interessi, il risparmio è legato al fatto che, nonostante la tendenza nettamente calante dei tassi mondiali, nel DPEF 2002-2006 la stima delle spese per interessi era stata aumentata di 7.400 miliardi rispetto a quella del DPEF 2001-2004 (cfr. Tabelle 2 e 5), e di 9.400 rispetto a quella della nota di aggiornamento dell'autunno 2000. La minor spesa evidenzia pertanto la correttezza della stima del DPEF 2001-2004. Anche le nuove entrate non dipendono da nuove misure. In particolare, i maggiori incassi per alienazioni immobiliari erano già inclusi nelle grandezze programmatiche del DPEF 2001-2004, dove alla voce "Entrate in conto capitale non tributarie" era prevista la cifra di 15.600 miliardi (Tavola III.1, p. 17; a p. 16 si legge: "Per le entrate in conto capitale si è valutato che i proventi delle dismissioni immobiliari si concentreranno, per larga parte, nel 2001"), abbassata poi a 9.800 miliardi nel quadro tendenziale del DPEF 2002-2006 (Tavola II.5, p. 17; a p. 16 si legge: "Per le entrate in conto capitale si è ipotizzato un ulteriore slittamento della realizzazione del programma di dismissioni immobiliari agli anni finali del periodo").

I documenti di programmazione economico-finanziaria sono un assemblaggio di tanti pezzi entro cui può essere arduo districarsi. Forse non può essere altrimenti, data la quantità delle questioni trattate, aventi a che fare con vasti interessi economico-sociali e considerando che si tratta pur sempre di documenti politici ed orientativi. Accanto ad indicazioni precise e convincenti, frutto di riflessioni meditate, vi sono approssimazioni e formule di rito, parti incongruenti, orientamenti generici, necessari per non urtare suscettibilità e lasciar spazio a diverse soluzioni, considerazioni strumentali, previsioni volte sistematicamente all'ottimismo, propositi lontani dalla realizzabilità in quanto basati sulla rimozione dei vincoli, affermazioni pensate per un efficace uso mediatico. Ciò impedisce di fornire valutazioni che tengano conto dei tanti punti specifici, in particolare nel campo delle riforme strutturali, mentre risulta più agevole individuare gli orientamenti generali - soprattutto in questo caso, dove si confrontano due indirizzi di politica economica nettamente distinti.

Come s'è visto, le diversità emergono immediatamente nel giudizio sull'economia italiana. Nel documento di programmazione dell'ultimo governo di centrosinistra traspare la soddisfazione di aver fatto compiere all'Italia passi importanti e decisivi nella direzione della stabilità economica. Il risanamento strutturale dei conti dello stato, la diminuzione del debito pubblico, il completamento della disinflazione e l'adesione alla moneta unica alla pari con gli altri paesi europei sono considerati non solo successi, ma imprescindibili pre-requisiti per poter credibilmente progettare, con calma e gradualità, le soluzioni degli altri problemi. L'economia italiana è vista come un'economia ritornata da poco alla normalità, con molte ed indubbie esigenze di modernizzazione e di una più equa distribuzione di oneri e remunerazioni e con un grande problema al suo interno, quello del Mezzogiorno. In una ipotetica scala delle priorità è questo ad avere, di gran lunga, il primo posto. Gli altri problemi, pur importanti, quali, ad esempio, la ancora insoddisfacente efficienza della Pubblica Amministrazione, un assetto proprietario capitalistico troppo collusivo, la presenza di consistenti aree di rendita, le asimmetrie del sistema di protezione sociale, l'insufficienza delle risorse indirizzate verso la ricerca e l'innovazione, la disoccupazione stessa, appaiono in secondo piano rispetto alla questione meridionale - anche perché si ritiene che l'avvio a soluzione della questione meridionale può talvolta coincidere e combinarsi con l'avvio a soluzione di problemi nazionali.

Il giudizio contenuto nel documento di programmazione del governo di centrodestra è molto diverso, se non capovolto. Il lungo processo di risanamento della finanza pubblica del recente passato è completamente dimenticato ed i governi di centrosinistra sono accusati di aver gestito troppo allegramente i conti dello stato negli ultimi due anni. Quella italiana non è considerata un'economia tornata da poco alla normalità dopo aver sperimentato fasi molto delicate, ma è considerata un'economia in declino strutturale. Questo giudizio la coinvolge tutta, senza distinzioni, ed è soprattutto fondato sul fatto che negli anni Novanta il tasso annuo di crescita è stato inferiore di mezzo punto rispetto a quello degli altri paesi dell'Unione Europea. Quello che nel DPEF 2001-2004 era stato valutato come un effetto temporaneo della stabilizzazione ora è considerato come un dato permanente. Gli altri indicatori del declino, accanto alla perdita di competitività internazionale, sono l'elevatezza del tasso di disoccupazione e tassi di occupazione e di partecipazione lontani dalle medie europee. Il declino è soprattutto attribuito al peso di quelli che si ritengono gli innumerevoli vincoli che frenano gli affari e le energie imprenditoriali, impedendo al settore privato di sfruttare al meglio le opportunità che si presentano sul mercato. Gli ostacoli e i disincentivi sono di varia natura: l'elevatezza del carico fiscale ed il peso di un inefficiente settore pubblico, i mille impedimenti che derivano da un eccesso di leggi e di burocrazia, le rigidità e le regolamentazioni esistenti sia sul mercato dei prodotti sia, soprattutto, su quello del lavoro, l'onere di un sistema previdenziale pubblico troppo generoso. Per il documento di programmazione, l'economia italiana, liberata dall'eccesso di pesi e di vincoli che costituisce una "gigantesca manomorta", potrebbe ritornare a potenzialità di crescita "enormemente maggiori rispetto a quelle espresse nel corso dell'ultimo decennio"¹⁰².

¹⁰² Ivi, p. VII.

Una simile visione non può che avere come suo prolungamento l'abbandono della concertazione, un fulcro della politica economica dei governi di centrosinistra e che avrebbe dovuto esserlo anche in futuro. L'adozione di questo metodo creerebbe infatti preliminarmente un condizionamento ad una linea di politica economica che si attribuisce, come prima missione, la liberazione dell'economia dai molteplici fattori che si ritiene ne frenino la crescita, tra cui spiccano le regolamentazioni che limitano la flessibilità dell'uso della forza-lavoro. Se con l'accordo del luglio del 1993 il sistema di relazioni industriali si era trasformato da conflittuale a cooperativo, la scelta del nuovo governo potrebbe nuovamente accrescere il grado di conflittualità, anche per la naturale ripresa di una dialettica contrattuale compressa per un decennio. Questo ritorno al passato obbedisce certamente alle convinzioni dei nuovi responsabili della politica economica, ma è anche favorito da condizioni oggettive e da un contesto macroeconomico completamente diverso. Dal 1992 in poi, la politica di concertazione e, in particolare, la politica dei redditi sono stati gli strumenti indispensabili per far fronte alle emergenze economico-finanziarie e per raggiungere importanti risultati. In un contesto conflittuale non sarebbe stato possibile ottenere la diminuzione dell'inflazione in presenza di un deprezzamento della lira così pronunciato come quello della prima parte del decennio e far progredire un risanamento dei conti pubblici che alla fine ha consentito l'adesione all'euro alla pari con gli altri paesi. Attualmente, nel nuovo contesto di stabilità, contrassegnato da una più avanzata globalizzazione dei mercati, da una maggior competizione internazionale e dalla presenza della moneta unica europea, recante con sé la scomparsa di politiche monetarie (e del cambio) nazionali potenzialmente reattive alle vicende interne, lo spazio di movimento ed il potere dei sindacati - per lo meno sul terreno squisitamente economico - appaiono oggettivamente ridotti. Eventuali incrementi del costo del lavoro non in linea con la crescita della produttività potrebbero infatti riflettersi più velocemente che in passato in contrazioni del reddito e dell'occupazione, fungendo da freno al comportamento sindacale. Inoltre, considerata l'assenza di obiettivi economici interni o sovranazionali importanti come lo erano stati il risanamento della finanza pubblica e l'adesione all'euro, oltre al potere salariale, anche l'"utilità" dei sindacati risulta ridimensionata, creando così le condizioni per un possibile declassamento della loro funzione nella determinazione delle scelte di politica economica.

Tra le due impostazioni vi è anche una netta frattura negli orientamenti che presiedono alla definizione dei contenuti delle riforme. Come s'è visto, dalla sintesi delle proposte di intervento strutturale del documento di programmazione 2001-2004 emerge un disegno, in sintonia con il passato, volto a creare un'economia di mercato concorrenziale e regolata, inserita nei mercati internazionali, che fa della convinta partecipazione all'Unione economica e monetaria europea il suo quadro di riferimento fondamentale. In questo disegno, l'indirizzo della politica economica è quello di introdurre ed ampliare la concorrenza anche in quei settori e in quegli ambiti che ne sono stati tradizionalmente al riparo e di far sì che la ricerca della competitività esterna passi soprattutto attraverso gli aumenti della produttività derivanti da investimenti in capitale fisico ed umano, preservando, per quanto possibile, il costo del lavoro ed il bilancio pubblico. Lungo queste linee, il documento di programmazione ritiene, in sintonia con il metodo della concertazione, che i necessari processi di aggiustamento, correzione, modernizzazione e flessibilizzazione debbano comunque basarsi sul consenso e tener conto della coesione sociale, dell'equità distributiva e dei diritti del lavoro e che le politiche per la crescita economica debbano aver presenti, se non utilizzare, i temi della sostenibilità e della qualità della vita. Il ruolo dello stato nel condurre il sistema verso una maggior produttività è considerato di primaria importanza, sia nella ricerca di una maggior efficienza delle amministrazioni pubbliche, sia nel processo di stimolo ed ampliamento dei meccanismi concorrenziali interni, con il proseguimento dei processi di privatizzazione e liberalizzazione e con l'adozione di un quadro normativo adeguato, sia nella creazione di un contesto favorevole allo sviluppo e alla capitalizzazione delle imprese, con l'offerta di servizi reali e di capitale umano e con misure dirette a sostenere gli investimenti e a diffondere la ricerca e l'innovazione tecnologica.

In questa visione, le questioni della riforma della previdenza, del mercato del lavoro e dello stato sociale, pur importanti in sé, non sono tuttavia repute decise e l'unica vera emergenza posta al centro della

politica economica è il problema del Mezzogiorno, per la cui soluzione si ritiene debba essere perseguita la via di uno sviluppo autonomo, in cui le istituzioni abbiano un ruolo primario nel fornire gli elementi della sicurezza e della fiducia. In quest'ottica, accanto ad un consistente aumento di spesa in investimenti pubblici, il documento di programmazione propone la continuazione di una politica dal lato dell'offerta indirizzata al miglioramento del contesto ambientale, alla ricerca dell'efficienza delle amministrazioni e alla promozione delle iniziative locali, al fine di favorire il consolidamento di un tessuto civile adatto alla nascita e allo sviluppo di nuove imprese. Quanto, infine, ai flussi aggregati di finanza pubblica, considerando che il debito pubblico è ancora elevato e vi è l'impegno di ridurlo costantemente, gli orientamenti del documento sono quelli di ricercare una lenta diminuzione della pressione fiscale e dell'incidenza della spesa corrente al netto degli interessi ed un aumento di quella della spesa in conto capitale.

Rispetto a questa impostazione, fondata sulla moderazione e sul realismo, l'insieme delle proposte del DPEF 2002-2006 si presenta con le vesti dell'innovazione. Anche se talvolta, su questioni specifiche, come la modernizzazione dell'amministrazione pubblica o il proseguimento dei processi di privatizzazione e liberalizzazione, alcune proposte possono essere considerate sostanzialmente coincidenti - per lo meno sulla carta - con quelle presenti nel DPEF 2001-2004, su molti altri temi le posizioni sono profondamente differenti. Gran parte di queste divergenze traggono origine da un unico centro generatore, consistente nel fatto che le esigenze delle imprese e della produzione e l'ampliamento del settore privato in zone tradizionalmente coperte dai servizi pubblici rivestono un ruolo di assoluta preminenza. Nel DPEF 2001-2004, pur se al sistema delle imprese veniva attribuito un ruolo centrale, era tuttavia riconoscibile il tentativo di subordinare ad obiettivi più generali i meccanismi del mercato e le convenienze del settore privato. Nel DPEF 2002-2006 questa preoccupazione è in gran parte scomparsa e ciò che, sotto tutte le forme, è considerato positivo e funzionale per l'impresa privata tende ad avere la supremazia in tutti gli altri ambiti.

Nel documento i modelli di riferimento sono gli Stati Uniti, e, in Europa, quei paesi in cui maggiore è il grado di flessibilità del lavoro e minore la pressione fiscale, come la Spagna, l'Irlanda e l'Olanda. L'attenuazione, se non l'eliminazione, dei vincoli nell'uso delle risorse, la drastica semplificazione del quadro normativo e tributario entro cui le imprese devono operare, il calo di attenzione verso la questione ambientale, la spinta verso l'ulteriore flessibilizzazione del mercato del lavoro, il ridimensionamento della sanità e dell'istruzione pubbliche nel quadro della devoluzione, la riforma del sistema previdenziale con l'obiettivo di ridurre gli oneri sociali, la rapida diminuzione delle imposte per accrescere gli stimoli all'imprenditorialità e al lavoro, sono solo alcuni esempi caratterizzanti delle molteplici articolazioni del suddetto orientamento. La competitività esterna deve essere ricercata a tutto campo, lasciando spazio alle forze del mercato e facendo leva sui livelli delle retribuzioni, e non solo sulle innovazioni e sul progresso organizzativo e tecnologico. In questo disegno il problema del Mezzogiorno è sempre presente, ma le "politiche di contesto" sono abbandonate e, di fatto, le linee d'intervento meridionalistiche tornano ad attribuire un maggior peso relativo all'utilizzo delle politiche degli investimenti pubblici, mentre i legami con l'Unione Europea, pur nel rispetto del patto di stabilità e nella condivisione degli obiettivi degli "Indirizzi di massima", sono percepiti più come vincoli che come strumenti per la creazione di una più vasta unità, non solo economica, con gli altri paesi.

Apparentemente, nelle intenzioni iniziali, questa impostazione trovava la sua cornice ed il suo completamento in una politica di bilancio che si poneva, come obiettivi qualificanti e decisivi, la riduzione accelerata della pressione fiscale, una corrispondente diminuzione della spesa corrente al netto degli interessi e, con l'aiuto non secondario dei privati, un cospicuo aumento della spesa in conto capitale. Come s'è visto, già nello stesso documento di programmazione l'avvio di questa politica è stato di fatto posticipato al 2004, con la giustificazione che la delicata situazione dei conti pubblici ereditata dai governi di centrosinistra non ne avrebbe consentito l'immediata attuazione. Anche se nella nota di aggiornamento la stima dell'ampiezza dell'extra-deficit per il 2001 subiva un drastico ridimensionamento, la scelta del rinvio è stata mantenuta, rinunciando così, per la prima metà della legislatura, a quella riforma fiscale

considerata la base stessa del "balzo strutturale". Come è già stato notato in precedenza, questo rinvio rende i flussi programmatici degli aggregati di finanza pubblica sostanzialmente identici, fino al 2003, a quelli del DPEF 2001-2004.

Nel documento di programmazione questo cambiamento non retroagisce in una revisione della crescita prevista del PIL, per cui, un po' paradossalmente, vengono mantenute per il 2002 e il 2003 le stesse stime di crescita che venivano fatte dipendere dall'attuazione delle riforme strutturali e, in particolare, da quella fiscale. Peraltro, ciò sembra ubbidire ad una sorta di "legge del 3%" che, nei documenti di programmazione e in talune previsioni pubbliche, spesso si impone nella formulazione delle grandezze future della crescita economica. L'osservanza di questa legge può contribuire a spiegare perchè, nonostante le grandi diversità nei giudizi, nei metodi e negli orientamenti, le previsioni di crescita del PIL dei due Documenti siano praticamente identiche, così come lo sono, nel 2004, l'ultimo anno confrontabile, i tassi di disoccupazione e i tassi di occupazione programmati.

4. Valutazioni conclusive

Nel marzo del 2000 il Consiglio europeo ha tenuto una riunione straordinaria a Lisbona dedicata all'occupazione, alle riforme economiche e alla coesione sociale. Le conclusioni hanno fissato l'obiettivo strategico dell'Unione Europea per il nuovo decennio: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Per il perseguimento di questa strategia è stato valutato che non fossero necessarie nuove azioni e che quelle esistenti, quali gli "Indirizzi di massima" e i Processi di Lussemburgo, Cardiff e Colonia, offrirono gli strumenti necessari. E' stato però rilevato come l'attuazione avrebbe potuto essere rafforzata stabilendo linee guida, con tabelle di marcia e parametri quantitativi e qualitativi definiti, all'interno di un processo di analisi e di controlli comuni ed a questo fine il Consiglio Europeo ha espresso l'intenzione di assumere un più marcato ruolo di indirizzo e di coordinamento, tenendo ogni anno una riunione dedicata alle questioni economiche e sociali.

E' facile capire, tuttavia, come all'interno delle suddette opzioni strategiche possano coesistere due linee di politica economica divergenti, se non opposte, a seconda che vengano enfatizzate la ricerca del dinamismo e della competitività oppure l'importanza di una maggiore coesione sociale. Il mutamento verificatosi in Italia rappresenta l'esplicitazione di questa possibilità. Come si è visto, gli orientamenti del DPEF 2001-2004 sono l'articolazione di una visione di politica economica che ha come obiettivo quello di tentare di incorporare nel meccanismo di sviluppo, sullo stesso piano, il dinamismo, la competitività e la coesione sociale. Gli orientamenti del DPEF 2002-2006 appartengono invece ad una visione più liberista, che assegna un ruolo dominante alle esigenze delle imprese e della competitività e al ridimensionamento dei servizi pubblici, rivolgendo solo in un secondo momento l'attenzione verso l'equità e la coesione della società. Entrambi i Documenti mostrano di condividere gli obiettivi contenuti negli "Indirizzi di massima per le politiche economiche".

Questa presa d'atto deve essere completata da alcune considerazioni circa le peculiarità che in Italia hanno contraddistinto il passaggio ad una diversa impostazione di politica economica. La prima ha a che fare con i giudizi sull'economia italiana espressi nel DPEF 2002-2006. E' fuori di dubbio che la nostra economia, come altre, abbia al suo interno disfunzioni, rendite ed impedimenti che ne possono rallentare lo sviluppo. Anche il DPEF 2001-2004 fondava una parte delle sue proposte di intervento strutturale su di un'analisi dello stesso tipo. Ovviamente, i pesi e gli ostacoli a cui si pensa nei due DPEF, in modo esplicito od implicito, appartengono a due insiemi non certo coincidenti. Al DPEF 2001-2004 appartiene una visione più tesa a rilevare le rendite e le disfunzioni del mercato dei prodotti e del lavoro autonomo, come l'inefficienza o la mancanza di concorrenza in alcuni settori produttivi, nel campo delle professioni e nel mercato della proprietà delle imprese, al DPEF 2002-2006 una visione più portata ad evidenziare quelle del mercato del lavoro, come le rigidità nell'uso del lavoro dipendente o gli assetti del sistema previdenziale

pubblico. L'analisi dell'economia italiana come oggetto omogeneo, sotto il giogo soffocante di pesi e di ostacoli, non può tuttavia essere spinta fino al punto da oscurare il fatto che nel nostro paese il problema principale è costituito dalla situazione del Mezzogiorno - l'area debole di un'economia dualistica. Non può nemmeno far dimenticare che almeno una parte della minor crescita degli anni Novanta è imputabile ad un processo di risanamento e di stabilizzazione che non poteva essere ulteriormente rinviato se non a costo di convivere con una endemica instabilità - instabilità, questa sì, che avrebbe costituito un vero ostacolo per l'attuazione di qualsiasi coerente progetto di politica economica.

L'interpretazione dell'economia italiana come economia in declino strutturale diffuso perché gravata e frenata da un eccesso di pesi e di vincoli non corrisponde alla realtà. Al di là dei differenziali di reddito, altri indicatori, ugualmente preoccupanti, mostrano la persistenza e l'approfondimento del dualismo presente nella nostra economia. Nel Mezzogiorno il peso rispetto al PIL della Pubblica Amministrazione continua ad essere di quasi dieci punti più alto che nel Centro-nord e nel trascorso decennio il risparmio (rapportato al PIL dell'area) si è praticamente azzerato, passando da una media del 6% degli anni Ottanta al 2% degli anni Novanta; nel 1999 è stato dello 0,5%. La caduta del risparmio si è riflessa in un calo della quota degli investimenti, ormai quasi interamente sostenuti dal saldo negativo delle esportazioni nette. Negli anni Novanta tale saldo è stato, in media, del -17%, una grandezza pressoché identica a quella degli anni Ottanta, mentre la quota degli investimenti è diminuita dal 23% al 19%. Nel trascorso decennio il tasso medio annuo di crescita del Mezzogiorno è stato di circa lo 0,70%, mentre nel Nord-est è stato del 2%, uguale alla media europea. I dati standardizzati Eurostat mostrano che nell'anno 2000 il tasso di disoccupazione dell'Unione è stato dell'8,5% (9,2% nell'area dell'euro) e quello italiano del 10,8%. Disaggregando i dati, si può osservare come il tasso di disoccupazione del Centro-nord sia stato inferiore di più di due punti rispetto a quello dell'Unione, mentre il tasso di disoccupazione del Mezzogiorno è stato di ben 12 punti più alto. Considerazioni dello stesso tipo possono essere applicate anche ai confronti dei tassi di occupazione e di attività.

In Italia le differenze regionali sono estremamente significative e la drammatizzazione di alcune grandezze aggregate non in linea con il resto d'Europa, generatesi oltretutto nel corso della stabilizzazione, può portare a conclusioni sbagliate. Vi è ormai consenso sul fatto che nel Mezzogiorno la criminalità gioca un ruolo di rilievo nell'influire negativamente sulla struttura, sul dinamismo e sull'efficienza delle imprese. Ricerche specifiche hanno mostrato come i livelli occupazionali e i tassi di crescita del meridione siano influenzati dalla scarsa trasparenza delle pubbliche amministrazioni, dal potere criminale e dalle difficoltà dello Stato nel far rispettare le leggi - fattori che contribuiscono inoltre a motivare l'assenza nell'area di investimenti provenienti dall'estero. Se gli insoddisfacenti risultati dell'economia italiana sono influenzati in buona parte dalle condizioni e dai risultati economici del Mezzogiorno e se questi dipendono dal particolare contesto sociale e ambientale locale, è illusorio ritenere che politiche che non considerino al primo posto la questione meridionale con quest'ottica complessa possano credibilmente contribuire a risolvere i principali problemi della nostra economia. Le sole politiche infrastrutturali dal lato della domanda, pur assolutamente necessarie per un ammodernamento dell'area, possono avere un impatto temporaneo e rivelarsi insufficienti se non accompagnate dalla consapevolezza che occorre operare anche dal lato dell'offerta, con l'obiettivo di costruire, con inevitabile lentezza e gradualità, ma con fermezza, un contesto ambientale più adatto all'insediamento e alla presenza duratura delle imprese.

La seconda considerazione verte sul grado di realizzabilità della riforma fiscale e sul nesso tra le riforme e il "balzo strutturale". La riduzione di un punto all'anno della pressione fiscale avrebbe dovuto portare, a fine legislatura, ad una riduzione di cinque punti, corrispondente a una minor entrata di circa 125.000 miliardi. Dati i vincoli del patto di stabilità e considerati il livello dell'indebitamento netto iniziale ed il calo dell'incidenza della spesa per interessi, ciò avrebbe dovuto comportare un'analoga riduzione della spesa corrente (al netto degli interessi). Si è visto come la questione dell'extra-deficit sia stata utilizzata per spostare in avanti l'inizio della riforma, con l'effetto di ridurre di quasi della metà, già nello stesso documento di programmazione, l'ammontare inizialmente previsto dei tagli delle imposte e delle spese.

Con questa scelta si è così in parte risposto a quello che appariva un compito irrealizzabile, ridimensionando l'entità quantitativa della riforma ed ottenendo del tempo per prepararla. Questo rinvio avrebbe dovuto ripercuotersi in un analogo rinvio dell'inizio del "balzo strutturale", il quale, con grande enfasi e sicurezza, veniva fatto dipendere dall'avvio della riforma fiscale - anche se in altri luoghi del documento, un po' contadditoriamente, pareva essere legato al complesso delle riforme strutturali. Anzichè riportare i tassi di crescita programmati del 2002 e del 2003 al 2,2% (cfr. Tabella 4), la stima della crescita "con riforme", pur in assenza della riforma più importante, veniva invece mantenuta.

Prescindendo da questo aspetto, è peraltro opinabile, anche senza tirare in ballo la critica di Lucas, che riforme strutturali profonde e innovative come quelle proposte possano avere effetti sulla crescita economica così certi, immediati ed uniformi come quelli indicati. Possono forse averli con il trascorrere del tempo, ma all'atto della loro attuazione è controverso quale possa essere l'impatto sui comportamenti dei soggetti economici e sui risultati dell'economia - tanto più se si considera che in questo caso l'abbandono della concertazione implica che le misure di politica economica non saranno più adottate all'interno di un processo che, pur a prezzo di lentezze e vischiosità, avrebbe consentito di assicurare una maggior certezza dei comportamenti futuri. E' noto come le raccomandazioni dell'Unione Europea invitino l'Italia a ridurre la pressione fiscale e gli oneri sociali, ad accrescere la flessibilità del mercato del lavoro e a riformulare i sistemi previdenziali e di protezione della disoccupazione. Ma le proposte di riduzione accelerata della pressione fiscale e della spesa corrente, le modalità del loro successivo ridimensionamento e la certezza del nesso automatico ed istantaneo tra le riforme e l'avvio di un "nuovo miracolo economico" (con tassi di crescita previsti sostanzialmente identici, peraltro, a quelli del DPEF 2001-2004), così come compaiono nel documento di programmazione, sembrano essere un prolungamento della propaganda elettorale ad uso mediatico piuttosto che espressione di scelte e previsioni ponderate con la dovuta riflessione.

E' reale il pericolo che la politica economica rimanga ostaggio di una rappresentazione fittizia e fuorviante dell'economia italiana, risultata utile ai fini elettorali e per ridisegnare i rapporti di potere all'interno della società, ma non per essere da guida alle scelte quotidiane. Aspetti dell'evidenza empirica successiva, forzatamente al di fuori dell'analisi, accreditano queste ipotesi. Alcune delle misure adottate dai nuovi responsabili della politica economica, pur presentate con gran risonanza, non hanno avuto gli esiti sperati, come quelle sul rientro dei capitali o sull'emersione del lavoro nero nel Mezzogiorno, trasformandosi talvolta in consistenti aggravii per il bilancio pubblico, come la nuova legge Tremonti sull'incentivazione degli investimenti. Altri provvedimenti lasciano perplessi, come la depenalizzazione del falso in bilancio, che riduce la credibilità dei mercati finanziari ostacolando la capitalizzazione delle imprese, o la cartolarizzazione delle future entrate del lotto, equivalente alla creazione pura e semplice di nuovo debito. Altri ancora sembrano adottati solo per accrescere le entrate pubbliche con introiti *una tantum* o per ubbidire a logiche di mera difesa di interessi aziendali e personali. Finora la spinta liberista sembra orientarsi più verso il mercato del lavoro che verso quello dei prodotti, manifestando una preferenza che ne riduce la coerenza interna. Le modalità con cui è portata avanti la tematica del rafforzamento della flessibilità del lavoro ha più le caratteristiche di un regolamento di conti che non quelle dell'elaborazione di una riforma complessiva di materie delicate come i rapporti tra i lavoratori e le imprese e la protezione dei disoccupati. L'onerosità del nuovo contratto per i dipendenti pubblici mal si combina con un orientamento che afferma di voler ridurre velocemente la spesa corrente. La crescita è rallentata in modo significativo e nel 2002 supererà a stento l'1%. Nel corso di quest'anno non vi sono segni di riduzione della pressione fiscale (che probabilmente tornerà ad aumentare), mentre l'indebitamento netto del 2001 è risultato dell'1,4% e quello per il 2002, anzichè scendere allo 0,5% , si prevede sia molto più elevato.

La sostituzione della realtà con surrogati immaginari può contribuire all'adozione di misure erratiche, inutili ed inadeguate, a rendere meno trasparenti i conti dello stato, a generare perdite di credibilità, a far mutare i comportamenti e ad aprire un solco tra i risultati attesi e quelli effettivi, per colmare il quale possono risorgere le antiche tentazioni di ricorso all'indebitamento, aggirando i vincoli europei con misure di

"finanza creativa" e ricorrendo al finanziamento forzoso delle opere pubbliche da parte delle fondazioni bancarie, riportate sotto il controllo politico locale. Nella stessa direzione può spingere la ricerca del mantenimento del consenso tra le forze sociali alla base della maggioranza parlamentare, meno coese di quanto il documento di programmazione mostri di credere. Il cambiamento, più che rappresentare l'articolazione liberista di una politica economica europea, rischia di essere una miscela di liberismo e di dirigismo a seconda delle convenienze e di avere i connotati di una pura operazione di potere, promossa e sostenuta da massicci investimenti in comunicazione. Per ora il balzo strutturale non sembra essere in arrivo, mentre può esserlo l'arretramento della credibilità della nostra politica economica. Se avverrà, il miracolo economico sarà trainato, con ogni probabilità, da una elevata spesa pubblica interna e dal mutamento in positivo del ciclo internazionale. L'ultimo miracolo italiano, a tutt'oggi, è stato quello del risanamento e della partecipazione alla moneta unica europea, con più di 1.300.000 posti di lavoro creati tra il 1996 e la prima metà del 2001.