

NOTA ILLUSTRATIVA

DPEF 2004-2007

Il documento di programmazione economica e finanziaria

(a cura di Simona Genovese)

- 1. Una valutazione generale. Un DPEF “ muto ” che non risponde all'Europa e non parla al Paese*
 - 2. I contenuti effettivi del DPEF. La credibilità delle stime e delle politiche correttive annunciate nel giudizio delle istituzioni economiche.*
 - 3. Le tematiche settoriali nel DPEF. Il federalismo, il Mezzogiorno, il fisco, il lavoro: le riforme scomparse dall'agenda del governo.*
- I. Appendice. Il DPEF: caratteristiche e modalità di valutazione del documento di programmazione*

1. Una valutazione generale. Un DPEF “ muto” che non risponde all’Europa e non parla al Paese

Il Documento di programmazione economico-finanziaria per il quadriennio 2004-2007 si colloca in un contesto politico-istituzionale del tutto particolare, che vede l’Italia in una posizione di eccezionale esposizione e responsabilità a livello sovranazionale.

La presentazione del DPEF è infatti avvenuta a breve distanza dalla presentazione del programma italiano per il Semestre di presidenza dell’Unione europea, il primo passaggio significativo per l’affermazione della credibilità e autorevolezza della guida italiana dell’Unione.

Inoltre, quest’anno lo stesso documento programmatico assume una peculiare rilevanza politica nei confronti delle istituzioni economiche comunitarie, che da tempo segnalano con preoccupazione il carattere privo di impatto strutturale delle numerose misure *una tantum* che hanno connotato le recenti politiche economiche e finanziarie del nostro Paese. In tal senso, il DPEF 2004-2007 avrebbe dovuto anche essere la sede per presentare all’Unione europea l’atteso programma strutturale di interventi destinato a sostituire gli interventi a carattere straordinario e a garantire la continuità delle politiche di contenimento del deficit e del debito pubblico.

Da questo punto di vista, tuttavia, l’entità e la natura della manovra finanziaria annunciata per il 2004 non lasciano ancora intravedere una significativa inversione di rotta. Su una manovra valutata in 16 miliardi di euro, le cosiddette misure *one-off* ammonterebbero ad almeno 10 miliardi di euro, secondo un programma di graduale aumento dell’incidenza percentuale delle misure strutturali che vedrebbe solo nel 2006 la completa sostituzione delle *una tantum*.

Analogamente, sulla base del peggioramento o almeno della mancata ripresa della congiuntura economica internazionale, il DPEF sposta in avanti il raggiungimento di tutti gli obiettivi economici già indicati nelle precedenti stime programmatiche: dal pareggio di bilancio, ormai rinviato al 2007 al rapporto debito/PIL, che potrà collocarsi al di sotto del 100 per cento solo a partire dal 2006.

Tra gli obiettivi ridimensionati si segnala inoltre il volume della spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno, che non raggiungerà a breve la soglia minima del 45 per cento del totale già indicata dal "*Patto per l’Italia*".

In definitiva, il profilo di rientro dei saldi della finanza pubblica è formalmente abbandonato e gli ulteriori passi in questa direzione sono evidentemente affidati ad un'auspicata ripresa dell'economia che faccia da correttivo naturale agendo sui flussi delle entrate tributarie. In questo senso, nonostante le consistenti correzioni al ribasso di tutti gli indicatori economici rispetto alle stime programmatiche precedenti, il quadro macro-programmatico presentato dal Governo continua ad apparire ancora ottimistico, in assenza di alcun credibile intervento strutturale in materia di politica industriale, di competitività e di innovazione, idoneo a sostenere un'inversione del ciclo economico.

DPEF 2004-2007

QUADRO MACRO ECONOMICO PROGRAMMATICO

	2004	2005	2006	2007
PIL reale	2,0	2,3	2,5	2,6
Indebitamento P.A.(% PIL)	-1,8	-1,2	-0,5	0,1
Debito P.A. (% PIL)	104,2	101,7	99,4	97,1
Inflazione programmata	1,7	1,5	1,4	1,4
Avanzo primario (%PIL)	3,1	3,8	4,6	5,2
Tasso disoccupazione	8,5	8,2	7,9	7,5

D'altra parte anche la natura degli interventi strutturali previsti dal DPEF per il 2004 non appare sufficientemente chiarita né sul lato delle entrate né sul lato delle spese.

Si fa infatti riferimento per un verso a interventi di contrasto all'evasione e al sommerso, secondo una linea d'intervento resa poco credibile e incisiva dall'amplissimo ricorso alle politiche di condono e alle sanatorie tombali.

Per altro verso, si accenna a risparmi da realizzare incidendo su non precisati "regimi speciali di favore" e sugli acquisti di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione, già fortemente limitati attraverso l'obbligatorietà del ricorso alle convenzioni Consip prevista dall'ultima legge finanziaria, che ha a sua volta ridotto la possibilità di accesso alle gare per le piccole e medie imprese, meno competitive su scala nazionale.

Sul piano politico, i contenuti dell'ultimo DPEF devono essere valutati con riguardo anche agli obiettivi già indicati dal "Patto per l'Italia", il documento sottoscritto dalle parti sociali nel luglio 2002, che avrebbe dovuto trovare piena attuazione nella legge finanziaria per il 2003.

A distanza di un anno da allora, quando alcuni obiettivi qualificanti del Patto - per esempio in materia di ammortizzatori sociali e politiche per il Mezzogiorno - restano ancora lontani dall'effettiva realizzazione, il nuovo DPEF rilancia quel modello di dialogo sociale, attraverso la proposta di un "accordo per riforme, competitività, sviluppo ed equilibrio finanziario".

Pur trattandosi della conferma, in sé positiva ed apprezzabile, della rilevanza e dell'utilità sociale del percorso concertativo, in assenza di una concreta responsabilizzazione circa il rispetto degli impegni già assunti e di una sede adeguata di rappresentazione e sintesi delle istanze politiche generali espresse dalle parti sociali, la riproposizione di quel modello rischia di determinare soltanto una frammentazione dei temi e dei soggetti chiamati ad affrontarli, attraverso la moltiplicazione dei tavoli di concertazione e delle sigle sindacali. Per questa via, il rischio è di indebolire l'assunzione di responsabilità politica senza peraltro riuscire a garantire un grado di condivisione sufficiente ad assicurare il mantenimento della pace sociale.

A prescindere dalle considerazioni di merito, un analogo problema di metodo si pone rispetto agli impegni assunti a livello comunitario.

Nel DPEF, in particolare, si richiama la proposta di un'"Azione europea per la crescita" che definisca a livello europeo una politica di investimenti pubblici nei settori delle infrastrutture materiali e - almeno in prospettiva - anche delle infrastrutture immateriali, quali il capitale umano e l'innovazione tecnologica. Si tratta di una proposta positiva e qualificante che, in continuità con il Piano Delors, delinea un modello di sviluppo infrastrutturale continentale.

Tuttavia, è evidente che tale richiamo all'Europa e alle scelte che saranno compiute in quella sede non può in ogni caso deresponsabilizzare il Governo su nessun tema o problema, dalla modernizzazione della rete infrastrutturale alla riforma del sistema previdenziale. In questo senso, il documento di programmazione economica nazionale non può limitarsi ad un mero rinvio all'Europa, ma deve puntare piuttosto a realizzare le

condizioni per l'integrazione delle politiche comunitarie, indicando con chiarezza tanto gli obiettivi quanto i mezzi giudicati a tal fine idonei.

In definitiva, si tratta di un DPEF che non risponde alle aspettative dell'Europa, eludendo la richiesta di interventi strutturali compatibili con gli obiettivi di rientro dei saldi di finanza pubblica.

Ma soprattutto è un DPEF "muto" di fronte al Paese, in quanto privo dei contenuti informativi e d'indirizzo propri di questo atto istituzionale, come tale insufficiente a comunicare ai cittadini e agli operatori economici obiettivi certi e percorsi riformatori credibili. Ovvero un DPEF "scritto a matita", secondo l'immagine conclusiva con la quale la Corte dei Conti ha sintetizzato il suo giudizio sull'ultima edizione del documento di programmazione economica presentato al Parlamento e al Paese.

2. Le tematiche settoriali nel DPEF. Il federalismo, il Mezzogiorno, il fisco, il lavoro: le riforme scomparse dall'agenda del governo

Nell'attuale fase della legislatura, dal documento di programmazione economica ci si sarebbe aspettati, tra le altre cose, un'indicazione chiara circa i termini temporali e la copertura degli oneri finanziari relativi all'attuazione delle riforme - integralmente affidate a deleghe legislative - già approvate definitivamente o ancora pendenti in Parlamento.

Il riferimento è innanzitutto alla **riforma fiscale** (legge n. 80/2003), alla cui attuazione il DPEF non dedica neanche una riga, nonostante gli impegni programmatici già assunti dell'attuale governo siano rimasti largamente disattesi.

Inoltre, a differenza delle precedenti edizioni del D.P.E.F., i quadri macroeconomici programmatici e tendenziali presentati nell'ultimo documento non recano l'indicazione dell'evoluzione sul quadriennio considerato della pressione fiscale, cioè di uno dei parametri più significativi per la valutazione dell'azione politica del governo, che pure aveva fatto della riduzione dell'imposizione fiscale un obiettivo elettorale qualificante.

Il dato relativo alla pressione fiscale è invece riportato solo nel quadro delle previsioni a legislazione vigente, lasciando supporre l'accantonamento, almeno temporaneo, del tema della riduzione delle imposte.

D'altra parte, nel documento non si rende nemmeno conto degli effetti, sulle previsioni programmatiche di evoluzione della pressione fiscale contenute nel DPEF 2003-2006, della larghissima serie di condoni e sanatorie adottata con l'ultima manovra finanziaria.

Continua invece a mancare dagli impegni programmatici del governo ogni riferimento all'attuazione del **federalismo fiscale**. A quasi due anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, non risulta infatti avviato il processo di definizione degli strumenti del federalismo, almeno con riferimento al suo aspetto più qualificante: la riforma in senso federale del sistema fiscale.

Al contrario, le politiche di finanza pubblica delineate dall'attuale governo fanno piuttosto segnare una inversione di tendenza rispetto al processo, avviato nella scorsa legislatura, di rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle regioni.

In materia di **lavoro**, il documento di programmazione non prospetta alcuna nuova politica di sostegno all'occupazione, limitandosi a rinviare all'imminente approvazione dello schema legislativo attuativo della legge n. 30 del 2003 in materia di riforma del mercato del lavoro (impropriamente indicata come "legge Biagi").

Tuttavia, la prospettata immissione di nuove e più frammentate figure contrattuali cosiddette "flessibili", lungi dal rendere più fluido e dinamico il mercato del lavoro, rischia piuttosto di creare nuove precarietà ed incertezze, tanto tra i lavoratori quanto tra le imprese.

In particolare, sul versante delle imprese la scomparsa di alcune figure lavorative e la loro parziale sostituzione con nuove tipologie di prestazione - spesso inutili e in parte sovrapponibili, oppure di incerto peso contributivo e fiscale - è evidentemente destinata a determinare disorientamento e confusione tra gli operatori economici, che il documento di programmazione non contribuisce a dissipare.

Sul versante dei lavoratori, la nuova flessibilità contrattuale non solo incide pesantemente sulle tutele all'interno del rapporto di lavoro, che per alcune nuove figure lavorative raggiungono un livello di deterioramento del tutto inaccettabile (vedi, in particolare, il lavoro intermittente), ma non risulta in alcun modo bilanciata da una rinnovata e più estesa rete di sicurezza per i lavoratori sul mercato del lavoro.

Un altro fronte riformatore rimasto aperto che non ha trovato nuovo spazio e rilancio nell'ultimo DPEF, è infatti quello relativo alla riqualificazione e all'ampliamento del sistema degli **ammortizzatori sociali**.

Un preciso impegno in tal senso era stato assunto dal governo attraverso il "*Patto per l'Italia – Contratto per il lavoro*" sottoscritto con le parti sociali nel luglio scorso, che avrebbe dovuto trovare integrale attuazione nella legge finanziaria per il 2003.

Nonostante quell'impegno sia stato disatteso, in violazione del Patto stesso, sia nell'ambito dell'ultima manovra di bilancio sia negli altri provvedimenti di delega approvati dal Parlamento, il nuovo documento di programmazione non reca alcuna indicazione circa i tempi, la quantificazione finanziaria e l'eventuale copertura dell'annunciato e mai attuato intervento di riforma degli ammortizzatori sociali.

Il "*Patto per l'Italia*" – giova ricordarlo – prevedeva in particolare l'incremento dell'entità e della durata dell'indennità di disoccupazione ordinaria, per un corrispondente stanziamento annuo di almeno 700 milioni di euro, dei quali si è persa la traccia nelle previsioni di spesa del governo.

Inoltre, il Patto prevedeva una protezione generalizzata ed omogenea dei disoccupati involontari; il contenimento della componente contributiva del costo del lavoro; la generalizzazione a tutto il territorio del reddito minimo d'inserimento, già introdotto in via sperimentale durante i governi dell'Ulivo.

Nessuno di questi temi compare tra le linee programmatiche d'indirizzo per la prossima legge finanziaria.

Per quanto riguarda le politiche per il **Mezzogiorno**, sottoscrivendo il *Patto per l'Italia* il governo aveva concordato con le parti sociali sulla necessità, a partire da legge finanziaria 2003, di mantenere il flusso di nuove risorse in una percentuale del PIL almeno pari a quella media degli ultimi anni, con l'obiettivo programmatico di accrescere la quota media di spesa in conto capitale portandola ad un valore medio del 45 per cento del totale della spesa nel periodo 2002-2006.

Nell'ambito del DPEF 2004-2007, quest'ultimo obiettivo appare già ridimensionato, prospettando un volume programmato della spesa ordinaria in conto capitale destinata al Mezzogiorno pari a circa il 30 per totale: un traguardo ancora lontano dalla richiamata soglia del 45 per cento.

Quanto al carattere qualitativo degli interventi, il documento di programmazione si limita alla mera enunciazione di uno *slogan*. Al centro degli obiettivi programmatici ci sarebbero “le tre più del Mezzogiorno”: più infrastrutture, più efficienza delle pubbliche amministrazioni e delle istituzioni, più “certezza e complementarietà degli aiuti di Stato”.

Per quanto riguarda le **infrastrutture**, l’unico riferimento concreto è all’attuazione della “legge obiettivo” nella parte in cui prevede che nel 2004 almeno il 50 per cento dei lavori sia realizzato nel Mezzogiorno. Per il resto, non si rileva alcuna nuova e sostanziale assunzione d’impegno.

Circa l’invocata esigenza di accrescere l’efficienza della **pubblica amministrazione** e delle istituzioni del Mezzogiorno, si può solo rilevare come tale assunzione d’impegno – tra l’altro priva di concrete determinazioni - contrasti con l’annuncio di ulteriori tagli nell’acquisizione di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazione, su cui pure ha già drasticamente inciso la nuova disciplina del ricorso alla Consip introdotta con l’ultima finanziaria.

Infine, con riferimento all’invocata maggiore “complementarietà e certezza degli **incentivi**”, l’impostazione del documento di programmazione appare addirittura provocatoria o almeno distorsiva della realtà.

Si afferma infatti che il “riordino degli incentivi automatici” – quali i crediti d’imposta per gli investimenti e l’occupazione, già introdotti dai governi dell’Ulivo - sarebbe stato realizzato per eliminare i “rischi di arbitrarietà ed inefficacia che ne inficiavano il disegno”.

Quanto agli incentivi non automatici – quali ad esempio quelli riconosciuti ai sensi della legge n. 488/92 – il DPEF afferma che sarebbero già stati “rifinanziati con ampie risorse”.

Entrambe le affermazione non corrispondono al vero. I crediti di imposta sono stati prima congelati, poi parzialmente rifinanziati per il 2002 e infine di fatto svuotati con l’ultima legge finanziaria, con grave disorientamento delle imprese e degli operatori economici. Soprattutto, si è completamente eliminato il carattere automatico degli incentivi, assoggettandoli a una disponibilità finanziaria nota solo a posteriori, anche a causa dei possibili interventi “blocca-spesa”, e dilatando fino al tollerabile il margine di arbitrarietà ed incertezza nell’assegnazione delle risorse.

4. L'incidenza delle misure una tantum nelle manovre correttive. Governi del Polo e dell'Ulivo a confronto.

In sede di audizione presso le commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, il Ministro Tremonti ha replicato alle critiche severe sul carattere effimero e privo di impatto strutturale delle politiche di bilancio del governo affermando che l'incidenza delle misure *una tantum* si sarebbe mantenuta in linea con la tendenza degli ultimi anni, e in particolare con le manovre correttive realizzate dai governi dell'Ulivo nella scorsa legislatura.

Anche considerando il diverso contesto economico e istituzionale dei primi anni di governo dell'Ulivo, segnato dall'esigenza indifferibile di entrare nell'area dell'euro, il contenuto strutturale delle manovre correttive rimane preponderante sul totale e comunque largamente inferiore rispetto a quello delle manovre realizzate dall'inizio dell'attuale legislatura, come dimostrano le tabelle seguenti.

In particolare, esaminando la struttura delle manovre correttive realizzate tra il 1995 e il 2002, si evidenzia un accentuato ricorso alle minori spese per le manovre adottate dai governi dell'Ulivo. Tale tendenza appare rovesciata per le manovre adottate dal governo del Polo (*Tab. 1*).

Tab. 1 - La struttura delle manovre correttive effettuate tra il 1995 e il 2003 <i>(in mld di lire)</i>					
Governo e anno di riferimento	Manovra correttiva	Maggiori entrate	% su totale	Minori spese	% su totale
Berlusconi 1995	54.285	28.560	52,6	25.725	47,4
Dini 1996	59.960	39.660	66,1	20.300	33,9
Prodi 1997	62.795	24.455	38,9	38.340	61,1
Prodi 1998	25.846	11.114	43,0	14.732	57,0
Prodi/D'Alema 1999	8.203	2.450	29,9	5.753	70,1
D'Alema 2000	16.500	5.400	32,7	11.000	67,3
Amato 2001 ^(c)	0	0		0	
Berlusconi 2002	32.905	24.319	73,9	8.586	26,1
Berlusconi 2003	17.426	8.326	47,7	9.100	52,2

Fonte dei dati: Elaborazioni su dati Tesoro

Per quanto riguarda la composizione degli interventi correttivi sotto il profilo strutturale, la tabella evidenzia un'incidenza della componente *una tantum* che non supera il 46 per cento del totale nell'ambito delle manovre correttive dell'Ulivo, che pure registrano punte minime inferiori all'8 per cento.

Non altrettanto può dirsi per gli interventi correttivi attuati dai governi Berlusconi. Se nella manovra correttiva per il 1995 le misure *una tantum* si attestavano sul 41 per cento del totale, a partire dall'attuale legislatura l'incidenza delle misure non strutturali non è mai scesa sotto il 70 per cento, avendo toccato la proporzione record di quasi l'88 per cento del totale con l'ultima manovra di bilancio (*Tab. 2*).

Tab. 2 - Caratteristiche strutturali delle manovre correttive	Misure una tantum %	Misure permanenti %
Berlusconi 95	41,0	59,0
Dini 96	18,2	81,8
Prodi 97	40,8	59,2
Prodi 98	7,2	92,8
Prodi/D'Alema 99	45,4	54,6
D'Alema 2000	24,3	75,7
Amato 2001 ^(*)	0	0
Berlusconi 2002	70,9	29,1
Berlusconi 2003	87,7	12,3
Berlusconi 2004 ^(oo)	65,7	34,3

Fonte dei dati: Elaborazioni su dati Tesoro

^(*) *La manovra finanziaria del Governo Amato 2001 - definita "a saldo zero" - era di tipo meramente redistributivo, non avendo obiettivi di bilancio.*

^(oo) *Stima DPEF 2004-2007*

Infine, a titolo di confronto può essere utile quantificare i singoli interventi *una tantum* realizzati dai governi dell'Ulivo, per compararli con il valore delle cosiddette "misure *one-off*" del governo Berlusconi (*Tab. 3*).

Da tale confronto risulta che il valore totale degli interventi a carattere straordinario realizzati dai governi dell'Ulivo in cinque anni di legislatura è pari a circa 27 mila miliardi di lire (16 mila miliardi di lire al netto della tassa per l'Europa, successivamente restituita per un terzo del suo ammontare).

Per ricavare un termine di comparazione, basti considerare che per il solo 2003 le misure *una tantum* varate dal governo Berlusconi valgono almeno 14,5 miliardi di euro (circa 28 mila miliardi di lire): 2 miliardi per il rientro dei capitali dall'estero, 6 miliardi per i condoni fiscali (stima ancora provvisoria) e 6,5 miliardi di euro per le cartolarizzazioni.

Tab. 3 - Misure <i>una tantum</i>	Entità (in mld di lire)
"Tassa per l'Europa" (legge n. 662 del 1996- Finanziaria 1997)	11.500 ^(*)
Condono previdenziale (legge n. 662 del 1996- Finanziaria 1997)	2.200
Estensione condono previdenziale (decreto-legge n. 79 del 1997)	410
Cartolarizzazione crediti INPS (legge n. 448 del 1997 - Finanziaria 1998)	5.300
Dismissioni immobiliari (legge n. 488 del 1999 - Finanziaria 2000)	4.000
Cartolarizzazione crediti INAIL (legge n. 488 del 1999 - Finanziaria 2000)	100
Cartolarizzazioni immobili Ministero della difesa (legge n. 388 del 2000 - Finanziaria 2001)	3.600
<i>Totale</i>	<i>27.110</i>

^(*) di cui 3.000 miliardi sono stati restituiti con la legge finanziaria 1999 (legge n. 448 del 1998)

Appendice - Il DPEF: caratteristiche e modalità di valutazione del documento di programmazione

La presentazione del Documento di programmazione economico-finanziaria è un passaggio previsto dalla legge di contabilità nazionale (art. 3 della legge n. 468 del 1978) come fase di avvio della "sessione di bilancio".

Nel DPEF vengono definite le grandezze economiche che, una volta approvate dal Parlamento, costituiranno i limiti quantitativi cui il Governo dovrà attenersi nella formulazione dei documenti di bilancio e della legge finanziaria per l'anno successivo, e che lo stesso Parlamento non potrà superare ove intenda apportarvi modifiche.

Nel DPEF sono illustrati gli andamenti del bilancio dello Stato, gli obiettivi da raggiungere e l'eventuale conseguente manovra finanziaria da adottare, in un quadro di riferimento pluriennale e in coerenza con i vincoli posti dal Patto di stabilità. In particolare sono indicati:

- gli obiettivi macroeconomici (in particolare, lo sviluppo del reddito e dell'occupazione);
- gli obiettivi di finanza pubblica (in termini fabbisogno complessivo, di rapporto deficit/PIL, di rapporto debito/PIL, ecc.) e l'entità dell'eventuale manovra correttiva;
- l'articolazione, i contenuti e la quantificazione degli interventi da adottare nell'ambito della manovra di bilancio;
- l'indicazione del numero e della finalità dei provvedimenti collegati alla manovra.

L'esame del DPEF si svolge preliminarmente nella Commissione bilancio, che acquisisce i pareri delle altre Commissioni permanenti. Compiute le audizioni giudicate utili all'acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi, la Commissione bilancio presenta una relazione all'Assemblea. Le opposizioni possono presentare una relazione di minoranza.

L'esame parlamentare si conclude con l'approvazione di due risoluzioni, una per ciascun ramo del Parlamento, votate dalle Camere entro 30 giorni dalla presentazione del DPEF.

Le risoluzioni dei due rami del Parlamento non devono essere necessariamente identiche, ma devono definire indirizzi comuni in relazione agli elementi fondamentali, quali i limiti del saldo netto da finanziare, in termini di competenza per il bilancio dello Stato, e del fabbisogno di cassa per il settore statale.

Accanto al valore assoluto dei saldi finali, le risoluzioni, a grandi linee, indicano anche su quali entrate intervenire e in quali settori ottenere risparmi di spesa.