

**Gruppo Margherita DL-L'Ulivo
Senato della Repubblica**

**Il documento
di programmazione economica e finanziaria
2006-2009
Cronaca di una debacle annunciata**

Nota illustrativa

- 1. Il DPEF 2006-2009 e il quadro consuntivo di una stagione di governo*
- 2. La "nuova" strategia per l'aggiustamento strutturale dei conti pubblici*
 - 2.1. Il metodo "Gordon Brown" rivisitato. I nuovi tagli "mirati" alla spesa corrente*
 - 2.2. La lotta all'evasione fiscale, al sommerso e al lavoro irregolare. Tra déjà vu e paradossi*
- 3. La nuova politica fiscale del governo: una tantum e condoni addio. O forse no*
- 4. Il Mezzogiorno derubricato*

Ufficio Legislativo

23 luglio 2005

1. Il DPEF 2006-2009 e il quadro consuntivo di una stagione di governo. Cronaca di una debacle annunciata

**"Il quadro che il DPEF presenta con riguardo al 2005
supera largamente ogni pessimistica proiezione,
con riguardo sia al disavanzo che, ancor di più, al debito pubblico"**

*Audizione della Corte dei Conti davanti
le Commissioni bilancio riunite, 22 luglio 2005*

Il DPEF 2006-2009 non solo non segna l'attesa inversione di rotta rispetto all'avventurismo finanziario "creativo" degli ultimi anni, ma semmai ripropone nuovi allarmi per la credibilità e la consistenza delle politiche di risanamento e di sviluppo perseguite dal governo.

In tal senso, può ben dirsi che il quadro consuntivo di finanza pubblica presentato dall'ultimo documento di programmazione economica della legislatura altro non è che la cronaca di una *debacle* annunciata.

Già nel maggio scorso, infatti, nel corso di un'audizione avvenuta nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'andamento dei saldi di finanza pubblica, il Presidente della Corte dei Conti aveva segnalato - con una chiarezza quasi inedita - la gravità dei conti pubblici. Nel commentare le previsioni esageratamente ottimistiche che il governo formulava ancora due mesi fa nella Relazione Trimestrale di Cassa, il Presidente Staderini aveva espressamente richiamato alla necessità di una significativa correzione di quelle previsioni, indicando espressamente anche le operazioni a rischio di censura in sede comunitaria, in quanto destinate a determinare un sicuro peggioramento del rapporto tra disavanzo e PIL.

Quell'allarme si è dimostrato tanto inascoltato quanto giustificato.

Proprio in questi giorni le politiche finanziarie e di bilancio attuate dall'inizio della legislatura sono state oggetto di un giudizio durissimo e definitivo da parte dell'Unione europea, che ha imposto all'Italia la correzione in senso peggiorativo di tutti i risultati di *deficit* e debito pubblico certificati dal governo dal 2001 ad oggi. La raccomandazione ECOFIN sulla finanza pubblica italiana, approvata il 12 luglio 2005, e il contestuale avvio di una procedura d'infrazione per *deficit* eccessivo avrebbero necessariamente richiesto, da parte del governo, una più netta presa di distanze dai metodi del passato, ma soprattutto avrebbero imposto il definitivo abbandono delle politiche di

semplice "cosmesi" contabile e finanziaria, a favore di vere politiche per il sostegno alla crescita e alla modernizzazione del Paese, per il rilancio del Mezzogiorno, per il recupero della fiducia - da tempo perduta - dei cittadini, delle imprese e degli investitori stranieri.

Il documento di programmazione economica presentato al Parlamento non autorizza in tal senso alcuna speranza, tanto sul fronte delle politiche per lo sviluppo - solo vagamente accennate, senza alcun elemento concreto per valutarne la fattibilità - quanto sul piano delle misure di aggiustamento strutturale dei conti pubblici.

Ma è soprattutto il quadro macroeconomico che risulta dalla revisione della serie storica dei saldi imposta da EUROSTAT, a suscitare il più vivo allarme, in quanto segnala nell'ultimo quinquennio un deterioramento strutturale dei conti pubblici e la completa inefficacia delle politiche correttive adottate dal governo dall'inizio della legislatura, solo in parte riconducibile alla minore crescita.

Questi risultati, se confrontati con gli obiettivi programmatici, appaiono addirittura disastrosi, evidenziando l'assoluta incapacità previsionale di questo governo, nel medio, nel breve e anche nel brevissimo periodo.

Basti considerare come si è evoluta, negli ultimi documenti programmatici del governo, la previsione sul *deficit* per il solo anno 2004.

Il DPEF 2003-2006 indicava l'obiettivo dello 0,3%. La successiva Nota di aggiornamento correggeva già tale previsione, portando la stima allo 0,6%. Il DPEF 2004-2007 peggiorava ancora tale stima, portandola all'1,8%, subito corretta dalla relativa Nota di aggiornamento al 2,2%. Da ultimo, nel novembre 2004 il governo ancora stimava il *deficit* per il 2004 pari al 2,7%.

Tutte le stime programmatiche di evoluzione del *deficit* sono risultate sbagliate, a fronte di un risultato effettivo, pari al 3,2%, che corrisponde ad oltre dieci volte la stima iniziale (v. tabella seguente).

Quanto alle previsioni sulla dinamica del debito, i risultati effettivi non solo smentiscono tutte le stime programmatiche, ma addirittura fanno registrare una crescita del debito in percentuale del prodotto, senza precedenti dall'inizio della stagione di risanamento finanziario avviata negli anni Novanta.

Tabella 1 - XIV Legislatura - Crescita, deficit e debito. Confronto tra obiettivi programmatici del Governo Berlusconi e risultati effettivi

	2002			2003			2004			2005		
	<i>Deficit</i> (% PIL)	<i>Debito</i> (% PIL)	<i>PIL</i> (%)	<i>Deficit</i> (% PIL)	<i>Debito</i> (% PIL)	<i>PIL</i> (%)	<i>Deficit</i> (% PIL)	<i>Debito</i> (% PIL)	<i>PIL</i> (%)	<i>Deficit</i> (% PIL)	<i>Debito</i> (% PIL)	<i>PIL</i> (%)
DPEF 2003-2006	-1,1	108,5	1,3	-0,8	104,5	2,9	-0,3	99,8	2,9	0,1	97,1	3,0
Nota agg. (sett. 2002)	-2,1	109,4	0,6	-1,5	105,0	2,3	-0,6	110,4	2,9	-0,2	98,4	3,0
DPEF 2004-2007				-2,3	105,6	0,8	-1,8	104,2	2,0	-1,2	101,7	2,3
Nota agg. (sett. 2003)				-2,5	106,0	0,5	-2,2	105,0	1,9	-1,5	103,0	2,2
DPEF 2005-2008							-2,9	106,0	1,2	-2,7	104,1	2,1
Nota agg. (sett. 2004)							-2,7	104,1	2,0	-2,7	104,1	2,1
RISULTATI EFFETTIVI (*)	-2,7	108,3	0,4	-3,2	106,8	0,3	-3,2	106,6	1,2	-4,3 (**)	108,2 (**)	0,0 (**)

(*) Fonte: Raccomandazione ECOFIN sulla finanza pubblica dell'Italia approvata il 12 luglio 2005 (dati consolidati risultanti dalla riclassificazione dei bilanci 2001-2004 secondo i criteri contabili EUROSTAT)

(**) Dati relativi al preconsuntivo 2005 - Fonte: DPEF 2006-2009

A questo proposito, la discontinuità rispetto alla scorsa legislatura è plateale.

Se nel 1996 il *deficit* (indebitamento netto della P.A.) era pari al 7,1% del PIL, nel 1998 tale rapporto era già sceso al 2,8%, fino ad arrivare all'1,9% nel 2000.

Il governo Berlusconi ha invertito questa tendenza riportando, fin dal 2001, il *deficit* costantemente al di sopra della soglia massima del 3% fissata dal Trattato di Maastricht (con la sola eccezione del 2002), fino a raggiungere il livello del 4,3% stimato per il 2005 dal DPEF (ancora una volta con sicuro eccesso di ottimismo).

Analoga inversione tendenza si è registrata, rispetto alla scorsa legislatura, con riferimento alla dinamica di contenimento del **debito pubblico**.

Durante i governi dell'Ulivo il rapporto tra debito pubblico e PIL si è portato dal 123,1% del 1996 al 110,9% del 2001, con una riduzione complessiva di oltre 12 punti percentuali.

Dall'inizio dell'attuale legislatura ad oggi, la velocità di riduzione del debito pubblico non solo ha subito un vistoso rallentamento, ma - come si è detto - ha addirittura cambiato di segno tra il 2004 e il 2005, in controtendenza storica rispetto agli ultimi anni, arrivando al livello record del 108,2%.

Dopo quattro anni di governo Berlusconi, dunque, il debito pubblico si sarebbe ridotto in misura irrisoria: poco più di 2,5 punti percentuali, nonostante la realizzazione di rilevanti proventi da privatizzazione nel 2005.

Tabella 2 - Debito pubblico

Anni	Debito (%PIL)
1990	97,2
1991	100,8
1992	108,1
1993	118,7
1994	124,8
1995	124,3
1996	123,1
1997	120,5
1998	116,7
1999	115,5
2000	111,3
2001	110,9
2002	108,3
2003	106,8
2004	108,2

Fonte: Banca d'Italia e DPEF 2006-2009

Infine, un altro parametro macroeconomico che attesta il generale peggioramento della capacità di controllo della spesa pubblica del governo Berlusconi è quello relativo al **saldo primario**.

L'avanzo primario è infatti l'indicatore più immediato della qualità ed efficacia delle politiche di finanza pubblica. Sotto questo profilo i risultati più recenti confermano - e semmai rafforzano - l'evidenza del fallimento delle politiche finanziarie e di bilancio adottate dal Governo negli ultimi

quattro anni. L'avanzo della pubblica amministrazione si è infatti portato dal 5,2% del PIL raggiunto nel 1998, all'1,8% del 2004, fino ad arrivare ad un modestissimo 0,6% nel 2005, un livello nettamente inferiore a quello necessario per assicurare una riduzione significativa del debito pubblico.

Ulteriore espressione della perdita di controllo della dinamica dei saldi è fornita dall'andamento della **spesa corrente primaria**, cresciuta in tutte le sue componenti, a dispetto dei meccanismi di contenimento messi in atto dal "decreto taglia-spese" e dall'ultima legge finanziaria, attraverso il "tetto" del 2% alla crescita della spesa pubblica.

La spesa corrente primaria ha infatti registrato, nel periodo 2000-2004, un incremento in termini reali (cioè al netto degli effetti dell'inflazione) del 2,4% medio annuo, a fronte di una crescita reale del PIL lordo pari all'1%.

Infine, nonostante l'enfasi programmatica del governo Berlusconi sull'abbattimento della **pressione fiscale**, anche in questo caso i risultati consolidati si dimostrano inferiori alle ambizioni iniziali.

Se nel 2000 la pressione fiscale in Italia era pari al 42,4% del PIL, nel 2003 essa è addirittura lievemente aumentata, risultando pari al 42,6%. Se anche si "depura" tale dato dagli effetti dei condoni fiscali realizzati in quell'anno, la pressione fiscale complessiva rimane comunque prossima al 42%, senza alcuna significativa flessione rispetto alla scorsa legislatura.

Tabella 3 - Pressione fiscale

Anni	Pressione fiscale (% PIL)
1995	42,2
1996	42,5
1997	44,5
1998	42,9
1999	43,0
2000	42,4
2001	42,2
2002	41,9
2003	42,6
2004	41,7

Fonte: ISTAT e DPEF 2006-2009

L'unico mutamento rilevante si è semmai registrato nella composizione dell'imposizione tributaria.

Dall'inizio della legislatura si è infatti realizzato uno spostamento interno del carico fiscale dall'imposizione diretta a quella indiretta. Nel 2001 le imposte indirette erano pari al 45,4% dell'imposizione totale, mentre nel 2003 tale percentuale è passata al 47,7%, con una crescita di oltre due punti percentuali.

Tabella 3 - Evoluzione del rapporto tra Imposte dirette e Imposte indirette sul Totale delle entrate tributarie dello Stato (1998-2003)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Imposte dirette/ Totale (%)	53,59%	53,97%	52,79%	54,60%	52,58%	52,34%
Imposte indirette/ Totale (%)	46,41%	46,03%	47,21%	45,40%	47,42%	47,66%

In definitiva, a commentare gli esiti fallimentari di un'intera stagione di politiche economiche e finanziarie vale, sopra tutte, l'analisi della Corte dei Conti sui dati consuntivi contenuti nell'ultimo DPEF. "L'andamento dell'economia e dei conti pubblici - sostiene la Corte - propone motivi di seria preoccupazione, confermando i giudizi espressi più volte sul deterioramento strutturale intervenuto nell'ultimo quinquennio. (...). Il quadro che il DPEF presenta supera largamente ogni pessimistica proiezione".

2. La "nuova" strategia per l'aggiustamento strutturale dei conti pubblici

La lotta all'economia sommersa, all'evasione fiscale e all'illegalità. E nuovi tagli alla spesa pubblica corrente, a livello dello Stato centrale, ma soprattutto a livello locale.

È tutta qui la "nuova" strategia per l'aggiustamento strutturale dei conti e il recupero delle risorse da destinare alle politiche di sviluppo, presentata dal governo al Parlamento attraverso il DPEF 2006-2009. Una strategia per di più accompagnata - senza ombra di imbarazzo, dopo una stagione di condoni e sanatorie - dal richiamo ad "una politica credibile, coerente e costante nel tempo".

Se non di una provocazione, deve trattarsi quanto meno di involontaria ironia, giacché proprio in questi giorni la credibilità delle politiche finanziarie e di bilancio del governo è stata oggetto di giudizio durissimo e definitivo da parte dell'Unione europea che, mentre avviava la procedura d'infrazione per *deficit* eccessivo, imponeva contestualmente all'Italia la correzione in senso peggiorativo di tutti i risultati di *deficit* e debito pubblico certificati dal governo dall'inizio della legislatura ad oggi.

Quanto alla coerenza e costanza nel tempo delle politiche economiche del governo, i cittadini e le imprese ne hanno già avuto sufficiente dimostrazione attraverso la lunga serie di politiche sociali annunciate come qualificanti e subito abbandonate (dall'assegno per il secondo figlio al reddito di ultima istanza) e di politiche d'incentivo fiscale alle imprese repentinamente revocate, anche retroattivamente (in primo luogo, i crediti d'imposta per le assunzioni e gli investimenti).

Ma è soprattutto nel merito dei mezzi di correzione strutturale del *deficit* individuati dal DPEF per la manovra 2006 - lotta al sommerso e reiterazione dei tagli alla spesa pubblica corrente - che si evidenziano le contraddizioni più paradossali.

Entrambe le politiche, infatti, sono state largamente sperimentate nel corso della legislatura con esiti modesti o addirittura fallimentari, che hanno drammaticamente smentito le stime previsionali del governo e cancellato gli attesi effetti sui saldi.

2.1 Il metodo "Gordon Brown" rivisitato. I nuovi tagli "mirati" alla spesa corrente

Dopo una lunga serie di politiche per il contenimento della spesa pubblica che ha visto succedersi, nell'ultimo quadriennio, interventi di rafforzamento del ruolo della CONSIP, l'adozione del cosiddetto "decreto taglia-spese", la manovra correttiva del luglio scorso e, infine, l'adozione del

cosiddetto "metodo Gordon Brown" con la Finanziaria 2005, il DPEF 2006-2009 per un verso registra la sostanziale inefficacia di tutti gli strumenti di controllo adottati dall'inizio della legislatura, e per altro verso ripropone, in versione rivisitata, proprio l'ultimo di tali strumenti, cioè il metodo che fissa un tetto generalizzato del 2 per cento alla crescita della spesa nelle pubbliche amministrazioni.

Presentato a suo tempo dal governo come una novità di portata dirimpante, alla prova dei fatti il "metodo del 2 per cento", ha fornito risultati molto lontani dalle attese. Lo ha recentemente confermato la Ragioneria generale dello Stato, inviando alle Camere il monitoraggio sugli effetti dell'applicazione di tale metodo, aggiornato all'aprile scorso.

Delle otto categorie di spesa delle amministrazioni centrali sottoposte al "tetto", nessuna ha presentato una dinamica della spesa in linea con le previsioni. Al contrario, gli esiti dell'applicazione della nuova disciplina sono apparsi del tutto erratici.

I consumi intermedi, cioè la spesa per l'acquisto di beni e servizi, fanno registrare impegni in crescita addirittura del 6,7 per cento (!) e pagamenti pure in crescita, anche se in misura inferiore. Mentre per i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni private sia gli impegni che i trasferimenti calano pesantemente, del 17,7 e del 24,4 per cento rispettivamente.

Il limite del meccanismo - secondo quanto rilevato anche dalla Ragione generale - è tutto nell'approccio di fondo, cioè nell'impossibilità di incidere strutturalmente sulla spesa pubblica senza modificare le leggi sottostanti.

A prescindere dalla sua concreta efficacia per la riduzione della spesa (a quanto pare modesta), tale metodo ha comunque determinato un risultato dirimpante, sebbene non quello sperato dal governo: lo stravolgimento del rapporto tra legge finanziaria e legge di bilancio, per come delineato nel nostro ordinamento. A risultare gravemente pregiudicato è infatti il quadro costituzionale definito dall'art. 81 della Costituzione, che stabilisce una netta separazione tra legge di bilancio, cioè l'atto preposto a fissare l'equilibrio dei conti bilancio con il quale "non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese", e ogni altra legge che comporti un'innovazione nei titoli giuridici che disciplinano le entrate e le spese, quale la legge finanziaria.

Con una parziale quanto tardiva presa d'atto dei limiti di quel metodo - recentemente definito "troppo rozzo" anche dallo stesso Ministro Siniscalco - il governo corregge dunque il tiro e annuncia un'applicazione "mirata" del metodo del 2 per cento, "in base alle dinamiche di spesa presenti nei vari comparti e livelli di governo e affiancata da meccanismi di carattere premiale".

Nessun elemento di dettaglio è tuttavia fornito dal DPEF sul nuovo "Gordon Brown".

Ma soprattutto non si precisa la sorte del "tetto" per gli **enti locali**. Per essi, l'ultima legge finanziaria ha previsto per il 2005 un meccanismo ben più macchinoso, con l'imposizione di un "tetto" dell'11,5 per cento riferito ad una media triennale delle spese correnti e di quelle in conto capitale. Solo a decorrere dal 2006 si passerebbe al tetto del 2 per cento. Considerate le forti resistenze già manifestate dagli enti locali all'applicazione dell'attuale regola del 2 per cento, sarebbe stato quanto meno opportuno, per la tenuta della spesa locale, mandare ad essi un segnale chiaro e inequivoco sulle future politiche di contenimento della spesa.

2.2 La lotta all'evasione fiscale, al sommerso e al lavoro irregolare. Tra déjà vu e paradossi

**"La lotta all'evasione fiscale è
la ragion d'essere di un sistema tributario.
Non è un suo programma straordinario"
Enrico De Mita, Il Sole 24Ore, 21 luglio 2005**

La lotta all'evasione fiscale come programma straordinario di governo.

E' infatti questa - contro ogni ragionevole concezione di un sistema tributario efficiente - una delle "nuove" misure di aggiustamento strutturale dei conti pubblici annunciata dal DPEF per la manovra 2006.

Si tratta di un'impostazione non solo del tutto impropria, ma perfino dannosa per il corretto funzionamento dell'amministrazione finanziaria.

Infatti, un programma di lotta all'evasione concepito come allargamento della base imponibile - soprattutto se destinato a compensare la riduzione di gettito derivante dal venir meno di alcuni tributi (IRAP) - è un programma che non funziona e che può introdurre nel sistema delle gravi alterazioni.

La lotta all'evasione, a meno di perdere ogni concreta efficacia, deve essere concepita come strumento ordinario di gestione dell'amministrazione finanziaria, come parte integrante delle regole procedurali. È prima di tutto un problema di organizzazione e di mentalità, dei cittadini e dell'Amministrazione, e non già un problema di politiche economiche e di bilancio congiunturali. In questa chiave, infatti, nessun concreto risultato può essere durevolmente raggiunto.

Lo dimostra, con grande evidenza, lo strumento che costituisce l'altra declinazione delle "nuove" politiche di allargamento della base imponibile proposte dal DPEF: il contrasto al sommerso.

Con sorprendente ripetizione, il DPEF ripropone infatti una delle politiche che avevano segnato l'esordio della legislatura, evidenziando uno dei primi fallimenti dell'azione di governo: la lotta all'economia sommersa e al lavoro irregolare.

Tale politica costituiva uno dei pilastri del cosiddetto "Pacchetto dei Cento Giorni" adottato dal governo all'inizio della legislatura con la legge n. 383 del 2001 ("Tremonti-*bis*").

In quel contesto si era introdotta una nuova fattispecie temporanea di emersione, secondo un modello distinto e alternativo rispetto al sistema dei "Piani di riallineamento", che pure era stato sperimentato con successo durante i governi dell'Ulivo.

Abbandonato quel solco, l'emersione di Tremonti è risultata piuttosto basata sulla medesima logica dello "scudo fiscale": un'amnistia volta a sanare precedenti irregolarità, piuttosto che un processo volto a rendere strutturalmente più conveniente l'opzione dell'emersione per imprese e lavoratori. L'errore di approccio era evidente a priori: per chi deve regolarizzare dei capitali è importante assicurarsi che le irregolarità pregresse vengano amnistrate una volta per tutte, ma per chi deve emergere conta soltanto ciò che potrà accadere in futuro, cioè l'effettiva convenienza a restare in superficie, e soprattutto la stabilità e coerenza del quadro legislativo. Nessuna di queste garanzie era offerta alle imprese dalla disciplina di emersione della "Tremonti-*bis*" e gli esiti non si sono fatti attendere.

Secondo quanto confermato dal Rapporto IRES 2005 sull'economia sommersa, i risultati effettivi della nuova disciplina di emersione segnalano un fallimento clamoroso: a fronte delle 900.000 unità stimate dal governo, il numero di lavoratori che hanno effettivamente usufruito degli strumenti di emersione della legge n. 383 è risultato pari ad appena 4.000 unità (meno del 5 per cento). Ancora più vistoso è il fallimento degli obiettivi in termini di maggior gettito, giacché le entrate confluite nel fondo di cui all'articolo 1, comma 8, della medesima legge n. 383, ammontano ad appena 26 milioni di euro, contro i 7.900 miliardi di vecchie lire (!) stimati dal governo nella relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento.

Con il DPEF 2006-2009 il governo torna ad impegnarsi sulle politiche di lotta al sommerso, arrivando a presentare, come indicatore dell'attività di contrasto, una mappa aggregata per settore e per regione dei dati ISTAT più aggiornati sulla dimensione e l'intensità del fenomeno.

Lo fa prospettando un coinvolgimento degli enti locali nell'attività di lotta all'evasione e di recupero del sommerso, con la previsione di destinare alle autonomie locali una quota delle maggiori entrate riscosse per effetto della loro azione.

Il DPEF non precisa, tuttavia, se il prospettato coinvolgimento degli enti locali riguardi l'accertamento o la riscossione.

A questo proposito può solo ricordarsi che la collaborazione dei Comuni all'accertamento sarebbe già prevista dall'ordinamento vigente, e che essa non ha funzionato perché i Comuni non hanno risorse finanziarie e dotazioni di personale sufficienti allo svolgimento di tali attività.

Se invece si pensa di far partecipare gli enti locali ai tributi accertati, allora non basterebbe una legge ordinaria. Verrebbero infatti in evidenza questioni di rilievo costituzionale, per di più collegate al modello di **federalismo fiscale** che si intenderà adottare; un modello che è ancora lungi dall'intravedersi, dopo quattro anni di lavoro - a tutt'oggi vano - dell'Alta Commissione di studi sull'attuazione del federalismo fiscale, insediata da questo governo all'inizio della legislatura.

3. La nuova politica fiscale del governo: una tantum e condoni addio. O forse no

Tra le linee di politica economica e finanziaria illustrate nel DPEF 2006-2009, un ruolo di primo piano assume sotto vari profili la politica fiscale, sebbene in una chiave del tutto diversa - almeno apparentemente - rispetto al passato.

La leva fiscale è infatti evocata sia in funzione di stimolo alla crescita e ai consumi, attraverso l'annunciata riduzione del carico tributario sul prodotto e sul lavoro, sia in funzione di aggiustamento strutturale dei saldi, attraverso il recupero di base imponibile derivante da politiche di contrasto del sommerso e dell'evasione fiscale.

A prescindere dalla concreta fattibilità di tali politiche, tutta da valutare in concreto, il documento di programmazione sembrerebbe segnare comunque una svolta nell'azione di governo, quanto meno sul piano del metodo. Infatti, con l'ultimo DPEF non solo si esclude espressamente il ricorso ad inasprimenti di aliquote fiscali, ma si precisa che "per modificare la struttura del bilancio e ridurre il disavanzo senza aumentare le aliquote occorre recuperare questa base imponibile con una politica credibile, coerente e costante nel tempo".

Può dunque concludersi che il governo non farà ricorso a nuove sanatorie e *una tantum* fin dalla manovra 2006?

È quanto il DPEF sembrerebbe suggerire, anche nella sua versione definitiva, "depurata" dai riferimenti più espliciti in tal senso già contenuti nella bozza entrata in Consiglio dei Ministri. Eppure, nessuna conferma in proposito ha potuto essere fornita, in sede di audizione parlamentare, dal Ministro dell'economia, che dunque ha lasciato sullo sfondo la possibilità di ulteriori misure temporanee nell'ambito della manovra per il 2006.

Quanto al richiamo alla credibilità delle politiche fiscali, deve ritenersi quanto meno intempestivo, in quanto giunge con l'ultimo DPEF della legislatura, al termine di una stagione politica segnata da una lunghissima serie di condoni e sanatorie, avviata dall'operazione di *changeover* - che ha "regolarizzato" patrimoni illegalmente detenuti all'estero o sommersi per circa 70 miliardi di euro, ammettendoli al pagamento di un'imposta all'aliquota irrisoria del 2,5% - e culminata in un condono edilizio e in un condono fiscale tombale.

Infine, della coerenza e stabilità delle politiche fiscali del governo, le imprese e i contribuenti hanno avuto da ultimo evidenza con il decreto-legge n. 106 del 2005 (disposizioni urgenti in materia di entrate), con il quale il Governo, con il fine di salvaguardare il gettito dell'acconto IRAP per l'anno in corso, ha finito per comprimere alcuni dei diritti in materia di tutela dell'affidamento e della buona fede riconosciuti dall'ordinamento ai contribuenti. D'altra parte, si è trattato di un intervento in piena continuità con la linea che ha ispirato il rapporto tra amministrazione finanziaria e imprese lungo tutta la legislatura, a partire dal "congelamento" retroattivo dei crediti d'imposta per gli investimenti e le nuove assunzioni, fino al completo svuotamento del sistema degli incentivi automatici e alla sua sostituzione con un sistema di prestiti a tasso agevolato, peraltro ancora lungi dall'aver trovato attuazione.

In questo contesto il governo ripropone la "questione fiscale", spostando definitivamente l'attenzione dalla riduzione della tassazione sul reddito personale (IRE) - sulla quale si sono finora concentrati gli sforzi del governo, senza peraltro sortire alcun beneficio per la crescita e il sostegno ai consumi - al contenimento del carico tributario gravante sul prodotto e sul lavoro.

Tuttavia, nessuna indicazione è fornita in concreto sulla dimensione e la sostenibilità finanziaria delle nuove politiche fiscali.

L'unica indicazione impegnativa è quella relativa allo sgravio IRAP sul costo del lavoro, per il quale il DPEF indica espressamente la necessità di una copertura in via strutturale dell'intervento, senza tuttavia indicare nello specifico né la graduazione temporale dello sgravio, né le misure di copertura per farvi fronte.

A maggior ragione, non si ravvisa nel DPEF alcun concreto elemento per valutare l'attendibilità della prevista riduzione tendenziale della pressione fiscale che, tra il 2005 e il 2006, ammonterebbe addirittura ad un punto percentuale (dal 41,3% del 2005 al 40,3% del 2006).

Anche scontando il venir meno delle imposte *una tantum* gravanti sul 2005 (in particolare, lo slittamento a questo esercizio finanziario delle rate del condono edilizio), rimane a maggior ragione oscuro come possa in concreto realizzarsi una riduzione della pressione fiscale, tanto più nel contesto di una manovra di aggiustamento in larga parte demandata a recuperi di base imponibile che dovrebbero, semmai, incrementare strutturalmente la pressione complessiva.

Nel merito delle politiche di alleggerimento del carico tributario proposte dal documento di programmazione, non può che rilevarsi come la necessità di restringere il cuneo fiscale sul lavoro attraverso l'abbattimento degli oneri impropri, sia da tempo al centro della proposta programmatica della Margherita, espressa anche attraverso specifici emendamenti al disegno di legge finanziaria per l'anno 2005, ovviamente respinti dalla maggioranza.

Lo stesso può dirsi delle altre misure fiscali pure accennate nel DPEF 2006-2009. Tra queste, in primo luogo, le misure per il contenimento dei prezzi del petrolio e suoi derivati, attraverso idonee forme di sterilizzazione degli aumenti, e il sostegno fiscale alle famiglie nell'accesso ai servizi per l'infanzia e agli affitti.

In tal senso, sembrerebbe che il governo, in chiusura di legislatura, dopo il sostanziale fallimento delle sue politiche fiscali, abbia finito per convergere verso le proposte dei gruppi del centrosinistra, salvo scoprirsi ormai "scarico" di risorse finanziarie disponibili, ma soprattutto di consensi e di fiducia da parte dei cittadini.

4. Il Mezzogiorno derubricato

Un elemento senz'altro caratterizzante dell'ultimo DPEF è la definitiva scomparsa della "questione meridionale" tra le linee guida della politica economica generale del governo. Al Mezzogiorno è infatti dedicato un capitoletto separato del documento, privo di collegamento strategico con quelle che devono ritenersi le politiche strategiche "nazionali".

Si tratta di una scelta che segna un oggettivo arretramento culturale, in quanto ripropone per il Sud schemi "separati" e approcci che si speravano definitivamente superati negli ultimi anni, a favore di politiche economiche - quali quelle adottate dai governi dell'Ulivo nella scorsa legislatura - che

avevano finalmente riconosciuto nel Mezzogiorno non solo una componente essenziale del sistema produttivo nazionale, ma addirittura il suo volano nella corsa allo sviluppo. A testimonianza dell'efficacia di quell'approccio sono gli eccezionali risultati di crescita - del prodotto e dell'occupazione - fatti registrare dalle regioni meridionali nel triennio 1997-2000.

Da allora, come è noto, tutto è cambiato, soprattutto in relazione al completo stravolgimento del vecchio sistema di incentivi alle imprese che, in soli quattro anni, ha determinato un crollo del 40 per cento nelle erogazioni di aiuti alle imprese meridionali, secondo quanto emerge dall'ultimo Rapporto del Centro Studi di Confindustria.

In tal senso, è paradossale che il DPEF menzioni, quale unica politica per la crescita e la competitività del Mezzogiorno, proprio quella riforma degli incentivi alle imprese che ha per ora determinato solo il completo svuotamento del vecchio sistema, senza avere ancora attivato alcun meccanismo alternativo.

Al momento, in mancanza di altri strumenti concretamente accessibili, a risultare più pesantemente colpito è il sistema di sostegno alle imprese, realizzato attraverso la legge n. 488 del 1992, che pure negli ultimi anni era diventato il principale strumento di agevolazione degli investimenti (comprendendo tutti i bandi emanati dal 1996 ad oggi sono state concesse agevolazioni per quasi 17 miliardi di euro, circa il 30 per cento del totale degli aiuti alle imprese, di cui l'88 per cento nel Mezzogiorno).

L'abbandono di una misura strutturale ed efficiente di sostegno agli investimenti come la legge n. 488, a favore di forme di agevolazione temporanee e anticicliche quali per esempio la "*Tremonti-bis*", non è stata certo la strada più idonea ad innescare l'attesa ripresa della crescita, non a caso rimasta latitante.

Allo stesso modo, l'annunciata trasformazione dei vecchi contributi in conto capitale in prestiti a tasso agevolato, da erogare in concorrenza con un finanziamento bancario a tassi di mercato, rischia di esporre ad ulteriori rischi le imprese meridionali, che devono anche scontare i limiti del tutto peculiari del sistema del credito nel Mezzogiorno.

Tutto ciò considerato, gli obiettivi indicati dal DPEF per il Mezzogiorno devono ormai ritenersi del tutto al di fuori della portata della legislatura, così come l'obiettivo - continuamente spostato in avanti - di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa complessiva in conto capitale. Allo stesso modo, devono considerarsi ormai fallite le politiche di legislatura per il potenziamento e l'ammodernamento della rete infrastrutturale del Mezzogiorno, rimaste nella palude della legge "obiettivo".