

Maria Flavia  
Ambrosiano \*

# Il vento della crisi sui conti pubblici

I risultati del 2008 e la manovra 2009

**N**egli ultimi mesi la situazione economica internazionale ha subito un ulteriore peggioramento. In Italia nel 2008 il Prodotto interno lordo (PIL) è diminuito dell'1% in termini reali<sup>1</sup> (cioè depurando i dati dall'effetto dell'inflazione) e non sono rosee le previsioni per il 2009. **L'evoluzione dei conti pubblici si presenta molto problematica**, nonostante la manovra varata nell'estate del 2008. Le pagine che seguono si soffermano innanzitutto sull'andamento della finanza pubblica lungo il 2008; analizzano quindi l'azione del Governo per il triennio 2009-2011, mettendone in luce gli aspetti critici; discutono poi le misure contenute nel cosiddetto decreto anticrisi. Seguono le conclusioni, che esprimono una valutazione sull'operato del Governo, tenendo conto della complessità della situazione e dei vincoli della finanza pubblica.

## 1. I risultati del 2008

Sulla base degli ultimi aggiornamenti, i dati di preconsuntivo della finanza pubblica per il 2008<sup>2</sup>, sintetizzati nella Tab. 1, mostrano un peggioramento rispetto ai risultati conseguiti nel 2007: dunque **non sono stati realizzati gli obiettivi programmatici** stabiliti nel 2007.

Le **entrate complessive** delle Pubbliche amministrazioni (PA) crescono solo dell'1,9% e si attestano al 46,9% del PIL; la pressione fiscale risulta pari al 43% del PIL, con una riduzione dello 0,3% rispetto al 2007. Per quanto riguarda le **uscite**, le spese correnti al netto degli interessi crescono del 4,9% e la loro incidenza sul PIL passa dal 39,6% al 40,6%; le spese per interessi passivi au-

\* Professore di Scienza delle finanze nell'Università Cattolica di Milano.

<sup>1</sup> Cfr ISTAT, *Conti economici nazionali. Anni 2005-2008*, Comunicato stampa del 2 marzo 2009, in <www.istat.it>.

<sup>2</sup> I primi dati, contenuti nella *Relazione previsionale e programmatica per il 2009*, presentata dal ministro dell'Economia Giulio Tremonti il 23 settembre 2008, e nella contestuale *Nota di Aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2009-2013*, sono stati rivisti nello scorso febbraio con la presentazione del *Programma di stabilità dell'Italia. Aggiornamento 2008*. Tutti i documenti sono disponibili in <www.tesoro.it>.

Entrate e spese delle PA  
(2007 e 2008, in miliardi di euro).

<b>Tabella 1</b>			
	<b>2007 cons.</b>	<b>2008 precons.</b>	<b>Var. %</b>
Entrate tributarie	459,9	459,4	-0,1
Contributi sociali	204,8	216,3	5,6
Altre entrate	59,5	62,5	5,0
<b>Entrate totali</b>	<b>724,2</b>	<b>738,2</b>	<b>1,9</b>
Spese correnti netto interessi	608,2	638,0	4,9
Interessi passivi	76,7	80,5	4,9
Spese correnti totali	684,9	718,5	4,9
Spese in conto capitale	68,5	60,5	-11,7
<b>Spese totali</b>	<b>753,4</b>	<b>779,0</b>	<b>3,4</b>

mentano del 4,9% e restano stabili al 5,1% del PIL. Le spese in conto capitale si riducono dell'11,7%, quasi solo per il venire meno di circa 6 miliardi di esborsi *una tantum* del 2007 (rimborsi IVA, ripianamento dei debiti verso Poste Italiane, trasferimenti ai concessionari della riscossione delle imposte): le spese per investimenti, infatti, si riducono dello 0,3% e la loro incidenza sul PIL scende dal 2,7% al 2,3%.

La dinamica delle entrate e delle spese ha prodotto un **peggioramento rispetto al 2007 di tutti i saldi rilevanti** (calcolati in percentuale rispetto al PIL): l'avanzo primario diminuisce dal 3,1% al 2,5% e il risparmio pubblico dal 2,3% allo 0,9%; l'indebitamento netto aumenta dall'1,9% al 2,6% e il debito pubblico dal 104% al 105,9%.

Su tali risultati ha influito innanzitutto il **rallentamento delle entrate fiscali**, conseguente al peggioramento del quadro macroeconomico. Nel periodo gennaio-novembre 2008 e rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, le entrate tributarie complessive hanno registrato un aumento molto modesto, pari all'1%. Più in particolare, le imposte dirette sono cresciute del 3,1%, sostenute soprattutto dal gettito dell'IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche), sul quale hanno influito positivamente gli aumenti retributivi connessi ai rinnovi contrattuali in alcuni grandi comparti (settore metalmeccanico e settore del credito). Il gettito dell'IRES (Imposta sul reddito delle società) si è invece ridotto del 7,2%, non solo per l'insoddisfacente andamento della base imponibile, ma anche per effetto della riduzione di tre punti della percentuale di acconto prevista dal *D.L. 29 novembre 2008, n. 185, Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*, di cui si parlerà più avanti. Infine, un buon andamento hanno fatto registrare le ritenute sui redditi da capitale (+6,7%). Soprattutto sulle imposte indirette si sono manifestati gli effetti della mancata crescita eco-

**Tabella 2**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Pressione fiscale	42,5	42,8	42,9
Avanzo primario	2,5	3,1	3,1
Indebitamento netto	2,6	2,1	2,0
Debito pubblico	103,0	102,0	100,4

Previsioni 2009-2011  
a legislazione vigente  
(in % del PIL).

nomica e in particolare del rallentamento dei consumi delle famiglie: se il gettito complessivo è diminuito dell'1,5%, quello dell'IVA è rimasto praticamente invariato e quello dell'imposta sugli oli minerali si è ridotto.

Per quanto riguarda la **finanza locale**, si è ridotto del 4,5% il gettito delle imposte degli enti territoriali, principalmente a causa degli sgravi dall'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive) introdotti dalla Legge finanziaria per il 2008<sup>3</sup>. Il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF è aumentato del 10% circa e quello dell'addizionale comunale del 21%, per effetto degli aumenti delle aliquote deliberati nel corso del 2007.

Sull'andamento del gettito tributario si sono inoltre manifestati gli effetti, talvolta di segno contrario, dei **provvedimenti adottati dal Governo nel corso del 2008**. In primo luogo, è opportuno ricordare il *D.L. 27 maggio 2008, n. 93, Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie* (convertito nella L. 24 luglio 2008, n. 126), che ha abolito l'ICI (Imposta comunale sugli immobili) sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale per la grande maggioranza dei proprietari di casa e ha introdotto in via sperimentale la tassazione agevolata delle somme corrisposte a titolo di lavoro straordinario e supplementare e dei premi di produttività per i lavoratori dipendenti del settore privato con un reddito non superiore a 30mila euro nel 2007. In secondo luogo, vanno considerati gli aumenti di gettito nel 2008 derivanti dalla manovra 2009-2011, che sarà discussa nelle pagine che seguono.

## 2. Previsioni e obiettivi per il 2009-2011

Gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011 sono stati programmati all'inizio dell'estate del 2008, cioè prima della revisione al ribasso delle **previsioni** sulla crescita in seguito alla crisi economica internazionale. A legislazione vigente, cioè **in assenza di manovra** da parte del Governo, si prospettava un quadro in lieve peggioramento nel 2009 rispetto al 2008, ma con qualche miglioramento nel 2010 e nel 2011: un aumento dell'avanzo primario

<sup>3</sup> Cfr AMBROSANO M. F., «Scenari di finanza pubblica. I risultati 2007 e la manovra 2008», in *Aggiornamenti Sociali*, 3 (2008) 171-181.

Quadro programmatico  
2009-2011 (settembre 2008,  
in % del PIL).

<b>Tabella 3</b>			
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Pressione fiscale	43,0	43,2	43,1
Avanzo primario	3,0	3,9	4,6
Indebitamento netto	2,1	1,2	0,3
Debito pubblico	102,9	101,3	98,4

dal 2,5% al 3,1% del PIL tra il 2009 e il 2011, un aumento del risparmio pubblico dall'1,1% all'1,6% del PIL e una riduzione dell'indebitamento netto dal 2,6% nel 2009 al 2,1% nel 2010 e al 2% nel 2011. Il rapporto tra debito pubblico e PIL era previsto in tutto il periodo superiore al 100%, mentre per la pressione fiscale si attendeva una riduzione al 42,5% del PIL nel 2009 e una risalita al 42,8% nel 2010 e al 42,9% nel 2011. La Tab. 2 (alla pagina precedente) riepiloga le stime sull'andamento in assenza di manovra per permetterne un più agevole confronto con gli scenari strategici prospettati dal Governo (Tabb. 3 e 4).

La Tab. 3 illustra gli **obiettivi** del Governo in merito ai principali indicatori di finanza pubblica annunciati **al 30 settembre 2008**. Per realizzarli, si prospettava la necessità di una manovra correttiva pari allo 0,6% del PIL nel 2009, all'1% nel 2010 e all'1,8% nel 2011, in modo da ottenere una riduzione del *deficit* pubblico di circa 10 miliardi di euro nel 2009, di 17 miliardi nel 2010 e di 31 miliardi nel 2011, e arrivare così a un indebitamento netto prossimo a zero, cioè al (quasi) pareggio di bilancio.

Questo scenario appartiene ormai al passato. Nel *Programma di stabilità dell'Italia. Aggiornamento 2008 (febbraio 2009)* sono state infatti rese note, oltre ai risultati per il 2008, anche le **nuove stime** per il triennio 2009-2011, che incorporano gli effetti della crisi economica e della manovra di bilancio. La Tab. 4 le sintetizza. Si profila un **quadro poco confortante**. Nel 2009 il disavanzo pubblico raggiungerebbe il 3,7% del PIL, per poi ridursi al 2,9% nel 2011; l'avanzo primario resterebbe in tutto il triennio al di sotto del 3%; la pressione fiscale resterebbe inchiodata al 43,3% del PIL; il debito pubblico tornerebbe al di sopra del 110% del PIL.

### 3. La manovra per il 2009-2011

La manovra di finanza pubblica predisposta nel corso del 2008 si caratterizza per **due interessanti novità**. La prima consiste nel fatto che **il Governo ha presentato la manovra contestualmente al Documento di programmazione economica e finanziaria** (DPEF), superando la tradizionale divisione tra il momento della programmazione (estate) e il momento dell'attuazione (autunno). La seconda novità è che **la manovra** non riguarda solo il 2009, ma è **riferita**

**Tabella 4**

	2009	2010	2011
Pressione fiscale	43,3	43,3	43,2
Avanzo primario	1,3	1,9	2,6
Indebitamento netto	3,7	3,3	2,9
Debito pubblico	110,5	112,0	111,6

Quadro programmatico  
2009-2011 (febbraio 2009,  
in % del PIL).

**all'arco di un triennio** (2009-2011), in modo da configurarsi come un vero e proprio piano di stabilizzazione della finanza pubblica.

Alla fine di giugno 2008 è stato dunque varato il *D.L. 25 giugno 2008, n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria* (convertito nella L. 6 agosto 2008, n. 133), che contiene la maggior parte delle **misure correttive** della finanza pubblica<sup>4</sup>. La manovra complessiva prevede una riduzione del *deficit* pubblico di 9,9 miliardi di euro nel 2009, di 17,2 miliardi nel 2010 e di 30,9 miliardi nel 2011. Nel 2009 la correzione è affidata in misura quasi uguale all'aumento delle entrate (4,7 miliardi) e alla riduzione delle spese (5,2 miliardi), mentre nel 2010 e nel 2011 avverrebbe prevalentemente dal lato della spesa (minori spese nette per 12,2 miliardi nel 2010 e 25,4 miliardi nel 2011).

#### a) La manovra sulle entrate

Le misure dal lato delle entrate consistono prevalentemente nell'**aumento del prelievo tributario a carico delle imprese operanti nei settori creditizio, assicurativo ed energetico**, caratterizzati da elevata redditività. In particolare, per le imprese del settore energetico, sono state introdotte un'addizionale all'IRRES del 5,5% (l'aliquota complessiva aumenta dunque dal 27,5% al 33%)<sup>5</sup> e un'imposta sostitutiva sulle plusvalenze maturate sulle scorte di prodotti petroliferi<sup>6</sup>. Per le banche e le assicurazioni, si tratta per lo più di riduzioni della deducibilità di alcune voci passive, e dunque di un aumento della base imponibile dell'IRRES. Il maggior gettito atteso è stimato in 4,9 miliardi di euro nel 2009, 4,4 miliardi nel 2010 e 3,8 miliardi nel 2011.

<sup>4</sup> Fanno parte della manovra anche due disegni di legge delega: uno riguardante il federalismo fiscale, in particolare l'attuazione dell'art. 119 Cost. (cfr PERFETTI L. R., «Federalismo fiscale: questioni di fondo», in *Aggiornamenti Sociali*, 3 [2009] 177-189) e uno concernente il codice delle autonomie locali e la disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale.

<sup>5</sup> La norma riguarda solo le imprese che hanno conseguito un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro nel periodo precedente alla data di entrata in vigore del decreto. Sono inoltre escluse le imprese che producono energia con tecnologie ecologiche.

<sup>6</sup> È stata introdotta una norma che impedisce di trasferire sul consumatore finale l'aumento delle imposte, affidando il controllo in merito alla sua applicazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

L'aumento del **prelievo** riguarda anche le **cooperative**, con l'innalzamento dal 12,5% al 20% della ritenuta a titolo d'imposta sugli interessi corrisposti ai soci persone fisiche e, con riferimento alle cooperative di consumo, con l'aumento dal 30% al 55% della quota di utili netti che concorrono alla formazione del reddito imponibile. Aumenta inoltre dal 12,5% al 20% la ritenuta alla fonte sui proventi derivanti dalla partecipazione a **ogni tipo di fondo immobiliare** di diritto italiano e viene introdotta un'imposta patrimoniale dell'1% per i cosiddetti fondi immobiliari familiari, calcolata sull'ammontare del valore netto dei fondi. Vengono poi **ridotte le agevolazioni fiscali per le azioni assegnate ai dipendenti** (le cosiddette *stock option*): le plusvalenze da esse generate saranno assoggettate all'IRPEF.

Maggiori entrate dovrebbero infine derivare dalle misure volte a rendere più efficiente ed efficace la **lotta all'evasione fiscale**<sup>7</sup> (il gettito è stimato in 500 milioni di euro nel 2009, 800 milioni nel 2010 e 1,9 miliardi nel 2011). Il pacchetto anti-evasione prevede l'aumento del 10% delle risorse dell'Agenzia delle Entrate destinate all'attività di controllo, un più intenso scambio di informazioni tra questa e l'INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale), un piano congiunto dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza per il contrasto delle frodi in materia di IVA, un piano di controlli per la verifica delle residenze fittizie all'estero, con la collaborazione dei Comuni, ai quali sarà attribuito il 30% delle maggiori imposte riscosse. Minori entrate derivano, come di consueto, dalla **proroga delle agevolazioni fiscali** vigenti.

## b) La manovra sulle spese

Dal lato delle spese la manovra prevede **risparmi crescenti nel tempo**: minori spese correnti nette per 3,7 miliardi di euro nel 2009, 13,8 miliardi nel 2010 e 22 miliardi nel 2011; e minori spese in conto capitale nette, pari a 1,5 miliardi nel 2009, 3,4 miliardi nel 2010 e 8,4 miliardi nel 2011.

Dal lato delle spese correnti, il contributo più rilevante (quasi un terzo del totale) al riequilibrio dei conti pubblici viene richiesto agli **enti territoriali**, attraverso l'applicazione del **Patto di stabilità interno** (PSI), da cui si attendono risparmi per 3,4 miliardi di euro nel 2009, 5,5 miliardi nel 2010 e 9,5 miliardi nel 2011. Lo analizzeremo più in dettaglio nel paragrafo successivo. Risparmi di spesa, rilevanti soprattutto nel 2010 (2,3 miliardi) e nel 2011 (3,3 miliardi), sono attesi dal **comparto della sanità**, secondo le modalità individuate nell'ambito dell'accordo Stato-Regioni. Le Regioni che non dovessero rispettare l'obiet-

<sup>7</sup> Contestualmente, vengono introdotte norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti e rese meno stringenti alcune misure introdotte nell'ultimo biennio al fine di contrastare l'evasione fiscale; vengono infatti aboliti l'obbligo della trasmissione dell'elenco dei fornitori e dei clienti e l'obbligo per i professionisti di tenere conti correnti dedicati all'attività professionale, con la tracciabilità dei pagamenti relativi ai compensi percepiti.

## Glossario

**Amministrazioni pubbliche (PA):** ai fini statistici di finanza pubblica, il comparto delle PA risulta composto da amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti previdenziali.

**Avanzo primario:** differenza (positiva) fra entrate totali e spese totali delle PA, al netto degli interessi passivi.

**Base imponibile:** valore o grandezza a cui viene commisurata l'imposta (ad es.: il reddito al netto delle deduzioni nel caso dell'IRPEF).

**Debito pubblico:** insieme delle passività finanziarie delle PA.

**Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF):** indica gli obiettivi per l'azione del Governo in campo economico e gli strumenti per perseguirli.

**Indebitamento netto:** differenza (negativa) tra entrate complessive e spese

complessive delle PA; se positiva è detta accreditamento netto.

**Patto di stabilità interno:** insieme delle disposizioni con cui, a partire dal 1999, si definisce l'impegno degli enti decentrati alla realizzazione dell'obiettivo di indebitamento netto perseguito dal Governo centrale, nel rispetto del Patto di stabilità e crescita dell'UE.

**Pressione fiscale:** rapporto fra le risorse prelevate dalle PA (come imposte, tasse e tributi e come contributi sociali) e il PIL. Rappresenta un indicatore sintetico della quota di reddito prelevata dalle PA.

**Risparmio pubblico:** differenza fra entrate correnti e spese correnti delle PA.

**Spese in conto capitale delle PA:** investimenti diretti delle PA e trasferimenti in conto capitale, compresi i contributi a investimenti realizzati da soggetti a esse esterni.

tivo saranno obbligate ad aumentare le aliquote dell'IRAP e dell'addizionale all'IRPEF.

Dalle disposizioni sul **pubblico impiego** discenderebbero minori spese pari a 800 milioni di euro nel 2009, 1,3 miliardi nel 2010 e 1,9 miliardi nel 2011. Parte di queste riguardano il comparto della scuola e prevedono: l'incremento del rapporto alunni/docenti; la revisione degli organici del personale non docente, in modo da raggiungere una riduzione del personale del 17%; la revisione dei criteri di formazione delle classi e dell'organizzazione didattica della scuola primaria; la non attivazione, già a partire dal 2008, delle Scuole di specializzazione per l'insegnamento<sup>8</sup>. Altre misure concernono il contenimento delle assunzioni, nei limiti del 10% delle uscite dell'anno precedente nel 2009, e del 20% nel 2010 e 2011; la riduzione delle risorse per la stabilizzazione dei precari e per la contrattazione integrativa; l'estensione dei limiti alle spese di personale anche alle Università; la riduzione del 7% degli stanziamenti per le forze armate; la riduzione degli organismi collegiali e la soppressione delle strutture amministrative che svolgono attività a contenuto tecnico riconducibili a funzioni

<sup>8</sup> Il 30% dei risparmi ottenuti dagli interventi di razionalizzazione andrà a incrementare le risorse per la valorizzazione e lo sviluppo professionale della carriera del personale scolastico.

istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato; criteri più restrittivi per il controllo delle assenze per malattia.

Una parte cospicua delle minori spese correnti è infine attesa dalla **riduzione delle missioni di spesa**<sup>9</sup> di ciascun **Ministero**, fatta eccezione per stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, lasciando ai singoli Ministeri la scelta dei programmi da ridimensionare. La riduzione è pari al 22% nel 2009 (3 miliardi) e raggiunge il 41% nel 2011 (6,3 miliardi).

La manovra introduce, d'altra parte, **maggiori spese correnti** per 5 miliardi l'anno, che derivano dai **rinnovi contrattuali** del pubblico impiego, dall'abolizione per il triennio 2009-2011 della quota fissa di partecipazione al costo (il cosiddetto **ticket**) per l'assistenza sanitaria specialistica, dall'abolizione del divieto di cumulo fra pensioni e redditi da lavoro, dall'alimentazione del fondo per interventi strutturali di politica economica. Tra gli altri interventi rientra anche l'introduzione, per un anno, della cosiddetta **social card**, di importo pari a 480 euro, destinata a circa 800mila residenti disagiati<sup>10</sup>.

Per quanto riguarda, infine, le spese in conto capitale, l'applicazione delle disposizioni della Legge finanziaria produce tagli non irrilevanti e crescenti nel tempo, fino a 8,6 miliardi di euro nel 2011.

### c) Il Patto di stabilità interno

Come abbiamo visto sopra, alla **finanza locale** è affidato lo sforzo più consistente di riduzione della spesa pubblica, attraverso la rimodulazione del PSI. Esso si applica a Province e Comuni con più di 5mila abitanti e si sostanzia in un vincolo alla crescita del saldo finanziario; più in particolare, l'obiettivo è, per ogni anno del triennio, il **miglioramento del saldo finanziario**, calcolato in termini di competenza mista (combinando cioè i saldi di parte corrente e in conto capitale) e corretto sulla base dei risultati raggiunti da ciascun ente nel 2007 in termini di saldo e di rispetto del PSI. Le **sanzioni** per il mancato rispetto del PSI consistono nella riduzione del 5% dei trasferimenti dal bilancio dello Stato, nell'obbligo di mantenere le spese correnti al più basso livello dell'ultimo triennio, nel divieto di indebitamento per finanziare gli investimenti, nel divieto di assunzioni a qualsiasi titolo e nella riduzione di indennità e gettoni di presenza per gli amministratori locali. Viene introdotto un **premio** per gli enti che rispettano il PSI, che consiste in un allentamento dei vincoli — cioè nella possi-

<sup>9</sup> Nel 2008, per una maggiore trasparenza dei conti pubblici e per una gestione più flessibile del bilancio pubblico, è stata introdotta una nuova classificazione del bilancio dello Stato. Esso viene suddiviso in 34 missioni (grandi finalità perseguite con la spesa pubblica), articolate in circa 170 programmi di spesa, che sintetizzano il complesso delle attività svolte (cfr AMBROSANIO M. F., «Scenari di finanza pubblica», cit., 180).

<sup>10</sup> Ultrasessantacinquenni con reddito inferiore a 6mila euro e famiglie con un bambino di età inferiore a tre anni con lo stesso reddito. Queste categorie dovranno provare, tramite modello ISEE (Indicatore di stato economico equivalente), le proprie condizioni di reddito, nonché di possedere una sola automobile e una sola casa, di avere intestata una sola utenza di elettricità e gas, di non avere a proprio nome oltre il 25% di un secondo immobile e un patrimonio mobiliare non superiore a 15mila euro.

bilità di aumentare la spesa — per un importo calcolato sulla base del «grado di virtuosità»<sup>11</sup>.

Tutte le amministrazioni locali soggette al PSI devono inoltre garantire la riduzione dell'incidenza della spesa per il personale sul totale delle spese correnti, soprattutto attraverso il controllo dei costi della contrattazione integrativa decentrata. Viene poi inserito un **tetto all'indebitamento**: a decorrere dal 2010 tutti gli enti locali, compresi i Comuni non soggetti al PSI, potranno aumentare la consistenza del proprio debito in misura non superiore alla percentuale annualmente stabilita dal ministro per l'Economia. Un'ultima novità consiste nell'assoggettamento al PSI delle aziende a cui Regioni, Province e Comuni hanno attribuito, con affidamento diretto, la gestione di servizi pubblici locali. Per il triennio 2009-2011, o comunque fino all'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale, resta confermata la **sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti di tributi e addizionali**, fatta eccezione per la TARSU (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) e le tariffe dei servizi.

Per quanto riguarda le **Regioni a statuto ordinario**, il PSI si concretizza invece in un vincolo alla crescita della spesa<sup>12</sup>, ad eccezione della spesa sanitaria, per la quale valgono specifiche norme di settore. Anche alle Regioni inadempienti si applicano sanzioni: divieto di superare l'importo annuale minimo di spesa corrente registrato nell'ultimo triennio, divieto di indebitamento per finanziare investimenti e blocco delle assunzioni. È infine confermata la sospensione del potere delle Regioni di decidere aumenti di tributi e addizionali.

#### 4. Il decreto anticrisi

Nel mese di novembre 2008 il Governo ha varato un pacchetto di misure, il cosiddetto decreto anticrisi (*D.L. 29 novembre 2008, n. 185, Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*, convertito nella L. 28 gennaio 2009, n. 2), con l'obiettivo di attenuare gli effetti della recessione. Si tratta di un'**operazione «a somma zero»**, nel senso che le maggiori spese e minori entrate derivanti dalle disposizioni del decreto sono compensate da altre maggiori entrate e minori spese, senza effetti sui saldi di finanza pubblica. Complessivamente il decreto muove risorse per complessivi 6,4 miliardi di euro nel 2009, 3,9 miliardi nel 2010 e 4,8 nel 2011.

Per le famiglie, l'intervento più cospicuo è l'attribuzione di un *bonus* straordinario per il solo 2009, ovvero un **trasferimento monetario ai nuclei a basso reddito**. L'importo del beneficio è determinato in base al numero dei

<sup>11</sup> Indicatori di virtuosità e modalità di applicazione saranno stabiliti con apposito decreto ministeriale.

<sup>12</sup> Più precisamente, le spese finali non possono essere superiori: per il 2009, all'obiettivo 2008 diminuito dello 0,6%; per il 2010, all'obiettivo 2009 aumentato dell'1,0%; per il 2011, all'obiettivo 2010 aumentato dello 0,9%. I tetti di spesa per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome sono determinati da un accordo fra gli enti e il Ministero dell'Economia.

componenti della famiglia e all'ammontare del suo reddito complessivo, e va da un minimo di 200 a un massimo di 1.000 euro<sup>13</sup>; la previsione di spesa complessiva per questa voce è di 2,4 miliardi di euro. **Altre misure** riguardano l'introduzione di un contributo in conto interessi a favore dei titolari di mutui a tasso variabile sulla prima casa<sup>14</sup>, un'integrazione al reddito in caso di disoccupazione per alcune categorie di lavoratori, il blocco dell'adeguamento automatico delle tariffe relative ad alcuni servizi direttamente erogati dallo Stato.

Per quanto riguarda le **imprese**, sono state introdotte **alcune agevolazioni fiscali**, come la proroga al 2009 della detassazione dei premi di produttività (estesa anche ai lavoratori pubblici del comparto sicurezza), la deducibilità del 10% dell'IRAP, lo spostamento dell'obbligo del versamento dell'IVA dal momento dell'emissione della fattura al momento dell'incasso, la riduzione per il 2008 dell'acconto dell'IRES (dal 100% al 97%) e dell'IRAP dovuta dalle persone giuridiche (dal 99% al 96%).

Infine, sono state approvate alcune **misure in materia di infrastrutture e opere pubbliche** che dovrebbero attivare spese da parte del settore privato, sono stati concessi contributi agli investimenti del gruppo Ferrovie dello Stato e approvati i trasferimenti per il rinnovo dei contratti di servizio di Trenitalia SpA, sono stati destinati fondi per la privatizzazione delle società del gruppo Tirrenia, è stato rifinanziato il Programma delle infrastrutture strategiche (ex Legge Obiettivo).

Le **risorse** per finanziare l'insieme di questi interventi provengono per lo più dal lato delle entrate (5,2 miliardi di euro nel 2009). Le **maggiori entrate** derivano dall'introduzione di imposte sostitutive sulle rivalutazioni volontarie di valori contabili nei bilanci delle imprese, dal potenziamento dell'attività di accertamento e riscossione, dall'accelerazione del recupero dei crediti delle PA e dall'aumento dell'IVA sui servizi televisivi dal 10% al 20%. Vi sono poi minori spese, che derivano prevalentemente dalla riprogrammazione e riassegnazione di risorse finanziarie, ad esempio la riduzione degli stanziamenti del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> In particolare, avranno 200 euro i pensionati unici componenti del nucleo familiare, con reddito fino a 15mila euro; 300 euro i nuclei familiari di due componenti, con reddito complessivo fino a 17mila euro; 450 euro i nuclei di tre componenti, con reddito fino a 17mila euro; 500 euro i nuclei di quattro componenti, con reddito fino a 20mila euro; 600 euro i nuclei di cinque componenti, con reddito fino a 20mila euro; 1.000 euro i nuclei di oltre cinque componenti, con reddito fino a 20mila euro, i nuclei con componenti portatori di *handicap*, con reddito fino a 35mila euro. Il *bonus* è attribuito a un solo componente del nucleo familiare ed è erogato dai datori di lavoro o dagli enti pensionistici.

<sup>14</sup> Più precisamente, nel 2009 lo Stato si farà carico dell'eventuale eccedenza degli interessi rispetto a un tasso soglia del 4%.

<sup>15</sup> In particolare, quote delle risorse del FAS vengono attribuite: al Fondo sociale per occupazione e formazione; al Fondo infrastrutture, istituito dal 2009 per finanziare il potenziamento della rete infrastrutturale nazionale, comprese le reti di telecomunicazione e le reti energetiche, ma anche altri interventi come la messa in sicurezza delle scuole, la realizzazione di opere di risanamento ambientale, l'edilizia carceraria; al Fondo per la competitività, per il sostegno degli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione da parte delle imprese e dei centri di ricerca.

## 5. Conclusioni

Il giudizio sull'operato del Governo in tema di finanza pubblica è reso senza dubbio più difficile dalla **complessità e gravità della situazione economica, non solo italiana, ma europea e mondiale**. È tuttavia opportuno sviluppare alcune considerazioni, in primo luogo sulla manovra dell'estate 2008.

Per quanto concerne gli **aspetti** che potremmo definire **formali o istituzionali, la valutazione è positiva**. Avere unificato il momento della programmazione e il momento dell'attuazione della manovra e avere articolato la manovra sull'arco di un triennio dovrebbe fornire agli operatori economici un quadro di maggiore certezza, come ha sottolineato anche il Governatore della Banca d'Italia. Inoltre il DPEF è stato redatto, come non avveniva più da dieci anni, in modo da fornire informazioni sulle singole voci di entrata e di spesa delle PA su tutto il periodo considerato, il che aumenta la trasparenza e fornisce maggiori elementi di valutazione.

Per quanto riguarda i **contenuti sostanziali** della manovra, alcuni punti critici meritano di essere considerati con attenzione. Innanzitutto, dal lato delle entrate, **viene abbandonato l'obiettivo della riduzione della pressione fiscale**, che resta al di sopra del 43% in tutto il periodo considerato. Giova ricordare che nel programma elettorale del Governo era prevista, e promessa, la riduzione della pressione fiscale al di sotto del 40%. All'abolizione dell'ICI sulla prima casa si è accompagnato l'aumento del prelievo su altri soggetti, quali banche, assicurazioni, cooperative e imprese del settore energetico, e non è escluso che parte di questi maggiori oneri vengano trasferiti sui cittadini. La crescita delle entrate sarebbe sostenuta, soprattutto nel 2010 e nel 2011, dall'inasprimento della lotta all'evasione fiscale, attraverso una maggiore attività di controllo e accertamento. Comunque, per il 2009, circa la metà della manovra è basata su aumenti di entrate.

Alla riduzione della spesa è invece sostanzialmente affidato il risanamento nel 2010 e nel 2011. È **preoccupante il taglio alle spese d'investimento**, che raggiunge dimensioni rilevanti soprattutto nel 2011 (8,4 miliardi) e mal si concilia con l'obiettivo, ripetutamente sbandierato, di potenziare la dotazione di infrastrutture del Paese per una maggiore crescita economica e competitività delle imprese. Ma è noto che le spese in conto capitale sono più facilmente comprimibili di quelle correnti e non è la prima volta che l'aggiustamento dei conti pubblici italiani segue questa via. D'altra parte, non c'è **nessuna certezza che la riduzione delle spese correnti si realizzi nelle porzioni programmate** dal Governo, che non sono di entità modesta; i passati tentativi di ridurre le dotazioni finanziarie dei Ministeri non hanno dato risultati soddisfacenti.

Un altro aspetto critico della manovra riguarda il ruolo degli **enti locali**, a cui viene richiesto un notevole contributo all'aggiustamento dei conti pubblici attraverso le nuove regole del PSI. Ancora una volta vengono loro sottratti i margini di autonomia impositiva, con l'abolizione dell'ICI (principale tributo proprio

dei Comuni) sulla prima casa e la sospensione del potere di deliberare aumenti di tributi e addizionali, in attesa dell'approvazione del federalismo fiscale. Non è da escludere che la forte correzione richiesta crei **problemi soprattutto per gli anni 2010 e 2011**.

La manovra attuata la scorsa estate presenta dunque poche luci e parecchie ombre. Altrettanto vale per il **decreto anticrisi**, al quale pure il Governo ha affidato obiettivi importanti, quali «restituire fiducia alle famiglie e riattivare i consumi», «sostenere il sistema produttivo» e «ridisegnare le strategie politiche a livello nazionale in materia di infrastrutture e politiche sociali»<sup>16</sup>. In realtà si tratta di **interventi** di entità molto modesta, **che difficilmente potranno realizzare obiettivi così ambiziosi**. E in ogni caso, non c'è immissione di risorse aggiuntive nel sistema economico, ma solo qualche operazione di redistribuzione di fondi.

Certo, la situazione non è facile. Lo stato dell'economia richiederebbe interventi di sostegno di ben altra entità, ad esempio una riduzione non irrilevante delle aliquote d'imposta su individui e imprese. D'altra parte, il vincolo di bilancio pubblico è molto stringente e il debito pubblico italiano è ben superiore al 100% del PIL. **Il Governo è rimasto in qualche modo in mezzo al guado**, anche se lancia il messaggio, non condivisibile, che sta facendo di tutto per uscire dalla crisi.

<sup>16</sup> Programma di stabilità dell'Italia. Aggiornamento 2008, cit.