

## Una manovra per l'emergenza: un buon tampone, non la cura

di Piercamillo Falasca

Ci sono diversi piani di analisi della manovra di finanza pubblica approvata dal Consiglio dei Ministri per il biennio 2011-2012. Anzitutto, una considerazione di natura politica: **il Governo ha finalmente riconosciuto l'esistenza di una situazione di rischio per i conti pubblici italiani** (la perdita di fiducia di mercati e investitori nei confronti dell'Italia è un evento che oggi appare remoto, ma che non è impossibile). La manovra rappresenta in qualche misura un cambio di paradigma rispetto al "siamo messi meglio degli altri" con il quale nell'ultimo anno e mezzo più di un esponente di governo sembrava voler allontanare lo spettro della crisi dalle coste italiane e, con esso, la necessità di un intervento di robusta correzione dei conti pubblici. Sebbene il governo italiano non abbia ceduto nello scorso biennio alle sirene degli *stimulus plan* adottati in altri paesi occidentali, l'enorme stock di debito pubblico accumulato nei decenni scorsi rende quasi per definizione il Belpaese esposto al rischio 'contagio' proveniente dai paesi dell'area euro più in difficoltà. Averlo finalmente ammesso è un decisivo passo in avanti.

Il provvedimento da circa 25 miliardi di euro in due anni – una correzione pari all'1,6 per cento del Pil – è basato principalmente su riduzioni e razionalizzazioni di spesa, ma **ha il difetto di avere un carattere essenzialmente emergenziale**: la gran parte dei tagli proviene da misure di 'congelamento' della spesa (in primis, il blocco dei salari pubblici al livello del 2009), di riduzione al margine (come molti tagli 'orizzontali') o di semplice dilazione di pagamento (è il caso delle liquidazioni dei dipendenti statali). **Sono invece sostanzialmente assenti gli interventi strutturali sulle dinamiche di spesa.**

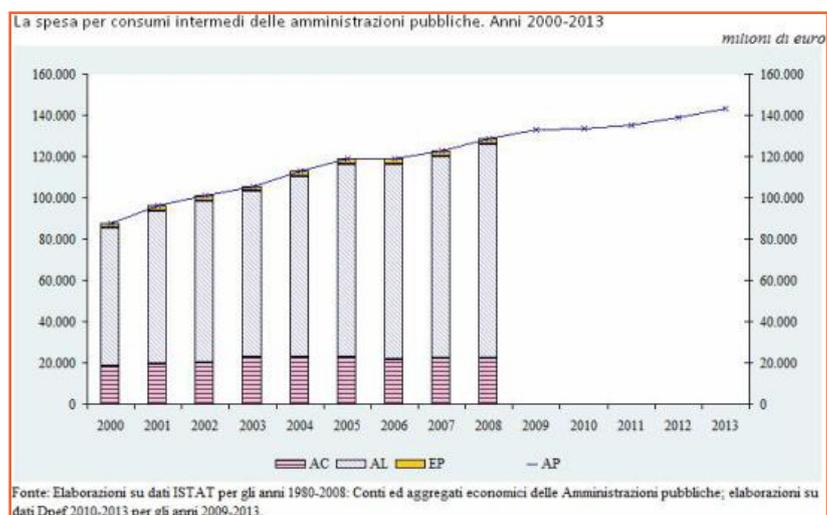
Negli ultimi dieci anni la spesa pubblica è cresciuta in media del 4,6 per cento l'anno. E come si può vedere nel grafico alla pagina seguente, la parte del leone è rappresentata da consumi intermedi della PA, cresciuti (più 41 per cento dal 2000 al 2009,<sup>1</sup> pur in assenza di scelte esplicite in tal senso dei governi) al punto da assorbire tutti i risparmi sulla spesa per interessi permessi dall'adesione all'euro (e cioè dalla riduzione dello spread tra Bot e Bund tedeschi).

La manovra non fa cenno al problema, ma è **proprio nei consumi intermedi – soprattutto quelli a livello regionale e locale – che si annidano le principali inefficienze e le zone opache del sistema pubblico Italia.** Senza interventi strutturali, capaci di correggere i meccanismi di 'produzione' della spesa e di mettere in discussione abusi consolidati e pratiche clientelari (diffuse lungo

**Piercamillo Falasca** è fellow dell'Istituto Bruno Leoni e vicepresidente di Libertiamo.

<sup>1</sup> Si legga a tal proposito Ugo Arrigo su Chicago Blog: <http://www.chicago-blog.it/2010/05/29/piccolo-guinness-della-spesa-pubblica-ii/>

FIGURA 1



tutta la Penisola con varia intensità), lo sforzo dell'attuale manovra rischia di essere fisiologicamente riassorbito.

Un elemento di marcata debolezza è dato dal robusto taglio di trasferimenti alle Regioni ed agli enti locali (pari a 14,8 miliardi nel biennio 2011-2012). Questi ultimi, ricevendo meno dallo Stato, dovranno decidere se tagliare di conseguenza le proprie spese (erogando meno servizi o rendendo più efficiente la propria gestione) o chiedere più risorse ai contribuenti. È credibile che si verifichino entrambe le cose lungo la Penisola. Ad ogni modo, **il rischio che il taglio dei trasferimenti statali finisca per tradursi almeno parzialmente in un aumento della pressione fiscale ed in maggiori tariffe è elevato.**

Secondo le stime della recente Relazione Unificata sull'economia e la finanza (Ruef), la manovra permetterà al rapporto deficit/Pil di rientrare sotto la soglia del Patto di Stabilità nel 2012 (3,9 per cento nel 2011 e 2,7 nel 2012) e di invertire timidamente la rotta del debito pubblico in relazione al Pil (nel 2010 dovrebbe essere pari al 116,9, per poi scendere al 116,5 l'anno prossimo e al 114,6 nel 2012). C'è però un'incognita sottesa a questi dati: l'andamento del Pil. Nella Ruef il Governo stima la crescita del Pil all'1 per cento nel 2010, all'1,5 nel 2011 e al 2 per cento nel 2012. Per l'anno in corso ed il prossimo le stime governative coincidono con quelle dell'Ocse (1,1 e 1,5), ma sono molto più ottimistiche di quelle del Fmi (rispettivamente lo 0,8 e l'1,2) e dell'Eurostat (0,8 e 1,4). Per il Fondo, inoltre, la stima per il 2012 è decisamente meno favorevole di quella della Ruef (1,2 contro 2 per cento). **L'obiettivo di crescita del 2 per cento nel 2012 fissato dal Governo appare particolarmente 'sfidante', molto difficile da raggiungere:** l'Italia non sperimenta una variazione positiva annuale di queste dimensioni da alcuni anni e nel prossimo biennio i tagli di spesa pubblica rischiano di avere un effetto frenante sulla crescita.

Visti i numeri, nonostante i significativi sacrifici imposti, la manovra potrebbe non essere affatto risolutiva. **Un lieve rialzo dei tassi di interesse sul debito potrebbe vanificare buona parte degli sforzi della manovra:** secondo la Ruef nel 2011 gli interessi passivi dovrebbero rappresentare il 4,9 per cento del Pil; se solo il valore dovesse essere superiore alla stima della Ruef di un ventesimo, arrivando al 5,15 per cento del Pil, la spesa per interessi 'mangerebbe' il risparmio del blocco delle retribuzioni pubbliche.

**Sia un lieve rialzo dei tassi (con il conseguente aumento della spesa per interessi) che un leggero rallentamento del Pil rispetto alle proiezioni di cui sopra possono provoca-**

**re un nuovo surriscaldamento dei rapporti deficit/Pil e debito/Pil, vanificando di fatto gli sforzi compiuti.** Altre manovre di dimensioni equiparabili a quella appena approvata dal Consiglio dei Ministri potrebbero vedere la luce nei prossimi due o tre anni.

L'Italia ha bisogno di interventi strutturali che consentano la riduzione dello stock di debito: **è forse venuto il momento di riaprire il dossier delle privatizzazioni e di mettere mano ad un piano di alienazione del patrimonio pubblico in mano allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali** (su questo fronte la recente approvazione del cosiddetto 'federalismo fiscale' fornisce opportunità e rischi, perseguire le prime evitando i secondi sarà fondamentale). Alienando il conglomerato pubblico statale e sub-statale, destinando le entrate a un ridimensionamento dei titoli del Tesoro da rinnovare, calerebbe l'onere degli interessi (pari a circa 71 miliardi di euro nel 2010 e 78 nel 2011, secondo la Ruef). **Sarebbe un modo per contribuire ad affrancare l'Italia dal rischio-contagio internazionale.**

Ad ogni modo, **è difficile immaginare come possa essere gestito e gradualmente ridotto un debito pubblico tanto elevato in assenza di una significativa ripresa della crescita economica.** Nelle Considerazioni Finali per il 2009<sup>2</sup> il Governatore Mario Draghi ha ricordato come nell'ultimo decennio, a fronte di una crescita dell'area euro pari al 25 per cento, l'Italia ha sperimentato un più timido 15 per cento. Tra le cause, una produttività del lavoro stagnante (più 3 per cento in dieci anni, nell'eurozona è salita del 14 per cento) ed un tasso di occupazione che resta pericolosamente basso.

**Sul fronte della crescita, la manovra offre purtroppo pochi spunti.** La possibilità delle Regioni meridionali di sostituire l'Irap sulle nuove attività imprenditoriali con un tributo sostitutivo di importo minore (o addirittura nullo) apre un interessante spiraglio per una riduzione dell'imposizione sulle imprese e per la competizione fiscale tra territori, **ma pesa come un macigno l'assenza di una road map di riforma complessiva del fisco.** E la stessa opzione Irap zero per il Mezzogiorno potrebbe in realtà essere rimandata, stralciata dalla manovra per confluire probabilmente in uno dei decreti attuativi del federalismo fiscale.

Quello sull'Irap non è l'unico intervento della manovra che potrebbe essere accantonato o rinviato: **le accese polemiche sull'eliminazione delle province più piccole hanno portato ad uno sconcertante dietrofront del Governo,** che dovrebbe far confluire la misura nel ddl di riforma delle autonomie locali in discussione in Parlamento; l'esecutivo sembra intenzionato a rinunciare anche alla sanzione dell'ineleggibilità per i sindaci che non dovessero rispettare il patto di stabilità interno; anche l'abolizione di alcuni enti pubblici e l'accorpamento degli istituti previdenziali potrebbero prendere la strada di disegni di legge collegati. Non sono buone notizie: non è la prima volta che l'esecutivo adotta una strategia da *'effetto-annuncio e ritiro'*; in qualche modo, la maggioranza di governo mostra divisioni interne che rischiano di danneggiare il percorso di rigore finanziario di cui l'Italia ha bisogno (sulle province, in particolare, il Governo non riesce ad ottemperare ad un suo obiettivo programmatico).

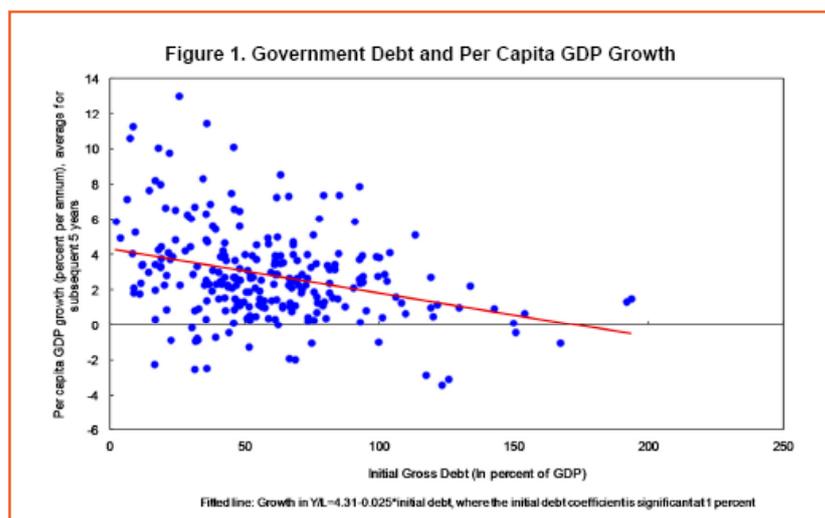
Nel numero di maggio del Fiscal Monitor del Fmi,<sup>3</sup> viene presentata una interessante relazione tra il livello del rapporto debito/Pil ed il tasso di crescita pro capite nei cinque

2 Reperibili al seguente indirizzo: [http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2010/cf\\_09/cf09/cf09\\_considerazioni\\_finali.pdf](http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2010/cf_09/cf09/cf09_considerazioni_finali.pdf).

3 Riprendiamo lo spunto da Chiara Rapallini e Aldo Rustichini – "Debito pubblico, crescita e riforma fiscale: idee per ripartire" (bozza preliminare) – <http://www2.dse.unibo.it/zanella/nfa/debito.pdf>.

anni successivi: i dati<sup>4</sup> sembrano suggerire che un aumento del debito di 10 punti percentuali di Pil si associ ad una riduzione media di Pil dello 0,25 per cento.

**FIGURA 2**



Di qualche mese fa è un interessante lavoro di Carmen M. Reinhart e e Kenneth S. Rogoff:<sup>5</sup> prese le venti economie più avanzate e considerato il periodo dal 1946 al 2009, i due economisti osservano come un debito pubblico superiore al 90 per cento del Pil sia associato ad un calo significativo del tasso di crescita. Come Chiara Rapallini e Aldo Rustichini (citati nella nota precedente) suggeriscono, è molto plausibile che il canale principale attraverso cui il debito pubblico influenza il tasso di crescita non sia lo stock di debito in sé, ma il livello della pressione fiscale: **il debito pubblico elevato costringe il governo a tenere alta la pressione fiscale e questa inibisce la crescita; d'altro canto, la bassa crescita rende difficile la riduzione del rapporto debito/Pil.** I problemi si rincorrono: ridurre il deficit, come fa la manovra, è importante, ma rischia concretamente di non essere sufficiente se non si accompagna la politica di rigore con un contestuale abbattimento del carico fiscale. **Puntare a perseguire la sola diminuzione della spesa è controproducente per la crescita e rischia di essere inefficace anche rispetto alla messa in sicurezza degli obiettivi finanziari.**

Siamo in emergenza e la manovra finanziaria è un ottimo primo soccorso. Il governo ha mostrato di possedere l'autorevolezza e la forza politica per implementarlo (la scelta di arginare le difficoltà di finanza pubblica con il congelamento delle retribuzioni pubbliche, cresciute molto di più di quelle private, è giusta e coraggiosa). **Ma la cronicità della malattia richiede cure diverse dal semplice tampone.** È auspicabile che l'esecutivo torni a parlare di liberalizzazioni, investa politicamente in una riforma della giustizia che la renda più rapida e giusta, dedichi attenzione al sistema formativo e alla ricerca, modernizzi il welfare e abbatta le troppe rigidità del mercato del lavoro.. Il vettore di queste riforme non è ovviamente una manovra sui conti pubblici. Da quest'ultima – come si diceva – **ci si sarebbe invece aspettati una road map per una riforma fiscale, in grado di ridurre il carico (e gli obblighi di compliance) di persone ed imprese,**<sup>6</sup> anche

4 Relativi ad un paniere di paesi avanzati o emergenti con più di 5 milioni di abitanti per il periodo 1970-2007.

5 Reinhart C.M. e Rogoff K.S. – “Growth in a Time of Debt”, *American Economic Review* 2010

6 Si ricordi che il programma elettorale del 2008 del Popolo della Libertà fissava l'obiettivo di un rientro della pressione fiscale sotto la soglia del 40 per cento del Pil.

**perché in assenza di interventi di riduzione delle imposte capaci di stimolare l'offerta e la crescita, l'Italia rischia di non avere il controllo sulla sostenibilità dei propri conti pubblici.**

Inoltre, come chiede Draghi nelle Considerazioni Finali, **è fondamentale collegare le misure di contrasto all'evasione fiscale** (che nell'immediato si pongono l'obiettivo di contenere il disavanzo) **con la riduzione delle aliquote**, rendendo visibile ai contribuenti il nesso di collegamento tra le due azioni.

In sede di conversione in legge della manovra da parte del Parlamento, **sarebbe auspicabile che agli interventi previsti si accompagnasse un provvedimento di riduzione delle aliquote delle imposte sul reddito da lavoro e da impresa.** Di fianco ai 25 miliardi nel prossimo biennio, si potrebbe ad esempio intervenire con un taglio di ulteriori 10 miliardi annui dei consumi intermedi della PA, accompagnati da un leggero aumento dell'imposizione indiretta (l'Iva, un'imposta sui consumi e quindi in parte anche sulle importazioni<sup>7</sup>) capace di generare un ulteriore gettito di 10 miliardi. Conti alla mano,<sup>8</sup> **si potrebbero destinare circa 20 miliardi annui ad un taglio proporzionale di circa il 10 per cento delle aliquote Irpef e Ires (16 miliardi per l'Irpef e 4 per l'Ires).**<sup>9</sup>

---

7 Spostando parte della tassazione 'dalle persone alle cose' per usare le parole di Tremonti; l'intervento non dovrebbe necessariamente riguardare le aliquote, potrebbe limitarsi ad essere una revisione dei regimi di IVA agevolata.

8 Nostre stime su dati fiscali del Dipartimento delle Finanze (Ministero dell'Economia e delle Finanze).

9 La griglia delle aliquote sarebbe la seguente (approssimando all'unità più vicina): 21%, 24%, 34%, 37%, 39%.

*ALCUNI APPROFONDIMENTI**SCHEDA 1 – IL ‘SACRIFICIO’ RICHIESTO AI PUBBLICI DIPENDENTI*

Secondo i dati Istat, tra il 2005 ed il 2009 le retribuzioni dei pubblici dipendenti a tempo pieno sono cresciute in media del 13,2 per cento, a fronte di una crescita delle retribuzioni dei dipendenti del settore privato (sempre per i dipendenti a tempo pieno) dell'11,6 per cento. I rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono il frutto di decisioni politiche, non rispondono alle dinamiche di mercato e non sono legati a criteri di produttività del lavoro. La crescita più sostenuta delle retribuzioni pubbliche rispetto a quelle private è facilmente riconducibile ad un elevato livello di sindacalizzazione e politicizzazione della contrattazione del pubblico impiego, più che ad un guadagno di produttività.

Anche in considerazione della sostanziale assenza del rischio di licenziamento per i pubblici dipendenti, a differenza di quelli privati, non è dunque uno scandalo – anzi – che il Governo abbia scelto di arginare le eventuali difficoltà di finanza pubblica con il congelamento al livello del 2010 dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici per i prossimi tre anni ed abbia provveduto al taglio dei trattamenti economici dei dirigenti pubblici per lo stesso periodo.

Sarebbe stato tuttavia opportuno modulare il sacrificio tra settori, per tener conto di alcuni evidenti squilibri interni al pubblico impiego: mentre le retribuzioni degli impiegati ministeriali sono cresciute dal 2005 al 2009 del 16,2 per cento, quelle delle forze dell'ordine appena del 4,3 per cento, ben sotto il livello del settore privato. Modulare o, detto in altri termini, distribuire più 'equamente' il sacrificio tra i diversi settori del pubblico impiego avrebbe probabilmente comportato il taglio delle retribuzioni per alcuni, il congelamento per altri e l'aumento per altri ancora (sicuramente forze dell'ordine e militari., penalizzate negli ultimi anni).

Inoltre, come ha sottolineato di recente la Corte dei Conti, è ormai opportuno rivedere le regole generali per il rinnovo dei contratti pubblici, legando gli aumenti a severi criteri di merito e di produttività del lavoro.

*SCHEDA 2 – OPZIONE FISCALITÀ DI VANTAGGIO AL SUD*

Da tempo l'Istituto Bruno Leoni propone di fare del Mezzogiorno una grande No Tax Region per le imprese, una zona franca per i redditi d'impresa (per i primi dieci anni di attività o, per le imprese già esistenti) per dieci anni dall'entrata in vigore della norma) accompagnata dalla contemporanea riduzione dei sussidi pubblici e degli interventi di politica industriale in favore dell'economia meridionale. Una decisa riduzione dell'intermediazione politico-burocratica in favore di una misura trasparente ed impersonale.

La manovra consente alle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia di modificare le aliquote Irap, fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle nuove imprese. Si tratta di un'opzione molto interessante.

Ci sono alcune differenze significative tra la misura prevista dalla manovra e l'ipotesi della No Tax Region. Anzitutto, non c'è il contestuale abbattimento dei sussidi: per essere implementata, l'Irap zero (o l'Irap ridotta) dovrà essere coperta da una contestuale riduzione di spesa. Le forze politiche alla guida delle regioni meridionali avranno il coraggio politico necessario per razionalizzare la spesa pubblica (in

primis quella sanitaria) e destinare quindi i risparmi all'attivazione dello strumento della fiscalità di vantaggio?

In un certo senso, a differenza della No Tax Region, l'opzione di abbattimento dell'Irap non prescinde dalla politica meridionale. È questa la sua principale debolezza, soprattutto perché alcune delle regioni in questione si caratterizzano ormai da anni per una gestione della sanità in deficit, elemento che rischia seriamente di vanificare la possibilità di implementazione della fiscalità di vantaggio. In più – si faceva cenno alla cosa in precedenza – il taglio dei trasferimenti alle Regioni (per le venti regioni italiane la riduzione è pari a circa 10 miliardi per il biennio 2011-2012) è un ulteriore ostacolo.

È da segnalare, come si diceva, che la misura potrebbe in realtà essere stralciata dalla manovra per essere ripresa in uno dei decreti attuativi del federalismo fiscale.

Interessante la previsione di zone a burocrazia zero nel Sud.

### *SCHEDA 3 – BUONUSCITA*

Nella manovra è previsto che l'indennità di buonuscita dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sia erogata in tranches (due o tre rate) qualora sia superiore a quattro volte il trattamento minimo. Sono esclusi dalla rateizzazione della liquidazione i collocamenti a riposo entro il 30 novembre 2010.

È evidente che si tratti non di una riduzione di spesa, ma di una semplice dilazione di pagamento, un debito non contabilizzato che il settore pubblico si assume nei confronti dei propri dipendenti collocati a riposo.

Come spesso accade con provvedimenti di questa natura, è probabile che esso scateni una corsa (dannosa per i conti pubblici) al pensionamento tra gli aventi diritto. Immaginiamo il caso di un dipendente che, pur avendo maturato i requisiti, avesse in programma di abbandonare il lavoro nel 2011 e che contasse di utilizzare la buonuscita per un investimento specifico (es. contribuire all'acquisto di un appartamento per una figlia neo-sposa): piuttosto che subire la rateizzazione della liquidazione, il lavoratore potrebbe optare per un pensionamento 'preventivo'. Per le casse pubbliche, si tratterebbe di un maggior costo.

### *SCHEDA 4 – RIDUZIONE DELLE FINESTRE PENSIONISTICHE*

La nuova manovra finanziaria non cambia apparentemente nulla sui requisiti e l'età per avere diritto alla pensione. Nei fatti, però, si produce un piccolo ma significativo aumento dell'età pensionabile. Dal 2011, infatti, ci sarà una diversa decorrenza dell'assegno Inps, una volta che si avrà diritto alla pensione. Le quattro 'finestre' fisse saranno sostituite da una 'finestra mobile' che fissa la decorrenza della pensione a 12 mesi dalla maturazione dei requisiti per i lavoratori dipendenti e a 18 mesi per quelli autonomi.

I trattamenti pensionistici decorreranno quindi dal primo giorno del mese successivo alla scadenza dei termini del nuovo sistema.

È un intervento che elimina le disparità tra lavoratori (con le finestre fisse, sono avvantaggiati quanti maturano i requisiti previdenziali a ridosso di una finestra) e che viene incontro alle esigenze di stabilizzazione del sistema pensionistico italiano. Non è un intervento risolutivo, ma il giudizio non può che essere positivo.

## IBL Focus

### CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.