

Decreto anticrisi

Un'altra aspirina per curare una polmonite

di Antonio Misiani

L'ennesima aspirina somministrata ad un paziente affetto da polmonite. Si può sintetizzare così la portata del terzo decreto-legge anti-crisi ([d.l. 1° luglio 2009 n. 78](#)) varato dal governo in un quadro che, al di là di qualche segnale positivo, rimane di pesantissima crisi economica (secondo l'ultimo Economic Outlook dell'[OCSE](#) nel 2009 il Pil italiano si contrarrà di ben il 5,5%) e sociale (secondo [l'ISTAT](#) nel primo trimestre 2009 i disoccupati hanno sfiorato la soglia dei 2 milioni).

In questi mesi difficili i paesi avanzati hanno affrontato la recessione agendo su quattro versanti: 1) la riattivazione del credito al settore privato; 2) il rafforzamento della rete di protezione sociale; 3) interventi di sostegno della domanda interna (consumi e investimenti); 4) la definizione e l'implementazione di una strategia di prospettiva per rilanciare la crescita economica e sociale. Su tutti questi aspetti la politica economica del governo italiano è stata debole e attendista. Questo quadro non è minimamente intaccato dal decreto in oggetto.

Sotto il profilo quantitativo, secondo l'[OCSE](#) il governo italiano ha stanziato in funzione anti-crisi risorse nette pari a zero nel triennio 2008-2010, contro una media ponderata dei paesi OCSE pari al 3,9 per cento del Pil (4,2 per cento per i soli paesi che hanno adottato una politica fiscale espansiva). Nel complesso, l'impostazione della politica economica sembrerebbe (il condizionale è d'obbligo, vista la dinamica negativa delle entrate e delle spese evidenziata dalle più recenti stime sulla finanza pubblica) essere rimasta restrittiva: sempre secondo le previsioni OCSE nel 2009 il rapporto tra l'indebitamento netto aggiustato per il ciclo e al netto delle una-tantum e il Pil potenziale in Italia dovrebbe ridursi di 0,4 punti, a fronte di un'espansione di 0,7 punti nella zona Euro e di 1,7 punti nella media OCSE.

Il [decreto-legge 78/2009](#) prevede un impiego di risorse pari a 1.236 milioni nel 2009, 3.785 milioni nel 2010 e 3.412 milioni nel 2011, interamente coperto – almeno formalmente - da maggiori entrate (1.084 milioni nel 2009, 2.689 milioni nel 2010 e 2.527 milioni nel 2011) e, in misura minore, da riduzioni di spesa (154 milioni nel 2009, 1.099 milioni nel 2010 e 889 milioni nel 2011). In termini netti, dunque, la situazione rimane invariata: risorse zero.

L'entità delle risorse impiegate, già di per sé modesta, si riduce ulteriormente escludendo dal calcolo gli interventi rivolti ad altri obiettivi (agevolazioni fiscali e contributive per i terremotati

abruzzesi, rimborso dei risparmiatori Alitalia, fondo per interventi nel settore sanitario, proroga delle missioni di pace, ecc.) e restringendo l'analisi ai soli provvedimenti finalizzati ad affrontare la crisi economica e sociale:

- la detassazione degli utili reinvestiti in macchinari (1.833 milioni nel 2010 e 2.390 milioni nel 2011)
- l'incremento della svalutazione fiscale crediti in sofferenza (39 milioni nel 2010 e 79 milioni nel 2011)
- la flessibilità nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali per progetti di formazione e lavoro (20 milioni nel 2009 e 150 milioni nel 2010)
- le proroghe biennali del trattamento straordinario di integrazione salariale per le crisi aziendali (25 milioni nel 2009)
- i fondi per i contratti di solidarietà per riduzione dell'orario di lavoro (40 milioni nel 2009 e 80 milioni nel 2010).

Nel complesso, le risorse stanziare in funzione anti-crisi sono dunque pari a 85 milioni nel 2009, 2.102 milioni nel 2010 e 2.469 milioni nel 2011.

In termini di Pil, sono numeri assai limitati: zero nel 2009, 0,14 per cento nel 2010 e 0,15 per cento nel 2011.

Dal punto di vista qualitativo, i tre principali provvedimenti anti-crisi previsti dal [decreto-legge 78/2009](#) – potenziamento degli ammortizzatori sociali, detassazione degli utili reinvestiti e accelerazione del pagamento dei residui passivi delle PA - lasciano irrisolti i principali nodi economici e sociali della crisi.

Le misure a favore dell'occupazione e per il potenziamento degli ammortizzatori sociali (art. 1) non rappresentano risorse aggiuntive, poiché sono finanziate mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione di cui all'art. 18, comma 1, lettera a) del [decreto-legge 185/2008](#) (sono risorse del FAS-Fondo aree sottoutilizzate trasferite con la [delibera CIPE n. 2 del 6 marzo 2009](#)). Questi interventi, in sé sostanzialmente condivisibili, non risolvono il problema della massa di lavoratori dipendenti o parasubordinati che non hanno diritto ad alcun trattamento in caso di sospensione o cessazione del rapporto di lavoro. Secondo le [stime della Banca d'Italia](#) si tratta di 1,6 milioni di occupati, per tre quarti impiegati nei servizi: dipendenti privi dei requisiti di anzianità aziendale o contributiva, dirigenti e lavoratori parasubordinati per i quali non è prevista alcuna indennità di disoccupazione. Permane invariata, inoltre, l'accentuata differenziazione della

durata e dell'importo dei trattamenti a seconda della tipologia contrattuale che caratterizza negativamente il nostro sistema di ammortizzatori sociali.

Quanto alle politiche sociali, nulla di nuovo è previsto nel decreto-legge. La politica del governo in favore delle persone in condizioni di povertà continua ad essere incentrata sulla “carta acquisti” e sul “bonus famiglie”: due interventi parziali, mal disegnati e poco efficaci, poiché sono stati utilizzati da una platea nettamente inferiore alle previsioni iniziali. Il governo ha annunciato una modifica dei parametri di accesso, ma nulla dice in proposito il decreto-legge. Rimangono invece inalterati i pesanti tagli ai vari fondi per le politiche sociali previsti dal [decreto-legge 112/2008](#) e confermati dalla [legge finanziaria 2009](#). Come è stato rilevato da più parti, queste riduzioni di spesa – rilevanti nel 2009, insostenibili dal 2010 in avanti – rischiano di compromettere la capacità di risposta degli enti locali nei confronti delle ricadute sociali della crisi.

La detassazione disposta dall'art. 5 per gli investimenti in determinati beni strumentali (i macchinari e le apparecchiature inclusi nella divisione 28 della tabella Ateco) presenta anch'essa aspetti discutibili. Da una parte, appare poco selettiva l'individuazione del novero di imprese teoricamente beneficiarie (tutte le società e imprese, mentre sono esclusi i lavoratori autonomi) e di investimenti detassati (anche quelli di mera sostituzione di capitale esistente). Appare, di converso, piuttosto limitato il perimetro dei beni strumentali detassabili (sostanzialmente i macchinari e le apparecchiature del settore meccanico), che esclude una serie di investimenti tecnologici ed immateriali decisivi per la competitività delle imprese, l'arco temporale di applicazione (che riduce l'efficacia anticiclica del provvedimento). Anche la tempistica lunga della deduzione fiscale appare criticabile, a fronte della grave crisi di liquidità che ha colpito in questi mesi il sistema delle imprese. Meglio sarebbe stato scegliere uno strumento come il credito d'imposta, più rapidamente fruibile dalle imprese.

L'accelerazione del pagamento delle somme dovute dalle PA per somministrazioni, forniture e appalti (art. 9) è un intervento in linea di principio assolutamente condivisibile, sollecitato da tempo dalla UE (l'8 aprile 2009 la Commissione ha presentato una [proposta di direttiva](#) relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali), dalla Banca d'Italia e dalle forze economiche e sociali. Secondo quanto riportato nelle ultime [Considerazioni finali](#) del governatore della Banca d'Italia, i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche ammonterebbero a circa il 2,5 per cento del Pil: una cifra enorme, pari a quasi 40 miliardi di euro. La riduzione dei tempi di pagamento determinerebbe un aumento del ricorso ai mercati finanziari, ma non peggiorerebbe la posizione patrimoniale netta dello Stato.

L'articolo 9 prevede:

- a) per il futuro, l'adozione entro fine 2009 da parte delle Amministrazioni pubbliche di “*opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti*”, disponendo l'obbligo per i funzionari di “*accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica*”. Tale accertamento preventivo non si applica alle aziende sanitarie, ospedaliere, ospedaliere universitarie, ivi compresi i policlinici universitari, agli IRCCS pubblici, anche trasformati in fondazioni.
- b) per il passato, l'accertamento con una rilevazione straordinaria dell'ammontare dei crediti esigibili nei confronti dei Ministeri a fine 2008, iscritti nel conto dei residui passivi del bilancio dello Stato per l'anno 2009 ed in essere alla data di pubblicazione del decreto, per somministrazioni, forniture ed appalti. Tali crediti sono resi liquidabili nei limiti delle risorse a tal fine stanziare con la legge di assestamento del bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda il futuro, potrebbero sussistere due profili di criticità.

Primo. La norma introduce sanzioni disciplinari e amministrative per i funzionari che non eseguono l'accertamento preventivo della compatibilità dei pagamenti. Questo inasprimento delle regole potrebbe essere dettato dalla formazione di indebitamento più o meno sommerso delle Amministrazioni pubbliche, legato in primo luogo ai tagli lineari previsti per alcuni settori della spesa pubblica. L'esclusione della sanità desta a questo proposito parecchi interrogativi.

Secondo. Per gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno l'obbligo di accertare preventivamente la compatibilità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica introduce un ulteriore vincolo che, come sottolinea una nota [ANCI-IFEL](#) rischia di rendere possibili gli impegni per spesa in conto capitale solo se l'ente è in grado di smaltire tutti i residui passivi senza sforare gli obiettivi imposti dal patto di stabilità interno (che, per quanto riguarda le spese di investimento, riguardano la cassa). Di conseguenza, un significativo numero di Comuni potrebbe essere costretto a rallentare l'iter di appalto di nuovi lavori o opere pubbliche. Sarebbe perciò preferibile esentare dall'applicazione di queste disposizioni gli enti locali soggetti al Patto di stabilità interno.

In merito al passato, la norma si applica al solo bilancio dello Stato. L'esclusione degli enti locali è da valutare negativamente, vista la rilevante entità dei fondi congelati nelle casse dei comuni per effetto delle regole del patto di stabilità interno (11 miliardi di euro secondo i dati riportati in un recente articolo de [Il Corriere della Sera](#)). Per quanto riguarda il solo bilancio dello Stato,

teoricamente le cifre in gioco sono consistenti: il d.d.l. di assestamento del bilancio dello Stato 2009 ([A. S. 1646](#), assegnato al Senato) incrementa le autorizzazioni di cassa di circa 18 miliardi per il 2009, al fine del pagamento di quota parte dei residui passivi iscritti in bilancio e dello smaltimento dei debiti maturati al 31 dicembre 2008 nei confronti delle Amministrazioni. Di questi 18 miliardi, 5 miliardi (in cassa e in competenza) sono iscritti in aumento dei Fondi per la riassegnazione dei residui passivi perenti, sia di parte corrente che in conto capitale, quale integrazione “necessaria per il pagamento di crediti vantati dalle imprese per richieste rimaste inevase nel corso del 2008, a causa della esiguità delle risorse disponibili”. Il problema è che l’esame del disegno di legge di assestamento non è ancora iniziato, e la sua approvazione potrebbe slittare a settembre, riducendo a soli due mesi l’operatività effettiva delle disposizioni previste dal [decreto-legge 78/2009](#).

Quanto alle altre misure previste dal decreto-legge appare dubbia l'efficacia del contenimento del costo delle commissioni bancarie (art. 2), della riduzione del costo dell'energia (art. 3) e della semplificazione per gli interventi di produzione, trasmissione e distribuzione di energia (art. 4). L'accelerazione dell'ammortamento dei beni strumentali (art. 6) va nella giusta direzione. Va però ricordato che la modifica dei parametri contenuti in un decreto ministeriale emanato in attuazione di una norma contenuta nel Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR) non sembrerebbe richiedere una apposita autorizzazione legislativa. La riforma dell’IRES varata dal Governo Prodi con la [legge finanziaria 2008](#) prevedeva la revisione dei coefficienti in relazione alle mutate condizioni economiche, mentre il [decreto-legge 78/2009](#) dispone una discutibile operazione a somma zero.

Nel complesso, la logica che emerge è quella del “wait and see”, senza alcuna strategia organica di rilancio dello sviluppo economico e sociale.

Mancano politiche realmente incisive di sostegno dei consumi e di rafforzamento della rete di protezione sociale.

Manca una strategia efficace per riattivare il credito bancario (il [decreto-legge 155/2008](#) è rimasto sostanzialmente lettera morta, e il governatore Draghi nel suo intervento all'assemblea dell'ABI ha evidenziato l'ulteriore rallentamento del credito al settore privato e ha sollecitato le banche a “non far mancare il sostegno finanziario alle imprese con buone opportunità di crescita”).

Mancano le riforme strutturali che sarebbero necessarie per fare uscire l'Italia più forte dalla crisi.

