

## Premessa

Con la conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112<sup>1</sup>, nota anche come “manovra estiva”, si adottano un complesso di misure per il triennio 2009-2011 finalizzate al sostegno economico e sociale e alla riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica, secondo le linee d’azione contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2009-2013. Nel contempo, si dà avvio all’azione di politica economica del nuovo Governo che, nel confermare l’impegno del raggiungimento del pareggio di Bilancio nell’anno 2011<sup>2</sup>, si pone come obiettivo principale la stabilizzazione triennale del Bilancio pubblico<sup>3</sup> e la definizione di una cornice normativa-istituzionale in grado di favorire lo sviluppo industriale e, conseguentemente, la crescita del prodotto interno lordo.

La manovra presentata lo scorso giugno viene caratterizzata da due significativi elementi di novità: la sua proiezione triennale e la sua concentrazione a prima dell’estate. Elementi questi che incidono sia sui contenuti che sui tempi della tradizionale manovra finanziaria.

Il decreto-legge n. 112/08 definisce, difatti, un piano articolato di finanza pubblica che supera la tradizionale scissione tra la parte c.d. programmatica di Bilancio, con proiezione pluriennale, e la parte attuativa, limitata al solo anno immediatamente successivo. Basandosi sull’integrale convergenza delle due parti, l’intendimento del Governo è di definire immediatamente un quadro organico di

---

<sup>1</sup> Recante “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”. Il decreto-legge era composto da 85 articoli che in sede di conversione sono diventati 96 (i commi salgono da 501 a 707).

<sup>2</sup> Tale obiettivo-vincolo nell’anno 2011 è stato assunto in sede europea dal precedente Esecutivo e ribadito nella riunione dell’Eurogruppo tenutasi a Berlino il 20 aprile 2007.

<sup>3</sup> In linea con gli *standards* di bilancio propri degli altri paesi europei proiettati per obiettivi di medio termine.

misure<sup>4</sup> con effetti già a far data dalla seconda metà dell'esercizio in corso<sup>5</sup>, lasciando, tuttavia, inalterata la previsione per l'anno 2008 del *deficit* in rapporto al PIL (2,5 per cento).

Le finalità del piano pluriennale di finanza pubblica sono la riduzione dell'indebitamento e la "crescita del tasso di incremento del PIL rispetto agli andamenti tendenziali per l'anno in corso e per il successivo triennio"<sup>6</sup>, con l'adozione di una pluralità di iniziative che interessano l'innovazione e la maggiore efficienza e diversificazione delle fonti di energia, l'impresa, l'istruzione e la ricerca, l'edilizia residenziale e lo sviluppo delle città, le liberalizzazioni e le semplificazioni, il potenziamento dell'attività della pubblica amministrazione e la riforma organizzativa degli apparati pubblici, la competitività delle attività di impresa e la perequazione tributaria, il potere di acquisto delle famiglie e il costo della vita.

Quattro sono gli obiettivi che la manovra persegue nel corso del triennio con il concorso delle Regioni e degli Enti locali: la riduzione dei costi dello Stato, il conseguimento di un più elevato grado di efficienza ed economicità dell'azione

---

<sup>4</sup> Tale soluzione, secondo il Governo, consentirebbe di "fissare" per il medio periodo le linee dell'azione di risanamento della finanza pubblica e di rilancio del tasso di crescita del PIL, con l'intendimento di sottrarle alle pressioni politiche delle annuali sessioni di Bilancio e di rafforzarne, così, la credibilità nei confronti degli interlocutori istituzionali (Fondo monetario internazionale, Unione europea, ecc.) e degli investitori internazionali.

<sup>5</sup> In merito all'immediatezza degli effetti sono state manifestate perplessità sull'eccessivo ricorso alle deleghe, anche se motivato dalla complessità degli interventi. Il decreto-legge, difatti, ne contiene 76, di cui 52 decreti ministeriali, 10 regolamenti, un decreto del Presidente della Repubblica, 12 decreti del Presidente del Consiglio e un decreto interdipartimentale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (Carta acquisti per meno abbienti). Per 47 delle 76 deleghe non sono stati, peraltro, fissati i termini di esercizio.

<sup>6</sup> Articolo 1 del decreto-legge n. 112/08.

della pubblica amministrazione, lo snellimento delle procedure burocratiche e la promozione dello sviluppo economico e sociale.

A tali fini il decreto-legge contiene norme di rilievo in tema di semplificazione legislativa, liberalizzazione dei servizi pubblici locali, efficienza e funzionalità delle pubbliche amministrazioni, indebitamento delle Regioni e degli Enti locali.

Interventi strategici sostengono lo sviluppo economico, specie del Mezzogiorno, attraverso la destinazione al Sud dell'85 per cento del Fondo per le aree sottoutilizzate, la costituzione della Banca per il Sud e il rilancio dell'ammodernamento della rete ferroviaria per l'Alta velocità.

Altri interventi sono rivolti a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese italiane, lo sviluppo dei distretti produttivi e l'accelerazione delle procedure necessarie per l'avvio di attività d'impresa, così come a favorire l'attrazione di investimenti stranieri e lo sviluppo della società digitale.

Iniziative di natura sociale sono adottate a favore delle fasce più deboli, con un piano nazionale di edilizia abitativa, un fondo di garanzia per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie e l'abolizione del *ticket* sulla diagnostica, oltre alla istituzione della c.d. "*Robin Hood tax*", i cui proventi saranno destinati ad utilizzi di carattere sociale.

Misure che valgono complessivamente, per il triennio 2009-2011, 30,9 miliardi di euro per quanto riguarda la manovra netta (diretta alla riduzione del *deficit*) e 36,2 miliardi di euro di manovra lorda, con uno sviluppo della manovra secondo il profilo triennale che per il 2009 ammonta a circa lo 0,6 per cento del PIL, per poi incrementarsi nel 2010 a circa l'1,1 per cento del PIL e raggiungere nel 2011 circa l'1,9 per cento del PIL.

La somma di 5,7 miliardi di euro deriva da misure di perequazione tributaria, che interessano i settori bancario, assicurativo e petrolifero, e la quota rimanente dalla riduzione della spesa pubblica, di cui più di 15 miliardi di euro dai tagli ai ministeri, più di 9 miliardi di euro dalla disciplina del Patto di stabilità interno 2009-2011 e 3 miliardi di euro dalla contrazione della spesa sanitaria.

La riduzione della spesa pubblica è conseguita attraverso l'attuazione di un progetto articolato di contenimento dei costi di organizzazione e di funzionamento

degli apparati pubblici statali e territoriali e di rilancio dell'azione amministrativa dei diversi livelli di governo, con effetti sullo sviluppo economico e sociale.

Per l'attuazione di tale progetto, il decreto-legge individua le seguenti cinque direttrici di intervento:

#### BILANCIO DELLO STATO

Sono ridotte, per il prossimo triennio 2009-2011, le dotazioni finanziarie delle missioni di spesa degli stati di previsione dei ministeri. La riduzione complessiva è di 8.435.097 per il 2009, 8.929.214 per il 2010 e 15.611.316 per il 2011. Alle riduzioni si accompagnano, in via sperimentale e per il solo prossimo esercizio finanziario, misure di potenziamento della flessibilità di Bilancio dirette ad attivare gradualmente il processo di revisione sistematica della spesa (c.d. "*spending review*") attraverso la possibilità della rimodulazione delle dotazioni finanziarie dei programmi ricompresi all'interno di ciascuna missione di spesa. Finanziamenti specifici interessano i settori di intervento ritenuti strategici per l'azione del Governo quali la sicurezza e il soccorso pubblico.

#### SEMPLIFICAZIONI.

E' definito un pacchetto di misure finalizzate alla semplificazione del quadro normativo, delle procedure amministrative e degli oneri burocratici, che vanno: dall'abrogazione di leggi obsolete ("Taglia-leggi") alla previsione di piani di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi ("Taglia-oneri amministrativi"); dalla soppressione o riordino di enti pubblici ("Taglia-enti") alla semplificazione delle procedure amministrative per l'avvio dell'attività d'impresa ("Impresa in un giorno"); dalla eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in cartaceo ("Taglia-carta") alla semplificazione degli adempimenti di natura formale e della tenuta dei documenti nella gestione dei rapporti di lavoro.

## PIANO INDUSTRIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

E' previsto un piano organico e articolato per l'incremento strutturale dei livelli d'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione delle Pubbliche Amministrazioni, con effetti in termini di riduzione della spesa pubblica, di stimolo alla produttività dell'intero sistema pubblico e di supporto allo sviluppo del sistema d'impresa. Il contenimento della spesa corrente previsto dal Piano è rivolto alla limitazione del ricorso alle consulenze, alle collaborazioni e al lavoro flessibile, alla revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali e al potenziamento dei controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi nelle pubbliche amministrazioni.

## CONTENIMENTO DELLA SPESA PER IL PUBBLICO IMPIEGO

Vengono adottate misure finalizzate alla riduzione strutturale delle spese per il pubblico impiego che riguardano l'organizzazione, il funzionamento e la spesa per il personale delle amministrazioni centrali. In particolare, sono previsti ulteriori limitazioni al *turn-over* di personale e alla fruizione del *part-time*, la riduzione degli uffici e degli organici delle amministrazioni statali, la revisione della disciplina e il rafforzamento dei controlli per le assenze per malattia e per permesso retribuito, l'adozione di forme di anticipazione del collocamento a riposo. Iniziative specifiche sono rivolte al contenimento della spesa per il personale degli enti locali.

## PATTO DI STABILITA' INTERNO 2009-2011

E' definito il concorso delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011. La misura di tale concorso è determinata complessivamente in 3.150 milioni di euro nel 2009, 5.200 milioni di euro nel 2010 e in 9.200 milioni di euro nel 2011. Il settore degli enti locali partecipa per 1650 milioni di euro nell'anno 2009, 2900 milioni di euro nell'anno 2010 e 5140 milioni di euro nell'anno 2011. Alla fissazione di tali vincoli è conseguita la definizione delle nuove regole del Patto di stabilità interno 2009-2011 che mantiene l'assetto complessivo del Patto per il triennio 2007-2009, con la significativa novità dell'introduzione di un sistema di premialità e sanzioni collegato al rispetto delle nuove regole.

Il nuovo sviluppo della manovra finanziaria, dal punto di vista dei tempi e dei contenuti, dovrebbe riservare alla legge finanziaria per l'anno 2009 le sole modifiche del quadro di bilancio a legislazione vigente secondo gli obiettivi di finanza pubblica già definiti per il prossimo triennio dal decreto legge n. 112/08. Ne dovrebbe conseguire un'articolazione snella, con l'esclusiva previsione degli eventuali interventi per l'ulteriore rafforzamento degli obiettivi di contenimento della finanza pubblica, alla luce di successive variazioni del quadro macroeconomico, e con la limitazione dei contenuti, in via sperimentale, alle "disposizioni attinenti al suo contenuto tipico, con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico"<sup>7</sup>.

Una rinnovata funzione viene attribuita anche alla legge previsionale di Bilancio per l'anno 2009 che, nell'ottica del potenziamento della flessibilità dello strumento di Bilancio sostenuta dal decreto-legge n. 112/08, diviene strumento per la rimodulazione delle dotazioni finanziari dei programmi nell'ambito delle missioni di spesa di ciascuno degli stati di previsione, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica e delle finalità dei programmi stabilite per legge<sup>8</sup>.

Nell'intendimento del Governo, tali novità dovrebbero dare avvio ad una fase di modifica della legge n. 468/78 anche al fine di definire una nuova legge di coordinamento della finanza pubblica come fondamento e cornice del federalismo fiscale.

L'obiettivo è una riforma della struttura del Bilancio dello Stato, riclassificato per missioni e programmi, che consenta "la migliore trasparenza nella rappresentazione delle politiche pubbliche, maggiore flessibilità ed efficienza nella gestione delle autorizzazioni legislative di spesa e maggiore possibilità di controllo e

---

<sup>7</sup> Articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 112/08. Si ricorda che l'art. 11, comma 3, della legge 5 agosto 1978, n. 468 prevede che la legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale e organizzatorio.

<sup>8</sup> Articolo 60, comma 3 e 4 del decreto-legge n. 112/08.

di verifica attraverso la definizione di indicatori di risultato idonei a misurare l'efficacia e l'efficienza nella gestione delle risorse"<sup>9</sup>.

Il Governo, come indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2009-2013, oltre ai disegni di legge A.C. 1441<sup>10</sup>, che completa le finalità del decreto-legge n. 112/08, e A.S. 847, inerente l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, farà seguire all'approvazione del decreto-legge la proposizione, quali collegati nella prossima Sessione di Bilancio, di due ulteriori disegni di legge concernenti l'attuazione del federalismo fiscale e la previsione di un Codice delle autonomie.

Roma, 6 agosto 2008

Pierluigi Faloni

---

<sup>9</sup> Così testualmente si esprimono le risoluzioni sul DPEF 2009-2013 approvate dalla Camera dei Deputati e dal Senato il 9 luglio u.s..

<sup>10</sup> Il disegno di legge, presentato dal Governo alla Camera dei Deputati il 2 luglio u.s. , completa gli interventi del decreto-legge n. 112/08 per il conseguimento degli obiettivi finanziari per l'anno 2011 con ulteriori misure di riduzione dei costi delle pubbliche amministrazioni, di semplificazione degli oneri burocratici e di incremento del PIL. Una parte delle disposizioni del disegno di legge (si tratta degli articoli relativi a: Concentrazione strategica degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate, Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, Distretti produttivi e reti di impresa, Banca del Mezzogiorno, Banda larga, Infrastrutture militari, Delega per la riforma dei servizi pubblici locali, Razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti) è, peraltro, confluita nel disegno di legge di conversione del decreto-legge con gli emendamenti governativi approvati in sede di esame del provvedimento di conversione da parte della Camera dei Deputati.