

Manovre finanziarie europee

La crisi del debito sovrano e le misure di “riduzione dello Stato”

a cura di **Giulio Napolitano**

La crisi finanziaria, dopo aver spinto i governi ad adottare eccezionali misure di salvataggio delle banche e a varare impegnativi piani di rilancio dell'economia, ha finito per esporre i debiti sovrani di molti Stati a un rischio di “default”. Per questa ragione, istituzioni europee e governi nazionali sono dovuti intervenire sia per predisporre strumenti di *crisis management*, come i prestiti alla Grecia e il meccanismo di assistenza finanziaria europea, sia per rafforzare i congegni di *crisis prevention*, fondati sul risanamento delle finanze pubbliche (*). In attesa del perfezionamento della strategia istituzionale volta al coordinamento europeo delle politiche economiche e di bilancio, tutti gli Stati sono stati chiamati ad adottare drastiche misure di riequilibrio dei conti nazionali e di rientro nei parametri di Maastricht. Le manovre adottate nei paesi europei pongono ovunque, nonostante la diversità delle ragioni ispiratrici e delle visioni politiche sottostanti, le basi per una consistente riduzione del perimetro dello Stato. Diverse, peraltro, sono le ragioni ispiratrici e le strategie applicative sin qui seguite, a seconda che le misure rispondano a: i) un obbligo assunto nei confronti della Comunità e dei singoli Stati, come nel caso della Grecia; ii) al tentativo di prevenire rischi di “default” da parte di altri paesi particolarmente esposti, come la Spagna; iii) a un vincolo costituzionale interno a porre un freno al deficit, come in Germania; iv) a una visione politico-ideologica del ruolo del governo e della società, come in Gran Bretagna; v) a una ricetta di “austerità” che non metta in discussione la centralità dello Stato, come in Francia. Il confronto tra le soluzioni adottate nei diversi paesi europei consente di evidenziare che, nonostante le differenze nelle tecniche impiegate, il “dimagrimento” statale è l'esito di quattro misure fondamentali comuni alla maggior parte dei paesi europei: a) la privatizzazione, lo scioglimento o il de-finanziamento di imprese ed enti pubblici; b) la riduzione o il congelamento del numero e delle retribuzioni dei dipendenti pubblici; c) il taglio dei trasferimenti ai governi locali e il loro assoggettamento a rigorosi vincoli di spesa; d) la contrazione di programmi pubblici di spesa, soprattutto nei campi del sostegno all'economia, della difesa militare, dell'assistenza sociale e della previdenza. In questo disegno, il modello sociale europeo non viene direttamente intaccato nei suoi pilastri fondamentali, nonostante le riduzioni apportate ad alcuni programmi assistenziali e previdenziali. È invece soprattutto la pubblica amministrazione, ai suoi diversi livelli, a essere sottoposta a una duplice tensione. Da un lato, l'amministrazione risulta destinataria passiva di un processo di drastica razionalizzazione, con la riduzione di strutture e di apparati e il taglio delle risorse strumentali. Dall'altro, però, l'amministrazione è chiamata a operare quale soggetto attivo della politica di risanamento dei conti pubblici, dovendo garantire in via amministrativa il risparmio della spesa, attraverso microdecisioni spesso scarsamente visibili e dagli esiti incerti, sia dal punto di vista finanziario, sia in termini di impatto sociale.

Le misure della Grecia contro la crisi: un ventaglio di opportunità per le riforme fondamentali? (**)

di *Lamprini Xenou*

Introduzione

Il 25 marzo 2010, i ministri dell'area euro hanno raggiunto un accordo con le autorità greche per l'attivazione di aiuti alla stabilità finanziaria tramite prestiti bilaterali. Così, il Ministro delle Finanze greco, con la collaborazione della Commissione eu-

Note:

(*) Sul tema si veda G. Napolitano, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato co-assicuratore*, in questa Rivista, 2010, 10, 1085 ss, nonché il dossier *La “manovra correttiva” dei conti pubblici*, curato da R. Perez, *ivi*, 2010, 11, 1179 ss.

(**) Si ringrazia per la traduzione del testo Andrea Altieri e Benedetto Brancoli Busdraghi.

ropea, della Banca centrale europea e del Fondo monetario internazionale, ha adottato un programma triennale di sostegno, composto da un Protocollo sulle Politiche Economiche e Finanziarie e da un Protocollo d'Intesa. Nonostante dubbi di costituzionalità tanto sul merito quanto sulla procedura di adozione di dette misure, il parlamento greco ha ratificato detti memorandum con la legge n. 3845/2010 del 6 maggio 2010.

Nel 2009, il debito della Grecia, a seguito di anni di spesa senza vincoli, ha raggiunto i 300 miliardi di euro e il deficit pubblico il 13,6% del Pil. Una combinazione di pressioni esterne ed interne - in particolare, le condizioni connesse al prestito di 110 miliardi di euro ottenuto dall'Europa e dal Fmi, la necessità di chiedere un altro prestito nel 2011, nonché l'obiettivo di evitare il default e di contenere l'indebitamento al di sotto dell'80% del Pil entro il 2020 - hanno costretto l'esecutivo ad agire rapidamente. Sono allo studio (o già in adozione) cinque gruppi di misure finanziarie e strutturali.

Misure di consolidamento fiscale

Tra gennaio e luglio 2010, il governo greco ha adottato diverse misure di consolidamento fiscale allo scopo di incrementare immediatamente le entrate dello Stato. Ad esempio, l'aliquota dell'Iva è salita dal 19% al 21% dal 15 marzo 2010, fino a raggiungere il 23% a partire dal 1° luglio 2010. Sono aumentate anche le accise su benzina, tabacco e alcool.

Oltre a questi "provvedimenti d'emergenza", è stata messa in atto una riforma fiscale complessiva. L'amministrazione fiscale greca è tradizionalmente affetta da un elevato tasso di evasione fiscale e da un incoerente sistema di esenzioni. Così, la valutazione delle esenzioni è diventata più stringente, al fine di conformarsi al principio di proporzionalità fiscale. Gli obiettivi principali della nuova legge fiscale, tuttavia, sono la lotta all'evasione fiscale e un maggior tasso di ottemperanza fiscale. La legge introduce nuovi meccanismi per rafforzare il pagamento dell'imposta sul reddito e dell'Iva, allarga la base imponibile, cancellando deduzioni ed esenzioni, e introduce un sistema di tassazione presuntivo. Le autorità stanno sviluppando un quadro di conformità riguardante la gestione del rischio, attribuendo altresì capacità di gestione strategica alle autorità fiscali e doganali, attraverso la riorganizzazione dei servizi rilevanti.

Riforma delle pensioni

Il governo ha già approvato la riduzione delle pen-

sioni più alte. Tuttavia, anche in questo settore, è stata varata una riforma strutturale. L'obiettivo è contenere l'incremento di spesa del settore pubblico per le pensioni, per il periodo 2009-2060, al di sotto del 2,5% del Pil - ipotizzando che la legislazione pensionistica attuale rimanga immutata. Nonostante una forte opposizione sociale e i dubbi di costituzionalità sollevati dalla Corte dei conti greca, il parlamento ha approvato la normativa. Le disposizioni più controverse concernono l'abbassamento delle pensioni nella misura del 3-10% oltre i 1.400 euro, l'unificazione degli istituti di sicurezza sociale e l'aumento dell'età pensionabile (65 anni), nonché l'equiparazione tra uomini e donne (sebbene l'equiparazione fosse una misura necessaria, essendo già stata adottata dalla maggior parte dei Paesi europei).

Riforme della pubblica amministrazione

Nel maggio 2010, il governo ha imposto tagli rilevanti agli stipendi pubblici, riducendo i salari del 7% ed eliminando i "bonus vacanze" (di solito, Natale, Pasqua ed estate).

Sono poi state proposte, e in alcuni casi adottate, riforme più importanti e strutturali.

Come prima cosa, il governo Greco ha approvato una legge che provvede ad una grande riorganizzazione degli enti locali, chiamata "Kallikratis". Dal 1° gennaio 2011, quest'ultima porterà alla riduzione del numero di regioni e prefetture (da 76 a 13) e comuni (da 1.034 a 333), nonché delle imprese municipali (da 6.000 a 1.500). La legge taglierà altresì 25.000 cariche elettive. Questa misura dovrebbe portare importanti risparmi di bilancio, valutati nell'ordine di 1,8 miliardi di euro nei prossimi tre anni. La nuova normativa introdurrà anche un quadro per il controllo e la vigilanza finanziaria sui governi locali. In particolare, impone alle autorità locali un limite massimo di indebitamento, fissato al 5% delle loro entrate.

Una seconda importante iniziativa è la proposta di istituire un'autorità unica per il pagamento degli stipendi pubblici, al fine di superare l'attuale frammentazione, centralizzare il controllo e ridurre i costi della duplicazione. Fino ad oggi, in assenza di una struttura unitaria, il governo non è a conoscenza né del numero totale dei dipendenti della pubblica amministrazione, né dell'esatto ammontare degli stipendi pagati.

Inoltre, è in preparazione una nuova legge organica sul bilancio. L'obiettivo principale è intensificare il controllo sulla gestione del bilancio e sulle spese, in particolar modo in settori critici quali la sanità e la

sicurezza sociale. La trasparenza sarà rafforzata tramite l'obbligo di pubblicazione tanto dei dati delle entrate e delle spese dello Stato (già parzialmente effettuata dalle autorità greche) quanto dei dati sui pagamenti delle spese pendenti, inclusi gli arretrati. Le procedure per l'approvazione del bilancio statale saranno riviste.

Regolazione e vigilanza delle attività finanziarie

È stato effettuato un primo passo per affrontare i problemi di solvibilità delle banche derivanti dall'implementazione del Programma di Aggiustamento Economico greco. Allo scopo di fornire una guida indipendente al processo di allocazione dei fondi, la Banca di Grecia, dietro delega del Governo, ha istituito un organo indipendente, il Fondo di stabilità finanziaria (Fsf). Quest'ultimo prende le decisioni in merito agli aiuti finanziari erogati a tutte le banche greche, su loro richiesta o su raccomandazione della Banca di Grecia.

Un secondo sviluppo riguarda l'intensificazione della vigilanza sul settore bancario e finanziario. La Banca di Grecia si è impegnata ad aumentare la frequenza dei rapporti informativi (le informazioni revisionate saranno d'ora innanzi fornite su base quadrimestrale). Inoltre, la banca centrale ha esteso la sua vigilanza al settore assicurativo e ha avviato l'assunzione di 30 nuove unità di personale specializzato. Infine, è stato sviluppato un quadro completo per la regolazione degli *stress-test* per le istituzioni finanziarie.

In ultimo, il Ministero delle Finanze fornirà al mercato una "iniezione di liquidità" di 1,5 miliardi di euro destinati a supportare le imprese di piccole e medie dimensioni e a finanziarie 3 miliardi di euro di investimenti per i prossimi 3 anni. Gli obiettivi del progetto sono: i) istituire un Fondo per le Imprese di 460 milioni di euro, stanziati dall'Unione Europea; ii) attivare lo strumento finanziario *Jeremie* in collaborazione con il Fondo Europeo per gli Investimenti; iii) istituire ulteriori programmi di sovvenzioni per promuovere la concorrenza e l'apertura del mercato.

Privatizzazione delle imprese pubbliche

Il Fondo Monetario Internazionale ha proposto la privatizzazione delle imprese pubbliche che comportano un peso per le finanze pubbliche. Il 2 giugno, sono stati pubblicati i piani di privatizzazione relativi ai seguenti settori: trasporto (aeroporti, porti, l'operatore ferroviario Ose), *utilities* (i fornitori idrici Eydap e Eyath), energia (l'impresa pubblica dell'e-

nergia Ppc, la compagnia del gas Depa, la compagnia petrolifera Elpe), telecomunicazioni (Ote), giochi d'azzardo (Opap, casinò e Odie), immobiliare (l'immobiliare della compagnia ferroviaria Ose). Le autorità hanno stimato il valore delle privatizzazioni, che partiranno dal 2011, tra 1 e 1,4 miliardi di euro. Per ora, il governo greco non ha ancora preso alcuna iniziativa in materia di privatizzazione. Ha piuttosto proposto un piano di ripresa per il settore ferroviario, attualmente in discussione.

Nonostante la riluttanza del governo a promuovere le privatizzazioni, una recente proposta di acquisizione da parte di una banca privata potrebbe determinare un importante cambiamento nel settore bancario. La Banca del Pireo, la quarta più grande banca privata greca, infatti, ha proposto allo Stato l'acquisizione del 77,31% della Banca dell'Agricoltura Greca s.a. e il 33,4% della Banca Postale Ellenica s.a., entrambe attualmente controllate dal governo. Tuttavia, impegni pre-elettorali parrebbero vincolare politicamente l'attuale esecutivo, che si era apertamente dichiarato favorevole al mantenimento di un *forte pilastro pubblico* nel settore bancario. Al fine di tutelare i depositi privati durante la crisi, sono state portate avanti altre due strategie: la fusione di tutte le banche pubbliche e il consolidamento di tutte quelle private.

Conclusioni

Molte, se non tutte, delle misure finora adottate dalla Grecia sulla base di pressioni esterne (di Fmi e Ue) sono state ampiamente percepite come un tradimento del "profilo sociale" pre-elettorale dell'attuale governo. Nondimeno, tali pressioni hanno aperto un ventaglio di opportunità eccezionale per l'adozione di riforme strutturali a lungo attese. Si delineano, così, due tendenze di fondo.

La prima è strutturale e concerne la pubblica amministrazione, che è soggetta a un processo di centralizzazione. Da un lato, i livelli di governo sub-nazionali sono stati sottoposti a un significativo processo di razionalizzazione. La riforma strutturale delle autorità locali, con la riduzione del numero di regioni, prefetture e municipi, riduce la portata della pubblica amministrazione, dandole una struttura maggiormente accentrata. Dall'altro lato, lo Stato esercita una vigilanza finanziaria più stringente, rafforzando così il suo comando e il suo controllo centralizzato sulle altre componenti del sistema amministrativo (autorità locali comprese). Le riforme menzionate - vale a dire, il rafforzamento del controllo amministrativo sulle autorità locali e l'istituzione di un'autorità unica per il pagamento degli

stipendi pubblici, nonché il tentativo di migliorare l'efficienza dell'amministrazione fiscale e di contrastare l'evasione fiscale - rafforzano il ruolo dello Stato come controllore delle finanze pubbliche.

La seconda tendenza concerne il ruolo dello Stato di fronte al mercato. Al riguardo, le riforme in evoluzione evidenziano una contraddizione. La maggior parte delle misure menzionate, infatti, affida allo

Stato nuove funzioni di vigilanza, regolazione e allocazione di risorse (europee e internazionali). Al contempo, lo Stato pare riluttante ad abbandonare un ruolo attivo nel mercato e nel settore bancario: in quest'ultimo, le pressioni esterne per la privatizzazione si scontrano con l'idea che un forte pilastro pubblico nell'economia sia uno strumento necessario per favorire il pubblico interesse.

Misure straordinarie per la riduzione del deficit in Spagna: un'inversione di marcia nel governo dell'economia e nella politica fiscale? (*)

di Carmen Plaza Martin

Introduzione

Il 2007 ha visto arrestarsi la rapida crescita economica che la Spagna aveva conosciuto nell'ultimo decennio. Se è vero che la crisi economica globale è stata il principale ed essenziale fattore della recessione, alcuni hanno evidenziato come anche gli squilibri nazionali abbiano contribuito ad aggravare i problemi economici che la Spagna sta affrontando (1). Nel 2009, durante la più profonda recessione economica conosciuta negli ultimi decenni, il deficit della Spagna - partendo da un saldo attivo di +1,9% nel 2007 - ha raggiunto l'11,2% del Pil, prevalentemente a causa delle misure pubbliche adottate nei due anni precedenti per contrastare la crisi finanziaria. Come richiesto dal Patto di stabilità e crescita dell'Unione europea, l'esigenza di contenere il deficit ha costretto il governo spagnolo a ridurre la spesa pubblica (2). La correzione di finanze pubbliche squilibrate, infatti, è considerata importante non solo per una solida e durevole ripresa economica in Spagna, ma anche in vista del buon funzionamento complessivo della zona Euro (3). Fino a maggio 2010, tuttavia, il governo spagnolo riteneva di poter ridurre il deficit senza intaccare le proprie prospettive di ripresa economica basate sulla spesa pubblica. Aveva posto in essere importanti piani di investimento pubblico (4), tentando di rilanciare l'economia e di attenuare l'allarmante crescita della disoccupazione (salita oltre il 20% della popolazione attiva). Conseguentemente, il governo era riluttante ad una precipitosa stretta degli incentivi fiscali e, naturalmente, era fortemente contrario alla riduzione delle prestazioni del *welfare* - misure queste ultime, che hanno fatto lievitare considerevolmente la spesa pubblica negli ultimi anni.

L'approvazione del *Real Decreto-ley* n. 8/2010 del

20 maggio sembra segnare un'inversione di marcia nel governo della politica economica in Spagna.

Le prime reazioni della Spagna alle procedure per deficit pubblico eccessivo dell'Ue

Seguendo le raccomandazioni del Consiglio del 2 dicembre 2009 ai sensi dell'art. 126(7) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (Tfue), il governo spagnolo ha adottato alla fine del gennaio 2010 un "Aggiornamento del programma di stabilità" (5) che ha stabilito le nuove misure da prendere

Note:

(*) Si ringrazia per la traduzione del testo Andrea Altieri e Benedetto Branconi Busdraghi.

(1) Si v. S. Royo, *After the Fiesta: The Spanish Economy Meets the Global Financial Crisis*, South European Society and Politics, Volume 14, numero 1, March 2009, pages 19 - 34.

(2) Il 27 aprile 2009, il Consiglio ha giudicato eccessivo il deficit della Spagna, ai sensi dell'art. 104(6) del Trattato che istituisce la Comunità Europea (Tce). Le più recenti raccomandazioni riguardo l'articolo 126(7) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Tfue) sono state adottate il 2 dicembre 2009. Tutti i documenti relativi alle procedure per deficit eccessivo della Spagna si possono trovare alla pagina http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

(3) Per una valutazione fortemente critica dell'*exit strategy* dalla crisi dell'Ue e sui vincoli che essa impone alla spesa pubblica degli stati membri si v. C. Mathieu e H. Sterdyniak, *European Debt Crisis and Fiscal Exit Strategies*, Document de Travail de L'OFCE, n. 2010/11, giugno 2010, disponibile alla pagina web <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2010-11.pdf>.

(4) Si v. in particolare il "*Plan Español para el Estímulo de la Economía y del Empleo*" (conosciuto come "Plan E"), adottato seguendo le raccomandazioni del Piano di ripresa economica europea. Si v. inoltre <http://www.plane.gob.es/que-es-el-plan-e/>.

(5) Si v. "Actualización del Programa de Estabilidad. España 2009 -2013", alla pagina web http://www.economiasostenible.gob.es/wp-content/uploads/2010/05/actualizacion_programa_estabilidad_2009-2013.pdf.

per correggere l'eccesso di deficit entro il 2013. Tale aggiornamento ha compreso anche un Piano d'Azione immediata (*Plan de Acción Inmediata*), volto a ridurre di 5 miliardi di euro la spesa pubblica approvata nel Bilancio del 2010 (lo 0,5% del Pil), e un Piano di austerità (*Plan de Austeridad*) finalizzato a realizzare ulteriori risparmi, per un ammontare totale del 2,6% del Pil per il periodo 2011-2013 (entrambi i Piani interessano unicamente l'Amministrazione generale dello Stato). Queste riduzioni di spesa toccano tutti i capitoli del Bilancio annuale dello Stato, inclusi quello relativo ai salari dei dipendenti del settore pubblico (per il quale è stata realizzata una riduzione del 4% tramite il taglio dell'offerta di lavoro nel settore pubblico e la "moderazione dei salari") e quello relativo agli investimenti pubblici (con una riduzione del 13%). Ciò nonostante, non subirebbero alcun taglio le pensioni di anzianità, i sussidi sociali, l'educazione, la ricerca e lo sviluppo. L'aggiornamento ha previsto anche la firma di due Accordi quadro in materia di sostenibilità delle finanze pubbliche - uno con le Comunità autonome e l'altro con le amministrazioni locali - allo scopo di realizzare un aggiustamento strutturale complessivo della spesa pubblica pari al 5,7% del Pil.

L'accordo con le Comunità autonome è stato firmato il 22 marzo 2010, e stabilisce uno schema simile a quello studiato per l'Amministrazione generale dello Stato: un Piano d'Azione con misure che riducono la spesa pubblica per il 2010, e un Piano per il periodo 2011-2013 con ulteriori misure per ridurre il deficit - ivi compreso il mantenimento nel lungo periodo dei livelli di debito pubblico come richiesto dal Patto di Stabilità e Crescita - e migliorare l'informazione e la trasparenza dei pagamenti di bilancio prorogati e pendenti. Le Comunità autonome si sono impegnate ad approvare entro tre mesi i propri piani di razionalizzazione ed efficienza della spesa pubblica. Questi ultimi sono soggetti ad una valutazione del Consiglio nazionale della Politica Fiscale e Finanziaria e saranno monitorati dal Ministero dell'Economia spagnolo. Anche la Federazione Spagnola dei Municipi e delle Province (*Federación Española de Municipios y Provincias*) ha sottoscritto l'Accordo il 7 aprile 2010. Tale accordo prevede l'impegno a tagliare il deficit aggregato dallo 0,5% del Pil registrato nel 2009 fino allo 0,2% nel 2013. Gli enti locali si sono altresì vincolati ad adottare misure di efficienza fiscale, trasparenza e austerità nella spesa pubblica, con riguardo, in particolare, alla spesa per le risorse umane.

Infine, il 30 aprile scorso, il Consiglio dei Ministri ha approvato un programma di razionalizzazione delle

strutture dell'Amministrazione generale dello Stato. Con riferimento alle imprese pubbliche, il programma attiene alle 106 imprese con una partecipazione statale superiore al 50% e ha disposto la liquidazione o la fusione di alcune di queste (14 imprese statali sono state liquidate e 24 sono state coinvolte da fusioni). In aggiunta, sono state disposte la riduzione del numero dei componenti dei loro organi di amministrazione e l'abolizione delle cariche esecutive (6).

Il Real Decreto-ley 8/2010: "misure straordinarie" per ridurre il deficit pubblico

All'inizio di maggio, poche settimane dopo l'approvazione delle suddette misure, la paura degli investitori di vedere la crisi del debito della Grecia diffondersi ad altri paesi con un alto deficit pubblico come la Spagna e le voci relative a richieste di aiuto finanziario da parte del governo spagnolo hanno causato un crollo del mercato azionario spagnolo pari al 13,8% - la più brusca caduta dall'ottobre 2008. In questo contesto di turbolenze economiche, non solo l'Unione Europea (7), ma anche il Presidente Obama, hanno richiesto al governo spagnolo di adottare urgentemente ulteriori misure per assicurare ed accelerare la riduzione del deficit pubblico in modo da conformarsi al valore di riferimento dell'Ue (3%).

Conseguentemente, il 20 maggio 2010 il governo ha approvato il *Real Decreto-ley 8/2010* (8), un vasto pacchetto di misure straordinarie volte a raggiungere la soglia del 3% entro il 2013. Queste misure, che puntano a una riduzione del deficit di 5,25 miliardi di euro nel 2010 (lo 0,5% del Pil) e di 10 miliardi nel 2011 (un ulteriore 1%), sono di gran lunga più drastiche di quelle previste nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità e toccano anche la politica sociale del governo.

Note:

(6) Per ulteriori informazioni, si v. la pagina web http://www.economiasostenible.gob.es/wp-content/uploads/2010/05/razionalizacion_sector_publico_empresarial.pdf.

(7) Si v. l'accordo Ecofin del 9 maggio 2010.

(8) Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, *por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*, disponibile alla pagina web <http://www.boe.es/boe/dias/2010/05/24/pdfs/BOE-A-2010-8228.pdf>. Si fa presente che, ai sensi dell'art. 86 della Costituzione Spagnola, nei casi di "necessità straordinaria e urgente", il governo può emettere disposizioni legislative sotto forma di "decreto legge". Entro trenta giorni dalla promulgazione, i decreti legge, che non possono riguardare alcune materie elencate dalla Costituzione, devono essere presentati al Congresso dei deputati, che li deve convertire (come nel caso del RDley 8/2010) o respingere entro determinato detto termine.

Le principali misure comprese nel *Real Decreto-ley* 8/2010 sono le seguenti:

i. Riduzione dei salari dei dipendenti del settore pubblico. Il primo capitolo del *Real Decreto-ley* introduce un significativo numero di emendamenti alla Legge generale di bilancio dello Stato del 2010 allo scopo di tagliare i salari dei lavoratori pubblici. Si va ben oltre le classiche misure di moderazione della spesa per il personale del settore pubblico, come il congelamento dei salari. I salari di tutti i dipendenti pubblici hanno subito riduzioni medie del 5% nel 2010 (applicate dal mese di giugno) e saranno congelati nel 2011. Tali tagli - una misura sconosciuta nella storia recente della Spagna - sono direttamente proporzionali agli stipendi dei dipendenti pubblici: i salari più alti subiranno una riduzione del 15% e i più bassi una riduzione dello 0,56%. Inoltre, le misure si estendono anche alla spesa per i dipendenti pubblici delle Comunità autonome e delle Amministrazioni locali. Anche gli stipendi dei membri del governo saranno tagliati del 15%.

ii. Sospensione della norma sulla rivalutazione delle pensioni. Il capitolo II del *Real Decreto-ley* 8/2010 impone un congelamento delle pensioni per il 2010 - escluse le pensioni c.d. non-contributive e quelle minime. Tale misura, tuttavia, tocca uno dei settori economici più deboli della società spagnola e contraddice le raccomandazioni dell'Accordo di Toledo (9), e per tale motivo è stata fortemente criticata dalla maggior parte dei partiti politici e dai sindacati.

iii. Riduzione o eliminazione dei sussidi sociali. I capitoli III e IV toccano negativamente due tra i più recenti sussidi sociali introdotti dal governo Zapatero: 1) Il capitolo III ha eliminato la retroattività del "sussidio di dipendenza", stabilito dalla Legge sulla Dipendenza (10). Il sussidio in esame era stato approvato per sostenere coloro che si prendono cura a casa di persone anziane o portatrici di handicap, e veniva erogato retroattivamente a far data dalla richiesta. Il *Real Decreto-ley* ha modificato la Legge sulla Dipendenza, stabilendo un termine di sei mesi per evadere le richieste ed eliminando la retroattività dell'erogazione.

2) Il capitolo IV ha tagliato l'assegno di 2.500 euro per neonato promosso dal governo socialista nel 2007 (il cd. "bonus-bebè") (11). Tale incentivo per le nascite, che prevedeva l'erogazione di una somma di denaro prefissata ai genitori del neonato o del bambino adottato senza richiedere alcuna condizione o gradazione che tenesse conto dei reali bisogni dei beneficiari, scomparirà dal primo gennaio 2011. Peraltro, tale *bonus* non si è rivelato efficace al fine d'incrementare il tasso di natalità (12). È

stata altresì eliminata la deduzione dalle tasse per le nascite e l'adozione di bambini attraverso la deroga di molti articoli della legge n. 35/2007 che stabilisce deduzioni dalla tassa sul reddito delle persone fisiche per le nascite o l'adozione di bambini e l'assegno per le nascite (13).

iv. Riduzione della spesa farmaceutica. Il capitolo V ha ridotto il prezzo delle medicine ed ha promosso un più efficiente uso delle stesse. La medesima disposizione ha stabilito la deduzioni sulle medicine acquistate dai servizi sanitari del Servizio sanitario nazionale ed altre misure volte a promuovere un più efficiente uso delle medicine (come l'aggiustamento del numero di compresse in una confezione media in considerazione della lunghezza standard dei trattamenti).

v. Misure per assicurare il contributo delle amministrazioni locali agli sforzi per la riduzione del debito pubblico. Il *Real decreto-ley* ha imposto presso le amministrazioni locali che ogni risparmio nella spesa pubblica derivato dalla riduzione dei salari dei dipendenti pubblici venga destinato alla riduzione del deficit pubblico delle stesse, per il ripianamento del debito pubblico, o per il finanziamento degli investimenti pubblici. È stato, altresì, posto il divieto, per le amministrazioni locali, di fare richiesta di credito pubblico o privato a lungo termine.

vi. Altre misure. Tra il 2010 e il 2011, gli investimenti statali subiranno un taglio di 3,87 miliardi di euro, e il budget per la cooperazione allo sviluppo sarà ridotto di 800 milioni di euro. Inoltre il *Real Decreto-ley* vieta la creazione di nuove agenzie statali per tutto il 2010.

Anche le Comunità autonome e i Municipi sosterranno parte degli sforzi per ottenere la riduzione del

Note:

(9) Quello conosciuto come *Pacto de Toledo* è un accordo politico approvato dal Congresso dei Deputati il 6 aprile 1996. Include quindici raccomandazioni per preservare la stabilità del sistema di sicurezza sociale delle pensioni di anzianità, contiene tra le altre cose, l'accordo per il mantenimento del potere di acquisto per le pensioni pubbliche di anzianità.

(10) Ley 39/2006 *de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*.

(11) Istituito dalla legge n. 35/2007 che stabilisce deduzioni per nato o adozioni dalla tassa sul reddito e l'assegno per nato o adozioni.

(12) Secondo le statistiche ufficiali, il tasso di natalità è sceso nel 2009 per la prima volta nel decennio (nonostante il baby-assegno). L'Istituto Nazionale di Statistica (*Instituto Nacional de Estadística*) ha stimato che il numero di nati nel 2009 è sceso del 5% rispetto all'anno precedente (10,73 nascite per ogni mille abitanti).

(13) Ley n. 35/2007, de 15 de noviembre, *por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción*.

deficit: il governo statale ha richiesto a queste altre amministrazioni di fare ulteriori risparmi sulla spesa per 1.200 milioni di euro. Per assicurare tale riduzione, l'Accordo Quadro tra lo Stato e queste amministrazioni è stato rivisto il 15 giugno scorso.

Conclusioni

In conseguenza delle pressioni dell'Ue per ridurre il deficit pubblico, il Primo Ministro Zapatero ha effettuato un'inversione di marcia nella sua politica finanziaria, contravvenendo alla sua dichiarazione di poter superare la crisi senza tagli alla spesa sociale.

Con il *Real Decreto-ley 8/2010* la Spagna ha posto come priorità la riduzione del deficit allo scopo di rendere nuovamente solvibili le proprie finanze pubbliche, come richiesto dalla procedura dell'Ue per deficit eccessivo. Ma le misure di austerità approvate possono rallentare una ripresa economica ancora timida: nei fatti, l'aggiustamento della spesa pubblica ha già comportato un abbassamento delle stime di crescita da parte del governo per il 2011 dall'1,8% all'1,3%.

Dall'altra parte, ci si aspetta che la riforma recentemente approvata del mercato del lavoro spagnolo incoraggi la ripresa economica del settore privato. Il governo ha provveduto a riformare il mercato del lavoro, a lungo criticato per le sue rigidità. A seguito del fallimento del dialogo tra governo, sindacati e rappresentanti dei lavoratori per raggiungere un accordo, il 16 giugno scorso il governo ha comunque approvato un *Real Decreto-ley* (14) in materia.

In sintesi, la spesa pubblica spagnola doveva essere rivista per evitare un deficit pubblico alto, sia in considerazione dei vincoli comunitari, sia per il rischio che ciò potesse compromettere l'economia in futuro. Queste misure, pur erodendo il potere di spesa dello Stato e pur generando alcuni vincoli - in parte imposti dall'arena globale - nelle scelte pubbliche e nell'adempimento delle proprie funzioni di promozione e protezione attiva degli interessi pubblici nazionali, non hanno toccato l'essenza del ruolo del welfare pubblico così come gelosamente preservato dalla Costituzione spagnola (15). L'attuale crisi economica e finanziaria può essere un'opportunità tanto per rafforzare il coordinamento della politica economica a livello comunitario, quanto per promuovere una maggiore efficienza della politica di spesa in Spagna. Inoltre, la Legge sull'Economia Sostenibile (*Ley de Economía sostenible*) - recentemente proposta dal governo al Parlamento (16) - potrebbe contribuire, con buone possibilità di successo, a promuovere una crescita economica più equilibrata nel lungo periodo.

Note:

(14) Decreto-ley n. 10/2010, de 16 de junio 2010, *De medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, disponibile alla pagina web <http://www.boe.es/boe/dias/2010/06/17/pdfs/BOE-A-2010-9542.pdf>.

(15) In pratica, le misure in questione non avrebbero potuto farlo, in quanto avrebbero comportato una modifica della Costituzione.

(16) Si v. il sito www.economiasostenible.gob.es.

Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania

di Matthias Goldmann (*)

Premessa: il "freno al deficit"

Il 6 e 7 giugno 2010, il Consiglio dei Ministri federale ha adottato un quadro per una forte riduzione del deficit strutturale nel bilancio federale per gli anni dal 2011 al 2014 (1). Sebbene questa decisione maturò appena un mese dopo la stesura delle Misure Europee di Stabilizzazione Finanziaria, essa non è un risultato diretto di queste o di altre misure di emergenza conseguenti alla crisi finanziaria, sebbene entrambi questi fattori abbiano inciso sui vincoli di bilancio in Germania. Il nuovo quadro risponde, piuttosto, ad una disposizione costituzionale. Infatti, nel 2009, durante il precedente governo di grande coalizione, è stato introdotto nella Legge

Fondamentale (2) tedesca, il c.d. "freno al deficit". Questa modifica costituzionale era parte di una revisione generale della costituzione, un processo che aveva avuto inizio molto prima dell'attuale con-

Note:

(*) Si ringrazia per la traduzione del testo Andrea Altieri e Benedetto Branconi Busdraghi

(1) Governo Federale, *Strengthening the Cornerstones of our Future*, 7 giugno 2010, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_3378/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/20100607-solid-Finanz-Anlage2-eng,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

(2) *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* (Articoli 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) del 29 luglio 2009, *Bundesgesetzblatt*, vol. I (2009), p. 2248.

giuntura economica. La crisi finanziaria ha fortemente alimentato la discussione sull'introduzione di un limite al deficit nel 2009, evidenziando tanto il rischio sistemico insito in una crescita incontrollata del debito pubblico, quanto la necessità di spesa in deficit in tempi di declino economico. In vista dei presunti benefici di lungo periodo, alla fine il freno al deficit è stato adottato.

Così, l'art. 109 par. 3 della Legge Fondamentale dispone ora che il bilancio, a livello federale e statale, debba essere in pareggio e che non possa essere finanziato tramite ulteriori debiti. L'art. 115 della Legge Fondamentale applica tale principio al bilancio federale. Il deficit di bilancio strutturale del livello federale, pertanto, non può superare lo 0,35% del Pil. Si tratta, nondimeno, di un valore di riferimento, che sarà ponderato in funzione del ciclo economico, ammettendo un deficit più alto durante le recessioni e riducendo il debito durante i successivi periodi di ripresa. Questi provvedimenti saranno applicati per la prima volta nel bilancio del 2011. Al termine di un periodo di transizione, il bilancio federale dovrà essere in pareggio dal 2016, e il bilancio degli Stati dal 2020 (3). Questo spiega perché il governo abbia già intrapreso alcune azioni e delineato seri tagli al bilancio, in coincidenza con il culmine della crisi europea del debito pubblico.

Inoltre, a conseguenza della crisi, nel 2009 la Germania non è riuscita a rispettare il tetto massimo al deficit annuale del 3% del Pil previsto dall'art. 126(2)(a) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, e probabilmente lo stesso avverrà anche nel 2010. Il Consiglio per gli affari economici e finanziari ha chiesto che la Germania rientri nei parametri entro il 2013, riducendo il deficit strutturale dello 0,5% ogni anno (4).

L'opportunità macroeconomica della previsione costituzionale di un freno al deficit è stata oggetto di molti dibattiti durante il processo di riforma ed è lungi dall'essere universalmente riconosciuta (5), sebbene sia evidente che il debito pubblico costituisca un fattore chiave per le crisi finanziarie (6) e che gli Stati dovrebbero quindi ridurre il deficit strutturale. Oltre questa diatriba, un'altra questione è se i *pouvoir constitué* abbiano scelto il momento e il modo migliore per introdurre tale freno. Se è vero che potrebbe essere saggio fermarsi all'incrocio di una strada trafficata, frenare bruscamente cento metri prima dell'incrocio potrebbe essere inopportuno, in quanto ciò causerebbe un tamponamento tra le auto che seguono e la propria. Così, l'introduzione del freno richiede un'imponente riduzione del deficit strutturale in bilancio. Nonostante la con-

giuntura economica, tale fattore dovrà essere affrontato entro il 2016, e richiederà ingenti tagli al bilancio dei prossimi anni, limitando la possibilità di stimolare l'economia. Poiché l'economia della Germania si è ripresa considerevolmente durante il 2010, grazie alla crescita della domanda interna ed estera, potrebbe essere capace di sopportare i tagli senza che la sua economia abbia a risentirne eccessivamente (7). Tuttavia, se le condizioni economiche dovessero cambiare, un tetto alla spesa pubblica potrebbe aumentare le conseguenti difficoltà. Un consolidamento fiscale dell'1% del Pil porta in media una contrazione del Pil dello 0,5% dopo due anni (8). Questo rischio risulta tanto più superfluo se si considera che un incremento del debito pubblico tedesco nel prossimo anno non avrebbe certo l'effetto di portare la Germania vicina al *default*, né rappresenterebbe un serio pericolo per l'Euro. Con un deficit di bilancio annuale (stimato) del 6% e un debito complessivo dell'75% del Pil (stimato per il 2010-2011), la Germania è ancora in una buona situazione rispetto ai suoi partner europei o nord-americani.

Il quadro di consolidamento

Il quadro del governo per il consolidamento del bilancio prende, comunque, in considerazione alcuni seri tagli di bilancio, i quali rappresentano un volume di 81,6 miliardi di Euro su un periodo di quattro anni, dal 2011 al 2014. Il quadro di consolidamento è stato integrato in un nuovo piano di bilancio di medio termine (9). Tale piano non è vincolante e deve essere attuato tramite la legge di bilancio

Note:

(3) Art. 143d della Legge Fondamentale Tedesca.

(4) Consiglio dell'Unione Europea, *Il Consiglio apre la procedura di deficit per nove stati membri e aggiorna le sue raccomandazioni ad altri cinque*, Press Release 16884/09, 2 December 2009.

(5) Per esempio si v. [Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung](http://www.boeckler.de/pdf/pb_imk_05_2009.pdf), Stellungnahme, Maggio 2009, al sito http://www.boeckler.de/pdf/pb_imk_05_2009.pdf.

(6) C. Reinhard e K. Rogloff, *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, 2009.

(7) *Gemeinschaftsdiagnose, Deutschland im Aufschwung - Wirtschaftspolitik vor wichtigen Entscheidungen*, 12 Ottobre 2010, disponibile al sito www.cesifo-group.de.

(8) IMF, *Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*, *World Economic Outlook*, Capitolo 3, ottobre 2010, p. 6-7.

(9) *Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014*, disponibile alla pagina web http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_54/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Bundshaushalt/Bundshaushalt_2011/Finanzplan-des-Bundes-2010-2014,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (as of 30 October 2010).

annuale con il consenso del Parlamento (10). Da un punto di vista giuridico, pertanto, tale piano non è nulla più che una dichiarazione di intenti, sebbene molto seria. Una piccola parte del consolidamento del deficit sarà finanziata attraverso una nuova tassa sul traffico aereo, che genererà 1 miliardo di Euro all'anno. La maggior parte della riduzione del deficit sarà assolta attraverso tagli al bilancio. I tagli previsti riguardano principalmente tre settori: assistenza sociale, difesa e spese dell'amministrazione. Al fine di rendere sostenibili le misure, non verranno applicati tagli al settore dell'educazione, tanto che il governo sta mantenendo l'obiettivo di spendere il 10% dei fondi pubblici della Germania in educazione e ricerca.

L'assistenza sociale è il capitolo maggiore del bilancio federale, di cui rappresenta oltre il 40% del totale. Si rileva, tuttavia, che si tratta di una conseguenza della struttura federale, che impegna il bilancio federale con le spese sociali, mentre le altre spese, come per esempio gli stipendi della grande maggioranza del personale pubblico - p.e., degli insegnanti, dei giudici e dei poliziotti - sono a carico degli Stati. Al welfare, verranno applicati tagli per più di 30 miliardi in quattro anni. Alcuni tagli minori riguardano il rimborso delle bollette per il riscaldamento ai beneficiari di sussidi per l'alloggio, la revoca di un aumento del 2006 del welfare ai nuovi disoccupati di età superiore ai 52 anni, così come l'eliminazione dei sussidi genitoriali per i disoccupati. Oltre la metà dei risparmi, tuttavia, sarà realizzata tramite tagli alla sicurezza sociale dei disoccupati, ciò sarà fatto tagliando alcune prestazioni obbligatorie e conferendo alle autorità amministrative maggiori poteri discrezionali nel decidere sulle prestazioni. Anziché procedere alla riduzione complessiva delle quote di welfare, saranno piuttosto resi discrezionali trasferimenti che precedentemente erano obbligatori. Così, il peso della decisione sulla localizzazione dei tagli sarà spostato maggiormente sull'amministrazione. Ciò, però, potrebbe incrementare il contenzioso innanzi al giudice del lavoro, peraltro già gravato dalle numerose cause derivanti dall'ultima grande riforma del mercato del lavoro del 2003-2005 (la cd. "riforma Hartz"). Tuttavia, ad aprire la breccia per la predetta soluzione potrebbe essere stata una sentenza emessa dalla Corte Costituzionale Federale all'inizio dell'anno, vale a dire la decisione relativa alle quote dei sussidi. Con tale sentenza, la Corte ha costretto il Legislatore a ricalcolare le quote per coloro che ricevono i sussidi, ritenendo che questi ultimi fossero calcolati in modo troppo generico, trascurando i biso-

gni particolari ed eccezionali dei beneficiari (11). I sussidi discrezionali dovrebbero essere maggiormente al riparo da tale forma di censura da parte dei giudici, consentendo anche la realizzazione di risparmi netti.

Il budget della difesa verrà ridotto di 1 miliardo di Euro nel 2013 e di ulteriori 3 miliardi nel 2014: ciò porterà ad una riduzione dell'esercito tedesco di circa 40.000 uomini. I dettagli della riduzione al bilancio militare, tuttavia, sono ancora incerti. Per ora, sembra che il servizio militare obbligatorio in Germania sarà interrotto.

Altri tagli dovranno essere sopportati dal servizio pubblico. Il personale federale non riceverà incrementi nella gratifica natalizia 2011. Inoltre, il numero dei dipendenti dovrà diminuire di 10.000 unità entro il 2014. Tale riduzione riguarderà tutti i dipartimenti del governo, ma al momento non è chiaro come sarà ripartito il peso dei tagli. Lo sviluppo demografico, comunque, giustifica almeno parte di queste riduzioni.

I sussidi alle imprese vedranno solo piccole riduzioni, dato il loro valore complessivo di ben oltre 100 miliardi di euro all'anno. Così, tra 1 e 1,5 miliardi di Euro saranno risparmiati colmando alcune scappatoie all'interno della legge sulla tassa per l'energia. Il settore della cultura, invece, sarà privato di uno dei suoi progetti più prestigiosi del momento: dovrà essere rinviata la ristrutturazione del palazzo dei re di Prussia e degli imperatori tedeschi nel centro di Berlino - un lavoro del valore di 400 milioni di Euro.

A parte questi tagli di bilancio, il quadro del governo delinea molti modi per aumentare i fondi pubblici. Con l'eccezione dei passeggeri in transito, i passeggeri dei voli saranno tassati con un'imposta ecologica, dalla quale è atteso un gettito pari ad 1 miliardo di Euro all'anno. Gli impianti di produzione di energia nucleare verranno gravati di alcune tasse addizionali. I loro proprietari, infatti, non hanno bisogno di assicurarsi i certificati di emissione. Ciò porta ad una situazione di concorrenza sleale, dal momento che questi impianti di energia causano altri problemi ambientali. Inoltre, il settore fi-

Note:

(10) Si veda, per esempio, la proposta del Governo per le misure di consolidamento per il 2011, Haushaltsbegleitgesetz 2011, disponibile alla pagina web http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_3378/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Aktuelle_Gesetze/Gesetzentwurfe_Arbeitsfassungen/20100901-HHbegl_anl,-templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

(11) *Bundesverfassungsgericht*, sentenza del 9 febbraio 2010, Case No. 1 BvL 1/09 et al., si v. http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html.

nanziario dovrà sopportare una parte dei costi della crisi finanziaria nella forma di una tassa specifica per le banche a partire dal 2012. Infine, per la prima volta la società ferroviaria tedesca, di proprietà pubblica, dovrà pagare dividendi alla Federazione. Ogni livello di governo dovrà contribuire con la sua parte al processo di consolidamento. Il livello federale non potrà spostarne il peso sugli Stati, e viceversa: l'art. 104 della Legge Fondamentale prevede che ogni livello di governo debba farsi carico delle spese risultanti dalle proprie funzioni. Le comunità locali affrontano un problema differente: molte di loro si trovano già in una condizione finanziaria disastrosa, perché una delle loro maggiori fonti di entrate, la tassa sull'industria, è pesantemente soggetta al ciclo economico. Al fine di affrontare questo tema, è stata istituita una commissione speciale sulla finanza delle comunità.

Conclusioni

In sintesi, il ruolo dello Stato non cambierà radicalmente attraverso il sopra descritto quadro governativo. L'unico settore dello Stato in cui sarà probabile assistere a riforme di forte rilevanza è quello militare. Diversamente, la riforma del lavoro del 2003-2005 o le passate riforme con le quali sono stati resi più competitivi i salari dei dipendenti pubblici hanno toccato la vita delle persone molto più del presente quadro. La privatizzazione delle imprese pubbliche è per larga parte una misura del passato. Il fatto che lo Stato sia ancora proprietario della com-

pagnia ferroviaria rappresenta un'eccezione, ma l'intenzione del precedente governo di quotarsi con essa è finita con un grande fallimento.

Una caratteristica spiccata del quadro governativo è quella che io chiamo la soluzione amministrativa: i maggiori tagli dovranno essere attuati ai livelli più bassi della gerarchia amministrativa, con scarse indicazioni da parte del Parlamento. Questa strategia rende in qualche modo invisibili le conseguenze dei tagli, nascondendoli nella rete indistinta di milioni di decisioni amministrative. Tuttavia, ciò potrebbe anche portare una maggior efficienza e forse anche trovare un'adeguata allocazione per le risorse, più che i tagli alle quote del welfare e ad altre spese. Una delle maggiori criticità della riforma del mercato del lavoro del 2003-2005 riguarda la rigidità del nuovo sistema, che non permette deroghe discrezionali in situazioni di difficoltà.

Tuttavia, il principale effetto di questo processo di consolidamento, innescato dal freno al deficit nella Legge Fondamentale, è la sua noncuranza per i cicli economici, che porta ad una drastica e senza precedenti perdita di capacità di reazione flessibile alle richieste del quadro macroeconomico. Mentre alcuni Stati soffrono per i vincoli imposti dal Fondo Monetario Internazionale, dall'Ue e dai creditori pubblici e privati, la Germania ha volontariamente scelto di andare sul campo di battaglia dell'economia con le mani legate. Rimane da sperare che questa eroica mortificazione non si riveli, alla fine, una strategia fatale.

Un piano quinquennale per rilanciare l'economia nel Regno Unito *di Alessandra Miraglia*

Premessa

George Osborne, il Cancelliere dello Scacchiere del neo-insediato governo di coalizione liberal conservatore del Regno Unito, ha presentato il 22 giugno 2010 una manovra finanziaria che non ha precedenti, sia per la sua entità che per l'austerità dei provvedimenti in essa contenuti. Con un accento critico nei confronti del governo laburista di Gordon Brown, il Cancelliere ha dichiarato che è giunto il momento di pagare per il passato, ma al tempo stesso di pianificare per il futuro (1).

La manovra correttiva, pur essendo il risultato di una scelta di politica interna che segna una frattura rispetto all'amministrazione antecedente, risente fortemente del clima di allarmismo diffusosi a seguito

della crisi del debito che ha investito la Grecia. Si vuole scongiurare, infatti, il pericolo di una sorta di "effetto domino" all'interno del contesto europeo.

Il piano, che dispiegherà i suoi effetti per i prossimi cinque anni, si propone, quindi, di riportare in linea con gli standard internazionali un Paese che si è mostrato particolarmente vulnerabile all'instabilità finanziaria e che, di conseguenza, è stato colpito duramente dalla crisi degli ultimi anni. È lecito parlare, infatti, della congiuntura attuale come della recessione più profonda e più lunga dopo il secondo

Nota:

(1) Cfr. *Budget statement by the Chancellor of the Exchequer, the Rt Hon George Osborne MP, 22 June 2010*, disponibile sul sito www.hm-treasury.gov.uk.

conflitto mondiale. Recessione amplificata dalla compressione del credito e dai livelli insostenibili di debito nel settore privato e nel settore pubblico. Il rimedio proposto dal governo in carica si fonda su tre principi: responsabilità, libertà ed equità. A ciascuno di questi corrisponde una serie di misure riconducibili a diverse aree di intervento: riduzione del deficit, agevolazioni alle imprese, revisione del settore bancario e riforma del welfare a sostegno del lavoro. Nel programma di revisione della spesa pubblica, *Spending Review*, presentato il 20 ottobre 2010, sono state indicate le azioni da intraprendere per rendere effettive le misure previste nella manovra di giugno, individuando, tra l'altro, per ciascun dipartimento i tagli al budget da effettuare. A questa operazione di risanamento farà seguito la pubblicazione di libri bianchi per la regolazione di specifici settori.

La riduzione del deficit

Il compito più urgente che il governo è chiamato ad assolvere è sicuramente la riduzione del deficit (2). Quest'ultima viene considerata la condizione preliminare e imprescindibile per una crescita economica sostenibile. Elevati livelli di debito, infatti, oltre a mettere a rischio la ripresa economica, potrebbero lasciare in eredità alle generazioni future un pesante ed ingiusto onere.

Secondo le previsioni dell'*Office for Budget Responsibility* (Obr) - l'organismo indipendente «immune dalle tentazioni del ciclo politico» (3) che attualmente detiene il potere di determinare la crescita e le previsioni fiscali - i costi del «non agire» sarebbero, infatti, particolarmente elevati (4).

Una riduzione dell'indebitamento nel settore pubblico - secondo la manovra finanziaria - stimolerà la fiducia nel settore privato e ridurrà la competizione per i fondi di investimento, supportando la crescita e creando nuovi posti di lavoro nel medio periodo.

Il più grande contributo per il risanamento del deficit deriverà dalla riduzione della spesa pubblica (77%) piuttosto che dall'aumento delle tasse (23%). Il governo conta di risparmiare, seguendo questa politica, circa sei miliardi di sterline nel solo biennio 2010-11.

Nello specifico, il piano prevede una riduzione complessiva delle spese pubbliche per un importo di 32 miliardi di sterline l'anno entro il 2014-15. Parte di tali tagli sarà inevitabilmente a carico del sistema assistenziale, come confermato anche in sede di *Spending Review*. Saranno soppressi numerosi *quangos* e unificati diversi servizi. In ossequio ai

principi di «equità, crescita e riforme» (5), i vari ministeri del Regno dovranno ridurre le proprie spese, nell'arco di quattro anni, in misura diversa a seconda della propria struttura: il Ministero del Tesoro del 33%, quello degli Interni del 20%, quello degli Esteri del 24%, quello della Cultura e dello Sport del 41%, ecc (6). Anche la politica di difesa è stata oggetto di un ripensamento complessivo, che ha determinato tagli dell'8% al bilancio militare. È stato preservato solo il capitolo di spesa per le missioni in Afghanistan, a garanzia delle relazioni internazionali (7). La politica di ridimensionamento del budget ha interessato anche le autonomie locali in misura del 28% e la Bbc in misura del 16%. La manovra prevede, poi, il congelamento per due anni degli stipendi pubblici, eccetto per coloro che guadagnano meno di 21 mila sterline, e del budget della *Civil List*, ossia della somma di denaro stanziata dal Parlamento affinché la Regina possa svolgere il suo ruolo di Capo di Stato. È stata abolita, inoltre, la *Treasury's Euro Preparations Unit*. Si stimano, infine, entrate per 8 miliardi di sterline l'anno derivanti dall'incremento delle tasse. Tra le principali misure si è deciso di aumentare l'aliquota standard dell'Iva dal 17,5 al 20% con effetto da gennaio 2011 e di fissare al 20% l'aliquota più elevata dell'imposta sui premi di assicurazione, mentre l'aliquota standard crescerà dal 5 al 6%.

La realizzazione di tali obiettivi di riduzione del deficit richiede comunque, secondo le previsioni dell'Obr, che la situazione venga costantemente monitorata e che siano previsti, inoltre, aggiustamenti ciclici in corso d'opera.

Note:

(2) Per maggiori dettagli sulla politica di riduzione del deficit, cfr. HM Treasury, *Budget 2010*, June 2010, 7-24, disponibile sul sito www.hm-treasury.gov.uk.

(3) *Budget statement by the Chancellor of the Exchequer*, cit.

(4) Secondo le previsioni dell'Obr l'indebitamento pubblico si assesterebbe al 4% del Pil per i prossimi cinque anni; il deficit strutturale costituirebbe il 2,8% del Pil nel 2014-15 (mentre il deficit strutturale corrente è all'1,6), il debito salirebbe al 74,4% nel 2014-15, con il pagamento degli interessi annuali prossimo a raggiungere i 67 miliardi di sterline. Cfr. Office for Budget Responsibility, *Pre-Budget forecast*, June 2010, 26-27, disponibile sul sito <http://budgetresponsibility.independent.gov.uk>.

(5) Cfr. *Spending Review statement by the Chancellor of the Exchequer George Osborne, House of Commons*, 20 October 2010, disponibile sul sito www.hm-treasury.gov.uk.

(6) Cfr. HM Treasury, *Spending Review 2010*, October 2010, 51 e ss., disponibile sul sito www.hm-treasury.gov.uk.

(7) Cfr. HM Government, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, October 2010, disponibile sul sito www.direct.gov.uk.

Le agevolazioni alle imprese

Muovendo dalla considerazione che la crescita economica, per essere equilibrata e sostenibile, deve essere basata sull'espansione del settore privato, il governo si pone l'obiettivo di creare un "ambiente" favorevole che aiuti le imprese ad essere più competitive, anche sul mercato globale (8).

Si vuole, infatti, "liberare" la crescita nel settore privato in tutte le regioni e nei diversi settori industriali. Di qui la previsione di specifiche misure quali la semplificazione delle regole, la riduzione delle aliquote fiscali, il sostegno per la realizzazione di infrastrutture, gli incentivi per l'economia *low-carbon* e lo sviluppo regionale. Volendo entrare maggiormente in dettaglio, il governo ha confermato la sua intenzione di creare un ufficio indipendente di semplificazione delle tasse e di prevedere la durata temporanea delle norme regolatorie, salvo disposizioni contrarie. Sul versante tasse, tra le misure più incisive, è stata decisa la riduzione dell'aliquota principale dell'imposta sul reddito delle imprese dal 28 al 24% in quattro anni con decorrenza da aprile 2011 e la riduzione dell'aliquota minima dell'imposta sul profitto al 20%, oltre che si è stabilito di rivedere i compiti e le funzioni della *Controlled Foreign Company* e di orientarsi su un sistema di tassazione dei redditi delle filiali estere su base territoriale. Per incoraggiare le imprese a creare nuovi posti di lavoro e a reinserire coloro che si trovano fuori dal mercato, sono state previste riduzioni dei costi di stabilizzazione e assunzione di personale. Per sostenere gli investimenti in infrastrutture nel settore privato è stata annunciata la creazione di un Fondo di capitali per la crescita; sono state previste misure a sostegno della *green economy*, attraverso la creazione della *Green Investment Bank*, ma anche attraverso tutta una serie di incentivi per le famiglie che decidono di dotarsi di tecnologia a bassa emissione per le proprie case; sono stati pre-annunciati cambiamenti regolatori per ridurre i costi di posa dei cavi per promuovere lo sviluppo del settore della banda ultralarga, ecc. Per incoraggiare le imprese ad investire e ad iniziare la propria attività in aree cosiddette svantaggiate (che dovranno essere previamente individuate), sono stati previsti sgravi fiscali e agevolazioni per l'assunzione di lavoratori, oltre a misure per promuovere la cooperazione tra imprese e un insieme di incentivi per le autorità locali a supporto della crescita. È stato, inoltre, proposto un confronto con le imprese per rivedere il sistema di tassazione della proprietà intellettuale e il meccanismo dei sussidi al settore ricerca e sviluppo.

Gli interventi nel settore bancario

La manovra correttiva prevede importanti interventi anche nel settore bancario, considerato il principale artefice della crisi economico-finanziaria, i cui costi ed effetti sono gravati sull'intera società. Da gennaio 2011 verrà inserito, infatti, un apposito prelievo fiscale per spingere le banche ad orientarsi verso profili di finanziamento meno rischiosi (9). Tale prelievo si applicherà al rendiconto finanziario delle banche e delle società di costruzione del Regno Unito e alle operazioni bancarie dall'estero. Il governo, inoltre, considerato che le recenti crisi hanno dimostrato che la stabilità dei prezzi da sola non è sufficiente ad assicurare la stabilità finanziaria, per limitare le possibilità di rischi sistemici, ha deciso di introdurre un nuovo tipo di regolazione che conferisce alla Banca di Inghilterra il controllo sulla regolazione macro-prudenziale e la supervisione sulla regolazione micro-prudenziale. È stata istituita, infine, una commissione di valutazione indipendente e sono state anche previste delle specifiche misure per vigilare sul corretto sistema di remunerazione dei manager, sull'elargizione di bonus, ecc.

La riforma del welfare

Il piano quinquennale, in ossequio al principio secondo cui l'onere della manovra finanziaria deve essere equamente ripartito nella società, presuppone un ripensamento dell'intero sistema di tassazione e delle politiche di welfare (10). In relazione al primo aspetto è stato deciso l'aumento dell'imposta sulle plusvalenze finanziarie (*capital gains*) dal 18 al 28% per coloro che si trovano nella soglia di reddito più elevata; l'incremento progressivo della quota non imponibile di reddito degli *under 65*; la riduzione della soglia di applicazione dell'aliquota minima e il congelamento della stessa nel periodo 2013-14; la revisione del sistema di tassazione dei residenti cosiddetti *non-doms*; l'introduzione di nuove misure di contrasto all'evasione fiscale e di cooperazione con le autorità locali per congelare le imposte sugli immobili. Per incoraggiare i singoli e le famiglie ad una maggiore responsabilità finanziaria e a rispar-

Note:

(8) Per maggiori dettagli sulla politica di sostegno alle imprese, cfr. HM Treasury, *Budget 2010*, cit. 25-31.

(9) Cfr. *Draft legislation on the Bank Levy*, presentato dal Governo il 21 ottobre 2010. Disponibile sul sito www.hm-treasury.gov.uk.

(10) Per maggiori dettagli, *ibidem*, 31-37.

miare per la pensione, è stato chiesto al *Consumer Financial Education Body* di sviluppare un programma annuale di verifica dello stato di salute finanziaria delle famiglie.

Sono stati, inoltre, previsti dei ritocchi alle tasse per il trasporto aereo, sui carburanti, sull'alcool e sulle lotterie nazionali.

In relazione al sistema assistenziale, si registrano importanti novità. Oltre ad essere stato confermato in sede di *Spending Review* l'innalzamento graduale dell'età pensionabile a 66 anni, sono stati decisi tagli ai contributi alla maternità, limitandone la fruizione al solo primo figlio; il congelamento dei contributi all'infanzia per tre anni; la revisione dei meccanismi di concessione delle indennità per disabilità e dei sussidi per la casa (tra cui un nuovo sistema per calcolare l'importo dell'affitto, ecc). Sono state, invece, previste nuove misure a sostegno del lavoro e mantenute le agevolazioni per le famiglie numerose, per i genitori *single* con figli piccoli a carico e per i pensionati. In relazione a quest'ultimi, si è deciso di adeguare la pensione secondo l'indice dei prezzi al consumo a partire da aprile 2011 (11).

Considerazioni conclusive

Il piano quinquennale elaborato dalla nuova compagine governativa si pone l'ambizioso obiettivo di risanare il Paese, muovendo da un'economia prevalentemente basata sul debito ad una basata sul risparmio, gli investimenti e le imprese. Si vuole creare un nuovo modello di crescita sostenibile guidata prevalentemente dal settore privato, che sia al tempo stesso equilibrata fra le diverse regioni ed i settori industriali.

A tal fine, si fa leva sul principio di responsabilità. Tutti sono chiamati a sostenere sacrifici e a dare un contributo, in ragione delle proprie possibilità (*Pay As You Earn*), nessuno escluso. La realizzazione di

questo progetto, tuttavia, richiede numerosi tagli alla spesa pubblica. Gli unici settori immuni da questa politica di contenimento sono la sanità, l'istruzione e le infrastrutture, considerati prioritari e strategici per la crescita del Paese (12). Si tratta, quindi, di una manovra che appare nel complesso recessiva. La forte contrazione della spesa pubblica, infatti, non solo causerà inevitabili ripercussioni sulla quantità e qualità dei servizi pubblici erogati e sul sistema assistenziale, ma comporterà anche ingenti costi in termini occupazionali sia nel settore pubblico che in quello privato con pesanti conseguenze sull'intera società (13). Non è quindi possibile escludere l'eventualità che il repentino dimagrimento dei conti pubblici, pur consentendo il risanamento del debito, comporti comunque un nuovo picco di crisi.

La manovra finanziaria britannica, che secondo alcune stime supera i 100 miliardi di sterline, sembrerebbe quindi particolarmente onerosa rispetto alle misure correttive presentate in altri Paesi europei per fare fronte alla medesima emergenza. Secondo i laburisti, infatti, sulla Gran Bretagna sembra tornare ad aleggiare lo spettro della forte disoccupazione e delle pesanti ripercussioni sociali della politica economica di austerità di Margaret Thatcher degli anni Ottanta.

Note:

(11) Per maggiori dettagli sulla riforma del *welfare*, cfr. HM Treasury, *Spending Review 2010*, cit. 28-29, 68-69.

(12) *Ibidem*, 19, 41-46.

(13) Sul punto cfr. Phillip Inman, *Budget office's forecasts of 2m jobs questioned*, in *Guardian*, 1 luglio 2010; sulle prime ripercussioni dei tagli alla spesa pubblica, cfr. anche Nicol Degli Innocenti, *A Londra lo Stato è in ritirata*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 agosto 2010; *Spending review 2010: key points at a glance*, in *Guardian*, 20 ottobre 2010; *Day of the long knives*, in *The Economist*, 21 ottobre 2010; Leonardo Maisano, *Cameron cala la scure sul welfare*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2010.

Crisi economica e debito pubblico: la Francia verso l'austerità di Benedetto Brancoli Busdraghi

Come altri Paesi europei, anche la Francia ha dovuto affrontare gli effetti della crisi finanziaria e intervenire per contenerne gli effetti e favorire la ripresa economica. Così, nel dicembre del 2008, il governo ha approvato il *plan de relance de l'économie* (1). Tale piano ha introdotto prevalentemente misure di stimolo, volte ad ammortizzare l'impatto della crisi sull'economia, tanto che l'obiettivo del

contenimento della spesa pubblica pare essere passato in secondo piano.

Il *plan de relance*, infatti, ha previsto diverse misure

Nota:

(1) Décrets nn. 1351, 1355, 1356, 1357, 1365 e 1366 del 19 dicembre 2008, disponibili su <http://www.relance.gouv.fr/Décrets-.html>.

di sostegno, sulla cui attuazione vigila un apposito ministro senza portafoglio. Fra le misure più importanti, si ricordano quelle dedicate al sostegno dell'occupazione, come gli aiuti alle piccole imprese, gli incentivi all'assunzione e sussidi di vario genere (2). Altri interventi hanno avuto ad oggetto il sostegno all'industria, con particolare riguardo a quella automobilistica, mentre altri ancora sono stati incentrati sull'abitazione (3): il piano di rilancio ha raddoppiato l'importo del mutuo erogabile a tasso zero per l'acquisto di nuove case e il governo si è impegnato attivamente finanziando la costruzione di nuove abitazioni (4).

A quasi due anni dal varo del piano, tale linea, improntata sulla spesa pubblica più che sul suo contenimento, va in controtendenza con l'approccio adottato di recente da altri Paesi europei dopo l'esplosione del caso greco (5). Sembra, però, che anche in Francia sia giunto il momento di rivedere la strategia di *deficit spending* seguita fino ad ora, per mirare, piuttosto, al risanamento delle finanze pubbliche.

Il *plan de relance*, infatti, ha contribuito a portare il debito pubblico francese a livelli mai raggiunti nella Quinta Repubblica. Nonostante i dati positivi diffusi dal governo in relazione all'andamento della ripresa, la Corte dei conti francese, nel suo rapporto del giugno 2010, ha messo in evidenza il grave (ma previsto) innalzamento del deficit e del debito nel 2009: dal 3,3% del 2008, il deficit è salito al 7,5% del Pil, mentre il debito pubblico è passato dal 67,5% del Pil al 78,1%. Secondo le stime dell'*Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (Insee), il debito pubblico francese, nel secondo trimestre del 2010, avrebbe superato 1.535 miliardi di euro, vale a dire poco più dell'80% del Pil (6). I magistrati contabili, peraltro, hanno evidenziato con preoccupazione come l'aumento del debito non dipenda tanto dagli investimenti, quanto piuttosto dall'incremento delle spese correnti, aumentate del 3,7% (7). Anche il debito derivante dall'assistenza sociale avrebbe raggiunto livelli eccessivi (8).

In aggiunta, la Commissione europea ha recentemente presentato un pacchetto di interventi legislativi per il rafforzamento della *governance* economica europea, che prevede, tra l'altro, la comminazione di severe sanzioni per quegli Stati membri che non si attiveranno per riportare il debito pubblico al di sotto della soglia del 60% del Pil "ad un ritmo soddisfacente" (9). In tale occasione, il Presidente della Commissione europea ha ribadito l'urgenza che gli Stati membri contengano il deficit e ripianino il debito pubblico, anche perché un elevato debito

pubblico avrebbe l'effetto di distogliere risorse dagli investimenti (10).

Il ripianamento del debito e il contenimento del deficit sembrano, dunque, essere diventati prioritari anche per la Francia, dove sono allo studio misure di austerità. Alcune riforme normative sono state proposte nel disegno di legge finanziaria presentato il 29 settembre 2010 (11); altre sono ancora in fase di progettazione. Sembrano, in particolare, delinearsi alcune tendenze di fondo.

Misure di contenimento del deficit

Il governo, conformemente a quanto richiesto dalla Corte dei conti, sta valutando alcune misure per il contenimento della spesa corrente. L'obiettivo è di riportare il deficit al 3% del Pil entro il 2013.

Innanzitutto, potrebbero essere ridimensionate le dotazioni statali. In tal senso, il governo potrebbe

Note:

(2) Fra questi, il fondo sociale d'investimento (*fonds d'investissement social*), volto a coordinare gli sforzi effettuati in materia d'impiego e di consolidare le diverse fonti di finanziamento, e l'istituto pubblico di sostegno all'innovazione (Oséo), che avrebbe garantito prestiti per oltre 5 miliardi a 21.251 imprese Premier Ministre (*Plan de relance: des effets salutaires sur l'économie française*, disponibile su <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/plan-de-relance-des-effets-salutaires-sur-l-economie-francaise>).

(3) In conseguenza, sarebbero stati erogati, nel frattempo, circa 133.000 mutui a tasso zero, per un ammontare complessivo di oltre 5 miliardi di euro (Premier Ministre, *Plan de relance: des effets salutaires sur l'économie française*, cit.).

(4) Premier Ministre, *Plan de relance: des effets salutaires sur l'économie française*, cit. Secondo il governo, fino ad agosto 2010, il piano avrebbe finanziato la costruzione di oltre 137.000 nuove abitazioni.

(5) In particolare, si v. i casi di Spagna, Regno Unito e Germania, oltre alla stessa Grecia.

(6) Insee, *Informations rapides*, 30 giugno 2010, disponibile su http://www.insee.fr/fr/indicateurs/ind40/20100630/IR_Dette_10T1.pdf.

(7) *Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, giugno 2010, 10, disponibile in <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RSFPE/Rapport-situation-perspectives-finances-publiques-230610.pdf>.

(8) *Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, cit., 85. Lo stesso *plan de relance*, peraltro, avrebbe avuto un costo superiore al previsto: al momento della correzione operata dalla legge finanziaria del 20 aprile 2009, il costo del piano, inizialmente stimato in circa 35 miliardi di euro per il biennio 2009 - 2010, sarebbe destinato a lievitare fino a oltre 46 miliardi (*ibid.*, p. 34).

(9) *Governance economica dell'UE: la Commissione presenta un pacchetto completo di misure legislative*, Bruxelles, 29 settembre 2010, IP/10/1199, disponibile su <http://europa.eu/rapid/>.

(10) José Manuel Durão Barroso, *Commission Opening remarks by President Barroso on economic governance Joint press conference with Commissioner Olli Rehn*, Bruxelles, 29 settembre 2010, SPEECH/10/494, disponibile in <http://europa.eu/rapid/>.

(11) *Projet de loi de finances pour 2011*, n. 2824, disponibile su <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl2824.asp>.

vendere circa 1.700 immobili pubblici, circa il 6% del totale. Anche le risorse dei ministeri subiranno riduzioni, in quanto le spese correnti dovranno diminuire del 5% nel 2011 e del 10% entro il 2013. È allo studio, inoltre, il taglio di quasi 100.000 dipendenti pubblici entro i prossimi tre anni. I ministeri maggiormente penalizzati sarebbero quelli dell'istruzione (- 16.000 dipendenti), della difesa (- 8.250), del bilancio (- 3.127) e dell'interno (- 1.597). Il ministero della giustizia, invece, vedrebbe i suoi dipendenti aumentare di circa 500 unità, per consentire la realizzazione del piano di costruzione delle nuove carceri.

In aggiunta, il governo tenterà di porre un freno al rapido incremento delle spese di assicurazione sanitaria. Negli ultimi anni, infatti, è stato registrato un aumento medio del 4,8%. Il mero contenimento degli aumenti di spesa al di sotto del 3% nei prossimi due anni (2,9% nel 2011 e 2,8% nel 2012) consentirebbe alle casse erariali di risparmiare circa 3 miliardi all'anno.

In secondo luogo, oltre a contenere le spese, l'esecutivo francese mira a ridurre il debito tramite la realizzazione di maggiori entrate. Se è vero che, nel programma di stabilità di gennaio 2010, il governo aveva annunciato di non avere l'intenzione di aumentare la pressione fiscale per non penalizzare la crescita, oggi è allo studio l'abolizione di esenzioni fiscali per almeno 2 miliardi di euro all'anno (su un totale di oltre 70) a partire dal 2011 (12).

Verrebbero, così, ridimensionate le agevolazioni fiscali per la prima sottoscrizione e gli aumenti di capitale delle piccole e medie imprese. Tali agevolazioni potrebbero venire riservate alle imprese che hanno maggiori difficoltà ad autofinanziarsi, purché migliorino la trasparenza per prevenire eventuali abusi. Potrebbero, inoltre, essere ridotti alcuni crediti d'imposta, primi fra tutti quelli legati alla realizzazione di impianti fotovoltaici: a far data dal 29 settembre 2010, la somma detraibile scenderebbe dal 50% al 25% del costo dell'impianto.

Anche gli aiuti sociali potrebbero essere soggetti a riduzioni. Nel giro di tre anni, infatti, dovrebbero essere dimezzati i c.d. "contratti assistiti", vale a dire contratti in deroga al diritto comune per i quali il datore di lavoro riceve sovvenzioni. Tali contratti dovranno essere meno di 200.000 entro il 2013, mentre la quota del sussidio statale scenderà da subito dal 90% all'80%.

Nei prossimi mesi, potrebbero subire tagli anche i c.d. fondi di solidarietà attiva (- 800 milioni di euro in tre anni), gli aiuti per l'alloggio e quelli destinati ai portatori di handicap di età adulta.

Si prospetta, inoltre, il congelamento dei trasferimenti di denaro agli enti locali. Con riferimento a questi ultimi, sarà probabilmente mantenuta la perequazione tra le *collectivités territoriales*. Tuttavia, l'erogazione sarà calibrata in modo da premiare gli enti che diano prova di una buona gestione.

La riforma costituzionale: un freno al disavanzo

Oltre alle misure per il risanamento delle finanze, sono state proposte misure di prevenzione di futuri disavanzi eccessivi. In tal senso, il governo intende introdurre nella Costituzione francese un meccanismo per contenere il deficit. Secondo la proposta di riforma, all'inizio di ogni legislatura l'esecutivo dovrebbe proporre al Parlamento un obiettivo quinquennale di deficit, che, ove approvato, diverrebbe vincolante. Il *Conseil constitutionnel* sarebbe, poi, chiamato a esprimere un parere sul rispetto della soglia di disavanzo da parte delle leggi finanziarie. In caso di parere negativo, l'esecutivo dovrebbe presentare una manovra correttiva per rientrare nei parametri fissati.

Per completare il meccanismo, l'attuale governo vorrebbe riservare alle leggi finanziarie la competenza a introdurre misure fiscali.

La riforma costituzionale francese pare meno limitante rispetto a quanto disposto dalla Legge Fondamentale della Germania, che impone alle autorità tedesche il pareggio di bilancio (13). Si rileva, tuttavia, che le misure allo studio sono state accolte con grande freddezza dall'opposizione francese. Quest'ultima, infatti, sospetta l'attuale esecutivo di voler legare le mani al governo che si insedierà nel 2012.

La riforma dell'amministrazione locale

La seconda riforma costituzionale in cantiere riguarda gli enti locali (14). Le modifiche sarebbero dettate da ragioni di governo del territorio e finanzia-

Note:

(12) *Programme de stabilité de la France 2010 - 2013*, gennaio 2010, 6, disponibile su http://www.budget.gouv.fr/themes/finances_etat/pdf/programme_stabilite_2010-2013.pdf.

(13) Art. 109, par. 3, come modificato dalla *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* (artt. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) del 29 luglio 2009, *Bundesgesetzblatt*, vol. I (2009), 2248. Si v., al riguardo, M. Goldmann, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, in [questa rivista](#).

(14) *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales; Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale; Projet de loi permettant l'élection des conseillers territoriaux en mars 2014; Projet de loi organique à caractère technique*; disponibili su <http://www.intérieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites>.

rie. Il decentramento, avviato nel 1982 con le c.d. Leggi Defferre, ha modificato le competenze degli enti locali, senza, tuttavia, aggiornarne le strutture, salvo creare nuovi enti, parzialmente sovrapposti ai precedenti. Lo stesso riparto di competenze fra i diversi organi di governo sarebbe talvolta poco chiaro, con conseguente impatto negativo sull'efficacia dell'azione pubblica.

In aggiunta, l'attuale assetto del territorio, ispirato ad insediamenti prevalentemente rurali, viene ritenuto inadeguato rispetto alle necessità di una società sempre più caratterizzata da agglomerati urbani, e avrebbe anche un consistente costo economico. Anche la Corte dei conti, infatti, ha rilevato che la razionalizzazione degli enti locali consentirebbe di realizzare risparmi di spesa e di contenere l'indebitamento pubblico locale (15).

Il testo di riforma varato dall'esecutivo francese prevede la concentrazione del governo locale intorno a due poli principali: da un lato, *régions* e *départements*; dall'altro, *intercommunalités* e *communes*. In altri termini, verrebbero eliminati i livelli di governo superflui, con l'aggiunta di una regolamentazione particolare per le città metropolitane. Sono previsti anche nuovi meccanismi di cooperazione intercomunale.

La riforma prospetta anche la trasformazione dei consiglieri regionali e dei consiglieri dipartimentali (complessivamente circa 6.000 cariche elettive) nella nuova categoria dei consiglieri territoriali. Questi ultimi, in numero di circa 3.000, sarebbero competenti a sedere in entrambe le assemblee (regionali e generali - i.e., dipartimentali). Tale modifica verrebbe applicata già in occasione delle elezioni amministrative del 2014 e dovrebbe portare maggior coerenza nel governo degli enti locali.

Infine, potrebbe essere razionalizzata la ripartizione delle competenze.

La riforma del sistema previdenziale

Oltre alle modifiche costituzionali, un'altra riforma controversa riguarda il sistema previdenziale. Il governo francese, infatti, deve affrontare il problematico pagamento di 15,5 milioni di pensioni senza ricorrere al debito, con un rapporto contribuenti - pensionati di 1,7 a 1. Secondo la motivazione del progetto di legge presentato dal governo, tale rapporto potrebbe scendere a 1,5 a 1 entro il 2020, rendendo difficilmente sostenibile il sistema previdenziale (16).

La riforma del sistema previdenziale prevede l'innalzamento dell'età pensionabile di quattro mesi

ogni anno, in modo da raggiungere quota 62 anni (contro i precedenti 60) entro il 2018.

I dipendenti pubblici, inoltre, vedono intaccati alcuni privilegi. In primo luogo, l'importo dei contributi da versare sale dal 7,85% al 10,55% dello stipendio lordo entro il 2021, equiparando così tali lavoratori a quelli del settore privato. In secondo luogo, è stata innalzata l'età pensionabile. In terzo luogo, a partire dal 2012 non sarà più possibile il pensionamento anticipato per i dipendenti con tre figli e almeno quindici anni di contributi (17).

Conclusioni

Dopo una prima fase all'insegna del *deficit spending*, anche la Francia si prepara ora a ridurre le spese per ripianare il debito. Alcuni commentatori, tuttavia, già dubitano che le misure prospettate siano sufficienti, visto che sarebbero fondate su obiettivi di crescita economica molto ottimisti (crescita del PIL superiore al 2% nel 2011) (18). Gli interventi prospettati, tuttavia, segnano comunque un'inversione di tendenza rispetto alla politica di spesa adottata dalla Francia nelle prime fasi della crisi finanziaria, allineando il Paese agli altri Stati europei.

Per fare questo, Parigi affronta anche nodi di difficile soluzione, come la riforma delle pensioni, e non esita anche a ridisegnare i contorni della *République*. La nuova struttura dello Stato potrebbe diventare più snella, e questo costituirebbe un elemento di novità rispetto al tradizionale ruolo assistenzialista svolto dall'amministrazione francese.

Infine, il governo coglie l'occasione del riassetto delle finanze per insistere sulla riforma degli enti locali. Oltre a consentire risparmi di costi politici, la riforma in esame potrebbe semplificare la *governance* e portare maggiore coerenza nel sistema. In questo caso, semplificazione amministrativa e contenimento della spesa sembrano andare di pari passo.

Note:

(15) *Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, cit., 121.

(16) Loi n. 1330 del 9 novembre 2010, disponibile su <http://www.legifrance.gouv.fr>.

(17) Si v., al riguardo, il sito internet dedicato del governo francese <http://www.retraites2010.fr/>.

(18) J.-M. Vittori, *La rude réalité de 2010*, pubblicato in <http://www.lesechos.fr> in data 16 agosto 2010 e disponibile al medesimo indirizzo. in <http://www.lesechos.fr/info/analyses/020723647600-la-rude-realite-de-2011.htm>.