

nuova spesa in conto capitale annunciata dal governo abbia o meno natura aggiuntiva rispetto a quanto già programmato.

Più volte, negli ultimi anni, anche la Corte ha avuto modo di rilevare come la dichiarata intenzione dei governi di contribuire alla ripresa economica – e, nel contempo, di garantire gli equilibri programmatici di bilancio – attraverso una riqualificazione della spesa pubblica diretta ad accelerare la componente di investimento e in conto capitale, si sia nei fatti rivelata inefficace.

Il proposito ripetuto di affidare la ripresa a programmi straordinari di opere pubbliche ha trovato ostacoli insormontabili nelle esigenze di controllo complessivo dei flussi di spesa imposte dalle regole europee: le difficoltà ricorrenti di conseguire i risultati attesi sul piano del contenimento della spesa corrente (sia a livello delle amministrazioni centrali che in periferia) si sono infatti tradotte, alla fine, nel sacrificio delle spese in conto capitale, categoria di spesa per la quale è più agevole la scelta del rinvio e più immediato il risultato in termini di miglioramento del saldo di contabilità nazionale (per il quale rilevano i flussi di cassa relativi agli investimenti).

La stessa disciplina del Patto di stabilità interno – che non prevede più “clausole di salvaguardia” per le spese in conto capitale – induce gli enti territoriali a scaricare su tale componente gli effetti di contenimento imposte dalle severe regole di rispetto del patto. E – si noti – le amministrazioni territoriali coprono attualmente più del 60 per cento del totale delle spese in conto capitale.

Anche con riguardo al periodo 2009-2011, le stime governative sembrano tenere conto della difficoltà di rinunciare al rinvio delle spese di investimento; il profilo della spesa in conto capitale per il periodo 2009-2011 presentato recentemente nella RUEF indica, infatti, la prosecuzione di una tendenza al declino.

Infine, esiste un problema di identificazione delle componenti strutturali e cicliche del maggiore disavanzo atteso. Una flessione della crescita delle dimensioni che stiamo registrando non esaurisce i suoi effetti nel breve periodo. Viene ridimensionato anche il cosiddetto potenziale di crescita, sulla base del quale è misurato il disavanzo strutturale. Non a caso, nessuna previsione oggi disponibile indica, nell’orizzonte di medio periodo, un recupero integrale dei livelli di Pil precedenti la crisi. Anche secondo la RUEF, nel 2011, dunque a recessione terminata, il Pil nominale dell’Italia si

collocherà 140 miliardi di euro al di sotto del livello indicato nel DPEF. Sempre la RUEF misura che il livello delle entrate sarà inferiore per 66 miliardi, mentre il livello della spesa sarà superiore di 1,5 miliardi. Questa differenza non si presta a essere colmata facendo esclusivo affidamento su un processo di crescita che rischia di rimanere debole ben oltre l'orizzonte temporale considerato dalla RUEF.

Nel corso del primo trimestre dell'anno, la recessione economica ha raggiunto un punto di massima profondità. Secondo le stime preliminari diffuse dall'Istat, in questo periodo, il Pil avrebbe registrato una contrazione del 5,9% su base tendenziale; i dati di produzione industriale indicano per lo stesso trimestre una riduzione del 23,8%. Si tratta dell'episodio recessivo più grave dalla Grande Depressione degli anni Trenta.

La caduta dei livelli di attività reale è accompagnata da un accelerato forte rallentamento dell'inflazione. Nel bimestre marzo-aprile la variazione dell'indice dei prezzi al consumo è scesa all'1,2%, dal 4,2% dello scorso agosto. Anche il deflatore del Pil, che contribuisce alla determinazione della ricchezza nominale e dunque incide direttamente sugli andamenti della finanza pubblica, ha segnato una rapida decelerazione.

La minore inflazione sostiene il potere di acquisto dei redditi e per questa via la domanda di consumo. Esportazioni e investimenti sono di contro fortemente penalizzati dalla flessione degli scambi mondiali, che le organizzazioni internazionali valutano essere nell'ordine del 15%. Tutte le componenti della domanda hanno comunque ereditato dal 2008 un trascinamento negativo, con valori compresi fra lo 0,5% per i consumi finali nazionali e il 4,5% per le esportazioni.

Nel mese di aprile hanno cominciato a manifestarsi tenui segnali di stabilizzazione, non ancora di inversione, del ciclo economico. Sembra essersi arrestata la caduta degli indicatori di fiducia, con riferimento tanto alle famiglie quanto alle imprese, mentre le stime disponibili indicano che la produzione industriale avrebbe segnato un lieve incremento dal minimo di marzo. Sui mercati internazionali i prezzi delle materie prime, e in particolare del petrolio, mostrano segnali di recupero, probabilmente in conseguenza di una prima rivitalizzazione degli scambi mondiali.

Se questi segnali di stabilizzazione troveranno conferma, nella seconda parte dell'anno il Pil potrebbe tornare a registrare variazioni positive, sia pure di moderata

entità. Se, al contrario, gli indicatori dovessero nuovamente scivolare in territorio negativo, si porrebbe con urgenza la questione di predisporre ulteriori strumenti di sostegno del ciclo economico, anche tramite la leva del bilancio pubblico.

Si deve considerare, a tale riguardo, che l'andamento recessivo ha finora avuto effetti contenuti sul mercato del lavoro, anche a seguito dell'intensa utilizzazione degli ammortizzatori sociali in deroga. In particolare, a fine 2008, dopo tre trimestri di recessione, l'occupazione totale risultava ancora collocata sui livelli di inizio anno. Vale ricordare che in occasione del precedente episodio recessivo, quello degli anni Novanta, nei primi nove mesi di caduta del Pil, l'occupazione era già diminuita del 2%; sarebbe poi scesa complessivamente del 5%. La conservazione dei livelli occupazionali implica tuttavia un nuovo rallentamento della produttività e comporta una compressione severa dei margini delle imprese. Nell'ultimo trimestre del 2008 la produttività è diminuita dell'1,9%, determinando un aumento del costo unitario per unità di prodotto (*clup*) del 4,2%. Risultati analoghi dovrebbero essersi registrati nel primo trimestre 2009. Si tratta di una situazione sostenibile solo in un'ottica di recupero ravvicinato del ciclo economico.

Quest'ultima ipotesi è alla base del recente aggiornamento dei profili programmatici di finanza pubblica. La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF), diffusa a fine aprile, commisura la contrazione media prodotto del Pil per il 2009 al -4,2%, in recupero rispetto al risultato del primo trimestre. In termini nominali, viene stimata una riduzione del 2,7%. Una modesta crescita reale è attesa per il 2010 (0,3%), mentre solo a fine periodo, nel 2011, l'aumento del Pil nominale tornerebbe ad avvicinare il 3%.

Le stime di crescita della RUEF sono in linea con quelle fornite per gli altri paesi dalle organizzazioni internazionali. Nel 2009, il Pil si contrarrebbe del 4% in Europa e negli Stati Uniti, di oltre il 6% in Giappone. Anche queste previsioni scontano un graduale recupero del ciclo di crescita nella seconda parte dell'anno, quando comincerebbero a manifestarsi gli effetti dell'orientamento espansivo assunto dalle politiche economiche. Il potenziale di crescita dell'economia mondiale resterebbe comunque al di sotto dei valori precedenti la crisi.

3. Il quadro di finanza pubblica: dal DPEF alla RUEF

A causa del deterioramento del quadro macroeconomico, gli obiettivi originariamente enunciati nel DPEF non potranno essere conseguiti. La RUEF eleva al 4,6% in rapporto al Pil la previsione di indebitamento per il 2009-2010 e al 4,3% la stima per il 2011, mentre il quadro programmatico pre-crisi esposto nel DPEF prevedeva un disavanzo del 2% nel 2009 e un azzeramento del saldo nel 2011.

Le quantificazioni proposte dalla RUEF si inseriscono in un processo di continua revisione peggiorativa dei saldi programmatici. A settembre, con la Nota di aggiornamento al DPEF, gli obiettivi di indebitamento per il 2010-2011 venivano elevati all'1,2 e allo 0,3%, con una differenza di circa tre decimi di punto rispetto al DPEF. Revisioni più consistenti, e relative anche al 2009, sono state apportate lo scorso febbraio con la Nota informativa allegata al Programma di Stabilità e Crescita. In quell'occasione, l'indebitamento veniva stimato pari al 3,7% nel 2009 e al 2,9% per il 2011. Veniva quindi formalmente abbandonato l'obiettivo di azzerare l'indebitamento pubblico. Come si è visto, con la RUEF sono state adottate valutazioni improntate ad ancora maggiore prudenza.

Lo scostamento tra il profilo proposto nella RUEF e il percorso programmatico indicato nel DPEF cresce nel tempo. Il maggiore indebitamento ora previsto sale dai 2,6 punti di Pil del 2009 agli oltre quattro punti del 2011. Rileva quindi non solo il maggior valore di indebitamento del 2009, ma anche l'abbandono dell'ipotesi di una progressiva riduzione del disavanzo all'interno dell'orizzonte previsivo. Con maggior dettaglio, nel DPEF, il calo dell'indebitamento fra il 2009 e il 2011 era stimato pari a circa due punti. Questo valore è stato ridotto a 1,8 punti nella Nota di aggiornamento al DPEF, poi a 0,8 punti nella Nota di accompagnamento al Programma di stabilità e infine a 0,3 punti nella RUEF.

Come si dice meglio in seguito, la revisione dei profili programmatici potrebbe essere interamente da ricondurre alla contrazione dell'attività economica. Data la scarsa rilevanza, nel nostro paese, degli stabilizzatori automatici dal lato della spesa, gli effetti della sfavorevole congiuntura sono visibili soprattutto nell'andamento delle entrate.

Tavola 1 : Il conto economico delle amministrazioni pubbliche 2009 -2011*(in milioni)*

VOCI ECONOMICHE	RPP II sezione - 2009				Ruef 2009			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	174.494	177.790	179.500	181.433	171.160	175.040	175.451	176.511
Consumi intermedi	128.048	128.493	129.672	130.531	128.442	131.432	133.375	135.566
Pensioni e altre prestazioni	278.340	287.450	298.370	308.940	278.008	291.280	297.930	306.670
Altre spese correnti	59.277	60.185	59.769	59.719	57.395	59.976	59.393	60.010
Totale spese correnti al netto interessi	640.159	653.918	667.311	680.623	635.005	657.728	666.149	678.757
Interessi passivi	81.133	83.732	85.355	86.667	80.891	76.415	80.469	87.654
Totale spese correnti	721.292	737.650	752.666	767.290	715.896	734.143	746.618	766.411
Investimenti fissi	37.690	37.672	37.244	36.568	34.973	37.147	33.880	32.083
Contributi c/capitale	22.952	23.549	21.177	16.343	23.077	25.539	22.736	22.516
Altri trasferimenti	2.239	3.085	3.523	2.814	977	1.384	1.637	1.429
Totale spese in conto capitale	62.881	64.306	61.944	55.725	59.027	64.070	58.253	56.028
Totale spese finali al netto interessi	703.040	718.224	729.255	736.348	694.032	721.798	724.402	734.785
Totale spese complessive	784.173	801.956	814.610	823.015	774.923	798.213	804.871	822.439
ENTRATE								
Imposte indirette	219.368	227.172	232.440	237.054	215.519	209.065	211.777	215.248
Imposte dirette	246.957	253.697	266.411	276.635	241.427	238.348	238.612	247.225
Contributi sociali	215.438	223.874	230.180	236.410	214.718	216.518	220.214	225.967
Altre entrate correnti non tributarie	57.118	58.202	59.548	61.124	56.719	56.547	57.194	58.048
Totale entrate correnti	738.881	762.945	788.579	811.223	728.383	720.478	727.797	746.488
Imposte in conto capitale	232	232	232	232	478	478	478	478
Entrate in conto capitale non tributarie	5.357	4.709	5.738	5.775	3.083	6.297	5.280	5.920
Totale entrate in conto capitale	5.589	4.941	5.970	6.007	3.561	6.775	5.758	6.398
Totale entrate	744.470	767.886	794.549	817.230	731.944	727.253	733.555	752.886
Saldo corrente		25.295	35.913	43.933	12.487	- 13.665	- 18.821	- 19.923
Indebitamento		-34.070	-20.061	-5.785	-42.979	- 70.960	- 71.316	- 69.553
Saldo primario		49.662	65.294	80.882	37.912	5.455	9.153	18.101
PIL		1.640.242	1.687.885	1.741.254	1.572.244	1.528.948	1.555.121	1.600.933
<i>Tasso di crescita nominale</i>			2,9	3,2			1,7	2,9
<i>Pressione tributaria</i>		29,3	29,6	29,5	29,1	29,3	29,0	28,9
<i>Pressione fiscale</i>		43,0	43,2	43,1	42,8	43,5	43,2	43,0
<i>Indebitamento su Pil</i>		-2,1	-1,2	-0,3	-2,7	-4,6	-4,6	-4,3
<i>Primario su Pil</i>		3,0	3,9	4,6	2,4	0,4	0,6	1,1

Fonti: Elaborazioni CdC su dati RPP e RUEF

Nota: I dati 2008 della RPP sono stime di preconsuntivo, i dati 2008 della Ruef sono tratti da ISTAT, comunicato del 2 marzo 2009

Tavola 2: Il conto economico delle amministrazioni pubbliche 2009 -2011

	RPP II sezione - 2009			Ruef 2009		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
	Variazioni % su anno precedente			Variazioni % su anno precedente		
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	1,9	1,0	1,1	2,3	0,2	0,6
Consumi intermedi	0,3	0,9	0,7	2,3	1,5	1,6
Pensioni e altre prestazioni	3,3	3,8	3,5	4,8	2,3	2,9
Altre spese correnti	1,5	-0,7	-0,1	4,5	-1,0	1,0
Totale spese correnti al netto interessi	2,1	2,0	2,0	3,6	1,3	1,9
Interessi passivi	3,2	1,9	1,5	-5,5	5,3	8,9
Totale spese correnti	2,3	2,0	1,9	2,5	1,7	2,7
Investimenti fissi	0,0	-1,1	-1,8	6,2	-8,8	-5,3
Contributi c/capitale	2,6	-10,1	-22,8	10,7	-11,0	-1,0
Altri trasferimenti	37,8	14,2	-20,1	41,7	18,3	-12,7
Totale spese in conto capitale	2,3	-3,7	-10,0	8,5	-9,1	-3,8
Totale spese finali al netto interessi	2,2	1,5	1,0	4,0	0,4	1,4
Totale spese complessive	2,3	1,6	1,0	3,0	0,8	2,2
ENTRATE						
Imposte indirette	3,6	2,3	2,0	-3,0	1,3	1,6
Imposte dirette	2,7	5,0	3,8	-1,3	0,1	3,6
Contributi sociali	3,9	2,8	2,7	0,8	1,7	2,6
Altre entrate correnti non tributarie	1,9	2,3	2,6	-0,3	1,1	1,5
Totale entrate correnti	3,3	3,4	2,9	-1,1	1,0	2,6
Imposte in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entrate in conto capitale non tributarie	-12,1	21,9	0,6	104,2	-16,2	12,1
Totale entrate in conto capitale	-11,6	20,8	0,6	90,3	-15,0	11,1
Totale entrate	3,1	3,5	2,9	-0,6	0,9	2,6

Fonti: Elaborazioni CdC su dati RPP e RUEF

Complessivamente, la RUEF stima a fine periodo un livello di entrate inferiore di 66 miliardi rispetto a quanto programmato nel DPEF. Le spese sono di contro indicate in linea (+1,6 miliardi) con l'originario profilo programmatico.

La flessione delle entrate è omogenea nelle singole componenti. Il calo riguarderebbe infatti sia le imposte indirette (-29 miliardi), sia le imposte dirette (-25 miliardi), sia i contributi sociali (-9 miliardi). Più articolato è il nuovo profilo programmatico delle spese. La sostanziale invarianza del dato totale riflette riduzioni consistenti per i redditi da lavoro e per gli investimenti fissi lordi (rispettivamente 6,5 e 2,5 miliardi) e una diminuzione contenuta della spesa per prestazioni sociali (-600 milioni). Sono invece previsti in aumento rispetto alle quantificazioni del DPEF gli interessi passivi (1,2 miliardi) e soprattutto i consumi intermedi (7,7 miliardi).

4. La manovra di finanza pubblica: dalla correzione dei saldi al sostegno dell'economia

Il probabile esaurimento della fase più acuta della recessione non solleva dalla necessità di mantenere un difficile equilibrio fra le esigenze di sostegno dell'economia, da un lato, e di conservazione degli equilibri di finanza pubblica dall'altro. A fronte dell'emergere di questo vero e proprio *trade-off* di politica economica, l'azione del governo poggia le proprie basi sul programma di messa in sicurezza dei conti pubblici, a cui si è dato attuazione con il DL 112/2008 (convertito dalla legge 133/2008). Come si è detto, i tempi scelti per il varo della manovra correttiva fanno sì che l'Italia sia l'unico, fra i grandi paesi, ad affrontare la recessione con misure di contenimento del disavanzo già incorporate nella legislazione vigente.

Nelle stime presentate dall'Ocse lo scorso mese di marzo, l'Italia era l'unico paese a cui si attribuiva, in virtù della manovra correttiva adottata prima della crisi, un miglioramento del saldo di bilancio depurato dal ciclo economico (0,9 punti nel 2010 rispetto al 2007). Per gli altri paesi si valutavano peggioramenti consistenti: cinque punti negli Stati Uniti, due punti e mezzo in Germania, un punto e mezzo in Francia e Giappone, oltre tre punti nella media delle economie industrializzate. Ciò per effetto delle manovre espansive del bilancio pubblico, operanti negli Stati Uniti già dal 2008 e adottate negli altri paesi a partire dal 2009.

Tavola 3: Variazioni dell'indebitamento netto nei principali paesi
(% di Pil, cumulate rispetto al livello 2007)

	Indebitamento netto				Indebitamento corretto per il ciclo			
	livello	variazioni sul 2007			livello	variazioni sul 2007		
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Stati Uniti	-2,9	2,9	2,9	2,9	-3,2	3,2	3,2	3,2
Giappone	-2,5	2,5	2,5	2,5	-3,0	3,0	3,0	3,0
Area Euro	-0,7	0,7	0,7	0,7	-0,3	0,3	0,3	0,3
Germania	-0,2	0,2	0,2	0,2	-0,6	0,6	0,6	0,6
Francia	-2,7	2,7	2,7	2,7	-3,1	3,1	3,1	3,1
Italia	-1,5	1,5	1,5	1,5	-1,7	1,7	1,7	1,7
Totale ocse	-1,4	1,4	1,4	1,4	-2,1	2,1	2,1	2,1

Fonte: Ocse, Economic Outlook, Interim Report, marzo 2009

La prima fase della manovra correttiva dei conti pubblici – quella dedicata alla “messa in sicurezza” dei saldi – si è concentrata, essenzialmente, nelle misure recate dal DL n. 112 del 2008, che ha consentito di anticipare al giugno scorso l'adozione degli interventi a valere sul triennio 2009-2011. Provvedimenti di stabilizzazione sono, altresì, riferibili alla legge finanziaria per il 2009.

Nel triennio di riferimento, le misure introdotte dovrebbero consentire, complessivamente, secondo le stime governative, una correzione dell'indebitamento netto, al termine del triennio pari a 58 miliardi a fronte di una manovra lorda di circa 80 miliardi di euro.

Tavola 4: La manovra finanziaria 2009-2011

(In milioni)

RIDUZIONE INDEBITAMENTO NETTO	2009					2010					2011				
	DL 112/08	LF 2009	DL 185/08	DL 5/09	DL 207	DL 112/08	LF 2009	DL 185/08	DL 5/09*	DL 207	DL 112/08	LF 2009	DL 185/08	DL 5/09	DL 207
	9.893	-	32	74	1	17.137	-	194	195	2	30.925	-	185	304	2
Maggiori entrate	5.765	291	5.163	1.013	80	5.516	210	2.481	301		6.103	200	2.483	401	
Minori entrate	1.103	925	2.175	22	125	555	531	1.597	232	43	580	397	2.077	407	43
Maggiori spese	6.101	339	4.179	1.938	30	5.270	305	2.307	197	26	5.222	290	2.682	416	26
Corrente	5.301	302	3.677	160	22	5.160	280	1.213	5	24	5.102	269	1.058	104	24
Capitale	800	38	502	1.778	8	110	26	1.094	192	2	120	22	1.624	312	2
Minori spese	11.332	973	1.222	1.021	76	17.446	626	1.615	323	71	30.624	487	2.459	726	71
Corrente	9.042	953	108	624	74	13.830	606	144	5	69	22.050	487	146	1	69
Capitale	2.290	20	1.114	397	2	3.616	20	1.471	318	2	8.574	-	2.313	725	2

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

*fonte: nota di lettura n.39 - A.S. 1503 di aprile 2009.

Oltre 60 miliardi sarebbero i risparmi derivanti da minori spese delle amministrazioni pubbliche (centrali e territoriali), con un peso maggiore per i tagli alle spese correnti (circa 47 miliardi cumulati nel triennio), ma senza escludere la riduzione delle spese in conto capitale (oltre 14 miliardi). Come anticipato, la quota prevalente di tali risorse (più del 70 per cento) viene destinata alla correzione del disavanzo tendenziale, essendo il resto diretto a coprire le maggiori spese e le minori entrate non comprese nella proiezione a legislazione vigente, ma indifferibili (come, in primo luogo, i rinnovi contrattuali) o provvedimenti previsti nello stesso DL 112 o nella finanziaria (come l'abolizione del ticket sull'assistenza specialistica).

Avendo posto a presidio degli equilibri di bilancio la manovra del DL n. 112/2008, le decisioni del governo si sono successivamente concentrate su misure in grado di contrastare gli effetti della crisi economica. Questa seconda parte della manovra di finanza pubblica ha preso definitivamente corpo nel periodo oggetto della presente Relazione, il primo quadrimestre 2009. All'approvazione a gennaio della legge 2/2009 (conversione del DL 185/2008, recante "misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale") ha fatto seguito a febbraio il varo del DL 5/2009 contenente "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi"(convertito in l.33/2009), mentre a marzo il Cipe ha definito, a valere sulle risorse FAS, il livello di finanziamento del Piano di infrastrutture strategiche 2009 (delibera 11/2009) e del Fondo sociale per occupazione e formazione (delibera 2/2009). In tal modo, è stata data attuazione agli indirizzi per la riprogrammazione delle risorse comunitarie adottati nel decreto legge n.112/2008. Nel periodo in esame è stato infine convertito in legge il DL 207/2008, cosiddetto "milleproroghe" (legge 14/2009).

Nell'insieme, gli interventi proposti modificano solo in misura marginale i saldi di bilancio (in particolare l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche), in virtù della scelta del governo di non consentire, pur in presenza di una crisi economica di intensità inattesa, peggioramenti del disavanzo superiori a quello derivante direttamente dalle sfavorevoli condizioni cicliche. E ciò soprattutto a causa della particolare difficile collocazione dell'Italia nella graduatoria del debito pubblico. Di riflesso, le esigenze di finanziamento delle nuove iniziative di sostegno dell'economia

(sia nel campo delle infrastrutture che nel settore sociale e del sostegno dei redditi più bassi) sono state necessariamente impostate con la logica compensativa (in particolare estendendo la pratica del ricorso a risorse assegnate al Fondo per le aree sottoutilizzate).

Operando in condizioni di pareggio, gli effetti espansivi della manovra anti-crisi restano pertanto affidati ai diversi valori che assumono i moltiplicatori delle singole poste del bilancio pubblico. Alcune misure, inoltre, si propongono di risollevare le sorti di specifici settori di attività, non perseguendo un obiettivo di generalizzata espansione del bilancio pubblico.

In sintesi, gli interventi di maggiore rilievo finanziario che compongono l'intera manovra, restrittiva e di sostegno dell'economia, e che pertanto appaiono meritevoli di una analisi particolarmente attenta - soprattutto ai fini della consueta verifica della effettiva realizzabilità degli esiti attesi - riguardano:

- la manovra sulle entrate, con particolare riguardo agli strumenti per la riorganizzazione e il potenziamento della lotta all'evasione fiscale e al sommerso e all'azione di potenziamento delle attività di accertamento e di riscossione;
- gli interventi di riduzione delle dotazioni di spesa delle missioni del bilancio dello Stato sia di parte corrente che di conto capitale, definiti contestualmente alla previsione di una maggiore flessibilità delle amministrazioni nella gestione delle risorse;
- la revisione degli obiettivi del Patto di stabilità interno, con il rafforzamento del sistema sanzionatorio e di premialità e la riduzione dei trasferimenti agli enti locali;
- le misure di controllo della spesa sanitaria, alle quali sono attribuiti effetti finanziari di risparmio soprattutto con riguardo al biennio 2010-2011;
- gli interventi di sostegno e tutela dei redditi delle famiglie, di ampliamento dei destinatari degli ammortizzatori sociali, di agevolazione fiscale e tariffaria e di accelerazione di investimenti pubblici.

A tali tematiche sono dedicati i paragrafi seguenti della relazione, con l'esclusione dell'analisi relativa alle nuove modalità di controllo della spesa statale. Ai fini di un meditato giudizio sull'efficacia della disciplina varata con il DL 112 e con la Legge finanziaria per il 2009 appare, infatti, essenziale disporre di una verifica puntuale

degli esiti dei provvedimenti di taglio disposti per il 2008, sia con riguardo alle risultanze finanziarie del Rendiconto dello Stato che del consuntivo delle amministrazioni centrali redatto in termini di contabilità nazionale. Si tratta di approfondimenti che la Corte sta effettuando nell'ambito dei lavori finalizzati alla parifica del rendiconto prevista per la fine del prossimo mese di giugno. Nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2008 potrà essere verificata la consistenza delle preoccupazioni espresse ripetutamente dalla Corte sulla materia. In particolare, analizzando gli interventi intesi a contenere le spese per consumi intermedi, nella Relazione quadrimestrale relativa al periodo settembre-dicembre 2007, la Corte affermava che "l'eredità trasferita sul 2008 fa guardare con preoccupazione ad una nuova decurtazione dei fondi per gli acquisti di beni e servizi. Le riduzioni prefigurano, se non sorrette da vere e proprie modifiche organizzative, possibili effetti di rimbalzo negli esercizi successivi o il crescente ricorso a riconoscimenti di debito".

Componenti cicliche e strutturali dell'indebitamento

Deve essere attentamente considerata l'influenza che il deterioramento ciclico può avere sui valori strutturali del disavanzo pubblico. Un prolungato avvistamento del ciclo economico ha infatti conseguenze anche di natura strutturale, tali da incidere sugli andamenti tendenziali del saldo di bilancio. La manovra correttiva già varata e la neutralità sul saldo di bilancio delle misure di contrasto della crisi potrebbero quindi non rivelarsi sufficienti a evitare un deterioramento degli andamenti di fondo dell'indebitamento pubblico.

Di queste difficoltà si ha evidenza confrontando le diverse misure di indebitamento strutturale proposte nel Dpef e nella Ruef (vedi tabella). Nell'ambito del percorso che avrebbe dovuto condurre ad azzerare il disavanzo di bilancio, il Dpef attribuiva al ciclo effetti limitati. In particolare, veniva misurato un lieve effetto di miglioramento sul disavanzo 2007 (due decimi di punto di Pil) e poi un impulso negativo negli anni successivi, compreso fra i due decimi del 2008 e i quattro decimi del 2010-2011. Si riteneva cioè che, a fronte dei primi segnali di deterioramento della congiuntura, l'allontanamento dai valori di crescita potenziale avrebbe impedito di conseguire miglioramenti del saldi di bilancio ancora più sensibili di quelli adottati in chiave programmatica. Nel complesso si trattava comunque di differenze di entità contenuta.

Diversa è la situazione prospettata dalla Ruef. I valori storici del Pil potenziale sono stati ricalcolati e per il 2007 il valore strutturale dell'indebitamento è stato rialzato al 2,9%. In quell'anno, la favorevole congiuntura avrebbe contribuito al contenimento del disavanzo per 1,4 punti. Un contributo favorevole del ciclo viene misurato anche per il 2008 (l'anno passato il valore di output gap, dato dalla cumulata degli scostamenti fra livelli effettivi e potenziali del prodotto, era infatti ancora positivo), mentre la dimensione dell'indebitamento strutturale è stata rialzata al 3,4%, oltre un punto in più di quanto valutato nel Dpef. Secondo le nuove indicazioni della Ruef, il biennio 2007-2008 avrebbero pertanto lasciato in eredità un valore indebitamento strutturale superiore a quanto fosse possibile ritenere in sede di predisposizione della manovra correttiva per il 2009-2011.

Per gli anni di previsione l'impulso negativo del ciclo sull'indebitamento assume dimensioni più consistenti che in precedenza. La recessione dell'economia peserebbe sul saldo di bilancio per 1,4 punti nel 2009, 1,8 punti nel 2010, 1,7 punti nel 2011. Depurato da questi effetti, anche il saldo strutturale registrerebbe un chiaro peggioramento. Nei livelli, esso si collocherebbe a fine periodo al 2,9% del Pil; negli andamenti dunque, non confermerebbe il percorso di riduzione di due punti disegnato nel Dpef, segnando un contenimento solo nel 2009 e risultando nel 2011 maggiore di 3,2 punti rispetto alle indicazioni programmatiche di riferimento.

Tavola 5: La revisione delle stime di indebitamento: l'effetto del deterioramento ciclico

	2007	2008	2009	2010	2011
Stime Dpef 2009-2013 (giugno 2008)					
Indebitamento netto (% del Pil)	-1,5	-2,5	-2	-1	-0,1
Indebitamento netto strutturale (*)	-1,7	-2,3	-1,7	-0,6	0,3
Contributo del ciclo (**)	0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
Stime Ruef 2009 (aprile 2009)					
Indebitamento netto (% del Pil)	-1,5	-2,7	-4,3	-4,6	-4,6
Indebitamento netto strutturale (*)	-2,9	-3,4	-2,9	-2,8	-2,9
Contributo del ciclo (**)	1,4	0,7	-1,4	-1,8	-1,7
Differenze					
Componente strutturale	-1,2	-1,1	-1,2	-2,2	-3,2
Contributo del ciclo (**)	1,2	0,9	-1,1	-1,4	-1,3

(*) valore corretto dagli effetti del ciclo e dalle misure una-tantum

(**) un valore positivo misura il miglioramento dell'indebitamento dovuto a un andamento favorevole del ciclo. Viceversa nel caso di valore negativo.

5. La manovra di politica tributaria 2008-2009

5.1. Evoluzione degli obiettivi di politica tributaria

I provvedimenti di entrata emanati nel corso del primo quadrimestre del 2009 – legge 2/2009 (di conversione del DL 185/2008), legge 14/2009 (che converte il DL 207/2008) e legge 33/2009 (che converte il DL 5/2009) – integrano e completano le misure di politica tributaria approvate nella seconda metà del 2008 (legge 133/2008, di conversione del DL 112/2008; legge 203/2008, legge finanziaria 2009), contribuendo a definire un quadro complesso e articolato, quanto a dimensioni, obiettivi perseguiti e strumenti utilizzati.

Per l'insieme del triennio 2009-11, il gettito netto atteso dalla manovra 2008-2009 è quantificabile in poco più di 19 miliardi di euro, a fronte di un movimento complessivo di risorse che dovrebbe coinvolgere quasi 41 miliardi di euro di entrate (30 in aumento e 11 in diminuzione).

Tavola 6: Effetti sull'indebitamento netto della PA

		(in milioni)							
Provvedimenti		2009		2010		2011		Triennio	
		importo	%	importo	%	importo	%	importo	%
1^a fase DL112/08 L.133/2008	Maggiori entrate	5.765	46,8	5.516	64,5	6.103	66,4	17.384,00	57,8
	Minori entrate	1.103	25,4	555	18,8	580	16,6	2.238,00	20,7
	Entrate nette	4.662	58,5	4.961	88,6	5.523	97,2	15.146,00	78,7
1^a fase Finanziaria 2009 legge 203/2008	Maggiori entrate	291	2,4	210	2,5	200	2,2	701	2,3
	Minori entrate	925	21,3	531	17,9	397	11,3	1.853,00	17,1
	Entrate nette	-634	-8	-321	-5,7	-197	-3,5	-1.152,00	-6
Totale 1^a fase	Maggiori entrate	6.056	49,2	5.726	66,9	6.303	68,6	18.085	60,2
	Minori entrate	2.028	46,6	1.086	36,7	977	27,9	4.091	37,8
	Entrate nette	4.028	50,6	4.640	82,9	5.326	93,7	13.994	72,7
2^a fase DL 185/08 L.2/2009	Maggiori entrate	5.163	41,9	2.531	29,6	2.483	27	10.177,00	33,9
	Minori entrate	2.175	50	1.597	54	2.077	59,3	5.848,50	54,1
	Entrate nette	2.989	37,5	934	16,7	406	7,1	4.328,50	22,5
3^a fase DL 207 (milleproroghe) L.14/2009	Maggiori entrate	80	0,6	0	0	0	0	80	0,3
	Minori entrate	125	2,9	43	1,5	43	1,2	211	2
	Entrate nette	-45	-0,6	-43	-0,8	-43	-0,8	-131,5	-0,7
3^a fase DL 5 L.33/2009	Maggiori entrate	1.013	8,2	301	3,5	401	4,4	1.715,0	5,7
	Minori entrate	22	0,5	232	7,8	407	11,6	661,0	6,1
	Entrate nette	991	12,4	69	1,2	-6	-0,1	1.054,0	5,5
Totale 3^a fase	Maggiori entrate	1.093	8,9	301	3,5	401	4,4	1.795,0	6,0
	Minori entrate	147	3,4	275	9,3	450	12,8	872,0	8,1
	Entrate nette	946	11,9	26	0,5	-49	-0,9	922,5	4,8
Totale 2^a e 3^a fase	Maggiori entrate	6.256	50,8	2.832	33,1	2.884	31,4	11.972,00	40
	Minori entrate	2.321	53,4	1.872	63,3	2.527	72,1	6.720,50	62
	Entrate nette	3.935	49,4	960	17,1	357	6,3	5.251,00	27
Totale	Maggiori entrate	12.312	100,0	8.558	100,0	9.187	100,0	30.057,00	100,0
	Minori entrate	4.349	100,0	2.958	100,0	3.504	100,0	10.811,50	100,0
	Entrate nette	7.963	100,0	5.600	100,0	5.683	100,0	19.245,50	100,0

L'apporto della manovra sulle entrate alla riduzione dell'indebitamento netto atteso dalla manovra è pari, per il triennio, a poco meno del 33 per cento, ma parte dal 79,6 per cento del 2009 per ridursi al 32 per cento nel 2010 ed a poco più del 18 per cento nel 2011.

Tavola 7: Contributo della manovra sulle entrate alla riduzione dell'indebitamento netto*(in milioni)*

	2009	2010	2011	Triennio
a. Entrate nette	7.963	5.600	5.683	19.246
b. Riduzione indebitamento netto della P.A. indotto dalla manovra 2008/09	10.000	17.527	31.415	58.942
c. Incidenza entrate nette ($c = a/b \cdot 100$)	79,6	32,0	18,1	32,7

Il contributo più rilevante proviene da quella che può essere definita la “*prima fase*” della manovra: la legge 133/2008 (manovra d'estate) e, in misura marginale, la legge finanziaria 2009, spiegano poco meno dei tre quarti del maggior gettito netto. In questa fase, si conferma, dunque, la prevalenza dell'obiettivo di riduzione dell'indebitamento, che, non essendosi pienamente manifestata la crisi finanziaria, costituiva la preoccupazione fondamentale del legislatore.

Diverso è l'obiettivo che prevale con i provvedimenti specificamente oggetto della presente relazione - la legge 33 di conversione del DL 5/2009, ma anche le leggi 2 e 14 del 2009, di conversione, rispettivamente, dei DL 185 e 207 varati a nell'autunno 2008.

Con quella che si identifica come una sorta di “*seconda fase*” della politica tributaria, infatti, prende corpo l'esigenza di contrastare le conseguenze della crisi finanziaria internazionale. “Misure urgenti per il sostegno di famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per disegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale” danno corpo al DL 185/2008 (decreto anti-crisi). Accade così che, a distanza di pochi mesi, la tassazione di importanti segmenti della realtà produttiva (tipico il caso delle imprese) abbandoni orientamenti ispirati, nella prima fase, alla ricerca di maggior gettito, per approdare a misure dirette a contrastare il peggioramento della situazione economica.

E analoghi sono gli obiettivi che animano la “*terza fase*” della politica fiscale, in cui la leva tributaria - con il decreto *mille proroghe* (legge 14/2009) e, soprattutto, con il DL 5/2009 - viene impiegata per varare puntuali “misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi”.

Il mutamento di obiettivo che contraddistingue le ultime due fasi, con l'affermarsi di un'intonazione espansiva e redistributiva della politica fiscale, trova conferma, d'altra

parte, proprio nell'evidenza quantitativa: nonostante che il volume delle risorse movimentate (insieme delle maggiori e delle minori entrate) sia risultato di non molto inferiore a quello che aveva contrassegnato la prima fase della politica fiscale (18,7 miliardi rispetto a 22,2), il maggior gettito netto prodotto dall'intera manovra 2009 sulle entrate si riduce al 28 per cento del totale delle risorse movimentate rispetto al 63 per cento della prima fase.

Quest'ultima evidenza, come emerge dal prospetto che segue, induce a sottolineare quella che appare un'ulteriore caratteristica della seconda e della terza fase della manovra di politica fiscale per il 2009: le misure che danno luogo a minori entrate incidono per circa il 36 per cento sul totale della manovra 2009 rispetto al 18,5 per cento circa della prima fase; parimenti, le medesime misure di minori entrate rappresentano oltre il 56 per cento delle maggiori entrate, laddove nella prima fase della manovra l'analogo rapporto restava al di sotto del 23 per cento (22,6%).

Tavola 8: Effetti sull'indebitamento netto della PA per il triennio 2009 – 2011

(in milioni)

FASI		Importo	Incidenza minori entrate/ maggiori entrate (%)	Incidenza minori entrate/ totale manovra (%)
1^ fase	Maggiori entrate	18.085		
	Minori entrate	4.091	22,62	18,45
	<i>Totale manovra</i>	22.176		
2^ fase	Maggiori entrate	10.177		
	Minori entrate	5.849	57,47	36,49
	<i>Totale manovra</i>	16.026		
3^ fase	Maggiori entrate	1.795		
	Minori entrate	872	48,58	32,70
	<i>Totale manovra</i>	2.667		
Totale 2^ e 3^ fase	Maggiori entrate	11.972		
	Minori entrate	6.721	56,14	35,95
	<i>Totale manovra</i>	18.693		
Totale manovra	Maggiori entrate	30.057		
	Minori entrate	10.812	35,97	26,45
	<i>Totale manovra</i>	40.869		

Tale evoluzione, oltre a confermare uno spostamento di enfasi dall'obiettivo di tutela dell'equilibrio dei conti pubblici a quello di contrasto della crisi economica, ed al

di là delle motivazioni di strumentazione tributaria e di tecnica legislativa che ne sono all'origine, comporta l'esigenza di una più attenta considerazione circa i rischi rinvenienti da un diverso grado di realizzabilità delle previsioni sia delle maggiori, sia delle minori entrate.

In proposito, come emerge dall'analisi dettagliata dei diversi provvedimenti, sembra affermarsi una dicotomia fra minori entrate, certe, e maggiori entrate, incerte. E' una dicotomia, che, a ben vedere, riflette una scelta di politica fiscale condizionata da una sorta di asimmetria informativa, in parte peraltro inevitabile anche per i persistenti ritardi nell'apprestamento di idonei meccanismi di monitoraggio: l'identificazione immediata ed esplicita dei beneficiari di provvedimenti agevolativi o di sgravio e, per contro, l'inevitabile assenza di un'analogha trasparenza o possibilità di rilevazione circa i soggetti e i settori che saranno chiamati a sopportare l'onere della riduzione del prelievo.

Le minori entrate sono certe per le modalità in cui si manifestano (deduzioni, agevolazioni, differimento versamento imposte) e si trasmettono sul circuito economico (le persone fisiche, i soggetti IVA, le imprese, i micro settori). Nel triennio, le minori entrate della manovra complessiva ammontano, come si è visto, a 10,8 miliardi.

Le maggiori entrate sono incerte nella misura in cui il maggior gettito atteso risulta legato

- agli incerti, per definizione, esiti della lotta all'evasione (chiamata, come si vedrà meglio in seguito, a fornire nel triennio un contributo di 9,7 miliardi alla politica di bilancio);

- ovvero all'opzione del contribuente (rallineamento e rivalutazione volontari di valori contabili), per 2,5 miliardi;

- o ancora a sue specifiche scelte di consumo (giochi, acquisto materiale pornografico), per 0,9 miliardi;

- o, infine, alla previsione dell'attivarsi di un circuito virtuoso come reazione a spinte agevolative settoriali (auto, elettrodomestici, ecc.), per 0,7 miliardi.

A queste incertezze si aggiungono, peraltro, quelle relative alla fattibilità del maggior gettito complessivo della prima fase della manovra, per quanto riguarda sia i risultati della lotta all'evasione, stimati per il triennio in 3,3 miliardi, sia la componente