



# Andamenti e prospettive della Finanza Pubblica italiana

## VI Rapporto NENS

*Giugno 2009*

# Andamenti e prospettive della finanza pubblica italiana,

*VI Rapporto Nens*

*Giugno 2009*

<b>Sommario</b>	<b>pag. 2</b>
<b>Premessa e sintesi</b>	<b>pag. 3</b>
<b>1. Quadro macroeconomico</b>	<b>pag. 9</b>
<b>2. La finanza pubblica nel 2008</b>	
<i>Il peso della crisi e quello dell'evasione</i>	<b>pag. 14</b>
<b>3. Le previsioni per il 2009</b>	
<i>Le "verità rivelate" e i dubbi residui</i>	<b>pag. 18</b>
<b>4. Le previsioni per il biennio 2010 – 2011</b>	
<i>Ottimismo o incoscienza?</i>	<b>pag. 24</b>
<b>5. Il debito pubblico nel triennio 2008 – 2010</b>	<b>pag. 28</b>
<b>6. Le previsioni di Nens</b>	<b>pag. 30</b>

## Premessa e sintesi

La grave crisi finanziaria e la recessione economica globale che hanno investito tutto il mondo hanno imposto alla finanza pubblica di ogni Paese comportamenti e vincoli inediti e rendono estremamente incerte le previsioni sulle prospettive del futuro anche prossimo.

L'Italia, come è noto, ha potuto limitare i contraccolpi sul sistema bancario che si è trovato ad essere meno esposto di altri al default dei cosiddetti titoli tossici, ma come e più di altri Paesi sta subendo le ripercussioni sul sistema produttivo che soffre sia per le restrizioni intervenute sul credito sia per la caduta delle esportazioni verso i mercati esteri in cui i consumi si sono drasticamente inariditi sia, infine, per l'anemica domanda interna pesantemente limitata dalla ormai annosa perdita di potere d'acquisto dei redditi da lavoro dipendente e da pensione, aggravata adesso dalla crisi occupazionale in atto.

A differenza di molti altri Paesi, le autorità di governo italiane hanno ritenuto di non attuare significative misure di stimolo anticicliche con effetti sulla domanda aggregata. Infatti, tutti gli interventi di carattere espansivo sono stati, leggendo le relazioni tecniche bollinate dalla Ragioneria Generale dello Stato, interamente coperti. La Banca d'Italia ha recentemente ricordato che “gli interventi attuati finora per attenuare i costi sociali della recessione hanno soprattutto utilizzato risorse già stanziare per altri impieghi”. Tale comportamento è stato giustificato con i limiti imposti al bilancio nazionale dalla presenza del forte debito pubblico. In sostanza, l'Italia ha ritenuto di potersi comportare da “free rider” nei confronti del resto del mondo.

### *Manovra discrezionale in % del Pil*

Stati Uniti	5,9
Cina	4,8
Spagna	4,5
Germania	3,4
Canada	2,8
Giappone	2,2
Russia	1,7
Regno Unito	1,5
Francia	0,7
Italia	0,3

*Fonte: Fmi*

Tuttavia, questa rigorosa parsimonia (l'impatto degli interventi che, come indicato nella tabella, il Fondo monetario valuta pari allo 0,3% del Pil, da altri osservatori (Bruegel) è stimato pari a zero, e la stessa Banca d'Italia rileva l'assoluta invarianza dei saldi conseguenti alla manovra del governo), se da un lato sta privando il sistema produttivo nazionale di quei sostegni di cui altri Paesi possono giovarsi, dall'altro non argina il vistoso peggioramento di tutti i fondamentali già messo in conto nel 2009 e destinato ad aggravarsi negli anni seguenti, secondo le previsioni sia del governo italiano, sia – in misura anche peggiore - secondo altre previsioni (Vedi più avanti, la tabella 1).

In questo Rapporto analizziamo gli andamenti di finanza pubblica partendo dai dati forniti dal Governo (Dpef, Ruef) e dal loro confronto con le previsioni di Pil ricavabili dalle stime del Fmi, dell'Ue e della Banca d'Italia. Quello che emerge è la rincorsa al ribasso a cui l'evolversi della situazione ha costretto le previsioni del Governo

	<i>DPEF</i> <i>giugno 2008</i>	<i>Aggiornamento Dpef</i> <i>settembre 2008</i>	<i>Nota Informativa</i> <i>febbraio 2009</i>	<i>RUEF</i> <i>aprile 2009</i>
Pil reale 2008	0,5	0,1	-0,6	-1
Pil reale 2009	0,9	0,5	-2	-4,2
Indebitamento netto/Pil 2008	-2,5	-2,5	-2,6	-2,7
Indebitamento netto /Pil 2009	-2	-2,1	-3,7	-4,6
Saldo primario 2008	2,6	2,6	2,5	2,4
Saldo primario 2009	3,1	3	1,3	0,4
Debito/Pil 2008	103,9	103,6	105,9	105,8
Debito/Pil 2009	102,7	102,9	110,5	114,3

Ma se in qualche misura le ripetute correzioni trovano giustificazione nella rapida e difficilmente prevedibile evoluzione della crisi, meno comprensibile risulta la repentina inversione di marcia con cui, dopo l'aumento della tassazione sul sistema bancario decisa in estate, quando i segnali della crisi erano già alle viste (oltre alle famose Robin tax, anche l'intempestiva riduzione della deducibilità fiscale delle perdite per i crediti in sofferenza), il governo si è trovato costretto, nel giro di pochi mesi, a varare una raffica di stanziamenti per il loro sostegno.

Tuttavia i rilievi più significativi che emergono dalla nostra analisi riguardano la forte criticità di alcuni assunti relativi all'andamento della spesa e delle entrate tributarie su cui il Governo ha costruito le sue

previsioni , nonché alcuni aspetti discutibili delle cifre che il Governo ha ritenuto di iscrivere nelle sue previsioni.

1. Le stime di Pil del Governo (che presumibilmente subiranno un'ulteriore riduzione con il prossimo Dpef) sono passate, per il 2008, da una crescita dello 0,5% del Dpef di giugno scorso allo 0,1% dell'aggiornamento del Dpef di tre mesi seguito, nel febbraio seguente, da una stima di - 0,6, per arrivare, con la Ruef dello scorso aprile, al - 1% che rispecchia il dato di consuntivo (**e rappresenta un caso unico in Europa, dove nel 2008 gli effetti della crisi non hanno compresso la crescita di nessun grande Paese sotto lo zero**). Per il 2009, dalla stima di crescita di quasi un punto (0,9) esibita con la prima versione del Dpef, il governo è passato, a settembre, ad una previsione dimezzata (0,5) per scendere, a febbraio 2009, al - 2 per cento e poi, ad aprile, con la Ruef, accettare il dramma del - 4,2%. Adesso la maggior parte dei centri di osservazione pronosticano per il 2009 un -5 o peggio, ed è auspicabile che il prossimo Dpef ne tenga realisticamente il debito conto, rivedendo quindi tutte le stime di finanza pubblica che ne conseguono. **Ed è la prima volta, dal dopoguerra, che il dato negativo non riguarda soltanto il Pil reale, ma registra perfino un arretramento in termini monetari.**
2. Le stime di finanza pubblica esibite dai documenti governativi, dettagliatamente analizzate nelle pagine che seguono, appaiono seriamente inficiate da alcune distorsioni che riguardano sia la loro dimensione sia le dinamiche che le determinano.
  - a) Il governo registra - e non potrebbe fare diversamente - il calo verticale delle entrate tributarie imputandone la causa alla crisi economica, insistendo nel sostenere il proprio strenuo impegno nella lotta all'evasione fiscale. Viceversa l'incidenza di un vistoso incremento dell'evasione è dimostrato al di là di ogni dubbio dall'esame dei dati che Nens ha più volte segnalato e che anche in questo rapporto viene dettagliatamente descritto: si tratta di un incremento valutabile, per il solo 2008 e per la sola Iva, attorno ai 5 miliardi di euro che, con il passare del tempo e grazie anche all'abolizione di numerosi provvedimenti antievasione varati dal Governo Prodi, potrebbero diventare molti di più.
  - b) Il crollo delle entrate incide sui saldi insieme ad un vistoso incremento di spesa che non deriva da interventi anticiclici adottati per combattere la crisi: quegli interventi, infatti, come già si è detto, sono stati estremamente modesti giustificando tale parsimonia con la necessità di mantenere, sulla finanza pubblica, un rigore che invece non c'è stato. Dei 22,8 miliardi di aumento della spesa corrente prevista per il 2009, solo 3,2 miliardi derivano da interventi anticrisi. Tutto il resto - in buona misura già previsto nella prima versione del Dpef, cioè ben prima che la crisi economica esplodesse e che le misure straordinarie venissero varate (e anche immaginate) è conseguenza in parte della spesa pensionistica e, soprattutto, di una nuova impennata (non dissimile da quanto avvenne nella precedente esperienza del governo

della destra) della spesa per acquisti di beni e servizi. Anche la spesa in conto capitale, nonostante il drastico taglio agli investimenti rispetto a quanto era stato stimato nell'aggiornamento del Dpef, subisce un aumento puramente contabile dovuto alla necessità del governo di rilevare gli immobili inseriti nei programmi Scip.

- c) Inoltre, va segnalato che l'annunciata decisione del Governo di confermare la manovra triennale del Giugno 2008 comporterà l'abbattimento sul 2010 di misure restrittive, ossia pro-cicliche, per circa 0,5 punti percentuali di Pil. Infatti, la manovra triennale prevede una correzione di spesa di circa 7-8 miliardi di euro rispetto al 2009. In sostanza, se la manovra prevista avrà successo, la modesta ripresa sperata per gli ultimi trimestri del 2010 rischia di venire soffocata dall'impatto di una manovra definita in riferimento ad uno scenario macroeconomico completamente diverso.
- d) Le conseguenze di queste dinamiche sinteticamente indicate si riversano sui saldi in maniera alquanto peggiorativa rispetto alle stime indicate nella Ruef. Particolarmente preoccupanti appaiono i dati che, dalla nostra analisi, emergono per il saldo primario, destinato a collocarsi per la prima volta sotto lo zero, e, di conseguenza, quello sulla crescita del debito che arriverà a sfiorare il 120 per cento del Pil.

In estrema sintesi, il quadro conclusivo delle nostre analisi, confrontato con i più recenti documenti del Governo, è riportato nella seguente tabella

	<i>Ruef</i>		<i>Nens</i>	
	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Pil nominale (euro)	1.528,5	1555,1		
Pil reale (variazione % su anno precedente)	-4,2	+0,3	-5	+0,2
Debito/Pil (%)	114,3	117,1	115,8	119,6
Indebitamento netto/Pil (%)	-4,6	-4,6	-5,1	-5,5

Per riassumere:

- Nonostante la palese presa d'atto delle dinamiche recessive in corso, **le stime del Governo conservano la tendenza a edulcorare la negatività dei dati;**
- Le misure correttive adottate in funzione anticiclica, contenute entro limiti estremamente esigui giustificati dalla preoccupazione per i vincoli di bilancio e di debito, **non hanno avuto efficacia nel contrasto alla crisi ma non hanno neppure permesso di arginare la deriva fortemente negativa della finanza pubblica;**

- **Le risorse destinate al contrasto della crisi**, sia sul versante del sostegno all'economia sia su quello del sostegno sociale, **sono state in gran parte reperite sottraendole ad altre destinazioni con rilevante aggravamento delle sofferenze per i settori così deprivati (Mezzogiorno);**
- **La forte ripresa dell'evasione fiscale – negata, ad onta di ogni evidenza, dal governo – ha contribuito in maniera rilevante al peggioramento dei conti insieme con un forte e ingiustificato incremento della spesa;**
- Per il 2010 – anno in cui, secondo le assicurazioni del governo, dovrebbe palesarsi la ripresa – è impossibile attendersi una significativa inversione di tendenza se non interverranno urgenti iniziative di sostegno e di stimolo alla produzione e alla domanda.
- In sostanza l'assenza di una coerente ed energica politica di stimolo inserita nel quadro complessivo dell'azione di governo in materia economica e finanziaria sembra **orientata ad un percorso in cui la ripresa viene affidata alla futura ripresa delle altre economie e alla conseguente rivitalizzazione delle esportazioni italiane**, mentre la resistenza alle difficoltà attuali delle imprese dovrebbe essere assicurata da una nuova tolleranza verso l'evasione fiscale.

Per concludere:

Quale sarà la posizione dell'Italia quando avrà inizio la ripresa?

Secondo alcuni l'Italia migliorerebbe la sua posizione relativa rispetto agli altri paesi in quanto il debito pubblico degli altri (Usa, Germania, Regno Unito, ecc.) si avvicinerebbe di molto a quello italiano (peraltro indirizzato verso percentuali del 120 – 130% del Pil). In effetti per tutti i paesi e per l'economia mondiale si porranno problemi inediti: per esempio se tutti i Paesi risulteranno molto indebitati, che senso avrebbe continuare a ritenere anomala quella che risulta invece una condizione prevalente? O invocare ancora l'ortodossia finanziaria e quindi il rientro in tempi molto brevi?

Tuttavia, al di là del debito e del disavanzo che eserciteranno la loro influenza (negativa) sulle nostre politiche di bilancio (tasse più elevate o tagli alle spese), il problema dell'Italia rimarrà quello di una crescita stentata, una stagnazione prolungata che a sua volta renderà molto più difficile, lungo e faticoso il “rientro” rispetto a quanto sarà possibile per gli altri paesi. Ciò sia per le note difficoltà strutturali dell'Italia, sia per il fatto che si è ritenuto di non approfittare della crisi per accelerare un processo di riforme utili. Al contrario, si sono fatti molti passi indietro rispetto a quanto deciso dal governo precedente sia in tema di liberalizzazioni che di contrasto all'evasione e di comportamenti illegittimi. **Il destino dell'Italia, in assenza di uno sforzo coerente e condiviso, sarebbe quello di un lento declino e di un impoverimento relativo dei suoi abitanti. Colpisce soprattutto il fatto che, dopo essere cresciuta molto meno degli altri paesi negli ultimi 10 15 anni, di fronte alla crisi il collasso dell'economia italiana è secondo solo a quello della**

**Germania. Ciò significa che il ritardo rispetto all'Europa più avanzata aumenta e rischia di diventare incolmabile nel medio periodo.**

Se molto di più si poteva immaginare sul piano degli interventi strutturali, per quanto riguarda la finanza pubblica, al di là del crollo del gettito (evasione) e dell'aumento imprevisto delle spese (che conferma sia la difficoltà dei tagli sia la loro inefficacia soprattutto se lineari), il nostro paese è stato condizionato dalla sostanziale inazione dell'Europa, soprattutto della Germania.

A consuntivo si vedrà che la crisi avrà penalizzato l'Europa molto più degli Stati Uniti che pure ne sono stati l'epicentro. Ciò dovrebbe comportare una seria discussione sul modello economico europeo, sulle scelte di politica economica adottate e sulla nuova situazione che si è creata.

# 1. Quadro macroeconomico

Nella seguente Tabella 1 vengono indicati i dati relativi al PIL come riportati nella RUEF e le previsioni relative al triennio 2009-2011 contenute nella stessa RUEF, formulate dalla Commissione Europea nel marzo del 2009 (EC) e dal Fondo Monetario (FMI) nell'aprile del 2009.

**Tabella 1: Quadro macroeconomico per il periodo 2008-2011<sup>1</sup>**

	2008	2009			2010			2011		
	RUEF	RUEF	EC	FMI	RUEF	EC	FMI	RUEF	EC	FMI
PIL°	1572,2	1528,5	1531,6	1517,3	1555,1	1556	1522	1600,9		1546,6
-tasso reale*	-1,0	-4,2	-4,4	-4,45	0,3	0,1	-0,4	1,20		0,5
-tasso nominale*	1,8	-2,8	-2,6	-3,5	1,7	1,6	0,3	2,90		1,6
-deflatore PIL	2,8	1,5	1,9	1,0	1,4	1,5	0,7	1,7		2,1
Cons. fam.*	-0,9	-1,9	-1,7		0,3	0,2		1,2		
Spesa pubblica*	0,6	0,6	0,7		0,4	0,6		0,0		
Investimenti*	-3,0	-11,6	-12,3		-0,5	-0,6		1,7		
Importazioni*	-4,5	-12,9	-12,8		-0,9	0,2		3,0		
Esportazioni*	-3,7	-15,1	-15,6		-0,7	0,1		3,4		
°in valori correnti (mld euro)										
*variaz % su anno precedente										

In sintesi, occorre distinguere quel che è accaduto nel 2008, da quel che sta accadendo nel 2009 e che è prevedibile possa accadere in futuro:

- **nel 2008, il Pil si è ridotto in Italia dell'1%** in termini reali ed è stato in crescita dell'1,8% in termini nominali rispetto al 2007. **Va sottolineato che l'Italia è l'unico tra i grandi paesi europei in cui il Pil reale è diminuito già nel 2008<sup>2</sup>.** Delle diverse componenti della domanda aggregata, la

<sup>1</sup> Per la Commissione Europea la fonte è European Commission, Economic Forecast, Spring 2009. Per il FMI, la fonte è World Economic Outlook, April 2009.

sola spesa pubblica ha dato un contributo positivo in termini reali (+0,6%), mentre consumi (-0,9%) e, in misura ancora maggiore, investimenti ed esportazioni sono nettamente calati (rispettivamente del 3% e del 3,7%), anche se si sono ridotte anche le importazioni (-4,5%);

- **il 2009**, secondo le previsioni del Governo, sostanzialmente condivise dalla Commissione Europea e dal Fondo monetario internazionale, è un anno di profonda crisi, con riduzione della ricchezza sia in termini reali (del 4,2% secondo il Governo, del 4,4% e 4,45%, rispettivamente, secondo Commissione FMI) sia, ed è la prima volta dal dopoguerra ad oggi, in termini nominali (si va dal -2,6% della Commissione al -3,5% previsto dal FMI). In pratica, lo scenario condiviso è quello di una crisi senza precedenti che, per il FMI, è aggravato da un più rapido processo deflazionistico;

- **il 2010 e, ancor più, il 2011**, sono anni in cui le previsioni, da un lato, del Governo e, dall'altro, del FMI, si fanno più marcatamente divergenti: ad un sostanziale ottimismo della RUEF si contrappone una visione molto meno rosea proposta dal FMI. Il 2010 secondo le previsioni della RUEF, dovrebbe essere caratterizzato da un ritorno alla crescita del PIL sia reale, seppure molto lieve (+0,3%), che nominale (+1,7%). La ripresa è prevista consolidarsi ulteriormente nel 2011, con una crescita reale dell'1,2% e nominale di poco meno del 3% (2,9%). Per di più, questa crescita, sempre secondo le previsioni del Governo, sarebbe trainata non più dalla spesa pubblica (che rimarrebbe invariata in termini reali rispetto al 2010), ma dai consumi (+1,2%), dagli investimenti (+1,7%) e dalle esportazioni (+3,4%). Diverso, invece, è il quadro delle previsioni formulate dal Fondo Monetario per il 2010 dove si prevede un'ulteriore contrazione dell'economia reale (-0,4%) con un PIL nominale sostanzialmente invariato (+0,3%) di nuovo a causa della deflazione (deflatore pari a 0,7). Viceversa, nel 2011 la debole ripresa (+0,5% del Pil reale, meno della metà di quanto previsto dal Governo) dovrebbe accompagnarsi ad una ripresa più vigorosa dell'inflazione (+1,6% in termini nominali e deflatore al 2,1).

Queste diverse previsioni possono essere commentate alla luce dei **dati ISTAT relativi al primo trimestre 2009 che mostrano un andamento delle attività reali peggiore del previsto**. Il Pil reale, infatti, si è ridotto del 2,6% nel confronto con il quarto trimestre del 2008, mentre il paragone con l'analogo trimestre dello scorso anno segnala una pesante contrazione del 6%. La diminuzione delle attività, sul piano congiunturale, è drammatica per gli investimenti in macchinari (-6,8%) e soprattutto in mezzi di trasporto (-21,2%) e per le esportazioni (-11,8%). In calo sensibile anche i consumi privati (-1,1%). Il calo congiunturale, secondo l'Istat, è generalizzato a tutti i settori produttivi. (agricoltura, industria, servizi), riflettendo oramai la profonda ramificazione all'interno dell'intera economia delle pesanti tendenze recessive.

---

<sup>2</sup> Tra i 16 paesi dell'area Euro area oltre si è registrata nel 2008 una riduzione del Pil reale anche in Irlanda (-2,3%) e in Lussemburgo (-0,9%) mentre in Portogallo non vi è stata alcuna variazione. Tra i 27 paesi dell'Unione Europea il dato negativo ha riguardato la Danimarca (-1,1%), l'Estonia (-3,6%), la Lettonia (-4,6%) e la Svezia (-0,2%).

Il calo congiunturale, secondo l'Istat, sembra comunque generalizzato a tutti i settori produttivi. (agricoltura, industria, servizi), riflettendo oramai la profonda ramificazione all'interno dell'intera economia delle pesanti tendenze recessive.

Su un piano strettamente statistico, **il dato del primo trimestre “inchioda” l'evoluzione del Pil reale per l'intero 2009 a un tasso negativo vicino al 5%**, come del resto sostenuto anche dal Governatore della Banca d'Italia nelle sue recenti Considerazioni finali. Il perché è presto detto. Se il Pil mantenesse per l'intero anno (e cioè i restanti tre trimestri) il livello toccato nel primo trimestre, la crescita negativa per l'intero 2009 rispetto al 2008 sarebbe del 4,7%. Ora, pur con tutte le cautele, sembra plausibile prevedere che il secondo trimestre 2009 sia caratterizzato da una dinamica ancora negativa, per quanto meno intensa rispetto a quanto evidenziatosi nel primo trimestre.

Tra le poche informazioni disponibili, le previsioni Isae relative alla produzione industriale nel secondo trimestre 2009 indicano una ulteriore contrazione dei livelli di attività, per quanto la “velocità di caduta” della produzione rallenti tra il primo e il secondo trimestre (-8,5% nel primo, - 5,9% nel secondo). **Un Pil in ulteriore decelerazione nel secondo trimestre, attorno a un valore dello 0.7% non appare, pertanto, una previsione azzardata.**

L'andamento del Pil nella seconda metà del 2009 è ben lontano dall'essere chiaro. Da un lato, segnalano le inchieste congiunturali Isae, gli ordinativi e le attese di produzione nel settore manifatturiero sembrano migliorare leggermente, lasciando intravedere nel breve-medio orizzonte un periodo meno negativo per le nostre aziende. Al tempo stesso, l'arrivo nei prossimi mesi dell'ondata di piena dell'aumento della disoccupazione e dei fallimenti di azienda potrebbe assestare un nuovo colpo alle possibilità concrete di ripresa. Una valutazione, inevitabilmente molto cauta, suggerisce che la seconda parte dell'anno sarà caratterizzata inizialmente da una stabilizzazione e, al più, da un successivo incremento molto marginale del prodotto.

**Più in dettaglio, l'ipotesi di Nens è quindi quella di un secondo trimestre 2009 ancora negativo per lo 0,7%, di un terzo trimestre a crescita zero e di un quarto trimestre in aumento molto moderato** (dopo, va ricordato, ben sei trimestri di crollo e ristagno). Si noti che questo profilo dell'andamento temporale del Pil reale 2009 “genera” una diminuzione di poco più del 5% su base annua. Il 2009, pertanto, dovrebbe chiudersi in modo assai peggiore di quanto previsto dal Governo nella Ruef (il già citato -4,2%).

**Si noti che il livello del Pil reale 2009, secondo Nens, si attesterebbe su circa 1.211 miliardi di euro. Bisogna addirittura tornare indietro di otto anni, al 2001, per trovare un Pil reale – cioè l'insieme “fisico” dei beni e servizi prodotti all'interno del paese - più basso.**

Più complessa appare la previsione del Pil nominale 2009 rispetto al quale andranno proiettati i dati relativi al disavanzo e al debito pubblico. La difficoltà sta nel prevedere un andamento credibile dell'inflazione interna (oltretutto sintetizzato, nei conti nazionali, da un dato tipicamente assai arduo da “centrare”, il deflatore del Pil). In linea di principio, il deflatore del Pil, concentrandosi sui prezzi dei beni e servizi prodotti all'interno del paese, non

riflette (quantomeno in un primo momento) gli andamenti dei prezzi dei beni importati (cioè prodotti all'estero), mentre l'indice dei prezzi al consumo, proprio per la sua costruzione, risente delle spinte al rialzo o al ribasso dei prezzi delle materie prime o di qualunque altro bene e servizio importato. Pertanto, se, come accaduto nella prima parte del 2009, i prezzi delle materie prime (petrolio in primis) viaggiano su tendenze al ribasso, è lecito attendersi una dinamica dell'indice dei prezzi al consumo più contenuta di quella del deflatore del Pil; così come, nel secondo trimestre 2009 – con il nuovo rialzo del greggio e di altri beni primari – sarà altrettanto lecito attendersi un deflatore del Pil più contenuto o quantomeno in linea con l'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo. E in effetti, nella prima parte dell'anno il rallentamento dell'evoluzione dei prezzi al consumo, come misurato dall'indice dei prezzi è stato molto forte (dall'1,4% tendenziale di inizio anno ad appena lo 0,9% di maggio), mentre il deflatore del Pil nel primo trimestre è stato addirittura quantificato nel 3,5% congiunturale. **Nell'insieme, comunque, la dinamica dei prezzi, anche in prospettiva, appare molto moderata e, al momento, sembra difficile ipotizzare un andamento superiore all'1,5%.**

La cifra avanzata dal Governo nella Ruef per il deflatore del Pil (1,5%) appare quindi come il tetto massimo di andamento dell'inflazione per il 2009; non è forse, pertanto, imprudente ipotizzare una crescita leggermente più contenuta (ad esempio, 1,4%).

Di conseguenza, la previsione Nens relativa al Pil nominale 2009 (-3,7%, come sintesi di una diminuzione reale del 5,1% e di un deflatore Pil all'1,4%) risulta essere **significativamente più bassa di quella del Governo (-2,7%) – anche se meno accentuata di quella stimata dall'Ocse che prevede un arretramento del 5,3%** - con inevitabili conseguenze sui maggiori aggregati e indicatori di finanza pubblica. E sulla base delle ipotesi appena esplicitate, il PIL nominale 2009 stimato da Nens risulta essere pari a poco più di 1.514 miliardi di euro, a fronte di una previsione governativa nella Ruef di circa 1.529 miliardi di euro.

Difficoltà ancora maggiori esistono per le previsioni relative al 2010. L'anno dovrebbe sperabilmente coincidere con l'attesa svolta ciclica. Proprio questa circostanza rende però molto fragile qualsiasi esercizio di previsione per la contemporanea presenza, tipica proprio dei momenti di inversione ciclica, di segnali incoraggianti sul fronte della crescita e di dati ancora negativi.

Sulla base delle indicazioni provenienti dall'economia americana (in particolare l'outlook sul 2009-2010 esplicitato di recente dal Presidente della Federal Reserve, Bernanke che “vede” la ripresa a partire dall'inizio del 2010) il prossimo anno potrebbe effettivamente rivelarsi come il momento in cui anche l'economia italiana comincia molto gradualmente a ricollocarsi su ritmi e livelli produttivi meno negativi. Concorrono a rafforzare queste considerazioni le informazioni provenienti dalle grandi economie asiatiche la cui crescita è sensibilmente rallentata ma che sono ben lontane dall'entrare in una recessione vera e propria. Così come non vanno trascurati i primi segnali positivi provenienti dall'evoluzione degli scambi internazionali di beni e servizi. **La crescita – se effettivamente il 2009 chiudesse con un trimestre di aumento moderato del Pil così come sopra ipotizzato – potrebbe quindi tornare a essere nel 2010 moderatamente positiva, intorno allo 0,2%.**

In considerazione di un andamento dei prezzi al consumo che è ragionevole prevedere ancora molto contenuto (l'1,4% stimato nella Ruef per il deflatore del Pil 2010 può essere un punto di riferimento), il Pil nominale 2010 stimato da Nens risulterebbe in crescita dell'1,6%, con un valore assoluto pari a 1.538,2, 17 miliardi di euro in meno rispetto alla previsione 2010 della Ruef (poco più di 1.555 miliardi).

## 2. La finanza pubblica nel 2008

### Il peso della crisi e quello dell'evasione

Per valutare l'azione del Governo e i risultati conseguiti nel 2008 e formulare previsioni coerenti con questi andamenti per il triennio successivo è necessario procedere per fasi successive. Innanzitutto, i dati della RUEF permettono di verificare gli andamenti dei macroaggregati di spesa e di entrata, e quindi dell'indebitamento netto, per il 2008, rispetto alle previsioni formulate dallo stesso Governo con il DPEF di Giugno 2008. Ovviamente, nel fare questo confronto bisogna tenere conto del rapido mutamento di scenario imposto dalla crisi, che si è rivelata in seguito ben più grave e profonda di quanto si potesse prevedere fino alla metà del 2008.

*Tabella 2: anno 2008, confronto tra quadro programmatico del DPEF e consuntivo RUEF  
per macroaggregati (mln di euro)*

	DPEF (giugno 2008)	RUEF (aprile 2009)	RUEF-DPEF
Spese finali	784.818	774.923	-9.895
Entrate finali	745.683	731.944	-13.739
Indebit. netto (val.ass)	39.135	42.979	3.844
Indebit. netto (% su PIL)	-2,5%	-2,7%	0,2%
Avanzo primario	40.667	37.912	-2.755
Avanzo primario (% su PIL)	2,6%	2,4%	-0,2%

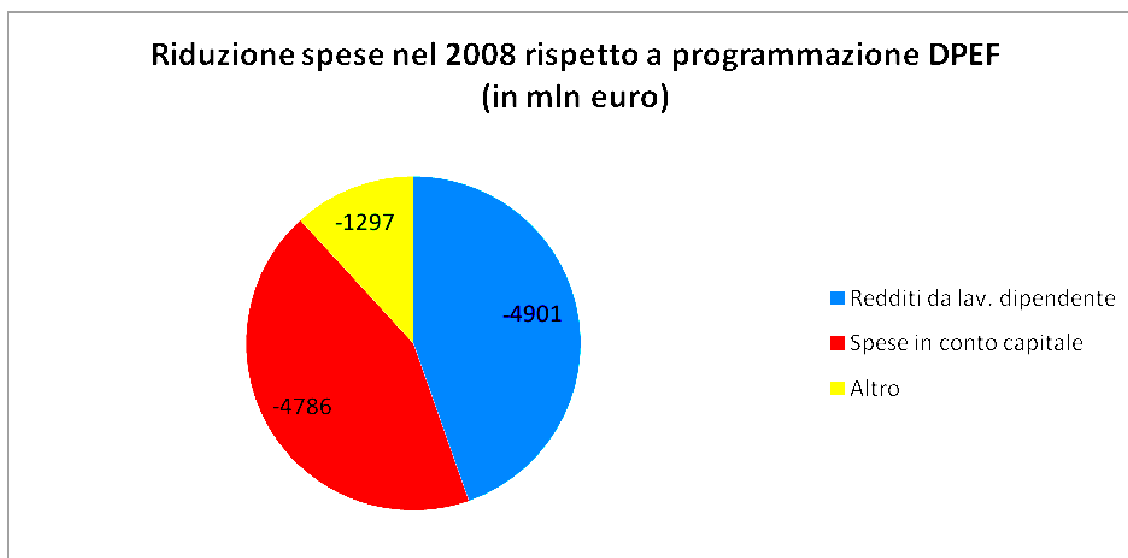
Considerando che il DPEF è stato redatto in un periodo in cui le proporzioni della crisi non erano ancora percepibili, come testimoniato anche dal cambiamento degli scenari previsivi, via via più foschi, formulato dai diversi organismi internazionali, **lo scostamento rispetto ai saldi effettivi può essere considerato, a prima vista, contenuto.** Questo scostamento ammonta infatti a soli 3,8 miliardi di euro di maggior indebitamento netto e a un minor avanzo primario per 2,8 mld rispetto agli obiettivi delineati nel DPEF.

Tuttavia, non sarebbe corretto far discendere da queste constatazioni un giudizio positivo sull'operato del Governo nella gestione della finanza pubblica in un contesto pur obiettivamente difficile. **La Tabella 2 indica con chiarezza, infatti, che gli scostamenti sono stati, da un lato, alimentati da una radicale riduzione delle**

**entrate finali (tra i 12 e i 13 miliardi di euro)** e, dall'altro lato, da un peso della spesa molto inferiore a quanto programmato (tra i 9 e i 10 miliardi di euro).

Cominciamo dalla spesa. Come si concilia una simile diminuzione con le “misure di sostegno dell'economia reale” vantate dal Governo nella RUEF? Semplicemente, le cifre dimostrano che non c'è stato alcun intervento di sostegno perché i provvedimenti del Governo hanno di fatto comportato un taglio proprio a quei capitoli di spesa che potevano avere un effetto anticiclico.

*Figura 1: riduzione delle voci di spesa programmate nel 2008*



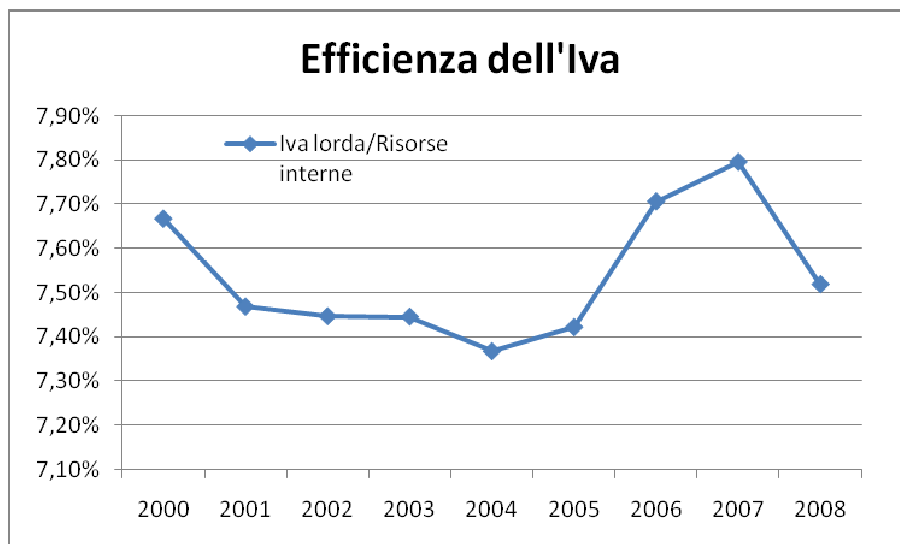
**La riduzione delle spese in conto capitale, per complessivi 4,8 miliardi di euro, e in particolare degli investimenti, per 2,6 miliardi,** è particolarmente negativa in un periodo di crisi, perché rallenta il ritmo della ripresa e mette in difficoltà le imprese che lavorano con la Pubblica Amministrazione (si pensi, in particolare, agli investimenti degli Enti locali nelle infrastrutture, che sono stati sostanzialmente bloccati, con effetti negativi sulla produzione e sull'occupazione). **La riduzione delle spese per lavoro dipendente, per 4,9 miliardi,** è in larga misura transitoria e va quindi giudicata alla luce dell'andamento negli anni successivi. Nel 2008, essa ha semplicemente contribuito a deprimere ulteriormente la domanda aggregata e i consumi. L'unica riduzione di spesa, peraltro modesta, che è plausibile ascrivere al merito del governo riguarda la voce “altre spese correnti”. Si tratta di una spesa inferiore di 1,5 miliardi rispetto alle previsioni del DPEF che peraltro apparivano, fin da quando sono state formulate, eccessive, con l'aumento di circa 2 miliardi rispetto al 2007.

**La riduzione della spesa per quasi 10 miliardi nel 2008 rispetto alle previsioni, dunque, è stata in gran parte il frutto di eventi accidentali, come lo slittamento dei rinnovi contrattuali o, addirittura, di scelte criticabili, quantomeno sul medio-periodo, come la contrazione degli investimenti pubblici.**

Tuttavia, tale riduzione avrebbe almeno potuto consentire di conseguire risultati migliori sul piano della finanza pubblica se l'aumento dell'evasione fiscale non avesse fortemente ridotto le entrate, ben oltre quanto derivante dalla crisi economica. Anche i conti della RUEF testimoniano indirettamente di un aumento dell'evasione nel 2008, che è particolarmente evidente per l'IVA, come già dimostrato da NENS in altra sede. Invero, il peggioramento dell'indebitamento netto e dell'avanzo primario registrati per il 2008, avrebbero potuto avere un andamento opposto se, pure tenendo conto della naturale riduzione delle entrate per la crisi, non fosse aumentata l'evasione.

Il dato che caratterizza negativamente il 2008, e che il Governo cerca in qualche modo di occultare, è il contemporaneo manifestarsi di **due fenomeni tra loro sostanzialmente inconciliabili: il, seppur modesto, incremento del Pil nominale (+1,8%) e la contemporanea riduzione del gettito delle imposte che sono strutturalmente legate al Pil, in particolare l'Iva.** L'anomalia dell'Iva era già evidente con i dati di cassa resi disponibili dal Dipartimento delle finanze, da cui si evinceva che il cosiddetto efficiency ratio (cioè il rapporto tra l'Iva riscossa al lordo delle compensazioni e le risorse interne, a loro volta pari alla somma del Pil e delle importazioni nette) è drammaticamente calato nel 2008, dopo essere aumentato fortemente nel 2006 e nel 2007 (cfr. Figura 2).

*Figura 2: il rapporto tra Iva lorda e risorse interne tra il 2000 e il 2008*



Poiché le aliquote non sono variate tra il 2007 e il 2008, non vi è ragione per spiegare la riduzione del gettito se non con l'evasione. Il fenomeno non poteva non avere un riflesso anche sui dati di competenza utilizzati nella

RUEF. In effetti, utilizzando i dati Eurostat<sup>3</sup>, è possibile quantificare il calo della resa dell'Iva tra il 2008 e il 2007 (cfr. Tabella 3) in almeno 5,4 miliardi di euro.

*Tabella 3: Il confronto tra la resa dell'Iva nel 2007 e nel 2008 (dati in mln. di euro)*

Gettito Iva 2007 (Conto AAPP)	93.682
Iva 2008 (stima)	89.935
Iva 2008-Iva 2007	-3.747
Resa Iva 2007=Iva 2007/Pil 2007	6,1%
Resa Iva 2008=Iva 2008/Pil 2008	5,7%
Iva 2008 con resa Iva 2007	95.339
Iva 2008 con resa Iva 2007-Iva 2007	1.657
Iva 2008 con resa Iva 2007-Iva 2008	5.404

E' molto difficile spiegare questo divario di 5,4 miliardi di euro in termini di resa del Pil, e quindi avendo già tenuto conto degli effetti della crisi, tra il 2007 e il 2008. Non sono infatti intervenute modifiche significative né della base imponibile né delle aliquote e i provvedimenti adottati (ad esempio, l'entrata in vigore del regime dei "minimi" varato con la legge finanziaria per il 2008) non possono spiegare simile divario.. D'altronde il Governo, pur ripetutamente sollecitato su questo aspetto, non ha mai fornito alcuna spiegazione se non il riferimento alla crisi che, come si è ripetutamente spiegato, non è corretto perché della crisi si è già tenuto conto. L'unica informazione fornita nella RUEF è l'ammissione che la riduzione del 3% degli acconti dell'IRPEF e dell'IRAP, precedentemente dichiarata a saldo zero dal Governo, ha effettivamente pesato per 1,7 miliardi sui conti del 2008. Ora, è possibile che una parte di questi 1,7 miliardi abbia ridotto il gettito Iva<sup>4</sup>, ma, anche ammettendo che ciò sia avvenuto in misura integrale, il che è implausibile, rimarrebbero comunque non spiegati poco meno di 4 miliardi di minor gettito della sola Iva nel 2008. **In effetti, l'anomalia della riduzione dell'Iva in un anno di incremento del PIL emerge anche utilizzando metodologie diverse da quelle qui impiegate ed è stata messa in evidenza anche da altre stime fornite da NENS<sup>5</sup>.**

<sup>3</sup> Cfr. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database), nella voce Quarterly non-financial accounts for General Government riferita all'Italia.

<sup>4</sup> Con il Comunicato del 26 novembre 2008, l'Agenzia delle Entrate ha chiarito che, in caso di versamento già avvenuto o comunque non calcolabile degli acconti in base alla normativa previgente, i contribuenti potessero avvalersi dell'istituto della compensazione fin dal successivo versamento dell'Iva previsto per il 16 dicembre 2008

<sup>5</sup> Si veda ad esempio l'analisi "Evasione, i dati del Governo confermano le stime di Nens" disponibile all'indirizzo [http://www.nens.it/zone/pagina.php?ID\\_pgn=268&ctg1=Analisi&ctg2=Nessuna](http://www.nens.it/zone/pagina.php?ID_pgn=268&ctg1=Analisi&ctg2=Nessuna).

### 3. Le previsioni per il 2009

#### Le “verità rivelate” e i dubbi residui

Le previsioni che la RUEF formula per il 2009 in termini di spese, entrate, indebitamento netto ed avanzo primario vanno confrontate sia con i dati di consuntivo per il 2008 sia con il quadro programmatico delineato nel DPEF, sempre per il 2009. Quest’ultimo confronto è particolarmente significativo, perché nel DPEF venivano incorporati gli effetti delle politiche programmate dal Governo all’inizio della legislatura. Le differenze dovrebbero quindi dipendere o da provvedimenti legislativi varati nel frattempo (tra Giugno 2008 e Aprile 2009), oppure dal peggioramento del quadro macroeconomico.

**Tabella 4: Confronto tra previsioni RUEF per il 2009, consuntivo 2008 e quadro programmatico DPEF (dati in milioni di euro)**

	Consuntivo 2008	Previs. 2009 DPEF(giu 08)	Previs. 2009 RUEF (apr 09)
Spese finali (val.ass)	774.923	799.774	798.213
Spese finali (% PIL)	49,3%	50,3%	52,2%
Entrate finali (val.ass)	731.944	767.075	727.253
Entrate finali (% PIL)	46,6%	48,3%	47,6%
Indebit. netto (val.ass)	42.979	32.699	70.960
Indebit. netto (% PIL)	2,7%	2,0%	4,6%
Avanzo prim. (val.ass)	37.912	50.125	5.455
Avanzo prim. (% PIL)	2,4%	3,1%	0,4%

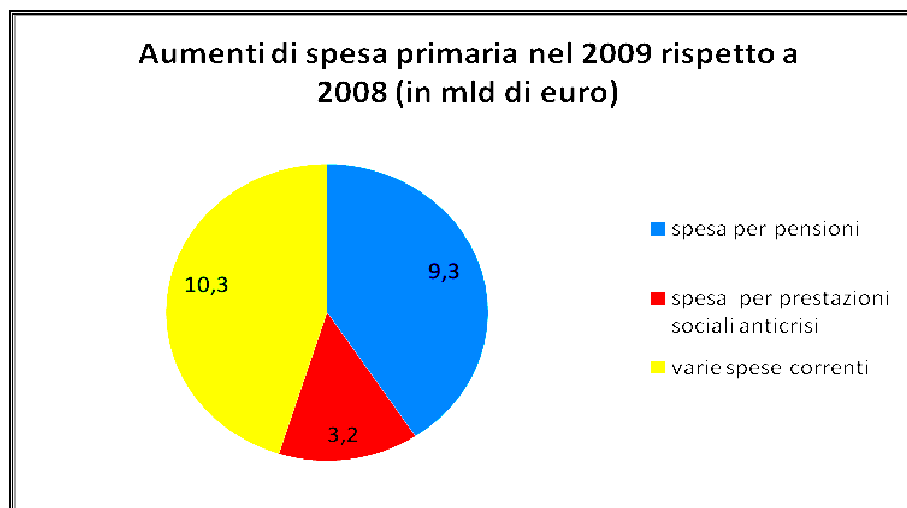
**La RUEF prevede che nel 2009 vi sia un drammatico peggioramento dell’indebitamento netto, che passerebbe da 43 a 71 miliardi, con un aumento di 28 miliardi, pari a circa il 43% in termini relativi.** Il confronto con il consuntivo 2008, come risultante dalla stessa RUEF, evidenzia che, di questi 28 miliardi di indebitamento aggiuntivo, più dell’80%, cioè 23,3 miliardi, deriverebbero da maggiori spese, mentre solo 4,7 miliardi conseguirebbero alle mancate entrate. La previsione circa l’avanzo primario, d’altronde, indica come l’incremento di spese previsto per il 2009, rispetto al 2008, non derivi da un aumento dell’onere per interessi, che, al contrario dovrebbero ridursi di circa 4,5 miliardi. Ne consegue che l’avanzo primario si dovrebbe ridurre di 32,5 miliardi, peggiorando quindi ancor più di quanto accade all’indebitamento netto.

Ad una prima, superficiale, lettura, il fatto che gli scostamenti previsti rispetto al 2008 dipendano in gran parte dall'incremento della spesa potrebbe far pensare che si tratti degli effetti dell'intervento dello Stato di fronte alla crisi, come in effetti è avvenuto nella maggior parte dei Paesi industrializzati. E questo tipo di lettura è suggerita proprio dalla RUEF quando afferma che "alla base degli scostamenti (rispetto alle previsioni contenute nel Patto di stabilità di febbraio 2009, ndr) (...) sono nuovi interventi a sostegno dell'economia".

Tuttavia, il confronto con il DPEF rende evidente che non è così, perché **gli incrementi di spesa erano già tutti previsti all'inizio della legislatura**, quando le proporzioni della crisi non erano ancora chiare e il decreto anticrisi era ben lungi dall'essere non solo varato ma anche solo concepito. A quel tempo, il Governo prevedeva un volume complessivo di spesa del tutto simile a quello previsto oggi (la riduzione è di 1,5 miliardi). Non si deve pensare che il Governo stia procedendo per il 2009 ad una riallocazione significativa di voci di spesa, del resto di difficile attuazione dato il carattere rigido di molti capitoli. Il problema è che, quando la crisi si è rivelata in tutta la sua drammaticità, il Governo ha scelto di non fare alcun intervento anti-ciclico ed è per questa ragione che le spese sono sostanzialmente uguali a quelle previste nel DPEF.

In effetti, è possibile scomporre i 23,3 miliardi di aumento della spesa complessiva in tre pezzi: 22,8 miliardi di aumento di spesa primaria corrente, 5 miliardi di incremento di spesa in conto capitale e 4,5 miliardi di riduzione di spesa per interessi. Ebbene, sia all'interno della spesa primaria sia nell'ambito di quella in conto capitale gli interventi anticrisi hanno un ruolo del tutto minoritario. Inoltre, va ricordato che sono stati, almeno formalmente, interamente "coperti" da maggiori entrate lasciando quindi inalterata la domanda aggregata.

**Figura 3: aumenti della spesa primaria previsti nel 2009 rispetto al 2008**



**Per la spesa primaria, ben 9,3 miliardi derivano dall'incremento della spesa pensionistica**, che è di carattere automatico, ovvero consegue essenzialmente alle pensioni di nuova liquidazione, alla stima dei tassi di cessazione e al recupero di indicizzazione non concessa in precedenza, e non ha quindi nulla a che fare con le

misure anticrisi<sup>6</sup>. I 3,2 miliardi derivano dalla somma del “bonus famiglie”, previsto con il decreto anticrisi, che secondo le previsioni del Governo dovrebbe valere da solo 2,4 miliardi, e alcune misure di incremento degli ammortizzatori sociali decise con il dl 112 e con il decreto anticrisi, per un importo complessivo non superiore ai 7-800 milioni di euro<sup>7</sup>. Rimane, infine, il dirottamento di fondi FAS a copertura degli ammortizzatori sociali, decisa con il decreto anticrisi. Per quanto di impatto contabile, questa misura è, con tutta evidenza, una rimodulazione di spesa che non può incidere sui saldi complessivi. **Gli aumenti di spesa la cui natura e tempistica è riconducibile alle politiche anticrisi del Governo, quindi, si riducono a non più di 3,2 miliardi per il 2009.** La parte restante dell'aumento della spesa corrente è dovuta ai redditi di lavoro dipendente (+4 miliardi, incremento del 2,27%) alle spese per consumi intermedi (+3 miliardi, incremento del 2,33%), ad altre spese correnti (+2,6 miliardi, incremento del 4,5%) e ad altre spese per prestazioni sociali non riconducibili, peraltro, a provvedimenti anticrisi.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, l'incremento degli investimenti fissi lordi avviene a fronte di una forte contrazione registrata nel 2008. Comunque, per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi, l'aumento è quasi interamente dovuto (1,7 miliardi su 2,2 di aumento totale) ad un'operazione meramente finanziaria, ovvero il riacquisto, da parte degli Enti finanziari, degli immobili già cartolarizzati con le fallimentari operazioni SCIP 1 e SCIP 2 e rimasti invenduti. L'unico intervento che, con qualche generosità, si può definire anticiclico è la concessione di crediti di imposta per la rottamazione, che vale circa 2,4 miliardi su un arco pluriennale. Anzi, vale la pena di notare che le spese in conto capitale non solo non aumentano, ma addirittura diminuiscono di 4 miliardi rispetto al quadro programmatico originariamente delineato nel DPEF per l'intero triennio 2009-2011.

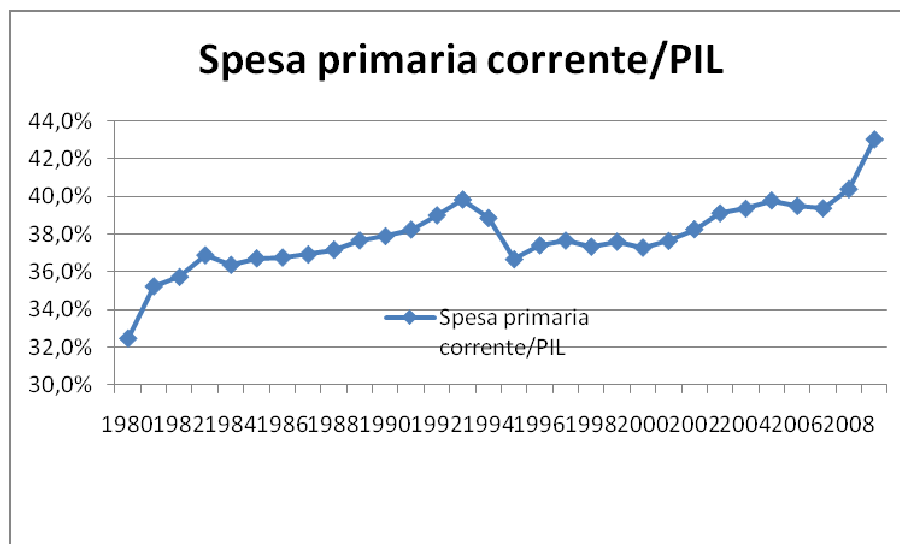
**Nel suo complesso, l'andamento delle spese evidenzia, da un lato, l'assenza di interventi con dimensioni e caratteristiche paragonabili a quelli messi in campo negli altri paesi europei per ridurre alcuni degli impatti della crisi e, dall'altro lato, la perdita di controllo della spesa corrente che sembra avviare il Paese verso la china pericolosa già intrapresa nella legislatura dal 2001 al 2006. Come già documentato da Nens<sup>8</sup>, infatti, quel periodo fu caratterizzato da una sostanziale esplosione della spesa primaria (con particolare riferimento ad alcune categorie di spese correnti, tra cui i consumi intermedi) che è passata dal 46,2% del PIL 2000 al 48,4% del PIL a fine 2005. Quanto osservato per il 2009 fa seriamente temere che la storia si stia ripetendo e che si stia per innescare un nuovo ciclo di incremento della spesa primaria, sebbene, vale la pena ripeterlo, in assenza di interventi anticiclici importanti (cfr. Figura 4).**

<sup>6</sup> Le misure decise da questo Governo in merito alla spesa pensionistica e che nella RUEF vengono menzionate insieme con quelle precedenti, sono in realtà ben poca cosa: l'abolizione del divieto di cumulo di cui all'articolo 19 del dl 112 era cifrata, dallo stesso Governo nella Relazione tecnica che accompagnava il decreto presentato al Parlamento, in 290 milioni di euro

<sup>7</sup> Va ricordato che il complesso delle misure sociali e dei maggiori stanziamenti al Fondo per l'occupazione contabilizzati nel Patto di stabilità di febbraio 2009 per il dl 112 e per il decreto anticrisi ammontavano a 604 milioni di euro, cui bisogna aggiungere ulteriori importi per i maggiori ammortizzatori sociali concessi “in deroga”.

<sup>8</sup> Si veda l'analisi "Indebitamento netto. Un confronto tra il 2007 e il 2008 e tra il 1996-2000 e il 2001-2005" disponibile all'indirizzo [http://www.nens.it/zone/pagina.php?ID\\_pgn=252&ctg1=Analisi&ctg2=Nessuna](http://www.nens.it/zone/pagina.php?ID_pgn=252&ctg1=Analisi&ctg2=Nessuna).

Figura 4: Rapporto spesa primaria corrente e PIL tra il 1980 e il 2009 (previsioni RUEF)



Dal lato delle entrate, d'altronde, il confronto con le previsioni del DPEF fa emergere la crisi in tutta la sua drammaticità: **40 miliardi di riduzione del gettito che spiegano pressoché interamente lo scostamento nelle previsioni in termini di maggior indebitamento netto**. Questo drammatico calo delle entrate sconta l'effetto di trascinarsi dell'aumento di evasione che abbiamo già documentato per il 2008 ed è ben poco credibile il tentativo fatto dal Governo nella RUEF non solo di negare questo dato di fatto, ma addirittura di sovvertirlo con affermazioni del seguente tenore: "l'entità della riduzione delle entrate tributarie per l'anno 2009 è la risultante dell'effetto negativo correlato al deterioramento delle condizioni economiche e di quello positivo connesso ai risultati di una più mirata ed efficace attività di accertamento".

In realtà, se si guarda alle previsioni formulate dal governo, si capisce come non solo i risultati dell'attività di accertamento, ma anche altre misure tendenti ad aumentare le entrate adottate nel corso del 2008 siano assolutamente sovrastimate, con la conseguenza che le entrate potrebbero ridursi ancor più di quanto previsto dal Governo.

**Tabella 5: Riepilogo delle variazioni di entrate tributarie previste da manovre tributarie nel 2009**  
(in mln di euro)

Variazioni entrate da manovre	2009
Maggiori entrate da decreto 112/2008:	5.765
i) imprese operanti nel settore energetico	2.395
ii) settore bancario e assicurativo	2.522
iii) riscossione e lotta all'evasione	513
iv) altro	335
Maggiori entrate da decreto 185/2008	5.163
v) riallineamento valori fiscali a valori di bilancio (imposta sostitutiva)	2.761
vi) misure sugli accertamenti	1.992
vii) potenziamento riscossioni	300
viii) altro	110
Totale maggiori entrate da manovre	10.928
Minori entrate da decreto 112/2008	1.103
Minori entrate da decreto 185/2008	2.175
Totale minori entrate da manovre	3.278
Effetto netto	7.650

Il Governo ha quindi previsto un recupero di gettito di 7,6 miliardi di euro netti per il 2009. Tuttavia, più di una voce di recupero appare implausibile. Dai dati disponibili, l'addizionale IRES per le imprese operanti nel settore energetico sembra avere avuto un gettito molto inferiore rispetto a quanto originariamente previsto (2,4 miliardi). Inoltre, il gettito complessivamente derivante dagli accertamenti, quasi 2,4 miliardi, appare del tutto sovrastimato e poco credibile alla luce delle esperienze degli anni precedenti. Analogamente, il crollo dei profitti del settore bancario esclude la possibilità di conseguire il gettito previsto dall'aumento della tassazione a suo carico (2,5 mld). Infine, vi sono misure adottate dal Governo che non sono state cifrate mentre presumibilmente esse avranno un ulteriore impatto negativo sui conti del 2009. . In particolare, avranno un forte impatto negativo

sul gettito le revisioni apportate agli Studi di Settore, a causa della riduzione dei livelli di congruità e dei fortissimi incentivi al non adeguamento in dichiarazione.

**L'effetto combinato della maggiore evasione e degli scostamenti tra previsioni governative e gettiti che verranno effettivamente conseguiti potrebbe contribuire a ridurre ulteriormente le entrate tributarie. Va infatti considerato che, secondo i dati Istat, il PIL reale è diminuito, nel primo trimestre del 2009, del 6%. Se applichiamo il deflatore utilizzato dal Governo nella RUEF, pari a 1,5, ciò vorrebbe dire che il PIL nominale si è ridotto in questo periodo del 4,5%. Tuttavia, l'Iva di cassa, nel primo trimestre del 2009, si è attestata, secondo i dati del Dipartimento delle Finanze, sui 20,3 miliardi di euro, contro i 22,8 miliardi del primo trimestre 2008, facendo segnare un calo del 10,6%. L'elasticità, in questo primo trimestre, è stata quindi pari a 2,4, un valore molto superiore a quello ipotizzato dal Governo nei conti della RUEF. Non è difficile prevedere che, se questa forbice tra previsioni e realtà venisse confermata nei mesi successivi, nei conti del Governo si apra una falla consistente: ad esempio se l'elasticità delle imposte indirette (di competenza) fosse pari a 2 alla fine del 2009, pur mantenendo le ipotesi governative di crescita del PIL, la perdita di gettito rispetto al 2008 arriverebbe a 12 miliardi, 5,5 in più di quelli previsti dal Governo. A questo andrebbero aggiunti gli effetti delle mancate entrate da manovra rispetto a quelle stimate nella RUEF.**

## 4. Le previsioni per il biennio 2010-2011

### Ottimismo o incoscienza?

Le previsioni formulate dalla RUEF per il 2010 sono caratterizzate da un certo grado di ottimismo, non solo per quanto concerne il quadro macroeconomico, ma anche per la finanza pubblica. La spesa dovrebbe crescere di 6,6 miliardi (0,8%) a fronte di un incremento della spesa corrente (+12,5 miliardi, +1,7%) e di un'ulteriore riduzione della spesa in conto capitale (+5,8 miliardi, -9,1%). D'altronde, anche le entrate varierebbero di poco (+6,3 miliardi, pari allo 0,9%) per la crescita dei contributi sociali (+1,7%) e di una più modesta ripresa del gettito tributario (+0,7%, ma + 1,3% per le imposte indirette). Di conseguenza, anche l'indebitamento netto risulterebbe invariato rispetto al 2009 (a 71,3 miliardi) mentre l'avanzo primario tornerebbe a crescere (passando da 5,4 a 9,1 miliardi) grazie al calo degli oneri per interessi.

Tuttavia, vi è più di un elemento di queste previsioni che solleva qualche perplessità.

L'invarianza della spesa complessiva nel 2010 è ottenuta, in primo luogo, ipotizzando che i redditi da lavoro dipendente crescano dello 0,2% in termini nominali, ovvero decrescano in termini reali rispetto al 2009. Il valore risultante (175 miliardi) è inferiore di 5 miliardi rispetto alle previsioni formulate nel DPEF e la ragione di questo scostamento non è molto chiara. La RUEF dà infatti conto di uno slittamento temporale dell'effetto dei rinnovi contrattuali del 2008, ma tale effetto dovrebbe essersi assorbito nel 2010. Un'altra ipotesi forte per il 2010 è quella di un incremento modesto dei consumi intermedi (+1,5%) e contenuto delle spese per prestazioni sociali (+2,3%) dove, in particolare, si segnala la riduzione in quota di PIL della spesa per prestazioni non pensionistiche (che comprende gli ammortizzatori sociali) evidentemente supponendo che la crisi abbia già pienamente esaurito i suoi effetti (cfr. Tabella 6). E' questo tipo di ottimismo, di fatto non giustificato alla luce della profondità e della durata della crisi, che probabilmente spiega anche l'ulteriore riduzione delle spese in conto capitale (-9,1%) che è ragguardevole sia per la componente degli investimenti (-8,8%) sia per la componente dei contributi in conto capitale (-11%). Evidentemente il Governo programma di continuare a ridurre gli investimenti sia degli Enti centrali sia degli Enti locali e non prevede che nel 2010 sarà necessario alcun intervento di incentivo alla produzione comparabile ai crediti d'imposta per la rottamazione contabilizzati per il 2009. Da notare che, a fronte dell'annunciato incremento degli investimenti previsto Cipe del 6 marzo scorso, la spesa in conto capitale nel triennio 2009-2011 è circa 4 miliardi di euro in meno rispetto a quanto previsto nel DPEF 2009-2013, redatto prima dell'esplosione della crisi.

**Tabella 6: Confronto tra previsioni RUEF 2010 e previsioni RUEF 2009 per aggregati di spesa**  
(mln di euro)

Voce	Prev. RUEF 2010	Diff. Prev. RUEF 2009	
		in mln €	in %
Redditi da lavoro dipendente	175.451	411	0,2%
Consumi intermedi	133.375	1.943	1,5%
Prestazioni sociali	297.930	6.650	2,3%
Altre spese correnti al netto di interessi	59.393	-583	-1,0%
Totale spese correnti al netto interessi	666.149	8.421	1,3%
Interessi passivi	80.469	4.054	5,3%
Totale spese correnti	746.618	12.475	1,7%
Totale spese in conto capitale	58.253	-5.817	-9,1%
di cui investimenti fissi lordi	33.880	-3.267	-8,8%
di cui contributi in c/capitale	22.736	-2.803	-11,0%
di cui: altri trasferimenti	1.637	253	18,3%
Totale spese finali al netto di interessi	724.402	2.604	0,4%
<b>TOTALE SPESE FINALI</b>	<b>804.871</b>	<b>6.658</b>	<b>0,8%</b>

Per quanto riguarda le entrate, il Governo per il 2010 ipotizza una crescita delle imposte indirette (+1,3%) a fronte di una prevista crescita del PIL nominale dell'1,7%. In astratto, si tratterebbe di un'ipotesi anche plausibile (l'elasticità risultante è pari a 0,75), ma, lo ricordiamo ancora, nel 2008, a fronte di una crescita del PIL nominale del tutto simile (1,8%) le imposte indirette sono diminuite in valore assoluto a causa della ripresa dell'evasione.

Ancor meno credibile risulta la previsione relativa alle entrate contributive che dovrebbero aumentare rispetto al 2009 dell'1,7% a fronte di una occupazione che, nella migliore delle ipotesi, quella formulata nella

stessa RUEF, dovrebbe rimanere invariata e che, secondo le stime della Commissione Europea, dovrebbe ulteriormente ridursi dello 0,6%. Anche in questo caso l'effetto degli incrementi contributivi previsti nel 2010, incremento di un punto percentuale dell'aliquota contributiva<sup>9</sup>, è rivolto agli iscritti alla Gestione separata non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie, che considerata la crisi, sono le categorie maggiormente coinvolte nella perdita occupazionale. **Questo dimostra come l'incremento dell'1,7 per cento potrebbe quindi risultare sovrastimato.**

Va poi segnalato che la voce delle entrate extratributarie, pur risultando in calo rispetto al 2009, continua ad essere prevista per il 2010 di 2 miliardi di euro superiore a quella del 2008 (cfr. Tabella 7).

**Tabella 7: Confronto tra previsioni RUEF 2010 e previsioni RUEF 2009 per aggregati di entrata**

(mln di euro)

Voce	Prev. RUEF 2010	Diff. Prev. RUEF 2009	
		in mln €	in %
Totale entrate tributarie	450.867	2.976	0,7%
di cui: imposte dirette	238.612	264	0,1%
imposte indirette	211.777	2.712	1,3%
imposte c/capitale	478	0	0,0%
Contributi sociali	220.214	3.696	1,7%
di cui: contributi effettivi	216.245	3.637	1,7%
contributi figurativi	3.969	59	1,5%
Altre entrate correnti	57.194	647	1,1%
Totale entrate correnti	727.797	7.319	1,0%
Entrate in c/capitale non tributarie	5.280	-1.017	-16,2%
<b>TOTALE ENTRATE FINALI</b>	<b>733.555</b>	<b>6.302</b>	<b>0,9%</b>

Questi elementi di incertezza sono tali da **sollevare serie perplessità sulla plausibilità degli obiettivi dichiarati, ovvero l'invarianza dell'indebitamento netto e l'incremento dell'avanzo primario nel 2010 rispetto al 2009**. Del resto, l'ottimismo che caratterizza le previsioni per il 2010 si fa addirittura entusiasmo per il

<sup>9</sup> Art. 1, comma 79, legge 24 dicembre 2007, n. 247, recante norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007.

2011, dove, come si è visto nel commentare le previsioni sul Quadro macroeconomico, il Governo prevede un tasso di crescita reale più che doppio rispetto a quello previsto dal FMI (1,2% contro 0,5%). Alla luce di questa crescita quasi normale (per l'Italia) il Governo prevede una riduzione dell'indebitamento netto sia in termini assoluti sia in termini relativi (-4,3% rispetto al PIL) e un raddoppio dell'avanzo primario, da 9 a 18 miliardi in valore assoluto e dallo 0,6% all'1,1% in quota di PIL.

**Come si vedrà nel paragrafo 6, le stime di Nens, invece, sono alquanto peggiori. Nel 2009 si avrà, per la prima volta dal 1991, un avanzo primario negativo che trascinerà l'indebitamento netto oltre il 5% del PIL. Pur dando credito all'ipotesi di una modesta ripresa nel 2010, l'indebitamento netto dovrebbe comunque attestarsi a non meno del 5,5% del PIL, mentre non è possibile, allo stato attuale, formulare previsioni credibili per il 2011.**

## 5. Il debito pubblico nel triennio 2008-2010

Il rapporto debito pubblico/PIL ha raggiunto, alla fine del 2008, il valore di 105,8%, in crescita di 2,3 punti percentuali rispetto al 2007, con ulteriore peggioramento rispetto a quello già previsto nel Patto di Stabilità di febbraio. (cfr. Tabella 8).

**Tabella 8: Andamento rapporto debito/PIL nel 2008, confronto tra Patto di stabilità (PDS) e RUEF**

	PDS (Febbraio 2009)	RUEF (Aprile 2009)
2007	104,1%	103,5%
2008	105,9%	105,8%
Differenza	+1,8%	+2,3%

La Tabella 8 va commentata considerando che dopo l'uscita del PDS l'Istat ha aggiornato la stima del PIL 2007 determinando una riduzione del rapporto debito/PIL 2007 dal 104,1% al 103,5%. Tra le cause della crescita del rapporto dal 103,5% al 105,8% di fine 2008 vi sono alcuni aggiustamenti contabili, che hanno complessivamente pesato per 2 punti percentuali, tra cui, in particolare, quelli dovuti alle divergenze tra cassa (che determina il fabbisogno del settore pubblico e la crescita del debito) e competenza. L'avanzo primario di competenza nel 2008 è stato pari al 2,4% del PIL ma il saldo tra uscite ed entrate di cassa, al netto degli interessi, è stato inferiore di circa 0,4 punti percentuali di PIL, ovvero a circa 5,8 miliardi di euro. Non si tratta di uno scostamento di entità elevata, e soprattutto esso è inferiore a quello del 2007 (pari a 0,7 punti percentuali). Tuttavia, nel 2009 la situazione dovrebbe cambiare, facendo segnare una nuova e più marcata (rispetto al 2007) divaricazione tra flussi di cassa e importi di competenza (cfr. Tabella 9).

**Tabella 9: Confronto tra aggregati di competenza e di cassa per il triennio 2007-2009**

(mln di euro)

	2007	2008	2009
Entrate totali (cassa)	729.659	737.801	732.433
Uscite totali (cassa)	761.612	789.456	817.117
Interessi (cassa)	74.765	83.816	76.282
Saldo netto interessi (cassa)	42.812	32.161	-8.402
Avanzo primario (competenza)	53.990	37.912	5.455
Differenza tra saldo netto e avanzo primario (val. ass)	-11.178	-5.751	-13.857
Differenza tra saldo netto e avanzo primario (% pil)	-0,7%	-0,4%	-0,9%

La forbice tra saldo netto e avanzo primario dovrebbe arrivare a sfiorare i 14 miliardi di euro e un punto percentuale di pil alla fine del 2009, perché a fronte di un modesto avanzo primario, il saldo netto dovrebbe essere negativo per 8,4 miliardi. Scomponendo questa differenza tra entrate e spese, si vede come, mentre le entrate di cassa si mantengono per tutto il triennio superiori alle entrate di competenza di circa 0,3/0,4 punti percentuali di PIL, **le uscite di cassa superano quelle di competenza per circa 1 punto e per circa 0,7 punti percentuali di PIL rispettivamente nel 2007 e nel 2008, mentre il divario arriva a 1,2 punti percentuali di PIL nel 2009. Questa dinamica è particolarmente preoccupante, perché segnala che le difficoltà di controllo della spesa pubblica, già in qualche misura evidenti nell'analisi dei conti di competenza, divengono ancora più drammatiche considerando i flussi di cassa. Il peggioramento del rapporto debito/PIL si acuisce, secondo le stesse previsioni governative, nel 2009 (cfr. Tabella 10).**

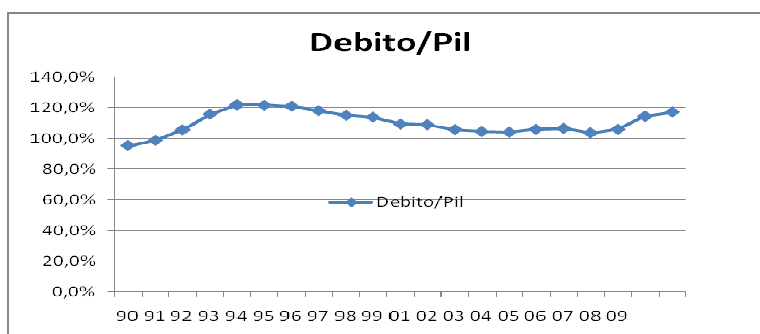
*Tabella 10: Andamento rapporto debito/PIL nel 2009*

*Confronto tra previsioni del Patto di stabilità (PDS) e previsioni della RUEF*

	PDS (Febbraio 2009)	RUEF (Giugno 2009)
2008	105,9%	105,8%
2009	110,5%	114,3%
Differenza	+4,6%	+8,5%

La tabella 10 mostra come, in soli 4 mesi, **le previsioni del Governo siano passate da una crescita di 4,6 punti ad una di 8,5 punti del rapporto debito/PIL.** La differenza dipende, oltre che dal mutato quadro macroeconomico, dal minor avanzo primario (0,9 punti percentuali) e dalle divergenze tra cassa e competenza illustrate in precedenza (per 0,5 punti percentuali). Nel 2010, malgrado le ottimistiche previsioni del governo sulla crescita economica, il rapporto debito/PIL secondo la RUEF dovrebbe tornare a crescere fino a superare il 117%, attestandosi quindi su valori che non venivano raggiunti dal 1997.

*Figura 5: rapporto debito/PIL tra il 1990 e il 2009 (previsioni RUEF)*



**In effetti, il quadro macroeconomico, l'incremento dell'evasione e il mancato gettito delle manovre governative potrebbero comportare, nel 2010, il superamento della soglia del 120% .**

## 6. Le previsioni di NENS per il biennio 2009-2010

La dinamica più modesta del PIL reale e la previsione di una inflazione più contenuta rispetto alle previsioni governative, comportano un livello del Pil nominale più basso, rispetto a quello previsto dalla Ruef, attorno ai 15 miliardi di euro per il 2009. **E' facile prevedere, in particolare, un' ulteriore contrazione delle entrate tributarie per almeno 5-6 miliardi di euro**, in un contesto in cui la componente delle uscite dei bilanci dei diversi livelli istituzionali di governo dovrà inevitabilmente continuare a svolgere una funzione anticiclica, se non altro per offrire un sostegno a una domanda aggregata ancora penalizzata dall'andamento negativo del commercio mondiale.

**L'indebitamento netto è quindi destinato a peggiorare ulteriormente rispetto alle previsioni governative.** Rispetto ai 71 miliardi circa stimati dalla Ruef per il 2009, è più probabile un livello almeno intorno ai 77 miliardi di euro, pari al 5,1% del Pil (il 4,6% nella previsione governativa). Si noti che in questo quadro, sulla base dell'insieme delle ipotesi adottate da Nens, **il saldo primario (entrate meno uscite al netto degli interessi) tornerebbe addirittura a essere negativo (o comunque vicino allo zero)**. Se ciò effettivamente accadesse, sarebbe la prima volta dopo il 1991 (!) che il segno "meno" torna davanti al valore del saldo primario, con un anno di anticipo rispetto a quanto, peraltro, previsto dal Governo. **Si aggiunga anche che il disavanzo corrente (entrate correnti meno uscite correnti) verrebbe a sfiorare nel 2009 i 20 miliardi e occorre tornare al 1996 per trovare un dato peggiore.**

Il Governo tende a enfatizzare che il sensibile peggioramento dei conti pubblici è dovuto pressoché integralmente all'andamento negativo dell'economia. Ed ecco perché nella Ruef il "saldo di bilancio corretto del ciclo" rimane sotto il 3% negli anni 2009-2011 e che nel 2009 (-2,8%) risulta addirittura più basso del 2008 (-3,2%). Le cose sembrano però andare diversamente.

Naturalmente, che il ritmo molto contenuto dell'attività economica comporti delle conseguenze negative sull'andamento del bilancio pubblico è fin troppo ovvio. E tuttavia occorre tenere conto di quanto rilevato in precedenza, ed in particolare che:

1. **il peggioramento dei principali saldi non sembra ascrivibile unicamente alla cattiva congiuntura.** Come si è argomentato, il minore impegno sul fronte del contrasto all'evasione fiscale sembra responsabile di una porzione non irrilevante del crollo del gettito tributario già dal 2008;
2. il Governo non sembra aver costruito i meccanismi necessari per un controllo più efficace della spesa, soprattutto a livello locale; il risultato è nel 2009 un aumento delle spese finali pubbliche al netto degli interessi di ben il 4%, nonostante i tagli orizzontali e "ciechi" della spesa, adottati in assenza di un piano di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, e che si sono rivelati, come ampiamente anticipato, ingestibili, in particolare, per gli Enti Territoriali,;

3. ai fini della dinamica del debito pubblico, purtroppo, poco importa quale sia la “genesi” della parte aggiuntiva del debito originante nel 2009 e negli anni a venire. Il risultato è comunque che **lo stock del debito è destinato ad aumentare in modo pesante – e a condizionare– le scelte di politica fiscale.**

Proprio a proposito dell’evoluzione del debito e del suo collegamento con la dinamica del saldo di cassa delle Amministrazioni Pubbliche, è opportuno richiamare che nella Ruef il Governo prevede un fabbisogno di cassa delle AA.PP. (in realtà la definizione adottata si riferisce al “settore pubblico” con il quale, peraltro, l’aggregato istituzionale AA.PP. è strettamente imparentato) per il 2009 pari a circa 85 miliardi di euro. Alcune considerazioni in merito appaiono necessarie:

- al pari del dato del disavanzo, **il fabbisogno delle AA.PP. è destinato a peggiorare di almeno 5 miliardi di euro** per via del minore gettito tributario, portando il probabile dato 2009 vicino al valore di 90 miliardi di euro, circa il 6% del Pil;
- **non viene chiarito nella Ruef il perché della nuova forbice – ben 13 miliardi di euro - tra dati del disavanzo di competenza economica e i dati di cassa del fabbisogno.**

La combinazione tra più elevato ammontare del fabbisogno di cassa e un Pil nominale sensibilmente ridimensionato rispetto alle ipotesi Ruef, comporta un inevitabile effetto sul debito pubblico. Lo stock del debito al prossimo 31 dicembre 2009 dovrebbe attestarsi sui 1.753 miliardi di euro (1.747 nella Ruef) e il rapporto debito pubblico/Pil raggiungere il 115,8% (114,3% sempre nella Ruef).

**Per ciò che concerne il 2010, il l’effetto di trascinamento derivante dal più basso livello del Pil nominale del 2009 peggiora inevitabilmente anche i dati di finanza pubblica rispetto alle previsioni Ruef.** Un effetto al quale si aggiunge quello della più contenuta dinamica del Pil nominale 2010 prevista da Nens rispetto ai dati presentati nella Ruef. L’insieme di questi due fattori potrebbe comportare un più contenuto volume di entrate tributarie per almeno 6 miliardi di euro.

Nel caso dei dati di finanza pubblica relativi al 2010, si tenga poi conto che sul bilancio dello Stato del 2010 (ma anche sul conto economico delle AA.PP.) **peseranno una serie di elementi di cui normalmente la costruzione di un bilancio a legislazione vigente non tiene conto:** numerosi rinnovi di agevolazioni fiscali, soprattutto in campo agricolo, rinnovi dei contratti per il pubblico impiego rispetto ai quali gli esercizi presentati nella Ruef tengono in considerazione soltanto l’impatto finanziario della cosiddetta vacanza contrattuale, finanziamenti a enti quali le Ferrovie o Anas che comunque andranno erogati pena la perdita di operatività degli enti interessati.

Con queste considerazioni alle spalle, la cifra in ballo non dovrebbe essere lontana dagli 8 miliardi di euro (1,5 miliardi per la proroga di agevolazioni fiscali, 5 miliardi circa di trasferimenti da assicurare a Anas, Ferrovie dello Stato, Poste e altri enti, almeno 1,5 miliardi di oneri legati al rinnovo dei contratti pubblici) destinati a pesare ulteriormente in termini di minori entrate e di maggiori spese e, di conseguenza, sui principali indicatori di finanza pubblica.

**Il disavanzo dovrebbe essere quindi pari a 85 miliardi di euro rispetto ai 71 previsti dalla Ruef ; lo scarto di 14 miliardi dipenderebbe dai 6 miliardi di gettito tributario in meno per via dell'andamento più moderato del Pil nominale nel 2009-2010 nonché dai citati 8 miliardi legati nel bilancio pubblico 2010 a oneri finanziari comunque da sostenere. In termini di Pil il disavanzo toccherebbe addirittura il 5,5% **Il debito pubblico, in considerazione di un fabbisogno di cassa delle AA.PP. intorno agli 87 miliardi di euro toccherebbe i 1840 miliardi di euro, il 119,6% del Pil, un valore che ci riporta al 1996, prima che il Paese venisse ammesso al primo gruppo dei paesi dell'Euro.****

*Tabella 11: Confronto tra previsioni NENS e previsioni Governo per biennio 2009-2010.*

	Governo	NENS
2009		
Tasso di variazione del PIL reale	-4,2%	-5%
Indebitamento netto/PIL	-4,6%	-5,1%
Debito/PIL	114,3%	115,8%
2010		
Tasso di variazione del PIL reale	+0,3%	+0,2%
Indebitamento netto/PIL	-4,6%	-5,5%
Debito/PIL	117,1%	119,6%

**La previsione concernente il 2010 è particolarmente prudente, perché incorpora l'ipotesi di una, seppur modesta, ripresa economica e non quantifica, per mancanza delle necessarie informazioni, i serissimi dubbi, motivati in precedenza, riguardanti la tenuta della spesa, l'incremento dell'evasione e il mancato gettito da manovre governative. Considerando tutti questi elementi, è ben possibile che il rapporto debito/PIL superi il 120% già nel 2010.**

Le valutazioni di Nens sulle entrate tributarie e sull'effettivo andamento della spesa primaria corrente rendono implausibili le previsioni governative sull'indebitamento strutturale, depurato cioè degli effetti di ciclo, per il 2009. Queste attribuirebbero, nel 2009, ben 1,8 punti percentuali di rapporto indebitamento netto/PIL alla pessima congiuntura economica, con il risultato di un indebitamento netto strutturale pari al 2,8% e dunque al di sotto della soglia del 3%. Tuttavia, come si è visto, la crisi non può spiegare l'andamento alquanto anomalo delle entrate nel 2008 e la maggior evasione tenderà a trascinarsi nel 2009 e negli anni successivi divenendo così elemento strutturale, cioè incorporato nelle aspettative e nei comportamenti dei contribuenti. E' quindi plausibile prevedere che l'indebitamento strutturale supererà nettamente il 3% del PIL già dal 2009.