



Andamenti e prospettive della finanza pubblica italiana

V Rapporto NENS

Novembre 2008

Andamenti e prospettive della finanza pubblica italiana,

V Rapporto Nens

Novembre 2008

SOMMARIO

I. Sintesi	3
II. La crisi finanziaria internazionale e la recessione: Le nuove previsioni per l'Italia.....	6
III. La recessione e la politica fiscale: sostegno della domanda e sostenibilità fiscale.....	8
A. La manovra finanziaria e il sostegno della domanda interna, 2008-2009.....	9
B. La manovra finanziaria e la sostenibilità fiscale nel lungo periodo, 2010-2013.....	20
IV. La politica fiscale in recessione: una proposta per affrontare la crisi.....	21

I. SINTESI

Nel corso del 2008 l'economia italiana è entrata in una fase di recessione che porterà a un sostanziale peggioramento del quadro di finanza pubblica del paese rispetto a quanto previsto dal governo nella Relazione Previsionale e Programmatica dello scorso settembre. Anche l'evasione fiscale è tornata ad aumentare, con una perdita di gettito che nel solo 2008 si stima intorno ai 6 miliardi di euro, creando in questo modo ulteriori pressioni sui saldi di bilancio.

A partire dal 2009, l'indebitamento netto tornerà a superare la soglia del 3 per cento collocandosi al 3,2 per cento del PIL (governo 2,1 per cento), dopo essersi ridotto a 1,6 per cento nel 2007. La dinamica discendente del rapporto tra debito pubblico e PIL, ristabilita dal governo Prodi, si interromperà e il rapporto tornerà a salire nel 2008 e nel 2009 per calare nel 2010 (tavola S1).

In questo contesto, il piano di risanamento della finanza pubblica proposto dal governo lo scorso giugno con l'azzeramento dell'indebitamento netto entro il 2013 e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL non è più ovviamente praticabile.

Tavola S1. Indebitamento e debito, 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Nens				
Indebitamento netto	-1.6%	-2.6%	-3.2%	-2.3%
Rapporto debito pubblico/PIL	104.0	104.7	105.9	104.7
Governo				
Indebitamento netto	-1.6%	-2.5%	-2.1%	-1.2%
Rapporto debito pubblico/PIL	104.0	103.7	102.9	101.3

Oltre a non garantire il promesso miglioramento dei saldi di finanza pubblica, la manovra finanziaria del governo (al netto di futuri interventi aggiuntivi più volte annunciati) non è in grado di sostenere l'economia del paese in questo periodo di crisi finanziaria e recessione prolungata. La manovra va in realtà nella direzione opposta: deprime la domanda interna, con aumenti delle imposte e tagli alla domanda pubblica, e aggrava in questo modo gli effetti negativi della crisi finanziaria sull'economia reale e sulla crescita economica. In questo contesto, è auspicabile che il governo adotti nuove misure di sostegno dell'economia come ha più volte annunciato.

In questo periodo di crisi e recessione economica, la politica fiscale deve sostenere la domanda interna e garantire la sostenibilità fiscale di lungo periodo, mantenendo nello stesso tempo un percorso di discesa per il rapporto tra debito pubblico e PIL. Per conciliare le esigenze di sostegno della domanda interna e di mantenimento della sostenibilità fiscale, gli interventi a favore della domanda devono essere prevalentemente temporanei e mirati a:

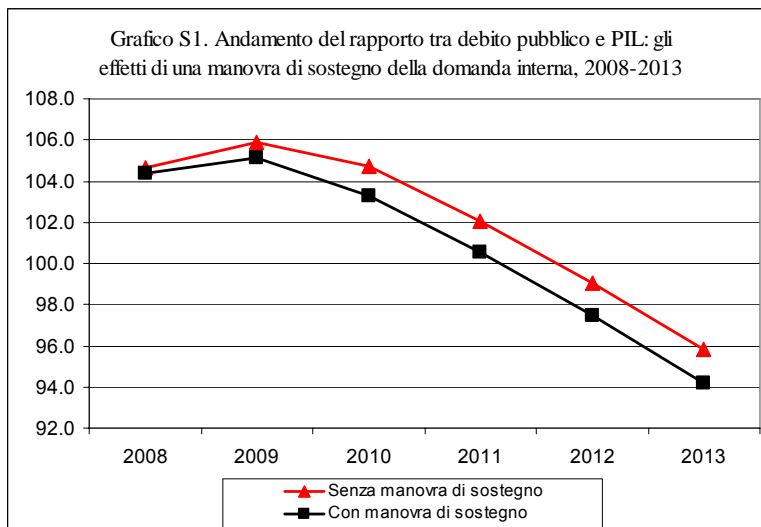
- 1) sostenere nell'immediato i consumi delle famiglie e la domanda d'investimento delle imprese, 2) attutire gli effetti redistributivi negativi della recessione sulle categorie meno abbienti
- 3) sostenere la spesa pubblica per investimenti produttivi in tecnologia e infrastrutture.

Data l'ampiezza della crisi finanziaria, sarà inoltre inevitabile per lo Stato intervenire a sostegno delle banche. Questi ultimi interventi dovranno essere non gratuiti per gli azionisti delle banche e garantire un ritorno adeguato allo Stato.

Nel contesto della crisi globale, le politiche fiscali nazionali di sostegno alla domanda possono avere un effetto limitato e vanno pertanto coordinate a livello europeo.

Per affrontare la crisi, NENS propone una serie di misure per fornire sostegno immediato all'economia e preservare allo stesso tempo la sostenibilità di lungo periodo dei conti pubblici. Le misure proposte includono un intervento a sostegno del reddito delle famiglie e nuovi fondi per gli ammortizzatori sociali, sostegni alle imprese, soprattutto le imprese piccole e medie, il rafforzamento dei consorzi fidi e garanzie per i finanziamenti e procedure di accesso rapido ai crediti d'imposta, aumenti temporanei delle spese pubbliche dirette attraverso un rifinanziamento della finanza pubblica locale per investimenti e nuovi investimenti del governo centrale in tecnologia e infrastrutture, oltre a interventi nel settore finanziario.

Le misure proposte da NENS, che non considerano i futuri interventi di sostegno dell'economia più volte annunciati dal governo, indurranno un aumento temporaneo dell'indebitamento netto ma avranno effetti positivi sulla sostenibilità fiscale di lungo periodo grazie al miglioramento delle prospettive di crescita. In particolare, la maggiore crescita migliorerà la dinamica di lungo periodo del rapporto tra debito pubblico e PIL, il cui livello risulterà minore rispetto al caso in cui non si adotti alcun intervento di sostegno della domanda. L'introduzione di una manovra di sostegno della domanda interna é dunque compatibile con il rigore finanziario sui conti pubblici.



II. LA CRISI FINANZIARIA INTERNAZIONALE E LA RECESSIONE

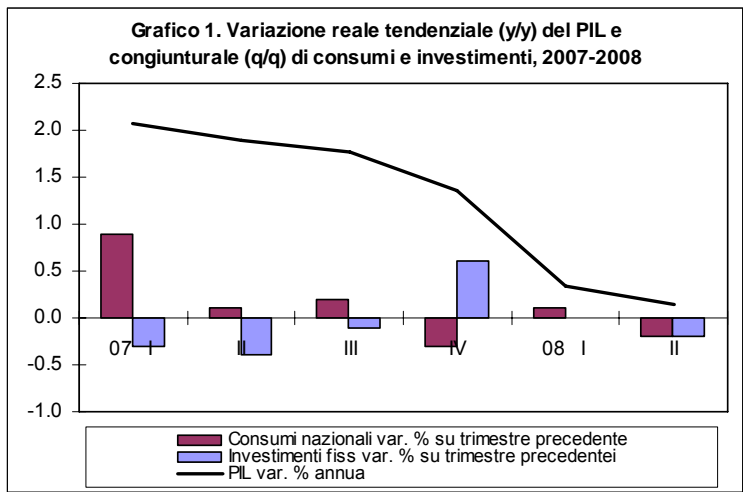
LE NUOVE PREVISIONI PER L'ITALIA

1. La crisi finanziaria internazionale che ha colpito l'economia mondiale ha coinvolto anche il sistema finanziario e creditizio italiano. Sebbene nel nostro paese non vi siano stati fallimenti di istituzioni finanziarie, la borsa italiana ha perso negli ultimi cinque mesi quasi il 50 per cento della propria capitalizzazione, l'indice Mibtel ha raggiunto il livello più basso degli ultimi dieci anni, le maggiori banche italiane hanno registrato un declino dei profitti nel terzo trimestre di quest'anno di oltre il 50 per cento ed incontrano difficoltà a reperire fondi in un mercato interbancario ancora bloccato. Inoltre, la crescita del credito, sebbene ancora adeguata, è in frenata, accompagnata da un irrigidimento dei criteri adottati per le erogazioni dei prestiti che ha inizialmente interessato i mutui e si è esteso al credito al consumo ed alle imprese.¹ Nei prossimi mesi vi sarà un'ulteriore inasprimento delle condizioni del credito che potrebbe tuttavia essere attutito da adeguate politiche del governo di sostegno al settore finanziario e bancario. Questi sviluppi sui mercati finanziari hanno un serio impatto sull'economia reale.

2. Con l'acutizzarsi della crisi finanziaria, l'economia italiana è entrata in una fase di grave recessione che si preannuncia più profonda e più lunga di quelle che il nostro paese ha attraversato negli ultimi decenni. Nel secondo trimestre di quest'anno, la nostra economia, già in ritardo rispetto agli altri paesi europei, ha registrato una contrazione in termini reali del prodotto interno lordo (PIL) dello 0,4 per cento rispetto al trimestre precedente e nel terzo trimestre la contrazione è stata dello 0,5 per cento. La maggior parte delle componenti della domanda aggregata del settore privato sta crollando. Tra il primo ed il secondo trimestre di quest'anno, i consumi delle famiglie sono diminuiti in termini reali (-0,3 per cento), gli investimenti fissi si sono ridotti (-0,2 per cento) e quelli in costruzioni sono crollati (-0,9 per cento). Questi andamenti hanno portato ad una flessione delle vendite al dettaglio che in termini nominali sono diminuite nei primi otto mesi di quest'anno dello 0,2 per cento, nonostante un'inflazione intorno al 3,2 per cento annuo (dati a settembre 2008). Molti indicatori segnalano che la congiuntura peggiorerà nei prossimi mesi. In agosto, la produzione industriale ha registrato una riduzione del 14,7 per cento con un calo nel terzo trimestre dell'anno del 6,6 per cento

¹ Si veda, Banca d'Italia, Bollettino Economico, Ottobre 2008 e European Central Bank, Bank Lending Survey.

rispetto all’anno precedente; l’indice PMI (Purchasing Manager Index) di percezione dei manager, ha raggiunto in ottobre il minimo storico e le importazioni sono calate sensibilmente.



3. La partecipazione dell’Italia all’area euro ha tuttavia evitato che il paese entrasse in una pericolosa spirale di crisi nonostante un aumento del rischio paese. Il tasso di cambio dell’euro ha tenuto nei confronti di tutte le principali valute straniere e questo ha evitato la necessità di politiche monetarie restrittive a sostegno del cambio e aumenti dei tassi di interesse come accaduto, ad esempio, in Danimarca e Ungheria. Il rischio paese dell’Italia è tuttavia aumentato con un allargamento della forbice (spread) tra i tassi sui titoli di stato italiani e tedeschi che, per alcune scadenze, ha raggiunto e superato un punto percentuale. L’aumento dello spread segnala che, a giudizio dei mercati, l’Italia presenta elementi di maggior debolezza e rischio rispetto ai suoi maggiori partner europei.

4. Alla luce dei recenti sviluppi, NENS rivede considerevolmente al ribasso le ultime previsioni macroeconomiche presentate dal governo (tavola 1). In linea con il consenso internazionale, NENS prevede una contrazione annua del PIL reale nel 2008 dello 0,2 per cento (governo +0,1 per cento). La contrazione economica si prolungherà almeno fino al primo semestre del prossimo anno con una contrazione annuale nel 2009 dello 0,5 per cento (governo +0,5 per cento). I primi segnali di ripresa economica si manifesteranno solo nel 2010 con una crescita del PIL reale annuale intorno allo 0,4 per cento (governo +0,9 per cento). L’inflazione continuerà a calare per il ribasso dei corsi delle materie prime e la debolezza della domanda interna. In questo nuovo quadro macroeconomico di prolungata recessione, la politica fiscale avrà un importante ruolo da svolgere nel sostenere l’economia reale.

Tavola 1. Previsioni macroeconomiche a confronto (variazioni percentuali)

	Governo (RPP 2009)			NENS			COM. EUR.		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
PIL reale	0.1	0.5	0.9	-0.2	-0.5	0.4	0.0	0.0	0.6
Consumi	-0.1	0.5	0.9	...	...	...	-0.5	0.2	1.2
Investimenti	-0.1	0.5	0.9	...	...	...	-0.3	-1.5	-0.5
Deflattore PIL	3.7	2.4	2.0	3.3	2.4	2.0	3.3	2.3	2.2
Inflazione	3.7	2.6	...	3.2	2.0	2.0	3.6	2.0	2.1

III. LA RECESSIONE E LA POLITICA FISCALE

SOSTEGNO DELLA DOMANDA E SOSTENIBILITÀ FISCALE

5. La recessione economica porterà ad un sostanziale peggioramento del quadro di finanza pubblica e dei saldi di bilancio. Le entrate tributarie diminuiranno in termini assoluti e la spesa pubblica aumenterà in percentuale del PIL, portando ad un deciso peggioramento dell'indebitamento netto e degli altri saldi di bilancio rispetto a quanto previsto dal governo. La dinamica discendente del rapporto tra debito pubblico e PIL, ristabilita dal governo Prodi, si interromperà a partire da quest'anno per riprendere a calare solo nel 2010.

6. L'ampiezza della crisi richiederà inoltre politiche fiscali attive di sostegno all'economia per alleviare la gravità e la durata della contrazione economica, creando ulteriori pressioni sulle casse pubbliche. Data la pervasività della crisi finanziaria, lo Stato dovrà inevitabilmente sostenere anche il settore finanziario del paese con ulteriori pressioni al rialzo su un debito pubblico già molto elevato.

7. In questo contesto, la politica fiscale del governo presentata con la manovra finanziaria 2009² (al netto di futuri interventi aggiuntivi annunciati ma non ancora definiti) non è in grado di garantire il promesso miglioramento dei saldi di finanza pubblica né di sostenere la domanda interna in questo periodo di crisi finanziaria e contrazione economica. La manovra in realtà aggrava gli effetti negativi della crisi finanziaria sull'economia reale deprimendo la domanda interna con aumenti delle imposte e tagli alla domanda pubblica. La manovra propone inoltre tagli di spesa senza individuarne i

² Si veda, Ministero dell'Economia e delle Finanze, L'economia italiana nel 2009: Relazione Previsionale e Programmatica.

meccanismi di attuazione mettendo, in questo modo, a rischio la sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica italiana. L'analisi della manovra e la revisione delle previsioni macroeconomiche evidenziano come gli effetti negativi di queste politiche saranno visibili già a partire da quest'anno.

A) La manovra finanziaria e il sostegno della domanda interna, 2008-2009³

La manovra finanziaria 2009 é inappropriata alla presente congiuntura di crisi finanziaria e recessione economica.

8. La manovra finanziaria per il 2009 definita dal governo lo scorso giugno, e confermata a settembre, si fonda sul presupposto poi rivelatosi errato che il paese fosse in ripresa economica. La manovra introduce pertanto interventi, sia di entrata sia di spesa, che risultano inappropriati al presente momento di crisi finanziaria e contrazione economica.

9. In particolare, dal lato delle entrate:

- La manovra aumenta le imposte e accresce la pressione fiscale di 0,4 punti percentuali di PIL e la pressione tributaria di 0,3 punti percentuali di

Tavola 2. Aumento della pressione fiscale e tributaria, 2008-2010
(in percentuale del PIL)

	2008	2009	2010
Pressione fiscale	42.8	43.0	43.2
Pressione tributaria	29.3	29.3	29.6

Fonte: RPP 2009

PIL tra il 2009 ed il 2010, riducendo, in questo modo, il reddito disponibile e la domanda interna privata e contribuendo alla contrazione del settore privato (tavola 2).⁴

- Circa la metà dell'aumento delle imposte proposto con la manovra grava sul settore bancario già indebolito dalla crisi finanziaria. In particolare, oltre ad aumentare la tassazione sui redditi delle banche allargandone la base imponibile, la manovra introduce anticipi nei pagamenti d'imposta sottraendo liquidità al settore bancario in un momento critico e colpisce fiscalmente la creazione di riserve su rischi di credito, incrementando il costo di attuare quelle politiche

³ Nel definire la manovra finanziaria del governo si considera, oltre al decreto legge 112 del 25 giugno 2008 (Legge 133/2008) e alla legge finanziaria per il 2009, anche il decreto legge 93 del 27 maggio 2008 (Legge 126/2008) che ha introdotto alcune riduzioni d'imposta (ICI e detassazione parziale degli straordinari) e risparmi di spesa.

⁴ La manovra introduce anche alcune riduzioni d'imposta tra cui l'eliminazione dell'ICI sulle prime case con rendita catastale elevata (non esonerate dal precedente intervento in materia del governo Prodi) che, per sua natura, interessa gli individui appartenenti a fasce di reddito elevate pertanto effetti attesi non rilevanti sui consumi.

Prudenziali necessarie in un periodo di contrazione economica e di aumento del rischio di credito.

- Infine, pur citando enfaticamente la lotta all'evasione fiscale, la manovra elimina una serie di importanti strumenti antievasione introdotti dal governo Prodi, mettendo a repentaglio le maggiori entrate recuperate negli scorsi anni (vedi la relazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione)⁵. In questo modo la manovra rischia di provocare un nuovo aumento dell'evasione fiscale, una conseguente riduzione del gettito tributario ed effetti indesiderabili sulla distribuzione del carico fiscale tra le diverse categorie di contribuenti. Tutto ciò a scapito, soprattutto, dei redditi da lavoro dipendente, che trovano più difficile nascondersi al fisco (riquadro 1).

Riquadro 1. Le principali misure anti evasione eliminate dal Governo Berlusconi

- 1. Elenco clienti fornitori.** L'elenco ha l'obiettivo di facilitare i controlli fiscali consentendo di effettuare verifiche incrociate sulle transazioni di diversi operatori ai fini dell'applicazione dell'IVA. L'obbligo dell'elenco clienti e fornitori esiste in altri paesi.
Intervento. Il governo Berlusconi ha cancellato tout court l'obbligo, per imprenditori e professionisti che effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizi in Italia, di predisporre l'elenco dei soggetti nei cui confronti, nel corso dell'anno, avevano emesso fatture e quello dei titolari di partita Iva da cui avevano effettuato acquisti rilevanti ai fini dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto.
- 2. Tracciabilità dei compensi.** La misura richiede ai professionisti la tenuta di un conto corrente "dedicato" all'attività dello studio e di incassare compensi solo tramite bonifico o strumenti elettronici con l'obiettivo di facilitare l'identificazione di frodi fiscali.
Intervento. I professionisti non saranno più obbligati a tenere un conto corrente "dedicato", anche se non in via esclusiva, all'attività dello studio, e potranno incassare le loro parcelle anche in contanti e non più solo tramite bonifico o strumenti elettronici.
- 3. Strumenti di pagamento** (normativa antiriciclaggio). A fini anticiclaggio e di controllo delle transazioni con finalità di accertamento fiscale, si stabiliva a 5.000 euro il tetto per effettuare trasferimenti di contante, di libretti di deposito bancari o postali o di titoli al portatore e introduceva l'obbligo di comunicazione all'agenzia delle entrate di richieste per libretti di assegni trasferibili..
Intervento. È stato elevato da 5.000 a 12.500 euro il tetto per i trasferimenti di contante, di libretti di deposito bancari o postali o di titoli al portatore cioè senza intestazione personale.
- 4. Eliminazione dell'invio telematico dei corrispettivi** (non ancora in vigore). L'introduzione della possibilità di inviare elettronicamente i corrispettivi all'Agenzia delle Entrate aveva l'obiettivo di facilitare e velocizzare le verifiche ed i controlli fiscali anche a distanza e agevolare la gestione degli obblighi fiscali per gli esercenti. L'invio telematico avrebbe infatti eliminato l'obbligo di emissione dello scontrino fiscale.
Intervento. Si elimina la possibilità di invio telematico dei corrispettivi e di controlli a distanza.
- 5. Responsabilità solidale committente-appaltatore-subappaltatore.** La misura interveniva in un settore ad alta evasione fiscale introducendo la responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore e committente per tutti i pagamenti verso l'erario e gli enti previdenziali.
Intervento. È stata eliminata la responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore e committente per quanto riguarda il versamento delle ritenute fiscali; resta la responsabilità solidale per tutti e tre i soggetti per i soli obblighi contributivi e previdenziali.

Inoltre, sono state introdotte alcune misure che colpiranno la capacità deterrente dell'Amministrazione tra cui la riduzione delle sanzioni per la definizione dei verbali che ridurrà il costo per gli evasori scoperti di chiudere le vertenze con il fisco e la segregazione dei dati sui redditi dichiarati che impedirà il formarsi di una coscienza sociale del fenomeno evasivo.

⁵ Nella relazione al Parlamento del 2007 sui risultati della lotta all'evasione, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, stimava che la riduzione dell'evasione fiscale ha portato nel biennio 2006-2007 al recupero di circa 20 miliardi di euro di maggiori entrate tributarie annue, circa 1,3 punti percentuali di PIL.

10. Dal lato delle spese, la manovra:

- Abbassa i trasferimenti agli enti locali che, per loro natura, possono spendere rapidamente e veicolare in tempi brevi un sostegno pubblico all'economia in questo periodo di contrazione economica;
- Riduce in termini assoluti le spese in conto capitale per nuovi investimenti di oltre il 16 per cento abbassando significativamente il contributo diretto del settore pubblico alla domanda complessiva e minando il rilancio dell'economia nazionale.

La valutazione degli effetti di alcune misure contenute nella manovra é inattendibile.

11. Molte misure contenute nella manovra finanziaria del governo, oltre ad essere inappropriate nella presente congiuntura economica, presentano valutazioni che ne sovrastimano gli effetti positivi rendendo la stima complessiva della manovra inattendibile. In particolare:

- Le misure di controllo ed accertamento introdotte dalla manovra, valutate a regime in circa 2 miliardi di euro di maggior gettito, non sono accompagnate da un efficace programma di implementazione e i loro effetti in termini di maggior gettito risultano pertanto incerti e sovrastimati. Le misure di accertamento prevedono una riallocazione di risorse amministrative per aumentare il numero di accertamenti ordinari (+43 per cento), il numero di controlli finalizzati all'accertamento sintetico (+700 per cento in tre anni), il numero di accertamenti definiti per adesione (+6 per cento) e migliorare l'attività di contrasto alle frodi IVA (in modo non meglio specificato) e di contrasto alle residenze estere fittizie. Come ha tuttavia dimostrato l'esperienza degli ultimi due anni, la lotta all'evasione fiscale richiede non solo un aumento del numero di accertamenti, ma anche e soprattutto un miglioramento della qualità dell'azione di accertamento e controllo. Del resto, in un fisco di massa, gli accertamenti possono coinvolgere necessariamente solo una frazione minima dei contribuenti ed assume quindi importanza cruciale la capacità di deterrenza dell'amministrazione. Le misure proposte pianificano inoltre di ricollocare risorse amministrative verso l'attività di accertamento, ma le nuove risorse richiederanno forti investimenti in addestramento, saranno inizialmente meno produttive e creeranno deficienze nelle mansioni ora svolte con costi organizzativi anche significativi per l'Agenzia delle Entrate. Alla luce di queste considerazioni, si ritiene che gli effetti netti di gettito degli interventi di controllo e accertamento siano, a regime, circa un miliardo di euro inferiori alle stime presentate dal governo (tavola 3).

- Gli effetti di gettito stimati per le nuove imposte per il settore finanziario ed il settore energetico appaiono sovrastimati alla luce della riduzione di attività e del reddito che questi settori affronteranno nei prossimi mesi. Come già notato in precedenza, nel terzo trimestre di quest'anno le due principali banche italiane hanno visto ridurre i propri profitti di oltre il 50 per cento rispetto allo scorso anno (tavola 3).

Molti dei risparmi di spesa proposti non sono accompagnati dalla definizione di meccanismi operativi e la loro implementazione risulta pertanto incerta.

12. La manovra finanziaria varata dal governo non definisce le modalità operative attraverso cui effettuare molti dei risparmi di spesa proposti, lasciando la loro definizione a norme, decreti e regolamenti futuri, rendendo in questo modo incerta la loro effettiva implementazione. La maggior parte dei risparmi di spesa deriva infatti dall'applicazione di un taglio lineare e indiscriminato delle dotazioni finanziarie dei ministeri, comprese le spese predeterminate per legge, e di una trasformazione in riduzioni di spesa degli accantonamenti delle dotazioni di bilancio previsti dal comma 507 della L.F. 2007 (risultato di un ennesimo taglio lineare). L'esempio del recente decreto sulla scuola dimostra come molti dei tagli previsti dalla manovra non siano razionalmente implementabili.

13. I tagli orizzontali ed indiscriminati proposti se non implementati razionalmente rendono inoltre reale il rischio che l'amministrazione pubblica accumuli pagamenti arretrati, creando debito nascosto. Alcuni esempi dell'importanza di questo problema sono forniti, tra l'altro, dal recente caso dell'Università di Siena che ha accumulato debiti verso l'erario, dai problemi finanziari affrontati negli ultimi mesi dal comune di Catania e da una recente analisi dei bilanci delle forze dell'ordine che presentano pagamenti arretrati, ma non ancora registrati in contabilità come debiti.

14. Sebbene vi siano serie perplessità sulla possibilità di poter realizzare i risparmi di spesa proposti con la manovra finanziaria, ai fini dell'analisi di NENS si assume che tali risparmi siano comunque attuati per gli ammontari programmati, in attesa di conoscere i meccanismi operativi che il governo intenderà mettere in campo. Un'analisi dettagliata della credibilità dei risparmi di spesa é dunque rimandata a quando saranno noti nel dettaglio i meccanismi operativi che il governo proporrà per la riduzione della spesa pubblica. Resta fermo, tuttavia, che pur assumendo i risparmi di spesa per il loro ammontare dichiarato, il quadro di finanza pubblica per i prossimi anni risulta piuttosto negativo.

Riquadro 2. La manovra di finanza pubblica per il triennio 2009-2011

Le linee portanti della manovra di finanza pubblica per il prossimo triennio sono state definite con il decreto legge 112 del 25 giugno 2008 (legge 133/2008) modificando di fatto il processo di definizione delle previsioni di bilancio stabilito per legge (NENS, Un giudizio d'insieme sulla manovra economica). In settembre, la legge 133 é stata integrata dal disegno di legge finanziaria 2009 che non modifica i saldi attesi di finanza pubblica, introduce interventi marginali sulle entrate e sulle spese e definisce nel dettaglio alcune agevolazioni fiscali già previste dalla legge 133. Alcuni interventi finanziari sono anche inclusi nel decreto legge 93 del 27 maggio 2008 (legge 126/2008).

La manovra di finanza pubblica prevede, secondo le stime ufficiali, una riduzione del deficit di competenza (indebitamento netto) di 0,6 punti percentuali di PIL nel 2009, 1 per cento di PIL nel 2010 e 1,8 punti percentuali di PIL nel 2011 rispetto ai valori tendenziali, consentendo il pareggio di bilancio entro il 2013. La manovra interviene anche sui conti del 2008, accrescendo sia le entrate sia le spese senza tuttavia incidere, secondo le stime ufficiali, sul deficit di competenza.

Alla riduzione del deficit di competenza si perviene prevalentemente mediante incrementi delle entrate per circa 0,3 punti percentuali di PIL e con riduzioni di spesa crescenti (0,3 per cento del PIL nel 2009, 0,7 per cento del PIL nel 2010 e 1,5 per cento del PIL nel 2011) e lasciando inalterato l'iniziale aumento delle entrate.

Gli effetti dell manovra finanziaria sul deficit di competenza, 2009-2011			
	2009	2010	2011
Riduzione indebitamento	-0.6	-1.0	-1.8
Aumento netto delle entrate	0.3	0.3	0.3
Riduzione netta delle spese	0.3	0.7	1.5
PIL	1,640,242	1,687,885	1,741,254

Fonte: RPP e documenti ufficiali

Le maggiori entrate derivano principalmente da aumenti della tassazione sul settore bancario ed assicurativo, tramite misure di aumento della base imponibile, sul settore energetico, tramite un aumento delle aliquote di imposizione, e nuove misure in tema di controlli ed accertamenti fiscali.

La minori spese derivano dall'applicazione di un taglio lineare alle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa dei ministeri che incidono prevalentemente sulle spese in conto capitale, ed ulteriori interventi nei settori del pubblico impiego, della finanza decentrata, della sanità e della previdenza. Nel pubblico impiego, le minori spese derivano dal riordino del sistema di reclutamento con limiti stringenti ai nuovi ingressi, una rimodulazione delle spese per consulenze esterne e interventi sul personale della scuola pubblica. Nel settore della finanza decentrata, le minori spese deriveranno da una riorganizzazione dei rapporti finanziari tra amministrazione centrale e periferica e dalla conseguente rinegoziazione del patto di stabilità interno con una riduzione del saldo tendenziale per province e comuni e tetti alla crescita delle spese delle regioni. Infine, nel settore della sanità e della previdenza, le minori spese deriveranno principalmente da modalità non ancora identificate e demandate alle regioni nell'ambito di un'intesa con lo Stato. Per gli effetti stimati dal governo per le specifiche misure, si veda la tavola 3

Tavola 3. Effetti della manovra finanziaria sul conto economico della Pubblica Amministrazione (DL 93, DL 112, DDL Finanziaria), 2008-2011									
		2008		2009		2010		2011	
		Gov.	Δ NENS	Gov.	Δ NENS	Gov.	Δ NENS	Gov.	Δ NENS
Effetti sull'indebitamento (+ miglioramento)		439	0	9,922	-970	18,767	-755	30,935	-1,000
Entrate variazione netta		-343	0	2,332	-970	3,073	-755	3,617	-1,000
Aumenti entrate		2,191	0	5,640	-970	5,305	-755	5,861	-1,000
DL 112	Imprese del settore energetico	0	...	2,395	-479	1,323	-132	1,331	...
DL 112	Banche e assicurazioni	1,960	...	2,457	-491	3,113	-623	2,484	...
DL 112	Attività di controllo ed accertamento	50	...	513	...	793	...	1,953	-1,000
DL 112/DD	Altro	181	...	275	...	76	...	93	...
Riduzioni entrate		-2,534	0	-3,308	0	-2,232	0	-2,244	0
DL 112	IVA prestazioni alberghiere	-168	...	-146	...	81	...	17	...
DL 112	Fondo proroga agevolazioni fiscali	0	...	-900	...	-500	...	-500	...
DL 112	Altro	-17	...	-110	...	-140	...	-61	...
DL 93	Abolizione ICI	-1,700	...	-1,700	...	-1,700	...	-1,700	...
DL 93	Detassazione parziale straordinari (Irpaf)	-649	...	-402	...	37	...	0	...
DDL Fin	Autotrasporto	0	...	-51	...	-10	...	0	...
Spese variazione netta		-452	0	-7,323	0	-14,065	0	-27,277	0
Aumenti spese		3,544	0	7,640	0	6,819	0	6,771	0
Spese correnti		1,790	0	5,246	0	5,045	0	5,020	0
DL 112	Pubblico impiego (netto effetti positivi)	0	...	1,984	...	1,984	...	1,984	...
DL 112	Spesa sanitaria	0	...	834	...	834	...	834	...
DL 112	Misure previdenziali	0	...	410	...	415	...	420	...
DL 112	Misure in favore di enti e società pubbliche	613	...	453	...	453	...	450	...
DL 112	Misure a carattere sociale	170	...	300	...	0	...	0	...
DL 112	Fondo sicurezza e contrattazione integrativa	0	...	260	...	100	...	100	...
DL 112	Fondi interventi strutturali di politica economica	669	...	599	...	615	...	603	...
DL 112/DD	Altro	338	...	406	...	644	...	629	...
Spese in conto capitale		1,754	0	2,394	0	1,774	0	1,751	0
DL 112	Fondo per l'occupazione	0	...	700	...	0	...	0	...
DL 112	Trasporto pubblico locale	80	...	100	...	110	...	120	...
DL 112	Altro in c/capitale	33	...	119	...	157	...	124	...
DL 93	Fondo interventi strutturali politica economica (coi)	1,526	...	1,355	...	1,452	...	1,452	...
DL 93	Fondo flessibilità	115	...	120	...	56	...	56	...
Riduzioni spese		-3,997	0	-14,963	0	-20,884	0	-34,047	0
Spese correnti		-1,920	0	-10,698	0	-15,599	0	-23,872	0
DL 112	Pubblico impiego (netto effetti positivi)	-20	...	-829	...	-1,336	...	-1,874	...
DL 112	Finanza decentrata	0	...	-3,430	...	-5,480	...	-9,480	...
DL 112	Spesa sanitaria	0	...	-357	...	-2,351	...	-3,344	...
DL 112	Misure previdenziali	0	...	-247	...	-267	...	-295	...
DL 112	Riduzioni missione di spesa dei ministeri	0	...	-3,049	...	-3,532	...	-6,328	...
DL 112	Altro	-309	...	-1,011	...	-811	...	-729	...
DL 93	Riduzioni autorizzazioni di spesa LF 2008 (millep)	-891	...	-1,175	...	-1,222	...	-1,222	...
DL 93	Milleproroghe (Centro Polifunzionale e investimen)	-700	...	-600	...	-600	...	-600	...
Spese in conto capitale		-2,076	0	-4,264	0	-5,285	0	-10,176	0
DL 112	Riduzioni missioni di spesa dei ministeri	0	...	-2,280	...	-3,616	...	-8,574	...
DL 93	Altro	0	...	-129	...	-5	...	0	...
DL 93	Fondo Fintecna (Infrastrutture) riduzione spesa	-550	...	0	...	0	...	0	...
DL 93	Fondo Fintecna (Infrastrutture) versam. Entrata	0	...	-500	...	-150	...	-150	...
DL 93	Fondo interventi strutturali politica economica	-1,526	...	-1,355	...	-1,452	...	-1,452	...
DDL Fin.	Riduzione fondo ISPE	0	...	0	...	-63	...	0	...
Altro		330	0	268	0	1,630	0	42	0
DL 93	Altro	-330	...	-244	...	-1,651	...	0	...
...	Aggiustamenti proroga agevolazioni	0	...	24	...	-21	...	42	...

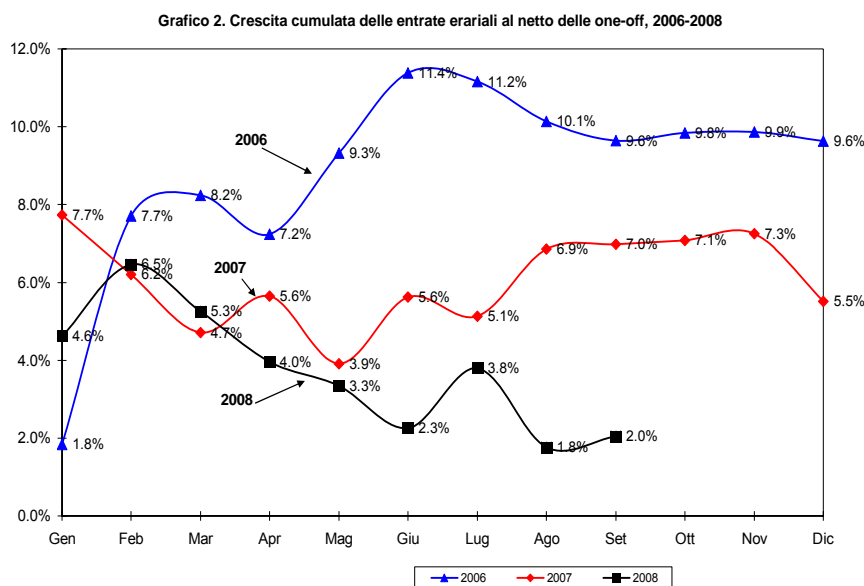
Fonte: RPP e documenti parlamentari

Le previsioni per il 2008

15. Se i programmi di spesa resteranno inalterati, nel 2008, l'indebitamento netto (deficit di competenza) delle Amministrazioni Pubbliche si assesterà intorno al 2,6 per cento del PIL, leggermente al di sopra delle stime del governo (2,5 per cento del PIL), con un peggioramento di un punto percentuale rispetto al 2007 a causa principalmente ad una caduta delle entrate tributarie che va al di là di quanto giustificabile dalla recessione economica e dalle riduzioni di entrata introdotte dal governo Prodi (tavola 5).

16. Nel 2008, il gettito tributario crescerà meno delle principali variabili macroeconomiche a causa di un rapido peggioramento della *tax compliance* (l'adempimento spontaneo dei contribuenti) nella seconda metà dell'anno in aggiunta alle riduzioni d'imposta introdotte dal governo Prodi. Nei primi nove mesi del 2008, la crescita del gettito erariale lordo è stata minore a quanto registrato gli scorsi anni con un costante peggioramento nel corso dei mesi (grafico 2). Per l'intero anno, si stima che le

entrate tributarie complessive della Pubblica Amministrazione cresceranno dell'1 per cento annuo a fronte di una crescita del PIL nominale superiore al 3 per cento. Se si considerano le entrate effettive al netto degli eventi una tantum (come il



pagamento di arretrati) e del minor gettito dovuto alle riduzioni d'imposta introdotte dal governo Prodi, la crescita di fondo delle entrate tributarie sarà intorno al 2 per cento e cioè circa un terzo inferiore al tasso di crescita del PIL nominale. Tutte le maggiori imposte presenteranno incassi nominali inferiori a quanto registrato nel 2007 come è ad esempio il caso dell'IVA sugli scambi interni, del gettito delle accise e degli incassi da autoliquidazione IRPEF, IRES e IRAP. Solo le entrate IRPEF presenteranno un andamento positivo con una crescita stimata intorno al 7 per cento sostenuta dal pagamento degli arretrati per rinnovi contrattuali, dalla continua emersione di base imponibile nel settore privato già

registrata negli anni passati e dal fenomeno del fiscal drag, cioè di un aumento più che proporzionale del carico fiscale all’aumentare dei redditi nominali.

17. Il cattivo andamento del gettito nel 2008 è in buona parte dovuto ad un aumento dell’evasione fiscale che si stima abbia portato ad una perdita di entrate tributarie di circa 6 miliardi di euro. In particolare, nel 2008 la Pubblica Amministrazione incasserà circa 4,7 miliardi di euro di entrate tributarie complessive in più al

Tavola 4. Cause variazione del gettito tributario, 2008
(in miliardi di euro)

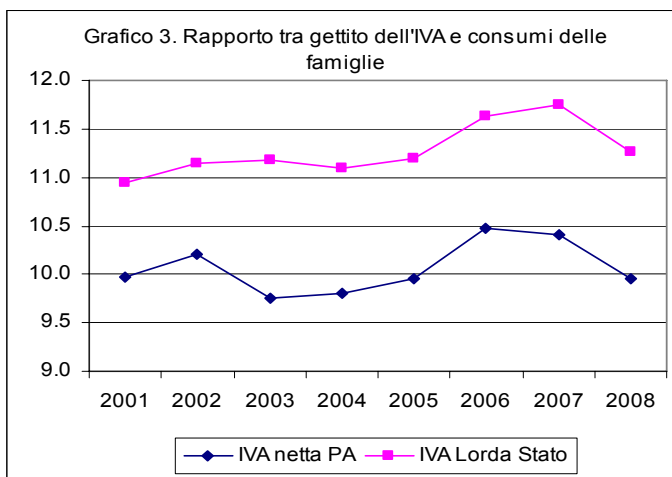
Totale aumento	4.7	100%
Crescita PIL 1/	13.5	289%
Manovre permanenti (stimate)	-2.4	-51%
Una tantum e fattori eccezionali	-0.5	-11%
Residuo/tax compliance	-6.0	-128%

ma circa 6 miliardi di euro (0,4 per cento del PIL) in meno di quanto ci si sarebbe potuto aspettare sulla base della crescita PIL nominale, delle manovre

1/ Stima ottenuta sulla base di una crescita del PIL nominale di circa il 3 per cento

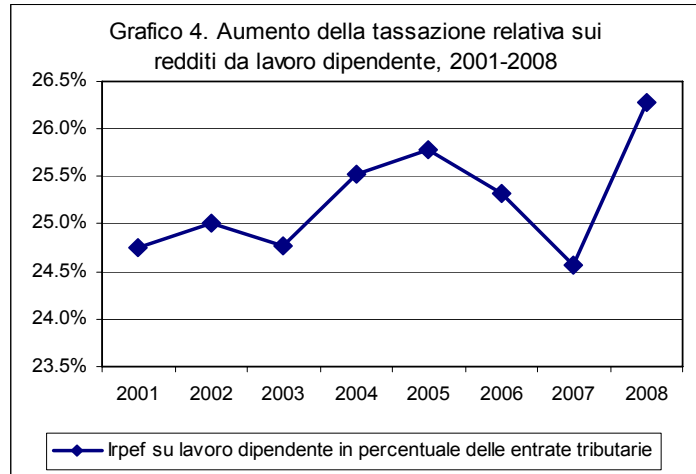
(stimate dal governo), degli eventi una tantum e dei fattori eccezionali (come il pagamento di arretrati e il posponimento dell’utilizzo del cuneo fiscale). Questa perdita di gettito (o anche “tesoretto” perso) é riconducibile ad un peggioramento dell’adempimento spontaneo dei contribuenti (tavola 4). Dopo due

anni di miglioramenti, nel 2008 gli indicatori di *tax compliance* e di evasione fiscale infatti peggioreranno. L’*efficiency ratio* per IVA (il rapporto tra gettito IVA in percentuale del PIL e aliquota standard IVA), passerà da 39,1 punti a circa 37,9 perdendo 1,2 punti rispetto al 2007. In pratica, per ogni punto percentuale di aliquota IVA, nel 2008 si sono incassati 0,012 punti percentuali di PIL in meno che



nel 2007. Inoltre, se si rapportano le entrate IVA ai consumi delle famiglie, si osserva che l’aliquota media effettiva dell’IVA sugli scambi interni nel 2008 diminuisce, interrompendo la dinamica crescente degli ultimi anni (grafico 3).

18. Con l'aumento dell'evasione, il carico fiscale relativo gravante sui redditi personali da lavoro dipendente rispetto ad altri redditi registra un'impennata, segnalando come il sistema fiscale stia diventando più iniquo. In particolare, nel 2008, la percentuale delle entrate tributarie proveniente dalla tassazione sui redditi di lavoro dipendente raggiungerà il punto massimo di questo decennio (grafico 4). Questo aumento pone il problema dell'equità della distribuzione del carico fiscale tra le diverse categorie di reddito.



Il fabbisogno

19. Considerando ferme le spese previste dal governo per il 2008, il fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche nel 2008 raggiungerà i 47 miliardi, oltre 16 miliardi di euro in più di quanto registrato nel 2007 e anche più di quanto previsto nella relazione unificata presentata dal precedente governo. Parte del peggioramento del fabbisogno è da iscriverne alla caduta delle entrate tributarie registrata nella seconda metà dell'anno. Qualsiasi accelerazione (o ritardo) nell'esecuzione della spesa comporterà ovviamente un peggioramento (o miglioramento) di questa stima.

Il debito pubblico

20. Come conseguenza degli sviluppi sopra descritti, nel 2008 si arresta la dinamica decrescente del rapporto tra debito pubblico e PIL ripristinata dal governo Prodi e a fine anno il debito raggiungerà il 104,7 per cento del PIL (104,1 per cento nel 2007), un punto percentuale di PIL al di sopra di quanto atteso dal governo.

Tavola 5. Principali saldi di finanza pubblica nel 2008: stime a confronto

	2008	
	Governo	NENS
(in percentuale del PIL)		
Indebitamento netto	-2.5%	-2.6%
Saldo primario	2.6%	2.5%
Rapporto debito pubblico/PIL	103.7	104.7

Le previsioni per il 2009

21. Per il 2009, NENS prevede un indebitamento netto della PA del 3.2 per cento del PIL, 1,1 punti percentuali di PIL al di sopra delle stime ufficiali del governo (2,1 per cento del PIL), e un saldo primario del 2 per cento del PIL, ossia 0,5 punti percentuali di PIL in meno a quanto registrato nel 2008 e oltre un punto e mezzo di PIL al di sotto di quanto ottenuto nel 2007. L'indebitamento netto corretto per il ciclo (indebitamento strutturale) peggiorerà in linea con le revisioni degli altri saldi. Infine, anche la stima del debito pubblico risente di questi peggioramenti e a fine anno il debito raggiungerà 105,9 per cento del PIL (governo 102,9 per cento del PIL).

Tavola 6. I principali saldi di finanza pubblica 2009: stime a confronto

	2009	
	Governo	NENS
(in percentuale del PIL)		
Indebitamento netto	-2.1%	-3.2%
Saldo primario	3.0%	2.0%
Fabbisogno di cassa delle AP (mld)	29.5	47.7
Rapporto debito pubblico/PIL	102.9	105.9

22. Le previsioni di NENS per il 2009 differiscono dalle previsioni del governo a causa di: (1) un differente quadro macroeconomico, (2) una diversa valutazione degli effetti della manovra finanziaria 2009 e (3) una differente stima dell'andamento delle entrate tributarie.

23. In primo luogo, il forte peggioramento del quadro macroeconomico porterà ad una considerevole riduzione delle entrate fiscali e, a parità di piani di spesa, ad un aumento del rapporto tra spesa pubblica e PIL. La contrazione economica ridurrà le entrate complessive della pubblica amministrazione di quasi 13 miliardi di euro rispetto a quanto previsto dal governo, lasciando tuttavia inalterato il rapporto tra entrate complessive e PIL. Se i piani di spesa resteranno invariati, la spesa pubblica per il 2009 aumenterà invece dal 48,9 per cento al 49,8 per cento del PIL, con un peggioramento di 0,9 punti percentuali di PIL rispetto a quanto previsto dal governo (tavola 7).

24. In secondo luogo, gli effetti di gettito della manovra previsti dal governo risentiranno del peggioramento del quadro macroeconomico. In particolare, la contrazione economica e la crisi finanziaria ridurranno i volumi d'affari ed i profitti sia del settore energetico sia del settore finanziario e questo diminuirà il gettito atteso dalla manovra su questi settori con una riduzione che si assume, per

semplicità, nell'ordine del 20 per cento rispetto a quanto stimato dal governo. Questo induce una correzione delle stime della manovra pari a circa un miliardo di euro (tavola 7).

25. Infine, le entrate tributarie previste dal governo per il 2009 appaiono sovrastimante in relazione anche al positivo quadro macroeconomico proposto nella RPP di settembre e vanno pertanto riviste al ribasso. In particolare, la stima delle entrate tributarie presentate nella RPP incorporano un'elasticità al PIL superiore ad un punto, con un'elasticità di trend (cioè al netto degli effetti delle manovre), di oltre 1.1 punti, ben oltre i valori che si possono considerare prudenziali per questo tipo di stime e certamente eccessivi se si tiene in conto della perdita di gettito dovuta all'aumento dell'evasione già emersa nel corso del 2008 e che presumibilmente proseguirà nel 2009. Considerando questi elementi, si correggono al ribasso le entrate per altri 2,6 miliardi di euro che si aggiungono alla correzione effettuata per il 2008 (-2 miliardi) e che costituisce la base per le previsioni 2009.

26. Il complesso di questi tre elementi induce una revisione delle stime del governo per l'indebitamento netto nel 2009 di 18,2 miliardi di euro, con un indebitamento per l'anno che si colloca al 3,2 per cento del PIL (tavola 7)

Tavola 7. Le previsioni per l'indebitamento 2009 della PA: stime a confronto

	2009			
	Gov	Nens	Gov	Nens
	(mil. euro)		Percent. PIL	
Indebitamento	-34.1	-52.3	-2.1%	-3.2%
Entrate	767.9	749.7	46.8%	46.5%
Correzioni NENS	...	-18.2	...	...
<i>Riduzione entrate per minor PIL</i>	...	-12.6	...	...
<i>Correzione base 2008 e stime</i>		-4.6		
<i>Riduzione entrate correzione manovra</i>	...	-1.0	...	...
Spese	802.0	802.0	48.9%	49.8%
PIL			1640.7	1611.3

Il fabbisogno

27. In linea con il peggioramento del deficit di competenza, anche la situazione dei conti di cassa del 2009 peggiorerà rispetto alle stime del governo con il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche

che potrebbe raggiungere i 47,7 miliardi di euro, il 3 per cento del PIL (governo 29,5 miliardi, 1,8 per cento del PIL).

Il debito

28. L'aumento del fabbisogno di cassa e la revisione del PIL avranno un'influenza sulla dinamica del rapporto tra debito pubblico e PIL che dovrebbe raggiungere il 105,9 per cento del PIL (governo 102,9 per cento) in aumento rispetto al 2008. In termini assoluti, il debito pubblico previsto dal governo per il 2009 di 1.688 miliardi di euro é corretto al rialzo e raggiunge entro fine anno i 1.706 miliardi di euro.

B. La manovra finanziaria e la sostenibilità fiscale nel lungo periodo, 2010-2013

29. I documenti di finanza pubblica del governo forniscono una visione molto ottimistica della dinamica di riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL per i prossimi cinque anni. Questa visione si basa su uno scenario, oggi rivelatosi errato, di un costante aumento del tasso di crescita dell'economia e di forti riduzioni della spesa pubblica. Tuttavia, la contrazione economica in atto e l'incertezza sull'operatività dei meccanismi di implementazione dei tagli di spesa proposti dal governo rendono discutibile l'affidabilità del piano di risanamento delle finanze pubbliche e della dinamica di riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL stimata dal governo. Secondo le stime del governo, quest'ultimo dovrebbe diminuire gradualmente fino a raggiungere un valore inferiore al 100 per cento nel 2011. Tuttavia, sulla base delle nuove previsioni, la dinamica discendente del rapporto tra debito pubblico e PIL si arresterà ed il rapporto aumenterà nel 2008 e nel 2009 per poi discendere a partire dal 2010 e tornare sotto la soglia del cento per cento solo nel 2012.

Tavola 8. Dinamica del rapporto debito pubblico/PIL, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Governo (RPP 2009)	104.0	103.7	102.9	101.3	98.4	95.1	91.9
NENS	...	104.7	105.9	104.7	102.1	99.0	95.8

30. Nel complesso, lo sviluppo del quadro di finanza pubblica previsto da NENS presenta una situazione meno rosea di quanto proposto negli ultimi documenti di finanza pubblica presentati dal governo al Parlamento e all'opinione pubblica (tavola 9). Da questo punto di vista, sarebbe auspicabile

una maggiore sollecitudine dell'esecutivo nell'aggiornare le proprie valutazioni sullo stato della finanza pubblica italiana.

Tavola 9. Principali saldi di finanza pubblica a confronto, 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nens							
Indebitamento netto	-1.6%	-2.6%	-3.2%	-2.3%	-1.4%	-1.2%	-1.0%
Saldo primario	3.4%	2.5%	2.0%	2.9%	3.7%	3.9%	4.0%
Rapporto debito pubblico/PIL	104.0	104.7	105.9	104.7	102.1	99.0	95.8
Governo							
Indebitamento netto	-1.6%	-2.5%	-2.1%	-1.2%	-0.3%	-0.1%	0.0%
Saldo primario	3.4%	2.6%	3.0%	3.9%	4.6%	4.8%	4.9%
Rapporto debito pubblico/PIL	104.0	103.7	102.9	101.3	98.4	95.1	91.9

IV. LA POLITICA FISCALE IN RECESSIONE: UNA PROPOSTA PER AFFRONTARE LA CRISI

31. L'ampiezza della crisi economica richiede politiche fiscali di sostegno all'economia per alleviare la gravità e la durata della contrazione economica. Allo stesso tempo, occorre garantire la sostenibilità fiscale di lungo periodo, preservando, in particolare, un sentiero decrescente per il rapporto tra debito pubblico e PIL. I mercati finanziari infatti riconoscono all'Italia un rischio paese più elevato rispetto ai suoi maggiori partner europei e occorre molta cautela nel definire e finanziare una politica fiscale attiva di sostegno della domanda.

32. Per conciliare le esigenze di sostegno della domanda e di mantenimento della sostenibilità di lungo periodo, gli interventi a favore della domanda interna devono essere prevalentemente temporanei e mirati, specificamente a:

- 1) sostenere nell'immediato i consumi delle famiglie e la domanda d'investimento delle imprese;
- 2) attutire gli effetti redistributivi negativi della recessione sulle categorie meno abbienti;
- 3) sostenere ed anticipare temporalmente la spesa pubblica per investimenti produttivi in tecnologia ed infrastrutture, preparando, in questo modo, il terreno per il rilancio dell'economia.

33. Data l'ampiezza della crisi finanziaria, sarà inoltre inevitabile per lo Stato intervenire a sostegno del settore finanziario per ricapitalizzare, direttamente o indirettamente, le banche italiane, affrontando dunque ulteriori pressioni sul debito pubblico. Questi interventi dovranno essere una tantum, non gratuiti per gli azionisti delle banche e dovranno garantire un ritorno adeguato allo Stato. Infine, nel

contesto di una crisi globale, le politiche fiscali nazionali di sostegno alla domanda possono essere di limitato effetto e vanno pertanto coordinate a livello europeo.

34. In questo contesto, è stata finora apprezzabile l'azione di coordinamento a livello internazionale perseguita dal governo sui possibili interventi nel settore finanziario e sono anche opportuni i recenti segnali di voler introdurre misure di sostegno dell'economia reale e della domanda interna, in parziale correzione della manovra finanziaria 2009, sebbene resti da valutare l'ampiezza e la qualità dell'intervento una volta che sarà noto.

35. Una politica efficace di sostegno alla domanda per il nostro paese dovrebbe includere una riduzione dell'imposta sul reddito delle famiglie, sostegni alle imprese, soprattutto le imprese piccole e medie, anticipi ed aumenti temporanei delle spese pubbliche dirette attraverso nuovi investimenti, oltre a interventi nel settore bancario.

Sostegno alle famiglie

- ***Introdurre già nel 2008 una riduzione dell'imposta sul reddito per lavoratori dipendenti e pensionati con redditi inferiori a 25.000 euro.*** Alla luce dei fenomeni di fiscal drag e dell'aumento del carico fiscale relativo sui redditi da lavoro dipendente, sarebbe opportuno che un tale intervento fosse strutturale. Tuttavia, a fini anticongiunturali e di sostegno della domanda interna sarebbe certamente efficace anche un intervento una tantum. In ambedue i casi, la riduzione potrebbe essere di circa 400 euro. Questo intervento, introducibile in concomitanza con il pagamento delle tredicesime come da più parti auspicato, dovrebbe sostenere i consumi e la domanda interna nell'immediato attutendo gli effetti di breve periodo della recessione. La limitazione ai redditi più bassi dovrebbe assicurare che buona parte del bonus sia speso. Il costo per lo Stato dell'intervento è di circa 0,6 punti percentuali di PIL annui. Il coordinamento a livello europeo di questa misura ne amplificherebbe notevolmente gli effetti di sostegno della domanda.
- ***Accompagnare il bonus una tantum ai lavoratori dipendenti con un incremento permanente della spesa per ammortizzatori sociali per circa 4 miliardi di euro (0,2 percento del PIL).*** In aggiunta all'opportuno aumento temporaneo del fondo di cassa integrazione predisposto dal governo, questo intervento strutturale dovrebbe riguardare le fasce di lavoratori meno protette e

prive di ammortizzatori sociali come, ad esempio, lavoratori a contratto e a progetto. Essendo di natura strutturale, questo intervento richiede una copertura di lungo periodo.

- ***Incentivare le banche a ridurre temporaneamente le rate dei mutui casa.*** Questa misura potrebbe prendere la forma di un protocollo sottoscritto da tutte le maggiori banche per posticipare, senza oneri per i mutuatari, il pagamento di una quota parte delle rate dei mutui casa per i prossimi 12-18 mesi.

Sostegno alle imprese

- ***Rendere automatico l'utilizzo dei crediti d'imposta agli investimenti eliminando, temporaneamente, i meccanismi di autorizzazione esistenti.*** Questo intervento avrebbe l'effetto sostenere gli investimenti del settore privato con un costo per lo stato limitato e in gran parte già iscritto in bilancio.
- ***Creare un fondo pubblico di garanzia e un consorzio confidi per garantire prestiti a piccole e medie imprese strutturalmente solvibili ma con problemi di liquidità.*** Il costo di questa misura nell'immediato sarebbe nullo e successivamente limitato all'eventualità di fallimento delle imprese con prestiti garantiti.
- ***Accelerare l'esecuzione dei pagamenti pendenti e delle procedure per i futuri pagamenti del settore pubblico a privati, in particolare a imprese.*** Questa misura dovrebbe aumentare le disponibilità liquide del settore privato senza costi in termini di indebitamento netto per l'amministrazione. In questo contesto, sebbene possibile, non è opportuno considerare un'espansione del meccanismo di differimento del pagamento dell'IVA oggi applicato alle forniture verso enti pubblici (IVA per cassa) a transazioni tra privati. In primo luogo, l'IVA per cassa avrebbe limitati effetti sulla liquidità complessiva del sistema, in quanto per ogni agente che guadagna dal provvedimento vi sarà qualcuno che perde (fenomeno negativo di cui non si parla ma che nella realtà si verificherebbe puntualmente). In secondo luogo, l'IVA per cassa creerebbe inevitabili difficoltà di amministrazione, aprirebbe la porta a nuove forme di evasione e imporrebbe inevitabilmente nuovi oneri amministrativi ai contribuenti.

Spese pubbliche dirette

- ***Garantire il flusso di cassa agli enti locali ed introdurre una maggiore flessibilità al patto di stabilità interno, consentendo l'anticipo dei progetti di investimento pronti all'esborso in tempi brevi.*** In particolare, andrebbero favoriti ed anticipati temporalmente gli investimenti in

nuove tecnologie, ricerca e sviluppo e energia pulita. Il premio-investimenti per i comuni virtuosi incluso nella manovra finanziaria va in questa direzione se la sua applicazione sarà limitata agli investimenti programmati per il futuro ma pronti per l'esborso in tempi brevi.

- ***Accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici già deliberati e avviare un piano di nuovi investimenti infrastrutturali (0,9 percento del PIL) da eseguire entro il 2010.*** Oltre alle infrastrutture fisiche e di rete, il piano di investimenti dovrebbe includere investimenti in nuove tecnologie, ricerca e sviluppo e energia pulita. Parte dei nuovi investimenti possono essere anticipazioni di investimenti programmati per i prossimi anni. L'efficacia di questa misura dipende dalla capacità di spesa della macchina pubblica che va attentamente verificata prima di intraprendere questo tipo di politica che potrebbe limitare l'efficacia dell'intervento.

Sostegno al settore finanziario

- ***Approntare strumenti di ricapitalizzazione delle banche e temporaneamente di garanzia degli asset in linea con gli interventi effettuati in altri paesi.*** Su questo fronte il governo ha già affermato con decreti leggi che attendono attuazione la propria intenzione di intervenire in questa direzione. Qualsiasi intervento dovrà essere una tantum e non gratuito per gli azionisti delle banche e dovrà garantire un ritorno adeguato allo Stato. Sarebbe anche opportuno posticipare il nuovo trattamento fiscale per i fondi svalutazione crediti introdotto con la manovra finanziaria al fine di non ostacolare la creazione di adeguate riserve contro il rischio in questo periodo di recessione.

36. La manovra proposta da NENS condurrebbe ad un peggioramento temporaneo dell'indebitamento netto ma avrebbe effetti positivi sulla dinamica di lungo periodo del rapporto tra debito pubblico e PIL grazie agli effetti positivi sulla crescita economica. In particolare, se la manovra aggiuntiva fosse implementata, il rapporto tra debito pubblico e PIL si abbasserebbe rispetto al caso senza manovra (tavola 10). L'introduzione di una manovra di sostegno della domanda è dunque compatibile con il rigore finanziario.

Tavola 10. Gli effetti della manovra di sostegno della domanda

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	(in percentuale del PIL)					
Senza manovra di sostegno						
Indebitamento netto	-2,6	-3,2	-2,3	-1,4	-1,2	-1,0
Debito pubblico	104,7	105,9	104,7	102,1	99,0	95,8
Tasso di crescita del PIL nominale	3,0	1,8	2,4	2,8	3,0	3,3
Con manovra di sostegno						
Indebitamento netto	-3,2	-3,8	-3,1	-1,6	-1,4	-1,2
Debito pubblico	104,4	105,1	103,3	100,6	97,4	94,2
Tasso di crescita del PIL nominale	3,3	2,3	3,1	2,9	3,1	3,4