

Il peso della manovra

di Giuseppe Pisauro

Quantificare la dimensione di una manovra di finanza pubblica è un esercizio inevitabilmente opinabile. Ma il problema di quella appena varata è, semmai, nella sua qualità e nella sua capacità di tenuta. Per esempio, mancano all'appello le risorse per i nuovi contratti del pubblico impiego. La spesa pubblica non si allontana dal suo trend di crescita di lungo periodo: il 2 per l'anno in termini reali da un decennio. Solo la favorevole dinamica delle entrate ne ha consentito il finanziamento insieme alla ricostituzione dell'avanzo primario e alla sensibile riduzione del disavanzo.

La manovra di finanza pubblica appena varata è “leggera” come sostiene il governo o, piuttosto, in linea con quelle degli ultimi anni come si è portati a concludere se si sommano gli effetti del decreto (7,5 miliardi sul 2007) e della Finanziaria (11 miliardi sul 2008)?

La costruzione del tendenziale

Quantificare la dimensione di una manovra di finanza pubblica è un esercizio inevitabilmente opinabile. A quanto ammonta l'effetto finanziario delle “novità” contenute nei disegni di legge che si presentano in Parlamento il 30 settembre? Dipende dalla definizione che si dà di “novità”. È una “novità” la trasposizione in un provvedimento legislativo di un accordo concluso con il sindacato qualche mese prima sui contratti scaduti del pubblico impiego? Il finanziamento di una *tranche* di un piano di investimenti delle Ferrovie, già approvato in passato? La proroga di agevolazioni fiscali per l'agricoltura che da tempo immemorabile vengono regolarmente riproposte ogni anno nella Legge finanziaria?

La risposta, per forza di cose convenzionale, a queste domande è nelle regole che definiscono la costruzione del conto tendenziale: ciò che è fuori dal tendenziale è una “novità” e fa parte della manovra. Nel sistema italiano, il tendenziale è costruito sulla base della “legislazione vigente”: tutto ciò che non è ancora nelle leggi non ne fa parte. I nostri esempi precedenti sono, quindi, tutti considerati “novità”.

Un modo alternativo di costruire il tendenziale è quello delle cosiddette “politiche invariate” (utilizzato in Italia fino al 1999): rientra nel tendenziale tutto ciò che costituisce la prosecuzione delle politiche del passato. Nessuno degli esempi precedenti rappresenterebbe una “novità” e quindi i relativi effetti finanziari sarebbero parte del tendenziale e non della manovra.

Entrambe le nozioni di tendenziale presentano margini di arbitrarietà (ad esempio, qual è la spesa a legislazione vigente per le bollette telefoniche di un ministero?). In generale, se si adotta il criterio a politiche invariate è probabile che la manovra correttiva necessaria per conseguire un determinato obiettivo in termini di riduzione del disavanzo appaia molto più ampia di quanto sarebbe se si adottasse il criterio della legislazione vigente. Le dimensioni gigantesche dichiarate di alcune manovre degli anni Novanta dipendevano anche dal fatto che esse venivano quantificate contro un tendenziale a politiche invariate. Per inciso, questo è uno dei motivi per cui nel 1999 si decise di passare al criterio della legislazione vigente. Naturalmente accade esattamente il contrario quando la manovra peggiora il disavanzo, come è il caso di quest'anno: considerando la legislazione vigente si sopravvaluta la dimensione della manovra.

Il Dpef per il 2008 presenta, accanto al tendenziale a legislazione vigente, informazioni sulle spese che, pur non essendo incorporate in norme vigenti, rappresentano la prosecuzione delle politiche in

essere. Nel complesso, tra “impegni sottoscritti” e “prassi consolidate” si tratta di 11,3 miliardi, ovvero lo 0,7 per cento del Pil (che, se incluse nel tendenziale del Dpef, avrebbero portato il disavanzo 2008 dal 2,2 per cento a legislazione vigente al 2,9 per cento a politiche invariate).

Una parte della manovra presentata dal governo una settimana fa va proprio a finanziare alcune di quelle spese (vedi tabella) per 2,7 miliardi nel 2007 e 4,1 miliardi nel 2008. Al netto di queste voci, l'intervento sul 2007 vale 4,9 miliardi (lo 0,3 per cento del Pil). E quello sul 2008 si riduce a 6,9 miliardi. Questi ultimi sono finanziati per 4,7 miliardi con minori spese e per 2,2 miliardi con il maggior gettito delle imposte rispetto alle previsioni. Per la precisione, l'ammontare della manovra netta di peggioramento del disavanzo nel 2008 è costituita appunto da questi 2,2 miliardi, ovvero lo 0,14 per cento del Pil. Vista in questo modo, è difficile non concludere che quella per il 2008 sia una manovra leggera.

La qualità della manovra

Il problema è, semmai, nella sua qualità (vedi lo sgravio dell'Ici, la cui priorità rispetto ad altri possibili interventi resta misteriosa) e nella sua capacità di tenuta. Per dirne una, mancano all'appello le risorse per i nuovi contratti del pubblico impiego che il Dpef indicava senza darne una quantificazione (vedi tabella). Il loro mancato stanziamento nella Finanziaria ha indotto i sindacati a indire uno sciopero degli statali per il prossimo 26 ottobre. Il governo ha già assicurato che le risorse verranno trovate. Prima di farlo, varrebbe la pena di considerare che se c'è una voce di spesa che sembra fuori controllo è proprio questa: la previsione per il 2008 è aumentata di circa 6 miliardi (un tesoretto ... negativo) nei sei mesi che intercorrono tra la Relazione unificata di marzo e la Finanziaria di settembre. Forse sarebbe il caso di ripensare il modello retributivo del pubblico impiego costruito nell'ultimo decennio.

Nel complesso, la spesa pubblica sembra non schiodarsi dal suo trend di crescita di lungo periodo: il 2 per l'anno in termini reali da un decennio. Secondo le ultime stime, nel 2007 la spesa primaria corrente crescerebbe intorno all'1,6 per cento reale, ma nel 2008 la crescita tornerebbe al 2,1 per cento. Solo la favorevole dinamica delle entrate ne ha consentito il finanziamento e, nello stesso tempo, la ricostituzione dell'avanzo primario e una sensibile riduzione del disavanzo, che al netto delle una tantum e corretto per il ciclo passerebbe dal 3,3 per cento del Pil nel 2006 al 2,5 per cento nel 2007 (Relazione previsionale e programmatica per il 2008, tavola III.11). Dopo due anni di aumento, nel 2007 riprenderà a diminuire il rapporto debito/Pil. Nel 2008, tuttavia, il ritmo dell'aggiustamento rallenterà: il disavanzo corretto scenderà al 2,3 per cento, una diminuzione dello 0,2 per cento. Ciò ha indotto il Commissario Almunia a concludere che si tratta di “una manovra poco ambiziosa”.

La correzione del tendenziale a legislazione vigente

	Dpef luglio 2007	Manovra settembre 2007		
		2007	2008	Totale
IMPEGNI SOTTOSCRITTI	4.104	1.410	3.130	4.540
Previdenza e lavoro	1.000		1.280	1.280
Contratti pubblico impiego	2.354	500	1.850	2.350
Cooperazione internazionale	750	910		910
PRASSI CONSOLIDATE	7.160	1.250	1.000	2.250
Ferrovie dello Stato	4.000	1.035		1.035
Anas	1.000	215		215
Enav	30			0
Poste	130			0

Fondo limiti di impegno	800			0
Proroga agevolazioni fiscali	1.200		1.000	1.000
Risorse prossima tornata contratti pubblico impiego	<i>da definire</i>		<i>da definire</i>	<i>da definire</i>
TOTALE	11.264	2.660	4.130	6.790