

RAPPORTO CER Aggiornamenti

26 Aprile 2011

UN PIANO DI RIFORME *BACKWARD LOOKING*

Nei nuovi documenti governativi, redatti in ottemperanza alle regole del semestre europeo, le analisi sulla crescita economica sono demandate al Piano Nazionale di Riforme. Nel Piano dovrebbero essere indicate le misure di cui i governi intendono avvalersi per rafforzare le prospettive di sviluppo, nell'ottica di un permanente risanamento dei conti pubblici.

In quest'ambito, il PNR italiano contiene un importante esercizio di simulazione, volto a stimare gli impatti delle riforme sulla crescita. L'aspetto curioso è che il contenuto programmatico del PNR sia a dir poco esiguo, cosicché l'esercizio di simulazione altro non fa che sistematizzare ex-post alcune delle azioni già intraprese. Una scelta che da una parte sembra rispondere a esigenze di concretezza e prudenza, ma che dall'altra parte si trasforma in una sorta di auto celebrazione di quanto già fatto. Il secondo aspetto curioso è che lo stesso PNR sembra valutare il già fatto come assolutamente modesto in termini di impatti sulla crescita.

Le riforme

Le analisi del PNR prendono avvio dalle principali strozzature che rallentano la crescita dell'economia italiana. Non sorprendentemente, dal confronto con gli altri paesi membri, emerge una posizione di forte svantaggio relativo nelle dinamiche della produttività (del lavoro e dei fattori) e nella bassa partecipazione giovanile al mercato del lavoro; condizioni sfavorevoli si riscontrano inoltre, pur con una minore distanza dalla media europea, nella componente demografica, nel tasso di attività, nel numero di ore lavorate, nell'intensità del processo di accumulazione.

A questo punto, viene costruita una griglia che incrocia le strozzature della crescita (*bottlenecks*) con i provvedimenti di riforma già adottati nel corso della XVI legislatura, a loro volta raggruppati in 9 aree di intervento¹. Si ritiene che 77 di questi interventi possano contribuire al superamento delle *strozzature*.

Dal punto di vista numerico, le aree di intervento che più impattano sulle prospettive

¹ La costruzione della griglia è descritta nell'Allegato al PNR.

di sviluppo sono “Innovazione e capitale umano” (20 interventi), “Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza” (16 interventi), “Sostegno alle imprese” (12 interventi) e “Lavoro e pensioni” (10 interventi). Minore è il numero di misure che agisce sulle strizzature attraverso le altre aree di intervento (si va dalle 3 misure di “Energia e ambiente” alle 6 misure di “Infrastrutture e sviluppo”)

Dall’insieme dei 77 interventi vengono poi selezionate e quantificate (*secondo le disponibilità finanziarie nazionali esistenti a legislazione vigente e/o gli effetti finanziari in termini di minori entrate o maggiori spese*), 41 misure rientranti in quattro campi di intervento: “Lavoro e pensioni”, “Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa”, “Innovazione e capitale umano”, “Sostegno alle imprese”.

La tabella riassume la dimensione finanziaria dei 41 interventi analizzati per la misurazione di impatto. L’effetto finanziario cumulato al 2014 determina un risparmio per le amministrazioni pubbliche di circa 15 miliardi di euro. Al netto dei valori del 2009, influenzati dai provvedimenti anti-crisi e per questo tali da determinare un aumento dell’indebitamento per 4,6 miliardi, il risparmio supera i 19 miliardi.

PNR: dimensione finanziaria delle misure di riforma di cui è stimato l’impatto sulla crescita
(milioni di € per area di intervento)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumulato 2010-14
Area lavoro e pensioni (10 provvedimenti)	4.138	-2.642	-2.505	-7.263	-10.133	-11.333	-15.471
Area mercato, concorrenza, efficienza (8 provvedimenti)	2	8	10	8	8	8	6
Area innovazione e capitale umano (13 provvedimenti)	-245	278	-1.598	-3.515	-3.659	-3.659	-3.414
Area sostegno imprese (10 provvedimenti)	60	507	1.427	50	50	50	-10
Totale impatto finanziario (41 provvedimenti)	4.632	-1.816	-2.753	-10.667	-13.420	-14.766	-19.398

Fonte: Corte dei Conti, Audizione sul Documento di Economie e Finanza, Commissioni Bilancio riunite di Camera e Finanze, Roma, 20 aprile 2011

Quest'ultima è l'effettiva dimensione finanziaria dei provvedimenti di cui si propone la stima di impatto economico. Si esplicita infatti che nella costruzione dello scenario macroeconomico 2011-14 del Programma di Stabilità sono state utilizzate le sole misure adottate nel 2010 e nel 2011, *in quanto gli effetti derivanti dalle riforme avviate negli anni precedenti sono già incorporati nella definizione dello scenario di base.*

Si tratta, dunque, di provvedimenti che recano un segno restrittivo per il bilancio pubblico. L'esercizio elaborato nel PNR ci mostra, tuttavia, come queste stesse misure possano produrre effetti espansivi sulla crescita economica.

Le riforme e la crescita

Da un punto di vista meramente contabile, una riduzione dell'indebitamento pubblico è normalmente associata a una minore crescita del Pil. Prescindendo dall'operare dei cosiddetti *effetti non keynesiani* delle politiche pubbliche- a cui non si fa cenno nel PNR- impulsi espansivi si possono determinare qualora la manovra di bilancio, pur restrittiva nella sua dimensione finanziaria, inneschi modifiche virtuose in alcuni parametri di fondo del sistema economico.

Il PNR si concentra sulla stima di questo tipo di effetti. Viene infatti offerta una quantificazione dell'impatto delle riforme su variabili quali la produttività totale dei fattori, il grado di concorrenza dei mercati, il *mark-up* salariale, il costo dei beni intangibili, l'utilizzo di lavoro ad elevata qualifica.

Gli impatti vengono simulati imponendo, all'interno dei modelli econometrici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, uno *shock* esogeno alle variabili con cui vengono rappresentati i sopra richiamati parametri di fondo del sistema. Per costruzione, questi effetti hanno natura addizionale rispetto a quelli associati alla variazione delle grandezze di finanza pubblica nell'identità contabile del Pil.

La tabella rielabora e riassume l'effetto delle misure di riforma sulla crescita del Pil, così come simulate nel PNR. Vengono riportati i differenziali cumulati rispetto allo scenario base (privo di impulsi esogeni) per gli anni 2015, 2020 e 2030. Si considerano inoltre i valori medi annui e il contributo fornito dai singoli campi di intervento, alla fine di ogni periodo, all'aumento del Pil.

PNR: effetto degli shock imposti ai parametri di fondo del sistema economico
(valori cumulati rispetto allo scenario di base)

	Impulsi singole misure			Contributo all'impulso totale		
	2015	2020	2030	2015	2020	2030
Riduzione del mark-up sui salari	0,1	0,1	0,1	4,2	2,4	2,8
Aumento produttività del lavoro	0,2	0,4	0,4	11,3	11,0	11,1
Riduzione unit labor cost	0,2	0,3	0,3	8,5	9,4	8,3
Innalzamento età pensionabile	0,1	0,5	0,5	5,6	15,7	13,9
Aumento contributi alla produzione	0,1	0,1	0,1	3,9	1,6	1,9
Emersione lavoro irregolare e aumento base contributiva	0,1	0,5	0,4	5,6	15,7	11,1
Riduzione barriere all'entrata sul mercato dei prodotti	0,1	0,1	0,1	5,6	3,1	2,8
Riduzione oneri amministrativi	0,4	0,5	0,5	22,5	15,7	13,9
Riduzione mark-up sui beni	0,2	0,2	0,3	11,3	6,3	6,9
Aumento della produttività della PA	0,1	0,1	0,1	5,6	3,1	2,8
Credito di imposta per ricercatori	0,2	0,4	0,6	11,3	12,6	16,7
Riduzione costo beni intangibili	0,1	0,1	0,3	2,8	3,1	6,9
Aumento dei contributi agli investimenti	0,0	0,0	0,0	1,7	0,3	0,8
Totale cumulato	1,8	3,2	3,6	100,0	100,0	100,0
Effetto medio annuo	0,4	0,2	0,1	-	-	-

Fonte: Corte dei Conti, cit.

Nel 2015, l'effetto cumulato delle riforme in termini di maggiore crescita del Pil è stimato pari a 1,8; nel 2030 si sale a 3,6 punti. Nei valori medi annui, il massimo incremento addizionale viene raggiunto nel 2015 (0,36 punti), per diminuire a 0,12 punti nel 2030. Le riforme adottate nel 2010-2011 continuano dunque a produrre effetti nel lungo periodo, ma con intensità decrescente nel tempo.

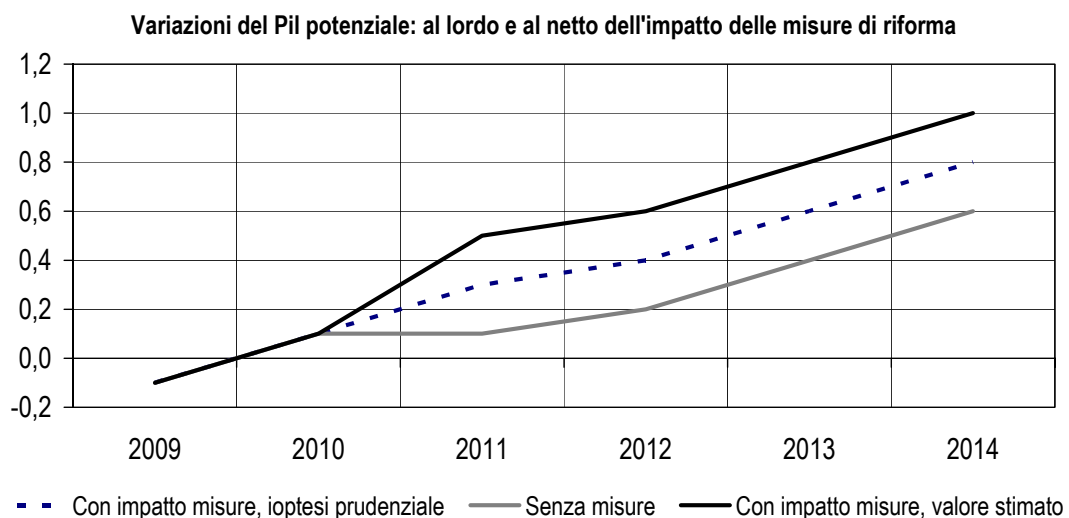
Con riferimento al contributo fornito dai singoli campi di intervento, al 2015 più di un quinto della maggiore crescita stimata è riconducibile ai provvedimenti che incidono sulla *riduzione degli oneri amministrativi* (22,5%). Un terzo degli effetti addizionali è determinato, complessivamente, dai miglioramenti indotti sulla *produttività*, dalla *riduzione del mark up sui beni*, dal *credito di imposta per i ricercatori*. Nel lungo periodo, si riduce il contributo fornito dalla riduzione degli oneri amministrativi, mentre crescono sensibilmente gli effetti attribuiti all'*innalzamento dell'età pensionabile* (13,9% dell'impulso totale al 2030), all'*emersione del lavoro irregolare* (11,1%) e al *credito di imposta ai ricercatori* (16,7%).

Dalle riforme al Programma di stabilità

Le stime di maggior crescita vengono incorporate nel quadro tendenziale di crescita adottato nel Programma stabilità (2011-2014), dove viene delineato il percorso di rientro dell'indebitamento pubblico. In considerazione del fatto che gli esercizi di simulazione non tengono conto delle evoluzioni cicliche e che queste ultime possono influire sul pieno dispiegarsi degli effetti delle riforme, il quadro tendenziale è costruito peraltro adottando un'ipotesi prudentiale. La maggiore crescita aggiunta ogni anno allo scenario di base viene ridotta a 0,2 decimi di punto, ossia alla metà dell'effetto stimato². L'utilizzo di un'ipotesi prudentiale è motivato dalle incertezze che tuttora connotano l'economia mondiale del dopo-crisi. , nell'attuale quadro di incertezza che connota l'economia mondiale del dopo crisi, queste ultime potrebbero rivelarsi sfavorevoli.

Riforme e prodotto potenziale

Per definizione, effetti quali quelli simulati nel PNR, pur influenzabili dalle condizioni del ciclo, hanno natura strutturale e influiscono pertanto sui livelli di prodotto potenziale. Nel grafico viene ricostruito l'andamento del Pil potenziale in assenza delle riforme, confrontandolo con quanto risulta una volta che gli impulsi addizionali di queste ultime vengono invece incorporati.



² L'impatto pieno è conservato solo per le misure di riforma del sistema pensionistico, che sono già entrate a regime.

Il valore di riferimento è costituito dalla serie riportata nel Programma di stabilità (tav. III.4), dove la variazione del prodotto potenziale è indicata salire fino a 0,8% nel 2014. Dal momento che il quadro di crescita tendenziale del Programma di stabilità include gli effetti delle riforme (nella misura prudenziale dello 0,2% annuo), si può ritenere che nello scenario base (senza riforma) le variazioni del prodotto potenziale resterebbero in prossimità dello zero per tutto il 2011, per raggiungere lo 0,6% a fine periodo. In un ipotetico scenario che includesse il pieno dispiegarsi degli effetti delle riforme (0,4%), l'aumento del Pil potenziale salirebbe allo 0,5% già nell'anno in corso, per aumentare fino all'uno per cento del 2014.

Considerazioni

Due pregi vanno riconosciuti agli esercizi condotti nel PNR.

Innanzitutto, stimando e incorporando nel quadro tendenziale gli effetti delle riforme, viene operato il necessario aggancio fra il Programma di stabilità, a cui è demandato l'obiettivo di ripristinare l'equilibrio dei saldi, e il Piano Nazionale di Riforme, che definisce l'impulso che la manovra di bilancio può esercitare sul prodotto potenziale. In tal modo, i principi del rigore e della crescita sono ricondotti all'interno di un piano di analisi pienamente coerente.

In secondo luogo, l'utilizzo esplicito di modelli econometrici nella misurazione degli effetti delle riforme colloca su una base quantitativa verificabile la valutazione della manovra di bilancio, almeno per quel che attiene alla relazione fra quest'ultima e le dinamiche della crescita economica.

Permangono però degli elementi di criticità.

Come si riconosce esplicitamente, si fa ricorso a una metodologia di stima che *normalmente viene utilizzata per illustrare le proprietà e le caratteristiche dei modelli*. Si tratta cioè di una metodologia adatta alla costruzione di scenari di sensitività delle variabili macroeconomiche rispetto al verificarsi di *shock* di natura esogena, fortemente dipendenti dalla struttura teorica del modello e dalle procedure di calibrazione utilizzate, che qui viene direttamente incorporata nella costruzione dello scenario tendenziale di crescita; tra l'altro, con presumibili effetti positivi su alcune grandezze di finanza pubblica, come ad esempio il gettito fiscale. Il passaggio lascia aperti alcuni margini di incertezza, dal momento che nella realtà la risposta del sistema economico agli impulsi del bilancio pubblico può rivelarsi assai più vischiosa di quanto non sia contemplato nei soli parametri teorici del modello. Inoltre, per esigenze di completezza dell'analisi, sarebbe desiderabile che le stime di impulso sul prodotto potenziale fossero accompagnate da valutazioni altrettanto puntuali

sugli effetti, presumibilmente di segno opposto, indotti dalla manovra restrittiva di finanza pubblica sulla componente ciclica della crescita.

Non può poi non notarsi come il PNR guardi prevalentemente all'indietro, limitandosi, almeno nella quantificazione degli effetti delle riforme, a considerare i provvedimenti già adottati nel corso della legislatura. Ciò è coerente con un'impostazione della manovra di bilancio ormai istituzionalmente collocata in un orizzonte pluriennale e che già con il dl 78/2010 si spinge in prossimità di fine legislatura. La scelta compiuta è dunque di non *sporcare* l'esercizio di simulazioni con provvedimenti sui quali il Parlamento non ha ancora espresso il proprio impegno. Ciò porta però a rilevare come l'impulso del programma di riforme fin qui attuato – e siamo ormai oltre metà legislatura- sia quantomeno modesto, non sufficiente a condurre i valori di crescita in prossimità di quel 2% che rappresenterebbe il valore in grado di conciliare l'obiettivo di riduzione congiunta dell'indebitamento e del debito pubblici. In altre parole, proprio le simulazioni presentate dal Governo confermano la necessità di avviare, nella residua parte di legislatura, un più intenso processo di riforme economiche!

Infine, colpisce che dalla valutazioni sugli effetti delle riforme sia esclusa la tematica degli investimenti pubblici, nonostante il legame fra infrastrutture e sviluppo sia richiamato esplicitamente all'interno del PNR. D'altronde, basta considerare le cifre del quadro tendenziale di finanza pubblica, assunto nel Programma di stabilità, per verificare che la manovra sulla spesa in conto capitale non ha certo segno espansivo.

La spesa in conto capitale nel nuovo quadro tendenziale di finanza pubblica: prospetto riassuntivo

	Miliardi					Indici (2010=1)				Quota di Pil				
	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Investimenti fissi	31.879	31.230	27.014	27.816	28.192	1,0	0,8	0,9	0,9	2,1	2,0	1,6	1,6	1,6
Contributi c/capitale	20.442	17.826	16.058	16.109	16.104	0,9	0,8	0,8	0,8	1,3	1,1	1,0	0,9	0,9
Altri trasferimenti	1.578	-365	2.145	2.112	1.660	-0,2	1,4	1,3	1,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Totale spese in conto capitale	53.899	48.691	45.217	46.037	45.956	0,9	0,8	0,9	0,9	3,5	3,1	2,8	2,7	2,6

Tra il 2010 e il 2014, la flessione attesa è di quasi 8 miliardi; il contributo fornito alla riduzione dell'indebitamento tendenziale è dell'11.1%, circa il triplo del peso che questa voce di spesa ha sul livello del disavanzo pubblico (4.4%)³. Considerando le

³ I dati confermano il forte contributo richiesto alla spesa in conto capitale per il soddisfacimento degli obiettivi di bilancio, come d'altronde già esplicitato attraverso la composizione della manovra correttiva.

variazioni percentuali, la diminuzione cumulata al 2014 è del 15%. In quota di Pil, si scende dal 3.5 al 2.6%, una riduzione di un quarto rispetto al livello 2010⁴.

Al di là delle cifre inglobate nella correzione dei saldi, sembra di poter dire che l'esclusione degli investimenti pubblici dalla stima degli effetti delle riforme sia paradigmatica della mancata attuazione del Piano di infrastrutture strategiche (allegato alla Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013). Ricorda d'altronde lo stesso PNR che la dotazione del Piano è pari a 233.000 milioni, di cui 113.000 per opere di intervento prioritario fino al 2013: di questo ampio ammontare, le risorse assegnate sono pari ad appena 8,3 miliardi. Cifre che segnalano il lento procedere di un Piano che potrebbe invece rivestire grande importanza per rilancio della crescita economica.

Nell'insieme dei provvedimenti varati nel 2010, la componente di spesa in conto capitale ha infatti subito una correzione netta appena inferiore ai 6 miliardi (tavola III.6, p.29).

⁴Si noti che nello stesso periodo per la spesa corrente, al netto degli interessi, è previsto un aumento cumulato del 7,1% (quasi 48 miliardi di euro). L'incremento è inferiore a quello stimato per il Pil nominale (13,3%), sicché in quota di prodotto anche questo aggregato diminuisce, scendendo dal 43.2 al 40.9%. Ma la flessione è, in questo caso, limitata al 5% del valore 2010