

## Una Legge di Stabilità per la crescita?

di Giuseppe Ciccarone, Enrico Saltari  
24 novembre 2014

La bozza del "Documento di Economia e Finanza 2015" consegnata alla Commissione Europea dal Governo italiano sembra rispondere a un disegno generale di rilancio della crescita incentrato sul mercato, in assenza di un piano generale di politica industriale e di incentivi mirati. Gli effetti previsti dal Governo per le misure a carico del bilancio pubblico sono molto limitate rispetto ai costi sostenuti, mentre quelli delle riforme ("strutturali") non onerose non appaiono sempre plausibili. Ci si solleva dubbi sulla possibilità che la manovra di politica economica risulti effettivamente in grado di far ripartire la crescita della nostra declinante economia.

La bozza del "Documento di Economia e Finanza 2015" (DEF) consegnata alla Commissione Europea dal Governo italiano ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/budgetary\\_plans/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm)) sembra rispondere a un disegno generale di rilancio della crescita incentrato soprattutto sul mercato. In effetti, un semplice sguardo all'elenco delle uscite mostra che i maggiori impulsi sono indirizzati al sostegno della domanda aggregata con il bonus da 80 euro (per un importo pari a 9,5 miliardi di euro) e a quello dell'offerta attraverso la riduzione dell'IRAP (5 miliardi). Si è scelto così di lasciare alle famiglie e alle imprese il rilancio dell'economia piuttosto che puntare su investimenti o incentivi pubblici, di pari ammontare, inseriti all'interno di un coerente disegno di politica industriale. Non è chiaro (almeno a noi) se questa scelta possa effettivamente produrre apprezzabili effetti espansivi, o se non corra invece il rischio di incidere poco sul declino tendenziale della nostra economia, ulteriormente aggravato dalla doppia recessione del nuovo secolo che in Italia ancora oggi persiste.

A fini interpretativi, la bozza di DEF può essere suddivisa in due parti. La prima analizza gli effetti di impatto prodotti dalle misure che comportano un costo per il bilancio pubblico: 1) il rifinanziamento del bonus di 80 euro; 2) la riduzione dell'IRAP; 3) altre misure, incluse quelle necessarie a coprire le spese e che hanno quindi un effetto negativo sul Pil; 4) le conseguenze onerose del Jobs Act, come ad esempio la decontribuzione per i primi tre anni per le assunzioni a tempo indeterminato. Queste misure rappresentano circa il 90 per cento dell'entità totale della manovra (circa 36 miliardi), per un importo di 30 miliardi.

Quali sono gli effetti previsti sulla crescita? La bozza prevede che l'insieme di queste misure dia luogo ad un impatto complessivo nei prossimi quattro anni pari allo 0.7 punti percentuali di Pil. Ci si significa che nell'arco del periodo 2015-2018 la crescita del Pil (pari nel 2013 a circa 1620 miliardi di euro) si aggira intorno a poco più di 11 miliardi. Se confrontiamo questo effetto con il costo che quelle misure comportano, ci accorgiamo che l'impegno della manovra potrebbe risultare sproporzionato rispetto agli annunci di crescita fatti dal Governo. In sintesi, nel 2015 si effettua una manovra dal costo di 30 miliardi che (nel migliore dei casi) produrrà in quattro anni un effetto sulla crescita di soli 11 miliardi. Alla luce di queste previsioni, ci sarebbe da chiedersi se, invece di una riduzione a pioggia, non sarebbe stato preferibile utilizzare il taglio dell'IRAP come strumento premiale e/o incentivante, concentrandolo soltanto su alcuni settori strategici, come quello dell'energia, o su alcune imprese, per esempio quelle che aumentano il tasso di crescita della produttività, o competono nei mercati aperti, o aumentano la propria dimensione attraverso fusioni e concentrazioni, o infine realizzano modifiche organizzative che aumentano la cooperazione e la flessibilità interna.

Guardiamo ora alla seconda parte della bozza di DEF. L'Economic Outlook dell'OCSE del maggio 2014 suggeriva che la crescita del nostro Paese avrebbe potuto essere

assicurata da riforme poco costose e capaci di ridurre gli attriti e i disincentivi agli investimenti e all'occupazione prodotti da intralci burocratici, giuridici e procedurali. Per questo motivo, individuava come prioritarie le modifiche legislative riguardanti il mercato del lavoro, la Pubblica Amministrazione e la giustizia, oltre che la ricapitalizzazione del sistema bancario. Bene, la seconda parte del DEF riguarda le ben note riforme strutturali, che riguardano proprio il mercato del lavoro, la Pubblica Amministrazione e la giustizia, oltre che la competitività. Se ormai è un convincimento comune che la creazione di un contesto economico maggiormente favorevole alla localizzazione d'impresa potrebbe favorire la crescita degli investimenti interni e attrarre maggiori investimenti dall'estero (sarebbe anche utile migliorare le infrastrutture, ma questo è ovviamente costoso), c'è da chiedersi se gli effetti previsti dal DEF di alcune riforme strutturali siano effettivamente plausibili.

In effetti, gli effetti previsti da almeno due di queste riforme strutturali lasciano decisamente perplessi. Consideriamo la riforma della PA. Le simulazioni condotte dal Governo assumono che la riforma dia luogo a una riduzione del costo del lavoro, con un effetto positivo sul Pil che nel 2020 sarebbe pari all'1%. Ciò che lascia interdetti è che l'aumento del Pil dovrebbe avvenire attraverso un aumento dei consumi e una riduzione degli investimenti in ciascuno dei sei anni che vanno dal 2015 al 2020. Il DEF spiega che l'aumento di produttività del lavoro conseguente alla riforma della PA farebbe sì che le imprese diminuiscano gli investimenti mentre dovrebbe accrescere i consumi. Qualcosa di simile, ma a segni cambiati, avviene con la riforma per la competitività. Anch'essa dovrebbe condurre nel 2020 ad un effetto incrementale sul Pil pari all'1.1%. In questo caso, sarebbero i consumi a ridursi nell'intero arco temporale 2015-2020, mentre gli investimenti aumenterebbero. Il motivo? Secondo il DEF, la riforma per la competitività produrrebbe una riduzione del margine di profitto e i consumatori, consapevoli di questo effetto, rinvierebbero i consumi nell'aspettativa di ulteriori riduzioni dei prezzi. Allo stesso tempo, e qui la perplessità aumenta, questo comportamento dei consumatori dovrebbe favorire l'accumulazione di capitale da parte delle imprese.

Il combinato disposto di queste previsioni non consente di accettare senza riserve il convincimento espresso nella bozza di DEF che la complessiva manovra di politica economica disegnata dal Governo, composta dalla implementazione delle riforme strutturali e dalla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e sarà in grado di realizzare una crescita apprezzabile della nostra economia. A nostro giudizio, un maggiore ammontare di risorse allocate sul terzo pilastro della manovra, quelle utilizzate per favorire gli investimenti in ricerca e innovazione (previste nel DEF in 600 milioni di euro attraverso lo strumento del credito d'imposta), avrebbe invece favorito maggiormente il conseguimento di quell'obiettivo. Non si deve infatti dimenticare che la ricerca e l'innovazione sono ormai universalmente ritenute fondamentali *resources of renewed growth* (come sottolinea il titolo della Comunicazione della Commissione Europea del 10 giugno 2014). Ciò nonostante, mentre nel 2012 sono dieci i paesi che hanno speso meno dell'Italia per investimenti in R&S (rispetto al PIL), in base agli obiettivi annunciati (R&D intensity targets), nel 2020 solo quattro paesi spenderanno meno di noi: Slovacchia, Croazia, Grecia e Cipro. Forse il nostro Governo dovrebbe agire con decisione per modificare rapidamente ciò che non è una previsione, ma un obiettivo di policy.