



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2015

Presentato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

INDICE

I.	INTRODUZIONE	1
	Effetti delle riforme strutturali sul rapporto debito/PIL	4
II.	TAVOLE	7
III.	APPENDICE METODOLOGICA	8
III.1	Breve descrizione dei modelli utilizzati	8
	Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana	8
	IGEM - Italian General Equilibrium Model	8
	QUEST III - Italy	9
III.2	Stima del prodotto potenziale, dell'output gap e dei saldi strutturali.	9
III.3	Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali	10
III.4	Variabili utilizzate per il calcolo della regola del debito nello scenario tendenziale della Nota di aggiornamento al DEF 2014	10
	La stima della crescita potenziale e le implicazioni per la politica di bilancio	12
	Impatto delle riforme sulla crescita	15

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.1-1 Effetti delle riforme strutturali sul rapporto debito/PIL	5
Tabella III.2-1 Parametri di inizializzazione per la stima del NAWRU	10
Tabella III.4-1 Variabili utilizzate per il calcolo della regola del debito nello scenario tendenziale della nota di aggiornamento al def 2014	10
Tabella III.4-2 Effetti macroeconomici delle riforme nella Pubblica Amministrazione	16
Tabella III.4-3 Effetti macroeconomici delle riforme sulla competitività	17
Tabella III.4-4 Effetti macroeconomici delle riforme nel mercato del lavoro	18
Tabella III.4-5 Effetti macroeconomici delle riforme nel settore della giustizia	20
Tabella III.4-6 Effetti macroeconomici delle riforme considerate	21

INDICE DELLE FIGURE

FIGURA I.1-1 Saldi strutturali

14

I. INTRODUZIONE

UN CONTESTO MACROECONOMICO DIFFICILE

Gli sviluppi macroeconomici più recenti indicano che la già flebile crescita delle economie dell'Area dell'Euro è in significativo rallentamento. La debolezza congiunturale, la fragilità della ripresa, i puntuali ripiegamenti dell'attività economica suggeriscono una criticità di fondo di carattere strutturale, che in parte è la conseguenza dei danni provocati dalla recessione profonda e persistente degli ultimi anni.

La perdurante incertezza che ha caratterizzato le economie europee ha modificato i comportamenti di imprese e famiglie, riducendone la propensione all'investimento e al consumo; ha inaridito le fonti di reddito e la possibilità di accedere al credito, riducendo la capacità di spesa. La debole domanda nell'Eurozona ha limitato inoltre l'usuale contributo delle esportazioni alla ripresa.

Le manovre di politica monetaria sin qui attuate non sono state sufficienti da sole a rilanciare la crescita in Europa, pur fornendo un cruciale contributo alla stabilità finanziaria. I benefici delle riforme strutturali si stanno concretizzando con maggiore ritardo e minore intensità anche in ragione della persistente carenza di domanda aggregata.

Più in generale, questo quadro suggerisce che l'Area dell'Euro è a un bivio. In assenza di interventi significativi i Paesi Europei rischiano di avvitarsi in una spirale di stagnazione e deflazione, nella quale una disoccupazione elevata e una crescita nominale piatta rendono più difficili il recupero di competitività e la sostenibilità del debito.

In tale contesto, il Governo italiano ritiene necessario prevedere una ripresa meno marcata e tardiva rispetto a quella prefigurata nel Documento di Economia e Finanza (DEF) dello scorso aprile. Parallelamente l'inflazione rimane eccessivamente bassa ed in continuo calo, alimentando crescenti rischi deflattivi.

Per il 2014 la stima di crescita del PIL risulta pari a -0,3 per cento. In prospettiva il PIL è previsto aumentare dello 0,6 per cento nel 2015, fino a raggiungere una crescita dell'1,4 per cento nel 2018, grazie anche all'impatto delle riforme già approvate e in corso di approvazione e di implementazione.

Raggiungere un sentiero di crescita diverso richiede di agire con tutte le leve di politica economica a disposizione, ovvero politica monetaria, strutturale e di bilancio, in maniera coordinata e sinergica.

Il Governo italiano è intenzionato a continuare il programma di riforma avviato che avrà un orizzonte temporale di circa tre anni. In questo arco temporale sarà assicurata l'attuazione delle riforme stesse, favorendo le interazioni positive con la politica di bilancio, in un'unica strategia di stimolo e sostegno della domanda aggregata nel breve termine e di aumento del potenziale dell'economia, in linea con la strategia dell'Unione Europea sulla crescita e l'occupazione.

Alcune delle misure di riforma rivestono un ruolo importante nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici a livello europeo, come la riforma della giustizia, necessaria per colmare il ritardo di efficienza che scoraggia le attività economiche nel sistema italiano; le misure introdotte in materia di liberalizzazione del credito e di accesso al mercato dei capitali che aumenteranno le possibilità di

finanziamento delle imprese, in particolare di quelle piccole e medie; la semplificazione del fisco, attraverso l'attuazione della Delega Fiscale, che, accanto alla riduzione strutturale della pressione fiscale per le famiglie e le imprese, contribuirà ad eliminare gli ostacoli alla crescita; la riforma del mercato del lavoro, con il *Jobs Act*, che consentirà una più rapida risposta nella gestione delle attività produttive ai mutamenti ciclici e strutturali, con un effetto benefico sugli investimenti, anche dall'estero, e sul tasso di partecipazione al mercato del lavoro, ed una connessa riduzione della segmentazione delle forze di lavoro; tale riforma è strettamente legata a quella del settore dell'istruzione.

UNA LEGGE DI STABILITA' PER LA CRESCITA

La contemporanea attuazione di riforme strutturali e di politiche di bilancio e di sostegno agli investimenti consentirà di accrescere la flessibilità, la resistenza alla crisi e la capacità di generare crescita e occupazione.

La politica di bilancio per il 2015 favorirà la crescita grazie alla composizione delle misure previste nella Legge di Stabilità per il 2015-2017 che prevede tagli alla spesa a fronte di una significativa riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, di risorse messe a disposizione del processo di riforma e per favorire gli investimenti in ricerca e innovazione.

L'inasprimento delle condizioni dell'economia sperimentato nell'anno in corso si configura come un evento eccezionale. Tenuto conto degli effetti recessivi che deriverebbero da ulteriori misure di consolidamento fiscale, il Governo italiano, in linea con la normativa europea e nazionale che consente di deviare temporaneamente dal sentiero di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo¹, rivede gli obiettivi di bilancio e il piano di rientro presentati nel DEF 2014, posticipando il raggiungimento del pareggio strutturale al 2017. Il Governo intende avvalersi della flessibilità disponibile per attuare un ambizioso pacchetto di interventi strutturali al fine di favorire il ritorno dell'economia su un sentiero sostenuto di crescita.

Nel 2014, l'indebitamento netto programmatico è fissato al 3,0 per cento del PIL. A tale valore si associa un disavanzo strutturale pari allo 0,9 per cento del PIL. Nel 2015 l'indebitamento netto programmatico è fissato al 2,9 per cento del PIL, con una revisione al rialzo di circa 0,7 punti percentuali rispetto alla stima tendenziale. La revisione riflette gli effetti della Legge di Stabilità che, in linea di continuità con quanto già attuato dal Governo, creerà spazi per ridurre in modo permanente la pressione fiscale di famiglie e imprese.

Le risorse mobilitate dalla riduzione della spesa e dall'incremento dell'indebitamento netto consentiranno il finanziamento delle misure finalizzate a innalzare l'offerta e la qualità del sistema di formazione, finanziando interventi nei settori dell'istruzione e le attività di Ricerca e Sviluppo; sostenere gli investimenti attraverso un sostanziale superamento del Patto di Stabilità Interno per le regioni e gli enti locali; ridurre il prelievo sulle imprese, anche attraverso ulteriori revisioni dell'IRAP; aumentare - in correlazione con la riscrittura delle regole relative al mercato del lavoro - gli stanziamenti per gli ammortizzatori sociali (ASPI), estendendo la protezione garantita in caso di perdita di lavoro, con una particolare attenzione alla situazione delle coorti più giovani della forza lavoro; rifinanziare il

¹ Art. 5 del Regolamento Europeo n. 1466/97 e art. 6 comma 5 della Legge n. 243/2012.

bonus IRPEF a favore dei redditi da lavoro medio bassi per il 2015; rifinanziare le cosiddette spese a politiche invariate nel 2015.

La ridefinizione degli obiettivi nominali garantirà un miglioramento del saldo strutturale di bilancio, pari a 0,1 punti percentuali di PIL nel 2015 rispetto al 2014. L'intensità del miglioramento strutturale tiene conto di un *output gap* in rapporto al prodotto potenziale stimato pari a -3,5 per cento nel 2015, più di quanto storicamente si verifica in presenza di 'recessioni normali', e del protrarsi dell'attuale recessione economica.

La congruità dei nuovi obiettivi rispetto delle regole europee dovrebbe essere valutata anche considerando gli effetti benefici futuri delle riforme strutturali sulla crescita economica del Paese. Secondo le stime indicate nella Nota di Aggiornamento del DEF 2014, le misure previste nella Legge di Stabilità 2015-2017, e le altre riforme strutturali in corso di attuazione, produrrebbero un miglioramento sulla crescita economica crescente negli anni. Tale effetto ammonterebbe a circa 0,1 punti percentuali nel 2015. L'effetto sul tasso di crescita delle sole riforme raggiungerebbe circa 0,4 punti percentuali nel 2018.

Tali stime danno sostanza all'idea alla base della clausola sulla flessibilità prevista dal braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita, secondo cui l'attuazione delle riforme può essere considerata ai fini di temporanee deviazioni dal percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Periodo, in presenza di un impatto positivo sulla sostenibilità di lungo periodo e qualora sia garantito un margine di sicurezza dell'indebitamento netto in rapporto al PIL rispetto al livello del 3 per cento.

Nel medio periodo, la politica di bilancio italiana continuerà a iscriversi nel percorso di consolidamento delle finanze pubbliche mostrato negli ultimi anni, tra i più significativi a livello europeo. Il Governo, come chiarito nella Nota di Aggiornamento del DEF 2014, si impegna a riprendere la convergenza verso il proprio Obiettivo di Medio Periodo già dal 2015. Le misure di bilancio contenute nella Legge di Stabilità 2015-2017 e assicureranno un miglioramento del saldo strutturale pari a 0,5 punti percentuali di PIL nel 2016, anno in cui il rapporto debito/PIL è previsto tornare a scendere.

In linea con quanto richiesto dal *Two Pack*², questo Documento Programmatico di Bilancio (DPB) contiene l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica indicate nel Programma di Stabilità, che costituisce la sezione prima del Documento di Economia e Finanza (DEF), presentato nel mese di aprile e i dettagli della manovra di finanza pubblica. Il Documento inoltre include alcune informazioni su come le misure delineate nella manovra finanziaria rispondano alle specifiche raccomandazioni rivolte dal Consiglio UE all'Italia.

Il Documento fa seguito alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014, deliberata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre scorso e approvata con risoluzione dal Parlamento il 14 ottobre. La Nota di Aggiornamento è stata presentata contestualmente ad una Relazione ad hoc richiesta dalla normativa nazionale³ per aggiornare il percorso di avvicinamento al pareggio del bilancio in termini strutturali (Obiettivo di Medio Periodo), adottata a maggioranza assoluta dal Parlamento contestualmente alla Nota.

² Regolamento UE n. 473/2013.

³ L. n. 243/2012, art. 6.

Lo scenario macroeconomico e di finanza pubblica programmatico qui presentato tiene conto delle nuove metodologie del Sistema dei Conti Nazionali e Regionali (SEC 2010) adottate a livello europeo ed è basato sui dati di consuntivo annuali rilasciati dall'ISTAT con la Notifica EDP del 1° ottobre. Lo scenario non considera, tuttavia, le revisioni apportate alle stime dei conti economici trimestrali, diffusi dall'ISTAT il 15 ottobre in quanto sono mancati i tempi tecnici per l'aggiornamento. In aggiunta, le stime d'impatto sul quadro macroeconomico sono state effettuate sulla base di indicazioni preliminari sulla composizione della manovra. Le stime saranno quindi riviste ed aggiornate, ove necessario, e formalizzate in una Relazione al Parlamento come previsto per legge.

Nell'ottica di soddisfare le specifiche richieste del *Two Pack* circa l'utilizzo di previsioni macroeconomiche indipendenti, le stime di crescita contenute in questo Documento sono state validate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, l'organismo indipendente istituito nel 2012 e divenuto operativo di recente, in data 10 ottobre 2014.

FOCU

Effetti delle riforme strutturali sul rapporto debito/PIL

Per favorire il ritorno dell'economia su un sentiero di crescita potenziale sostenuta il Governo ha pianificato un ambizioso pacchetto di riforme strutturali. Al fine di finanziare tali interventi, il Governo intende avvalersi per il 2015 della flessibilità concessa dalla regolamentazione nazionale (art.3 comma 4 della L. 243/2012) e da quella europea (art. 5 del Regolamento Europeo n. 1455/97).

In caso di attuazione di riforme strutturali che abbiano un impatto positivo sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità di bilancio, la Commissione Europea e il Consiglio possono decidere di rivedere il calendario di convergenza e concedere una deviazione temporanea dalla traiettoria di avvicinamento verso l'Obiettivo di Medio Periodo dei singoli paesi membri. Tale deviazione temporanea è consentita a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento del rapporto Deficit/PIL e che la posizione di bilancio ritorni all'Obiettivo di Medio Periodo entro l'orizzonte di previsione, ossia entro il 2018 nel caso della Nota di Aggiornamento al DEF.

Secondo le valutazioni del Governo, il quadro programmatico della Nota di Aggiornamento al DEF, che prevede il raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Periodo nel 2017, presenta i requisiti specifici per l'attivazione della cosiddetta clausola delle riforme.

Tuttavia, al fine di valutare gli effetti di breve-medio termine sulla dinamica del rapporto debito/PIL derivanti dall'introduzione del pacchetto di riforme strutturali incluso nello scenario programmatico della Nota di Aggiornamento al DEF, è stato condotto un semplice esercizio controfattuale.

A partire dalla previsione tendenziale del rapporto Debito/PIL, che pertanto non include gli effetti delle privatizzazioni programmate, l'indebitamento netto del 2015 è stato peggiorato dello 0,7 per cento del PIL (dal 2,2 al 2,9 per cento) per effetto della manovra espansiva che servirà a supportare ed implementare le riforme. A partire dal 2015, l'evoluzione del rapporto Debito/PIL viene ricalcolata tenendo conto sia dell'impatto negativo del maggior deficit sia della maggiore crescita reale indotta dall'introduzione delle riforme.

In linea con quanto stimato nella tavola II.4 della Nota di Aggiornamento al DEF, le riforme strutturali considerate nel presente esercizio sono solo quelle che comportano dei costi per le finanze pubbliche e includono: 1) il rifinanziamento del bonus IRPEF; 2) la riduzione del prelievo sulle imprese; 3) il "resto della stabilità", inclusa in via prudenziale in quanto contiene gli effetti negativi sul PIL legati alle misure di copertura;

4) la parte relativa al Jobs Act nella componente denominata "Effetto riforme" che vale 0,1 punti di PIL tra il 2016 e il 2018. Complessivamente, l'effetto sulla crescita imputabile agli tali impatti strutturali vale 0,1 punti percentuali di PIL nel 2015, 0,3 nel 2016, 0,2 punti percentuali nel 2017 e nel 0,1 punti nel 2018. L'effetto cumulato sul livello del PIL a fine periodo risulta pari circa a 0.7 punti e i benefici sull'economia risultano permanenti. Considerando anche le altre misure della Tavola II.4, vale a dire quelle neutrali dal punto di vista delle finanze pubbliche che non sono incluse per ragioni precauzionali, gli effetti sul PIL aumentano nel tempo.

I risultati riportati sotto mostrano come il rapporto Debito/PIL, inclusivo del maggior deficit del 2015 e degli effetti delle riforme sulla crescita, tornerebbe velocemente sul sentiero di evoluzione tendenziale, risultando già dal 2016 inferiore al corrispondente valore dello scenario a legislazione vigente. Già nel 2017, il rapporto debito/PIL si attesterebbe al 131.7 per cento, livello di partenza del 2014.

TABELLA I.1-1 EFFETTI DELLE RIFORME STRUTTURALI SUL RAPPORTO DEBITO/PIL

	2014	2015	2016	2017	2018
Debito/PIL Tendenziale	131.7	133.7	133.7	132.1	129.9
Indebitamento netto tendenziale	-3.0	-2.2	-1.8	-1.2	-0.8
PIL nominale tendenziale	0.5	1.0	2.1	2.7	2.8
Peggioramento indebitamento netto dovuto alla manovra espansiva	0.0	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7
Indebitamento netto controfattuale	-3.0	-2.9	-2.5	-1.9	-1.5
Maggiore crescita reale dovuta alle riforme ¹	0.0	0.1	0.3	0.2	0.1
Debito/PIL controfattuale ²	131.7	134.3	133.6	131.7	129.5
Debito/PIL - differenze rispetto al tendenziale	0.0	0.6	0.1	-0.4	-0.3

1 Stime da Nota di Aggiornamento al DEF 2014 - Tavola II.4 - Impatto delle nuove misure sul tasso di crescita tendenziale.

2 La componente di Stock-Flow Adjustment viene ipotizzata essere pari a zero lungo tutto l'orizzonte dell'esercizio di simulazione

II. TAVOLE

III. APPENDICE METODOLOGICA

Con riferimento alla Tavola 8 relativa agli aspetti metodologici e ai modelli utilizzati per le stime contenute nel DPB, si forniscono due note:

1. una nota contenente una breve descrizione della modellistica utilizzata nel DPB⁴ per il quadro macroeconomico e l'impatto delle riforme strutturali;
2. una "Nota metodologica" sui criteri previsivi allegata al Documento di Economia e Finanza 2014, nella quale si forniscono informazioni di dettaglio sulla metodologia, sul processo previsivo e sui modelli utilizzati per le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica⁵.

III.1 BREVE DESCRIZIONE DEI MODELLI UTILIZZATI

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana

Il modello econometrico ITEM (*Italian Treasury Econometric Model*) è stato sviluppato ed utilizzato all'interno del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. ITEM descrive il comportamento dei principali aggregati dell'economia italiana a livello macroeconomico ed è un modello di medie dimensioni. Include, infatti, 371 variabili, di cui 247 endogene, e si basa su 36 equazioni comportamentali e 211 identità. Si tratta di uno strumento di analisi economica di tipo quantitativo utilizzato sia a fini previsivi - effettua proiezioni di medio periodo condizionate al quadro economico internazionale - sia per la valutazione dell'impatto macroeconomico di interventi di politica economica o di variazione nelle variabili economiche internazionali. Una caratteristica distintiva di ITEM è quella di formalizzare congiuntamente, all'interno del modello, il lato dell'offerta e il lato della domanda dell'economia. Tuttavia, le condizioni di domanda influenzano le risposte di breve periodo mentre le condizioni dal lato dell'offerta determinano il livello di equilibrio dell'economia nel medio periodo.

IGEM – Italian General Equilibrium Model

IGEM è un modello di equilibrio generale dinamico di medie dimensioni pensato specificatamente per l'economia italiana. Il modello, che è basato su una esplicita microfondazione, può essere utilizzato per valutare misure alternative di politica economica, per studiare la risposta dell'economia italiana a shock temporanei di varia natura ed anche per effettuare analisi di lungo termine (riforme strutturali). IGEM condivide tutte le principali caratteristiche dei modelli di tipo neo-keynesiano, come la presenza di rigidità reali e nominali ma si caratterizza in particolare per l'estensione e l'adattamento alla realtà italiana del mercato del lavoro, dove

⁴ Per maggiori informazioni, cfr.

http://www.dt.mef.gov.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/

⁵ In particolare, cfr. capitoli I-III.

convivono forme contrattuali e figure professionali fortemente eterogenee. Questa eterogeneità è un fattore essenziale nel cogliere alcuni meccanismi chiave di trasmissione delle politiche fiscali ed i conseguenti effetti su prodotto ed occupazione. Grazie alla flessibilità con cui è stato costruito, questa ulteriore differenziazione permette di simulare una vasta gamma di misure di politica economica anche dal lato della domanda e di replicare i principali fatti stilizzati in linea con la letteratura corrente.

QUEST III - Italy

Il modello QUEST III con Ricerca e Sviluppo (R&S) è la versione più recente del modello di equilibrio generale sviluppato dalla Commissione Europea. E' uno strumento di analisi e simulazione per comprendere gli effetti di riforme strutturali e studiare la risposta dell'economia a shock di varia natura o ad interventi di policy. In particolare, la versione del modello utilizzata al Dipartimento del Tesoro è una estensione del modello sviluppato dalla Commissione Europea (DG ECFIN) per la valutazione quantitativa di politiche economiche e modificato per la crescita endogena. Negli esercizi di simulazione il Dipartimento utilizza la versione del modello calibrata per l'Italia, già impiegata in alcune analisi *multi-country* per valutare le riforme strutturali della Commissione Europea. La versione di crescita endogena di QUEST III si adatta particolarmente bene a valutare l'impatto di riforme strutturali volte favorire la crescita nell'ambito della strategia di Lisbona. Includendo diverse vischiosità nominali e reali e mercati non perfettamente competitivi, il modello può essere utilizzato, ad esempio, per studiare l'effetto di politiche che stimolano la competizione e riforme finalizzate al miglioramento del capitale umano.

III.2 STIMA DEL PRODOTTO POTENZIALE, DELL'OUTPUT GAP E DEI SALDI STRUTTURALI.

La metodologia utilizzata per stimare il prodotto potenziale e l'output gap dell'economia italiana è comune a tutti i paesi dell'UE ed è basata sulla funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas⁶ le cui specifiche vengono discusse e decise dall'Output Gap Working Group (OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (CPE-UE) del Consiglio UE. Per maggiori dettagli sul modello si veda la sezione III.3 della Nota Metodologica⁷ allegata al DEF 2014.

Le stime del presente documento sono state prodotte sulla base del quadro macroeconomico tendenziale e programmatico della Nota di Aggiornamento del DEF 2014 per gli anni 2014-2018. Per il calcolo del tasso di disoccupazione strutturale (Non Accelerating Wage Rate of Unemployment - NAWRU) sono stati utilizzati i parametri riportati in tabella.

⁶ Per maggiori dettagli si veda: D'Auria et al., 2010, 'The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps, European Economy', Economic Papers n. 420)

⁷ A questo proposito si veda:

http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2014/documenti/Allegato_alla_Sezione_II_del_DEF_-_Nota_metodologica_previsioni_tendenziali_.pdf

TABELLA III.2-1 PARAMETRI DI INIZIALIZZAZIONE PER LA STIMA DEL NAWRU

Scenario Tendenziale		Scenario Programmatico	
	Valore		Valore
LB Trend innov var	0	LB Trend innov var	0
LB Trend slope var	0.039	LB Trend slope var	0.041
LB Cycle innov var	0.001	LB Cycle innov var	0.001
LB Innovation var 2nd eq.	0	LB Innovation var 2nd eq.	0
UB Trend innov var	0.06	UB Trend innov var	0.06
UB Trend slope var	0.045	UB Trend slope var	0.046
UB Cycle innov var	0.125	UB Cycle innov var	0.19
UB Innovation var 2nd eq.	0.000826688	UB Innovation var 2nd eq.	0.000826688
Exogenous 2nd eq.	0	Exogenous 2nd eq.	0

III.3NOTA METODOLOGICA SUI CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI

Si veda il documento allegato “Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali”.

III.4VARIABILI UTILIZZATE PER IL CALCOLO DELLA REGOLA DEL DEBITO NELLO SCENARIO TENDENZIALE DELLA NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DEF 2014

TABELLA III.4-1 VARIABILI UTILIZZATE PER IL CALCOLO DELLA REGOLA DEL DEBITO NELLO SCENARIO TENDENZIALE DELLA NOTA DI AGGIORNAMENTO AL DEF 2014

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasso di crescita del PIL reale (%)	-1,9	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,2
Deflatore del PIL (%)	1,4	0,8	0,5	1,3	1,6	1,6
Tasso di crescita del PIL nominale (%)	-0,6	0,5	1,0	2,1	2,7	2,8
Output gap (% del PIL potenziale)	-3,9	-3,8	-3,1	-2,2	-1,2	-0,3
Indebitamento netto della P.A. (% del PIL)	-2,8	-3,0	-2,2	-1,8	-1,2	-0,8
Avanzo Primario (% del PIL)	2,0	1,7	2,3	2,7	3,1	3,4
Variazione del saldo strutturale (p.p. di PIL)	0,7	-0,3	0,7	-0,1	0,1	-0,1
Stock Flow Adjustment (% del PIL)	2,1	1,4	1,1	0,9	0,9	0,5
Debito Pubblico (% del PIL)Occupazione	127,9	131,7	133,7	133,7	132,1	129,9

La stima della crescita potenziale e le implicazioni per la politica di bilancio

Nei quindici anni precedenti la crisi attuale - tra il 1992 e il 2007 - il PIL dell'Italia è cresciuto in media dell'1,5 per cento all'anno. Il modello concordato in sede europea stima per lo stesso periodo una crescita media del prodotto potenziale pari all'1,4 per cento. Rispetto ad altri paesi europei o dell'area OCSE la crescita - effettiva e potenziale - è risultata particolarmente debole, frutto dei gravi problemi strutturali che affliggono l'economia italiana da ben prima della crisi.

In base allo stesso modello tra il 2008 e il 2015 il PIL potenziale si ridurrebbe in media dello 0,2 per cento all'anno, con un calo cumulato pari a circa 2 punti percentuali; nel periodo il PIL effettivo si ridurrebbe in media di oltre 1 punto percentuale all'anno⁸. In altri termini, l'impatto della crisi sul Paese ne avrebbe non solo ridotto la crescita, ma anche la capacità produttiva.

Ma quanto è affidabile la stima del prodotto potenziale? L'individuazione della componente ciclica e strutturale del prodotto, di per se controversa, diventa particolarmente problematica nelle fasi caratterizzate da prolungata carenza di domanda aggregata⁹. Si tratta di una questione di importanza cruciale perché dalla stima del PIL potenziale dipende quella dell'indebitamento netto strutturale, un indicatore che svolge un ruolo fondamentale nella definizione della politica di bilancio per i paesi dell'eurozona.

Concettualmente, una riduzione del potenziale potrebbe discendere da una sovrastima negli anni precedenti alla crisi finanziaria o dalle conseguenze della stessa, configuratasi come un vero e proprio break strutturale.

Appare poco plausibile ricondurre la riduzione del PIL potenziale dopo la crisi a una sovrastima negli anni precedenti, data l'assenza di bolle nei mercati delle attività nel periodo, l'elevato e persistente avanzo primario (oltre il 3 per cento del PIL in media) e considerando che il grado di regolamentazione dei mercati dei beni e del lavoro in Italia ha mostrato un'evoluzione non dissimile a quello degli altri paesi europei¹⁰.

L'altra possibile spiegazione è più realistica e legata alla crisi: forti shock di domanda aggregata, se non adeguatamente contrastati, sono in grado di produrre danni persistenti al tessuto produttivo di un'economia mediante cosiddetti effetti "isteresi"¹¹. A fronte di uno shock avverso, le imprese possono decidere di rivedere innanzitutto le proprie spese d'investimento, ad esempio in ricerca e innovazione, limitare il turnover ed - eventualmente - chiudere stabilimenti e siti produttivi. Una recessione prolungata tende inoltre ad associarsi a un incremento dei disoccupati di lunga durata, che rimanendo a lungo senza lavoro rischiano di perdere parte delle proprie competenze e/o di scoraggiarsi nella ricerca di una nuova attività, ostacolando anche l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro e accrescendone la segmentazione. A livello aggregato tali fenomeni possono intaccare in maniera durevole le capacità produttive future di un'economia colpita da una crisi grave e duratura.

La letteratura economica concorda sulla presenza di importanti fenomeni di isteresi ma fornisce stime eterogenee del suo impatto sui tassi di crescita del PIL. Nel modello adottato a livello europeo la bassa crescita/recessione del PIL

⁸ Per gli anni 2014 e 2015 si tratta delle stime programmatiche riportate nella Nota di aggiornamento del DEF 2014.

⁹ IMF, *Structural Balance Targeting and Output Gap Uncertainty*, working paper WP/14/107, June 2014.

¹⁰ <http://www.oecd.org/els/emp/EPL-timeseries.xlsx>;
http://www.oecd.org/eco/reform/Database_PMR.xlsx.

¹¹ NBER Macroeconomics Annual 1986, Volume 1, Stanley Fischer, editor, MIT Press, 1986, *Hysteresis And The European Unemployment Problem*, Olivier J. Blanchard, Lawrence H. Summers, p. 15 - 90.

effettivo impatta sulla stima del PIL potenziale mediante filtri statistici che accentuano l'intensità di tale relazione al prolungarsi della crisi - la metodologia tende a sottostimare l'ampiezza del ciclo economico, e a interpretare come strutturali gli sviluppi economici recenti; ne discende una stima pro ciclica del PIL potenziale da parte del modello, che implicitamente assume effetti isteresi molto accentuati. Un approccio simile soffriva di problemi minori nei decenni pre-crisi, in cui era elevata la correlazione tra PIL effettivo e potenziale, per via di oscillazioni cicliche limitate; nel contesto attuale, caratterizzato da una persistente carenza di domanda aggregata, il modello tende a sottostimare il prodotto potenziale.

Il problema viene confermato analizzando la pro-ciclicità delle stime del tasso di disoccupazione strutturale¹² (*Non Accelerating Wage Rate of Unemployment - NAWRU*), rilevante soprattutto nelle metodologie basate sulla funzione di produzione, quali quella concordata a livello UE¹³. Analisi empiriche mostrano infatti che in Italia la stima del NAWRU tende a seguire le variazioni di natura congiunturale del tasso di disoccupazione. Nell'attuale fase caratterizzata da un prolungato incremento del tasso di disoccupazione, la stima del NAWRU risulta pertanto superiore rispetto a quella ottenuta considerando adeguatamente l'impatto dei fattori ciclici; nei paesi che hanno sperimentato un calo cumulato del PIL particolarmente marcato si evidenziano in tal senso risultati poco plausibili - i.e. per la Spagna il tasso di disoccupazione di equilibrio, tale da non esercitare pressioni inflazionistiche, risulterebbe prossimo al 21 per cento. Il maggior valore del NAWRU si associa a una riduzione del potenziale; dal punto di vista della politica di bilancio ne discende pertanto che nel corso di prolungate e intense recessioni vi è il rischio che il modello stimi disavanzi strutturali troppo elevati.

Inoltre, al fine di stimare il NAWRU, il modello sfrutta la relazione fra le dinamiche salariali e il tasso di disoccupazione (curva di Phillips); nel recente contesto caratterizzato da tassi d'interesse storicamente contenuti e dinamica dei prezzi debole, tale relazione sembra tuttavia aver perso significatività, riflettendo probabilmente un break strutturale.

Pur ipotizzando significativi effetti isteresi, appare pertanto particolarmente ampia una riduzione dall'1,4 allo -0,2 per cento del tasso di crescita del PIL potenziale tra i periodi precedente e successivo alla crisi. Ad esempio, assumendo dal 2008 una significativa diminuzione del tasso di crescita del PIL potenziale, ma non così marcata come stimata dal modello - ad esempio dall'1,4 allo 0,4 per cento, invece che -0,2 - l'indebitamento netto strutturale risulterebbe aver sostanzialmente raggiunto l'obiettivo di medio termine già a partire dal 2012 (cfr. fig. 1).

Il problema si presenta anche nei modelli di altri previsori (per esempio, l'OCSE) che soffrono delle distorsioni connesse alla dinamica delle osservazioni della coda del campione, incluse quelle derivanti da una revisione delle previsioni; d'altra parte è realistico che strumenti analitici disegnati per condizioni economiche "normali" non siano in grado di cogliere adeguatamente il break strutturale tra le variabili macroeconomiche avvenuto nel 2008.

In conclusione, il calo del PIL potenziale stimato dal modello concordato in sede europea è particolarmente marcato per l'Italia (e altri paesi), in buona parte a causa dell'operare di filtri statistici che implicitamente assumono un'isteresi molto pronunciata. È probabile che vi siano effetti significativamente persistenti della lunga recessione; nelle stime appaiono tuttavia eccessivi. La previsione del

¹² European Commission, *New estimates of Phillips curves and structural unemployment in the euro area*, Quarterly report on the euro area, Volume 13 (2014) Issue 1, April 2014.

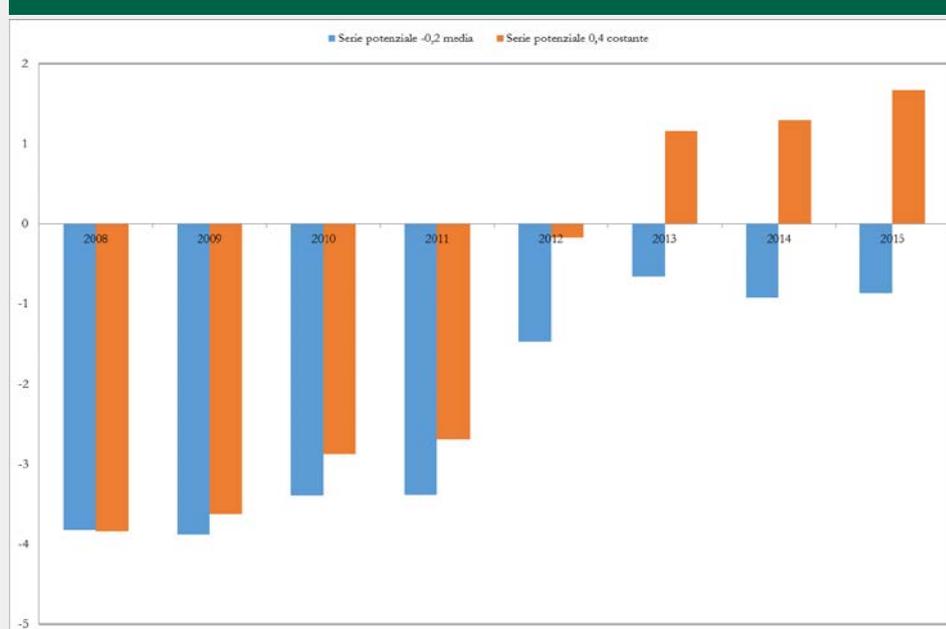
¹³ Cfr. la Nota di aggiornamento del DEF, il Focus La stima del prodotto potenziale.

potenziale del modello va, quindi, considerata con estrema cautela.

Alla luce del break strutturale avvenuto nel 2008 e della rilevanza della stima del potenziale per la politica di bilancio, è opportuno che i *policymaker* nazionali e comunitari utilizzino con estrema cautela stime così soggette a incertezza. A maggior ragione in presenza di rischi asimmetrici che rendono le conseguenze di una sottostima del PIL potenziale - e dunque di una errata configurazione delle politiche economiche - potenzialmente ben più gravi di quelle connesse a una sovrastima, in termini di maggiori rischi di stagnazione e deflazione.

Va d'altra parte notato che, qualora l'impatto della bassa crescita sul potenziale avesse effettivamente l'intensità implicitamente assunta dal modello, sarebbe ancor più urgente evitare politiche macroeconomiche restrittive così da non danneggiare le prospettive di lungo termine. Paradossalmente, il modello concordato in sede europea fornisce argomenti robusti a chi propugna un più graduale consolidamento di bilancio

FIGURA I.1-1 Saldi strutturali



Impatto delle riforme sulla crescita

Nella nota di aggiornamento al DEF sono presentate le stime d'impatto delle recenti riforme strutturali con l'ausilio dei modelli econometrici in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (MEF) (QUEST III, ITEM and IGEM).

Rispetto alle stime presentate ad Aprile, la revisione pubblicata nella Nota di Aggiornamento di Settembre tiene conto dei ritardi di implementazione delle riforme e dei nuovi studi d'impatto pubblicati dalla Commissione Europea, che hanno investigato diverse aree di riforma e testato gli impatti sulla crescita. Nelle stime di revisione, sono stati considerati due scenari:

- a) uno **scenario tendenziale**, che include tutti i provvedimenti convertiti in legge alla data della compilazione della Nota di Aggiornamento (Settembre 2014). Questo scenario, considerando le successive misure introdotte e gli eventuali ritardi attuativi, rappresenta un aggiornamento delle stime presentate ad Aprile 2014.
- b) uno **scenario programmatico**, che incorpora sia lo scenario tendenziale sia le misure varate dal Governo ma ancora in corso di approvazione.

Il primo passo per la stima degli effetti macroeconomici delle riforme necessita dell'aggregazione delle misure per area di *policy*. Tale passaggio è necessario per predisporre la simulazione e indicare i canali di trasmissione che vengono attivati. Le macro aree di policy considerate sono: i) la Pubblica amministrazione (PA); ii) Competitività; iii) Mercato del Lavoro e vi) Giustizia.

Da notare che nel caso delle prime due aree di *policy* le stime di impatto di lungo periodo relative allo scenario tendenziale sono uguali alle precedenti stime elaborate in occasione del DEF 2014, mentre per gli anni intermedi è stata condotta una revisione per tener conto dei ritardi di implementazione dei provvedimenti attuativi delle riforme¹⁴. Per quanto riguarda lo scenario programmatico, gli ulteriori provvedimenti esaminati per queste due aree contribuiscono a rafforzare gli effetti nel breve e nel medio periodo, confermando, tuttavia, l'impatto di lungo periodo dello scenario tendenziale. Nel caso, invece, delle aree di policy relative al mercato del lavoro e alla giustizia gli impatti dello scenario programmatico rispetto a quello tendenziale sono di maggiore entità sia nel breve che nel lungo periodo. In queste due aree, infatti, le riforme programmate comportano una modifica dei parametri strutturali dell'economia più consistente rispetto a quanto effettuato sulla base della normativa precedentemente in vigore.

Pubblica Amministrazione

Quest'area di riforma include gli interventi di policy mirati a migliorare l'ambiente imprenditoriale, attraverso una riduzione dei costi regolatori e l'eliminazione sostanziale delle barriere all'entrata sul mercato di nuove imprese. Le misure considerate nei rispettivi scenari sono:

¹⁴ Nel caso dell'area relativa alle misure per la Competitività l'impatto di lungo periodo dello scenario tendenziale è leggermente inferiore rispetto a quello prospettato nel DEF 2014 (per il PIL +3,2 per cento rispetto a +3,4 per cento del DEF 2014) in quanto alcune delle misure incluse in questa area erano relative alla tassazione IRPEF, la cui valutazione è stata esclusa dalla presente analisi di impatto delle riforme strutturali e oggetto della valutazione separata relativamente alla Legge di Stabilità, pubblicata nella Nota di Aggiornamento del DEF, Tav. II.4.

- a) Scenario tendenziale
- D.L. 5/2012, cvt. L.35/2012 - Semplifica Italia;
 - D.L. 90/2014, cvt. L.114/2014 - Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.
- b) Scenario programmatico
- Schema di decreto legislativo sulla semplificazione fiscale (in via di approvazione definitiva) - artt. 13, 23, 20, 16,28;
 - Disegni di legge Delega al Governo per la riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche (DDL 1577/2014).

Metodologia di stima per lo scenario programmatico. Le stime sono state elaborate attraverso il modello QUEST III. Si ipotizza che le riforme in quest'area possano ridurre i costi amministrativi. L'elasticità utilizzata nella simulazione è basata su risultati prodotti da un recente studio della Commissione Europea¹⁵. In accordo con tale studio, come effetto di tali riforme la riduzione dei costi amministrativi gravanti sulle imprese è pari al 3 per cento. Inoltre, nello scenario programmatico si mantengono le ipotesi adottate nella valutazione presentata nel Programma Nazionale di Riforma 2012 relative alla riduzione dei costi di entrata sul mercato di nuove imprese e alla riduzione dei costi amministrativi. Allo stesso tempo, si assume che gli effetti stimati previsti dalla legislazione ma che ancora necessitano di implementazione siano ulteriormente diluiti nel tempo. In dettaglio, le ipotesi di stima per la quantificazione dell'impatto delle riforme sulla crescita sono:

- **Canale di trasmissione dello shock: costi amministrativi;**
- **Quantificazione dello shock: 3 per cento, ottenuto mappando nel modello QUEST III la riduzione dei costi amministrativi in coerenza con l'impatto stimato sulla produttività del lavoro.**

TABELLA III.4-2 EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Lungo periodo
SCENARIO TENDENZIALE							
PIL	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	2,3
Consumi	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5	2,0
Investimenti	-0,6	-0,6	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6	0,7
Occupazione	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,3
SCENARIO PROGRAMMATICO							
PIL	0,1	0,3	0,5	0,7	0,8	1,0	2,3
Consumi	1,4	1,4	1,6	1,6	1,7	1,9	2,0
Investimenti	-0,8	-0,7	-0,8	-0,7	-0,5	-0,4	0,7
Occupazione	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,3

Effetti stimati. I due scenari evidenziano effetti simili nel breve periodo, mentre il divario si amplia nel medio termine. Le riforme in questa macro area contribuiscono a uno scostamento percentuale del PIL di 0,5 per cento nello scenario tendenziale e di 1,0 per cento nello scenario programmatico nel 2020. L'incremento della produttività del lavoro è legato ad una riduzione dei costi amministrativi che porta le imprese a modificare il mix di produzione diminuendo gli investimenti in capitale fisico nel breve e medio periodo. Tuttavia, nel lungo periodo, le imprese tenderanno a sostituire il fattore lavoro con il capitale vista la maggiore efficienza nell'uso della forza lavoro.

Competitività

Le misure considerate sotto questa area di *policy* mirano ad accrescere la concorrenza del

¹⁵ Lorenzani D., Varga J., 2014, The Economic Impact of Digital Structural Reforms, Economic papers 529, European Commission, pg. 37 table IV.

mercato di beni e servizi. Le misure considerate nei rispettivi scenari sono:

a) Scenario tendenziale

- D.L. 5/2012, cvt. L.35/2012 - Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo (c.d. Semplifica Italia);
- D.L.1/2012 cvt. L. 27/2012 - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (c.d. Cresci Italia);
- D.L. 83/2012 cvt. L.134/2012 - Misure urgenti per la crescita del Paese. (c.d. Decreto Crescita);
- D.L. 91/2014 cvt. L. 116/2014 - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.

b) Scenario programmatico

- D.L. 133/2014 - Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e la ripresa delle attività produttive;
- Legge Annuale sulla Concorrenza¹⁶.

Metodologia di stima per lo scenario programmatico. La simulazione fa uso del modello QUEST III e considera tutte quelle misure che stimolano la concorrenza nel sistema attraverso una riduzione del *markup*. In particolare, si assume che il D.L. 133/2014 e la imminente Legge Annuale sulla Concorrenza possano accelerare gli effetti delle disposizioni contenute nei precedenti decreti approvati dal Governo Monti, sotto l'ipotesi del dimezzamento dei tempi per l'attuazione delle riforme contenute in tali decreti.

TABELLA III.4-3 EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME SULLA COMPETITIVITÀ

(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Lungo periodo
SCENARIO TENDENZIALE							
PIL	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	3,2
Consumi	-1,0	-1,0	-0,9	-0,8	-0,8	-0,7	0,8
Investimenti	1,5	1,8	2,2	2,5	2,8	3,1	5,8
Occupazione	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,1
SCENARIO PROGRAMMATICO							
PIL	0,1	0,1	0,3	0,5	0,8	1,1	3,2
Consumi	-1,1	-1,1	-1,0	-0,7	-0,6	-0,4	0,8
Investimenti	1,9	2,3	2,9	3,5	3,9	4,3	5,8
Occupazione	-0,2	-0,1	0,0	0,3	0,4	0,5	-0,1

Effetti stimati. L'insieme delle misure volte ad accrescere la competitività produce un aumento del prodotto pari a 0,3 per cento nel 2020 nello scenario tendenziale e a 1,1 per cento nello scenario programmatico. La stima evidenzia un impatto positivo sugli investimenti, mentre si rileva un impatto negativo sui consumi. Infatti, la riduzione del

¹⁶ Dal 2010, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato invia a Governo e Parlamento la relazione annuale e le segnalazioni dell'Autorità per la predisposizione del disegno di legge annuale per la concorrenza in attuazione della L.99/2009, art.47. La segnalazione rappresenta il contributo tecnico dell'Autorità ai soggetti istituzionali, Governo e Parlamento, chiamati a compiere le scelte di politica economica, nell'individuare le misure ritenute utili per il processo di rinnovamento dell'economia.

markup induce i consumatori a posporre le loro scelte di consumo, in attesa di un abbassamento generale del livello dei prezzi. Tale comportamento favorisce l'accumulo di capitale che stimola gli investimenti. Nel lungo periodo, si evidenzia un effetto lievemente negativo sull'occupazione legato all'accresciuto livello di produttività del lavoro.

Mercato del lavoro

Le misure contenute in questa macro area di riforma sono volte a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro. Le misure considerate nei rispettivi scenari sono:

- a) Profilo tendenziale
 - L. 92/2012 - Riforma del Lavoro;
 - D.L.34/2014 cvt. L. 78/2014 - Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese.
- b) Profilo programmatico
 - Disegno di legge Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione (DDL n.1428).

Metodologia di stima per lo scenario programmatico. La simulazione degli effetti è stata elaborata utilizzando il modello IGM. In quest'area si considerano gli effetti potenziali indotti dall'applicazione del DDL 1428 (*Jobs Act*). In particolare, si è valutato l'effetto che si avrebbe a seguito dell'eliminazione dei contratti di lavoro c.d. atipici. Tale ipotesi è stata incorporata nel modello riducendo di 4 punti percentuali il parametro strutturale relativo alla quota dei lavoratori temporanei ed aumentando della stessa entità la quota dei lavoratori permanenti. Tale ipotesi viene gradualmente implementata nell'arco di dieci anni. Tale variazione è coerente con l'incremento potenziale di produttività media connessa allo spostamento della domanda di lavoro verso forme contrattuali più stabili, come stimato da Boeri e Garibaldi (2007)¹⁷.

TABELLA III.4-4 EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME NEL MERCATO DEL LAVORO

(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Lungo periodo
SCENARIO TENDENZIALE							
PIL	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	1,4
Consumi	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	1,0
Investimenti	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,7
Occupazione	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	1,2
SCENARIO PROGRAMMATICO							
PIL	0,1	0,3	0,5	0,6	0,8	0,9	1,6
Consumi	0,1	0,2	0,5	0,7	1,0	1,3	1,2
Investimenti	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,9
Occupazione	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,8	1,3

Effetti stimati. Quest'area di riforma contribuisce positivamente sul prodotto per 0,4 per

¹⁷ Boeri, T., Garibaldi, P. 2007. Two Tier Reforms of Employment Protection: a Honeymoon Effect?, *Economic Journal*, Royal Economic Society, Royal Economic Society, vol. 117(52), tab.5 pg. 377

cento nello scenario tendenziale e per 0,9 per cento nello scenario programmatico al 2020. I risultati evidenziano un graduale aumento dei consumi dovuto a un aumento dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Infatti, conseguenza diretta della stabilizzazione dei lavoratori è il miglioramento delle prospettive di reddito che si traduce in un aumento dei consumi. L'impatto sull'occupazione tende a crescere gradualmente portandosi a 0,6 per cento nel 2020.

Giustizia

Le misure considerate in quest'area di policy mirano all'aumento dell'efficienza della giustizia civile e penale. Le misure considerate nei rispettivi scenari sono:

a) Scenario tendenziale

- D.Lgs. 155/2012 - Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero in attuazione della Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari (D.L.138/2011 cvt. dalla L. 148/2011);
- D.L. 69/2013 cvt. dalla L. 98/2013 - Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (cd. Decreto del Fare);
- D.L.90/2014 cvt. dalla L. 114/2014 - Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.

b) Profilo programmatico

- D.L. 92/2014 cvt. dalla L.117/2014 - Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile;
- DDL di delega sulla giustizia presentati dal Governo ad Agosto 2014 (Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile; Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace; Delega al Governo per la riforma del Libro XI del Codice di procedura penale);
- Disegni di legge su giustizia civile e penale: Riforma della disciplina riguardante la responsabilità civile dei magistrati Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive; Modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena.

Metodologia di stima per lo scenario programmatico. Il modello utilizzato per la stima degli effetti delle riforme è QUEST III. Lo scenario programmatico di quest'area si basa sulle stime della Commissione Europea¹⁸ relative agli indicatori di efficienza giudiziaria e quelli sul flusso di investimenti esteri diretti. In particolare, le riforme considerate nello studio della CE sono: i) la riduzione del numero di tribunali di prima istanza del 48 per cento a seguito della riorganizzazione geografica dei tribunali e ii) la riduzione del tasso di litigiosità del 2,9 per cento generato dalla riforma sulla mediazione. Secondo le stime fornite sui tassi

¹⁸ European Commission, 2014, Market Reforms at work in Italy, Spain, Portugal and Greece, Economic papers 5, Box pg. 50.

di entrata delle imprese nel mercato e successivamente introdotte nel modello, tali provvedimenti porterebbero ad una riduzione del *markup* pari a 0,15 per cento. Inoltre, nel medio periodo (ossia dal 2020), si assume che venga attivato anche il canale degli investimenti esteri che si traduce in un aumento degli investimenti complessivi. L'ipotesi connessa all'attivazione di questo canale di trasmissione è quella di una riduzione di 5 punti base dell'uso del costo del capitale. In dettaglio, le ipotesi sulla quantificazione dell'impatto:

- **Canale di trasmissione dello shock:** riduzione del *markup*; riduzione del costo d'uso del capitale.
- **Quantificazione dello shock:** 0,15 punti percentuali di riduzione del *markup*, ottenuto con il modello QUEST III attraverso un aumento della produttività coerentemente con i maggiori entry rate stimati dalla CE. In dettaglio, la CE ha stimato l'impatto delle riforme nel settore giustizia sull'entry rate pari a 2.62 p.p. (ossia 2.45 p.p. dovuto alla riorganizzazione geografica dei tribunali + 0.17 p.p. dovuto all'introduzione della mediazione). Tale stima equivale a una variazione del 39.1 per cento dell'entry rate (assumendo come valore di riferimento il 6.7 per cento). Questa variazione si stima porti a un aumento della produttività media del sistema di 0,24 per cento, ottenuta utilizzando una elasticità della produttività del lavoro pari allo 0,6 per cento. Allo stesso modo, il costo d'uso del capitale è stato modificato in coerenza con l'aumento degli investimenti diretti esteri stimati nello studio della CE.

TABELLA III.4-5 EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME NEL SETTORE DELLA GIUSTIZIA

(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Lungo periodo
SCENARIO TENDENZIALE							
PIL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4
Consumi	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Investimenti	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Occupazione	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
SCENARIO PROGRAMMATICO							
PIL	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	1,0
Consumi	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8
Investimenti	0,5	0,8	0,9	0,9	1,4	1,4	2,2
Occupazione	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2

Effetti stimati. Quest'area di riforma produce un impatto positivo sul prodotto pari a 0,2 per cento nello scenario tendenziale e a 0,4 per cento nello scenario programmatico nel 2020. Le simulazioni mostrano un graduale aumento degli investimenti, maggiormente rilevanti nello scenario programmatico, dovuto a una diminuzione del tasso di litigiosità e a un aumento della certezza dei tempi della giustizia. Il migliorato ambiente imprenditoriale ha effetti solo marginali sui consumi e sull'occupazione.

Impatto complessivo delle riforme strutturali

L'impatto complessivo delle riforme strutturali considerate nelle quattro aree di policy (i.e. Pubblica Amministrazione, Competitività; Mercato del lavoro e Giustizia) sono ottenuti aggregando gli effetti delle riforme per ciascun dominio.

Le misure considerate hanno un impatto positivo sul prodotto pari a 1,4 per cento nel 2020 nello scenario tendenziale ed a 3,4 per cento nello scenario programmatico. L'effetto è guidato principalmente dalla componente degli investimenti (nel 2020 pari a +3,2 per cento nello scenario tendenziale e a +5,6 in quello programmatico). Anche l'impatto sui consumi è degno di nota, con un effetto positivo di 1,6 per cento nel 2020 nello scenario tendenziale e del 2,9 per cento nello scenario programmatico. Nel 2020, l'accresciuta efficienza nel sistema economico è stimata produrre una variazione positiva dell'occupazione pari a 0,6 per cento nello scenario tendenziale e 1,2 per cento nello scenario programmatico.

TABELLA III.4-6 EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME CONSIDERATE

(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Lungo periodo
SCENARIO TENDENZIALE							
PIL	0,4	0,6	0,9	1,0	1,3	1,4	7,3
Consumi	0,3	0,4	0,8	1,0	1,2	1,6	4,1
Investimenti	1,4	1,8	2,1	2,5	2,9	3,2	7,8
Occupazione	0,3	0,5	0,4	0,6	0,7	0,6	0,9
SCENARIO PROGRAMMATICO							
PIL	0,4	0,8	1,5	2,0	2,8	3,4	8,1
Consumi	0,4	0,5	1,2	1,7	2,2	2,9	4,8
Investimenti	1,8	2,6	3,2	4,0	5,1	5,6	9,6
Occupazione	0,4	0,5	0,6	1,1	1,2	1,2	1,1

