

I risultati della politica economica del governo Renzi nei primi due anni

di Massimiliano Di Pace*

Riassunto

L'equazione “- austerità = + crescita economica” è alla base della politica economica del Governo Renzi, come dichiarato nel Programma di Stabilità 2014. La presente ricerca dimostra che nel breve termine questo trade-off non ha avuto luogo. Non solo, ma in linea con numerose ricerche che avevano evidenziato la correlazione negativa tra debito pubblico elevato e crescita economica, l'indagine ha dimostrato che la crescita del debito pubblico, in termini assoluti e in rapporto al Pil, è stata accompagnata in Italia da una stagnazione economica. I dati evidenziano poi come questa situazione sia, nel panorama europeo, un fenomeno quasi esclusivamente italiano.

Classificazione Jel: H60, H50.

Parole chiave: austerità, crescita economica, politica economica, risultati economici, valutazione del governo.

Results of Renzi's Government economic policy after 2 years

Abstract

“- austerity = + economic growth” equation has been the focus of Renzi's Government economic policy, as stated in the Italian Stability Program 2014. This research proves that Italy did not experience such trade-off in the short term. Furthermore, as mainstream literature had demonstrated, as to the negative correlation between high public debt and economic growth, this investigation has collected evidence that the growth of public debt, in absolute terms and in relationship with GDP, has been accompanied in Italy by economic stagnation. Moreover, data show that this situation is, in the European framework, a phenomenon nearly exclusively specific to Italy.

Jel classification: H60, H50.

Keywords: austerity, economic growth, economic policy, economic performance, government assessment.

* Professore straordinario di Politica economica all'Università Guglielmo Marconi di Roma. E-mail: dipace_m@tin.it

Introduzione

La presente ricerca ha lo scopo di valutare l'efficacia nel breve termine di una strategia di politica economica ispirata all'obiettivo della crescita e dell'occupazione, e al contestuale allentamento della politica di bilancio, quale è stata quella del Governo Renzi nei primi due anni dal suo insediamento, avvenuto il 22 febbraio 2014.

Più precisamente si intende verificare se:

- 1) vi è stata effettivamente una politica di bilancio contraria all'austerità, circostanza dimostrabile dall'andamento dei parametri deficit/Pil e debito/Pil;
- 2) vi è stata effettivamente una crescita economica, o comunque una crescita economica maggiore rispetto a quella di altri Paesi comunitari;
- 3) vi è un giudizio positivo (o meno) da parte dell'Ue e del Fmi sulla situazione economica dell'Italia, ossia dei soggetti più autorevoli a livello internazionale nella valutazione della politica economica.

Per realizzare questa valutazione si comincerà, dopo un richiamo della letteratura in materia di trade-off austerità-crescita economica, con l'esame delle dichiarazioni di strategia di politica economica presenti nel Programma di stabilità degli anni 2014 e 2015, contenente misure e previsioni del Governo, indirizzato all'Unione europea, in conformità ai meccanismi del Semestre europeo.

Si passerà poi a esaminare i dati consuntivi macroeconomici e di finanza pubblica, sempre relativamente al 2014 e al 2015, concentrandosi sui quelli del Pil e dei parametri deficit/Pil e debito/Pil, come risultanti dai dati Istat, Eurostat e Banca d'Italia. In questo ambito si evidenzieranno eventuali scarti con le previsioni del Governo, riportate nei Programmi di stabilità.

Si confronteranno successivamente i dati consuntivi con quelli degli altri principali Paesi europei, per verificare se effettivamente l'Italia ha dimostrato una performance analoga o differente rispetto ad essi. Infine si riporteranno i giudizi e le indicazioni dell'Ue, espresse nell'ambito della procedura del Semestre europeo, e quelle del Fmi. La ricerca verrà conclusa con considerazioni sull'efficacia della strategia economica del Governo Renzi.

1. Breve analisi della letteratura in materia di trade-off tra austerità e crescita economica

Il tema della relazione tra politiche di bilancio restrittive (ovvero ispirate all'austerità) e crescita economica è stato dibattuto in ambito accademico,

soprattutto a seguito della crisi economica mondiale del 2008, che aveva riproposto, in particolare con la crisi greca del 2010, il tema della sostenibilità dei debiti pubblici.

Va subito detto che non esiste un'unica corrente di pensiero, anche se è prevalente a livello internazionale l'idea che un elevato debito pubblico ostacoli (e quindi non favorisca) la crescita economica.

In questo senso si erano espressi Reinhart e Rogoff (2010), che segnalavano come un elevato debito pubblico (come può essere considerato quello superiore al 90% del Pil), invece di favorire la crescita economica, la impediva.

A smentire questa tesi intervennero Herndon, Ash e Pollin (2014), i quali, utilizzando dati più precisi, dimostrarono che la crescita dei Paesi presi in considerazione da Reinhart e Rogoff era stata tra il 1946 e il 2009 in media del 2,2% (e non dello -0,1%, come da loro indicato).

Più in generale, secondo Herndon, Ash e Pollin non vi è prova che un alto debito pubblico limiti la crescita economica, fermo restando il riconoscimento che la relazione tra debito pubblico e crescita del Pil reale varia molto da periodo a periodo, e da Paese a Paese.

Anche il tema della soglia del debito pubblico accettabile è stato oggetto di discussione. Pescatori, Sandri e Simon (2014) rilevarono che, sebbene non vi fosse, alla luce dell'analisi dei dati, nessuna prova di un limite di debito pubblico oltre il quale si determinava una compromissione delle prospettive di crescita economica, al tempo stesso riconobbero che laddove il debito pubblico era alto, vi era una maggiore volatilità dei tassi di crescita del Pil reale. Espressero inoltre l'idea che, alla luce dei dati esaminati, la crescita economica potesse aver luogo sia nei casi di riduzione del debito pubblico, sia nei casi di un debito modesto.

Ancora prima Taylor, Proaño, de Carvalho e Barbosa (2012) evidenziarono come la crescita economica potesse rispondere sia positivamente ('Keynes' case), sia negativamente (à la 'Merkel'), al deficit pubblico. Gli autori sostennero però che le stime econometriche dimostravano come ci fosse un forte effetto positivo sulla crescita da parte di un più alto deficit primario.

Da parte sua Bruzzo (2013) affermò come il rigore realizzato con misure non convenzionali, ossia combattendo l'evasione fiscale e la corruzione, potesse consentire il raggiungimento contestuale degli obiettivi di crescita e di riduzione del debito pubblico, grazie al recupero di produttività e di competitività, che ne sarebbe conseguito.

Partendo invece dalla correlazione negativa tra debito pubblico e crescita economica, Panizza e Presbitero (2014) ammisero che, seppure non vi

fosse un rapporto di causa ed effetto tra debito alto e crescita economica bassa, i risultati della ricerca confermavano sostanzialmente la correlazione negativa tra debito alto e modesta dinamica del Pil.

Più circostanziato fu il giudizio di Baldacci, Gupta e Mulas-Granados (2013) sulla correlazione negativa tra debito pubblico e produzione. Infatti, valutando gli effetti della riduzione del debito avvenuta in 79 casi su un campione di 107 Paesi, nell'arco degli anni 1980–2012, i ricercatori evidenziarono come manovre di bilancio restrittive, realizzate congiuntamente ad una stretta creditizia, potevano effettivamente rallentare la crescita economica. Per contro, gli autori della ricerca dichiararono che aggiustamenti fiscali realizzati gradualmente, sia sul piano delle entrate che su quello delle uscite di uno Stato, potevano sostenere un'espansione della produzione, pur in presenza di una riduzione del debito pubblico.

In conclusione, da questa breve panoramica non emerge nessuna prova scientifica della validità dell'equazione “- austerità = + crescita economica”, che ha ispirato la politica economica del Governo Renzi.

Anzi, molti studi evidenziano come un elevato debito pubblico possa interferire negativamente sulla crescita economica.

2. Le indicazioni di politica economica e le previsioni del Governo Renzi

2.1 Le indicazioni di politica economica e le previsioni del Governo Renzi nel 2014

Nel Programma di stabilità del Governo italiano, del 8 aprile 2014, si delineava, fin dalla Premessa (pp. II e seguenti), la strategia del Governo, che in sintesi è «il consolidamento fiscale sostenibile e l'accelerazione sulle riforme strutturali per favorire la crescita».

In termini più operativi il Governo dichiarava di voler attuare le seguenti misure:

- 1) Riforme istituzionali:
 - a) legge elettorale capace di garantire la stabilità;
 - b) abolizione delle Province;
 - c) revisione delle funzioni del Senato;
 - d) riforma del Titolo V della Costituzione concernente il ruolo di Regioni e enti locali;
- 2) Economia:

- a) attuazione della Spending review;
 - b) riduzione del cuneo fiscale, sia per le famiglie, sia per le imprese;
 - c) privatizzazioni;
 - d) pagamento dei debiti commerciali delle P.A.;
 - e) Jobs Act, ovvero riforma del mercato del lavoro;
 - f) riforma della P.A. e della giustizia;
- 3) Finanza pubblica:
- a) rapporto deficit/Pil: -2,6% nel 2014, -1,8% nel 2015, -0,9% nel 2016, -0,3% nel 2017;
 - b) rapporto debito pubblico/Pil: 132,8% nel 2014, 129,4% nel 2015, 125% nel 2016, 120,1% nel 2017;
- 4) Crescita del Pil reale: 0,8% nel 2014, 1,3% nel 2015, 1,6% nel 2016, 1,8% nel 2017.

2.2 Le indicazioni di politica economica e le previsioni del Governo Renzi nel 2015

Nel Programma di stabilità del Governo italiano, del 10 aprile 2015, si affermava nella Premessa a pp. II e seguenti, che, per sostenere la ripresa nascente e l'occupazione, il Governo intendeva:

- 1) perseguire una politica di bilancio di sostegno alla crescita, nel rispetto delle regole comuni adottate nell'Unione europea;
- 2) proseguire nel percorso di riforma strutturale del Paese per aumentarne significativamente le capacità competitive;
- 3) migliorare l'ambiente normativo delle imprese e le condizioni alla base delle decisioni d'investimento.

In materia di politica di bilancio gli obiettivi erano:

- a) sostenere la ripresa economica, in primo luogo evitando qualsiasi aumento del prelievo fiscale, ma anche rilanciando gli investimenti, compresi quelli nell'edilizia scolastica;
- b) collocare su un sentiero di riduzione il rapporto tra il debito pubblico e il Pil, così rafforzando la fiducia dei mercati;
- c) irrobustire la fase di ripresa dell'economia, che porterà con se un deciso recupero dell'occupazione nel prossimo triennio.

Per ultimo, relativamente alle riforme strutturali, il Governo dichiarava che erano 3 le direttrici fondamentali:

- i) l'innalzamento della produttività del sistema mediante la valorizzazione del capitale umano (*Jobs Act*, Buona Scuola, Programma Nazionale della Ricerca);
- ii) la diminuzione dei costi indiretti per le imprese connessi agli adempimenti burocratici e all'attività della P.A., mediante la semplificazione e la maggiore trasparenza delle burocrazie (riforma della Pubblica amministrazione, interventi anti-corrruzione, riforma fiscale);
- iii) la riduzione dei margini di incertezza dell'assetto giuridico per alcuni settori, sia dal punto di vista della disciplina generale, sia dal punto di vista degli strumenti che ne assicurano l'efficacia (nuova disciplina del licenziamento, riforma della giustizia civile).

Gli obiettivi di Finanza pubblica erano:

- a) rapporto deficit/Pil -3,0% nel 2014, -2,8% nel 2015, -1,8% nel 2016, -0,8% nel 2017, 0,0 (ovvero pareggio di bilancio) nel 2018;
- b) rapporto debito pubblico/Pil: 132,1% nel 2014, 132,5% nel 2015, 130,9% nel 2016, 127,4% nel 2017, 123,4% nel 2018.

Le previsioni di crescita del Pil reale erano le seguenti: -0,4% nel 2014, 0,7% nel 2015, 1,4% nel 2016, 1,5% nel 2017, 1,4% nel 2018.

3. I risultati del Governo Renzi

3.1 Le riforme nei primi 2 anni del Governo Renzi

A due anni esatti dall'entrata in carica del Governo Renzi, i provvedimenti di legge contenenti riforme definitivamente approvati, come risultanti dal sito della Camera dei Deputati, erano i seguenti:

- 1) Legge delega in materia di Fisco: legge 11/3/2014 n. 23;
- 2) Abrogazione delle Province: legge 7/4/2014 n. 56;
- 3) Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale: legge 23/6/2014 n. 89 (art. 1 Riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti; artt. 29 e 32 attribuzione di risorse per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili);
- 4) Riforma del processo civile: legge 10/11/2014 n. 162;
- 5) Legge delega in materia di lavoro (*Jobs Act*): legge 10/12/2014 n. 183;
- 6) Responsabilità civile dei magistrati: legge 27/2/2015 n. 18;
- 7) Legge elettorale della Camera dei Deputati: legge 6/5/2015 n. 52;
- 8) Riforma del sistema dell'istruzione: legge 13/7/2015 n. 107;
- 9) Riforma della P.A.: legge 7/8/2015 n. 124.

Delle dieci riforme promesse dal Governo nel Programma di stabilità del 2014, risultavano attuate, in termini di approvazione delle norme, sei, a cui occorre aggiungere la privatizzazione delle Poste italiane, avvenuta a ottobre 2015.

Due riforme erano in corso di discussione parlamentare, per via della procedura più complessa prevista per le modifiche della Costituzione (revisione delle funzioni del Senato e riforma del Titolo V della Costituzione), mentre in tema di Spending review, pur essendo stato completato l'iter di individuazione delle spese da ridurre, non risulta che ad esso sia stato dato un seguito adeguato, come ha affermato il Presidente della Corte dei Conti a febbraio 2016.

Nel complesso si può affermare che il Piano di riforme ha avuto un'attuazione soddisfacente, tenuto conto del breve periodo considerato.

Altra questione però è l'adeguatezza di questo programma per superare i problemi strutturali dell'economia italiana: bassa crescita e alto debito pubblico.

3.2 I dati macroeconomici relativi ai primi 2 anni del Governo Renzi e gli scarti rispetto alle previsioni del Governo

I dati macroeconomici relativi al 2014, 2015 e 2016, in parte frutto di previsioni esistenti a fine febbraio 2016, sono riportate nella tabella 1.

Tab. 1 - I dati macroeconomici per gli anni 2013-2016

Parametri*	Fine 2013	Fine 2014	Fine 2015	2016
Pil reale	-1,7	-0,4%	0,7%	1,4%**
<i>Eurostat</i>				
Pil nominale	1.607 mld	1.614 mld	-	-
<i>Istat</i>				
Occupazione	22.192	22.360	22.470	-
<i>Istat</i>				
Deficit/Pil	-2,9%	-3,0%	-2,6%**	-2,5%**
<i>Eurostat</i>				
Debito/Pil	128,8%	132,3%	132,8%**	132,4%**
<i>Eurostat</i>				
Debito pubblico	2.069 mld	2.136 mld	2.170 mld	-
<i>Bancaditalia</i>				

* Fonte: per ciascun parametro è indicata la fonte dei dati nella riga sottostante.

** Previsione della Commissione europea contenuta nel country report del 26/2/2016.

La lettura dei dati consente di fare le seguenti affermazioni:

- 1) l'economia italiana non è cresciuta nel biennio 2014-2015: infatti in due anni il Pil reale è cresciuto complessivamente di appena lo 0,3%;
- 2) l'occupazione invece è aumentata tra la fine del 2013 e la fine del 2015 di 278.000 unità, ossia dell'1,2%, quindi in misura più che proporzionale rispetto all'aumento dell'attività economica;
- 3) il rapporto deficit/Pil, pur essendo sotto al limite del 3%, esso è posizionato ad un livello "incostituzionale", essendo previsto dall'art. 81 della Costituzione il pareggio di bilancio, la cui applicazione, ai sensi della legge 243/2012, doveva avvenire con l'esercizio 2014;
- 4) il rapporto debito/Pil è in crescita, nonostante l'impegno del nostro Paese a ridurlo, come sancito dal Trattato del Fiscal Compact, recepito nel nostro ordinamento dalla legge 114/2012.

In definitiva i valori sopra riportati permettono di affermare che, se da un parte vi è stata effettivamente una politica di bilancio anti-*austerità* da parte del Governo Renzi, dall'altra non è stato conseguito l'obiettivo della crescita economica.

I dati relativi all'economia e alla finanza pubblica, oltre ad essere negativi, presentano scarti significativi rispetto alle previsioni riportate nei Programmi di stabilità (P.S.) del 2014 e del 2015, come emerge dalla lettura della tabella 2.

Tab. 2 - Gli scarti tra previsioni e risultati

Parametri	P.S. 2014	P.S. 2015	Dato consuntivo
Pil reale 2014	0,8	-0,4	-0,4
Pil reale 2015	1,3	0,7	0,7
Pil reale 2016	1,6	1,4	1,4
Deficit/Pil 2014	-2,6	-3,0	-3,0
Deficit/Pil 2015	-1,8	-2,8	-2,6*
Deficit/Pil 2016	-0,9	-1,8	-2,5*
Debito/Pil 2014	132,8	132,1	132,3
Debito/Pil 2015	129,4	132,5	132,8*
Debito/Pil 2016	125	130,9	-

Fonte: i Programmi di stabilità dell'Italia 2014 e 2015, e per i dati consuntivi Eurostat e per quelli previsionali (* previsioni della Commissione europea).

Dal confronto tra dati previsti e dati consuntivi risulta in primo luogo una grave divergenza tra le previsioni effettuate nel 2014 e i risultati effettivi.

Nel programma di stabilità emanato nell'aprile 2014 si prevedeva per il tasso di crescita del Pil reale del 2014 un risultato superiore di ben 1,2 punti

rispetto a quello registrato ex post. Più limitato, ma sempre rilevante, è lo scarto tra risultato e previsione del Pil 2015: 0,6 punti.

Anche sul piano della gestione della finanza pubblica il Governo Renzi si è dimostrato essere un pessimo *forecaster*: se il dato previsto per il 2014 è stato non particolarmente distante da quello reale (-0,4 punti di Pil), assolutamente sbagliate sono state le previsioni per il 2015 (-0,8 punti di Pil di differenza).

Uguualmente si può dire per il rapporto debito/Pil, che per il 2015 era previsto essere al 129,4%, è stato notevolmente sottostimato, visto che le ultime stime esistenti a fine febbraio 2016, parlavano di un dato maggiore di 3,4 punti (132,8).

Data la maggiore vicinanza tra il momento della stesura (aprile 2015) e il verificarsi dei fenomeni, le previsioni contenute nel Programma di stabilità del 2015 risultano nel breve termine più precise, salvo per il rapporto deficit/Pil del 2016, che era fissato ottimisticamente al 1,8% del Pil, quando poi, neppure un anno dopo era già previsto essere del 2,5%. Nel complesso, si può quindi concludere, sulla base di questo confronto, che la politica dell'ottimismo, riscontrabile anche nelle previsioni, non è foriera di risultati positivi, almeno nel breve termine, che è l'ambito di analisi di questa ricerca.

3.3 Il confronto tra la performance dell'Italia e quella degli altri Paesi comunitari

L'andamento negativo dell'economia e della finanza pubblica in Italia potrebbe essere addebitato ad una crisi generalizzata dell'economia degli altri Paesi europei, con i quali il nostro Paese è confrontabile.

L'analisi delle tabelle successive (3, 4 e 5) consentirà di verificare tale ipotesi per 3 fondamentali parametri misurati su base trimestrale: il tasso di crescita del Pil reale, il rapporto deficit/Pil e il rapporto debito/Pil.

Tab. 3 - L'evoluzione del Pil trimestrale in Italia e nell'Ue 2014-2015

Paesi	IQ 2014	IIQ 2014	IIIQ 2014	IVQ 2014	IQ 2015	IIQ 2015	IIIQ 2015	IVQ 2015	Crescita da IQ 2014 a IVQ 2015
Italia	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,4	0,3	0,2	0,1	+0,5
Francia	-0,2	-0,1	0,3	0,1	0,7	0,0	0,3	0,2	+1,3
Germania	0,7	-0,1	0,2	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	+2,8
Spagna	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0	0,8	0,8	+5,7
Gran Bretagna	0,6	0,8	0,7	0,7	0,4	0,5	0,4	0,5	+4,6
Media Eurozona	0,2	0,1	0,3	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	+2,5
Media Ue	0,3	0,2	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	+3,2

Fonte: Eurostat.

Tab. 4 - Il rapporto deficit/Pil trimestrale in Italia e nell'Ue 2014-2015

Paesi	IQ 2014	IIQ 2014	IIIQ 2014	IVQ 2014	IQ 2015	IIQ 2015	IIIQ 2015	Media tassi
Italia	-5,9	-1,1	-2,9	-2,4	-5,6	-0,9	-2,4	-3,0
Francia	-7,7	-2,6	-4,9	-0,8	-7,4	-2,8	-4,1	-4,3
Germania	-0,3	1,8	-1,1	0,9	0,1	2,0	0,4	+0,5
Spagna	-2,6	-10,9	-1,1	-8,6	-2,9	-9,0	-0,6	-5,1
Gran Bretagna	-3,7	-6,9	-5,5	-6,7	-1,2	-5,8	-4,6	-4,9
Media Eurozona	-4,0	-1,8	-2,8	-1,7	-3,7	-1,5	-1,8	-2,5
Media Ue	-3,7	-2,5	-3,0	-2,8	-3,0	-2,1	-2,2	-2,8

Fonte: Eurostat.

Tab. 5 - Il rapporto debito/Pil trimestrale in Italia e nell'Ue 2014-2015

Paesi	IQ 2014	IIQ 2014	IIIQ 2014	IVQ 2014	IQ 2015	IIQ 2015	IIIQ 2015	Differenza IQ 2014 - IIIQ 2015
Italia	131,6	134,5	132,3	132,3	135,3	136,0	134,6	+3,0
Francia	94,2	95,5	95,7	95,6	97,5	97,7	97,0	+2,8
Germania	76,1	75,9	75,4	74,9	74,3	72,5	71,9	-4,2
Spagna	96,6	98,0	98,4	99,3	99,7	99,3	99,3	+2,7
Gran Bretagna	86,6	87,2	86,6	88,2	87,5	89,0	88,6	+2,0
Media Eurozona	92,1	92,9	92,3	92,1	92,9	92,3	91,6	-0,5
Media Ue	86,2	87,2	86,9	86,8	88,1	87,7	86,0	-0,2

Fonte: Eurostat.

Le osservazioni che si possono fare dall'insieme di questi dati sono le seguenti:

- 1) pur essendo la crescita economica l'obiettivo prioritario, i risultati dell'Italia in termini di crescita del Pil reale sono i peggiori in assoluto. Infatti, la sommatoria algebrica dei tassi di crescita degli 8 trimestri del 2014-2015 è nel caso dell'Italia non solo esigua (0,5%), ma anche sensibilmente più bassa di quella degli altri principali Paesi dell'Ue, nonché di quella media dell'Ue (3,2%) e dell'Eurozona (2,5%);
- 2) più in linea con il trend europeo è risultato l'andamento del rapporto deficit/Pil, dove la media di 7 semestri è nel caso dell'Italia pari a -3%, contro una media Ue del -2,8% e dell'Eurozona del -2,5%; da rilevare però che, con l'eccezione della Germania (che ha un avanzo di bilancio), Francia, Spagna e Gran Bretagna hanno registrato risultati di gran lunga peggiori di quello italiano;
- 3) in termini di debito pubblico, ancora una volta l'Italia ha registrato in assoluto la performance peggiore, visto che il rapporto debito/Pil è cresciuto tra il I trimestre 2014 e il III trimestre 2015 di 3 punti, contro una

riduzione di 0,2 punti a livello Ue ed una riduzione di 0,5 punti a livello di Eurozona.

In conclusione, l'andamento negativo dell'economia e della finanza pubblica negli anni 2014 e 2015 appare essere solo un fenomeno italiano, e non quindi europeo.

4. I giudizi e le indicazioni delle istituzioni internazionali sulla situazione economica dell'Italia

4.1 Il giudizio del Consiglio dell'Ue sul Programma di stabilità del 2014

Nella sua raccomandazione del 8 luglio 2014 (2014/C 247/11), contenente un parere sul Programma di stabilità 2014 dell'Italia, il Consiglio aveva espresso, in sintesi, le seguenti raccomandazioni:

- 1) avviare un processo di riduzione del debito, considerato lo scarto elevato rispetto al parametro del 60%;
- 2) procedere con le privatizzazioni;
- 3) ridurre la spesa pubblica, salvo quella utile per promuovere la crescita, ossia ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali;
- 4) garantire l'indipendenza e la piena operabilità dell'Ufficio parlamentare di bilancio;
- 5) trasferire il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente;
- 6) riformare il sistema catastale per garantire l'efficacia della riforma sulla tassazione dei beni immobili;
- 7) migliorare la gestione dei fondi dell'Ue;
- 8) rafforzare la resilienza del settore bancario, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate;
- 9) potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese;
- 10) rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico;
- 11) rimuovere gli ostacoli alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali.

4.2 Il giudizio del Consiglio dell'Ue sul Programma di stabilità del 2015

Nella sua raccomandazione del 14 luglio 2015 (2015/C 272/16), contenente un parere sul Programma di stabilità 2015 dell'Italia, il Consiglio aveva espresso, in sintesi, le seguenti raccomandazioni:

- 1) avviare un processo di riduzione del debito, considerato lo scarto elevato rispetto al parametro del 60%;
- 2) adottare il piano strategico nazionale della portualità e della logistica previsto, in particolare per contribuire alla promozione del trasporto intermodale;
- 3) adottare e attuare le leggi intese a modernizzare la P.A.; riformare l'istituto della prescrizione entro la metà del 2015; fare in modo che le riforme adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile contribuiscano a ridurre la durata dei procedimenti;
- 4) introdurre entro la fine del 2015 misure vincolanti per risolvere le debolezze che permangono nel governo societario delle banche, e adottare provvedimenti per accelerare la riduzione generalizzata dei crediti deteriorati;
- 5) adottare i decreti legislativi riguardanti la configurazione e il ricorso alla cig, la revisione degli strumenti contrattuali, e il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro; adottare e attuare la prevista riforma della scuola e ampliare l'istruzione terziaria professionalizzante nell'ambito degli sforzi per ovviare alla disoccupazione giovanile;
- 6) garantire la rettifica entro la fine del 2015 dei contratti di servizi pubblici locali che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti "in-house".

4.3 Il giudizio del Fmi nell'Article IV consultation report del 2015

Secondo il *World Economic Outlook* del Fmi di gennaio 2016 si prevedeva per l'Italia una crescita di 1,3% del Pil reale nel 2016 e del 1,2% nel 2017.

Nell'introduzione all'*Article IV consultation report* del 7 luglio 2015, si afferma che «*Italy's performance since the crisis, however, has been among the weakest in the euro area. Real activity and investment are still far from their pre-crisis levels; unemployment is high; and public debt, at 130 percent of GDP, is a source of risk*».

Altri problemi citati dal Fmi sono la bassa produttività ed i bilanci delle aziende squilibrati, che continuano a pesare sul rilancio, e oscurano le prospettive di medio termine. Secondo il Fmi vi è una finestra di opportunità per portare avanti in modo più approfondito le riforme per riavviare la crescita economica.

Queste vanno condotte su molti fronti, che si rafforzano reciprocamente:

- 1) affrontare il problema strutturale della produttività;
- 2) riformare i servizi pubblici per aumentare l'efficienza a tutti i livelli di governo, circostanza che determinerebbe non solo servizi migliori e meno costosi, ma anche un aumento della produttività del settore privato;
- 3) attuare la legge annuale della competitività, che dovrebbe liberalizzare ulteriormente i mercati dei prodotti e dei servizi, con benefici per i produttori e i consumatori;
- 4) completare il *Jobs Act* che creerebbe incentivi ad assumere e formare lavoratori, mentre un incremento della contrattazione secondaria, quella a livello aziendale, renderebbe il fattore lavoro più flessibile in funzione delle condizioni economiche delle imprese.

4.4 Le osservazioni della Commissione europea nell'Alert Mechanism Report 2016

Nel Rapporto sul meccanismo di allarme, con il quale comincia il Semestre europeo, pubblicato dalla Commissione europea il 26 novembre 2015 (COM 2015 691 final), sono riportate, oltre a considerazioni valide per tutta l'Ue, anche specifici commenti sulla situazione dei Paesi membri.

Per quanto riguarda l'Italia, l'istituzione comunitaria afferma che nel nostro Paese resta troppo elevato il debito pubblico, così come risultano eccessivamente alte le sofferenze bancarie. Inoltre è considerata preoccupante la significativa percentuale di cittadini poveri, e per ultimo viene segnalata la mancanza di una crescita della produttività.

La posizione dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei è illuminata dallo Scoreboard posto a conclusione del documento della Commissione, che però è riferito al 2014.

Da quella tabella emergono alcuni punti deboli dell'Italia:

- 1) il secondo debito pubblico in rapporto al Pil nell'Ue (dopo la Grecia);
- 2) un incremento della disoccupazione giovanile negli ultimi 3 anni (con un tasso di crescita più alto di tutti, dopo Cipro);
- 3) una riduzione della quota dell'export mondiale.

I punti di forza invece sono:

- 1) un avanzo della sezione corrente della bilancia dei pagamenti;
- 2) un incremento contenuto del costo del lavoro (anche se in 7 Paesi esso è diminuito).

4.5 Il giudizio della Commissione europea sull'Italia a febbraio 2016

Nell'ambito della procedura del Semestre europeo del 2016, la Commissione europea pubblicava il 26 febbraio 2016 il cosiddetto "Country report Italy 2016" (SWD 2016 81 final), che contiene il giudizio della Commissione europea sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici.

Nell'executive summary la Commissione europea rilevava le seguenti problematiche:

- 1) l'Italia presenta strutturali debolezze che limitano la crescita economica (rispetto agli anni 2000, mentre il Pil medio dell'Eurozona cresceva del 10%, quello italiano restava fermo), peggiorate dall'elevato debito pubblico;
- 2) non vi è crescita della produttività, e quindi della competitività;
- 3) importanti riforme sono state avviate, ma vi sono misure che vanno nella direzione sbagliata, come l'incompletezza della Spending review, la riduzione della tassazione sugli immobili e il blocco della riforma del catasto, la mancata crescita della spesa per ricerca e sviluppo, l'assenza di iniziative per la lotta contro la povertà e la riforma della contrattazione collettiva;
- 4) l'Italia resta vulnerabile per effetto dell'alto debito pubblico e per le sofferenze bancarie, e tale vulnerabilità rappresenta un rischio per gli altri Paesi europei;
- 5) per fronteggiare questo rischio sono necessarie molte riforme in campo fiscale, della P.A., la concorrenza, l'istruzione e la ricerca, il welfare.

4.6 Considerazioni sui giudizi delle istituzioni internazionali

Le osservazioni contenute nei documenti ufficiali dell'Ue e del Fmi hanno alcuni punti comuni:

- 1) la necessità di ridurre il debito pubblico, prevalentemente con un taglio della spesa;
- 2) spostare il peso fiscale sulla ricchezza;
- 3) prendere misure per stimolare la concorrenza e la competitività;

4) riformare la Pa (e quindi anche istruzione e ricerca) e i servizi pubblici.

L'analisi delle riforme effettuate nei primi 2 anni dal Governo Renzi non sembravano essere finalizzate ad affrontare i primi 3 punti, ed anche per il quarto punto vi sono importati lacune nell'azione riformatrice del Governo Renzi.

Conclusioni

La ricerca ha evidenziato che nel breve termine non vi sono stati risultati positivi a fronte dello sforzo di miglioramento della situazione economica italiana dispiegato dal Governo Renzi.

Questa situazione può essere spiegata da due possibili alternative circostanze:

- 1) gli effetti di una qualsiasi misura di politica economica richiedono tempo per potersi esplicare, e quindi occorre attendere ulteriore tempo;
- 2) le misure non sono quelle richieste per migliorare la situazione, e quindi non possono incidere sull'evoluzione dell'economia.

Ovviamente non è possibile affermare con certezza quale sia l'ipotesi da considerare corretta. Vi sono però alcuni elementi che possono suggerire che la seconda spiegazione sia la più probabile:

- a) la mancanza di analisi delle ragioni dell'insoddisfacente performance economica dell'Italia nei Programmi di stabilità;
- b) il mancato rispetto delle indicazioni dell'Ue e del Fmi;
- c) la genericità delle motivazioni alla base della politica economica ("ridare fiducia");
- d) la migliore performance di quasi tutti gli altri Paesi europei.

A questo quadro si aggiunge la grave circostanza che la gestione delle finanze pubbliche è in aperta violazione dell'art. 81 della Costituzione, che impone il pareggio di bilancio a partire dell'esercizio 2014.

Inoltre, considerando che, prima o poi, avrà luogo un inevitabile cambiamento della politica monetaria della Bce, che finora ha consentito di mantenere lo *spread* dei titoli di Stato italiani a livelli molto bassi, si comprende come un debito pubblico crescente in termini assoluti costituisca un fattore di rischio molto serio per il sistema economico italiano, visto che circa 20 milioni di soggetti (16,4 milioni di pensionati e 3,2 milioni di dipendenti pubblici) dipendono interamente da risorse pubbliche, e un numero difficilmente valutabile, ma sicuramente elevato, ottiene in parte dal settore pubblico il proprio reddito (ci si riferisce ai fornitori di beni e servizi

alle Pubbliche amministrazioni e alle persone a carico dei percettori di reddito da fonte pubblica).

In conclusione, alla luce dei risultati della presente ricerca, sarebbe prudente ripensare la strategia di politica economica, finora ispirata ad un generico invito all'ottimismo e alla fiducia.

Tale ripensamento dovrebbe partire dall'individuazione e successiva rimozione delle reali cause della debole dinamica di crescita economica e di strutturale eccesso di spesa pubblica rispetto al gettito fiscale, che caratterizzano l'Italia da circa 15 anni.

Riferimenti bibliografici

Documenti ufficiali

- Programma di stabilità del Governo italiano, 8 aprile 2014, www.mef.gov.it.
Programma di stabilità del Governo italiano, 10 aprile 2015, www.mef.gov.it.
Raccomandazione del Consiglio, 8 luglio 2014 (2014/C 247/11), contenente un parere sul programma di stabilità 2014 dell'Italia, http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.
Raccomandazione del Consiglio, 14 luglio 2015 (2015/C 272/16), contenente un parere sul programma di stabilità 2015 dell'Italia, http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.
Article IV consultation report del Fmi, 7 luglio 2015, www.imf.org.
Alert Mechanism Report 2016, 26 novembre 2015 (COM 2015 691 final), http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.
Country Report Italy 2016, including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances della Commissione europea, 26 febbraio 2016 (SWD 2016 81 final), http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.

Saggi da rivista

- Baldacci, E., Gupta, S., Mulas-Granados, C. (2013). Debt Reduction, Fiscal Adjustment, and Growth in Credit-Constrained Economies. *IMF Working Paper*, WP/13/238. Doi:[10.5089/9781475516500.001](https://doi.org/10.5089/9781475516500.001)
Bruzzo, A. (2013). Stabilità finanziaria e sviluppo economico: una compatibilità difficile, ma non impossibile per l'Italia con misure di tipo non convenzionale. *Argomenti*, n. 39, pp. 5-46.

- Herndon, T., Ash, M., Pollin, R. (2014). Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge Journal of Economics*, 38 (2): 257-279. Doi:[10.1093/cje/bet075](https://doi.org/10.1093/cje/bet075).
- Panizza, U., Presbitero, A.F. (2014). Public debt and economic growth: Is there a causal effect? *Journal of Macroeconomics*, Vol. 41 (pp 21–41). Doi:[10.1016/j.jmacro.2014.03.009](https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2014.03.009).
- Pescatori, A., Sandri, D., Simon, J. (2014). Debt and Growth: Is There a Magic Threshold? *IMF Working Paper*, WP/14/34.
- Reinhart, C. & Rogoff, K. (2010). Growth in a Time of Debt. *National Bureau of Economic Research, working paper series*, n. 15639. Doi:[10.1257/aer.100.2.573](https://doi.org/10.1257/aer.100.2.573).
- Taylor, L., Proaño, C.R., de Carvalho, L., Barbosa, N. (2012). Fiscal deficits, economic growth and government debt in the Usa. *Cambridge Journal of Economics*, 36 (1): 189-204. Doi: [10.1093/cje/ber041](https://doi.org/10.1093/cje/ber041).

Siti internet

www.camera.it per l'elenco delle leggi.

www.istat.it, www.bancaditalia.it e <http://ec.europa.eu/eurostat> per i dati economici.