

Deficit strutturale italiano: una questione di stime

Di Davide Cassese

La Commissione europea ha bocciato la manovra italiana perché considera il deficit troppo alto, ma si tratta di giudizi frutto di stime contestatissime nel mondo scientifico che però, di fatto, ostacolano qualunque politica di crescita per il Paese.

Da qualche settimana va avanti lo scambio di battute tra l'esecutivo italiano e la [Commissione Europea](#) sul contenuto della [Manovra economica](#). La Commissione ha respinto la manovra, rimandandola indietro al governo perché ne rivedesse la sostanza, in quanto manifesta una deviazione significativa dai parametri del Patto di Stabilità e crescita e un allontanamento dal percorso di aggiustamento dei conti pubblici.

Secondo la Commissione il maggiore deficit indicato nella NADEF 2018 dal governo rispetto al deficit tendenziale, diversamente da quanto prevede il governo, non apporterà benefici alla crescita e non contribuirà a ridurre il rapporto debito/PIL secondo quanto stabilito dai Trattati.

Nello specifico, la lettera della Commissione indica che a fronte dello sforzo strutturale dello 0.6% del PIL *raccomandato* dalla Commissione, il governo italiano presenta un deterioramento strutturale pari allo 0.8% del PIL. Tutto ciò rappresenta una deviazione dal rispetto del Patto di Stabilità e crescita *senza eguali nella storia*.

Il deficit strutturale e il PIL potenziale

Il termine “strutturale” accoppiato alla parola “[deficit](#)” identifica una specifica fattispecie: la differenza tra le entrate e le spese dello Stato al netto delle circostanze cicliche (peggioramento della congiuntura) e delle misure una tantum (misure imprevedibili come catastrofi naturali o emergenze sociali come l'immigrazione). Il deficit strutturale, dunque, rappresenterebbe la condizione dei conti pubblici di un Paese in corrispondenza del PIL potenziale, vale a dire in corrispondenza di una situazione in cui l'economia riesce ad impiegare tutte le risorse di cui dispone – lavoro e capitale – senza generare pressioni inflazionistiche. Per l'Italia, che è un Paese con elevato debito pubblico, le regole europee prescrivono un deficit strutturale pari a zero.

Il [PIL potenziale](#) di un'economia non è una grandezza osservabile, ma va stimato sulla base delle risorse a disposizione dell'economia. La stima di questo valore è fonte di grande incertezza, statistica e teorica, tanto da aver dato vita ad un apposito gruppo di lavoro presso la Commissione Europea chiamato *Output Gap Working Group* (OGWG).

L'OGWG, infatti, utilizza il metodo cd. “della funzione di produzione” per stimare il PIL potenziale (D'auria et al., 2010). La funzione di produzione utilizzata dalla Commissione è una funzione Cobb-Douglas a rendimenti costanti, in cui il prodotto potenziale è funzione dello stock

di capitale potenziale, della disponibilità di lavoro e della cosiddetta produttività totale dei fattori, TFP, o residuo di [Solow](#), che rappresenta il progresso tecnico di un'economia. Stando a documenti ufficiali prodotti dalla Commissione (Havik et al., 2014) il PIL potenziale costituisce il miglior indicatore composito dell'offerta aggregata di un'economia e il suo scopo è quello di indicare una crescita sostenibile e non inflazionistica. Una concezione, propria della teoria neoclassica, che vede il PIL potenziale come determinato unicamente da fattori di offerta, al più modificabile solo grazie a shock tecnologici o di natura strutturale.

Un punto fondamentale su cui focalizzarsi è il concetto di crescita non inflazionistica, che si basa su un tasso di disoccupazione "strutturale" calcolato anch'esso dalla Commissione Europea: il [NAWRU](#) (*non accelerating wage rate of unemployment*), cioè il tasso di disoccupazione in corrispondenza del quale il tasso di crescita dei salari nominali non accelera.

Questo tasso di disoccupazione è considerato "strutturale" in quanto connaturato ad un certo sistema economico, come se fosse il risultato di determinati fattori che vanno a caratterizzare una economia: legislazione del mercato del lavoro, andamento demografico etc.

Il NAWRU, è bene ricordarlo, è una grandezza oggetto di diverse controversie teoriche (Stockhammer, 2006; Stirati, 2016) ed è stato oggetto di ripensamento e modificazione, sia teorica che empirica (Ball et al., 2009). Secondo la letteratura tradizionale, essendo un indicatore strutturale, esso non può essere modificato da politiche discrezionali dal lato della domanda, ma può essere influenzato solamente da politiche strutturali, appunto, come la modificazione, quasi sempre in senso flessibilista, delle istituzioni che presiedono al [mercato del lavoro](#). [1]

Questo tasso di disoccupazione rappresenta una situazione di spartiacque tra situazioni di inflazione crescente e di deflazione crescente. Quando il tasso di disoccupazione effettivo eguaglia il NAWRU il tasso di crescita dei salari nominali, secondo la teoria, non dovrebbe accelerare; quando ad esempio il tasso di disoccupazione effettivo è inferiore al NAWRU il tasso di crescita dei salari monetari, secondo la teoria, dovrebbe invece accelerare. I modelli che prendono in considerazione questa grandezza dividono l'analisi in due parti: come ben evidenziato anche nell'ultimo articolo di [Viscione \(2018\)](#), nel breve periodo viene accettata l'idea che possano esservi fasi in cui il tasso di disoccupazione effettivo differisce dal NAWRU, ma nel lungo periodo si suppone che il sistema tenda verso il NAWRU, che viene messo alla stregua di un punto attrattore per il sistema economico.

Nel caso di tasso di disoccupazione effettivo diverso dal NAWRU si viene a configurare una situazione di unemployment gap, cioè di differenza tra la disoccupazione effettiva e quella giudicata strutturale. Questo gap nella disoccupazione si riverbera in un gap tra il PIL potenziale e il PIL effettivo. Tale differenza va a definire una grandezza fondamentale per le correzioni di finanza pubblica indicate da Bruxelles: l'output gap.

Tanto più l'[output gap](#) è elevato in valore assoluto, tanto più la Commissione permette all'Italia di fare deficit perché si ritiene che lo iato tra le due grandezze sia destinato ad assorbirsi nel corso del tempo, attraverso una quasi automatica tendenza del prodotto effettivo a quello potenziale. In una situazione del genere, dunque, la Commissione attribuisce al deficit una

natura ciclica, che potremmo definire *giustificata* dalla congiuntura economica. Al contrario, quanto più il gap tende a chiudersi, tanto più l'Italia deve ridurre il proprio deficit convergendo verso il rispetto del saldo strutturale di bilancio in pareggio, visto che in corrispondenza di una situazione in cui l'economia si esprime al massimo potenziale l'Italia non può avere un disavanzo pubblico. Un metodo del genere risulta essere di non semplice interpretazione: infatti, seguendo MEF (2009), nella realizzazione delle politiche economiche, i policy-maker dovrebbero essere in grado di distinguere la natura congiunturale del deficit rispetto a quella strutturale.

Le diverse metodologie di stima del PIL potenziale

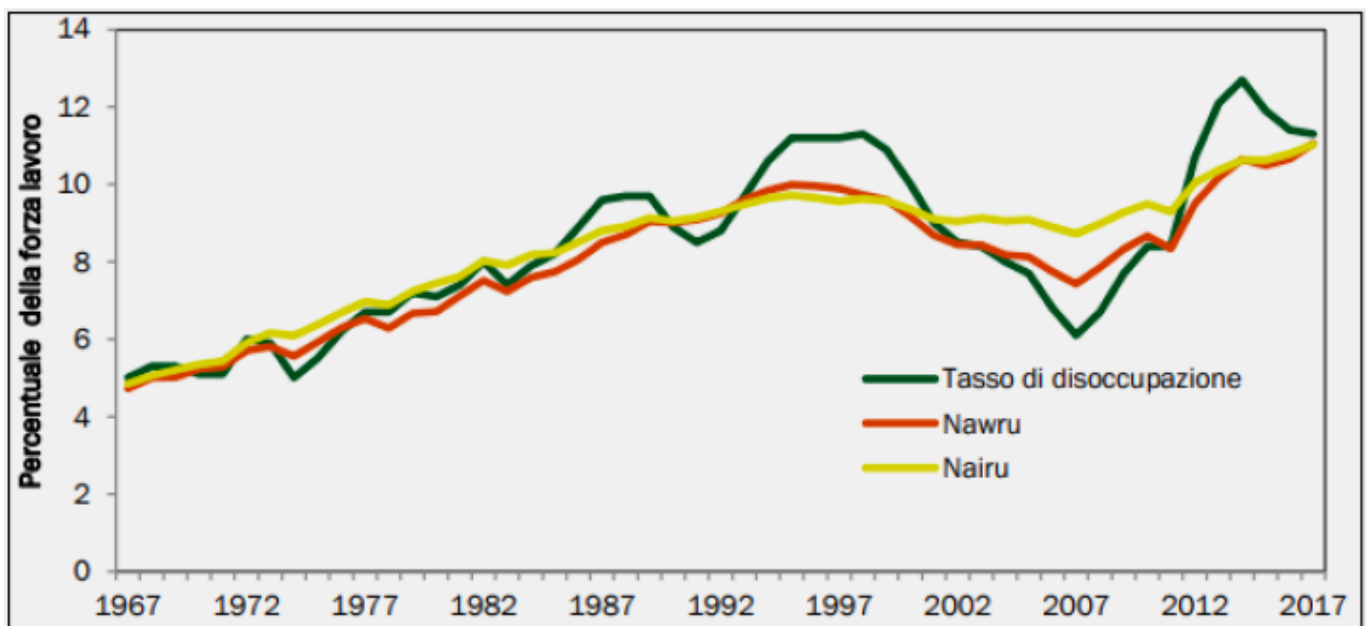
Uno dei problemi legati al PIL potenziale, e quindi all'output gap, riguarda la metodologia utilizzata per la sua stima. Si mostrerà come differenti metodi di stima del PIL potenziale conducano a stime diverse dell'output gap e ciò incide notevolmente sull'aggiustamento strutturale richiesto.

Oltre alla stima condotta dalla Commissione Europea, verrà mostrato come un metodo alternativo di stima delle grandezze summenzionate adottato dal MEF conduca a risultati molto diversi in termini di rispetto della regola del saldo di bilancio strutturale in pareggio.

La più evidente differenza tra i due metodi consiste nel tasso di disoccupazione strutturale adottato dal MEF[2]: al posto del NAWRU viene adottato il [NAIRU](#) (Non-Accelerating Inflation Rate of Une]mployment), cioè quel tasso di disoccupazione che non accelera la dinamica dell'inflazione.

Le differenze tra i due tassi sono rappresentate nella figura 1.

Figura 1. Relazione NAWRU, NAIRU e tasso di disoccupazione effettivo per l'Italia



Fonte: DEF 2016

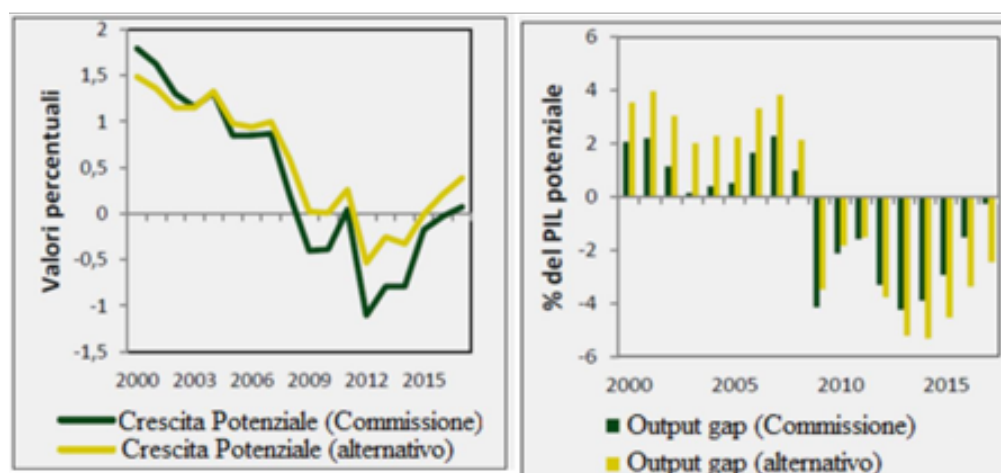
Note: valori in % della forza lavoro

Come è evidente, sia il NAWRU che il NAIRU tendono a seguire l'andamento del tasso di disoccupazione effettivo. Tuttavia il NAIRU manifesta una maggiore stabilità rispetto al NAWRU. Ciò porta a due conclusioni: contrariamente a quanto supposto dalla tradizionale teoria neo-keynesiana, il tasso di disoccupazione strutturale risente degli accadimenti ciclici, come mostrerebbe la teoria dell'isteresi; ciò svuota di significato l'idea del NAWRU come attrattore stabile del sistema economico, e dà ragione all'ipotesi di Gordon (1997) di Time-varying NAIRU, cioè di un tasso di disoccupazione strutturale "mobile".

Il diverso valore assunto dal NAWRU e dal NAIRU impatta significativamente sulla stima del PIL potenziale e dell'output gap, come mostra la figura 2.

Figura 2. Tasso di crescita del PIL potenziale e valori dell'Output gap per l'Italia

Fonte: DEF 2016



Note: alternativo = modello MEF

Appare evidente come i due metodi utilizzati forniscano delle stime del tasso di crescita del PIL potenziale e dell'output gap molto diverse. Il tasso di crescita del PIL potenziale misurato con il modello alternativo è meno pro-ciclico di quello misurato con il modello della Commissione e nel 2014 presenterebbe un trend crescente attestandosi già sopra lo zero (cosa che non accade con il metodo della Commissione). Chiaramente la presenza di un PIL potenziale più elevato permette di avere una stima dell'output gap migliore e quindi un saldo di bilancio strutturale "migliore" rispetto a quello che si avrebbe con il metodo della Commissione, come dimostra la tabella 1.

Tabella 1. Output Gap e deficit strutturale con i due metodi per l'Italia

Anni	Output Gap		Deficit Strutturale	
	2016 Winter forecast	Modello alternativo	2016 Winter forecast	Modello alternativo
2011	-1,6	-1,5	-3,3	-3,3
2012	-3,3	-3,8	-1,2	-1,0
2013	-4,2	-5,2	-0,7	-0,4
2014	-3,9	-5,3	-0,9	-0,4
2015	-2,9	-4,5	-1,0	-0,1
2016	-1,5	-3,4	-1,7	-0,7
2017	-0,3	-2,5	-1,4	-0,2

Fonte: DEF 2016

Dati i valori dell'output gap riportati nella tabella 1, il saldo di bilancio strutturale sarebbe sensibilmente più favorevole all'Italia nel caso della stima alternativa. Se nel 2016 la Commissione stimava un Output Gap pari a -1,5% del prodotto potenziale, il modello alternativo misurava un Output Gap pari a -3,4%. Per lo stesso anno, nelle stime della Commissione il deficit strutturale ammontava a -1,7% contro un valore misurato dal modello alternativo pari a -0,7%.

Interpretando i risultati, dunque, è come se il metodo utilizzato dal MEF attribuisse alla componente ciclica del bilancio un peso maggiore senza richiedere misure correttive di bilancio mentre la metodologia della Commissione tendesse a sottostimare la congiuntura.

Sulla base di questi risultati, secondo il metodo alternativo l'Italia, già nel 2015, avrebbe conseguito il proprio Obiettivo di medio termine (OMT) corrispondente ad un saldo di bilancio strutturale in pareggio e forse oggi non staremmo a parlare di deviazione strutturale senza precedenti. Anzi. Ci troveremmo a parlare di un eccezionale rispetto dei vincoli europei, senza che nulla di "strutturale" sia davvero avvenuto. Invece, con il metodo attuale, si rischia di acuire lo stato di depressione e di crescita anemica delle economie inseguendo un metodo che esorta al continuo aggiustamento strutturale che, specie in fasi deboli, può essere pro-ciclico e debilitante anche per il potenziale futuro.

Conclusioni

La stima del deficit strutturale risulta essere legata inequivocabilmente all'output gap. Come si è visto, l'output gap è frutto di componenti che possono essere stimate con metodi diversi tra loro che portano a risultati diversi. Il fatto che metodi diversi consegnino stime diverse pone due questioni: la prima è la perdita di generalità, oltre che di integrità teorica ed empirica, di determinate grandezze che ispirano le politiche economiche europee, in quanto, a fronte di due metodi, non esiste uno più corretto dell'altro; la seconda è che seguendo un metodo alternativo – che, ricordiamolo, non è costruito ad hoc per l'Italia, ma è solo frutto di modificazioni teoriche nell'individuazione del tasso di disoccupazione strutturale – si raggiungerebbe il pareggio strutturale di bilancio e questo permetterebbe la possibilità di liberare risorse utili per rilanciare

la domanda e l'occupazione.

**Dottorando Università Roma Tre*

Bibliografia

Ball, L. (2014) "Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries", Working Paper 20185, National Bureau of Economic Research.

D'auria et al. (2010) "The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps", Economic Papers 420, European Commission, Economic and Financial affairs.

Havik et al. (2014) "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", Economic Papers 535, European Commission, Economic and Financial affairs.

Mika, A., Zumer, T. (2017) "Indebtedness in the EU: a drag or a catalyst for growth?", Working Paper Series, European Central Bank.

Stirati, A. (2016) "Blanchard, the NAIRU, and Economic Policy in the Eurozone", Institute of Economic Thinking (INET).

Stockhammer, E. (2006) "Is the NAIRU theory a Monetarist, New Keynesian, Post Keynesian or a Marxist theory?" Department of Economics, Working Paper Series, 96. Inst. für Volkswirtschaftstheorie und -politik, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.

Viscione, A. (2018) "Il pensiero economico dominante scopre la politica fiscale?", Economiaepolitica.it

Gordon, R.J. (1997) "The time-varying NAIRU and its implications for economic policy", the Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 1, pp. 11-32.

DEF (2016), Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Documento di Economia e Finanza".

[1] Stando a questa caratteristica, dunque, il NAWRU non può essere influenzato da eventi ciclici, ma solo da fattori strutturali. Tuttavia non si spiegherebbe il peggioramento che il NAWRU ha manifestato nel tempo, anche a fronte di politiche del mercato del lavoro tese a rendere il mercato più flessibile.

[2] L'altra differenza di metodo, che non viene citata per non appesantire l'analisi, riguarda la

stima del trend della TFP. Si rimanda a DEF 2016 per ulteriori approfondimenti.