

ITALIA 2020: RIGORE, CRESCITA ED EQUITÀ

Proviamo a immaginare che nel 2020 il 69 per cento delle persone tra i 24 e i 65 anni abbia un'occupazione, quasi il 10 per cento in più di oggi. Proviamo a pensare che per una donna conciliare famiglia e lavoro non sia una corsa a ostacoli, perché esiste un moderno congedo parentale, sono diffuse e accessibili strutture di asilo per i bambini o di cura per gli anziani e i negozi sono aperti in orari che consentono di gestire giornate secondo le proprie esigenze. Immaginiamo che i servizi pubblici essenziali non siano al Sud di qualità sistematicamente inferiore a quelli del resto del Paese. Pensiamo di poter fare affidamento su di un sistema efficiente e moderno di assicurazione contro i rischi di perdita del lavoro, che copre tutti i lavoratori, qualunque contratto abbiano e che, il numero di persone a rischio di povertà si sia ridotto di due milioni rispetto al 2010. Immaginiamo di aprire un'attività economica senza chiedere autorizzazioni e, se abbiamo meno di 30 anni, di poter avviare una impresa con un euro di capitale. In caso di controversie commerciali, possiamo contare su procedure giudiziarie che permettono di concludere un processo civile in 394 giorni come in Germania, invece che in 1210 come accade oggi in Italia. Immaginiamo che almeno un terzo della popolazione tra 30 e 34 anni abbia la laurea, anche perché si corre sempre meno il rischio di uscire dal sistema scolastico già nei primi anni di educazione, come invece accade oggi al 18,8 per cento dei giovani, un terzo in più di Germania e Francia. Immaginiamo che per un giovane ricercatore valga la pena pensare la propria carriera in Italia perché gli investimenti in ricerca sono cresciuti fino all'1,53 per cento del PIL e ci sono almeno 7 occupati nel settore R&S ogni mille abitanti, come in Francia, Austria o Germania. Immaginiamo città meno inquinate e bollette meno care perché l'Italia è all'avanguardia nell'efficienza energetica. Immaginiamo di dialogare, da cittadino, lavoratore o imprenditore, con l'amministrazione pubblica via internet, grazie a una connessione a banda ultralarga ormai accessibile al 100 per cento della popolazione. E di pagare meno tasse perché l'Amministrazione dello Stato è più efficiente e costa meno. Mentre il debito pubblico è sceso sotto la soglia del 100 per cento del PIL, dopo aver toccato il 120 per cento nel 2012.

Riflettere su scenari come questi e sulle azioni di policy necessarie per realizzarli non è un diversivo astratto. E' l'essenza dell'esercizio che ogni anno l'Italia e gli altri Stati Membri dell'Unione, devono compiere preparando un Programma di Stabilità e un Programma Nazionale di Riforma nel quadro della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Pensare la politica economica nazionale in un quadro di riferimento europeo e in una prospettiva di lungo termine è uno dei più importanti elementi di novità introdotti nella governance economica dell'Unione Europea con il 'Semestre Europeo'. Il coordinamento delle riforme strutturali con gli altri Stati Membri dell'Unione è imposto dalla realtà dei fatti. Le economie europee hanno un elevato grado d'interdipendenza e le riforme delle une hanno un impatto anche sulle altre. Fissare obiettivi di lungo termine è invece un modo utile e pragmatico per stimolare la politica e l'opinione pubblica a proiettarsi verso traguardi evocativi del futuro che si vuole per il Paese e per l'Europa, cominciando però oggi a lavorare affinché tale futuro si realizzi.

La Strategia Europa 2020 costituisce parte integrante dell'agenda nazionale. Da un lato, essa proietta la luce dei riflettori su ritardi e debolezze di fondo del sistema italiano, con i quali si è

troppo a lungo convissuto e che non è più possibile tollerare. Dall'altro, essa fissa obiettivi di lungo periodo che l'Italia dovrebbe porsi in ogni caso, anche senza lo stimolo dell'Europa, per mettere il suo sistema economico e produttivo in grado di uscire più forte e solido dalla crisi. Nessuno di questi obiettivi è fuori portata per l'Italia.

Il Documento di Economia e Finanza è dunque un passaggio chiave per la definizione della politica economica nazionale e rappresenta uno strumento per definire una visione di come l'Italia deve evolvere in questo decennio e descrivere, anno dopo anno, un percorso di riforme concrete e verificabili negli anni successivi.



Il Documento di Economia e Finanza 2012, il secondo dall'avvio del Semestre Europeo, nasce in un contesto particolare.

La crisi finanziaria che ha colpito l'Europa e l'Italia ha conosciuto nel corso dei mesi passati uno dei momenti più difficili. Crisi del debito sovrano, debolezza del settore finanziario e rallentamento dell'economia internazionale si sono intrecciate determinando un pericoloso corto circuito. La crisi ha investito con particolare intensità il nostro Paese, in una spirale che ha messo a rischio la tenuta del sistema economico e finanziario.

In questa fase di emergenza, il Parlamento ha dato vita a un Governo di impegno nazionale, sostenuto da un'ampia maggioranza composta da forze politiche che pur caratterizzate da forti divergenze programmatiche hanno saputo dare priorità all'interesse generale del Paese in uno spirito unitario e di collaborazione istituzionale. L'esperienza di questo Governo nasce sotto il segno dell'urgenza di agire ma si fonda sulla consapevolezza che per superare la fase critica non è sufficiente guardare al breve termine. La fiammata dei premi al rischio sovrano che ha portato il Paese sull'orlo di una crisi drammatica non è la causa, ma il sintomo di un malessere più profondo. La crisi nasce da fattori esterni all'economia italiana e legati al quadro europeo e internazionale, ma anche dal fatto che per lungo tempo non sono state affrontate debolezze strutturali di fondo della nostra economia.

Per questo l'Italia ha subito un impatto più forte dalla crisi e ne esce ma con fatica. A fine 2011 il livello del prodotto interno lordo era ancora 5 punti percentuali sotto quello precedente la crisi. Nell'ultimo biennio la produzione industriale ha recuperato poco più di un quinto della perdita subita nella fase acuta della crisi, tra il 2008 e il 2009. Il reddito disponibile delle famiglie si è contratto di oltre il 4 per cento in termini reali, mentre nello stesso periodo aumentava, seppur di poco, in Germania e Francia. E' cresciuta l'incidenza delle famiglie in condizioni di disagio economico. Ancora all'inizio di quest'anno il numero degli occupati risultava inferiore di oltre 600.000 persone rispetto al picco raggiunto nell'aprile 2008. La crisi ha colpito con particolare durezza i lavoratori meno istruiti, i più giovani, quelli con contratti a termine, le donne. Ha comportato un rallentamento del credito al settore privato e in particolare di quello alle imprese, che non si è ancora completamente riassorbito.

In breve: l'Italia si trova oggi più lontana dagli obiettivi nazionali della Strategia Europa 2020 di quanto non lo fosse quando la Strategia è stata adottata, due anni fa.

Il messaggio è chiaro. Non è possibile aspettare che la tempesta passi e la parentesi si chiuda. La crisi che viviamo dal 2008 può avere un impatto duraturo e profondo sul potenziale di crescita dell'Italia, anche se è stato evitato uno shock distruttivo. La logica della Strategia Europa 2020 è che non si affronta una crisi strutturale con risposte congiunturali, giocando in difesa. E'

necessario impostare un processo di cambiamento, a tutti i livelli, guidato da obiettivi chiari e da un'idea del futuro che vogliamo. Per il nostro Paese questo significa aggredire le criticità del suo sistema economico e produttivo, che sono note, e impostare una trasformazione profonda.

Per questo il Governo ha fissato un programma di azione basato su due elementi, risanamento delle finanze pubbliche e promozione della crescita. Un'agenda di riforme che ha tre principi ispiratori: rigore, crescita, equità.

Il primo ambito di azione è il risanamento finanziario. Il debito pubblico ha raggiunto il livello più alto dagli inizi della crisi. E' necessario gestire questa pesante eredità impostando un graduale ma duraturo percorso di rientro. E' una scelta obbligata per evitare al Paese di mettere a repentaglio la sua sicurezza economica, anche se a costo di sacrifici pesanti per i cittadini, le famiglie e le imprese.

Proprio perché il rigore finanziario pesa, esso deve essere attuato con equità e avere il minor impatto possibile sul potenziale di crescita. Anche se per forza di cose una parte sostanziale dell'aggiustamento fiscale è stata compiuta agendo sul lato delle entrate fiscali, gli interventi sono stati attuati in modo da essere il più possibile orientati alla crescita, aumentando in termini relativi la pressione sui consumi e sulla proprietà immobiliare ma alleggerendola sul lavoro e sull'attività di impresa. A ragioni di equità risponde anche l'impegno per contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, che in Italia ha raggiunto livelli inaccettabili. L'evasione fiscale è una forma di concorrenza sleale tra imprese e un modo in cui alcuni cittadini disonesti provocano un danno ad altri cittadini, causando per tutti una pressione fiscale più elevata. Per questo in futuro i proventi della lotta all'evasione fiscale dovranno essere utilizzati anche per ridurre le aliquote fiscali.

Nel medio termine il rientro dal debito dovrà affidarsi maggiormente alla riduzione delle spese correnti. In questa prospettiva gioca un ruolo fondamentale l'esercizio di spending review, che potrà ridurre non solo la spesa aggregata ma favorire anche una maggiore qualità della spesa pubblica in settori chiave.

Per essere credibile, la riduzione del debito deve avere natura strutturale ed essere sottratta alla variabilità delle scelte di diverse stagioni politiche. Sotto il primo profilo, hanno natura strutturale la riforma delle pensioni che porta l'Italia ad avere l'età effettiva di pensionamento più alta d'Europa e la decisione di non stimare tra le entrate i proventi attesi dal contrasto all'evasione fiscale. Sotto il secondo profilo, l'impegno al pareggio di bilancio sarà sancito nella Costituzione attraverso la modifica dell'Art 81 in linea con un impegno preso nel quadro del Patto Euro Plus e contenuto anche nel nuovo 'fiscal compact', il Trattato internazionale che fissa le regole per una unione fiscale tra gli Stati Membri dell'Area dell'euro.

Il cuore del problema italiano è tuttavia come tornare a crescere. Non c'è ragione per accettare che l'Italia sia condannata ad avere una crescita sotto la media dell'Eurozona da oltre dieci anni. In questo momento, la crescita non può venire da stimoli espansivi della spesa pubblica. Né si può sperare di aumentare la crescita comprimendo i salari e competendo sul prezzo con economie emergenti a basso costo del lavoro e minore tutela di diritti sociali.

L'impulso alla crescita che spinga l'Italia verso gli obiettivi della Strategia Europa 2020 deve essere trovato accrescendo la produttività totale dei fattori del sistema. In poche parole, provando a inserire in un sistema ingessato più efficienza, più produttività e più competitività.

Dare più concorrenza nel mercato dei prodotti e dei servizi è fondamentale. L'esperienza mostra che più apertura può dare servizi migliori, costi più bassi e spingere la produttività valorizzando le imprese più dinamiche e innovative.

Liberalizzare l'economia non è un principio astratto ma serve a rimuovere privilegi e rendite di posizione. Serve a dare più opportunità di fare e di crescere a chi ha iniziativa o a chi non ha ereditato una certa professione o posizione.

La preoccupante crescita della disoccupazione e il basso livello di occupazione, in particolare di giovani e donne, mostra che è urgente riformare un mercato del lavoro segnato da ingiustizie e disfunzioni. E' un mercato duale in cui alcuni, titolari di un contratto a tempo indeterminato, godono di tutele elevate, altri, con contratti precari hanno modeste prospettive di miglioramento, poca formazione, tutele scarse. Attualmente la flessibilità è tutta concentrata sul lato dell'entrata e non esiste un sistema universale di protezione dal rischio di perdita del lavoro. Riformare il mercato del lavoro, come il Governo ha proposto con il disegno di legge presentato recentemente alle Camere, è necessario per aiutare lavoratori e imprese ad affrontare una fase dura di riorganizzazione e di mutamento della specializzazione produttiva e per aggredire il problema drammatico della alta disoccupazione giovanile.

La fiscalità è un altro tassello fondamentale della strategia per uscire dalla crisi e tornare alla crescita. Il sistema fiscale deve essere più flessibile, innovativo e capace di dare incentivi agli investimenti nei nuovi settori portatori di crescita. Le regole fiscali devono essere semplificate per rendere più facili la vita al cittadino-contribuente onesto. Questi cambiamenti devono essere accompagnati anche dalla crescita di efficacia e di linearità dell'intervento dell'amministrazione pubblica. Un'amministrazione più trasparente, più orientata al risultato che alle procedure e più snella può dare un contributo più incisivo alla crescita della produttività del sistema Paese e che gravi meno sul conto economico delle imprese e dei cittadini.

Una spinta alla produttività deve venire dagli investimenti infrastrutturali. Il Governo ha già sbloccato investimenti nel CIPE per oltre 22 miliardi di euro, che attivano nuovi posti di lavoro diretti per 180.000 unità e indiretti per circa altre 100.000. Il Piano di azione coesione ha avviato l'accelerazione e riqualificazione degli investimenti dei fondi strutturali dell'Unione Europea concentrati nel Sud del Paese. Occorre inoltre sfruttare la leva offerta dall'economia digitale che può generare nuove attività e aiutare a superare i divari territoriali e le limitazioni della struttura dimensionale delle imprese italiane. Per le imprese italiane è inoltre necessario affrontare il problema dei costi e dei volumi del credito, risolvendo anche il problema dei ritardi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione. Ampliare i mercati accessibili alle imprese italiane è inoltre un obiettivo primario come lo è attrarre più investimenti esteri in Italia.

Prezzi, salari, costi contano, ma conta anche il capitale umano e sociale di cui dispone un sistema nazionale. La crescita, in senso ampio, dipende anche dalla capacità, dal talento, dalla propensione all'innovazione dei suoi ricercatori, dei lavoratori, delle imprese. Innovazione, competenze diffuse nella forza lavoro, ricerca sono assets fondamentali per permettere alle imprese di spostarsi verso settori ad alta intensità tecnologica o su nuovi mercati come quelli offerti dalla green economy o dall'economia digitale. L'Italia dispone di punti di forza significativi, di esempi di eccellenza nella ricerca, un sistema educativo di qualità, di imprese che operano alla frontiera tecnologica. Ma guardando la situazione dall'angolo offerto dalla Strategia Europa 2020, il nostro Paese investe ancora troppo poco in ricerca, ha un numero insufficiente di brevetti e perde troppi talenti per l'alto numero di giovani che emigrano all'estero.

Anche il capitale sociale costituisce un fattore di crescita sostenibile di un sistema. Occorre perciò contrastare i fattori che in Italia inquinano le relazioni reciproche, dalla corruzione all'economia informale.



Nel corso dei mesi passati l'Italia ha compiuto uno sforzo di riforma considerevole. I provvedimenti 'Salva Italia', 'Cresci Italia', 'Semplifica Italia' e il Piano di azione coesione' hanno cominciato ad aggredire debolezze strutturali e dato una risposta convincente alle sollecitazioni che venivano dalle istituzioni europee e internazionali. Le analisi di questo PNR dimostrano che le misure di liberalizzazione e di semplificazione porteranno un effetto cumulato sulla crescita di 2,4 punti percentuali del PIL nel 2020. L'Italia ha messo in sicurezza i conti pubblici e avrà nel 2013 un avanzo primario pari al 4,9 per cento. Il debito è stato posto su un sentiero di riduzione progressiva e durevole.

E' uno sprint realizzato con lo sforzo collettivo del Parlamento, delle Parti Sociali e di tutta la parte produttiva del Paese oltreché del Governo. Ma molto resta da fare per risolvere ritardi accumulati negli anni e debolezze radicate. Tornare a crescere è una operazione di lunga lena, e molto resta da fare. Un'agenda delle cose da fare è presentata nell'ultimo capitolo del Programma Nazionale di Riforma. Sono azioni concrete, ad ampio raggio, che completano e arricchiscono gli interventi dei mesi passati intervenendo su tutti i fattori chiave della competitività del sistema economico e produttivo: continuare l'apertura del mercato dei prodotti e dei servizi, riformare il mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, investire sul valore dell'istruzione e dell'innovazione, rivedere il sistema fiscale, incentivare gli investimenti dall'estero e sostenere l'export, velocizzare la giustizia civile, modernizzare l'Amministrazione Pubblica, prevenire e reprimere la corruzione, investire in infrastrutture di trasporto, nell'agenda digitale e nella green economy. Una strategia che deve tenere conto delle condizioni di contesto di ogni area del Paese, e in particolare valorizzare il potenziale di crescita inutilizzato del Mezzogiorno.

C'è, ancora, una breve, straordinaria, finestra di opportunità che il Paese non può lasciar cadere. Il contesto è in chiaro-scuro ma è più favorevole che nel recente passato, anche perché abbiamo visto la capacità di reazione dell'Italia e di tutte le sue istituzioni. La situazione dell'Area dell'euro mostra segni di stabilizzazione e di miglioramento dei mercati finanziari, grazie alla politica pragmatica della Banca Centrale Europea e all'accordo trovato in sede europea per dare una soluzione alla crisi vissuta dalla Grecia. Sono state prese decisioni importanti per completare l'architettura della governance economica, rafforzando le misure di disciplina fiscale e i firewalls. Il debito pubblico ereditato dal passato resta un pesante fardello per l'Italia.

La congiuntura internazionale, come indicato nel Programma di Stabilità, resta debole e incerta. Sul piano interno la crescita non tornerà fino al 2013. Il disagio occupazionale tocca direttamente o indirettamente quasi la metà delle famiglie italiane. E' necessario agire con determinazione per completare la sequenza di riforme e mettere il Paese in grado di ripartire contribuendo attivamente a far tornare la ripresa economica. Il prossimo anno deve essere per l'Italia un anno di profonda trasformazione, in continuità con quanto già avviato nei mesi passati.



Per procedere senza esitazioni, occorre sgombrare il campo da qualche scetticismo sullo strumento stesso delle riforme, che dipende da due percezioni errate. La prima è relativa al tempo politico delle riforme. La seconda allo spazio (degli interessi economici e sociali) delle riforme.

Sul primo aspetto alcune opinioni sostengono che sia rischioso fare riforme strutturali in una fase di contrazione dell'economia. Nel breve periodo esse comportano costi aggiuntivi mentre i benefici si producono solo nel medio-lungo termine. Le esperienze internazionali dimostrano che il rischio è vero solo in parte e si può mitigare. Le riforme hanno sì bisogno di pazienza ma poi pagano. Le più recenti analisi comparative fatte da organizzazioni multilaterali mostrano inoltre che i benefici delle riforme possono arrivare prima di quanto atteso se gli interventi sono concentrati in un periodo di tempo ristretto e costruiti in una sequenza temporale e logica corretta. La linea guida dell'azione del Governo è perciò di collegare le misure di liberalizzazione e di semplificazione alla riforma del mercato del lavoro e alla revisione del sistema fiscale, combinandole con interventi per sbloccare e riqualificare gli investimenti nelle infrastrutture, migliorare l'efficacia dell'istruzione, per rafforzare la cura dell'infanzia e degli anziani e promuovere le opportunità dei giovani. Il coordinamento tra questi interventi consentirà di compensare in modo incrociato gli effetti, attenuando quelli negativi e facendo emergere più rapidamente quelli positivi. Concentrare le riforme invia un segnale chiaro ai cittadini, ai consumatori, alle imprese e agli investitori, innescando un circuito di aspettative positive che alimenta la crescita.

L'altro aspetto è quello dello spazio degli interessi toccati dalle riforme. Le riforme sono difficili da far passare perché colpiscono interessi concentrati di categorie a forte rappresentanza politica e portano invece vantaggi a soggetti diffusi e non organizzati, come i consumatori o i giovani o addirittura le generazioni future. E' un problema da vedere non in termini di tattica politica, ma di equità. I sacrifici necessari per ridurre il debito pubblico e far ripartire la crescita devono essere distribuiti in modo equo, per essere sostenibili. Per questo i provvedimenti di riforma presentati nei mesi passati sono stati costruiti come interventi organici che toccano un ampio ventaglio di settori e di temi. In questo modo non si carica il peso dell'aggiustamento su una categoria o su un gruppo sociale specifico, ma si chiede a tutti di accettare un sacrificio del loro interesse particolare per far progredire l'interesse generale. Maggiore è l'equità, più alta è la disponibilità ad accettare i cambiamenti, per quanto difficili.

Attuare la Strategia Europa 2020 richiede riforme a livello nazionale. Ma è necessario che l'ambiente europeo fornisca agli Stati la cornice migliore per rendere efficaci le loro riforme e premiare i sacrifici fatti. Per questo, il Governo si è da subito adoperato per dare un contributo diretto e sostanziale alla definizione degli orientamenti politici dell'Unione e perché nell'agenda dell'Unione fosse attribuito un livello di priorità ancora maggiore alla crescita. La crisi dell'Area dell'euro è figlia di un atteggiamento miope verso le finanze pubbliche, in particolare nei periodi di espansione. Ma è anche causata da un deficit di riforme e di politiche economiche per la crescita. Puntare sulla crescita e sul suo motore più importante, l'integrazione nel mercato unico, è l'energia che può spingere l'Europa fuori dalla crisi del debito sovrano.

Ci si può chiedere infine se l'Agenda 2020 sia un'agenda tecnocratica o se abbia una visione ispiratrice della società e del mercato. Per alcuni le riforme strutturali sono necessarie per preservare il modello sociale europeo con le sue conquiste di fronte a un mondo che cambia. Per altri le riforme devono segnare il punto di distacco da quel modello, superato e finanziariamente insostenibile. Il filo rosso che lega le riforme della Strategia Europa 2020 è costruire a livello europeo una economia sociale di mercato altamente competitiva e che quindi crei più occupazione sostenibile. Questo è l'obiettivo di fondo che il Trattato di Lisbona assegna all'Unione Europea. Far ripartire la crescita dentro un modello di stabilità delle finanze pubbliche è la strada per costruire una moderna economia sociale di mercato.

Il Programma Nazionale di Riforma 2012 è una tappa in un processo che deve ripetersi ogni anno, fino al 2020. Le riforme presentate in questo documento aprono una serie di cantieri, in cui il lavoro dovrà proseguire negli anni a venire. La crescita richiede continuità e coerenza di indirizzi nel tempo. In questo la Strategia Europa 2020 ha un forte vantaggio. E' un quadro di riferimento di lungo termine destinato a rimanere valido anche nell'alternanza di governi con visioni programmatiche distinte. E' una cornice stabile che può essere riempita di contenuti in parte diversi a seconda delle diverse impostazioni sulle politiche concrete, mantenendo però ferma la proiezione verso gli obiettivi per l'Italia del 2020.

Uno Stato Membro che abbia un Programma Nazionale di Riforma chiaro e ambizioso e coerente con i suoi obiettivi di finanza pubblica definiti nel Programma di Stabilità, che abbia forze politiche che condividano tale strategia e la ritengano parte integrante delle loro linee programmatiche e che quindi si impegnino a rispettarlo anche in futuro e, infine uno Stato Membro che abbia un Governo focalizzato sull'implementazione del programma di riforme strutturali e supportato dal Parlamento, dalle Parti Sociali e dai cittadini è uno Stato Membro credibile e prevedibile, che può contribuire alla guida dell'Europa, e che deve essere ritenuto sempre più affidabile dai mercati, ma ancor prima dai suoi cittadini.

Questo Documento di Economia e Finanza propone una visione per lo sviluppo del Paese e una direzione di marcia. Mi auguro che offra uno stimolo per alimentare tra le forze politiche, le parti sociali e le autonomie territoriali, un dibattito concreto sulle sfide che attendono il Paese e sulle soluzioni migliori per creare più crescita, più occupazione e più equità.

Mario Monti

Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro dell'Economia e delle Finanze