

Europa 2020: quali riforme strutturali per l'Italia?

Intervento di apertura Mario Draghi

Negli anni Ottanta l'economia italiana è cresciuta del 27 per cento; negli anni Novanta del 17 per cento; tra il 2000 e il 2007 - prima della crisi - è cresciuta dell'8 per cento, mentre gli altri paesi dell'area dell'euro crescevano del 14. Nel biennio 2008-09 la crisi ci ha tolto 6,5 punti di PIL; mentre gli altri paesi dell'area ne perdevano 3,7. Il divario fra l'Italia e gli altri paesi perdura nella fase di ripresa. Questi dati esprimono sinteticamente la difficoltà delle imprese italiane a essere competitive, dei responsabili della politica economica ad attuare strategie di modernizzazione del Paese, degli stessi economisti a orientare le proprie ricerche e a comunicarne al pubblico i risultati.

Perché dobbiamo preoccuparci? I motivi sono - purtroppo - gli stessi che rilevavo cinque anni fa, nelle mie prime Considerazioni finali: "Una crescita stenta alla lunga spegne il talento innovativo di un'economia; deprime le aspirazioni dei giovani; prelude al regresso; preoccupa particolarmente in un paese come il nostro, su cui pesano un'evoluzione demografica sfavorevole e un alto debito pubblico". La grande recessione mondiale ha accentuato queste preoccupazioni. Essa ha impresso un'accelerazione a dinamiche globali che già avevano intaccato il primato delle economie avanzate, ha provocato un deterioramento delle finanze pubbliche che ha tolto spazio di manovra ai governi.

In Italia, la buona tenuta del sistema bancario, la generale solidità finanziaria di famiglie e imprese, una prudente gestione del bilancio pubblico hanno limitato il peggioramento dei conti pubblici. L'indebitamento netto è, per la prima volta dall'avvio dell'euro, nettamente inferiore al valore medio dell'area. La dinamica della spesa corrente è stata finalmente rallentata. Ma la spesa in conto capitale è stata fortemente ridotta, è sui livelli più bassi degli ultimi decenni; la pressione fiscale continua a essere elevata nel confronto internazionale e in prospettiva storica.

Scontiamo scelte operate nei decenni precedenti, che trovano la loro sintesi nell'alto debito pubblico con cui abbiamo affrontato la crisi. Nel volgere di tre anni il debito è salito ancora, di 15 punti percentuali del PIL, al 119 per cento, non lontano dai livelli dei primi anni Novanta. Ma allora il patrimonio pubblico era maggiore, la popolazione più giovane, vi era la prospettiva che il costo del debito si sarebbe ridotto.

Stiamo uscendo dalla recessione lentamente: secondo le previsioni del Documento di Economia e finanza solo nel 2014 il PIL tornerà sul livello del 2007. In termini di prodotto pro capite, il recupero del livello pre-crisi sarà ancora più lento. Interrogarsi sul nostro potenziale di crescita non è un esercizio retorico, è una riflessione sul futuro del nostro Paese, sulle prospettive delle generazioni ora più giovani.

L'occasione ci è offerta, ancora una volta, dall'Europa. Sarebbe sbagliato ritenere che la questione della crescita sia solo italiana: è da noi più grave, ma riguarda in misura diversa tutti i nostri partner comunitari. La Commissione europea ci esorta, con la nuova strategia Europa 2020, a perseguire "una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

Il dibattito europeo è proceduto con fatica, sotto la pressione della crisi economica e finanziaria. Ma un rafforzamento dei meccanismi di *governance* economica in Europa è oggi all'ordine del giorno. Esso muove lungo tre direzioni: una più stretta disciplina delle politiche di bilancio; la sorveglianza degli squilibri macroeconomici potenzialmente rilevanti per la stabilità finanziaria dell'area; l'introduzione di un meccanismo permanente di gestione delle crisi. Nel *Patto euro plus* sottoscritto dal Consiglio Europeo alla fine dello scorso marzo, i temi della sostenibilità delle finanze pubbliche e della stabilità finanziaria sono posti in stretta connessione con quelli della competitività e dell'occupazione. È questa una delle principali lezioni della crisi: la stabilità finanziaria non può essere disgiunta dalla competitività e dallo sviluppo.

Molti aspetti della nuova *governance* europea sono ancora da definire. Il Sistema europeo di banche centrali ha più volte sottolineato la necessità di dare certezza ai meccanismi sanzionatori a presidio del Patto di stabilità e crescita. Sottrarre l'operare delle regole allo scambio politico è una garanzia per tutti e in particolare per i paesi più deboli, la cui credibilità sui mercati viene accresciuta se la loro azione si esplica in un contesto ben definito di regole europee. Non è un cammino facile, i paesi dell'Unione hanno inevitabilmente situazioni e interessi diversi, ma le capacità che i governi e le istituzioni comunitarie hanno mostrato nel superare le fasi peggiori della crisi inducono a ritenere che l'Unione ne uscirà in ultimo rafforzata.

Europa 2020 sollecita i paesi europei a muoversi lungo direttrici precise, lasciando ai singoli paesi margini di autonomia nel fissare le proprie mete specifiche e nell'identificare le misure e gli interventi per raggiungerle. Si ripropone il cosiddetto Metodo Aperto di Coordinamento introdotto dalla Strategia di Lisbona, che consente a ciascun paese di tenere adeguatamente conto delle proprie specifiche situazioni e preferenze. In concreto questo metodo non sempre ha funzionato: l'apprendimento reciproco tra partners è a volte divenuto uno stanco rituale; l'azione della Commissione è talvolta parsa troppo intrusiva e tecnocratica, nei fatti però risultando scarsamente pregnante.

Potrebbe oggi aiutare una distinzione più netta tra le aree in cui i paesi debbano avere ampia autonomia d'iniziativa e quelle in cui è ormai maturo un salto di livello nella conduzione della politica economica, da affidare saldamente a istanze e iniziative sovranazionali più che a un blando coordinamento tra paesi. Esempi rilevanti di questi ultimi sono i grandi servizi a rete, identificati un anno fa nel cosiddetto Rapporto Monti, e la supervisione finanziaria, dove passi in avanti sono già stati compiuti con la costituzione di Autorità sopranazionali.

La strategia Europa 2020 avrà successo solo se gli indirizzi generali concordati a livello europeo si tradurranno in interventi nazionali concreti. I governi e i parlamenti nazionali sono i legittimi depositari delle scelte politiche rilevanti. L'intervento comunitario non può sostituirli, ma può spronarli e sostenerli rafforzando e diffondendo l'uso di metodi obiettivi di documentazione statistica e di prassi condivise di valutazione delle politiche attuate. L'insistenza comunitaria sulla valutazione dei risultati è un'indicazione importante da cogliere in un paese come il nostro, in cui l'attività delle amministrazioni pubbliche sembra a volte più orientata al rispetto delle regole formali che al conseguimento del risultato.

La strategia 2020 indica obiettivi che l'Italia dovrebbe comunque perseguire a livello nazionale: aumentare la propensione all'innovazione del sistema produttivo, accrescere i tassi di occupazione, limitare le emissioni inquinanti e favorire l'autonomia energetica, ridurre l'incidenza della povertà. I punti deboli dell'economia europea indicati dalla Commissione - crescita modesta, tassi di occupazione non elevati, invecchiamento della popolazione - si riscontrano tutti in forma accentuata in Italia.

In un paese in cui le differenze regionali sono profonde, può essere necessario associare agli obiettivi nazionali un insieme di obiettivi di carattere regionale, che delineino un percorso di convergenza verso i migliori standard nazionali ed europei. Cito un esempio fra i tanti: definire un percorso di convergenza dei livelli di apprendimento nelle scuole del Mezzogiorno verso quelli del Centro Nord. [Le metodologie approntate dall'Invalsi possono fornire rilevazioni obiettive, sistematiche e frequenti, su cui misurare la performance dei singoli istituti scolastici, stabilire un corretto sistema di incentivi, individuare le aree che richiedono interventi specifici.] Allo stesso modo si dovrebbe procedere per gli oneri amministrativi e burocratici che gravano sulle imprese, alti in tutto il Paese nel confronto internazionale ma particolarmente elevati nel Mezzogiorno: rilevazioni che favoriscono il confronto e la competizione verso i migliori standard possono fornire anche in quest'area un contributo significativo.

Dobbiamo essere consapevoli che non esistono facili scorciatoie. La spesa in ricerca e sviluppo non può essere accresciuta in modo sostenibile Attraverso sussidi pubblici; si richiedono innovazioni nel mondo delle imprese, negli apparati ministeriali e nel sistema dell'istruzione. L'incidenza della povertà non può essere ridotta accrescendo la spesa pubblica complessiva, occorre un'attenta revisione dell'assetto delle politiche sociali che concentri le risorse ove sono più necessarie. Una maggiore competitività del sistema produttivo non può essere ottenuta con sostegni e difese dalla concorrenza: richiede un'attenta regolamentazione pro-competitiva dei mercati, ben disegnata e sorvegliata da regolatori indipendenti.

E' in questa ottica che vanno visti i lavori che verranno esposti e dibattuti oggi. I temi di cui trattano riflettono gli obiettivi fissati nell'agenda di Europa 2020: istruzione e capitale umano, occupazione e inclusione sociale, innovazione e ricerca e sviluppo, efficienza energetica e rispetto per l'ambiente, concorrenza e regolamentazione. Sono i temi strutturali da cui le prospettive di crescita economica e di tenuta sociale del nostro paese in larga parte dipendono.

Il contributo dei lavori - che muovono dal Piano Nazionale di Riforme approvato dal Governo la settimana scorsa - è innanzitutto di metodo, un tentativo di mostrare come con gli strumenti dell'analisi economica si possa meglio identificare le priorità e migliorare il disegno delle politiche economiche, innanzitutto individuando i bisogni informativi e gli strumenti tecnici per le valutazioni.

Queste analisi delle diverse dimensioni che ha il problema della crescita dell'economia italiana offrono valutazioni quantitative sugli effetti delle possibili riforme, sui meccanismi e i tempi del loro dispiegarsi, aiutano a coagulare il consenso sulle riforme. Ciò è fondamentale quando i costi di queste riforme sono

immediati e concentrati su poche categorie organizzate, mentre i benefici sono distribuiti e di lenta percezione.

Lo sviluppo economico di un paese dipende dalle scelte operate giorno dopo giorno dai lavoratori, dalle imprese, dalle amministrazioni pubbliche, dai risparmiatori.

Ricordiamoci che anche in un paese che cresce lentamente vi sono tante imprese dinamiche, amministrazioni che innovano, giovani con un capitale umano di eccellenza mondiale. E da lì che bisogna partire. Spetta a coloro che, a vario titolo, gestiscono la politica economica compiere il primo passo, poggiando su analisi documentate e trasparenti.