



Il Presidente del Consiglio dei Ministri



Segreteria del Presidente
TRANSITO 11/04/2013



Roma, 10 aprile 2013

Onorevole Presidente,

mi onoro trasmetterLe, in allegato, il Documento di economia e
finanza 2013, predisposto ai sensi dell'articolo 10 della legge
31 dicembre 2009, n. 196, così come modificato dalla legge 7
aprile 2011, n. 39.

Distinti saluti,



CAMERA DEI DEPUTATI
ARRIVO 11 Aprile 2013
Prot: 2013/0010827/GEN/TN

On.le Dott.ssa Laura BOLDRINI
Presidente della Camera dei deputati



*Il Ministro
dell'Economia e delle Finanze*

5608



Segreteria del Presidente
TRANSITO 24/04/2013



Roma, 24 aprile 2013

Illustra Presidente,

mi premuro trasmettere il testo del Documento di economia e finanza 2013, già trasmesso in data 10 aprile 2013, coordinato con le modifiche e gli *errata corrige*, introdotti a seguito delle esame degli stessi da parte del Consiglio dei Ministri del 22 aprile u.s. e riepilogati nell'apposito appunto che ho già provveduto ad inviare nella medesima giornata del 22 aprile.

Indiscreti,



CAMERA DEI DEPUTATI

ARRIVO 24 Aprile 2013

Prot: 2013/0013004/GEN/TN

On.le dott.ssa Laura BOLDRINI
Presidente della Camera dei deputati

Premessa

PAGINA BIANCA

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) è il perno centrale del ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. Esso rappresenta l'occasione per guardare al passato ma soprattutto per immaginare il futuro delle politiche economiche e di bilancio del Paese, in chiave europea.

Quest'anno, tuttavia, l'appuntamento con il DEF cade in un momento particolare della vita politica e istituzionale del nostro Paese. In seguito alle elezioni generali del 24 e 25 febbraio, sono in corso le procedure per la formazione di un nuovo esecutivo. Come previsto dalla Costituzione e ricordato dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il Governo dimissionario resta in carica per gli affari correnti e per l'adozione dei provvedimenti urgenti in materia economica.

La presentazione del Documento di Economia e Finanza costituisce un obbligo previsto dalla Legge 196 del 2009 (come modificata dalla Legge 39 del 2011), che il Governo è tenuto ad assolvere per il Paese e per assicurare il rispetto delle scadenze del 'semestre europeo'. Coerentemente con la fase di 'prorogatio' il Governo in carica non può formulare orientamenti per il futuro che presuppongano scelte d'indirizzo politico-legislativo o l'avvio di nuove politiche di vasto respiro che non siano già state condivise dal Parlamento. Dal punto di vista economico-finanziario il DEF 2013 assume l'obiettivo di mantenere nel periodo di riferimento il pareggio di bilancio in termini strutturali, come previsto dalle regole del Patto di Stabilità e di Crescita dell'Unione Europea, modificate nel Novembre 2011, e confermate dal Fiscal Compact, e come sancito dalla nostra Costituzione. Sotto il profilo delle riforme strutturali esso fa il punto di quanto realizzato nei mesi precedenti e, dove appropriato, elenca le iniziative ancora necessarie per attuare le riforme già approvate dal Parlamento.

Il nuovo Governo, una volta formato, potrà integrare questo quadro presentando, se così riterrà opportuno, un'agenda di riforme, con le relative compatibilità finanziarie, per proseguire il percorso di avvicinamento agli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Anche nel rispetto di questi limiti, la presentazione del DEF è comunque un passaggio fondamentale, che consente di leggere in modo obiettivo il percorso delle riforme compiute e di trarre qualche indicazione per l'avvenire.

In primo luogo, il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma consegnano la fotografia di un'azione di risanamento e riforma

strutturale che ha avuto un'intensità e un'ampiezza che non sempre sono state colte pienamente nella cronaca giorno per giorno.

Alla fine del 2011, l'Italia si trovava, in una situazione di vulnerabilità alle tensioni sui mercati internazionali a causa dello stato delle finanze pubbliche e delle condizioni dell'economia reale. Da oltre un decennio, il sistema economico e produttivo sperimentava un lento ma costante declino, con tassi di crescita piatti ed una progressiva perdita di competitività, a causa della stagnazione della produttività, di un ambiente sfavorevole all'attività di impresa e di altre debolezze strutturali che frenavano l'adeguamento ad un contesto economico globale più dinamico e competitivo.

L'esperienza del 'Governo d'impegno nazionale', sostenuto in Parlamento da un'ampia maggioranza delle principali forze politiche, ha consentito di superare una situazione di stallo che durava da anni e d'intraprendere in un tempo relativamente breve, un programma d'interventi che ha portato l'Italia fuori dall'emergenza finanziaria e toccato tutti i settori cruciali della vita economica e sociale del Paese.

Ne sono testimonianza 45 leggi e decreti legge convertiti dal Parlamento e 24 decreti delegati derivanti da leggi delega adottate dal Governo o dai Governi precedenti, nonché le centinaia di misure di attuazione, adottate o in via di finalizzazione, descritte nei diversi capitoli del PNR.

Quest'azione ha permesso innanzitutto il riequilibrio delle finanze pubbliche. Nel 2012 l'Italia ha riportato il disavanzo pubblico sostanzialmente in linea con le raccomandazioni in sede europea sotto la soglia del 3 per cento del PIL%. Nel 2013 inoltre l'Italia conseguirà il pareggio di bilancio in termini strutturali, adempiendo un impegno assunto alla metà del 2011 dal Governo italiano dell'epoca. Su questa base, il Consiglio ECOFIN dell'UE si avvia a decidere, nel prossimo mese di maggio, l'uscita dell'Italia dalla procedura di deficit eccessivo, in cui era entrata a fine 2009. Un risultato che l'Italia potrà ottenere senza aver richiesto una proroga dei termini, come hanno fatto altri Paesi. E senza aver richiesto un'assistenza finanziaria esterna, magari a una troika di autorità internazionali, perdendo in tal modo parte della sua sovranità e della sua autonomia nella scelta delle misure per uscire dalla crisi.

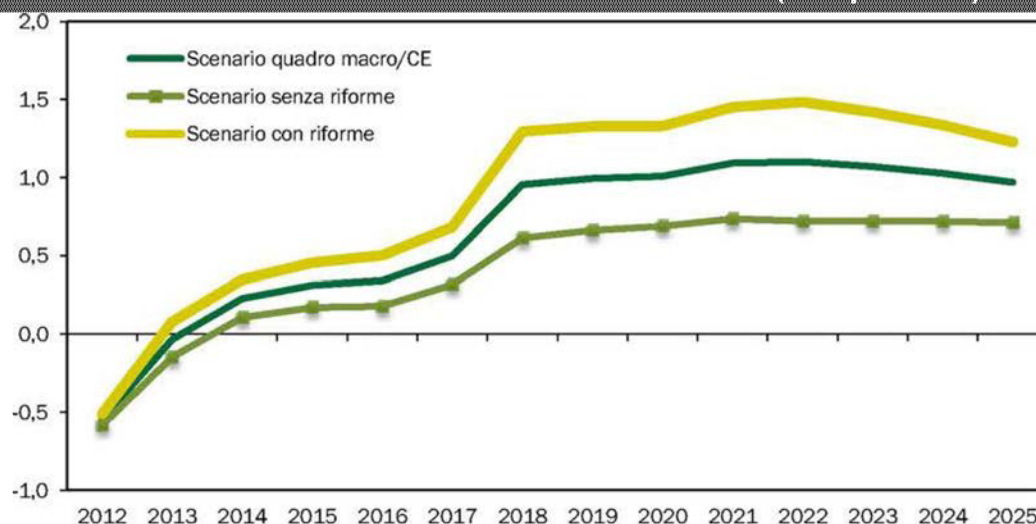
La solidità dell'aggiustamento compiuto dall'Italia si riflette nell'atteggiamento dei mercati internazionali. Il differenziale tra i tassi d'interesse sui titoli di stato italiani e quelli tedeschi si attesta oggi intorno ai 300 punti base, dopo il picco di 574 punti base raggiunto nel Novembre 2011. Nel 2014 l'avanzo primario sarà pari a circa il 4 per cento, tra i più elevati della zona euro. Il risanamento delle finanze pubbliche è rafforzato anche grazie a un'azione incisiva di contenimento e di riqualificazione della spesa pubblica. Attraverso le due fasi della spending review, sono stati realizzati risparmi di spesa di circa 11,6 miliardi di euro a regime. I fondi strutturali dell'Unione Europea, dopo anni di ritardi, sono stati utilizzati in linea con la programmazione attuata d'intesa con la Commissione, grazie a una riprogrammazione mirata nell'ambito del Piani di Azione Coesione e a una gestione attenta alla velocità e

alla migliore efficacia della spesa. Gli squilibri macro economici si stanno riassorbendo e sono state varate misure per assicurare la regolare riduzione del debito pubblico.

Un aggiustamento di questa portata, realizzato in tempi ristretti e in un contesto di debolezza economica e di ricorrenti tensioni sui mercati internazionali, non può avvenire se non a costo di sacrifici pesanti e senza scontare conseguenze economiche e sociali nel breve periodo. I dati puntuali di questi ultimi mesi mostrano la contrazione dell'economia e la crescita di disoccupazione e del disagio sociale. La recessione iniziata nella seconda metà del 2011 avrà una coda anche nella prima parte dell'anno in corso. Senza un'azione ferma e credibile di risanamento sarebbe stato impossibile allontanare lo spettro del collasso finanziario che si prospettava nel Novembre 2011. E se non si fosse cominciato ad aggredire le debolezze strutturali che lo frenano, il Paese si sarebbe condannato a una crescita, piatta o negativa anche per molti altri anni a venire.

Il DEF 2013 mostra che le riforme possono realmente cambiare il corso della crescita del Paese. Le stime del DEF indicano che le riforme per la competitività e del mercato del lavoro porteranno a una crescita cumulata aggiuntiva del PIL di 1,6 e 3,9 punti percentuali nel 2015 e nel 2020, e fino a 6,9 punti percentuali in più rispetto allo scenario base nel lungo periodo. Questo si tradurrà per il nostro Paese in una crescita potenziale di circa un punto di PIL superiore a quanto avrebbe potuto avere senza le riforme. E' la spinta di cui il Paese ha bisogno per accelerare l'uscita da una crisi che dura da troppo tempo.

TASSO DI CRESCITA POTENZIALE E IMPATTO DELLE RIFORME STRUTTURALI (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni MEF con i modelli ITEM, IGEM e Funzione di Produzione.

I dati sulla crescita futura presentati nel DEF sono costruiti su ipotesi prudenziali. Ma gli studi quantitativi sugli effetti macroeconomici delle riforme varate in Italia condotte dall'OCSE e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI)

indicano che l'effetto delle riforme può essere ancora più elevato delle stime del governo.

Per cogliere i frutti delle riforme e dei sacrifici sono però necessarie alcune condizioni. In primo luogo, occorre saper sfruttare le opportunità offerte da un quadro europeo oggi più favorevole agli investimenti per la crescita e l'occupazione. A coronamento di un'azione di pressione a livello europeo, che ha visto uniti Governo e Parlamento, il Consiglio Europeo di marzo 2013 ha riconosciuto la necessità di usare tutti gli spazi di flessibilità esistenti nel Patto di Stabilità e di Crescita per rendere possibile agli Stati Membri, che hanno le finanze pubbliche in ordine, di stimolare gli investimenti pubblici produttivi. E' in questo solco si è anche collocata l'apertura della Commissione Europea verso l'operazione una tantum dell'Italia per pagare i debiti scaduti della pubblica amministrazione.

Rispetto alla fase più acuta della crisi finanziaria di fine 2011 e inizio 2012, che ha imposto scelte obbligate in tempi serrati, diventa ora possibile mettere in campo una strategia più articolata. Una strategia che combini il rientro sostenibile dal debito eccessivo a riforme per rimuovere le barriere strutturali e stimolare la produttività e per riavviare gli investimenti pubblici produttivi. In questo senso il Governo ha potuto sbloccare nei giorni scorsi il pagamento dei debiti scaduti delle Amministrazioni Pubbliche nei confronti delle imprese. Tale misura contribuirà non solo a sanare situazioni critiche preesistenti ma anche a immettere nell'economia reale oltre 40 miliardi di euro, alleggerendo la pressione sulle imprese in difficoltà per la stretta creditizia.

Per capitalizzare su queste aperture è però cruciale tenere la guardia alta sulle finanze pubbliche. Da una parte essere tra gli Stati 'virtuosi' è la premessa obbligata per usufruire degli spazi che si stanno aprendo a livello europeo. Dall'altra la riduzione del debito, che è a un livello troppo elevato, è l'unica strada per ridurre i costi degli interessi ed evitare penalizzazioni da parte dei mercati finanziari.

Solo restando nella parte preventiva del Patto di Stabilità e di Crescita si potranno ottenere i margini per completare il pagamento dei debiti scaduti della PA oltre le risorse già mobilitate, e per realizzare altri interventi come ridurre la fiscalità sul lavoro, incentivare l'occupazione stabile e di qualità o per investire in educazione, ricerca e innovazione.

Infine, è più che mai necessario tenere ferma la barra delle riforme. L'Italia è oggi ancora molto distante dagli obiettivi che si è posta nel quadro della Strategia Europa 2020, soprattutto per quanto riguarda l'occupazione, il sostegno alla ricerca e allo sviluppo e la riduzione della povertà. Gli andamenti della produttività sono insoddisfacenti. Non è quindi il momento di allentare la presa. Semmai occorre accelerare per non perdere altro terreno. Per tornare a crescere non ci sono ricette sostitutive alle riforme per la competitività e la produttività.

Il PNR non contiene, non potrebbe farlo quest'anno, una agenda di priorità per il futuro. Riporta, invece, l'analisi di quanto fatto e dei suoi primi risultati indicando le aree dove è maggiormente necessario intervenire per il futuro. Bisogna continuare sulla strada della revisione della spesa, della lotta all'evasione fiscale e nel processo di dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico, che deve essere più veloce, per assicurare margini per interventi di policy prioritari e allo stesso tempo garantire la regolare riduzione del debito. Il sistema fiscale deve essere rivisto in un senso più semplice e orientato alla crescita, avviando, quando possibile, la graduale riduzione del livello di pressione fiscale. Molto resta da fare nel mercato del lavoro, per completare il disegno delle politiche attive del lavoro, aumentare la partecipazione di donne e giovani, promuovere il decentramento della negoziazione salariale e ridurre il peso della tassazione. Formazione, ricerca e innovazione sono aree di debolezza su cui concentrare gli sforzi. La lotta alla povertà richiede uno sforzo determinato e un'attenzione prioritaria, pur in una situazione di risorse limitate. E' necessario migliorare l'ambiente normativo per le imprese, e quindi l'attrattività per gli investimenti esteri, e l'accesso al credito. In molte aree si tratta di proseguire e completare le riforme avviate, perché possano produrre pienamente i loro effetti. E' il caso della giustizia civile, delle liberalizzazioni, dell'agenda digitale o del nuovo regime per le start up. In altri settori, come il sostegno all'export, la politica energetica, le strutture aeroportuali o il turismo, sono state approvate strategie generali che chiedono di essere tradotte in atti concreti.

Riflettere sulla distanza che ancora separa il nostro Paese dagli obiettivi della Strategia Europa 2020 è un esercizio ancora più utile in una fase in cui le forze politiche sono impegnate nella formulazione di un'agenda per la legislatura appena aperta. Le regole del Patto di Stabilità e di Crescita, gli obiettivi della Strategia Europa 2020, le priorità dell'Analisi Annuale della Crescita sono una cornice di riferimento che obbliga a confrontarsi non soltanto su opzioni ideologiche, ma sulle scelte concrete che fanno la differenza per la crescita, l'occupazione e la stabilità di un Paese. E' con questo spirito che consegniamo questo Documento di Economia e Finanza per il 2013 al confronto delle forze parlamentari, delle autonomie territoriali e delle parti sociali.

Mario Monti
Presidente del Consiglio dei Ministri

PAGINA BIANCA