

Commissioni riunite
5^a del Senato della Repubblica (Bilancio)
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

**Audizione preliminare all'esame
della manovra economica per il triennio 2016-2018**

Testimonianza del Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

Senato della Repubblica
Roma, 4 novembre 2015

Premessa

Sin dall'inizio della sua attività il Governo ha impostato una politica economica di respiro pluriennale e su più dimensioni volta ad affrontare i ritardi strutturali accumulati dal sistema economico italiano nell'arco di almeno due decenni. Con l'obiettivo di portare l'Italia fuori da una crisi grave e prolungata, rilanciando la crescita potenziale del Paese, il Governo è intervenuto con un ampio programma di riforme strutturali; parallelamente, l'esigenza di sostenere la ripresa nascente si è accompagnata a quella di proseguire nel percorso di consolidamento delle finanze pubbliche, caratterizzate dall'elevato peso del debito.

Le evidenze disponibili suggeriscono che la strategia finora adottata sta producendo risultati tangibili: i consumi interni hanno ripreso ad aumentare, la crescita del prodotto si sta progressivamente rafforzando, l'occupazione si è sensibilmente accresciuta – nei dati relativi allo scorso mese di settembre di circa 411 mila unità rispetto al mese corrispondente del 2013 (192 mila rispetto al settembre del 2014).

Dall'assetto istituzionale all'istruzione, dal mercato del lavoro al fisco, dalla pubblica amministrazione al *business environment*, dalla giustizia al settore del credito, gli interventi strutturali stanno modificando alla radice la capacità competitiva del Paese, imprimendo un'accelerazione a un processo di modernizzazione non più rinviabile.

Il processo di riforma dell'economia ha reso così sostenibile un piano di riduzione del carico fiscale, che ha previsto già per il 2014 interventi a favore delle famiglie e per il 2015 a beneficio delle imprese. Con il disegno di legge di stabilità 2016 il piano prosegue con l'eliminazione delle imposte locali sulle abitazioni principali (TASI) e la riduzione di carico su alcuni fattori produttivi, e con interventi sulla tassazione delle imprese e delle persone fisiche per il 2017 e 2018.

L'approccio di graduale riduzione del disavanzo, che sostiene la ripresa rispettando le norme europee, sta incontrando inoltre il favore dei mercati, che premiano la credibilità delle scelte intraprese: i) le previsioni macroeconomiche sono state riviste al rialzo; ii) gli obiettivi di finanza pubblica sono stati conseguiti nel 2014 e sono a portata di mano nel 2015 (siamo in linea con il 2,6 atteso).

La composizione del bilancio pubblico è almeno altrettanto rilevante quanto i saldi. Per questo il Governo adotta misure volte a rendere più efficace ed efficiente la spesa in combinazione ai tagli selettivi e mirati delle imposte.

Il ritorno alla crescita consente di imprimere una inversione alla traiettoria del debito: dopo otto anni di aumento ininterrotto il rapporto tra debito pubblico e PIL scenderà nel 2016, ed è previsto in continuo calo negli anni successivi.

Le misure introdotte con la legge di stabilità interagiscono tra loro e con il contesto in cui sono prese; vanno quindi valutate nel loro insieme. Rischierebbe un errore di prospettiva chiunque isolasse singole misure senza tener conto del quadro organico della politica economica.

1. Il quadro macroeconomico: prosegue la ripresa dell'economia italiana, le imprese e i consumatori sono più ottimisti

La fase di ripresa dell'economia italiana si sta progressivamente rafforzando, nonostante lo scenario internazionale sia divenuto negli ultimi mesi più complesso. Le stime presentate nel documento programmatico di bilancio confermano il quadro macroeconomico delineato nella Nota di Aggiornamento del DEF, in cui il Governo aveva rivisto al rialzo la previsione di crescita del PIL per il 2015 dallo 0,7 allo 0,9 per cento, quella per il 2016 dall'1,4 all'1,6. Anche le proiezioni per gli anni seguenti restano più favorevoli, pur nell'ambito di una valutazione che rimane prudentiale.

La ripresa della domanda appare equilibrata nella composizione, sostenuta dalle esportazioni ma anche dal rafforzamento dei consumi interni e dalla ripartenza degli investimenti. Diversi indicatori suggeriscono un andamento positivo dell'economia italiana nel terzo trimestre, in particolare nel settore dei servizi. Sono evidenti anche i segnali di ripresa dell'occupazione, che riflettono il miglioramento del ciclo in un contesto di accresciuta adattabilità del mercato del lavoro.

La fiducia delle imprese e dei consumatori ha raggiunto nel mese di ottobre i valori più elevati dall'inizio della crisi. Secondo i dati recentemente pubblicati dalla Commissione Europea, l'indicatore sintetico del clima economico dell'Italia è ora tra i più alti in Europa, supportato dal rafforzamento delle riforme strutturali e dal miglioramento delle condizioni monetarie e finanziarie.

2. La politica di bilancio per il triennio 2016-2018

Per continuare a sostenere il potenziale di crescita dell'economia, il Governo ha impostato una politica di bilancio favorevole alla crescita: lo scenario programmatico aggiornato prevede un miglioramento del saldo di bilancio più graduale rispetto a quello prefigurato dal Programma di Stabilità dello scorso aprile. Si è optato per una decelerazione del ritmo di consolidamento delle finanze pubbliche per le seguenti ragioni: i) la persistente debolezza dell'inflazione, dalla quale potrebbe discendere un profilo di riduzione del debito meno marcato, pur in presenza di una crescita reale più alta; ii) l'aumento dell'incertezza a livello internazionale, in particolare connesso alle prospettive delle economie emergenti; iii) l'esigenza di accrescere l'occupazione a un ritmo più elevato, per sostenere la crescita di lungo periodo.

Sosterranno la ripresa anche la composizione e la tipologia degli interventi attraverso la consistente riduzione del carico fiscale su imprese e famiglie, lo stimolo agli investimenti privati, lo sblocco di risorse per gli investimenti pubblici.

L'intonazione della politica di bilancio si accompagna alla progressiva riduzione dell'indebitamento netto, e sfrutta gli spazi fiscali resi disponibili dalle clausole di flessibilità definite dalla Commissione europea nella comunicazione del 13 gennaio di quest'anno. Nel 2015 il disavanzo risulterà pari al 2,6 per cento del PIL, in riduzione rispetto al 3,0 nel 2014. Il miglioramento del saldo di bilancio proseguirà nel 2016, anno in cui l'indebitamento netto è atteso scendere al 2,2 per cento del PIL.

In linea con queste dinamiche il disavanzo strutturale aumenterà, passando da -0,4 per cento del PIL nel 2015 a -0,7 nel 2016; successivamente tornerà a ridursi (-0,3 nel 2017), raggiungendo nel 2018 un saldo pari a zero, coincidente con l'obiettivo di medio termine (OMT) per l'Italia.

Resta intatta la priorità di invertire la dinamica del rapporto tra il debito pubblico e il PIL e di conseguire una riduzione significativa nell'orizzonte di previsione. Come anticipavo nella premessa, nel 2016 il rapporto debito/PIL è previsto in diminuzione, per la prima volta dopo otto anni di crescita ininterrotta, di 1,4 punti percentuali; negli anni successivi il rapporto è atteso ridursi a un ritmo più elevato, per raggiungere valori inferiori al 120 per cento nel 2019.

La riduzione del rapporto debito/PIL beneficerà della prosecuzione del piano di privatizzazioni, che prevede proventi pari allo 0,4 per cento del PIL nel 2015, allo 0,5 nei tre anni successivi.

Grazie al recente completamento dell'IPO di Poste Italiane, l'obiettivo del 2015 è stato non solo raggiunto, ma anche superato. Ricordo che le privatizzazioni si trovano all'incrocio di tre importanti processi: i) la riduzione del debito, e i proventi delle privatizzazioni vanno automaticamente a riduzione del debito; ii) la *spending review* – si tagliano trasferimenti statali alle imprese che accedono al mercato dei capitali; iii) le politiche per la competitività – le imprese quotate si irrobustiscono, diventano più forti e offrono servizi migliori.

Il profilo di riduzione del debito consentirà di soddisfare già nel 2016 la regola del debito, irrobustendo ulteriormente la fiducia dei mercati, come mostra l'andamento dello spread.

Il Governo intende utilizzare i margini di flessibilità disponibili all'interno delle regole europee, invocando la clausola volta a favorire le riforme strutturali e quella per gli investimenti pubblici. Il Governo sfrutterà inoltre margini di bilancio per tenere conto dell'impatto sul bilancio del flusso di rifugiati e migranti, qualora si raggiunga un accordo a livello europeo al riguardo.

3. Il disegno di legge di stabilità

Complessivamente, la manovra di finanza pubblica presentata dal Governo dispone interventi per 28,7 miliardi di euro nel primo anno, 32,4 nel 2017 e 30,3 nel 2018.

3.1 Gli interventi per i consumi, gli investimenti, il lavoro

I consumi e gli investimenti. – Sulla pressione fiscale si interviene innanzi tutto rimuovendo gli aumenti delle imposte che a normativa vigente dovrebbero scattare all'inizio del 2016, per un gettito pari a 16,8 miliardi (circa 1 punto percentuale del PIL).

Si riducono inoltre le imposte sulla proprietà di immobili residenziali adibiti ad abitazioni principali (ad eccezione di quelle di lusso), che interessano oltre il 70 per cento dei nuclei familiari, e sui terreni agricoli e i macchinari d'impresa cosiddetti 'imbullonati', per un valore complessivo di circa lo 0,3 per cento del PIL. Il primo intervento mira a modificare le aspettative delle famiglie e le relative decisioni di consumo, gli altri due ad accrescere la competitività del sistema produttivo.

Allo scopo di rilanciare il settore delle costruzioni, particolarmente colpito dalla crisi, il Governo affianca agli sgravi per la prima casa le proroghe delle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni immobiliari e il risparmio energetico, e il connesso bonus mobili.

Inoltre, per sostenere gli investimenti anche degli enti decentrati, ai Comuni è concesso di utilizzare una parte degli avanzi di cassa per effettuare investimenti in deroga alla regola che impone loro il pareggio del bilancio. Si tratta in questo caso di una riforma strutturale della finanza pubblica locale, con il superamento del patto di stabilità interno a decorrere dall'anno 2016; la nuova regola di finanza pubblica impone il conseguimento di un saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali.

In tale ambito si iscrive anche la tematica del Mezzogiorno, nei confronti del quale ci sono due piani d'intervento. La legge di stabilità mette a disposizione risorse specifiche per affrontare situazioni particolari quali ad esempio quelle della Terra dei Fuochi e di Bagnoli (300 milioni di euro nel triennio), come già accaduto per affrontare il caso Ilva a Taranto. Ma accanto a nuovi stanziamenti la legge di stabilità sblocca risorse molto più cospicue per gli investimenti delle pubbliche amministrazioni nell'ordine di 11 miliardi di euro, di cui 7 destinati appunto al Mezzogiorno. Questi fondi consentiranno tra l'altro di realizzare la rete a banda ultralarga e di dare un nuovo impulso alle infrastrutture con l'obiettivo di accelerare le connessioni Sud-Nord e migliorare la mobilità interna al Mezzogiorno, nonché adeguare la logistica e la portualità alle opportunità offerte dal raddoppio del Canale di Suez. Tra novembre e dicembre verranno stipulati 15 patti per il Sud che consentiranno di creare la cornice di sostegno ai punti di forza e di vitalità del tessuto economico meridionale.

La manovra interviene sulle scelte di investimento delle imprese italiane con un bonus del 40 per cento sugli ammortamenti fiscali connessi con gli investimenti in macchinari e attrezzature effettuati sino alla fine del 2016. Tale schema permetterà alle imprese di ammortizzare il 140 per cento dei costi sostenuti per tali investimenti. Rispetto ad altre misure con le stesse finalità adottate nel recente passato, la misura è molto più ampia e generalizzata.

Sempre in materia di ammortamenti, abbiamo previsto la riduzione da 10 ai 5 anni dei tempi di ammortamento fiscale dell'avviamento commerciale.

Il disegno di legge di stabilità introduce inoltre misure concrete e di efficacia immediata per sostenere tutte le imprese del comparto agricolo, consolidando il rinnovato interesse per l'imprenditoria nel settore. In particolare, i terreni posseduti e condotti da coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali indipendentemente dalla loro ubicazione saranno totalmente esenti dal pagamento dell'IMU agricola.

Inoltre, le imprese che operano nel settore agricolo, che fino a oggi applicavano l'aliquota agevolata IRAP dell'1,9 per cento, saranno esentate dal pagamento dell'imposta.

Il percorso di alleggerimento della pressione fiscale sulle imprese continuerà nel 2017 anche attraverso la riduzione dell'aliquota d'imposta sui redditi delle società (IRES). Dal 1° gennaio 2017 quest'ultima viene ridotta dal 27,5 al 24 per cento.

Il lavoro. – La manovra include inoltre varie misure volte a ridurre il carico fiscale e a semplificare le procedure fiscali per lavoratori autonomi e piccole imprese. Per sostenere l'attività di impresa e professionale dei soggetti di piccole dimensioni, il regime fiscale agevolato introdotto con la legge di stabilità 2015 (c.d. regime forfetario) viene ulteriormente incentivato.

Gli interventi nel loro insieme sono volti ad accrescere la competitività di tutte le categorie di imprese, in associazione alle riforme di carattere regolamentare per l'accesso al mercato dei capitali e agli interventi per accrescere l'efficienza della giustizia civile. L'enfasi è posta sulla competitività, gli investimenti e la produttività.

Nel 2015 buoni risultati sono stati ottenuti agendo congiuntamente sulla leva strutturale e su quella di bilancio. Il caso più evidente è stata la riforma del mercato del lavoro introdotta con il Jobs Act insieme agli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato. Considerata l'efficacia di questi interventi si è deciso di sostenere la creazione di nuovi posti di lavoro prevedendo gli sgravi contributivi anche per le assunzioni a tempo indeterminato del 2016, ma nella misura ridotta pari al 40 per cento dei contributi dovuti e limitata a un biennio. Si delinea quindi negli anni un profilo di sgravi con impatto declinante, che consentirà ai datori di lavoro di programmare adeguatamente i propri piani di assunzione.

A queste misure si affiancherà la tassazione agevolata del salario di produttività, con l'obiettivo di incentivare la negoziazione salariale di secondo livello, cruciale per favorire la differenziazione delle strutture retributive in relazione all'andamento della produttività.

Gli altri interventi sul capitale umano: istruzione, ricerca, cultura, contrasto alla povertà. – La manovra di bilancio include inoltre importanti interventi per l'istruzione, la ricerca e il sistema della cultura. Due interventi mirano a dare sostegno alle fasce più deboli. Si definisce uno schema per contrastare strutturalmente la povertà delle fasce più giovani della popolazione, nella consapevolezza che situazioni di disagio nella prima parte della vita tendono ad avere effetti persistenti sulle prospettive di occupazione e reddito nell'età matura. Si interviene inoltre per tutelare alcune fasce di lavoratori in età prossime al pensionamento. Sottolineo che non viene depotenziata la riforma del sistema pensionistico – che lo ha reso uno dei più stabili e sostenibili d'Europa; è tuttavia cruciale che anche in prospettiva non ne venga indebolito l'assetto.

Le coperture. – Le risorse necessarie a compensare i maggiori oneri per la finanza pubblica vengono reperite senza aumenti del prelievo fiscale su famiglie e imprese. Fa eccezione solo l'aumento del carico fiscale sui giochi. Maggiori entrate, pari allo 0,12 per cento del PIL nel 2015, sono attese dalla *'voluntary disclosure'* sui redditi e patrimoni detenuti all'estero.

Questi interventi nel loro insieme ci consentono di fare scendere la pressione fiscale nel 2016, con ulteriori riduzioni negli anni successivi – considerando il bonus fiscale degli ottanta euro come riduzione dell'IRPEF anziché spesa sociale, come viene registrato dalle statistiche ufficiali.

Evitare l'applicazione delle clausole di salvaguardia (e in particolare di quelle che avrebbero comportato l'aumento delle aliquote dell'IVA) è coerente con l'obiettivo di non ostacolare la ripresa. Un aumento delle imposte indirette avrebbe avuto infatti l'effetto di ridurre il potere di acquisto delle famiglie ripercuotendosi interamente sul consumo di quelle soggette a vincoli di liquidità.

Una parte delle coperture necessarie a finanziare in modo permanente il taglio di tasse è reperita con interventi sulla dinamica della spesa, in particolare collegati all'attività di razionalizzazione dell'intervento pubblico e delle modalità di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni (cfr. di seguito). Nel valutare l'entità degli interventi va tenuto conto che nel quadro tendenziale la crescita della spesa primaria corrente risultava già molto modesta: da 697 a 706 miliardi tra il 2015 e il 2016. Con la manovra la crescita si ridurrà a poco meno di 7 miliardi; l'ulteriore contenimento della dinamica è quasi interamente ascrivibile a interventi sui consumi intermedi e alla spesa pensionistica.

3.2 La dimensione pluriennale del programma avviato nel 2014

La revisione della spesa. – Nel quadro del processo di contenimento della spesa, la *spending review* continua a rappresentare un'azione strutturale e continuativa da parte del Governo. Complessivamente le misure contenute nel disegno di legge di stabilità riconducibili alla revisione della spesa sono pari a 7,3 miliardi nel 2016, 8,4 nel 2017 e 10,3 nel 2018. Le risorse reperite dalla *spending review* riguardano tutti i livelli di governo e sono state destinate principalmente alla copertura della riduzione della pressione fiscale sulle famiglie e sulle imprese.

La riforma dell'amministrazione fiscale, la lotta all'evasione e all'elusione. – La pubblicazione del disegno di legge di stabilità per il 2016 è stata accolta dal dibattito con un'attenzione selettiva che si è concentrata sulle singole misure. È accaduto così per gli sgravi

fiscali sull'abitazione principale e per misure che intendono favorire i consumi ma che – secondo alcuni osservatori – costituirebbero un arretramento dell'impegno contro l'evasione fiscale.

La riforma dell'amministrazione fiscale realizzata con l'attuazione della delega del Parlamento al Governo ha reso più chiara, semplice e non equivocabile la normativa, così da prevenire comportamenti abusivi e margini di interpretazione; in questo contesto di maggiore chiarezza l'amministrazione fiscale svolge un ruolo nuovo, proponendo in presenza di dati anomali un confronto con il contribuente prima di procedere con procedimenti sanzionatori. In tale ambito ricordo anche l'introduzione delle norme per promuovere l'incrocio delle banche dati, della dichiarazione online precompilata, dell'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni, del *reverse charge* e *split payment*; per accompagnare il successo di questo processo stiamo promuovendo una valutazione del modello delle agenzie fiscali in chiave comparativa con le buone pratiche internazionali.

L'impegno del Governo nella lotta all'evasione si è esteso oltre i confini nazionali: in questi 20 mesi sono stati ratificati 8 accordi bilaterali che erano stati già firmati in precedenza e sottoscritti nuovi accordi bilaterali con 9 giurisdizioni, sia accordi sullo scambio di informazioni fiscali che modifiche alle convenzioni contro la doppia imposizione. Parallelamente, è stata adottata una direttiva comunitaria che implementa lo scambio automatico di informazioni fiscali sulle attività finanziarie all'interno dell'UE ed è stato sottoscritto un accordo multilaterale che consente di attuare lo scambio automatico di informazioni con altri circa 45 Paesi fuori dell'UE, incluse per principali piazze finanziarie mondiali.

Conclusioni

In conclusione mi preme ribadire alcuni concetti già espressi durante la relazione.

In primo luogo l'opportunità che gli effetti potenziali delle misure vengano valutati tenendo conto della relazione sinergica che esiste tra le misure stesse. Si può avere un giudizio negativo o positivo di questa legge di stabilità, ma un giudizio che prenda in esame singole misure in modo isolato è un giudizio che rischia di essere distorto o quantomeno incompleto.

Allo stesso modo, l'impatto della legge di stabilità va valutato alla luce del contesto macroeconomico internazionale in cui interviene. Siamo in una situazione di bassa inflazione, in Italia e in Europa significativamente lontana da quel 2 per cento che non costituisce un vincolo dei trattati e tuttavia caratterizza la missione della Banca Centrale Europea; sullo sfondo, il

notevole indebolimento delle economie che hanno fatto da traino negli ultimi anni. Per questo abbiamo deciso di adattare il profilo di consolidamento della finanza pubblica alla necessità di non interrompere il sentiero di crescita che le azioni precedentemente messe in campo hanno consentito di intraprendere.

Terza e ultima condizione che determina il quadro nel quale facciamo le nostre scelte è il debito pubblico elevato. Abbiamo delineato un profilo di finanza pubblica che al tempo stesso consente: i) di porre il rapporto tra debito e PIL su una traiettoria declinante; ii) di congegnare una manovra di finanza pubblica che dia respiro alle famiglie e alle imprese per favorire la crescita. Il rapporto tra debito e PIL scenderà dal 2016 e l'andamento del saldo strutturale nella programmazione pluriennale ha un profilo coerente con le regole dell'Unione europea.

Questa legge di stabilità per il 2016, come la precedente, come tutte le altre misure prese da questo Governo, ha lo scopo di produrre un impatto che saremo in grado di misurare attraverso una pluralità di indicatori: la fiducia delle imprese e delle famiglie, la produzione industriale, il prodotto interno lordo. Potremo dire di avere avuto successo con la nostra strategia quando il numero degli occupati avrà recuperato livelli soddisfacenti.