

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

**Esame preliminare del
Documento di economia e finanza 2019**

Audizione del Ministro dell'Economia e delle finanze
Prof. Giovanni Tria

Senato della Repubblica
Roma, 17 aprile 2019

Premessa

Signor presidente Pesco, signor presidente Borghi, onorevoli senatori e deputati,

il DEF che sono qui a presentarvi conferma i pilastri dell'azione governativa: rafforzare la rete di protezione e inclusione sociale, ridurre progressivamente il gap di crescita con la media europea e il rapporto debito/PIL.

La strategia che si intende perseguire è basata sul rilancio degli investimenti pubblici come fattore fondamentale di crescita, miglioramento delle infrastrutture sociali e aumento di competitività del sistema produttivo.

Altrettanto fondamentali sono inoltre il sostegno alle imprese impegnate nell'innovazione tecnologica e l'azione di riforma fiscale per impostare un modello di crescita più bilanciato.

La situazione economica che abbiamo oggi di fronte risulta complessa ed estremamente mutevole. In generale, negli ultimi due anni le relazioni internazionali sono profondamente cambiate e l'andamento del commercio mondiale ne ha risentito in misura crescente. A ciò si sono aggiunti il rallentamento di alcune economie emergenti, il deprezzamento dei rispettivi tassi di cambio, il protrarsi della incertezza sulla *Brexit* e i cambiamenti regolatori e tecnologici in atto nell'industria dell'auto. Inoltre, il 2018 si è chiuso con una caduta molto consistente dell'attività

manifatturiera, che è stata più pronunciata in Germania e Italia a causa sia della loro specializzazione produttiva che della spiccata propensione all'esportazione.

Tutti questi fattori si riflettono nel marcato rallentamento della crescita europea che ci troviamo a osservare oggi, cui si è associato il permanere di condizioni di bassa inflazione. Anche le recenti stime del Fondo Monetario Internazionale mostrano infatti una generale revisione al ribasso delle prospettive di crescita per i paesi avanzati, più consistente nel caso di quelli europei.

Nel 2018 l'economia italiana ha registrato un tasso di crescita dello 0,9 per cento in termini reali e dell'1,7 per cento in termini nominali. La tenuta dell'occupazione e del valore aggiunto dei servizi non sono stati sufficienti ad assicurare un ritmo di crescita dell'economia più sostenuto.

Ricordo come riferimento che il DEF 2018 e le previsioni di primavera della Commissione di maggio 2018 stimavano il Pil 2018 a +1,5%.

Il quadro macro e le nuove misure di stimolo agli investimenti

Le mutate condizioni interne ed esterne hanno portato a rivedere la proiezione di crescita tendenziale per il 2019, portandola allo 0,1 per cento.

La revisione al ribasso delle stime di crescita, se confrontata con le stime elaborate dai principali previsori, risulta pienamente

coerente con l'evoluzione della situazione economica generale. Prendiamo ad esempio l'aggiornamento di metà dicembre. La stima di crescita per il 2019 formulata in quel periodo si collocava all'1 per cento, al di sotto dell'1,2 per cento previsto dalla Commissione Europea poco prima a novembre; nello stesso periodo, la previsione media dei principali istituti indipendenti italiani era dello 0,8 per cento.

Questo consente di sottolineare come il Governo non ha affatto peccato di eccessivo ottimismo, come alcuni sostengono. La realtà è semplicemente che le revisioni hanno progressivamente e necessariamente scontato l'andamento del PIL della seconda metà del 2018, che si è mostrato inferiore alle attese per i motivi già richiamati e che, d'altra parte, avevamo chiaramente indicato come rischi per la previsione.

Le tendenze dei primi due mesi di quest'anno, per converso, mostrano dati incoraggianti. La produzione industriale ha invertito il trend negativo che ha caratterizzato la fine del 2018, facendo registrare due incrementi rilevanti in gennaio e febbraio. Sulla scorta di tale andamento, l'indice destagionalizzato è risultato in media superiore dell'1,3 per cento al livello medio del trimestre precedente.

Segnali positivi provengono anche dal *Purchasing Manager Index* relativo al settore terziario, che a marzo ha registrato una variazione positiva rispetto al dato del mese precedente.

Gli elementi di cui ho finora dato conto lasciano ritenere che la previsione di crescita per il 2019 sia equilibrata. Una conferma in tal senso è arrivata ieri anche dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio che, dopo aver validato il quadro macroeconomico tendenziale, ha concluso in modo positivo anche la validazione di quello programmatico. L'esercizio di validazione ha evidenziato che le previsioni del DEF sono coerenti con quelle del *panel* UPB e che le dinamiche del PIL, reale e nominale, si collocano nell'intervallo di variazione delle stime di riferimento.

Le principali misure di politica fiscale, sociale e previdenziale introdotte dal Governo – la *flat tax* per piccoli imprenditori e professionisti, il Reddito di Cittadinanza e la cosiddetta “Quota 100” per i pensionamenti anticipati – fanno ormai parte della legislazione vigente. I loro effetti sono stimati in modo rigoroso nel DEF e contribuiscono a sostenere i consumi delle famiglie e il PIL già nel 2019 sebbene vengano introdotte in corso d'anno.

I canali attraverso i quali agiranno questi provvedimenti saranno essenzialmente due. In primo luogo l'aumento del reddito disponibile sulle famiglie meno abbienti stimolerà i consumi, anche per effetto di una propensione al consumo superiore alla

media. In secondo luogo, l'alleggerimento della pressione fiscale per imprenditori e professionisti stimolerà investimenti e occupazione.

La dinamica dell'occupazione nel corso del 2019 sarà influenzata dalla debole fase ciclica e da un atteso aumento della produttività oraria del lavoro, con il risultato di una diminuzione delle unità di lavoro pari allo 0,1 per cento. La crescita degli occupati riprenderà, tuttavia, nel corso del prossimo triennio, portando il tasso di occupazione a un nuovo massimo del 60 per cento nel 2022.

L'andamento del tasso di disoccupazione rifletterà inizialmente l'effetto statistico dell'attivazione del Reddito di Cittadinanza; gli adulti attualmente inattivi, ma che d'ora in avanti riceveranno il beneficio sottoscrivendo altresì il Patto per il lavoro, verranno infatti classificati come disoccupati. La discesa del tasso di disoccupazione è prevista comunque riprendere nel 2021-2022, tornando sui livelli del 2018 entro il termine dello scenario di previsione.

L'attività perseguita dal Governo nel corso dei primi mesi dell'anno è stata caratterizzata dalla ricerca di un temperamento tra la necessità di sostenere i segnali di ripresa in atto e i ridotti spazi per introdurre misure espansive connessi con la necessità di mantenere un andamento equilibrato delle finanze pubbliche. In

questi giorni sono stati finalizzati due pacchetti di misure di sostegno agli investimenti.

Il primo, il decreto-legge “Misure urgenti per la crescita economica”, si concentra su misure di stimolo all’accumulazione di capitale e di incentivo agli investimenti privati, stanziando inoltre maggiori risorse per gli investimenti da parte degli enti locali.

Il secondo provvedimento, il decreto-legge cosiddetto “Sblocca cantieri”, punta a sostenere la ripresa del settore delle costruzioni e ad accelerare la realizzazione degli investimenti programmati. Il miglioramento del quadro regolamentare, unitamente all’ aumento delle risorse per gli investimenti pubblici e agli incentivi per la ristrutturazione degli immobili, anche in chiave antisismica, creeranno le condizioni per la ripresa di un settore che resta cruciale per l’occupazione e l’andamento generale dell’economia.

Una valutazione prudenziale dell’impatto macroeconomico delle misure comprese nei decreti citati prefigura un aumento di 0,1 punti percentuali del tasso di crescita del PIL reale già nell’anno in corso.

La previsione programmatica sconta quindi una lieve ripresa del PIL nella prima metà dell’anno, seguita da incrementi più

significativi nella seconda metà che determinerebbe un effetto di trascinamento più favorevole sul 2020.

Il quadro programmatico relativo al triennio 2020-2022 prevede una crescita del PIL reale dello 0,8 per cento in ciascuno dei tre anni.

Questo scenario risulta inoltre in linea con le più recenti previsioni rilasciate dalle istituzioni internazionali che prospettano per l'Italia un'accelerazione della crescita dal 2020 accompagnata dalla riduzione dei divari rispetto ai principali paesi dell'Area Euro.

Il superamento dell'attuale fase di bassa crescita nominale della nostra economia dipende dall'evoluzione dell'economia internazionale e dall'efficacia delle politiche di rilancio, sia macroeconomiche sia di riforma strutturale, che stiamo mettendo in campo.

È anche necessario un cambiamento a livello europeo per passare a un modello di crescita che, senza pregiudicare la competitività dei Paesi dell'Unione, si basi maggiormente sulla promozione della domanda interna. Il Governo, pur nel rispetto dei principi di stabilità e sostenibilità delle finanze pubbliche, continuerà a battersi a livello europeo per una rivisitazione complessiva dell'approccio di politica economica, dalle regole di bilancio alla politica industriale, commerciale, degli investimenti e

dell'innovazione. Intendiamo presidiare tutti i dossier più rilevanti in campo economico. L'intenzione è diventare ancor più propositivi e incisivi.

La finanza pubblica tendenziale e programmatica

Lo scenario macroeconomico programmatico poggia su obiettivi di finanza pubblica coerenti con la normativa nazionale e comunitaria. Il perseguimento di tali obiettivi richiederà uno sforzo fiscale che, nel breve termine, inevitabilmente attenua il ritmo di crescita dell'economia, a parità di altre condizioni e ignorando la retroazione favorevole che potrebbe provenire da un minor livello dei rendimenti sui titoli di Stato.

Quest'ultima osservazione mi conduce al tema della politica di bilancio. Nel complesso, i due decreti-legge ricordati avranno un impatto sostanzialmente neutrale sulla finanza pubblica, in linea con l'attenzione del Governo alla disciplina di bilancio.

Le stime per il 2019 indicano che l'indebitamento netto dovrebbe attestarsi al 2,4 per cento del PIL. Tale livello risulta superiore a quello stabilito nell'accordo di fine anno con la Commissione Europea, pari al 2 per cento del PIL, questo principalmente a causa della minor crescita nominale dell'economia. La stima comprende anche l'attivazione della clausola contenuta nella Legge di Bilancio che prevedeva, in caso

di deviazione dall'obiettivo di indebitamento netto, il blocco di due miliardi di spesa pubblica.

In termini strutturali, ovvero al netto dell'andamento ciclico e delle misure temporanee, questo risultato darebbe luogo a una variazione dell'indebitamento di solo -0,1 punti percentuali. Tenendo conto della flessibilità concordata con la Commissione in relazione a spese straordinarie per il contrasto dei rischi idrogeologici e di interventi straordinari sulle infrastrutture (pari a 0,18 punti percentuali), nonché del livello negativo dell'output gap, il risultato sarebbe anche migliore rispetto a quanto concordato a fine dicembre (quando ci impegnammo a realizzare una correzione nulla).

La spesa per investimenti pubblici ha segnato un nuovo calo nel 2018, collocandosi a circa 37,1 miliardi, inferiore di circa 1,7 miliardi rispetto al valore dell'anno precedente. Tenuto conto delle considerevoli risorse finanziarie disponibili e del quadro degli interventi predisposti dal Governo. La stima per l'anno in corso delinea un'inversione di tendenza, prevedendo un aumento della spesa di quasi 2 miliardi. I dati di cassa relativi agli investimenti degli enti territoriali nel primo trimestre 2019 mostrano inoltre consistenti incrementi rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente.

Il fabbisogno del settore pubblico è stimato in circa 56,3 miliardi, in peggioramento di quasi 8 miliardi rispetto alla stima del dicembre 2018. La pressione fiscale è prevista in lieve riduzione, passando dal 42,1 per cento del PIL del 2017 e del 2018 al 42,0 del 2019.

Per quanto riguarda gli anni successivi, **il deficit a legislazione vigente** è rivisto al rialzo sull'intero periodo di previsione, collocandosi al 2,0 per cento del PIL nel 2020 e all'1,8 per cento nel 2021, a fronte dell'1,8 e 1,5 per cento previsti nell'*aggiornamento* dello scorso dicembre. Il disavanzo del 2022, previsto e pubblicato per la prima volta, è stimato all'1,9 per cento. Ricordo che lo scenario tendenziale incorpora gli aumenti dell'IVA e delle accise che avrebbero luogo a gennaio 2020 e 2021.

L'indebitamento netto programmatico conferma, per il 2020 e 2021, i valori approvati lo scorso ottobre in occasione della Nota di Aggiornamento al DEF 2018, ovvero 2,1 e 1,8 per cento. Nel 2022 l'obiettivo di deficit è pari all'1,5 per cento, in riduzione di 0,4 punti percentuali rispetto allo scenario a legislazione vigente.

Lo scenario programmatico sconta maggiori investimenti pubblici in confronto al tendenziale, in misura crescente nel corso del triennio (le proiezioni a legislazione vigente già incorporano un notevole aumento degli investimenti pubblici). Gli investimenti

pubblici salirebbero dal 2,1 per cento del PIL registrato nel 2018 fino al 2,6 per cento del PIL nel 2021 e 2022.

L'aggiustamento di bilancio necessario a conseguire gli obiettivi dichiarati nel DEF nel triennio 2020-2022 è significativo. La legislazione vigente in materia fiscale viene confermata nell'attesa di definire nei prossimi mesi misure alternative. Si prevedono, inoltre, aumenti aggiuntivi delle entrate nel 2021 e nel 2022, che deriverebbero principalmente da misure volte a rafforzare il contrasto all'evasione fiscale. In aggiunta alle misure dal lato delle entrate, sarà anche attuato un programma di revisione organica della spesa pubblica, con effetti crescenti nel tempo.

Ci auguriamo, inoltre, di poter rivedere al ribasso la previsione di spesa per interessi. Colgo qui l'occasione per ribadire che il livello dei rendimenti sui titoli di Stato italiani è ancora troppo alto alla luce dei fondamentali della nostra economia, nonostante il miglioramento della fiducia dei mercati registrato in seguito all'intesa con le autorità europee circa la legge di bilancio. Saranno importanti i piani del Governo e l'incisività delle riforme, ma anche gli orientamenti che il Parlamento esprimerà circa la politica di bilancio.

In termini strutturali, l'indebitamento è stimato in costante miglioramento nel triennio: -1,4 per cento nel 2020, al -1,1 nel

2021 e al -0,8 nel 2022, in linea con una graduale convergenza verso l'Obiettivo di Medio Termine.

L'elevato debito pubblico rappresenta sia una sfida sia un vincolo principale per la politica di bilancio. Il rapporto debito/PIL si è portato nel 2018 al 132,2 per cento e salirà di 0,4 punti percentuali quest'anno. Tuttavia, nel successivo triennio si prevede una riduzione di quasi quattro punti percentuali, in virtù di un miglioramento del saldo primario pari a 1,1 punti percentuali in rapporto al PIL e di una ripresa del tasso di crescita nominale dell'economia.

Gli obiettivi programmatici tracciati nel DEF risultano sostanzialmente in linea con quanto previsto dalle regole europee e nazionali, sebbene puntino a miglioramenti del saldo strutturale più contenuti date le condizioni ancora difficili in cui versa la nostra economia e il recente indebolimento ciclico. La sostanziale coerenza del DEF con il 'braccio preventivo' del Patto di Stabilità e Crescita costituirà un fattore rilevante per la valutazione dell'osservanza della regola del debito da parte dell'Italia, che la Commissione Europea dovrà effettuare sulla base del consuntivo 2018.

Ricordo, infine, che lo scorso dicembre il Governo ha anticipato l'intenzione di richiedere la flessibilità di bilancio anche per le spese eccezionali connesse al piano straordinario di

infrastrutture e messa in sicurezza del territorio dal rischio idrogeologico che affronterà successivamente al 2019.

L'azione di riforma del Governo

Le riforme sono la via maestra per migliorare il potenziale di crescita dell'economia. Il Programma Nazionale di Riforma di quest'anno ripercorre le misure intraprese ed espone la strategia per il prossimo triennio: coesione sociale, investimenti, semplificazioni ed efficientamento della giustizia.

Il Governo ha dato la priorità al contrasto alla povertà, all'avvio al lavoro della popolazione inattiva e alla qualità dell'occupazione attraverso l'introduzione del Reddito di Cittadinanza. La revisione del sistema pensionistico operata con 'Quota 100' consentirà un accesso più agevole alla pensione, favorendo anche il ricambio generazionale e l'innovazione e la produttività di imprese e amministrazioni pubbliche.

Al fine di garantire condizioni d'impiego più dignitose e adeguate retribuzioni si valuterà l'introduzione di un salario minimo orario per i settori non coperti da contrattazione collettiva. Proseguirà inoltre l'impegno alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro.

Gli interventi del governo puntano a rafforzare la domanda interna e stimolare i consumi nella convinzione che una crescita solida non possa fondarsi unicamente sulla domanda esterna, pur

consapevoli del ruolo rilevante delle esportazioni per la crescita del PIL.

La Legge di Bilancio per il prossimo anno continuerà, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti nel DEF, il processo di riforma delle imposte sui redditi (*flat tax*) e di generale semplificazione del sistema fiscale, per alleviare in particolare il carico fiscale gravante sui ceti medi.

Lo sviluppo dell'economia richiede, accanto all'investimento in infrastrutture fisiche, anche un ampio sforzo nel campo dell'innovazione tecnologica e della ricerca. Sono già stati rifinanziati gli strumenti del Piano Impresa 4.0 e per il supporto all'innovazione nelle piccole e medie imprese.

Il Governo rilancerà la politica industriale dell'Italia, con l'obiettivo di rivitalizzare settori da tempo in crisi e rendere l'Italia protagonista in industrie che sono al centro della transizione verso un modello di sviluppo sostenibile.

Ulteriori misure saranno adottate nei campi della semplificazione amministrativa e dell'efficienza della giustizia, che rappresentano fattori decisivi per la definizione di un clima favorevole agli investimenti e alla crescita dell'economia.

A questo proposito sono stati attuati interventi diretti alla velocizzazione dei procedimenti giurisdizionali civili e penali, come la riforma organica delle procedure di insolvenza, cui si aggiungono le

importanti risorse stanziare per risolvere le carenze di organico del personale amministrativo e della magistratura.

L'Italia si caratterizza ormai da anni per il declino delle nascite e la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro. La dinamica demografica può avere un impatto sulla spesa pensionistica nel medio e lungo periodo. Pertanto, il Governo intende rafforzare le politiche di sostegno alle famiglie e alla natalità, compreso il miglioramento del sistema sanitario e delle relative infrastrutture.

Infine, l'azione dell'esecutivo sarà rivolta anche al sostegno dell'istruzione scolastica e universitaria, nonché della ricerca attraverso misure atte a finanziarne lo sviluppo, con particolare attenzione al capitale umano e infrastrutturale. Pilastri fondamentali per l'aumento della produttività del lavoro.

In conclusione, il lavoro del Governo è finalizzato alla realizzazione di una fase di sviluppo economico accompagnata da un miglioramento dell'inclusione sociale e della qualità della vita, garantendo al contempo la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Vi ringrazio per la vostra attenzione.