



Commissioni 5a (Bilancio) del Senato e V (Bilancio) della Camera
Senato della Repubblica, palazzo Carpegna

Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze
Prof. Pier Carlo Padoan

**Il dialogo in corso con l'Unione europea in materia di sorveglianza
fiscale**

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Roma, 07 febbraio 2016

www.mef.gov.it

Introduzione

Il dialogo in corso con l'Unione europea in materia di sorveglianza fiscale evidenzia che **gli interventi prefigurati nella lettera di risposta delle autorità italiane alla Commissione sono** coerenti con la politica del Governo attuale e di quello precedente.

Mi riferisco a una politica di bilancio orientata al **duplice obiettivo di sostegno alla crescita e consolidamento delle finanze pubbliche**, che concilia i vincoli finanziari di un paese a elevato debito con i bisogni di una comunità attraversata da una prolungata e profonda crisi economica.

1. In questi ultimi anni il tratto distintivo degli interventi di riforma e sostegno dell'economia nazionale adottati dal governo è stato lo sforzo di **liberare le risorse produttive dal peso eccessivo dell'imposizione fiscale e dagli impedimenti strutturali**, al tempo stesso **rilanciando gli investimenti pubblici e privati**.
2. Il processo di **riduzione delle imposte**, tra cui ad es. il taglio del carico fiscale sui lavoratori dipendenti con redditi bassi nel 2014, la componente dell'IRAP calcolata sul costo del lavoro nel 2015, la TASI sull'abitazione principale nel 2016, l'IRES nel 2017, consentirà agli **italiani di pagare meno tasse per oltre 20 miliardi nel 2017**.

3. Altrettanto importante è **l'inversione di tendenza nel campo degli investimenti pubblici**. Dopo cinque anni di continua contrazione gli investimenti pubblici hanno ripreso ad aumentare nel 2015; la legge di bilancio 2017 ne rafforza l'azione di rilancio.

Riduzione delle tasse e ripresa degli investimenti pubblici. Due cruciali dimensioni di intervento che è possibile individuare nella più ampia strategia del Governo, che ricomprende anche **continue e coerenti** riforme sulla competitività, la produttività e la burocrazia, tese a rimuovere alcuni degli **impedimenti strutturali alla crescita** attraverso misure su molti fronti. L'azione di riforma strutturale è intervenuta sulla giustizia civile, sul settore bancario, sul mercato del lavoro, sulla pubblica amministrazione, sulle regole fiscali, sulla scuola.

In questi anni l'Italia è stata capace di coniugare il percorso di riforma dell'economia e di sostegno della crescita con il rispetto delle norme del patto di stabilità e crescita; l'utilizzo dei margini di flessibilità si è accompagnato al contenimento della spesa e alla progressiva riduzione dell'indebitamento netto, una strategia che ha consentito al Paese di promuovere **un'azione credibile e porre in cima alle priorità europee crescita, investimenti e occupazione.**

In Europa il Governo italiano ha sottolineato la necessità di una **ripresa del percorso di integrazione e convergenza** proponendo anche strumenti e iniziative per una *governance* economica più organica. Ricordo tra gli altri i) il *migration compact*, che offre un quadro integrato di interventi a difesa di un bene pubblico

comune (i confini europei) e di sviluppo delle condizioni di benessere nei paesi d'origine da cui muovono i migranti; ii) l'assicurazione europea contro la disoccupazione, che consentirebbe di assorbire l'impatto degli choc ciclici limitando le conseguenze negative di lungo periodo sul capitale umano; iii) un ministro delle Finanze dell'eurozona, che potrebbe implementare interventi di utilità comune e guidare la *fiscal stance* europea; iv) il completamento dell'Unione bancaria facendo progredire di pari passo riduzione e condivisione dei rischi.

1. La lettera della Commissione

In questo quadro si colloca il **recente scambio di comunicazioni con la Commissione europea.**

La graduale convergenza verso finanze pubbliche sempre più solide continuerà ad assicurare la **sostenibilità delle finanze pubbliche e ad accrescere la fiducia tra gli Stati membri**; il Governo italiano, forte di una voce più forte, potrà così reclamare i miglioramenti della casa comune indispensabili affinché le istituzioni europee offrano soluzioni concrete ai problemi quotidiani dei cittadini.

La riduzione del disavanzo, il miglioramento delle finanze pubbliche e il graduale abbattimento del debito sono nel **nostro stesso interesse**. Non è l'Europa a chiederceli, siamo noi che dobbiamo volere ridurre il debito che grava sulle generazioni future.

La richiesta della Commissione è parte di una **procedura consolidata**. Già nelle raccomandazioni della primavera scorsa era stato richiesto all'Italia un aggiustamento del saldo strutturale per il 2017 pari allo 0,6 per cento. Con l'opinione sul Documento programmatico di bilancio o *draft budgetary plan 2017* (fornita il 16 novembre del 2016) la Commissione aveva stimato uno scostamento complessivo dagli obiettivi di oltre un punto percentuale di PIL: una deviazione dai processi di aggiustamento ritenuta significativa, pur in presenza delle circostanze eccezionali riconosciute all'Italia, in particolare i fenomeni della pressione migratoria e i fenomeni sismici.

Una **valutazione** – aggiungo – **diversa da quella del Governo italiano**, che sulla base di misure secondo noi più realistiche del reddito potenziale e del cosiddetto output gap, dimostrava che l'Italia sarebbe in linea con le regole europee.

Comunque, l'Eurogruppo del 5 dicembre scorso ha inserito **l'Italia tra i Paesi a rischio di non conformità per la regola del debito**. La richiesta di misure aggiuntive veniva rinviata a un momento successivo alla formazione del nuovo Governo e, da qui, la lettera del 17 gennaio.

Questa lettera richiama la necessità di **ridurre nel 2017 la deviazione del saldo strutturale dal percorso di aggiustamento**, per evitare l'apertura di una

procedura per mancata osservanza della regola del debito (quindi procedura di deficit eccessivo legata al debito e non al deficit che, come è stato ricordato, è calato e continua a calare). Chiede, inoltre, all'Italia formalmente di presentare **tutti gli elementi utili per le ragioni del mancato soddisfacimento della regola del debito per il 2015.**

Ricordo che **l'Italia è già stata oggetto dell'avvio di procedure per il mancato rispetto della regola del debito con riferimento al debito del 2014 e del 2015.**

In entrambi i casi il processo si è concluso senza l'apertura della procedura. La Commissione aveva accolto favorevolmente le informazioni fornite dall'Italia e non aveva aperto la procedura alla luce **dell'impegno del Governo di migliorare il saldo strutturale in linea con le regole della parte preventiva del Patto.**

Le valutazioni della Commissione avevano tenuto conto di **due circostanze aggiuntive:** l'impatto delle condizioni macroeconomiche sfavorevoli, tra cui la bassa inflazione, che ostacola la riduzione del rapporto debito-PIL; la realizzazione di un ampio e importante, ambizioso programma di riforme per sostenere la crescita e assicurare la sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica.

Proprio in riferimento alla **conformità del percorso di aggiustamento del saldo strutturale**, la Commissione si era riservata di elaborare un nuovo rapporto di analisi della situazione relativa al debito del 2015 secondo l'articolo 126, comma 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, quando fossero disponibili

maggiori elementi sul rispetto della parte preventiva del Patto nel 2017. Pertanto, dopo la presentazione del Documento programmatico di bilancio per il 2017, la Commissione ha nuovamente avviato la valutazione sul rispetto della regola del debito.

2. La regola del debito, la convergenza verso l'OMT e i fattori rilevanti

Secondo la Commissione il rispetto della parte preventiva del Patto richiede misure di aggiustamento per il 2017 quantificate nello 0,2 per cento del PIL, necessarie per evitare l'apertura di una procedura per mancato rispetto della regola del debito.

Nella lettera di risposta alla Commissione e, più compiutamente, nel rapporto sui fattori rilevanti, si evidenzia che il rispetto della regola del debito viene assicurato anche in questa tornata, tenuto conto delle **circostanze eccezionali** ma anche di una **politica di bilancio attenta alla sostenibilità del debito e al contenimento del disavanzo**.

Da tempo l'Italia consegue **significativi avanzi primari**, che nel 2016 hanno consentito la sostanziale stabilizzazione del rapporto debito-PIL pur in un contesto europeo caratterizzato da notevoli pressioni deflazionistiche.

Sin dal 2012 l'andamento dell'indebitamento netto in Italia ha rispettato la regola del disavanzo, riflettendo avanzi primari adeguati e la diminuzione della spesa per interessi: il deficit dal 3,0 per cento del PIL nel 2014 si è portato al 2,6

nel 2015 ed è stimato attestarsi al 2,4 (o meno) nel 2016. Compresi gli effetti dei prossimi aggiustamenti di bilancio si porterebbe al 2,1 per cento del PIL quest'anno. In ognuno di questi anni il disavanzo si è dunque ridotto di circa lo 0,3 per cento del PIL, un percorso di aggiustamento di dimensioni equilibrate.

Il rapporto debito/PIL, pari al 132,4 per cento nel 2015, si porterebbe al 132 circa quest'anno (al netto delle misure di supporto del sistema bancario); raggiungerebbe quindi il 123,5 nel 2020, per effetto di una maggiore crescita del PIL nominale, più ampi avanzi primari, minore spesa per interessi e introiti da privatizzazioni.

Il programma di privatizzazioni ha accompagnato nel medio periodo l'azione di contenimento del debito; tuttavia, mentre la quotazione dell'Enav – pur avviata dopo il referendum sulla Brexit – si è conclusa con successo, a causa dell'elevata volatilità dei mercati finanziari altre operazioni previste nel 2016 hanno dovuto essere rinviate. I lavori preparatori svolti verranno finalizzati nel 2017.

Tra le circostanze eccezionali citate nel rapporto sui fattori rilevanti assume particolare rilievo la **persistenza delle pressioni deflazionistiche**. In Italia il tasso d'inflazione è risultato nel 2016 in media negativo (-0,1 per cento); al netto dell'andamento dei prezzi dei prodotti energetici e alimentari, si è portata su valori estremamente contenuti nel confronto storico (0,5 per cento). In linea con i prezzi fermi, la crescita nominale del PIL è stata debole, ostacolando fortemente una

riduzione del rapporto debito/PIL.

Le pressioni deflazionistiche restano significative a livello internazionale, risentendo dell'eccesso di capacità produttiva, delle forti pressioni competitive in un contesto di domanda stagnante. Nell'area dell'euro, a fronte di una temporanea ripresa del prezzo del petrolio e delle materie prime, la crescita resta contenuta nel confronto storico, l'impatto del deprezzamento dell'euro si è attenuato e i rischi di incorrere in frizioni commerciali con i partner aumentano.

È uno scenario in cui si può ragionevolmente assumere che la crescita nominale resti contenuta nel breve-medio termine; tenuto conto di questo, il Governo ritiene opportuna una graduale riduzione del disavanzo nel 2017, che diventi più rapida negli anni tra il 2018 e il 2020. Per riassumere, la **gradualità dell'aggiustamento del bilancio strutturale** riflette l'esigenza di non danneggiare crescita e occupazione in un contesto di elevata incertezza, in cui perdurano circostanze eccezionali, catturate a fatica dai tradizionali modelli di analisi.

Un altro fattore chiave che viene esaminato dal rapporto riguarda infatti **la stima dell'output gap** (il divario tra PIL potenziale ed effettivo), che in una situazione macroeconomica per molti versi eccezionale viene sottovalutata dal modello concordato a livello europeo per l'Italia –portando a valutazioni distorte dello stato effettivo delle finanze pubbliche italiane ai fini delle regole di bilancio.

Nonostante la forte caduta del prodotto rispetto al 2008 e una sostanziale stabilità

di prezzi e salari, **secondo i calcoli della Commissione l'output gap in Italia risulterà molto contenuto nel 2017**, pari allo 0,8 per cento del PIL – e addirittura nullo nel 2018. In base a stime dell'output gap più realistiche – e dunque più ampie – presentate nel rapporto sui fattori rilevanti, la politica di bilancio in Italia nel 2017 e il programma per il biennio 2018-19 risultano pienamente compatibili con il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita.

Ai fini della valutazione della sostenibilità del debito, in linea con le regole del patto di stabilità, il rapporto evidenzia inoltre: i) la prosecuzione dell'Italia nello **sforzo di riforma dell'economia**: l'impatto delle riforme recentemente approvate viene stimato in 2,2 punti percentuali di PIL fino al 2020, 3,4 punti al 2025 e 8,2 nel lungo periodo; ii) **l'impatto dell'eccezionale flusso di migranti e rifugiati e dei recenti fenomeni sismici sul bilancio**.

3. Le misure che verranno adottate

Come ho già ricordato le misure prefigurate nella risposta alla Commissione: i) si iscrivono in una **strategia di consolidamento favorevole a crescita e occupazione**; ii) non sono parte di una manovra estemporanea, sono bensì interventi bilanciati di aggiustamento e di sostegno. Porteranno a una riduzione dell'indebitamento netto strutturale rispetto al valore tendenziale di 0,2 punti di PIL.

L'aggiustamento si compone, per circa un quarto, di tagli di spesa selettivi e, per

circa tre quarti, di misure sulle entrate. Di queste ultime, in particolare, circa il 40 per cento è atteso da maggiori entrate derivanti dal rafforzamento di misure che si sono già mostrate efficaci contro l'evasione e circa il 60 per cento da altre misure indirette, mentre sono esclusi interventi sull'IVA e sulle agevolazioni fiscali. È esclusa l'estensione a questi fini di ulteriori round di *voluntary disclosure*.

A queste misure di contenimento della spesa e di aumento delle entrate, **si accompagnano misure di sostegno**. Si intende, infatti, stanziare una cifra superiore a un miliardo di euro per affrontare le conseguenze delle continue scosse di terremoto e, in generale, dell'attività sismica di questi mesi, per sostenere le popolazioni colpite dal sisma, per far fronte all'emergenza e avviare la ricostruzione.

Queste misure verranno adottate al più tardi entro fine aprile, cioè in tempi che siano coerenti con l'approvazione del Documento di economia e finanza. È probabile – lo stiamo valutando – che alcune misure siano prese anche prima di quella scadenza. Realisticamente le misure di lotta all'evasione verranno adottate verso la fine di questo periodo, anche per tener conto della necessaria approvazione della Commissione, con la quale si è appena avviata l'interazione in merito.

Conclusioni

Il Governo resta fortemente impegnato nell'attuazione di **riforme strutturali e**

nel sostegno alla crescita, l'efficienza e l'equità, supportando gli investimenti e rafforzando il contesto imprenditoriale.

Le riforme del sistema giudiziario stanno cominciando a dare frutti; ulteriori misure in materia sono attualmente in esame in Parlamento. La legislazione secondaria tesa a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi forniti dalla Pubblica Amministrazione è in fase di approvazione. La riforma del mercato del lavoro, il "Jobs Act", sta per essere completata con una riorganizzazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del mercato del lavoro. Ulteriori misure sono incluse nella legge di bilancio per il sostegno degli studenti, il rispetto del diritto all'istruzione e l'ulteriore implementazione della riforma della scuola. La riforma del bilancio recentemente approvata sarà applicata per la prima volta quest'anno, rendendo la revisione della spesa una caratteristica fondamentale e organica del processo di bilancio. La riforma dell'amministrazione tributaria sta dando importanti risultati in termini di gettito.

In tale ambito **l'ipotesi di una possibile procedura di infrazione è allarmante e va scongiurata**. Un aggiustamento della dinamica del saldo di finanza pubblica strutturale è quindi indispensabile per evitare l'apertura di tale procedura.

Una procedura di infrazione comporterebbe una **riduzione di sovranità sulle scelte di politica economica** e costi ben superiori alla finanza pubblica del Paese e quindi sottrazione di risorse per il settore pubblico, per la crescita e per l'occupazione, a seguito del probabile aumento dei tassi di interesse, che stanno

già risentendo dell'accresciuta instabilità a livello internazionale.

La ragione principale per cui dobbiamo evitare una procedura d'infrazione oggi è semplice: **dobbiamo evitare che aumenti la spesa per gli interessi pagati sul debito pubblico.** Ricordo che la spesa per interessi nel 2016 è stata inferiore alla spesa del 2012 di 17 miliardi di euro, l'equivalente di un punto di PIL. Spendere risorse per fare investimenti e produrre beni pubblici è certamente preferibile a pagare maggiori interessi sul debito.

Allo stesso tempo occorre intensificare lo sforzo politico per rafforzare una agenda europea in grado di produrre crescita, occupazione, inclusione e sicurezza. Le circostanze globali, in rapida evoluzione, lo rendono quanto mai urgente.