



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

Audizione Nota di Aggiornamento DEF 2016

Commissioni Bilancio Riunite

Ministro dell'Economia e delle finanze

Prof. Pier Carlo Padoan

Camera dei Deputati, martedì 11 ottobre 2016

ore 20,00

1. Valutazione UPB e riferimenti normativi

Accetto con piacere di integrare la mia precedente audizione del 4 ottobre e di fornire gli ulteriori chiarimenti richiesti dalla Commissione Bilancio del Parlamento in merito alle previsioni macroeconomiche contenute nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2016 (NADEF), approvata dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2016.

Nell'audizione del 3 ottobre scorso, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) ha ritenuto di non validare la previsione di crescita programmatica per il 2017 contenuta nella NADEF. Ricordo tuttavia che la legge 243 del 2012 (art. 18, comma 3) prevede che in caso di mancata validazione "il governo illustra i motivi per cui ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero di conformarle a quelle dell'ufficio".

La valutazione da parte dell'UPB è, ovviamente, un aspetto importante del processo di approvazione parlamentare della NADEF e lo stesso Governo ha beneficiato dell'interlocuzione con

**RIPORTARE ESCLUSIVAMENTE IL TESTO PRONUNCIATO DAL MINISTRO QUESTO TESTO
VIENE FORNITO SOLTANTO PER RIFERIMENTO E PER AGEVOLARE LA COMPrensIONE
NON CITARE PRIMA DI AVERE ASCOLTATE EFFETTIVAMENTE L'INTERVENTO**

l'UPB nel predisporre le previsioni, ma la legge 243 contempla esplicitamente la facoltà per il Governo di non conformare la propria previsione a quella dell'UPB.

Rilevo inoltre che la Legge 163 del 4 agosto 2016 [relativa al contenuto della Legge di Bilancio] richiede al Governo di indicare nella NADEF “i principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica”. Alle informazioni già presenti nella NADEF 2016, che indica ambiti di intervento e relativi impatti della manovra 2017-2019, in questa audizione aggiungerò ulteriori dettagli su misure, ambiti di intervento e impatti sul PIL ipotizzati nel redigere la NADEF.

2. Lo scenario programmatico in confronto alla valutazione del panel UPB

L'UPB sostiene che la previsione programmatica del Governo è fuori linea rispetto alle stime del panel di previsori, essendo superiore di 0,3 punti percentuali rispetto al valore mediano di tali previsioni. [Faccio rilevare che, essendo la stima tendenziale del governo di 0,1 punti più elevata di quella del panel UPB, la differenza in termini di scarto fra scenario programmatico e tendenziale fra Governo e panel UPB è in realtà di 0,2 punti percentuali.]

Consentitemi di attirare la vostra attenzione sulla ampiezza degli scarti di cui parliamo tra una valutazione e l'altra. Si tratta di uno scarto contenuto, che noi a sembra non significativo anche in termini statistici alla luce di diverse considerazioni.

Partirei dalla più recente stima del Fondo Monetario Internazionale, il quale attribuisce all'Italia una crescita dello 0,9 per cento nel 2017, peraltro senza disporre di elementi sulla manovra ipotizzata dal Governo. Si tratta di uno scarto di un decimo di punto percentuale con le nostre previsioni.

Lo scarto tra la stima del Governo e quella del panel di previsori UPB è appena più ampia: due decimi di punto percentuale. Meno della metà della revisione del PIL reale 2014 pubblicata dall'ISTAT il 23 settembre. In quella occasione, lo ricordo, l'ISTAT ha rivisto la valutazione iniziale di un calo del prodotto, stimata un anno fa al -0,4 per cento, e ha invece registrato una crescita pari a +0,1 per cento. [In altre parole, a distanza di un anno abbiamo avuto modo di apprezzare una rivalutazione del prodotto di cinque decimi di punto percentuale.] Peraltro nello stesso panel di previsori UPB ci sono divergenze per il 2017 di 0,2 punti percentuali.

Inoltre osservo che le stime del Governo relative all'impatto della manovra nel triennio 2017-2019 coincidono con quelle dell'UPB: per entrambi l'impatto ammonta a 0,4 punti di PIL.

Quindi la differenza tra la valutazione del Governo e la valutazione dell'UPB verte principalmente sui tempi del dispiegarsi degli effetti della manovra. In particolare per l'UPB gli effetti sono minori di 0,2 punti nel 2017, compensati da un maggiore impatto nel biennio successivo.

In sintesi, stiamo parlando di una differenza ridotta, che pare riconducibile a singole peculiarità modellistiche, timing delle equazioni, modalità di introduzione delle politiche nei modelli e margini d'errore statistico.

Tabella 1. Differenze tra previsioni di crescita del PIL programmatico e tendenziale

	2016	2017	2018	2019	Cumulato
Governo (NADEF 2016)	0,0	0,4	0,1	-0,1	0,4
UPB-ISTAT	0,0	0,2	0,1	0,1	0,4
Previsore 1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,4
Previsore 2	0,0	0,3	0,1	-0,1	0,3
Previsore 3	0,0	0,2	0,0	-0,2	0,0

3. *Impatto misure di stimolo su PIL programmatico 2017 rispetto al tendenziale*

Passerò ora a illustrare come si è pervenuti alla valutazione dell'impatto complessivo della manovra, in linea con quanto previsto dall'articolo 1, comma 7 b), della Legge 163 del 2016, concernente il contenuto della Legge di Bilancio. Per ciascun ambito di intervento indicherò l'entità dell'impatto sulla crescita.

La stima dei tassi di crescita è basata sull'ipotesi di un indebitamento netto pari al 2,0 per cento del PIL nel 2017, all'1,2 per cento nel 2018 e allo 0,2 per cento nel 2019. I tassi di crescita del PIL reale associati a questi livelli di indebitamento, così come indicati nella Nota di Aggiornamento al DEF, sono i seguenti: 1,0 per cento nel 2017, 1,3 per cento nel 2018 e 1,2 nel 2019.

La composizione della manovra e quindi alcuni suoi effetti sono ancora passibili di variazione in quanto il Disegno di legge di Bilancio deve essere ancora discusso e approvato dal Consiglio dei Ministri. Una volta che il Governo avrà licenziato il disegno di legge, verrà trasmesso alle autorità economiche europee e al Parlamento il Documento programmatico di bilancio (*Draft Budgetary Plan*).

3.1 Misure di stimolo alla crescita

Rimozione aumento IVA previsto per gennaio 2017: +0,3 punti.

Questa valutazione è suffragata da simulazioni econometriche che forniscono un moltiplicatore lievemente superiore a quello riportato nel DEF 2016 a ragione di miglioramenti alle stime del modello, revisioni alle serie storiche e nuove osservazioni. Questo effetto chiaramente deve essere scorporato dal tendenziale, che includeva un aumento delle imposte indirette e genererebbe un effetto restrittivo sui consumi. Su questa voce siamo stati prudenti, considerando il contesto macroeconomico nel quale ci troviamo dall'inizio della crisi. Inoltre, è ragionevole sostenere che la stima di tale effetto sia prudente anche alla luce delle esperienze del passato e della fondata ipotesi che le aspettative in qualche modo scontino la non attuazione dell'aumento IVA. Si pensi che una simulazione controfattuale con il modello di *Oxford Economics* darebbe un impatto sul PIL nel 2017 di 0,5, maggiore della nostra stima di 0,3.

Pacchetto competitività: +0,1 punti.

Questo pacchetto di misure punta a stimolare gli investimenti privati in macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto, beni immateriali ed in particolare ricerca e sviluppo. Il pacchetto comprende super-ammortamenti relativi ad investimenti effettuati nel 2017, a patto che i relativi beni siano consegnati entro il 30 giugno 2018. Si introduce anche un iper-ammortamento per investimenti in Industria 4.0. Si rafforzano i crediti d'imposta su investimenti in Ricerca e Sviluppo e, nell'ambito delle iniziative che vanno sotto la definizione di Finanza per la Crescita, si introducono i Piani di risparmio Individuali (PIR), con effetti che si ampliano lungo il periodo 2017-2019.

Pacchetto sviluppo: +0,2 punti.

Si tratta di maggiori investimenti in opere pubbliche e messa in sicurezza di infra-strutture scolastiche e viarie in chiave antisismica. Inoltre si rifinanzia il Fondo Centrale di Garanzia e la Legge Sabatini. Si prevede inoltre la proroga dell'intero pacchetto di incentivi fiscali al risparmio energetico, alle ristrutturazioni e all'acquisto di mobili, fortemente potenziato per gli interventi per la sicurezza sismica.

Politiche sociali, contratti pubblici, capitale umano; politiche vigenti: +0,1 punti.

L'impatto è arrotondato per difetto, essendo pari a 0,05 punti per le politiche sociali 0,09 per quelle vigenti (spese indifferibili). Nelle spese sociali sono comprese l'adeguamento delle pensioni minime e risorse per le famiglie, il capitale umano e i rinnovi contrattuali nel settore pubblico.

3.2 Impatto delle coperture

Riduzioni di spesa: -0,2 punti di PIL.

Si prevedono un'ulteriore *Spending Review* e una revisione al ribasso di alcune voci di spesa e di fondi di dotazione.

Maggiori entrate: -0,1 punti.

È previsto un maggiore gettito sulla base di meccanismi di emersione delle basi imponibili e di recupero dell'evasione IVA. Vengono variati i parametri dell'ACE e dei meccanismi di alcune altre imposte. Si prevedono inoltre entrate da concessioni governative e altre entrate con bassi moltiplicatori sull'attività economica.

Altre coperture – indicate nella tabella 3 del testo che vi è stato anticipato – comprendono tagli a fondi di dotazione già inclusi nell'indebitamento tendenziale, ulteriori misure di riduzione della spesa e aumento delle entrate ipotizzate equivalenti fra loro in termini di entità, nonché l'effetto retroattivo della maggiore crescita del PIL programmatico rispetto al tendenziale, su cui abbiamo tuttavia fatto valutazione altamente prudenziali.

3.3 Valutazione complessiva

Il saldo di tutti gli impatti qui descritti è di 0,4 punti percentuali di aumento del PIL. Partendo da uno 0,6 per cento di crescita nel quadro tendenziale, si perviene ad una crescita del PIL reale pari all'1,0 per cento nel 2017.

Come evidenziato nella tavola a vostra disposizione, l'impatto negativo delle riduzioni d'imposta e degli aumenti di entrate sul PIL cresce nei due anni successivi (2018 e 2019) in funzione di obiettivi di indebitamento netto assai più ambiziosi.

La tabella 3 del testo messo a vostra disposizione contiene informazioni di maggior dettaglio sulla composizione della manovra 2017-2019 ipotizzata nella NADEF, suddivisa per ambiti di

intervento, composizione che potrebbe subire delle modifiche al margine in sede di definizione della Legge di Bilancio.

Tabella 2. Impatto macroeconomico delle misure programmatiche rispetto allo scenario tendenziale (differenze tra i tassi di variazione del PIL)¹

	2017	2018	2019
Rimodulazione imposte indirette	0,3	0,1	-0,2
Misure con effetti espansivi	0,3	0,1	0,1
Politiche invariate	0,1	0,0	0,0
Coperture finanziarie	-0,3	-0,1	0,0
Totale	0,4	0,1	-0,1

4. La previsione 2016-2017 alla luce degli ultimi dati

Credo sia utile rilevare che dalla pubblicazione della NADEF ad oggi sono divenuti disponibili dati trimestrali di contabilità nazionale basati sui dati annuali diffusi il 23 settembre, nonché i numeri della produzione industriale di agosto.

I nuovi dati di contabilità trimestrale riducono la cosiddetta crescita acquisita per il 2016 (alla luce dei dati per i primi due trimestri) da 0,7 a 0,6 per cento. Il dato di produzione industriale di agosto (+1,7 per cento sul mese precedente) porta invece ad aumentare la stima di crescita del PIL reale per il terzo trimestre (prudenzialmente di un decimo di punto), anche ipotizzando che il balzo venga compensato da una equivalente variazione congiunturale negativa in settembre.

Ne consegue che riteniamo di confermare la previsione di crescita del PIL reale di 0,8 per cento per quest'anno. Inoltre, l'effetto di trascinamento sul 2017 aumenta lievemente, il che fornisce un ulteriore supporto alla previsione del Governo.

¹ La tabella 2 aggiorna la Tavola II.3 pubblicata nella Nota di Aggiornamento del DEF. Le modifiche apportate non modificano i saldi salvo arrotondamenti decimali illustrati nella successiva Tabella 3.

Tabella 3. Ipotesi di Manovra 2017-2017 e relativi impatti sul PIL

In percentuale del PIL	Manovra			Scostamenti PIL da tendenziale (punti percentuali cumulati)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Indebitamento netto tendenziale	-1,63	-0,79	-0,03			
- in milioni	-27.836	-13.762	-622			
Sterilizzazione clausole IVA	-0,89	-1,12	-1,09	0,28	0,57	0,64
- in milioni	-15.133	-19.571	-19.571			
Indebitamento netto tendenziale + sterilizzazione clausole IVA	-2,52	-1,90	-1,12			
- in milioni	-42.969	-33.333	-20.193			
Competitività (superammortamenti, Industria 4.0, R&S ecc.)	0,02	0,27	0,30	0,15	0,16	0,15
- in milioni	347,2	4.685,2	5.407,8			
Sviluppo (investimenti pubblici, Sabatini, Fondo Centrale di Garanzia)	0,22	0,23	0,34	0,13	0,18	0,28
- in milioni	3.828,0	4.084,0	6.112,0			
Nuove politiche (pensioni minime, contratti pubblici, capitale umano, ecc.)	0,18	0,21	0,21	0,06	0,06	0,05
- in milioni	3.150,0	3.700,0	3.800,0			
Politiche vigenti (oneri)	0,12	0,13	0,12	0,09	0,09	0,09
- in milioni	2.000,0	2.200,0	2.200,0			
Coperture: Entrate aggiuntive	0,50	0,41	0,22	-0,14	-0,16	-0,11
- in milioni - di cui:	8.507,9	7.138,3	4.042,7			
Aumenti permanenti di gettito	5.819,9	7.203,3	4.042,7			
Altre entrate	2.688,0	-65,0	0,0			
Coperture: Tagli di spesa LdB 2017	0,16	0,14	0,12			
- in milioni	2.642,0	2.406,0	2.107,0	-0,05	-0,05	-0,05
Aumento IVA	0,0	0,6	1,1			
- in milioni	0	10500	19600	0,00	-0,19	-0,48
Ulteriori coperture	0,43	0,37	0,44			
- in milioni	7.250,0	6.550,0	8.000,0	-0,14	-0,18	-0,20
Indebitamento netto programmatico	-1,99	-1,22	-0,22			
- in milioni	-33.895	-21.408	-3.963			
PIL programmatico - in milioni	1.704.099	1.754.855	1.809.961			
PIL tendenziale - in milioni	1.703.023	1.751.639	1.803.746			
Impatto cumulato su PIL in confronto a tendenziale				0,39	0,48	0,37
Differenza tasso di crescita PIL programmatico in confronto a tendenziale				0,39	0,10	-0,11