



Audizione Nota di Aggiornamento DEF 2016
Commissioni Bilancio Riunite
Ministro dell'Economia e delle Finanze
Prof. Pier Carlo Padoan

Roma, 4 ottobre 2016
www.mef.gov.it



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL PORTAVOCE

Audizione Nota di Aggiornamento DEF 2016

Commissioni Bilancio Riunite

Ministro dell'Economia e delle finanze

Prof. Pier Carlo Padoan

Camera dei Deputati, martedì, 4 ottobre 2016

ore 12,00

1. La congiuntura domestica nel quadro globale

Il quadro globale e dell'Eurozona

Nel corso dell'anno si sono progressivamente deteriorate le prospettive di crescita del prodotto a livello internazionale, che oggi appaiono più modeste e caratterizzate da significativi rischi al ribasso. Nonostante le politiche monetarie fortemente espansive messe in campo dalle banche centrali, **l'eccesso di risparmio e l'insufficiente propensione all'investimento condizionano negativamente le previsioni, insieme a** tassi di interesse e d'inflazione su livelli storicamente assai contenuti e prossimi allo zero. Nelle stime degli organismi internazionali anche il volume del commercio globale nel 2016 è in rallentamento rispetto al 2015.

In questo quadro, **l'Eurozona appare particolarmente esposta al rischio di crescita bassa per un periodo prolungato.** Le cause specifiche di queste prospettive negative sono l'invecchiamento demografico, un tasso di innovazione modesto e aspettative di bassi tassi d'inflazione più diffuse e radicate nei mercati.

L'incertezza sulla *governance* dell'area, i persistenti squilibri macroeconomici

che riguardano anche paesi tradizionalmente in surplus, e i costi di avvio delle necessarie riforme del sistema finanziario, ostacolano l'accelerazione della crescita in tempi brevi.

La situazione in Italia

Pur a fronte di un contesto così problematico, dopo una doppia e profonda recessione nel periodo 2009-2013, **la crescita in Italia è tornata positiva nel 2014 ed è aumentata nel 2015 e nel 2016**, anche grazie a una politica di bilancio più favorevole alla crescita.

Nonostante ciò il **recupero dei livelli di prodotto pre-crisi si sta rivelando più lento di quanto desiderabile**. Il ritmo della ripresa – così come la durezza della recessione – riflette il rallentamento dell'economia globale ed europea insieme **all'insufficiente azione di riforma dell'economia italiana negli anni precedenti la crisi**, durante i quali sono stati solo marginalmente aggrediti gli impedimenti strutturali alla crescita. D'altra parte, anche le riforme implementate richiedono del tempo per dispiegare appieno il loro effetto.

Colgo l'occasione per ricordare che nella prima metà dell'anno il PIL nominale è comunque cresciuto in media del 2,2 per cento. Le revisioni al rialzo recentemente operate dall'ISTAT sui dati annuali del PIL 2014 e 2015 e suggeriscono che sarebbe opportuno reagire con maggiore obiettività e cautela ai dati economici.

L'evoluzione dell'economia italiana nel periodo 2014-2016 è stata più positiva di quanto comunemente ritenuto, non solo in termini di PIL ma ancor più in termini di occupazione (558mila occupati in più ad agosto 2016 rispetto a febbraio 2014). Un'equilibrata valutazione dei miglioramenti registrati rispetto a inizio 2014 è necessaria per evitare che si ingeneri fra consumatori e imprese un pessimismo ingiustificato e dannoso per il futuro andamento dell'economia.

Tenuto conto dei diversi fattori, in Italia la previsione di crescita reale del PIL per il 2016 è stata abbassata dall'1,2 allo 0,8 per cento. La crescita prevista del PIL nominale si riduce invece dal 2,2 all'1,8 per cento.

Per quanto riguarda gli anni successivi, la crescita tendenziale del PIL nel 2017 – dunque senza considerare gli effetti della Legge di Bilancio per il 2017 – scende dall'1,2 allo 0,6 per cento: tale riduzione riflette la revisione al ribasso della crescita attesa del commercio internazionale e aspettative più caute da parte di famiglie e imprese.

Mentre la **politica monetaria della Banca centrale europea** mantiene un orientamento espansivo, **il Governo è quindi intervenuto con un mix di interventi che agiscono simultaneamente sul piano della politica di bilancio, sul piano delle riforme strutturali e sul sostegno agli investimenti, piani che si sostengono reciprocamente.**

È questo mix che, presente anche nella manovra di finanza pubblica 2017, consente di spingere la crescita. **Il sostegno coordinato delle diverse componenti della domanda e dell'offerta contemplato nella manovra consentirà di amplificare gli effetti degli interventi congiunturali e di rafforzare quelli degli interventi strutturali.**

2. *La finanza pubblica: le tendenze a legislazione vigente e la manovra 2017* *La dinamica dell'indebitamento e del debito*

Le stime presentate nella Nota di aggiornamento pongono l'**indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 2016 al 2,4 per cento del PIL**, sostanzialmente in linea con la previsione del DEF (2,3 per cento), in riduzione rispetto al 2015 (2,6).

In linea con il mutato quadro macroeconomico nel 2017, **l'indebitamento netto tendenziale si porta all'1,6 per cento del PIL** (dall'1,4 del DEF) e **il programmatico al 2,0 per cento** (dall'1,8 del DEF).

La diminuzione dell'indebitamento netto, avviata nel 2014, si conferma anche nel 2017. Il deficit scende.

L'evoluzione dell'indebitamento netto riflette l'effetto combinato del calo degli interessi

passivi e del miglioramento dell'avanzo primario. La spesa per interessi passivi scende gradualmente dal 4,0 per cento del PIL nel 2016 al 3,4 per cento nel 2019.

Il saldo di bilancio corretto per gli effetti del ciclo economico nel 2017 viene stimato sullo stesso livello del 2016 (1,2 per cento) ed è in linea con un percorso di consolidamento delle finanze pubbliche che colloca l'Italia tra i paesi più virtuosi dell'Eurozona. Un ulteriore miglioramento del saldo è atteso per gli anni successivi, fino al conseguimento di un deficit sostanzialmente nullo a fine periodo.

L'effetto netto della manovra per il 2017 viene stimato in circa 7 miliardi di euro di maggiore ricchezza prodotta. Il valore programmatico del PIL per il 2017 è quindi atteso in crescita dell'1 per cento, con uno scarto di 0,4 punti percentuali rispetto al tendenziale.

Un obiettivo ottimistico secondo alcuni, ambizioso secondo altri **ma anche realizzabile.**

Questa ambizione è sostenuta in modo concreto da una manovra che dà una spinta alla crescita. Il PIL programmatico non è una scommessa. È la stima dell'effetto che la manovra produce sul prodotto. Senza la manovra il prodotto è stimato in crescita dello 0,6 per cento. La manovra è costruita con la cura alla composizione che spesso è stata evocata - tra gli altri - dal Presidente della BCE, e che ieri è stata richiamata durante l'audizione di Banca d'Italia, quale elemento cruciale di una strategia sostenibile per la crescita.

A parità di saldi di finanza pubblica, diverse composizioni delle entrate e delle uscite possono determinare effetti diversi sul prodotto, anche in funzione del contesto macroeconomico globale.

Fornirò tra breve alcune anticipazioni della Legge di Bilancio che presto verrà

discussa e approvata dal Consiglio dei Ministri perché vi sia possibile apprezzarne l'effetto.

Per quanto riguarda la riduzione del debito pubblico, resta ferma l'intenzione del Governo di proseguire con il **programma di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e di privatizzazioni**, rallentato quest'anno dalle condizioni di elevata volatilità dei mercati finanziari.

Le circostanze eccezionali e la richiesta di autorizzazione al Parlamento.

Il quadro normativo nazionale di riferimento prevede che eventuali scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti in caso di eventi eccezionali, in relazione all'andamento del ciclo economico e previa autorizzazione del Parlamento a maggioranza assoluta.

Il Governo, tenuto conto della coerenza con le regole europee della ridefinizione del piano di rientro, richiede l'autorizzazione al Parlamento per aggiornare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica in quanto ritiene ricorrano le condizioni indicate dall'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

In primis, il peggioramento delle stime dell'*output gap* indica un **sostanziale deterioramento delle condizioni cicliche** rispetto a quanto previsto lo scorso aprile. Il nuovo livello dell'*output gap*, *più ampio della soglia di -1,5 per cento del prodotto potenziale prevista a livello europeo, giustifica che l'indebitamento programmatico passi al 2,0 per cento.*

In secondo luogo, ricorrono eventi eccezionali quali: i) **il sisma** del 24 agosto che, terzo evento di rilevante intensità negli ultimi anni, attesta **l'esigenza urgente** di metter mano a un piano organico di messa in sicurezza del territorio nazionale, oltre che imporre l'urgenza della ricostruzione; ii) **l'intensità del**

fenomeno migratorio e la necessità di impostare una politica di ampio respiro nella gestione dell'immigrazione. **In ragione di queste circostanze eccezionali, il Governo chiede** al Parlamento l'autorizzazione a utilizzare, ove necessario, ulteriori margini di bilancio **sino a un massimo dello 0,4 per cento del PIL per il prossimo anno.**

La composizione delle misure.

Il progresso dell'economia è programmato lungo un sentiero stretto tra esigenze di crescita e di consolidamento. Il sostegno alla crescita fornito dalla **Legge di Bilancio** si deve combinare con l'esigenza di consolidare i saldi di finanza pubblica. Pertanto il percorso di aggiustamento dell'indebitamento netto continua e il deficit sarà in contrazione anche nel 2017.

Il **quadro programmatico di finanza pubblica** è costruito su due assi portanti: innanzitutto la **disattivazione delle clausole di salvaguardia per 0,9 punti percentuali di PIL**, che scongiura l'aumento delle imposte e pertanto sostiene i consumi e la domanda; quindi **nuove misure programmatiche per la crescita e lo sviluppo economico e sociale.**

Tra le misure aggiuntive per sostenere la crescita figurano gli **incentivi agli investimenti, all'innovazione, alla ricerca e sviluppo; il supporto alle piccole e medie imprese; i maggiori investimenti pubblici; le iniziative di sostegno alla famiglia e alle pensioni basse.**

Questo risultato è reso possibile dalla prosecuzione del processo di **revisione della spesa** che ha liberato le risorse da destinare alla riduzione delle imposte e del costo del lavoro. Con riferimento al **2016 si tratta di circa 25 miliardi di euro di risparmi lordi generati grazie alle misure implementate nel 2014 e nel 2015.** Per il futuro il processo di programmazione della spesa sarà più efficiente grazie alla **riforma del bilancio dello Stato**, della quale si parla

poco ma che avrà un impatto crescente grazie alla integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio e al rafforzamento delle procedure per il monitoraggio del grado di effettivo raggiungimento degli obiettivi. Questo favorisce una sistematica valutazione dell'efficacia delle misure adottate di cui si potrà tenere conto nel successivo ciclo di programmazione.

Al finanziamento delle misure previste con la Legge di Bilancio contribuisce la strategia di contrasto all'evasione, che privilegia attività in grado di incentivare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili rispetto ai tradizionali interventi di controllo e accertamento ex-post.

In linea con la riduzione della spesa e delle imposte sui redditi di famiglie e imprese **prosegue anche la diminuzione della pressione fiscale. La somma delle diverse riduzioni d'imposta o di misure equivalenti, a partire dagli 80 euro, ha portato la pressione fiscale al 42,1 per cento nel 2016, dal 43,6 del 2013.**

Nel 2017 l'Ires scenderà dal 27,5 al 24 per cento. Questo intervento segue i tagli del cuneo fiscale implementati mediante gli interventi sull'Irpef dei lavoratori con i redditi più bassi e la cancellazione della componente lavoro dell'Irap; oltre che l'eliminazione della Tasi sulla prima casa che ha effetti redistributivi rilevanti in un Paese dove l'81,5 per cento dei nuclei familiari possiede l'appartamento in cui vive. Ulteriori interventi di riduzione della pressione fiscale verranno realizzati con la **prossima Legge di Bilancio**: i) **disattivando il previsto incremento dell'IVA per l'anno 2017**; ii) **introducendo ulteriori misure di alleggerimento per le imprese.**

Tali misure si collegano alla strategia che il Governo ha avviato fin dal suo esordio. Particolare enfasi è attribuita agli interventi a favore degli **investimenti pubblici e privati**, il cui impatto sulla crescita è particolarmente elevato

in un ambiente caratterizzato da bassi tassi d'interesse. Gli **investimenti in infrastrutture** sono in grado di stimolare la domanda e la crescita della produttività in settori diversificati dell'economia e trovano in Europa un contesto favorevole.

Al momento **l'Italia risulta il secondo paese europeo in termini di investimenti operati tramite il piano Juncker** (European Fund for Strategic Investment – EFSI) con 13 progetti finanziati pari a 1,8 miliardi investiti, che presentano un effetto leva pari a 5,7 miliardi.

Inoltre, come ricordato in precedenza, prosegue il **rilancio degli investimenti pubblici**, che ha prodotto effetti apprezzabili già nel 2015, quando erano risultati in crescita dell'1,2 per cento dopo cinque anni di continua contrazione. L'accelerazione degli investimenti pubblici, tuttavia, non dipende tanto o solo dall'assegnazione di fondi con la Legge di Bilancio, quanto soprattutto dalla capacità delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione della progettazione, nella gestione dei bandi, nell'effettiva esecuzione della spesa e nell'efficacia del monitoraggio.

Nel quadro tendenziale a legislazione invariata gli investimenti pubblici crescono sistematicamente. Questa impostazione di bilancio riflette lo sforzo di accrescere le risorse per investimenti effettuato negli scorsi anni e incorpora la spesa per cofinanziamenti nazionali dei progetti di investimento per i quali il Governo ha ottenuto margini di flessibilità addizionali previsti dal Patto di Stabilità e Crescita. **Nel quadro programmatico gli investimenti pubblici crescono ulteriormente e progressivamente portando l'incidenza sul PIL dal 2,2 per cento del 2016 al 2,6 per cento nel 2020.** Questo processo sosterrà nell'immediato la crescita e contribuirà ad elevare la produttività. Nel prossimo triennio l'indebitamento netto verrà quindi utilizzato per finanziare gli investimenti pubblici.

Il sostegno agli investimenti e le riforme strutturali per una maggiore capacità competitiva

Accanto al rilancio degli investimenti pubblici il Governo considera cruciale, per la ripresa della produttività e della competitività, il ruolo degli **investimenti privati**.

Per promuoverne una ripresa sostenuta sono stati adottati e verranno rafforzati diversi provvedimenti nel quadro del programma **‘Finanza per la Crescita’** quali: i) strumenti agevolativi per gli investimenti in beni strumentali (rifi naziamento della c.d. «Nuova Sabatini» e «super ammortamento») e per le imprese innovative; ii) incentivi per l’apertura del capitale delle imprese e la loro quotazione in borsa; iii) interventi volti a canalizzare il risparmio privato verso l’economia reale, a favorire la crescita dimensionale e l’internazionalizzazione delle imprese.

3. Un sistema più stabile e inclusivo

Le prospettive di crescita del Paese miglioreranno progressivamente, via via che le riforme strutturali esprimeranno i propri effetti. In fondo le riforme strutturali sono come una molla che si carica quando vengono adottate, e scatta quando entrano a regime, anche grazie alla cura per l’attuazione che richiede un contesto stabile.

In particolare ricordo che l’evidenza raccolta a livello internazionale dimostra che le riforme istituzionali hanno un significativo impatto positivo sulla crescita.

La stabilità politico-istituzionale va inoltre coniugata con un **sistema economico inclusivo**, in grado di contrastare la disuguaglianza crescente che rappresenta un impedimento alla crescita nel lungo periodo. **Misure per contra-**

stare le crescenti diseguaglianze sono state incluse nella recente legge delega sulla lotta alla povertà che ha introdotto il **reddito di inclusione**: una misura di sostegno economico accompagnata da servizi personalizzati per l'inclusione sociale e lavorativa.

Nella prossima Legge di Bilancio vi saranno **anche interventi di sostegno ai pensionati a rischio di povertà** e a favore della flessibilità in ingresso al sistema previdenziale, senza tuttavia modificarne i parametri fondamentali e senza intaccarne la sostenibilità di lungo termine, che rappresenta uno dei punti di forza delle finanze pubbliche del Paese.

Conclusioni

Come ho già ricordato, **la crescita** a livello internazionale **si è deteriorata rispetto alle aspettative**; quella dell'Eurozona stenta ancor di più a riguadagnare slancio, per ragioni di natura strutturale e non.

A fronte di uno scenario non favorevole il Governo prosegue nella propria **strategia che contempera il sostegno alla crescita e il consolidamento delle finanze pubbliche**: i) attivando la politica di bilancio in maniera coordinata e complementare alle riforme strutturali; ii) mantenendo massima l'attenzione alla sostenibilità del debito nel medio e lungo periodo.

E' necessario **tempo perché gli interventi e le riforme promossi dispieghino appieno il loro effetto**, malgrado i primi effetti si vedano già nell'immediato. Con la grande crisi l'economia del Paese è stata colpita da uno choc senza precedenti, le cui conseguenze si stanno rivelando più persistenti del previsto: in particolare le decisioni di consumo e di investimento da parte di famiglie e imprese sono improntate a maggiore cautela rispetto al passato.

Il nuovo quadro viene percepito come ancora instabile e incerto, ed è stato frequentemente scosso da eventi eccezionali. Tra questi, è compito del Governo affrontare le **emergenze legate alle conseguenze del sisma** del 24 agosto 2016 e **all'immigrazione**.

Al di là della necessaria ricostruzione delle zone colpite dal terremoto, i tragici eventi succedutisi negli ultimi anni rendono prioritario programmare **interventi antisismici per mettere in sicurezza la popolazione, il territorio e il patrimonio abitativo, artistico e culturale del Paese**. Come pure riveste importanza decisiva la messa in sicurezza complessiva del territorio attraverso interventi urgenti di risanamento ambientale e idro-geologico.

Sul fronte dell'immigrazione, oltre alle risposte nazionali è anche necessario **condividere gli sforzi a livello europeo** per ricevere e gestire i flussi migratori, sorvegliare le frontiere e assicurare il rispetto dei diritti e della dignità umani; si tratta di investimenti rilevanti, che potranno generare altrettanto **importanti benefici di lungo periodo** sui mercati del lavoro, la sostenibilità dei sistemi previdenziali e le finanze pubbliche dei paesi dell'area.

Nell'Unione monetaria la massima efficacia delle politiche economiche nazionali si potrà raggiungere solo attraverso un **maggiore coordinamento** a livello europeo; alla politica monetaria espansiva, vanno affiancate politiche fiscali nazionali coordinate, sostenute in particolare dai paesi che dispongano di sufficienti spazi di bilancio.

Solo rimettendo al centro della propria strategia il **rilancio della crescita e dell'occupazione** il progetto europeo potrà ambire a riguadagnare solidità e coesione.