



Comunicazioni al Senato della Repubblica  
del Ministro Tria sulla manovra di bilancio

*Roma, 28 novembre  
2018 [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)*

Signor Presidente, senatrici e senatori, svolgo a nome del Governo una comunicazione sul disegno di legge di bilancio attualmente in discussione alla Camera. È mia intenzione anche riferire sull'intenso dialogo in atto con la Commissione europea sul quadro programmatico di bilancio che di tale legge è la base e sul quale la Commissione ha espresso una posizione critica. Un dialogo improntato a individuare una possibile soluzione condivisa nel pieno rispetto delle priorità di politica economica delineate dal Governo. Vorrei ricordare che il disegno di legge di bilancio in discussione declina la strategia del Governo di rilancio della crescita e dell'occupazione e di contrasto alla povertà attraverso una manovra fiscale moderatamente espansiva. Questa strategia muove dalla constatazione del basso tasso di crescita di cui ha sofferto l'Italia nell'ultimo decennio e, in particolare, come abbiamo più volte ricordato, dalla constatazione che esso è rimasto costantemente al di sotto di quello medio europeo di circa un punto percentuale. Ciò ha determinato il fatto che, dopo la crisi del 2008, oggi siamo ancora lontani dal livello del PIL di dieci anni fa, dal livello di disoccupazione di dieci anni fa e che, di conseguenza, è aumentata in modo insopportabile l'area della povertà e del disagio sociale, mentre, al contempo, non si è né raggiunto l'obiettivo di riduzione del debito pubblico che pesa sull'Italia, né il pareggio di bilancio, cioè l'obiettivo di medio termine indicato dalle regole fiscali europee. In altri termini, non abbiamo ancora avuto una stabilizzazione né economica, né sociale, né della finanza pubblica. Oltre a ciò, voglio ricordare che si è materializzato, in misura sempre più netta nel corso del terzo trimestre, un rallentamento dell'economia europea e italiana che ci ha posto davanti alla necessità di un intervento teso a contrastare tale dinamica negativa da subito. In altri termini, all'esigenza di agire per un aumento strutturale del tasso di crescita si è aggiunta la necessità di attuare un'azione anticiclica di contrasto al rallentamento dell'economia. In questo quadro, la manovra posta in essere con il disegno di legge di bilancio in discussione alla Camera è stata disegnata per perseguire i due obiettivi fondamentali di natura economica sui quali il Governo si era impegnato fin dal suo insediamento: aumentare il tasso di crescita e ridurre, anche per questa via, il rapporto debito pubblico-PIL. I pilastri dichiarati della strategia del Governo diretta a conseguire questi obiettivi sono il rilancio degli investimenti pubblici, l'avvio delle riforme fiscali, il rafforzamento del contrasto alla povertà e delle politiche attive del lavoro e la riforma del sistema pensionistico allo scopo di eliminare i problemi di transizione creati dalla riforma Fornero. Ho più volte riferito in Parlamento i motivi per i quali tutte queste misure, anche quelle di spesa corrente più dedicate alla protezione sociale, devono concorrere a creare un contesto favorevole alla crescita, determinando le necessarie condizioni di stabilità e inclusione sociale. Per ciò che riguarda il quadro di finanza pubblica, ci siamo trovati, com'è noto, di fronte alla necessità di rivedere al rialzo il deficit programmatico, anche rispetto alle prime intenzioni discusse con la Commissione europea, a causa del rallentamento dell'economia che ha posto il deficit tendenziale stimato per il 2019 all'1,2 per cento (rispetto allo 0,9 stimato dal DEF tendenziale), deficit che saliva al 2 per cento una volta fatta cadere, secondo la risoluzione approvata da questo Parlamento in giugno, la clausola di salvaguardia relativa all'incremento dell'IVA pari a 12,5 miliardi indicata dal precedente Governo. La manovra programmatica si è quindi limitata ad aumentare per il 2019 il deficit tendenziale di circa quattro decimali al fine di finanziare misure che avessero, al contempo, effetti positivi sul potenziale di crescita di medio e lungo periodo del sistema economico del Paese e un effetto espansivo nel breve periodo.

In questo quadro programmatico si è anche posto, in modo più deciso che nel passato, il rapporto tra debito e PIL su un sentiero di riduzione, seppur in misura ancora non soddisfacente. Siete a conoscenza che

il bilancio programmatico che sostiene la legge di bilancio in discussione è stato tuttavia contestato dalla Commissione europea, con una prima richiesta di presentare un documento di programmazione del bilancio rivisto e che tenesse maggiormente in conto l'obiettivo di medio termine in merito alla riduzione del deficit e al percorso di riduzione del debito. Le obiezioni della Commissione si sono basate anche sulla contestazione della nostra previsione di crescita e, quindi, sull'evoluzione attesa del deficit e del debito. A questo proposito, tengo a ribadire ancora una volta che le previsioni di crescita programmatiche adottate dal Governo in settembre si basano su una stima metodologicamente corretta dell'impatto del maggior deficit programmato sulla crescita tendenziale, stimata in linea con quelle allora correnti. Le informazioni successive indicano un deterioramento più deciso delle prospettive di crescita, ma faccio osservare che le stime Istat, rilasciate successivamente, in novembre indicano per il 2019 un tasso di crescita che si discosta di soli due decimali (1,3 contro 1,5) da quello indicato in settembre dal Governo come conseguenza delle misure da adottare. Tuttavia, la risposta della Commissione europea al nuovo Documento di programmazione di bilancio, che è stato ripresentato in ottemperanza alle regole europee che sovrintendono al semestre europeo e al confronto comunitario, risposta ufficializzata il 21 novembre scorso, riafferma l'opinione iniziale di non conformità al percorso di aggiustamento strutturale verso l'obiettivo di medio termine raccomandato dalla Commissione, evidenziando una deviazione significativa da questo percorso. Questa opinione, se confermata dal Consiglio europeo dei ministri finanziari, apre la prospettiva di una procedura di infrazione per deficit eccessivo basata sul debito. Si tratta di una prospettiva che pone oggi il Governo e il Parlamento sovrano di fronte alla necessità di assumere decisioni di forte responsabilità nazionale, ma che, proprio per questo motivo, richiede anche una forte operazione di verità sulla quale costruire un ampio consenso. Quanto eccepito dalla Commissione europea - vorrei ricordarlo - consiste nella modifica sostanziale di quei fattori rilevanti analizzati dalla Commissione stessa il 23 maggio 2018, quando decise di non sanzionare il non raggiungimento da parte dell'Italia dell'obiettivo raccomandato di riduzione del debito. La decisione di non sanzionare l'Italia, infatti, fu presa in base al profilo di aggiustamento strutturale proposto dal precedente Governo per il triennio successivo 2019-2021, profilo chiaramente poco realizzabile, sorretto da clausole di salvaguardia fiscale di misura crescente nel tempo e ancora più non sostenibile in una fase di rallentamento dell'economia. Il Governo precedente si era quindi impegnato con la Commissione ad un percorso di aggiustamento del deficit e del debito italiano, prescindendo dal realismo del suo conseguimento. Il nostro bilancio programmatico non poteva quindi confermare quell'impegno e ha deviato per i motivi sopra esposti.

La Commissione ha dunque rilevato che cadevano i presupposti della sua decisione di accettare come non deviante il livello del debito riscontrato per il 2017. Non si tratta qui di attribuire responsabilità a chi ci ha preceduto nella responsabilità di Governo, perché di fronte alla Commissione europea c'è lo Stato italiano, rappresentato dal Governo pro tempore, che quindi è tenuto a farsi carico di tutta la nostra storia. Ciò non toglie che dobbiamo chiederci per quale motivo ci troviamo oggi a doverci far carico di una situazione della finanza pubblica che ci pone in obiettiva difficoltà. Non possiamo dimenticare che l'Italia ha beneficiato della politica espansiva monetaria dal 2015, in particolare, del quantitative easing, che ha portato nel periodo 2014-2018 a un risparmio sulla spesa per interessi che può essere stimato in circa 35 miliardi di euro, risparmio che non si è riflesso in una discesa del debito né, se non solo molto parzialmente, in un contenimento del deficit. Dal 2014, abbiamo invece avuto un aumento della spesa corrente, che ha assorbito tale beneficio, in gran parte per finanziare la stagione dei tanti bonus, che ha generato un onere che continua a pesare sul nostro bilancio. Abbiamo avuto una continua caduta degli investimenti fissi lordi della pubblica amministrazione, che quest'anno sono scesi all'1,9 per cento del PIL, a fronte del 3 per cento del periodo precedente alla crisi, investimenti che si sono ridotti anche nell'ultimo triennio, in cui la Commissione ha concesso la flessibilità di bilancio, al fine di aumentare gli investimenti pubblici.

Soprattutto, è costantemente diminuita la capacità di programmazione e progettazione degli investimenti, che non ha consentito di sfruttare a pieno neppure le risorse che si sono rese disponibili nel tempo. Tutto questo ha portato l'Italia in una situazione contraddistinta dal consolidato ritardo di crescita rispetto alla media europea, che non ha consentito, neppure negli ultimi anni, di ridurre il peso del debito pubblico sulla nostra economia. Come già detto, non è nostra intenzione parlare di responsabilità del passato, nel momento in cui dialoghiamo con la Commissione europea, perché quella che ho ricordato è la nostra recente storia comune, anche se, nel dibattito domestico, questa storia non ci consente di accettare oggi che qualcuno venga a farci la morale in tema di politiche di crescita.

Quanto ricordato ci riporta solo a considerare con lucidità i nostri compiti, per far fronte alla responsabilità che abbiamo, e serve anche a chiarire ai nostri interlocutori in Europa che l'obiettivo che ci poniamo con la nostra legge di bilancio è affrontare problemi concreti, non certo organizzare un affronto all'Europa stessa o un'uscita dall'euro. Tuttavia, dobbiamo tener conto dei timori dei nostri partner europei e del grado d'incertezza che pervade i mercati e il mercato finanziario in particolare, sia per l'incertezza sull'evoluzione dell'economia globale, sia perché preoccupano le divergenze con l'Europa. Soprattutto, dobbiamo tener conto dell'incerto contesto economico in cui ci muoviamo e dell'alto livello dello spread, che incide su tale contesto. Quando abbiamo un rallentamento dell'economia, si pone sempre un dilemma: da una parte si manifesta la necessità di rafforzare le misure di sostegno all'economia, anche se ciò implica un allargamento del bilancio; dall'altra, poiché la minore crescita si riflette negativamente sul bilancio pubblico, si pone il problema di una maggior prudenza di spesa. Si tratta di un dilemma che richiede un serio bilanciamento delle politiche adottate. Oggi, al dilemma richiamato, si sovrappone anche la necessità di non divergere da regole derivanti dai nostri impegni europei, nella misura in cui ciò rischia di produrre, di per sé, effetti negativi sulla crescita e sulla stessa politica espansiva che abbiamo deciso, facendo aumentare il costo del finanziamento del debito pubblico e, in prospettiva, del finanziamento dell'economia. È con questo spirito di ricerca dell'equilibrio che abbiamo costruito la nostra legge di bilancio e stiamo oggi dialogando in modo virtuoso con la Commissione per trovare miglioramenti condivisi, miglioramenti che il Parlamento può apportare nella sua sovranità.

Per parte nostra, abbiamo proposto di rafforzare l'obiettivo di riduzione del debito anche attraverso una mirata dismissione di attività pubbliche, ma il punto centrale è che dobbiamo dedicare ingenti risorse agli investimenti pubblici, investimenti nelle infrastrutture e nei territori, puntando ai settori strategici e alla messa in sicurezza. È necessario inoltre garantire un alto tasso di innovazione tecnologica incorporata in questi investimenti. Dobbiamo però anche tenere conto della preoccupazione della Commissione europea che richiama al rispetto delle regole, pur ribadendo una volontà di dialogo costruttivo con l'Italia. È infatti consolidando un clima di fiducia che potremo invertire le aspettative dei mercati, dei risparmiatori e dei consumatori, affinché gli effetti attesi dalla manovra del Governo si possano realizzare. Stiamo quindi attentamente valutando, man mano che il disegno delle principali misure viene tecnicamente definito e quindi sono più attentamente valutati i loro costi effettivi, se si possano trovare spazi finanziari per migliorare l'equilibrio tra la necessità di sostenere ancor più la crescita e la necessità di consolidare la sostenibilità dei conti pubblici. In questa direzione anche il dialogo con la Commissione europea ed i nostri partner europei può trovare spazi nuovi e condurre ai risultati che da entrambe le parti vengono auspicati. Signor Presidente, senatrici e senatori, questo è il quadro complessivo nel quale ci muoviamo; un quadro caratterizzato dalla volontà imprescindibile di agire in favore della crescita e dello sviluppo per garantire dignità e lavoro ai nostri concittadini, dalla necessità di ripristinare un contesto di fiducia rispetto alle nostre posizioni in Europa, dall'attenzione allo stato attuale della finanza pubblica e dal percorso di

riduzione del debito. Questi profili caratterizzano sia la proposta del Governo, sia l'intenso negoziato in corso con la Commissione europea, sia l'interazione con il Parlamento, che rimane il luogo istituzionale dove i miglioramenti alla proposta del Governo possono essere realizzati e approvati. È mio più sincero auspicio che guardando ai fatti senza drammatizzazioni, ma con grande lucidità e responsabilità per il bene del Paese, potremo tutti insieme giungere a un esito che rappresenti la soluzione ottimale rispetto ai tre punti fondamentali che ho esposto. Lo faremo senza rinunciare alle nostre priorità.