



**Audizione sulle linee programmatiche del Ministro  
dell'Economia e delle Finanze**

**Prof. Roberto Gualtieri**  
Ministro dell'Economia e delle Finanze

Commissioni riunite Finanze e Tesoro di Camera e Senato

Roma, 8 ottobre 2019

**Audizione sulle linee programmatiche del  
Ministro dell'Economia e delle Finanze**

Prof. Roberto Gualtieri

Vi ringrazio per questa audizione che mi offre l'opportunità di illustrare le linee programmatiche del Governo, del Ministero dell'Economia e Finanze, nelle materie di vostra competenza con un orizzonte anche pluriennale, ma ovviamente anche con riferimento alla manovra che il Governo sta preparando e che mira ad alleggerire il peso della pressione fiscale, con attenzione a individui e famiglie meno abbienti, e a ribilanciare l'onere fiscale in favore dei contribuenti rispettosi delle norme, che patiscono condizioni di disparità rispetto a coloro che sistematicamente violano gli obblighi fissati dalla legge.

Le misure di politica economica della legge di bilancio – ieri in audizione ho illustrato la Nodef – sono in corso di definizione e quindi le esamineremo analiticamente una volta che esse saranno presentate.

Con la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, il Governo ha tracciato la strategia di politica economica per il Paese, mettendo al centro il rilancio dell'economia, lo sviluppo inclusivo e sostenibile, in una cornice di responsabilità per quanto riguarda la finanza pubblica. Non devo richiamare nel dettaglio quello che abbiamo scritto nella NadeF di cui ho discusso ieri in audizione, mi soffermerò sull'aspetto fiscale e finanziario.

Il quadro complessivo all'interno del quale si articolerà la prossima Legge di Bilancio parte dalla necessità di evitare l'inasprimento della pressione fiscale previsto dalla legislazione vigente, impegno particolarmente significativo, molti pensavano una impresa impossibile, noi invece sterilizzeremo le clausole di salvaguardia, che prevedevano un aggravio di 23,1 miliardi di imposte indirette, di rifinanziare e rinnovare alcune politiche in scadenza, dedicando risorse in favore degli investimenti innovativi, dell'efficienza energetica, del rinnovo del patrimonio edilizio e del pubblico impiego. E intendiamo avviare un percorso di riduzione della tassazione sul lavoro, e contestualmente introdurre nuove politiche per rilanciare la crescita, sostenere lo sviluppo del Sud, la sostenibilità ambientale

nel quadro di quello che abbiamo definito Green New Deal e un aumento significativo degli investimenti.

Gli interventi sul fisco incidono anche sul benessere e consentono di ridurre le disuguaglianze, tramite la redistribuzione di risorse, finanziando l'ampliamento dell'offerta di servizi e riducendo gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro e alla combinazione tra esigenze familiari e attivazione lavorativa.

Si avvierà nell'orizzonte triennale del Governo un'efficace revisione e riqualificazione della spesa, un riordino delle agevolazioni fiscali e più in generale un cantiere, per il quale conto particolarmente su un proficuo, fecondo e intenso rapporto con queste commissioni, di più generale revisione delle norme fiscali, a partire dall'IRPEF. Si tratta di obiettivi ambiziosi e proprio per questo è importante un forte coordinamento e raccordo tra Governo e Parlamento.

### **Tassazione e agevolazioni fiscali**

L'obiettivo del disinnescamento delle clausole di salvaguardia previste a legislazione vigente verrà attuato contestualmente a un alleggerimento ulteriore della

pressione fiscale, che grava maggiormente sui redditi medio bassi, a partire dalla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. Noi prevediamo una riduzione della pressione fiscale, non solo rispetto al tendenziale dove l'aumento è significativo per effetto delle clausole di salvaguardia, ma anche rispetto all'anno in corso.

Gli strumenti messi in campo per reperire le risorse necessarie sono molteplici.

Nell'orizzonte della legislatura, le agevolazioni fiscali vigenti saranno riviste e razionalizzate ai fini di realizzare un sistema più coerente, anche orientato a incentivare la riconversione ecologica, sempre nel rispetto della stabilità dei conti.

Verrà poi attuata la *Web tax* e il prelievo riguarderà le multinazionali del settore che spostano i profitti verso alcune giurisdizioni, nell'ambito di un ampio processo di riforma dell'imposizione sugli utili d'impresa in discussione a livello internazionale.

È importante sapere che a livello Ocse è in corso un negoziato per introdurre nuove regole di tassazione degli utili delle multinazionali, a partire da quelle digitali, che sono tra i maggiori responsabili di fenomeni significativi di

erosione delle basi imponibili e traslazione dei profitti in giurisdizioni a bassa tassazione. Il principio di questa azione, e anche del Governo, è che i profitti devono essere tassati dove sono effettivamente realizzati. In caso di mancato accordo a livello internazionale, in questo negoziato che è in corso e in cui siamo attivi, l'Unione Europea è pronta a riprendere e concludere il lavoro nel pacchetto sulla tassazione delle imprese digitali. Inoltre, c'è ampio consenso a livello internazionale sull'esigenza che le imprese multilaterali paghino un livello minimo di tassazione effettiva in ogni giurisdizione in cui operano. In questo quadro, vi posso annunciare che l'Italia ha appena chiesto alla Commissione di presentare una proposta di direttiva sulla tassazione minima effettiva del mercato interno. Inoltre, stiamo lavorando in Europa per il passaggio a regime definitivo dell'IVA, che eliminerebbe le opportunità delle cosiddette frodi carosello, possibili anche per una asimmetria del regime europeo sull'IVA. Inoltre posso annunciarvi che siamo molto vicini a chiudere l'accordo di cooperazione rafforzata a livello Europeo sull'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie, già presente nel nostro ordinamento, che si configura come una sostanziale conferma del modello già in vigore in Italia. In tutti questi

casi, digital tax, tassa sulle transazioni finanziarie e questo livello minimo di tassazione effettiva, non stiamo parlando di nuove tasse per l'Italia, ma al contrario di estensione al livello europeo di misure già esistenti nel nostro ordinamento, con l'obiettivo da un lato di ridurre la concorrenza sleale che ancora caratterizza il mercato interno, dall'altro di rafforzare l'efficacia di queste misure. Si tratta di un capitolo piuttosto importante, al quale io personalmente e il Governo attribuiscono molta rilevanza.

Venendo al lato interno, dal lato del sostegno agli investimenti, gli interventi che stiamo elaborando mireranno alla ridefinizione degli incentivi all'innovazione, al rinnovo delle produzioni e degli impianti, all'efficientamento dei processi produttivi in modo da renderli coerenti con un modello di sviluppo sostenibile e inclusivo. In questo contesto verranno prorogate alcune misure relative agli obiettivi incluse nel provvedimento denominato Industria 4.0: le agevolazioni relative all'iperammortamento e al superammortamento verranno confermate con l'obiettivo di incentivare gli investimenti e rafforzare la crescita economica. È inoltre intenzione del Governo procedere a una rimodulazione di questi incentivi così da favorire in

particolare gli investimenti eco-sostenibili e rafforzare il percorso virtuoso dell'economia circolare.

Da ultimo, ma non tale per importanza, il contrasto all'evasione fiscale, a cui dedico le prossime considerazioni.

### **Lotta alla frode e all'evasione fiscale**

Come anticipato, si tratta di un set di misure fondamentali per assicurare una maggiore efficienza, una maggiore equità sociale, una più equa concorrenza all'interno del mercato. L'azione che il Governo attiverà mira a promuovere la cultura della legalità fiscale negli operatori economici e in tutte le componenti della società civile.

L'allegato alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza fornisce informazioni ufficiali e aggiornate sull'evasione fiscale e contributiva in Italia. Gli ultimi dati aggiornati riferiti al 2016 quantificano l'evasione in 109 miliardi di euro circa.

Se si confrontano i dati del 2017 rispetto a quelli del 2016, per i soli tributi in cui entrambi gli anni sono disponibili, si osserva una diminuzione di 1 miliardo di euro circa di entrate tributarie. Rispetto al 2016 si è registrata una



riduzione del *tax gap* per l'IRPEF per lavoratori autonomi e imprese, del *tax gap* dell'IRAP e dell'IRES. Si è registrato invece un incremento del *tax gap* IVA rispetto al 2016.

Quindi, la riduzione del *tax gap* è un presupposto essenziale e imprescindibile per recuperare le risorse necessarie a favorire la crescita economica e garantire all'Italia di mantenere il ruolo di rilievo che deve rivestire nel contesto europeo.

Inoltre, segnalo come la riduzione del *tax gap* sia cruciale per aumentare l'equità verticale e orizzontale del sistema fiscale italiano. Infatti, l'indice di Gini, che misura la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi in presenza di evasione IRPEF per il lavoro autonomo e l'impresa, risulta più alto di circa il 5% rispetto al caso senza evasione.

Un contributo fondamentale nel contrastare i fenomeni di illegalità economico-finanziaria, a tutela delle finanze pubbliche, deriva dall'apporto della Guardia di Finanza, che ritengo fondamentale e intendo sostenere. La metodologia d'intervento è fondata su tre pilastri: l'attività di controllo del territorio, l'attività investigativa di *intelligence* e l'analisi di rischio basata sull'importante patrimonio informativo acquisito nel tempo.

Una particolare attenzione sarà riservata agli illeciti di respiro internazionale, come l'evasione ottenuta mediante il passaggio di beni tra diverse società appartenenti a diversi Stati, il trasferimento illecito di capitali oltreconfine, la fittizia residenza all'estero di persone fisiche e società, la costituzione in Italia di stabili organizzazioni occulte e l'utilizzo strumentale di trust e di altri meccanismi per finalità evasive, elusive o di frode.

La cooperazione tra Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate e l'interoperabilità delle banche dati per la realizzazione delle analisi di rischio consentirà sinergie nella mappatura dei fenomeni evasivi e permetterà di evitare la sovrapposizione degli interventi, favorendo lo spontaneo adempimento degli obblighi tributari. L'interscambio informativo con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, inoltre, sarà fondamentale nella lotta alle frodi e al contrabbando, consentendo il recupero di risorse del bilancio dell'Unione Europea e dello Stato italiano.

Anche il monitoraggio e il sanzionamento dell'accesso indebito a strumenti di inclusione sociale e contrasto alla povertà saranno al centro dell'azione di prevenzione. Accanto a essi, sarà ulteriormente rafforzata la lotta alla

corruzione e all'illegalità nel settore degli appalti pubblici e in tutta la Pubblica Amministrazione.

Per le questioni che si estendono oltre i confini nazionali, infine, nel quadro di rafforzamento degli strumenti di cooperazione internazionale, verrà affrontato con particolare attenzione il rischio di finanziamento del terrorismo attraverso il riciclaggio di denaro, e qui abbiamo rafforzato i nostri strumenti con il recepimento della V Direttiva Antiriciclaggio

I capitali reinvestiti in attività lecite o illecite generano anche il pericolo di alterare il tessuto economico legale, snaturando l'allocazione delle risorse e falsando le condizioni di libera concorrenza del mercato. A tale fine, sarà rafforzata anche l'attività di contrasto alla contraffazione di marchi e brevetti del *Made in Italy*, per smantellare fenomeni che catalizzano illegalità – dal lavoro nero, al commercio abusivo, nonché ingerenze della criminalità organizzata – con impatti negativi sul gettito fiscale e sulla competitività del sistema produttivo nel complesso.

Inoltre, l'Italia continua a essere interessata da traffici fraudolenti di grandi volumi di carburanti immessi sul

mercato a un prezzo inferiore a quello ordinario, se non addirittura sotto costo, grazie alla sistematica elusione del pagamento dell'IVA e dell'accisa. Abbiamo parecchi profili critici e per questo la Legge di Bilancio per l'anno 2020 intende aumentare l'efficacia e l'incisività delle disposizioni antifrode già messe in campo.

L'Italia, come certificato dall'OCSE è uno dei paesi all'avanguardia nel processo di digitalizzazione delle certificazioni fiscali. I nuovi strumenti a disposizione come la fatturazione elettronica e lo scontrino elettronico, grazie all'immediata acquisizione delle informazioni da parte dell'Agenzia delle Entrate, permetteranno una corretta analisi dei comportamenti fiscali non corretti e degli eventuali rischi di evasione da parte dei contribuenti maggiormente soggetti a rischio di non conformità.

L'utilizzo delle banche dati può essere meglio implementato e strutturato, attraverso lo sviluppo delle infrastrutture digitali e tecnologiche. Le innovazioni dovranno essere accompagnate da un potenziamento del contesto normativo a corretta tutela dei dati personali, declinato secondo la normativa europea.

Ai fini di una maggiore tracciabilità e trasparenza delle transazioni commerciali in chiave anti-evasione, il Governo

intende agevolare i pagamenti elettronici riducendo drasticamente i costi delle transazioni non in contanti.

L'idea di base è quella di disincentivare l'utilizzo del contante promuovendo un cambiamento culturale verso la modernizzazione del sistema produttivo e l'evoluzione dei comportamenti dei consumatori, allineandoli a quelli più virtuosi degli altri paesi europei.

La previsione che si intende inserire nella legge di bilancio è la concessione di incentivi per coloro che privilegiano i pagamenti tracciabili e intervenire sugli oneri economici che al momento gravano sulle transazioni regolate elettronicamente.

Queste politiche saranno accompagnate da progetti dedicati a diffondere l'educazione finanziaria, peraltro è in corso la seconda edizione del mese dell'Educazione Finanziaria, e a ridurre il divario digitale, accrescendo così le competenze dei contribuenti e riducendo le disuguaglianze anche in questo ambito.

Le più elevate entrate derivanti dalle politiche di contrasto permetteranno di ridurre la pressione fiscale, finanziare misure a favore della collettività e sostenere la spesa sociale. Questo obiettivo sarà perseguito con determinazione tramite un piano organico e un'ampia

riforma fiscale basata sulla semplificazione delle regole e degli adempimenti, nonché su una nuova e più efficace alleanza tra contribuenti e Amministrazione finanziaria.

## **Finanza – investimenti e ambiente**

Conciliare sviluppo economico, tutela ambientale e inclusione sociale significa innescare un circolo virtuoso dove economia e ambiente si alimentino reciprocamente.

La piena attuazione dell'eco-innovazione verrà perseguita anche sfruttando gli strumenti di finanza sostenibile in corso di predisposizione a livello europeo. Come sapete c'è un pacchetto importante di sustainable finance che dobbiamo completare a livello europeo e implementare nel nostro ordinamento.

Verrà introdotto un apposito fondo che orienti, anche su base pluriennale, le iniziative imprenditoriali in questa direzione; e sarà garantita adeguata attuazione e pubblicizzazione del fondo per il mecenatismo ambientale.

## **Sistema bancario e accesso al credito delle PMI**

Il Governo intende creare le condizioni affinché si realizzi un sistema finanziario moderno, efficiente e trasparente. Come noto le banche hanno dismesso una quota rilevante dei crediti in sofferenza e il tasso di deterioramento del credito è prossimo ai livelli precedenti alla crisi.

La sfida attuale è quella di completare il processo di risanamento del sistema bancario e di ampliare i canali di accesso al credito e al mercato dei capitali per le piccole e medie imprese, accompagnandole nel processo di crescita e di internazionalizzazione. Il Governo si impegnerà in tal senso seguendo una strategia coerente con le regole europee e con un deciso sostegno al completamento dell'Unione bancaria e del mercato dei capitali.

Si è recentemente concluso il processo di riforma del settore del credito cooperativo con la costituzione dei due gruppi – facenti capo rispettivamente a ICCREA e a Cassa Centrale Banca – cui hanno aderito complessivamente oltre 220 intermediari. Il consolidamento e recupero di efficienza e redditività del settore deve proseguire: il Governo intende favorire la creazione di una banca di dimensioni e capacità adeguate alle esigenze di credito del Mezzogiorno. A livello europeo sosterremo il completamento dell'Unione Bancaria,

a partire dal completamento del suo terzo pilastro, attraverso l'istituzione di un sistema europeo di garanzia dei depositi.

Il Governo intende rafforzare le misure dirette a semplificare e sostenere l'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso canali alternativi di raccolta del capitale privato a quello bancario, come sollecitato nella raccomandazione della Commissione.

Ciò implica sostenere lo sviluppo delle PMI con le semplificazioni per l'accesso al Fondo di Garanzia, che rifinanzieremo per oltre 2 miliardi nel prossimo triennio e con le semplificazioni per l'accesso a esso, con gli incentivi che derivano dal rafforzamento della Nuova Sabatini e dalla reintroduzione del cosiddetto "superammortamento". Restano in campo altri strumenti, come l'azione delle Società di Investimento Semplice (Sis) di recente istituzione e le ulteriori misure per agevolare la crescita e l'aggregazione di imprese.

Inoltre, un'ampia gamma di misure finalizzate a finanziare lo sviluppo, la crescita o l'espansione delle attività delle PMI possono essere attivate grazie agli accordi istituzionali con la Banca europea degli investimenti, sia direttamente, sia



nel quadro del piano Juncker 2.0 e in seguito con l'approvazione del più comprensivo InvestEU, che, soltanto nel 2018, ha sostenuto 77.500 Piccole e Medie Imprese e 800 mila posti di lavoro, stanziando risorse per 8,5 miliardi di Euro.

Particolare impulso sarà dato al sostegno al credito e al migliore coordinamento con gli strumenti finanziari di sostegno all'export, di *equity* e di garanzia, anche attraverso la Cassa Depositi e Prestiti.

## **Conclusioni**

Le azioni che intendiamo perseguire nel corso del mandato governativo sono quindi finalizzate a ridurre il carico fiscale, assicurare maggiore equità tra i contribuenti e un migliore funzionamento dei mercati dei prodotti e dei servizi e a sostenere gli investimenti pubblici e privati per sostenere lo sviluppo e la crescita dell'economia. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito delle sue competenze, opererà affinché le linee proposte siano attuate in un contesto favorevole e coerente a livello comunitario, con un'azione che noi auspichiamo incisiva di iniziativa e di proposta volta sia alla conclusione di importanti dossier legislativi sul tavolo sia all'apertura di nuovi cantieri essenziali anche a dare una dimensione europea a questa strategia.

Grazie a tutti per l'attenzione.