

Audizione del Ministro dell'Economia e delle finanze

Prof. Roberto Gualtieri
Ministro dell'Economia e delle Finanze

**Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di
economia e finanza 2020, ai sensi dell'articolo 118-bis, comma 3, del
Regolamento della Camera e dell'articolo 125-bis, comma 3, del
Regolamento del Senato**

Roma, 28 aprile 2020
www.mef.gov.it

**Attività conoscitiva preliminare all'esame del
Documento di economia e finanza 2020, ai sensi
dell'articolo 118-bis, comma 3, del Regolamento della
Camera e dell'articolo 125-bis, comma 3, del
Regolamento del Senato**

Ministro dell'Economia e delle Finanze

On. Prof. Roberto Gualtieri

28 aprile 2020

Signori Presidenti, onorevoli deputati e senatori,
buongiorno.

Il Documento di Economia e Finanza che presento oggi al Parlamento è diverso da quanto auspicavo a inizio anno. L'emergenza che stiamo vivendo ormai da due mesi – che da inizio marzo ha fermato il nostro Paese per arginare il diffondersi del contagio e salvaguardare la salute della nostra comunità – ha comportato la necessità di rivedere sia la struttura sia i contenuti abituali del principale documento di programmazione economica, come peraltro condiviso a livello europeo.

Improvvisamente ci siamo trovati a operare in un contesto di elevata incertezza che rende evidentemente difficile la predisposizione di previsioni economiche e finanziarie.

È una difficoltà che interessa ovviamente tutti i paesi investiti dalla crisi. E ciò ha spinto la Commissione europea a emanare linee guida che riducono e rivisitano il contenuto e i termini di presentazione dei documenti programmatici previsti dal ciclo del Semestre europeo elaborati dagli Stati Membri della UE.

In risposta a queste indicazioni, il DEF 2020 presenta uno scenario di previsione limitato al biennio 2020-2021. Inoltre, la pubblicazione del Programma Nazionale di Riforma e dei principali allegati al DEF è rinviata di almeno un mese, così da attendere gli sviluppi dell'epidemia, tenere conto del programma di riapertura dei settori produttivi presentato dal Presidente del Consiglio domenica, e affrontare il disegno della successiva fase di ripresa con un adeguato dibattito.

(Il consuntivo 2019 e le prospettive per gli anni successivi)

Lo shock che ci ha investito ha completamente ribaltato lo scenario che iniziava a delinearsi a inizio anno.

Il consuntivo per il 2019 e i dati relativi ai primi mesi dell'anno mostravano andamenti pienamente in linea con le previsioni formulate lo scorso autunno.

Il 2019 si è chiuso con una crescita dello 0,3 per cento e un deficit delle Amministrazioni Pubbliche all'1,6 per cento del PIL.

Il profilo della crescita, che nel corso del 2019 si era gradualmente indebolito fino a mostrare una flessione nell'ultimo trimestre dell'anno, sembrava aver invertito il trend all'inizio dell'anno. Il forte rimbalzo della produzione industriale registrato in gennaio, cui si aggiungevano i dati positivi che venivano dalle esportazioni e la ripresa del settore delle costruzioni, facevano infatti ritenere che l'economia si fosse stabilmente avviata sul sentiero di moderata ripresa precedentemente prefigurato.

Le stringenti misure di contenimento dell'epidemia che il nostro Paese si è trovato a dover adottare, per primo tra le nazioni europee, hanno avuto un impatto senza precedenti sull'economia. La chiusura di molte attività e impianti, nonché le misure di distanziamento sociale hanno inevitabilmente avuto pesanti ripercussioni sulla domanda e sull'offerta.

In questo contesto, è ragionevole attendersi una rilevante caduta del PIL nei mesi di marzo e aprile, a cui

dovrebbe seguire un parziale recupero, inteso come un'attenuazione di questo calo, a partire da maggio. La costante riduzione di contagi e ricoveri, sta rendendo infatti possibile un graduale allentamento delle misure di contenimento e un progressivo ritorno alla normalità.

Successivamente si attende un rimbalzo nella seconda metà dell'anno, favorito anche dalle misure adottate dal Governo per contenere la diffusione del virus e proteggere le imprese e l'occupazione.

Tuttavia, il recupero prefigurato non consentirà di assorbire rapidamente le forti perdite accumulate nella prima parte dell'anno. Per molti mesi il valore aggiunto rimarrà dunque inferiore al livello di inizio d'anno, pur recuperando rispetto ai minimi di aprile.

Nel complesso, l'evoluzione descritta comporterebbe una contrazione del PIL per l'anno in corso che nel quadro tendenziale è valutabile nell'8 per cento, seguita nel 2021 da una crescita del 4,7 per cento. La ripresa attesa per il 2021 rappresenta una valutazione prudentiale, basata sull'ipotesi che la crisi epidemiologica non venga completamente superata prima dell'inizio del prossimo anno.

Come richiesto dalle linee guida concordate a livello europeo, il DEF presenta anche uno scenario di rischio in cui

l'andamento e la durata dell'epidemia sarebbero più sfavorevoli, causando una maggiore contrazione del PIL nel 2020 (10,6 per cento) e una ripresa più debole nel 2021 (più 2,3 per cento), nonché un ulteriore aggravio sulla finanza pubblica.

Ricordo che le previsioni macroeconomiche contenute nel documento, così come previsto dalla normativa vigente, sono state validate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio con nota del 16 aprile 2020.

Il quadro economico appena delineato incide ovviamente sulle finanze pubbliche, che risentono inoltre degli interventi fin qui adottati.

Il livello di indebitamento netto tendenziale, senza contare quindi questo nuovo scostamento, previsto per l'anno in corso, è pari al 7,1 per cento del PIL.

(Gli interventi già adottati)

Di fronte a questo shock inaspettato e molto consistente, reso ancora più forte dal fatto che ha peggiorato in modo simmetrico le prospettive dei principali paesi, il Governo ha risposto con interventi tempestivi e di considerevole portata.

Abbiamo fornito il supporto ai settori della sanità e della protezione civile e offerto un primo sostegno per evitare crisi

di liquidità e perdite di posti di lavoro, e per sostenere il reddito dei cittadini.

Il decreto-legge “Cura Italia”, ha utilizzato le maggiori risorse autorizzate dal Parlamento con la risoluzione dell’11 marzo per fornire una prima risposta per fronteggiare l'emergenza sanitaria con una numerosa serie di interventi riguardanti in particolare il lavoro e il fisco.

Il successivo decreto-legge “Liquidità”, attualmente all’esame del Parlamento, sostiene le attività produttive con misure che favoriscono l’erogazione di credito, riducono le tensioni di liquidità e puntano a creare un quadro temporaneo volto salvaguardare la continuità aziendale.

L’impatto delle misure fin qui approvate è scontato nel quadro tendenziale di finanza pubblica.

(La relazione al Parlamento)

Come fin dall’inizio annunciato dal governo, a queste prime misure ne sarebbero seguite delle altre per proseguire e rafforzare il sostegno economico alle famiglie e alle imprese..

Per questo il Governo presenta una nuova Relazione con la quale chiede l'autorizzazione a ricorrere a un maggiore indebitamento per circa 55 miliardi nel 2020 (55,3 miliardi compresi gli interessi), pari a circa 3,3 punti di PIL. Questo si traduce in un incremento del Fabbisogno del Settore Pubblico di 65 miliardi e del Saldo Netto da Finanziare di 155 miliardi.

L'azione del Governo non si limita al solo 2020. Accanto allo scostamento necessario ad affrontare l'attuale emergenza, il governo chiede l'autorizzazione a intervenire anche sugli anni successivi per eliminare completamente e definitivamente l'incremento delle aliquote IVA e delle accise previsto a partire dal 2021, e per sostenere gli investimenti.

L'eliminazione degli aumenti dell'IVA e delle accise previsti dal 2021 costituisce una fondamentale operazione di "pulizia" del bilancio pubblico, che da un lato aumenta la trasparenza e la credibilità delle nostre previsioni di finanza pubblica. E dall'altro non solo è finalizzata a realizzare una riduzione della pressione fiscale nella fase della ripresa, quando l'intonazione della politica fiscale dovrà rimanere espansiva per un congruo periodo di tempo, sia pure nei limiti di una gestione oculata della finanza pubblica e di un percorso di riduzione del debito.

L'eliminazione dell'incremento di IVA ed accise comporta una riduzione della pressione fiscale di 1,1 punti percentuali di PIL e restituisce maggiori margini di politica economica, che in questi anni sono stati compressi trasformando spesso le leggi di bilancio in un esercizio focalizzato pressoché esclusivamente sulla eliminazione degli aumenti iva per l'anno in corso e spesso sul loro incremento negli anni successivi.

Per stimolare la crescita agiremo anche attraverso la previsione di specifici incentivi, destinando parte delle maggiori risorse richieste per il 2021 e gli anni successivi (circa 6 miliardi ogni anno fino al 2031) al sostegno degli investimenti.

Tenuto conto di queste necessità, lo scostamento richiesto per il 2021 ammonta a poco meno di 26,5 miliardi in termini di indebitamento netto.

Se prendiamo in considerazione le risorse previste nella Relazione dello scorso marzo e quelle inserite nella nuova Relazione allegata al DEF, si tratta di circa 75 miliardi aggiuntivi per il solo 2020 in termini di indebitamento netto, che corrispondono a circa 180 miliardi di stanziamenti di bilancio.

Si tratta senza alcun dubbio di una manovra espansiva imponente, di una entità mai raggiunta dal dopoguerra ad oggi. Nonostante lo scostamento richiesto abbia una dimensione molto rilevante, tale da portare nel 2020 l'indebitamento netto al 10,4 per cento e il debito pubblico al 155,7 per cento del PIL, tale scostamento non mette assolutamente a repentaglio la sostenibilità della finanza pubblica.

Lasciatemi ricordare che, anche relativamente al debito pubblico, la situazione pre-crisi si presentava particolarmente positiva: abbiamo chiuso il 2019 al 134,8 per cento, con una variazione nulla rispetto all'anno precedente quando invece nella NADEF si prevedeva un incremento di quasi un punto percentuale. In questo contesto i rendimenti sui titoli di Stato, pur in presenza di periodi di volatilità, avevano mostrato un profilo stabile o discendente, segno della sostanziale positiva percezione da parte dei mercati. Basti pensare che il costo medio di tutte le emissioni nel 2019 è stato tra i più bassi della intera storia repubblicana e continuerà a scendere nel 2020 e 2021.

Le crisi in corso ha avuto ovviamente un impatto molto rilevante sui mercati e anche i titoli di Stato non sono stati risparmiati. Gli operatori hanno iniziato a prezzare il forte incremento atteso dell'offerta di debito e questo ha

inevitabilmente innescato una salita dei rendimenti. Va detto tuttavia che gli interventi adottati dalla BCE già a partire dalla seconda metà di marzo hanno riportato sui mercati condizioni di funzionamento sicuramente migliori: d'altra parte la dimensione quantitativa del pacchetto messo in campo dalla Banca Centrale è tale da garantire un sostegno commisurato all'entità del maggior debito che tutti i paesi dovranno collocare per fronteggiare la crisi. Infatti, anche quest'anno il nostro tasso di interesse medio del debito continuerà a scendere.

In ogni caso, sia il deficit sia il rapporto debito/PIL scenderanno in misura significativa già nel 2021 e, per gli anni successivi, imposteremo una strategia di rientro che sia anche compatibile con gli obiettivi di inclusione sociale e di sostenibilità ambientale che questo governo e l'Europa si sono dati.

Tale strategia mostrerà che l'Italia rimane comunque impegnata in un'azione di rientro del debito tale da ricondurlo verso la media dell'area euro nel prossimo decennio, attraverso un approccio di politica economica che si baserà sul rilancio degli investimenti, pubblici e privati, grazie anche alla semplificazione delle procedure amministrative, sul Green Innovation Deal e sul conseguimento di un adeguato surplus di bilancio primario che sarà sempre pienamente

sostenibile. Maggiore sarà la credibilità delle riforme adottate per realizzare questo obiettivo, minore sarà il livello dei rendimenti sui titoli di Stato, agevolando il processo di rientro.

Infine, l'azione del Governo sarà indirizzata all'introduzione di innovativi strumenti europei che possano assicurare una risposta adeguata della politica di bilancio alla luce della gravità della crisi e, al contempo, migliorare le prospettive di crescita di lungo termine e la sostenibilità delle finanze pubbliche dei paesi membri. A fronte di uno shock simmetrico come quello che ha colpito l'intera area è infatti importante che la reazione delle politiche macroeconomiche sia anch'essa simmetrica per evitare che la pandemia faciliti e aggravi la divergenza all'interno dell'Eurozona.

Vogliamo sostenere un tessuto economico messo a dura prova da questa crisi e ridare speranza a un intero paese che, nonostante l'impegno incondizionato e assoluto di tutti gli operatori sanitari, ha visto improvvisamente scomparire familiari, amici, colleghi da cui mai avrebbe pensato di doversi separare così repentinamente.

A queste persone, che hanno pagato un prezzo altissimo, va il nostro pensiero di cordoglio e il nostro impegno per fare in modo che i loro sacrifici non siano stati vani.

(Il D.L. “Aprile”)

In questi giorni stiamo definendo i dettagli degli interventi che saranno contenuti nel prossimo decreto-legge. Sarà mia cura esporre al Parlamento con maggiore completezza le misure una volta emanato il provvedimento.

Le maggiori risorse che si renderanno disponibili a seguito dell'autorizzazione parlamentare serviranno, da un lato, a rafforzare e prolungare nel tempo gli interventi che stanno già operando, dall'altro a introdurre nuovi strumenti a sostegno del tessuto produttivo che favoriscano e accelerino la fase della ripresa.

(Rafforzamento misure esistenti)

Sarà previsto innanzitutto il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali e degli strumenti di supporto al reddito già in vigore. Come detto più volte, nessuno deve perdere il lavoro a causa dell'epidemia. Il sostegno che stiamo fornendo ai lavoratori è perciò fondamentale e sarà erogato finché ce ne sarà bisogno.

L'indennità per il lavoro autonomo, che finora è stato ricevuto da 3,5 milioni di persone, sarà rinnovato e incrementato, con una revisione delle procedure che renda rapidissima l'erogazione della prossima *tranche*.

Stiamo inoltre ragionando su un nuovo strumento temporaneo in favore dei nuclei familiari che non hanno reddito, pensioni o sussidi pubblici e oggi si trovano in difficoltà economiche.

Verrà prorogata per due mesi la Naspi a favore di coloro che hanno il sussidio di disoccupazione in scadenza. Infine, sarà previsto un indennizzo a favore di colf e badanti che, a causa dell'emergenza, non hanno potuto lavorare in questo periodo.

Per quanto riguarda le misure fiscali, saranno riproposte le sospensioni, semplificazioni e agevolazioni già disposte finora. Per contenere l'impatto sugli operatori economici, in particolare di piccole dimensioni, saranno inoltre rinviati alcuni adempimenti, come quelli amministrativi in materia di accisa e quelli attualmente previsti per l'installazione dei dispositivi necessari alla trasmissione telematica dei corrispettivi.

Saranno individuate nuove e specifiche cause di esclusione per l'applicazione degli ISA, che verranno anche riparametrati per tener conto degli effetti di natura straordinaria correlati all'emergenza sanitaria.

Per sostenere le spese dei cittadini e delle imprese per l'acquisto di presidi e dispositivi sanitari di protezione individuale esenteremo dall'IVA le cessioni di questi beni per tutto il 2020, sfruttando tutto lo spazio di manovrabilità delle aliquote concesso in via straordinaria dalla Commissione europea. Inoltre, verrà incrementato lo stanziamento per il credito di imposta concesso alle imprese che procedono alla sanificazione degli ambienti e degli strumenti di lavoro e che acquistano dispositivi necessari a tutelare la salute dei lavoratori.

(Sostegno alle imprese)

A questo si aggiungerà un importante pacchetto di nuovi interventi di supporto alle imprese, che terrà conto sia della loro dimensione che dell'impatto avuto dalla crisi.

La tenuta del sistema delle imprese sarà assicurata da specifiche forme di sostegno a fondo perduto per chi ha subito l'impatto della crisi.

Con alcuni interventi mirati andremo inoltre a intervenire su alcuni dei deficit strutturali dell'economia italiana.

È il caso ad esempio della scarsa patrimonializzazione delle imprese. Al riguardo sono all'esame possibili iniziative volte al rafforzamento patrimoniale di imprese per contribuire all'assorbimento delle perdite generate dalla crisi, e per sostenerle con prospettive di rilancio e il finanziamento di investimenti per la ripresa e la crescita, in linea con le riflessioni in corso in altri Paesi europei.

Anche la Commissione europea, come noto, sta considerando adeguamenti al Quadro Temporaneo in materia di aiuti stato per consentire maggiore flessibilità per interventi di questo tipo.

Per quanto riguarda l'innovazione cercheremo di ampliare il già esistente piano del *Green Innovation Deal*, che nell'ottica di una maggiore sostenibilità potrebbe essere rafforzato da una maggiore digitalizzazione dell'economia, che in questa fase si sta rivelando molto importante in molti ambiti lavorativi ed educativi, e dal potenziamento della sanità che sarà fondamentale per il miglioramento generale del benessere.

In questo contesto saranno inoltre previste misure di stimolo degli investimenti, che dovranno aumentare sia la sostenibilità che la resilienza dell'economia.

Una spinta agli investimenti sarà fornita anche dall'intervento sui vincoli burocratico-amministrativi e, più in generale, sull'interazione tra il settore produttivo e la Pubblica Amministrazione, che sarà oggetto di un ulteriore provvedimento che è allo studio.

Gli interventi che ho sommariamente descritto anticipano parte delle riforme che successivamente confluiranno nella strategia pluriennale che sarà compiutamente definita nel PNR.

Al fine, poi, di assicurare alle imprese e ai professionisti la riscossione dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni per forniture, appalti e prestazioni professionali sarà preordinato l'importo complessivo di 12 miliardi, attraverso anticipazioni di liquidità della Cassa Depositi e Prestiti in favore di regioni, province, città metropolitane, comuni ed enti del servizio sanitario nazionale.

Stiamo parlando di una forte iniezione di liquidità nel sistema, che contribuirà a sostenere l'attività delle imprese in questa complicata fase.

(Enti territoriali)

Specifici interventi saranno rivolti anche agli Enti Territoriali che, rappresentando il livello di Governo più vicino alle istanze dei cittadini, sono centrali in questa fase. Per sostenere la loro azione, in modo particolare nell'erogazione dei servizi essenziali, sarà costituito un fondo con una dotazione di 3,5 miliardi di euro in favore di comuni, province e città metropolitane, incluse le autonomie speciali.

Per accelerare l'erogazione di queste somme e andare incontro alla carenza di liquidità che sta interessando alcuni enti locali, entro pochi giorni dall'adozione del decreto sarà predisposta l'erogazione di un anticipo del 30% del fondo, parametrata alle entrate proprie di ciascun ente.

(Il contesto europeo)

Gli interventi descritti devono essere collocati nell'ambito delle misure di risposta alla pandemia adottate a livello europeo per evitare che in questo momento possano emergere situazioni di divergenza all'interno dell'Unione.

Alle misure già decise precedentemente, in particolare la flessibilità nell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato e la sospensione delle prescrizioni del Patto di stabilità e crescita, il Consiglio europeo del 23 aprile scorso ha delineato un insieme di strumenti da definire per affrontare la

crisi: il programma SURE, che potrà arrivare fino a 100 miliardi; l'ampliamento delle risorse della BEI, per garantire fino a 200 miliardi di nuovi prestiti alle imprese; una linea di credito (*Pandemic Crisis Support*) del MES, che potrà arrivare fino al 2 per cento del PIL dei Paesi che vorranno farne richiesta.

Tali strumenti, che prevedono risorse fino a 540 miliardi di euro, dovrebbero essere attivati entro il prossimo 1° giugno. Il Consiglio europeo ha inoltre riconosciuto la necessità e l'urgenza di un nuovo strumento, il cd. *Recovery Fund*, da dotare di risorse comuni reperite attraverso l'emissione di titoli europei da destinare, anche con trasferimenti a fondo perduto ad interventi di sostegno all'economia e alla ripresa soprattutto nei settori e nei Paesi maggiormente colpiti dalla crisi. Il Consiglio ha dato mandato alla Commissione di lavorare all'elaborazione di una proposta operativa, da presentare il 6 maggio.

È un primo risultato molto positivo, inimmaginabile fino a poche settimane fa e rappresenta un successo per i paesi che, assieme all'Italia, ne hanno sostenuto l'introduzione affinché la risposta europea contemplasse molteplici strumenti e preservasse il cd. "*level playing field*".

A questo punto sarà essenziale definire adeguatamente la dimensione, la composizione in termini di prestiti e

trasferimenti – che per noi devono essere prevalenti – e la tempistica dell’attuazione del Recovery Fund. Il Governo è perciò impegnato a garantire che la realizzazione sia la migliore possibile per il nostro Paese e per l’intera Europa.

Anche l’azione di politica monetaria perseguita dalla BCE ha fornito un fondamentale e cospicuo contributo al fine sia di assicurare la necessaria liquidità al sistema finanziario, sia di evitare la frammentazione dei mercati dell'area euro.

(Conclusioni)

Attraversiamo una fase estremamente difficile, che ogni giorno ci mette di fronte alle difficoltà poste dalla grave crisi epidemiologica che ci ha colpito così profondamente. Stiamo pagando un prezzo altissimo in termini di vite umane, che lasceranno un dolore profondo nella vita di tutti noi.

La strategia di politica economica che il Governo sta attuando è di forte sostegno ai cittadini, ai lavoratori e alle imprese. Al sostegno, necessario e opportuno, si affiancherà anche un piano di rilancio articolato su innovazione, ricerca, investimenti pubblici, snellimento delle procedure amministrative.

In particolare, stiamo lavorando affinché l'eccesso di burocrazia non indebolisca o vanifichi i nostri sforzi di far arrivare questo aiuto al più presto.

Prima della crisi stavamo già lavorando su importanti riforme in tema di fisco, spesa pubblica, investimenti, *Green and Innovation Deal*. Questo lavoro riprenderà e sarà ultimato non appena le condizioni lo consentiranno.

La politica di bilancio sarà espansiva sia nel 2020 che nel 2021.

Negli anni successivi dovremo ridurre il deficit e il rapporto debito/PIL. I risultati conseguiti nel 2019 mostrano che non sia necessario imporre misure lacrime e sangue, ma continuare a lavorare per far crescere il gettito fiscale a parità di aliquote attraverso una seria politica di contrasto all'evasione supportata da innovazione, organizzazione e risorse umane qualificate. Sarà inoltre importante riqualificare e razionalizzare la spesa pubblica.

Garantire la sostenibilità della finanza pubblica è fondamentale per poter intervenire quando, come quest'anno, l'economia e la società hanno bisogno dell'aiuto dello Stato.

Ci aspettano periodi ancora difficili, ma lo spirito che ha pervaso il Paese in questo drammatico periodo lascia

ritenere che con costanza e determinazione riusciremo a
venirne fuori.

Grazie per l'attenzione.