

**Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva del disegno di
legge di bilancio per il triennio 2020-2022 (A.C. 2305)
Ministro dell'Economia e delle Finanze**

Prof. Roberto Gualtieri
Ministro dell'Economia e delle Finanze

19 dicembre 2019
www.mef.gov.it

**Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva del disegno
di legge di bilancio per il triennio 2020-2022 (A.C. 2305)**

Ministro dell'Economia e delle Finanze

Prof. Roberto Gualtieri

19 dicembre 2019

Signor presidente Borghi, onorevoli deputati, buongiorno,

come ho già avuto modo di argomentare all'inizio della sessione di bilancio di fronte alle Commissioni riunite di Camera e Senato, il Governo appena insediato si è trovato a dover affrontare una sfida estremamente impegnativa per tre motivi:

- I. 23,1 miliardi di imposte indirette da disinnescare,
- II. il dover assicurare la stabilità e sostenibilità dei conti pubblici e
- III. da ultimo la necessità di imprimere una spinta all'economia italiana che stava sperimentando una fase di pesante rallentamento

Tutto questo nel quadro della necessità di non limitarsi a disattivare le clausole, ma di avviare da subito l'attuazione di un

programma di Governo ambizioso che si sviluppa su quattro pilastri: riduzione del carico fiscale sul lavoro; investimenti per la crescita e la sostenibilità ambientale e sociale; misure per le famiglie e il welfare; contrasto all'evasione fiscale.

Il complesso degli interventi fiscali introdotti con la manovra, anche alla luce delle modifiche approvate dal Parlamento, consente di realizzare questi obiettivi.

Inoltre ritengo necessario sottolineare che la manovra riduce la pressione fiscale rispetto agli andamenti tendenziali dei prossimi anni, mentre, secondo le stime del Governo, resterà sostanzialmente invariata tra 2019 e 2020.

Tuttavia, è utile osservare che al calcolo della pressione fiscale nel 2020 concorrono i seguenti effetti della manovra di bilancio: 3,2 miliardi di recupero da evasione fiscale, 1,5 miliardi di rimodulazione delle rate Isa, 1,6 miliardi di differimento delle Dta e 800 milioni della rivalutazione dei terreni, per un totale di 7,1 miliardi di gettito nuovo rispetto al 2019 che non può essere ascritto a un incremento delle tasse.

Al netto di queste nuove componenti di gettito non direttamente apprezzabili dai contribuenti come incremento della tassazione, pari a 0,39 punti percentuali di PIL, nel 2020 la pressione fiscale risulterebbe diminuita rispetto al 2019.

Questi risultati sono ancora più significativi nella misura in cui sono stati conseguiti avendo a disposizione tempi strettissimi. L'Esecutivo di cui faccio parte ha dovuto, infatti, affrontare in poche settimane la sessione di bilancio, predisponendo la NADEF, dopo pochi giorni il DPB e dopo meno di due settimane il testo del disegno di legge di Bilancio e il decreto-legge fiscale.

Lasciatemi sottolineare, inoltre, che la stabilità e sostenibilità dei conti pubblici che questa manovra garantisce è un valore particolarmente importante in un quadro macroeconomico internazionale caratterizzato da incertezza e rischi di revisione al ribasso.

Resta infatti pienamente confermato l'obiettivo di indebitamento per il 2020, fissato al 2,2 per cento del PIL. Ciò ha consentito di impostare una manovra moderatamente espansiva e, nel contempo, avviare un percorso di riduzione del debito pubblico.

Prima di ripercorrere brevemente i capisaldi della manovra, un cenno al quadro macroeconomico.

Guardando poi all'economia italiana si registrano alcuni primi segnali incoraggianti. Una settimana fa ISTAT ha pubblicato i dati relativi al terzo trimestre 2019, rispetto allo stesso trimestre del 2018, aumenta il numero di occupati e si riducono tasso di disoccupazione e tasso di inattività.

La stima della crescita del PIL, pur risentendo del calo della produzione industriale di ottobre, consentirebbe comunque di registrare una moderata espansione su base annua per l'anno in corso come certificato dalle istituzioni, nazionali e internazionali. La previsione di crescita del PIL contenuta nella NADEF per i prossimi anni, pari a 0,6 per cento nel 2020 e all' 1 per cento nel 2021 e 2022, appare ampiamente raggiungibile.

Ciò sarà possibile anche grazie alla scelta da un lato di evitare di rivedere le misure di recente introduzione, come il Reddito di Cittadinanza e “Quota 100” o il ricorso a tagli lineari che avrebbero rischiato di incidere su scuola, ricerca e sanità con costi sociali elevatissimi e il peggioramento degli squilibri già esistenti e dall'altro di aumentare la pressione fiscale.

Vengo ora al complesso delle misure.

Riduzione del carico fiscale

Sebbene l'eliminazione degli aumenti delle imposte indirette rappresenti di per sé un poderoso taglio della pressione fiscale rispetto alla legislazione vigente, abbiamo deciso che sarebbe stato importante avviare anche la riduzione della tassazione sul lavoro dipendente.

Un impegno che vale 3 miliardi nel 2020 e che intendiamo almeno raddoppiare dal 2021, aumentando il salario netto dei lavoratori, a parità di costo per il datore di lavoro.

Nei primi mesi dell'anno nuovo avvieremo una riforma complessiva dell'IRPEF per estendere ulteriormente il beneficio e disegnare un fisco equo, semplice e trasparente.

Abbiamo poi reso strutturale il regime di tassazione agevolata per la locazione di immobili a canone concordato, oltre 700 mila contribuenti di cui il 44 per cento con redditi fino a 28 mila euro potranno continuare a beneficiare dell'aliquota del 10 per cento.

Abbiamo pensato inoltre ai fabbricati strumentali all'attività di impresa per i quali abbiamo anticipato di un anno al 2022 l'integrale deducibilità dell'IMU dal reddito di impresa e di lavoro autonomo.

Investimenti per la crescita e la sostenibilità ambientale

Nell'ambito del disegno strategico del *Green New Deal*, agli investimenti per la crescita e la sostenibilità ambientale saranno destinate risorse aggiuntive per quasi 10 miliardi nel triennio 2020-22.

Nei prossimi 15 anni, gli stanziamenti aggiuntivi in favore degli investimenti pubblici ammonteranno a più di 59 miliardi di euro, risorse aggiuntive, appunto, che vanno ad aggiungersi a quelle già

disponibili e che saranno accompagnate da un piano di miglioramento della capacità realizzativa.

La manovra prevede poi contributi e incentivi agli investimenti privati per circa 3,2 miliardi nel triennio, con una particolare attenzione al Mezzogiorno. È stato rafforzato anche il sistema delle garanzie pubbliche alla realizzazione di investimenti privati per le PMI.

Il credito d'imposta per la "Formazione 4.0" e le agevolazioni della "Nuova Sabatini" sono stati rivitalizzati e riorientati, al contempo è stata ripristinata l'ACE, quale misura di sostegno alla patrimonializzazione delle imprese.

L'idea alla base del Green New Deal è stimolare la sinergia tra investimenti pubblici e privati per spingere il sistema economico verso modelli di sostenibilità ambientale e sociale e verso l'innovazione.

In questo contesto sono state rifinanziate tutte le agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie e l'acquisto di mobili ed elettrodomestici di classe energetica elevata e la riqualificazione energetica. La novità è in questo ambito rappresentata dal "Bonus facciate" che unito al fondo sulla "Rinascita urbana" punta a dare un volto nuovo alle città.

La strategia verso la sostenibilità richiede anche una riduzione dei divari territoriali, di qui la scelta di prorogare il credito

d'imposta per gli investimenti e le attività di ricerca e sviluppo effettuate nel Mezzogiorno, di potenziare la Strategia Nazionale per le Aree Interne e rilanciare le ZES (Zone Economiche Speciali).

Lo Stato inoltre si impegna a rendere realmente cogente la “clausola del 34 per cento” delle risorse ordinarie in conto capitale alle regioni del Mezzogiorno.

Misure per le famiglie e altre politiche di Welfare

Passando dai divari territoriali al contrasto delle disuguaglianze sociali, la manovra sostiene in misura considerevole il *welfare* e famiglia.

Dal 1° gennaio, per i bambini che frequentano gli asili nido verrà aumentato il contributo pubblico, raddoppiandolo a 3.000 euro annui fino a 25.000 euro di ISEE e portandolo a 2.500 euro annui per un ISEE fino a 40.000 euro.

A questo si aggiunge il piano asili nido che prevede il rafforzamento della dotazione infrastrutturale, oggi insufficiente nel nostro Paese e in particolare nel Mezzogiorno.

Al fine di contrastare il calo demografico inoltre il “Bonus bebè” è stato reso universale e potenziato. Dal 2021 con l’istituzione del “Fondo assegno universale e servizi alla famiglia” verrà avviato un percorso di profonda riorganizzazione e potenziamento delle misure esistenti a sostegno della famiglia.

Tra le misure sociali, entrate nella legge di bilancio per effetto di emendamenti parlamentari, si potrebbero menzionare anche le seguenti: l'equiparazione dello status professionale delle atlete professioniste a quello dei loro colleghi uomini; il potenziamento al 40 per cento delle quote di genere nella composizione degli organi societari; il contributo per l'acquisto di sostituti al latte materno per le donne che non possono allattare; le assunzioni di mille insegnanti di sostegno; il rifinanziamento del servizio civile universale.

I timori che questo Governo potesse intervenire tagliando la risorse previste in bilancio per il sistema sanitario nazionale sono stati fugati.

Anzi, fin dal testo varato dal Governo, il comparto sanitario è risultato destinatario di un aumento delle risorse di 5 miliardi nel prossimo triennio, 2 dei quali già nel 2020. Dal settembre 2020 verrà inoltre abolito il “*superticket*”.

A seguito dell'esame da parte del Senato, a queste risorse si aggiungono gli stanziamenti per la stabilizzazione del personale sanitario, la formazione specialistica dei medici, le apparecchiature sanitarie dei pediatri, nonché nell'ambito dei nuovi servizi erogati dalle farmacie.

In campo previdenziale si confermano APE Sociale e Opzione donna oltre al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, in particolare la cassa integrazione. In tale contesto viene finanziato il pensionamento anticipato dei giornalisti e poligrafici di aziende in crisi che presentano dei piani di assunzione che coinvolgono “under 35”.

Contrasto all’evasione fiscale

L’evasione fiscale è una delle cause di disuguaglianza, inefficienza e di concorrenza sleale nella nostra economia, il quarto asse della manovra contrasta questo fenomeno con molteplici strumenti.

Gli interventi, a partire da quelli contenuti nel decreto-legge fiscale in tema di contrasto alle frodi nel settore della somministrazione di manodopera, delle indebite compensazioni, di frodi nel settore dei carburanti e lubrificanti, del gioco illegale e l’inasprimento delle pene per i reati più gravi.

Quelli introdotti nella legge di bilancio riguardano l’incentivo all’uso di strumenti di pagamento elettronici e il miglioramento dell’analisi del rischio di evasione attraverso l’incrocio di banche dati.

La legge di bilancio include infine **alcune misure settoriali**.

Per il triennio contrattuale 2019-2021, il testo del ddl di bilancio prevedeva che il Fondo per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, tra nuovi stanziamenti e quelli già scontati nella legislazione vigente, possa contare su uno stanziamento complessivo di 6 miliardi. Queste risorse sono state ulteriormente aumentate nel corso dell'esame da parte del Senato con 100 milioni nel 2020 e 200 milioni dal 2021. Sono state, inoltre, previste risorse aggiuntive per incrementare la dotazione organica, la valorizzazione e l'armonizzazione dei trattamenti retributivi del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (complessivamente circa 42 milioni nel 2020, 100 milioni nel 2021 e 145 milioni dal 2022).

Potenziata inoltre la ricerca e l'Aerospazio con l'assegnazione di risorse aggiuntive per oltre 1,8 miliardi nel triennio.

Il Bonus cultura per i diciottenni è stato confermato con il riconoscimento di un beneficio individuale di 300 euro, così come l'esenzione a regime dal canone RAI per gli anziani a basso reddito.

Infine si facilitano gli investimenti destinati ai PIR (piani di risparmio a lungo termine) costituiti a decorrere dal 1° gennaio 2020 con gli interventi che abbiamo previsto nel dl fiscale.

Ho avuto modo di accennare ad alcune modifiche introdotte nel corso dell'esame parlamentare, vorrei quindi completare

l'illustrazione soffermandomi sul resto delle migliorie apportate alla manovra.

Le novità e la revisione di alcune delle misure introdotte nella proposta originaria riflettono il confronto con tutti gli *stakeholder* coinvolti, dalle parti sociali alle forze politiche, sino agli operatori di alcuni settori con cui abbiamo realizzato una riflessione tecnica.

Il dialogo è il metodo che guida la nostra azione alla ricerca di soluzioni condivise e siamo convinti che la sintesi ottenuta sia rispettosa delle osservazioni che sono state proposte, senza alterare gli obiettivi di *policy* che abbiamo fissato.

Resta quindi inalterata la strategia di politica di bilancio del Governo sia in termini di impatto sui saldi di finanza pubblica che di aree di intervento.

Al riguardo segnalo che l'impatto complessivo della manovra di finanza pubblica ha, rispetto al tendenziale, un effetto espansivo sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni di 16,2 miliardi nel 2020, 12,5 miliardi nel 2021 e 10,4 miliardi nel 2022.

Le modifiche introdotte in sede parlamentare hanno permesso di ridurre ulteriormente le tasse e, sul lato della spesa, introdurre misure di riqualificazione che andrò meglio a dettagliare di seguito.

È questo il caso delle norme relative all'azzeramento della maggiore tassazione inizialmente prevista sui *fringe benefit* (auto aziendali) e al taglio dell'80% dell'imposta sui prodotti monouso

contenenti plastica non riciclata come inizialmente formulata. Misure che in sede di presentazione della manovra avevano destato alcune perplessità e, di conseguenza, avevano assunto una certa centralità nel dibattito, a dispetto dell'esiguità del peso finanziario sul complesso della manovra e, ancor più, del bilancio.

In dettaglio, l'intervento sulle auto aziendali è stato profondamente rivisto. La norma è stata migliorata in modo da salvaguardare l'obiettivo di incentivare il rinnovamento del parco auto concesse in benefit e, contemporaneamente, evitare il riconoscimento di un sussidio pubblico che prescindesse dal livello di emissioni. In particolare, la percentuale di deducibilità dei costi sostenuti per l'acquisto dei veicoli è stata graduata in funzione delle emissioni di CO₂.

Il nuovo regime, che si applicherà a partire dal 1° luglio 2020 e riguarderà esclusivamente le scelte future delle aziende, quindi con zero impatto di tassazione sui contribuenti, avrà un impatto sostanzialmente nullo sulla maggior parte delle auto aziendali. Per favorire il ricambio del parco auto è stato inoltre inserito un premio per chi sceglie modelli elettrici o ibridi "plug-in" che impatteranno sul reddito IRPEF per il 25 per cento, quindi meno dell'attuale percentuale.

Importanti modifiche sono state apportate anche alla cd. *plastic tax*. Le modifiche introdotte, a seguito delle riflessioni tecniche e del dialogo intercorso con gli operatori del settore, hanno

determinato da un lato la riduzione dell'imposta rispetto a quanto inizialmente previsto - che passa da 1 euro a 45 centesimi al chilo per i prodotti monouso - dall'altro l'ampliamento delle tipologie di prodotti esclusi, che comprendono ora tutta la plastica riciclata e biodegradabile, tutti i dispositivi medici e anche le confezioni dei medicinali.

Tutto ciò nel quadro di un piano nazionale per plastica sostenibile che stiamo definendo insieme alle parti sociali ed economiche.

Con riferimento ai periodi di imposta 2019, 2020 e 2021 sui redditi derivanti dallo svolgimento di attività in regime di concessione per le imprese operanti nel settore delle infrastrutture e dei trasporti è prevista una maggiorazione di 3,5 punti percentuali dell'aliquota IRES (al 27,5% in luogo della misura ordinaria del 24%).

Dal lato degli interventi mi soffermerò in particolare nel descrivere le novità in favore di *welfare* e investimenti e sostegno alla riconversione produttiva delle imprese ed enti locali; delle nuove misure in favore di sanità e pubblico impiego ho già detto sopra.

In ambito sociale, ricorderete che il testo iniziale della manovra prevedeva risorse per l'attuazione della delega in materia di politiche di sostegno alle persone diversamente abili e il

rifinanziamento dei tre fondi destinati alla tutela del diritto al lavoro, all'assistenza e alle esigenze di mobilità, per un ammontare di oltre 800 milioni nell'arco del triennio. Nel corso dell'esame in Senato, la dotazione a disposizione del Fondo per le non autosufficienze è stata incrementata di 50 milioni, cui si aggiunge l'incremento del "Fondo dopo di noi".

Viene inoltre rifinanziato il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (50 milioni annui nel triennio 2020-2022).

Vengono poi rideterminate, sempre a seguito dell'esame parlamentare in senato, le risorse per la liquidazione della quota del cinque per mille dell'IRPEF con un incremento di 10 milioni nel 2020, 20 milioni nel 2021 e 25 milioni di euro annui a decorrere dal 2022.

Per le attività di assistenza al cittadino nella presentazione delle istanze per l'accesso alla prestazione del reddito e la pensione di cittadinanza sono assegnati 40 milioni annui dal 2020, di cui 35 milioni ai centri di assistenza fiscale e 5 milioni agli istituti di patronato.

Per il settore imprese sono stati previsti ulteriori interventi per la riconversione e riqualificazione produttiva delle aree di crisi industriale cui sono destinate complessivamente risorse per 150 milioni nel 2020 e 200 milioni nel 2021. In tale contesto, si

consente l'impiego nel 2020 delle risorse finanziarie residue stanziata per la prosecuzione della CIGS e della mobilità in deroga nel 2020 nelle aree di crisi complessa, inizialmente previste per il periodo 2016-2019.

Sono inoltre stanziati 100 milioni di euro nel biennio 2020-2021 per la realizzazione di un importante progetto di interesse europeo nel settore della microelettronica.

In luogo della proroga delle misure di Super e Iper ammortamento, la “Transizione 4.0” definisce una nuova strategia per la trasformazione digitale e l’innovazione sostenibile delle imprese.

La revisione strategica del piano consentirà una maggiore stabilità delle misure programmate in un’ottica pluriennale; l’ampliamento della platea trasformando il super e l’iper ammortamento in credito d’imposta per beni strumentali.

Viene inoltre introdotto un nuovo credito d’imposta innovazione, con un beneficio potenziato in favore dei processi ecosostenibili e finalizzati all’economia circolare.

In materia di investimenti inoltre si stanziavano 60 milioni nel 2020 per gli interventi per la salvaguardia della Laguna di Venezia e si finanziano interventi straordinari per la messa in sicurezza del territorio contro il rischio idrogeologico.

Un apposito Fondo di nuova istituzione finanzia la promozione e il potenziamento di percorsi di collegamento urbani destinati alla mobilità ciclistica (50 milioni annui nel periodo 2022-2024).

In precedenza ho accennato alle risorse in favore degli investimenti degli enti territoriali previsti nel testo iniziale del ddl di Bilancio. Tali risorse sono state ulteriormente rafforzate nel corso del passaggio parlamentare.

In particolare, viene incrementato il Fondo di solidarietà comunale: 100 milioni nel 2020, 200 milioni nel 2021 e 300 milioni nel 2022 fino ad arrivare a 560 milioni a decorrere dal 2024.

Tale aumento risolve una delle principali fonti di contrasto tra Stato centrale e Comuni. In questo modo, infatti, viene gradualmente sterilizzato, come da accordo con l'ANCI, il contributo richiesto ai comuni per le misure di *spending review* previsto dal decreto-legge n. 66 del 2014.

Per gli enti locali è inoltre prevista la facoltà di calcolare nel 2020 e nel 2021 il fondo crediti di dubbia esigibilità applicando la percentuale del 90%, piuttosto che quella, rispettivamente, del 95% e del 100%, per quelli che nell'esercizio precedente a quello di riferimento hanno registrato indicatori di tempestività dei pagamenti rispettosi dei termini previsti con la legge di bilancio 2019, con un conseguente incremento della capacità di spesa di tali enti (con oneri sull'indebitamento netto e non sul fabbisogno) pari

a 60 milioni di euro per l'esercizio 2020 e 139 milioni di euro per l'esercizio 2021. In relazione alle nuove misure sulla riscossione, gli EE.LL. potranno quantificare in corso d'anno il FCDE (Fondo crediti di dubbia esigibilità) con un ulteriore beneficio per i propri bilanci.

Infine sono previste misure per favorire le assunzioni di personale in relazione alla sostenibilità finanziaria degli enti locali.

Questa manovra nel gettare le basi di una strategia di politica economica che guarda al futuro, affronta una serie di temi strategici e cruciali in una prospettiva pluriennale, ma con interventi già molto significativi a partire dal 2020, tutto ciò nel quadro di una necessaria e limitata natura espansiva della Manovra ma al tempo stesso della piena salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica attraverso il mantenimento dell'obiettivo programmatico del 2,2%. Credo quindi - onorevoli deputati, Presidente Borghi - che il testo uscito dal lavoro del Senato, anche con il contributo attivo del governo, sia un testo che da un lato è pienamente in linea con la struttura, gli indirizzi e gli obiettivi della legge di bilancio presentata dal governo, ma al tempo stesso è un testo ulteriormente migliorato - e di questo vorrei ringraziare grazie il lavoro parlamentare - che consente al Paese di voltare pagina e incamminarsi sul sentiero virtuoso di crescita, innovazione e stabilità, coesione sociale e territoriale.

NB: alcune parti sono state modificate per consentire una migliore fruizione del testo