

Documento di programmazione economico-finanziaria: all'attenzione del Parlamento il DPEF 2010-2013.

22 Luglio 2009

È giunto all'esame delle Commissioni Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2010-2013 (Relatori l'On. Massimo Bitonci ed il Sen. Massimo Garavaglia, entrambi del Gruppo parlamentare LNP) sui cui contenuti si pronunceranno, altresì, anche le altre Commissioni parlamentari per le parti di competenza.

Il Documento è accompagnato da tre allegati riguardanti: il Programma delle infrastrutture strategiche; le Relazioni sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2009 e sull'applicazione delle misure di cui all'articolo 2, commi da 569 a 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) e i contributi dei singoli Ministeri con l'indicazione degli interventi e degli impegni futuri di ciascun Dicastero e si articola in **quattro capitoli** concernenti, rispettivamente, sintesi e conclusioni, economia, finanza pubblica e attuazione del programma di Governo.

Sintesi e conclusioni

Viene evidenziato, tra l'altro, che il Governo durante la crisi ha agito in modo mirato per garantire condizioni di stabilità per la finanza pubblica, dare supporto all'economia e garantire la coesione sociale, con riguardo soprattutto alla salvaguardia del sistema creditizio e del risparmio delle famiglie, al sostegno dei redditi e dei consumi, all'estensione e rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, nonché al potenziamento ed accelerazione degli investimenti pubblici e all'incentivazione di quelli privati.

In relazione alle azioni da intraprendere per stabilire condizioni di crescita più solide nel medio-lungo termine, vengono individuate, quali aree principali d'intervento, la riforma dell'architettura istituzionale dello Stato e l'investimento in capitale umano ed infrastrutture.

Viene, altresì, sottolineato che l'azione del Governo è volta a trasformare l'attuale crisi in un'opportunità di sviluppo e rilancio per l'economia italiana e, più in generale, per il progresso sociale del Paese.

È, inoltre, precisato che il decreto legge 78/2009, contenente provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (DDL 2561/C all'esame della Camera dei Deputati), è collegato al DPEF.

Economia

Tra i dati illustrati sull'economia italiana viene evidenziato, in particolare, che gli investimenti in macchinari ed attrezzature risentirebbero del calo della domanda, contraendosi del 16,5 % nel 2009. In merito, viene precisato che dalla seconda metà del 2009, la stima tiene conto delle agevolazioni fiscali a favore degli investimenti in macchinari introdotte con il DL 78/09 ("anticrisi" DDL 2561/C, all'esame della Camera dei Deputati). Dal 2010, anche per effetto del provvedimento di incentivazione fiscale, gli investimenti suddetti dovrebbero riprendere a crescere e nel triennio successivo, tenuto conto della ripresa delle esportazioni e del commercio internazionale, crescerebbero in media di circa il 2,8 %.

Viene sottolineato, altresì, che **gli investimenti in costruzioni subirebbero in misura contenuta l'impatto della crisi del settore immobiliare** che ha colpito maggiormente altre economie industrializzate. Al riguardo, viene rilevato che nel primo trimestre 2009 le compravendite nel settore residenziale si sono ridotte del 18,7% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. La concessione di mutui ha mostrato tassi di crescita negativi tra il luglio 2008 ed il febbraio 2009, mentre da marzo i mutui erogati hanno ripreso a crescere, con un aumento a maggio del 4,5 %

rispetto allo stesso mese dell'anno scorso.

Vengono, altresì, riportati dei **dati relativi al settore delle costruzioni**. Al riguardo viene rilevato che **nel primo trimestre dell'anno la produzione del settore si è ridotta in misura più contenuta rispetto al quarto trimestre del 2008**. Le prospettive del settore nel medio termine permangono positive in miglioramento rispetto all'indagine precedente. **Gli investimenti in costruzioni nel triennio successivo al 2010 dovrebbero crescere in media dell'1,9 %.**

Finanza pubblica

Viene ricordata, tra l'altro, l'azione del Governo, concertata con i Paesi dell'unione europea mirata a fronteggiare la recessione sia con misure a supporto del settore finanziario sia di stimolo fiscale.

Al riguardo viene precisato che le misure adottate sono state congegnate per avere un impatto fiscale quanto più possibile neutrale, con coperture originate dai provvedimenti stessi ovvero correlate a un riorientamento complessivo dei fondi disponibili in una logica anticrisi. Inoltre, in ottemperanza ai principi dettati dall'Unione europea le misure sono state tempestive, mirate e temporanee, come giudicato anche nelle sedi internazionali.

Nello specifico, il **piano in funzione anticrisi**, attivato con una pluralità di strumenti e sviluppato in fasi successive e coordinate, si basa su:

- interventi per **salvaguardare il sistema creditizio e il risparmio** ed evitare problemi di liquidità per famiglie ed imprese;
- **interventi per l'economia reale**, adottati immediatamente dopo l'*European Economic Recovery Plan*, e interventi settoriali e per lo stimolo dei consumi nel triennio 2009-2012;
- **provvedimenti per potenziare il sostegno al reddito**, mediante integrazione e modifica del meccanismo dei cosiddetti ammortizzatori sociali, concentrando a questo fine fondi nazionali, regionali e comunitari;
- **accelerazione di investimenti pubblici tramite la velocizzazione procedurale amministrativa e l'utilizzo di strumenti di project financing.**

Vengono, altresì, definite le risorse stanziare dal piano che, escludendo gli interventi a favore del settore bancario, ammontano a circa 27,3 miliardi per il quadriennio 2008-2011 (2,7 miliardi nel 2008, 11,4 nel 2009, 7,5 nel 2010 e 5,8 nel 2011), corrispondenti all'1,8 per cento del PIL.

Un'apposita sezione della parte relativa alla finanza pubblica è dedicata, inoltre, alla politica di bilancio. Sulla stessa viene rilevato, in particolare, che nei prossimi anni dovrà contemperare l'obiettivo del superamento dei problemi strutturali del Paese con il controllo del disavanzo pubblico e continuerà a poggiare su tre pilastri:

- il sostegno alla crescita e il recupero di produttività;
- il mantenimento degli equilibri di finanza pubblica;
- la prosecuzione del sostegno temporaneo alle famiglie e alle imprese.

Viene, inoltre, evidenziato che in un quadro di mantenimento del controllo sui conti pubblici, la strategia del Governo nel medio-lungo periodo mira a preparare il Paese all'uscita della crisi. A tal fine, gli strumenti che il settore pubblico può utilizzare per sostenere la produttività del sistema economico sono di vario tipo, tra questi vengono sottolineate le infrastrutture materiali che costituiscono un fattore determinante della capacità competitiva di un Paese.

In proposito viene ricordato che gli investimenti pubblici hanno rappresentato un volano per lo sviluppo dell'Italia del secondo dopoguerra; mentre oggi l'Italia registra un ritardo di accumulazione che la pone dietro agli altri principali *partner* europei. **Un piano strategico di grandi opere è stato avviato negli anni scorsi**. Ne è già stata accelerata l'attuazione, secondo priorità dettate dall'obiettivo del sostegno alla crescita. Un supporto proviene dalla semplificazione delle procedure e dalla chiara ripartizione delle competenze tra i livelli decisionali coinvolti nell'azione di investimento.

Semplificazione e riordino della normativa, riduzione degli adempimenti burocratici sono nell'agenda del Governo, che è intervenuto dando priorità alla semplificazione delle procedure di avvio dell'attività d'impresa; altre iniziative per abbattere l'eccesso di oneri burocratici possono essere intraprese.

Viene, altresì, sottolineata l'importanza dell'investimento in capitale umano che costituisce il

necessario complemento delle infrastrutture materiali e richiede un processo di riforma del sistema dell'istruzione, della formazione e della ricerca che miri ad innalzare la qualità del servizio reso e a formare cittadini capaci di sfruttare al massimo le opportunità che la società e il sistema economico mettono loro a disposizione. Occorre, quindi, che le risorse destinate a tale scopo siano reindirizzate evitandone utilizzi inefficaci e ponendo al centro i risultati conseguiti in termini di qualità del servizio offerto ai cittadini.

Attuazione del programma di Governo

Viene ricordato, in particolare, che il primo anno di attività dell'Esecutivo è stato caratterizzato da un'intensa produzione legislativa, in linea con le missioni individuate nel suo programma. Molti interventi sono stati adottati in risposta alla crisi economica internazionale e al verificarsi di calamità naturali.

Al riguardo, viene sottolineato che **il Governo ha ritenuto essenziale rilanciare lo sviluppo economico e incrementare la produttività**. Vengono altresì menzionati provvedimenti adottati per **modernizzare la Pubblica Amministrazione**, introdurre misure di **semplificazione amministrativa, alleggerire il carico fiscale e contributivo, favorire una maggiore partecipazione al mercato del lavoro**. Su quest'ultimo punto viene evidenziato che le misure di detassazione della parte variabile delle retribuzioni, in particolare, hanno rappresentato una spinta alla riforma del sistema di relazioni industriali in direzione di un più avanzato equilibrio tra sostegno alla crescita e alla produttività del lavoro e istanze di giustizia sociale.

Viene, altresì, ricordato l'intervento del Governo nel settore della sicurezza e della giustizia, attraverso il potenziamento delle risorse devolute a tali funzioni, al fine di perseguire una maggiore inclusione sociale e certezza del diritto.

Ulteriori misure sono state finalizzate alla **modernizzazione e all'adeguamento del mercato del lavoro** intervenendo sulle tipologie contrattuali che maggiormente possono facilitare l'accesso al lavoro e l'emersione (contratto a termine, apprendistato, lavoro a chiamata, buoni lavoro), semplificando la gestione documentale del rapporto di lavoro e permettendo il cumulo tra lavoro e pensioni. In questo quadro ha assunto un valore significativo l'accordo con le Regioni per il **rafforzamento del sistema di ammortizzatori sociali**, con l'obiettivo di non disperdere e anzi valorizzare il capitale umano delle imprese e sostenere il reddito delle famiglie e di tutte le categorie di lavoratori compresi quelli atipici e temporanei.

In campo economico, viene, inoltre evidenziata l'importanza del piano di riforma della Pubblica Amministrazione volto a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici, con una riduzione dei costi dei servizi erogati alle famiglie e alle imprese, nonché delle politiche di innovazione per accrescere la competitività delle imprese. Tali finalità sono perseguite attraverso l'implementazione del Piano "2012 - Strategie per l'Innovazione 2012", che costituisce il programma quadro che integra le politiche per l'innovazione nella P.A. (Piano di e-Government 2012) e le politiche per l'innovazione per le imprese.

Al riguardo, viene rilevato che si tratta di un'azione di profonda innovazione tecnologica che si concretizza in un insieme di progetti di innovazione volti a modernizzare la P.A. e a migliorare la competitività del sistema Paese, raccordandosi anche con gli interventi strutturali di ammodernamento dell'Italia. In questo contesto si darà particolare rilievo all'attività dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione in materia di supporto tecnico scientifico nell'istruttoria e valutazione dei progetti di innovazione industriale (quali ad esempio Industria 2015) e di promozione di nuove iniziative che favoriscano il trasferimento tecnologico. Sono state introdotte importanti misure di semplificazione normativa con l'abrogazione di oltre 30 mila leggi.

Viene, altresì, ricordato che molteplici interventi sono stati adottati in materia di energia, di risorse idriche e di protezione dell'ambiente.

Un'apposita sezione è dedicata alla L. n. 42/2009 sul federalismo fiscale con la quale viene data attuazione alle norme costituzionali sul finanziamento degli Enti decentrati (art. 119 Cost.).

Al riguardo, viene ricordato che la legge prevede la delega al Governo ad emanare decreti in materia di coordinamento della finanza dei vari livelli di governo, autonomia tributaria degli Enti decentrati e

perequazione delle risorse finanziarie.

Viene, inoltre, evidenziato che il testo normativo introduce un nuovo sistema di finanziamento si ispira ai principi di autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e di una loro maggiore responsabilizzazione; assegna ai livelli inferiori di governo tributi autonomamente istituiti, tributi propri derivati da leggi statali e quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali; sopprime i precedenti trasferimenti erariali e stabilisce esplicitamente il superamento del criterio della spesa storica per la determinazione delle risorse trasferite; introduce fondi perequativi alimentati dalla fiscalità generale che vengono allocati con criteri diversi in base al tipo di prestazioni offerte; prevede un coinvolgimento diretto dei vari livelli istituzionali nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, con meccanismi di premialità.

Nell'ambito del processo di coordinamento della finanza pubblica viene, altresì, ricordato il disegno di legge in materia di contabilità e finanza pubblica attualmente in discussione in Parlamento.

L'Allegato al DPEF contenente il Programma delle infrastrutture strategiche (redatto ai sensi della L. 443/01 c.d. "legge obiettivo") individua, in particolare, alcune tematiche su cui sarà necessario definire, entro il 2010, un preciso quadro di azioni e **si articola in quattro aree programmatiche:**

- Opere rientranti nel Piano delle Infrastrutture Strategiche avviate e percentuale di avanzamento programmatico;
- Opere rientranti nel Piano delle Infrastrutture Strategiche di cui si dispone solo della apposita delibera del CIPE;
- Opere rientranti nel Piano delle Infrastrutture Strategiche non sottoposte ancora al CIPE ed in corso di istruttoria presso la Struttura Tecnica di Missione del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- Opere proposte dalle Regioni ed inserite nelle Intese Generali Quadro.

L'articolazione è stata predisposta in funzione dell'esigenza di distinguere ciò che programmaticamente è ormai avviato e su cui è solo necessario monitorare l'evoluzione e l'avanzamento delle opere da ciò che, invece, è nella fase istruttoria, ovvero ancora nella fase della proposta programmatica.

Il Documento si compone di una premessa generale e **sette capitoli** riguardanti, rispettivamente:

- il bilancio del primo anno di legislatura;
- il quadro di riferimento e di cambiamenti in atto;
- infrastrutture, Legge Obiettivo e CIPE;
- la manovra triennale, l'uso dei Fondi FAS, le risorse a disposizione;
- la programmazione compiuta e la necessità di un programma complementare;
- l'avvio di una nuova politica delle infrastrutture e dei trasporti;
- considerazioni conclusive.

Nella premessa, in particolare, vengono **individuati quattro aree tematiche** su cui è stata posta un'attenzione particolare perchè impongono un approccio specifico: il Mezzogiorno, l'Emergenza Abruzzo, il Piano Energetico e l'EXPO 2015.

Riguardo al **Mezzogiorno**, occorrerà focalizzare l'attenzione, nel processo di monitoraggio, su un doppio ordine di interventi: uno di tipo programmatico, coordinando ed imponendo l'aggiornamento nell'area dei piani di investimento, l'altro di tipo più operativo, attribuendo risorse, ad interventi nevralgici specificatamente elencati, tra cui: il riassetto della rete metropolitana campana; alle reti metropolitane di Palermo e di Catania; al sistema viario calabrese e lucano (Autostrada Salerno - Reggio Calabria e Strada Statale 106) e al sistema viario siciliano (asse Agrigento - Caltanissetta, Catania - Siracusa e "Ragusana").

Sulla Regione **Abruzzo**, viene evidenziato che l'evento sismico impone azioni mirate nonché un coordinamento continuo e sistematico con la regione stessa.

Al riguardo, viene menzionato l'Atto Aggiuntivo all'Intesa Generale Quadro, sottoscritto con la Regione il 28 maggio 2009, che affronta cinque aree tematiche:

- sistema stradale;
- sistema ferroviario;

- sistema portuale;
- sistema aeroportuale;
- schemi idrici.

In merito alla situazione del territorio colpito dal sisma, viene riportato un elenco dettagliato delle attività portate avanti dal Provveditorato alle Opere Pubbliche del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti, all'interno del quadro normativo del DL 39/2009. Al riguardo viene, altresì, ricordato che il decreto legge prevede un apposito sistema di monitoraggio in corso di definizione mirato non solo all'immediata azione di ricostruzione ma, anche, al rilancio delle attività produttive del territorio attraverso il coinvolgimento dell'imprenditoria locale e attraverso l'attenta attività di controllo esercitata dall'Organo di Alta Sorveglianza di concerto con il Ministero degli Interni e gli altri organi competenti.

In relazione al **piano energetico**, viene ribadita la rilevanza strategica della politica energetica per la crescita e lo sviluppo del Paese. In proposito, viene evidenziata l'importanza, per ottenere risultati, di definire la politica energetica con un anticipo di almeno 15 - 20 anni.

Viene, altresì, rilevato che l'incidenza del trasporto sulla bilancia energetica supera il 40% e che tale dato impone un immediato approccio responsabile finalizzato alla ottimizzazione dell'uso delle varie modalità di trasporto.

In proposito, viene precisato che le opere legate alla infrastrutturazione energetica del Paese sono già all'interno del Piano Decennale delle Infrastrutture Strategiche e quindi godono delle procedure della Legge Obiettivo 8L.443/2001). Occorrerebbe però un atto programmatico capace di superare veti e vincoli burocratici che hanno di fatto bloccato ogni intervento negli ultimi anni. Un simile strumento pianificatorio dovrebbe contenere anche azioni mirate al contenimento energetico nel comparto trasporti.

Vengono, inoltre, individuati gli ambiti d'investimento su cui l'Europa dovrebbe concentrare la propria azione:

- nuovi gasdotti e nel potenziamento di quelli esistenti, così come sono essenziali nuovi terminali Gas Naturalmente Liquefatto (GNL);
- tecnologia da parte dei Paesi produttori, che non devono limitarsi allo sfruttamento della rendita di posizione derivante dal controllo delle riserve.

Dovrebbe, inoltre, essere attuata una politica energetica nazionale coerente con i nuovi indirizzi europei e, contestualmente, supportare, sia a scala nazionale che comunitaria, l'attività di ricerca scientifica e di innovazione tecnologica.

In merito all'attuazione dell'**EXPO 2015**, viene evidenziato che tale evento risulterà strategico non solo per il ruolo del nostro Paese a scala mondiale ma anche per le ricadute che il rilevante volume di presenze e di interessi produrrà nell'area milanese e nell'intero territorio nazionale.

Al riguardo viene rilevato quindi che il ruolo dell'offerta dei servizi di trasporto rappresenta la condizione portante per il successo dell'evento e per il superamento di vincoli all'accesso sia dell'area espositiva, sia dell'intero sistema territoriale interessato indirettamente ed indirettamente dall'evento. Viene inoltre riportata una tabella delle relative opere infrastrutturali con l'indicazione del costo, delle risorse disponibili e di quelle ancora da reperire, del livello progettuale, delle previsioni di avvio e ultimazione dei lavori e dei soggetti attuatori.

In relazione al capitolo sull'**avvio di una nuova politica delle infrastrutture e dei trasporti**, nel testo viene ravvisata, tra l'altro, l'opportunità di rileggere l'intero quadro programmatico definito dalla Legge Obiettivo attraverso l'identificazione di famiglie di interventi in cui domina una chiara essenzialità economica, ricca di ricadute sul territorio, sull'occupazione e sul processo di crescita.

Al riguardo vengono individuate quali famiglie organiche di interventi:

- il collegamento dell'asse ferroviario veloce Milano- Trieste;
- i collegamenti ferroviari nel mezzogiorno come Napoli-Bari e Salerno-Reggio Calabria;
- il sistema autostradale Salerno-Reggio Calabria e l'asse stradale 106;
- le piastre logistiche portuali ed interportuali.

Un'apposita sezione è, altresì, **dedicata alla prevenzione e controllo del territorio e alla**

sicurezza nei lavori. In proposito viene messo in evidenza, in particolare, il collegamento tra sicurezza nei cantieri e capacità imprenditoriale delle imprese di costruzione.

Viene quindi rilevato che occorre evitare di affrontare il tema della sicurezza con il solo ricorso a forme restrittive e penali a valle di infortuni gravi, mentre **è necessario intervenire in modo organico nell'assetto organizzativo dell'impresa di costruzione**, che nel nostro Paese denunciano una "performance" relativamente bassa in termini di efficienza industriale.

Al riguardo, viene rilevato, che le cause di tale situazione sono molteplici e la maggior parte di esse risiedono nella incapacità strutturale della Pubblica Amministrazione di gestire il mercato delle opere pubbliche con efficienza e razionalità. Occorrerebbe, quindi, **un meccanismo di selezione delle imprese che impedisca l'ingresso a quelle meno competitive ed agevoli la crescita industriale di quelle migliori.**

A tal fine, **la Pubblica Amministrazione si dovrebbe dotare di un sistema di "rating" delle imprese gestito da società specializzate.**

In coda al Programma delle Infrastrutture strategiche sono, infine, riportate numerose tabelle tra cui quella riguardante le "Opere di Legge obiettivo - interventi approvati dal CIPE dal 6 marzo 2009 al 26 giugno 2009" (tab. 15).

[Documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2013;](#)

[Programma delle infrastrutture strategiche;](#)

[Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2009 e](#)

[Relazione sull'applicazione delle misure di cui all'articolo 2, commi da 569 a 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 \(legge finanziaria 2008\);](#)

[Contributi dei Ministeri](#)