

Sintesi dei principali contenuti del Documento di Economia e Finanza 2014

È stato assegnato alle Commissioni Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato il Documento di economia e finanza 2014 (DEF) che costituisce il principale strumento di programmazione finanziaria e di bilancio introdotto dalla Legge 39/2011 recante modifiche alla L. 196/2009, in materia di contabilità e finanza pubblica.

Il Documento – presentato nel quadro del ‘Semestre Europeo’ ai fini della verifica degli obiettivi stabiliti nella Strategia Europa 2020 - si pone l’obiettivo di consolidare l’uscita dalla crisi finanziaria attraverso un cronoprogramma che punta su due settori fondamentali: misure per il rilancio dell’economia (con relative coperture derivanti in gran parte da tagli di spesa, ma anche da alcuni aumenti della pressione fiscale) e riforme, accompagnate dal consolidamento dei conti pubblici.

Si compone di **tre sezioni**:

- **la prima contiene lo schema del Programma di stabilità** recante tutti gli elementi e le informazioni richieste dai vigenti regolamenti dell’Unione europea e dal codice di condotta sull’attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico. Contiene, dunque, le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo;
- **la seconda contiene Analisi e tendenze della finanza pubblica** recante una serie di dati e di informazioni, prima contenuti nella Decisione di finanza pubblica (DFP) o nella Relazione sull’economia e sulla finanza pubblica, riferiti al conto economico e a quello di cassa delle Amministrazioni pubbliche, articolati per sottosettori;
- **la terza contiene lo schema del Programma nazionale di riforma** recante gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività e occupazione fissati dall’agenda di Europa 2020. In particolare in tale ambito sono indicati: le criticità ed i fattori che ostacolano la crescita e la competitività del Paese; lo stato di avanzamento delle riforme avviate dopo le raccomandazioni adottate dall’UE con indicazione dell’eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; le priorità del Paese con le principali riforme da attuare; i prevedibili effetti delle riforme programmate in termini di crescita dell’economia.

Nello specifico, nel **Programma di stabilità**, viene, tra l’altro, evidenziato che in Italia la recessione iniziata nella seconda metà del 2011 si è interrotta nel quarto trimestre 2013 dopo nove trimestri consecutivi di contrazione. **Nel 2013** il PIL si è ridotto dell’1,9%. Le condizioni di accesso al credito delle imprese sono rimaste restrittive per effetto dell’incremento delle sofferenze sui crediti che hanno indotto comportamenti prudenziali nella concessione di prestiti.

Il settore delle costruzioni è invece risultato ancora in difficoltà: il calo degli investimenti in costruzioni si è accentuato rispetto al 2012; i prezzi delle abitazioni si sono ridotti in misura pronunciata. Le condizioni del mercato del lavoro sono rimaste fragili: l’occupazione misurata in unità standard di lavoro si è ridotta dell’1,9% ed il tasso di disoccupazione è salito al 12,2%.

Per l’anno in corso le stime di crescita del prodotto interno sono riviste al ribasso allo 0,8% rispetto all’1,1% previsto nel Documento Programmatico di Bilancio di ottobre. **La ripresa risulterà più pronunciata nel 2015** con una crescita pari all’1,3%. Nel triennio successivo la crescita del PIL risulterà pari in media all’1,7%. In particolare, gli investimenti in macchinari risulteranno in sensibile aumento a seguito delle favorevoli prospettive della domanda e della maggiore liquidità proveniente dal pagamento dei debiti commerciali della PA già programmati mentre **gli investimenti in costruzioni saranno ancora deboli nel 2014 e sono attesi espandersi a tassi più elevati negli anni successivi.**

Il deficit strutturale, partendo da un valore stimato pari allo 0,8 per cento del PIL del 2013, si ridurrà progressivamente giungendo a un sostanziale **pareggio strutturale nel 2015 e al pieno pareggio nel 2016**. **La crescita dell'occupazione sarà contenuta nel corso del 2014 ed è attesa rafforzarsi nel 2015**, mantenendo tassi di crescita più contenuti rispetto a quelli del PIL. Il tasso di disoccupazione comincerà a scendere in modo più deciso solo nella parte finale dell'orizzonte di previsione, quando si dovrebbe portare all' 11,0%. La crescita della produttività, unitamente alla prosecuzione della moderazione salariale, favorirebbero il rallentamento del costo del lavoro per unità di prodotto.

Vengono, altresì, descritti gli effetti macroeconomici complessivi delle principali misure approvate nel corso del 2012 e del 2013.

Nell'Analisi e tendenze della finanza pubblica sono esposti i dati di consuntivo del 2013 messi a confronto con quelli del 2012 nonché le previsioni tendenziali per gli anni 2014-2018. In particolare le previsioni delle entrate tributarie per il 2014 evidenziano una crescita, rispetto al 2013, di 13.919 milioni di euro per effetto delle misure fiscali adottate e del miglioramento del quadro macroeconomico. Con riguardo alle entrate degli enti territoriali, le previsioni riflettono l'effetto delle disposizioni della Legge di Stabilità 2014 relative alla riforma della tassazione immobiliare ed il miglioramento del quadro congiunturale.

Nel Programma nazionale di riforma sono, da un lato, descritte le riforme strutturali avviate a seguito dell'approvazione del PNR dello scorso anno con l'illustrazione della portata degli interventi in atto, della loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione Europea e del loro impatto atteso; dall'altro, presentati gli interventi previsti per i prossimi anni al fine di conseguire gli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Le principali misure previste dal PNR sono state sinteticamente riportate in un prospetto, posto in calce alla terza sezione del DEF, che si compone di diverse voci che hanno lo scopo di descrivere le riforme già avviate, quantificarne l'impatto sul bilancio pubblico ed evidenziarne la loro funzionalità rispetto agli obiettivi comunitari. Per ciascuna misura viene individuato il riferimento normativo, cui segue una breve descrizione della misura stessa e l'indicazione dello stato di implementazione e avanzamento, con specifiche indicazioni anche in ordine alla tempistica di attuazione e, laddove possibile, agli impatti sulla finanza pubblica.

Tra le riforme programmate si evidenziano, per quanto di maggiore interesse, le seguenti:

-Riforma delle istituzioni

- **riforma della legge elettorale**, già approvata dalla Camera dei Deputati, da approvare definitivamente entro settembre 2014;
- **riforma del bicameralismo**, riduzione del numero dei parlamentari, riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni e **revisione del Titolo V** della Costituzione da approvare in prima deliberazione al Senato entro settembre 2014 e, definitivamente, entro dicembre 2015;

-Fisco

- **taglio IRPEF** nella misura di 10 miliardi l'anno per i lavoratori dipendenti sotto i 25 mila euro di reddito lordi, attraverso coperture con la revisione della spesa – da realizzare entro maggio 2014;
- **taglio IRAP** per le aziende nella misura del 10% attraverso il contemporaneo aumento della tassazione sulle attività finanziarie – da realizzare entro maggio 2014;
- adozione – **entro il 27 maggio 2015** – dei decreti attuativi della delega fiscale;

-Fondi strutturali

- Completamento – entro ottobre 2014 - dei programmi di spesa cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013, se necessario con ulteriori interventi di riprogrammazione;
- adozione **dell'Accordo di Partenariato 2014-2020** per garantire un rapido avvio dei nuovi programmi operativi nazionali e regionali, concentrando i fondi su pochi obiettivi prioritari;

- piena operatività **dell'Agenzia Nazionale per la Coesione Territoriale** per migliorare il monitoraggio in tempo reale dell'uso fondi e accompagnare le autorità di gestione nell'attuazione dei programmi, intervenendo in caso di ritardi o di blocchi;

-Infrastrutture e appalti

- rilancio degli investimenti nel settore idrico;
- **completamento delle opere connesse ad Expo 2015;**
- **investimenti sulle piccole opere** (più facilmente realizzabili), ad esempio quelle per il Programma 6000 campanili, rivolti a piccoli Comuni per la realizzazione di interventi infrastrutturali con il coinvolgimento di piccole e medie imprese locali;
- investimenti sulle grandi opere per i trasporti;
- **sperimentazione di modelli di intervento addizionale per la ricostruzione su basi di legalità** del tessuto amministrativo, economico e sociale delle Regioni meno sviluppate;
- creazione – **entro ottobre 2014 – di una disciplina speciale per il Partenariato pubblico privato (PPP), esterna al Codice dei contratti pubblici;**
- risorse ad hoc per finanziare la realizzazione di studi di fattibilità delle opere da parte delle Pubbliche Amministrazioni interessate;
- accentramento delle gare attraverso la **creazione di una stazione unica di gestione** con competenze specifiche e favorendone con misure specifiche l'utilizzo da parte delle singole Amministrazioni;
- creazione di uno **standard unificato per i bandi, le procedure e i contratti;**
- istituzione di un **fondo nazionale per la progettazione di opere in PPP** (Fondo equity per progetti greenfield) e maggiore certezza dei tempi per la chiusura dei contratti di finanziamento delle opere realizzate in PPP;
- adozione – tra settembre e dicembre 2014 – di interventi di **riforma del CIPE e delle procedure per l'approvazione dei progetti nonché della "Legge Obiettivo";**
- adozione ed attuazione – **entro maggio 2014 – del Piano nazionale degli aeroporti e definizione di un Piano della Portualità e della logistica;**
- **riforma del codice della strada;**

-Edilizia e ambiente

- **adozione – entro luglio 2014 – di un piano per le scuole** che prevede, tra l'altro: **2 miliardi per interventi di messa in sicurezza**, efficienza energetica, adeguamento antisismico e **costruzione di nuove scuole; procedure snelle dei fondi** nazionali disponibili e dei fondi comunitari della programmazione 2007-2013 e di quelli previsti dalla nuova programmazione 2014-2020; **fondi INAIL per la costruzione di nuove scuole** attraverso il sistema dei fondi immobiliari; definizione di **procedure snelle con possibilità di concedere poteri derogatori a Sindaci e Presidenti delle province per l'aggiudicazione e la realizzazione dei lavori;** concreta attuazione dell'**Anagrafe dell'edilizia scolastica;**
- interventi a **sostegno dell'Housing sociale** (DL 47/2014 all'esame del Parlamento);
- adozione – **entro novembre 2014 – di misure per la valorizzazione del mercato immobiliare** tra cui: liberalizzazione delle grandi locazioni ad uso non abitativo; regime facilitato per i cambi di destinazione d'uso degli immobili, in particolare per quelli non utilizzati o occupati da imprese in difficoltà; incentivi per la creazione di Società di investimento immobiliare quotate e introduzione di benefici fiscali vincolati al finanziamento di opere pubbliche da parte delle suddette società;
- adozione – **entro ottobre 2014 – del Piano Strategico nazionale del turismo** con l'introduzione di specifici strumenti finanziari per incentivare gli imprenditori ad ammodernare le strutture esistenti, quali meccanismi di credito d'imposta e ammortamenti brevi di durata massima di tre anni;
- **creazione – entro novembre 2014 – di una unità di missione per accelerare le procedure di realizzazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico** e la tutela del territorio con **nuovi stanziamenti per 1,5 miliardi di euro;**

- **semplificazione delle procedure per gli interventi di risanamento ambientale;**
- **accelerazione degli interventi di riparazione e risanamento** a cura dei responsabili del danno ambientale e promozione degli investimenti di reindustrializzazione dei siti inquinati;

-Credito alle imprese

- adozione – **entro ottobre 2014** - di misure per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione: stanziamento di ulteriori **13 miliardi per il pagamento dei debiti arretrati; utilizzo**, nelle more dell'avvio della fatturazione elettronica, **della piattaforma elettronica** per la registrazione delle fatture e certificazione del credito; **garanzia dello Stato** sui debiti di parte corrente delle PA al momento della cessione agli intermediari finanziari (pro-soluto); **incremento del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti** dei debiti certi, liquidi ed esigibili;
- rafforzamento – entro settembre 2014 - di **670 milioni del Fondo Centrale di Garanzia per il credito alle piccole e medie imprese nel 2014 e complessivamente di oltre 2 miliardi nel triennio**, rendendo pienamente operative le misure di facilitazione all'accesso alla garanzia pubblica già intraprese;
- **rifinanziamento** – entro settembre 2014 - **del Fondo per il regime agevolato delle Reti d'Impresa** per 200 milioni di euro, aumentando il limite degli utili accantonabili e semplificando il bilancio d'impresa;
- **incentivi all'investimento in azioni o quote di PMI quotate** o quotande e/o in veicoli specializzati nell'investimento azionario in PMI quotate e altre misure, anche di semplificazione;
- **riduzione** – entro settembre 2014 - **di almeno il 10% del costo dell'energia delle imprese**, di piccola e media dimensione, attraverso la rimodulazione della bolletta energetica;

-Lavoro

- semplificazione del ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato e all'apprendistato e **smaterializzazione del Durc** (decreto legge 34/2014 all'esame del Parlamento);
- **riforma degli ammortizzatori sociali**, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, riordino delle forme contrattuali e sostegno alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (disegno di legge delega all'esame del Parlamento da approvare entro luglio 2014);
- **attuazione** – entro maggio 2014 – **del piano italiano** nell'ambito dell'iniziativa europea **“garanzia giovani”** per favorire l'occupazione dei giovani fra i 15 e i 29 anni;

-Pubblica amministrazione e spesa pubblica

- ristrutturazione – entro maggio 2014 – della P.A., rafforzando le condizioni di legalità al fine di garantirne efficienza e trasparenza;
- adozione – **entro ottobre 2014** - di misure di semplificazione per le imprese: **riforma della conferenza dei servizi; predisposizione di modelli standard per le autorizzazioni nel settore edilizio**; creazione di uno **sportello unico** per lo svolgimento degli adempimenti amministrativi **in materia di lavoro**; **semplificazione della disciplina dell'obbligazione solidale nella filiera degli appalti**;
- **riforma della giustizia amministrativa** – entro giugno 2014 – per la semplificazione del processo di realizzazione delle decisioni prese a livello centrale e locale e per la semplificazione nelle procedure di appalto riducendo ulteriormente il fenomeno dei ricorsi ai TAR;
- **revisione del processo civile** – entro giugno 2014 – per ridurre l'arretrato, riordinare le garanzie mobiliari e accelerare il processo di esecuzione forzata;
- adozione – entro giugno 2014 – di una **efficace politica antimafia** con interventi straordinari a carattere sperimentale su specifiche aree degradate, il perfezionamento del sistema di prevenzione patrimoniale e del sistema di gestione e destinazione dei beni confiscati;

- accelerazione dell'**attuazione del Piano carceri** per assicurare un significativo incremento dei posti regolamentari già nel 2014;
- rafforzamento delle misure per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella PA. e definizione – entro giugno 2014 – di un **provvedimento legislativo per regolare le lobby e le relazioni fra gruppi di interesse e istituzioni, a tutti i livelli**;
- **revisione della spesa pubblica** al fine di conseguire un risparmio nell'anno in corso di 4,5 miliardi e, rispettivamente, di 17 e 32 miliardi negli anni 2015 e 2016 a regime;
- accelerazione e rapida **attuazione del programma di privatizzazione** attraverso la valorizzazione e dismissione di alcune società sotto controllo statale e del **programma di dismissione di parte del patrimonio immobiliare dello Stato**.

L'Allegato V al Documento di economia e finanza 2014 (DEF), contiene il Programma delle Infrastrutture Strategiche (Doc.LVII n. 2, Allegato V) predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ex art. 1 della L. 443/2001 (cd. Legge Obiettivo) per l'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Il Programma si sofferma sulle principali attività di programmazione e attuazione in corso a valere sui Fondi strutturali europei e sul Fondo per lo Sviluppo e la coesione economica.

In primo luogo, vengono **descritti i risultati della programmazione 2007-2013**, evidenziando come al 31 dicembre 2013 il totale delle spese certificate alla Commissione europea in attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali ha raggiunto un importo pari a circa 25 miliardi di euro corrispondente al 52,7 % delle risorse programmate. Alla conclusione del ciclo di programmazione il “residuo” da spendere ammonta a 22,6 miliardi di euro di cui 16,8 nell'area della Convergenza (11,6 a carico dei Programmi regionali), di cui 7,3 miliardi dovranno essere certificati entro la fine del 2014.

Viene, poi, **illustrata la proposta italiana di Accordo di partenariato per l'impiego dei fondi europei che nel ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020** ammontano a 32,2 miliardi di euro. Tale proposta che dovrà essere inviata alla Commissione europea entro il 22 aprile 2014 descrive le scelte strategiche per l'utilizzo dei fondi strutturali articolate su tutti gli 11 Obiettivi tematici previsti dai regolamenti comunitari.