

Sintesi dei principali contenuti del Documento di Economia e Finanza 2011 e dell'Allegato Infrastrutture strategiche.

È stato assegnato alle Commissioni Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato il Documento di economia e finanza 2011 (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 che tiene conto del "Patto per l'Euro - Un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza", siglato il 24/25 marzo scorso dal Consiglio europeo dei Capi di stato e di governo, 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 gli obiettivi di politica economica, articolati per sottosettori, 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: lo stato di avanzamento delle riforme avviate con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; gli squilibri macroeconomici nazionali ed i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività; le priorità del Paese con le principali riforme da attuare; i prevedibili effetti delle riforme programmate in termini di crescita dell'economia.

Nel DEF, come previsto dalla Legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009) recentemente modificata, vengono indicati **gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica**, da presentarsi alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno, ed allegati una serie di documenti quali:

- **il programma predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti** ex art. 1 della L.443/2001 **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**;
- un documento, predisposto dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, sentiti gli altri Ministri interessati, sullo **stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra**, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea ed internazionale e sui relativi indirizzi;
- l'indicazione, in relazione alla spesa del bilancio dello Stato, sono esposte, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, distinte tra spese correnti e spese in conto capitale, delle risorse destinate alle singole Regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Nello specifico, nel **Programma di stabilità**, viene, tra l'altro, previsto l'impegno dell'Italia a:

- introdurre in Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio prevedendo, a tal fine, la presentazione di un'apposita riforma dell'art. 81 della Costituzione;
- raggiungere entro il 2014 un livello prossimo al pareggio di bilancio (per il 2011 deficit/PIL al 3,9%, per il 2012 deficit/PIL al 2,7%, per il 2013 deficit/PIL al 1,5%, per il 2014 deficit/PIL allo 0,2%) al netto delle condizioni cicliche e delle misure una tantum nel medio termine.

Ulteriori previsioni macroeconomiche attengono al tasso di disoccupazione che dovrebbe assestarsi all'8,4 % per poi scendere progressivamente all'8,1% nel 2014 e alla pressione fiscale che non dovrebbe subire incrementi attestandosi al 42,5% nel 2011, al 42,7% nel 2012, al 42,6% nel 2013 e al 42,5% nel 2014.

Vengono, inoltre, evidenziate le azioni di politica di bilancio intraprese nel corso della legislatura per garantire la qualità delle finanze pubbliche, richiamando, in particolare, gli effetti della manovra finanziaria adottata dal Governo con il DL 78/2010 convertito dalla L. 122/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica).

Nell'Analisi e tendenze della finanza pubblica sono esposti i dati di consuntivo del 2010 messi a confronto con quelli del 2009 e con quelli relativi all'ultima stima del 2010 nonché le previsioni tendenziali per gli anni 2011-2014.

Nel Programma nazionale di riforma sono descritte, oltre le riforme strutturali già avviate, quelle programmate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'agenda di Europa 2020 suddivise per aree di intervento. L'indicazione delle suddette riforme viene preceduta da un'analisi di quelli che sono definiti i cd. "*colli di bottiglia*" (*bottlenecks*), ossia i fattori che costituiscono un impedimento alla crescita del Paese e su cui è necessario intervenire, quali:

- il **consolidamento fiscale** durevole e la riduzione del debito pubblico;
- l'incremento della **produttività** in termini di allineamento dei salari alla produttività e di riduzione delle disparità regionali;
- l'aumento del tasso di **occupazione** delle donne, dei giovani e dei lavoratori anziani;
- l'apertura ulteriore del **mercato dei servizi** e delle industrie di rete e il miglioramento dell'**efficienza amministrativa**;
- il miglioramento del **capitale umano**, attraverso il collegamento tra scuola e mercato del lavoro, nonché l'aumento della spesa privata in **ricerca e sviluppo**.

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.

In particolare, le **azioni di riforma** sono state raggruppate in una serie di **macro-aree** d'intervento:

1. contenimento della spesa pubblica;
2. energia e ambiente;
3. federalismo;
4. infrastrutture e sviluppo;
5. innovazione e capitale umano;
6. lavoro e pensioni;
7. mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa;
8. sostegno alle imprese.

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 fiscale

Viene previsto che il Governo chiederà al parlamento una **delega per riformare il sistema fiscale ed assistenziale** sulla base di una serie di principi e criteri direttivi quali:

- progressività, in funzione della capacità contributiva propria delle persone, delle famiglie, delle imprese;
- neutralità e/o non distorsività, rispetto alle scelte delle persone, delle famiglie, delle imprese;
- solidarietà, verso il reale bisogno delle persone e delle famiglie;
- semplicità, basata su di un codice di principi comuni generali.

In particolare, il disegno della riforma dovrebbe prevedere le seguenti azioni:

- a) drastica riduzione del numero di regimi di favore fiscale, di esenzione ed erosione dell'imponibile con l'obiettivo di abbattere il costo personale e burocratico delle complessità fiscali e lasciare spazio a mirati interventi di sostegno per la ricerca, la natalità e il lavoro;
- b) graduale spostamento dell'asse del prelievo fiscale dalle imposte dirette alle imposte indirette;
- c) conseguente acquisizione delle risorse finanziarie necessarie per finanziare (non in deficit) la riduzione delle aliquote e rendere più competitivo il sistema produttivo.

Meridione

Nell'ambito delle politiche volte a favorire lo sviluppo e la crescita delle aree del Mezzogiorno e colmare le disparità regionali, vengono individuate **tre linee d'azione quali: burocrazia zero, priorità delle infrastrutture e fiscalità di vantaggio**.

Al fine di conseguire significativi incrementi occupazionali vengono previste azioni di intervento consistenti in semplificazioni e riduzioni contributive/fiscali (credito d'imposta per nuove assunzioni) per opportune tipologie contrattuali, quale il contratto di apprendistato, più adeguate per l'inserimento lavorativo dei giovani e delle donne.

È, inoltre, prevista l'istituzione di una **banca specializzata in crediti a medio e lungo termine** (cd. Banca del Mezzogiorno) che dovrebbe essere operativa alla fine del 2011 nonché la creazione di un Fondo (cd. Jeremie Mezzogiorno) che rappresenta uno strumento unico sovra regionale di carattere rotativo, volto a facilitare attraverso erogazione di prestiti, concessioni di garanzia o operazioni di private equity l'accesso al capitale di rischio e di credito delle PMI meridionali, utilizzando più efficacemente i fondi comunitari.

Lavoro

Nell'ambito delle politiche del lavoro sono previste una serie di azioni tra cui: il finanziamento per gli ammortizzatori sociali in deroga, la riduzione della spesa pensionistica, interventi in materia di contrattazione salariale, i buoni-lavoro per il lavoro occasionale, la lotta al lavoro irregolare.

È, inoltre, previsto un raccordo tra sistema formativo ed esigenze del sistema produttivo e la revisione e la semplificazione del quadro normativo attraverso il cd. Statuto dei Lavori.

Opere pubbliche e Infrastrutture

Nell'ambito delle opere pubbliche, viene proposta **l'introduzione di percentuali fisse predeterminate sia per le cd. riserve che per le cd. opere compensative** che contribuiscono a raddoppiare i tempi e i costi della realizzazione delle opere pubbliche in Italia.

Sul piano delle infrastrutture strategiche viene richiamato il valore complessivo del Piano Infrastrutture strategiche (PIS) che, sulla base dell'Allegato infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013, risulta essere pari a 233.000 milioni di euro, di cui 113.000 milioni per opere d'intervento prioritarie fino al 2013 contenute nella Tabella 2 del citato Allegato approvato con la delibera CIPE n. 81 del 18 novembre 2010. Viene, inoltre, richiamato il costo delle opere finanziate dal CIPE dal 2001 pari, allo stato attuale, a 132,4 miliardi di cui 71,3 coperti con risorse pubbliche

(inclusi i fondi comunitari) e private. Tra le misure da attuare, vengono segnalate il **Piano di edilizia abitativa** per l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica nonché il **progetto, avviato nel mese di marzo scorso, per la creazione di un fondo per le infrastrutture "greenfield"** di cui all'art. 17 septies del DL 225/2010 che autorizza lo Stato a sottoscrivere una quota di società di gestione del risparmio finalizzata a gestire fondi di investimento mobiliare chiusi che perseguono l'obiettivo di realizzare nuove infrastrutture sul territorio nazionale anche attraverso il coinvolgimento di fondi sovrani esteri.

Nel settore del trasporto e della logistica, sono previste disponibilità finanziarie per 1.456 milioni di euro per il periodo 2011-2014 di cui l'84% concentrate nel 2011. Al finanziamento delle infrastrutture e dei trasporti sono, inoltre, destinati anche 6.800 milioni di euro programmati nell'ambito del QSN (Quadro strategico nazionale) 2007-2013.

Edilizia privata e scolastica

Si propone di introdurre una **disciplina statale di principio**, cui dovrà seguire la disciplina regionale, che autorizzi interventi di demolizione e ricostruzione, anche con delocalizzazione degli edifici dismessi o in via di dismissione, di aumento volumetrico premiale, anche con mutamento della destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari. In assenza di tempestivo intervento normativo regionale, si prevede l'**applicazione della disciplina statale con clausola cd. di "cedevolezza"**. Per favorire l'accesso dei cittadini e delle imprese ai titoli abilitativi edilizi, e per ridurre i tempi ed i costi per le pubbliche amministrazioni nella gestione dei relativi procedimenti, si propone, inoltre, di introdurre il **silenzio assenso per i procedimenti finalizzati al rilascio del permesso di costruire e di estendere lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alla materia edilizia**, con particolare riguardo ai piccoli interventi edilizi che non danno luogo ad aumenti volumetrici.

Al fine di promuovere il pieno esercizio del diritto allo studio, viene, altresì, prevista la **realizzazione di nuovi edifici scolastici o la ristrutturazione di beni immobili esistenti di proprietà della Pubblica Amministrazione** o da acquistare appositamente. Tali progetti di intervento sono attuabili esclusivamente su iniziativa volontaria degli enti territoriali e devono prevedere le aree di localizzazione degli edifici, l'eventuale disponibilità di terreni o edifici nonché i presumibili tempi di rilascio degli edifici in locazione passiva e i relativi canoni di locazione corrisposti. Tali interventi si affiancano al Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici incluso tra gli interventi della L. 443/2001 cd. Legge Obiettivo ed alla programmazione dell'edilizia scolastica prevista dalla L. 23/1996 ricordati dal PNR.

Energia e ambiente

Al fine di raggiungere l'obiettivo di riduzione del 6,5% delle emissioni di gas serra previsto per l'Italia dal Protocollo di Kyoto, dopo essere state ricordate le principali misure approvate tra cui le detrazioni fiscali del 55% per la riqualificazione energetica degli edifici che ha prodotto vantaggi in termini di risparmio energetico, di emersione del lavoro e di maggiori entrate tributarie, si propone il rifinanziamento del Fondo rotativo per l'attuazione del protocollo, del Fondo per la promozione delle fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica da solare termodinamico e del Fondo per la mobilità sostenibile.

Sono previsti, inoltre, **interventi volti alla promozione della cogenerazione diffusa, a favorire l'autoproduzione di energia per le piccole e medie imprese, a rafforzare il meccanismo dei titoli di efficienza energetica, a promuovere sia la nuova edilizia a rilevante risparmio energetico che la riqualificazione energetica degli edifici esistenti**, a incentivare l'offerta di servizi energetici nonché prodotti nuovi ad alta efficienza energetica.

Anche l'azione delle Regioni è volta al perseguimento di una serie di obiettivi quali, tra l'altro, la prevenzione del rischio ambientale, lo sviluppo delle energie rinnovabili e del risparmio energetico, il miglioramento della qualità delle risorse idriche e l'ottimizzazione del ciclo dei rifiuti.

Con particolare riferimento al patrimonio della Pubblica Amministrazione, viene evidenziato che è in corso di valutazione il finanziamento del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione – PAN GPP, finalizzato a rafforzare la domanda di prodotti a basso consumo energetico e l'edilizia pubblica sostenibile ed eco-efficiente.

Ricerca, innovazione e sviluppo

Dopo aver ricordato il contributo dato dalla creazione dei contratti di rete per la valorizzazione della produttività e lo sviluppo delle imprese, vengono previsti incentivi automatici come il credito d'imposta ed il contributo in conto interessi per finanziare la ricerca all'interno delle imprese.

Mercato Unico

Al fine di rafforzare le potenzialità del mercato unico, viene prevista, tra l'altro, la promozione di accordi internazionali in materia doganale volti, tra l'altro, ad evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e a prevenire l'evasione fiscale.

Il DEF sarà oggetto di un successivo aggiornamento mediante una Nota da presentare entro il 15 settembre.

In allegato al DEF è stato presentato, tra l'altro, il **Programma Infrastrutture Strategiche** (Doc.LVII n. 4, Allegato III) **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 che sarà esaminato congiuntamente al DEF dalle Commissioni Bilancio di Camera e Senato individua una serie di finalità da perseguire per dare compiutezza a quanto programmato dal Piano delle Infrastrutture strategiche, quali:

- **appaltare e cantierare tutto quanto approvato finora dal CIPE;**
- **ricorrere il più possibile a progetti finanziati con fondi diversi da quelli pubblici** (es. convenzioni con le Società concessionarie di reti autostradali) e a progetti finanziati con il ricorso a fondi europei;
- valutare i termini privatistici il valore del tempo necessario al completamento delle attività procedurali conclusive del processo istruttorio dei progetti;
- **dare concreta attuazione al Piano Casa, al Piano per l'edilizia scolastica, al piano per l'edilizia carceraria e realizzare le opere connesse al I stralcio del Programma delle opere piccole e medie;**
- seguire il processo di ricostruzione della città dell'Aquila;
- dare vita ad un **processo di infrastrutturazione organica del Mezzogiorno**. Tra le azioni si segnalano il completamento della Salerno-Reggio Calabria e la realizzazione del Ponte sullo Stretto);
- rendere più coerente il processo di infrastrutturazione del Paese con l'azione portata avanti in sede comunitaria;
- definire un **nuovo quadro di priorità alla luce delle nuove Intese Generali Quadro sottoscritte con tutte le Regioni;**
- individuare un set di indicatori infrastrutturali e di servizio elaborati su base 100 Italia al fine di valutare le infrastrutture strategiche coerenti con il Piano nazionale di Riforma per le sei aree tematiche relative a: portualità, trasporto aereo, rete stradale, ambiente ed energia, trasporto collettivo e logistica.

Nel Quadro propositivo dell'Allegato viene evidenziato che nel Programma Nazionale di Riforma sono confluite le proposte programmatiche e progettuali del Programma Infrastrutture Strategiche che tengono conto, tra l'altro:

- delle decisioni che, in sede comunitaria, andranno prese entro giugno prossimo sull'evoluzione del sistema delle reti TEN;
- dello stato di avanzamento di quanto definito nell'Allegato Infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013;
- degli input delle Regioni nell'aggiornamento delle Intese Generali Quadro;
- di quanto si sta definendo in merito al Piano Sud;
- di quanto previsto dagli artt. 16 e 22 della L. 42/2009 (Federalismo fiscale).

Al Programma Infrastrutture Strategiche sono, infine, **allegate alcune Tabelle** relative a:

- l'aggiornamento del Programma ad aprile 2011;
- le opere da avviare entro il 2013;
- le altre opere non comprese tra quelle di cui sopra;
- le opere di valenza regionale realizzabili entro il 2013;
- lo stato attuativo dei progetti approvati al CIPE 2002-2011 (marzo);
- lo stato di avanzamento dei lavori.

Nel Programma viene, inoltre, evidenziato che nella Nota di aggiornamento al DEF, prevista per Settembre 2011, confluirà l'indicazione delle opere del Piano nazionale per il Sud e le opere infrastrutturali legate alla rete Ten-T sulla base delle indicazioni che ad oggi sono ancora in fase di predisposizione.