

## Sintesi dei principali contenuti del Documento di Economia e Finanza 2016

È stato assegnato alle Commissioni Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato il Documento di economia e finanza 2016 (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 – come si legge nelle Premesse “si iscrive in una strategia di programmazione economica di natura pluriennale, i cui principali obiettivi sono il rilancio della crescita e dell’occupazione i cui strumenti operativi sono costituiti da: una costante azione di riforma strutturale del Paese e di stimolo agli investimenti, privati e pubblici; una impostazione della politica di bilancio favorevole alla crescita e volta ad assicurare un graduale ma robusto consolidamento delle finanze pubbliche, tale da ridurre in misura via via crescente il rapporto tra debito e PIL; iii) la riduzione del carico fiscale, che si associa a una maggiore efficienza della spesa e dell’azione delle pubbliche amministrazioni; iv) il miglioramento del business environment e della capacità competitiva del sistema Italia”.

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.

nonché dei seguenti Allegati:

- Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica (**Allegato I**);
- Le spese dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome (**Allegato II**);
- Relazione del Ministro dell’Ambiente sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (**Allegato III**);
- Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della P.A. e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni CONSIP ai sensi dell’art. 2, commi 569-574 della L. 244/2007 (Finanziaria 2008) (**Allegato IV**);
- Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate (**Allegato V**);
- Strategie per le Infrastrutture di trasporto e logistica (**Allegato VI**).

Nello specifico, nel **Programma di stabilità**, viene, tra l'altro, evidenziato che nel 2015, dopo tre anni consecutivi di contrazione, l'economia italiana è tornata a crescere (+0,8 per cento) e viene stimata una **crescita tendenziale del PIL reale per il triennio 2016-2018 dell'1,2 per cento** annuo. Nel triennio 2017-2019 la crescita del PIL reale risulterebbe più elevata che nel tendenziale, a motivo di una politica fiscale ancora rigorosa, ma più focalizzata sulla promozione dell'attività economica e dell'occupazione: il PIL reale crescerebbe dell'1,4 per cento nel 2017, quindi dell'1,5 per cento nel 2018 ed infine dell'1,4 per cento nel 2019.

Il miglioramento delle condizioni economiche si rifletterebbe sul mercato del lavoro e il **tasso di disoccupazione scenderebbe al 10,6 per cento a fine periodo**.

**Gli investimenti fissi lordi dovrebbero crescere nel 2016** (dallo 0,8 per cento di crescita complessiva registrato nel 2015 al 2,2 nel 2016 e quindi, nello scenario programmatico, al 3,0 nel 2017 e 3,2 per cento nel 2018) non solo nella componente dei mezzi di trasporto, ma anche **in quelle quantitativamente più rilevanti delle costruzioni e dei macchinari**. In particolare, nel comparto degli **investimenti in costruzioni** si è assistito ad una **ripresa nella seconda metà dell'anno; il dato annuale mostra tuttavia ancora una riduzione (-0,5 per cento)**. Le compravendite immobiliari, in particolare quelle residenziali, hanno mostrato segnali di consolidamento nel corso del 2015, e i prezzi delle abitazioni si sono sostanzialmente stabilizzati.

Si conferma l'avvio della **discesa del debito pubblico** che dal 132,7% del PIL dello scorso anno calerà al 132,4% nel 2016 e al 130,9% nel 2017 per arrivare al 123,8% nel 2019. A questo andamento contribuiranno le privatizzazioni i cui proventi sono previsti in misura pari allo 0,5% del PIL l'anno per il periodo considerato.

Nel 2016 la **pressione fiscale è prevista scendere di 0,7 punti percentuali** collocandosi al 42,8% del PIL (42,9 per cento nel 2019). Nel 2017 le stime prevedono una crescita delle entrate tributarie del 3 per cento, sostenuta dalle imposte indirette, attese aumentare di circa l'8 per cento.

Vengono, altresì, descritti gli effetti macroeconomici complessivi delle principali misure approvate nel corso del 2015.

**Nell'Analisi e tendenze della finanza pubblica** sono esposti i dati di consuntivo del 2015 messi a confronto con quelli degli anni precedenti nonché le previsioni tendenziali per gli anni 2016-2019.

In particolare le previsioni delle entrate tributarie mostrano **maggiori entrate per 15.045 milioni di euro nel 2017** rispetto al 2016 ascrivibili per circa la metà al miglioramento del quadro congiunturale e per l'altra metà agli effetti, anche ad impatto differenziale, dei provvedimenti legislativi adottati in anni precedenti.

Con riguardo alle entrate degli enti territoriali, la flessione di circa 6,8 miliardi di euro per il 2016 riflette l'effetto delle disposizioni della Legge di Stabilità 2016 che ha previsto, tra l'altro, l'esenzione TASI per l'abitazione principale e l'esenzione parziale IMU sui terreni agricoli.

**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 del bicameralismo**, riduzione del numero dei parlamentari, riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni e **revisione del Titolo V** della Costituzione da approvare, definitivamente, entro aprile 2016 e successivo **referendum confermativo entro il 2016**;

## **- Lavoro**

- **riforma del Terzo settore** (disegno di legge delega all'esame del Parlamento da approvare entro maggio 2016);
- interventi sulla **contrattazione di secondo livello** (entro il 2016);
- misure per il **lavoro autonomo** e per favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato (disegno di legge all'esame del Parlamento da approvare entro settembre 2016);
- contrasto alla povertà e riordino delle prestazioni e del sistema degli interventi e dei servizi sociali (disegno di legge delega all'esame del Parlamento da approvare entro giugno 2016);

## **-Giustizia**

- riforma organica delle **discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza** (disegno di legge all'esame del Parlamento da approvare entro ottobre 2016);
- misure di **contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti** (disegno di legge all'esame del Parlamento da approvare entro il 2016);

## **-Fisco**

- **revisione del Catasto** da realizzare tra il 2016 ed il 2018. La revisione dei valori catastali sarà oggetto di interventi più generali e organici previo allineamento delle basi dati necessari per valutare accuratamente gli effetti di gettito e distributivi sui contribuenti;
- **interventi sull'IRPEF** da realizzare tra il 2017 ed il 2018. Con le prossime Leggi di Bilancio si valuterà la possibilità di agire sull'IRPEF in base agli spazi finanziari disponibili nel rispetto dei saldi di finanza pubblica;
- misure fiscali su regime del gruppo IVA e **imposizione sui redditi d'impresa** (entro il 2016);
- **revisione annuale delle tax expenditures** esistenti, considerando il loro impatto economico, e presentazione di un Rapporto al Parlamento insieme alla Legge di bilancio (entro ottobre 2016);

*(si veda, al riguardo, la news dell'[Area Fiscalità del 12 aprile u.s.](#))*

## **-Infrastrutture ed edilizia**

- approvazione del **decreto legislativo attuativo della L. 11/2016** recante “disposizioni per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” (entro aprile 2016);
- **Piano banda ultra larga** (obiettivo entro il 2020: copertura fino all'85% della popolazione con connettività di almeno 100Mbps);
- piano straordinario per la **riqualificazione delle periferie** (entro il 2016);
- misure per il miglioramento della **qualità urbana** (entro il 2016): programma di **recupero per l'edilizia residenziale pubblica; realizzazione residenze universitarie; nuovi investimenti per le metropolitane**; interventi per lo **sviluppo di ciclo-stazioni e strutture di mobilità dolce**; piano nazionale di ricarica elettrica dei veicoli;
- attuazione – tra il 2015 e il 2018 - del **Masterplan**: 16 Patti per il Sud, per le 8 Regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna) e per le 8 Città

Metropolitane (Napoli, Bari, Taranto, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari) per definire le azioni strategiche specifiche per ogni realtà territoriale;

#### **-Ambiente**

- semplificazione procedimento **bonifiche** per i soggetti estranei alla contaminazione e riforma **gestione SIN** (entro il 2016);
- **gestione rifiuti** (tra giugno e dicembre 2016): autorità di regolamentazione e progressivo passaggio dalla tassa alla tariffa; riforma dei consorzi;
- **distretti idrografici** (entro novembre 2016);
- disegno di legge **Green Act** (entro il 2017): fiscalità ambientale, economica circolare, rinnovabili, mobilità;
- riforma **aree protette** (disegno di legge all'esame del Parlamento da approvare entro novembre 2016);

#### **-Credito alle imprese**

- estensione delle misure di agevolazione per le **imprese in contratti di rete** (entro il 2016);
- **rilancio degli investimenti delle imprese** (entro giugno 2016);
- **rafforzamento del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI** (entro giugno 2016);
- **ddl annuale sulla concorrenza 2015** (entro giugno 2016) e **2016** (entro dicembre 2016);
- misure **Finanza per la Crescita 2.0** (entro il 2016);

#### **-Pubblica amministrazione e spesa pubblica**

- approvazione definitiva (entro agosto 2016) degli ulteriori 11 decreti legislativi attuativi della L. 124/2015 cd. Legge Madia recanti, tra l'altro: riordino della disciplina in materia di **Conferenza dei servizi**; norme per la **semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi**; norme in materia di segnalazione certificata di inizio attività (**SCIA**); revisione e semplificazione delle norme in materia di **prevenzione della corruzione pubblica** e trasparenza (**FOIA**); riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le **autorità portuali**; Testo unico sui **servizi pubblici locali** di interesse economico generale; riordino delle norme della disciplina delle **partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche**;
- approvazione (entro agosto 2016) di ulteriori decreti legislativi previsti dalla L. 124/2015 cd. Legge Madia recanti, tra l'altro: **trasparenza e prevenzione della corruzione**; **semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi**; riforma della dirigenza pubblica; **riforma delle Camere di Commercio**; riordino delle procedure dei giudizi innanzi alla Corte dei conti; riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Agenzie governative e degli enti pubblici non economici;
- modifica della L. 243/2012 recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio in materia di **bilanci delle Regioni e degli enti locali** (entro luglio 2016)

\*\*\*\*\*

**L'Allegato VI al Documento di economia e finanza 2014 (DEF)**, contiene le Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica (Doc LVII n. 4 – Allegato VI) predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che definisce il nuovo processo di pianificazione infrastrutturale.

Lo Schema di decreto legislativo recante “Disposizioni per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2016, ha, infatti, abrogato la L. 443/2001 (cd. legge

Obiettivo) e il D.lgs 163/2006, recanti rispettivamente l'obbligo dell'adozione del Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) da allegare al Documento di Economia e Finanza (DEF) e le relative modalità di predisposizione, introducendo **due nuovi strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti** ritenuti di particolare rilevanza per lo sviluppo del Paese: il **Piano generale dei Trasporti e della logistica** (PGTL) che contiene le linee strategiche delle politiche per la mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese ed il **Documento Pluriennale di Pianificazione** (DPP) di cui al D.lgs. n. 228/2011 recante gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL.

Nel suddetto Allegato vengono indicati tre punti fermi per investire in infrastrutture: 1) una strategia unitaria per il Paese su logistica e mobilità entro cui scegliere le infrastrutture utili; 2) regole certe e chiare senza duplicazioni di ruoli tra attori; 3) risorse finanziarie, etiche di capitale sociale e di competenze professionali. La qualità della programmazione delle opere pubbliche, e l'efficienza delle fasi di progettazione e di esecuzione dei lavori richiederanno un significativo intervento ispirato ai principi della cd. Better Regulation, ovvero al complesso di principi fondati sulla qualità, la semplificazione e la riduzione dei costi amministrativi, per la promozione degli obiettivi di competitività e di ripresa dello sviluppo economico del Paese.

Viene, poi, evidenziato che il Ministero delle Infrastrutture si sta dotando delle "Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche", che costituiscono la leva attraverso la quale innescare il mutamento nell'approccio alla valutazione delle opere e sta provvedendo - al fine di salvaguardare gli impegni già assunti in passato, conciliando il doveroso completamento delle opere già avviate con le esigenze di riduzione delle inefficienze - alla mappatura delle opere programmate ed in corso. Inoltre, nelle more della redazione dei documenti di pianificazione e programmazione sopra indicati, al fine di garantire la piena trasparenza e l'aggiornamento dei dati relativi allo stato di avanzamento del programma infrastrutture strategiche (L. 443/2001, art. 1, c. 1), secondo quanto previsto dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato un progetto denominato OpenCantieri.