

## INDICE DELLE TAVOLE

- Tavola II.1: Quadro macroeconomico programmatico (variazioni percentuali salvo ove non diversamente indicato)
- Tavola II.2: Effetti macroeconomici delle riforme strutturali per area di intervento
- Tavola II.3: Effetti macroeconomici totali delle riforme
- Tavola II.4: Riforme strutturali rilevanti per l'applicazione della clausola di flessibilità
- Tavola II.5: Effetti macroeconomici delle riforme nella pubblica amministrazione
- Tavola II.6: Effetti macroeconomici delle riforme sulla competitività
- Tavola II.7: Effetti macroeconomici delle riforme nel mercato del lavoro
- Tavola II.8: Effetti macroeconomici delle riforme nel settore della giustizia
- Tavola II.9: Effetti macroeconomici della riforma dell'istruzione
- Tavola.II.10: Effetti macroeconomici delle misure fiscali
- Tavola.II.11: Effetti macroeconomici della riduzione del cuneo fiscale
- Tavola.II.12: Effetti macroeconomici dell'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie e dell'IVA
- Tavola.II.13: Effetti macroeconomici della spending review e della riduzione delle tax expenditures
- Tavola.II.14: Impatto finanziario delle misure griglie PNR (in milioni di euro)
- Tavola. II.15: Risorse per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)
- Tavola III.1: Livello del Target 'Tasso di occupazione 20-64'
- Tavola III.2: Tasso di occupazione della popolazione 20-64 anni per sesso e ripartizione geografica
- Tavola III.3: Livello del Target 'Spesa in ricerca e sviluppo'
- Tavola III.4: Spesa per R&S intra-muros per Regione
- Tavola III.5: Livello del Target 'Emissioni di gas ad effetto serra'
- Tavola III.6: Livello del Target 'Fonti rinnovabili'
- Tavola III.7: Livello del Target 'Efficienza energetica'
- Tavola III.8: Livello del Target 'Abbandoni scolastici'
- Tavola III.9: Livello del Target 'Istruzione universitaria'
- Tavola III.10: Livello del Target 'Contrasto alla povertà'
- Tavola III.11: Povertà relativa familiare per valori della linea, incidenza per ripartizione geografica e intensità - anni 2004-2013
- Tavola III.12: Povertà assoluta familiare per ripartizione geografica e intensità - Anni 2005-2013

## INDICE DELLE FIGURE

- Figura III.1: Giovani che abbandonano prematuramente gli studi per sesso, regione e ripartizione - Anno 2014
- Figura III.2: Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario per sesso e regione - Anno 2014
- Figura III.3: Popolazione in famiglie a rischio di povertà o esclusione per incidenza complessiva e per i tre indicatori selezionati nella Strategia Europa 2020 per regione - Anno 2013
- Figura III.4: Allocazione dei Fondi FESR e FSE 2014-2020 per Obiettivi tematici
- Figura IV.1: Contributi delle esportazioni e delle importazioni alla crescita del PIL
- Figura IV.2: Costo del lavoro unitario dei maggiori Paesi europei
- Figura IV.3: Tasso di cambio effettivo reale dei maggiori Paesi europei
- Figura IV.4: Indicatori armonizzati di competitività per l'Italia
- Figura IV.5: Esportazioni dell'Italia per settore
- Figura IV.6: Analisi *shift* and *share* delle esportazioni dei maggiori Paesi europei
- Figura IV.7: Specializzazione settoriale dell'Italia
- Figura IV.8: Debito del settore privato nel 2013 (famiglie e imprese non finanziarie, in percentuale del PIL)
- Figura IV.9: Ricchezza complessiva delle famiglie italiane
- Figura IV.10: Flussi di risparmio dei settori istituzionali e saldo della bilancia dei pagamenti
- Figura IV.11: Indebitamento delle famiglie nel 2013
- Figura IV.12: Debito/PIL e quota di profitto delle imprese non finanziarie
- Figura IV.13: Prestiti alle imprese non finanziarie e alle famiglie corrette con le cartolarizzazioni
- Figura IV.14: Tassi di interesse sui prestiti alle imprese non finanziarie e alle famiglie
- Figura IV.15: Investimenti residenziali nei principali Paesi europei
- Figura IV.16: Prezzi reali delle abitazioni nei principali Paesi europei
- Figura IV.17: Tasso di disoccupazione: variazione tra il 2007 e il 2014 e significative differenze per genere, ripartizione territoriale, età, titolo di studio e durata.
- Figura IV.18: *Churning* per settore
- Figura IV.19: *Product Market Regulation Index* - Italia
- Figura IV.20: Investimenti produttivi
- Figura IV.21: Relazione tra crescita degli investimenti produttivi (ordinate) e della produttività totale dei fattori (PTF) (ascisse)

## **INDICE DEI BOX**

- Cap. II      All'ombra del PIL: misure per la valutazione del benessere equo e sostenibile  
                 Simulazioni e previsioni
- Cap. IV      Le interazioni tra manifattura e servizi alle imprese come fattore di crescita economica e competitività  
                 La produttività nell'industria manifatturiera

PAGINA BIANCA

## I. IL CRONOPROGRAMMA DEL GOVERNO

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) rappresenta un passaggio chiave nella predisposizione annuale del programma di Governo.

Il documento non si limita alla pur importante definizione di azioni di intervento volte ad ottemperare impegni presi in sede europea (Europa 2020 e Raccomandazioni Specifiche per il Paese) ma prosegue nell'azione già delineata all'inizio del mandato di questo Governo per il rilancio dell'economia italiana.

Il piano di politica economica che si sta perseguendo attraverso le riforme strutturali si articola su tre linee principali: il recupero della produttività attraverso la valorizzazione del capitale umano (*Jobs act*, *Buona Scuola*, *Programma Nazionale per la Ricerca*), la riduzione dei costi d'impresa dovuti alla complicazione e all'inefficienza dell'amministrazione pubblica, attraverso la semplificazione burocratica e la trasparenza dell'amministrazione (Riforma della Pubblica Amministrazione, interventi anti-corrruzione, riforma fiscale), l'eliminazione dell'incertezza nei rapporti economici legata alla scarsa certezza del diritto e all'inefficiente *enforcement* dei contratti (nuova disciplina del licenziamento, riforma della giustizia civile). L'efficacia del piano viene infine potenziata dalle riforme volte allo sveltimento del processo decisionale di approvazione delle leggi, attraverso le riforme istituzionali che interessano la legge elettorale e la differenziazione delle funzioni di Camera e Senato.

L'azione di riforma si sta realizzando con ritmi serrati e proseguirà con eguale rapidità nel nuovo ciclo di bilancio. Il Governo si sta impegnando a garantire che le riforme introdotte siano attuate nei tempi stabiliti, grazie a un'importante azione di legislazione secondaria che viene monitorata attentamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Ad oggi il tasso di attuazione ha raggiunto il 69% smaltendo gran parte dell'arretrato accumulato.

Nel portare avanti l'agenda di riforme il Governo vuole mantenere un approccio globale, basato sull'attuazione simultanea di un insieme integrato di riforme strutturali, politiche fiscali e misure di sostegno agli investimenti, con l'obiettivo di aumentare la crescita e l'occupazione.

La Commissione Europea ha valutato positivamente le scelte del Governo sui programmi di consolidamento fiscale di medio termine, riconoscendo altresì gli sforzi compiuti dal Paese nel campo delle riforme strutturali e il loro effetto benefico sulle prospettive di crescita e sulla sostenibilità della finanza pubblica.

Il presente Programma Nazionale di Riforma del Governo definisce il secondo anno di azione della strategia avviata l'anno scorso su un arco temporale di tre anni, in base ad un cronoprogramma ben definito, con misure incentrate su: mercato del lavoro, competitività, riforma della giustizia e della Pubblica Amministrazione, contrasto alla corruzione, semplificazioni fiscali, riforma del sistema scolastico e concorrenza.

In linea con l'obiettivo di completare la riforma entro metà del 2015, il Governo ha già approvato nei mesi scorsi quattro decreti attuativi del *Jobs Act*, contenenti disposizioni in materia di: contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, semplificazione delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Tali interventi sono stati supportati anche da incentivi sul piano fiscale. Vanno in tal senso la riduzione permanente del cuneo fiscale, per i dipendenti con un reddito fino a 26.000 euro; la deducibilità, per le imprese e alcuni lavoratori, del costo del lavoro dalla base imponibile ai fini IRAP; l'esenzione totale, per 36 mesi, dal pagamento dei contributi sociali per i nuovi contratti a tempo indeterminato stipulati nel 2015.

Il Governo si è fortemente impegnato, fin dal suo insediamento, per migliorare e riformare il sistema scolastico, con iniziative che hanno riguardato sia le infrastrutture materiali che il personale scolastico. La strategia più ampia di riforma, delineata nel Piano "La Buona Scuola, si basa su alcuni pilastri fondamentali: un piano straordinario di reclutamento di personale stabile per le scuole; premi per gli insegnanti, basati sul merito; maggiore trasparenza nella gestione delle scuole e valutazione pubblica; incentivi fiscali per semplificazioni amministrative per investimenti privati nelle infrastrutture scolastiche e nell'offerta didattica; potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro; miglioramento delle capacità digitali e apprendimento delle lingue straniere. La Legge di Stabilità 2015 è intervenuta con stanziamenti consistenti per favorire l'implementazione del Piano.

Al contempo, si sta impostando il prossimo Programma Nazionale per la Ricerca 2014-2020, che in un'ottica di integrazione tra gli interventi a sostegno della ricerca a livello europeo, nazionale e regionale, punta con decisione sul rafforzamento del capitale umano, delle infrastrutture di ricerca, della collaborazione pubblico-privato, del Mezzogiorno e su un deciso incremento di efficienza nella gestione degli interventi. Molte azioni sono state avviate e molte misure sono in discussione in Parlamento per rendere più efficiente l'azione della Pubblica Amministrazione. La riforma porterà alla riduzione dei costi indiretti per le imprese connessi agli adempimenti burocratici e all'attività della pubblica amministrazione. Nel DL. 90 del 2014 sono state introdotte norme dirette a snellire e migliorare il funzionamento delle amministrazioni agendo sulla mobilità verticale e tra amministrazioni dei dipendenti. Una riforma organica del settore, di iniziativa governativa, è attualmente all'esame del Parlamento. I principi su cui si basa tale riforma mirano a eliminare alcuni dei principali ostacoli all'efficienza della P.A., agendo in particolare sulla gestione delle risorse umane a tutti i livelli di Governo, su una maggiore funzionalità del governo centrale e un migliore utilizzo dell'ICT.

Lotta all'opacità e alla corruzione nel settore pubblico sono state oggetto di importanti interventi normativi che hanno visto la piena operatività ed il contemporaneo rafforzamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il completamento della riforma della giustizia civile e penale rappresenterà nel 2015 l'altro tassello essenziale, nel settore pubblico, per chiudere il *gap* di efficienza che impatta negativamente sui cittadini e sulle imprese. Importanti

passi sono stati fatti in questa direzione negli ultimi anni. Una maggiore produttività della macchina giudiziaria è stata perseguita attraverso interventi che hanno prodotto una maggiore specializzazione nell'attività degli uffici giudiziari. E' stato istituito il tribunale delle imprese e riformata la geografia giudiziaria, grazie alla quale si sono realizzate anche importanti economie di scala. Sono state introdotte nuove forme di risoluzione delle controversie esterne ai tribunali e introdotti nuove formule di determinazione degli onorari degli avvocati che premiano lo snellimento dell'attività processuale. Il quadro di riforma del settore è in via di completamento, e sono attualmente in discussione in Parlamento, importanti misure in tema di corruzione, tempi per la prescrizione di reati e falso in bilancio

Interventi specifici per le materie che interessano il rilancio degli investimenti sono l'oggetto del pacchetto di norme denominato *Investment Compact*, che vedrà la completa implementazione nel corso del 2015. Il pacchetto, che ha profondamente inciso sulla regolazione del sistema delle banche popolari, si compone di una serie di provvedimenti diretti a sostenere le imprese in temporanea difficoltà nel percorso di risanamento e consolidamento industriale; a migliorare le possibilità di finanziamento delle attività di internazionalizzazione ed export; ad estendere i benefici delle *start-up* alle PMI innovative; a concedere sgravi fiscali per le attività di ricerca, sviluppo e brevettazione, rafforzando nel contempo quelli esistenti; ad ampliare i canali di finanziamento alternativi alle imprese.

Infine, a sostegno della competitività si è agito anche con interventi a favore della concorrenza, in particolare attraverso la Legge Annuale per la Concorrenza di recente approvazione. Sono stati, inoltre, potenziati gli strumenti d'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in caso di disposizioni legislative o amministrative, statali o locali con effetti distorsivi sulla concorrenza.

La completa attuazione delle delega fiscale, attraverso l'approvazione dei restanti decreti, porterà inoltre maggiore certezza del diritto e semplificazione nei rapporti tra fisco, cittadini e imprese.

Il Governo stima che tali riforme, una volta attuate, eserciteranno un impatto rilevante sulla crescita di lungo termine, sull'occupazione, sulla coesione sociale e sulla sostenibilità del debito pubblico. Le politiche descritte nel PNR sono, inoltre, un elemento cruciale della politica economica indirizzata a stimolare gli investimenti. Riforme strutturali ed investimenti si rafforzano a vicenda migliorando le aspettative di imprese e famiglie in un orizzonte di lungo periodo.

Ai fini di coniugare la spinta ad una maggiore competitività con il risanamento della finanza pubblica, un ampio processo di revisione della spesa è stato affiancato ad un ampio programma di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico. Sono in corso di finalizzazione le procedure amministrative necessarie per completare le privatizzazioni già annunciate, che porteranno 0,4 pp. di PIL nel 2015, 0,5 pp. nel 2016 e 2017 e 0,3 pp. nel 2018.

Gli obiettivi di revisione strutturale della spesa, unitamente alla revisione dell'insieme delle *tax expenditures*, ammontano a circa 0.6 p.p. di PIL dal 2016 in poi.

Sono, infine, state varate nuove e incisive misure di contrasto all'evasione fiscale (*fiscal disclosure* e autoriciclaggio). E' stato raggiunto un nuovo traguardo

attraverso controlli più efficaci che, grazie a un'accurata selezione delle situazioni economiche con un significativo rischio di evasione, hanno consentito di recuperare 14,2 miliardi nel 2014, una somma che supera di oltre 1 miliardo quella registrata nel 2013. La progressiva adozione della fatturazione elettronica e dei metodi di tracciabilità dei pagamenti nei rapporti tra privati, prevista dal 2017, aggiungerà nuovi strumenti all'azione di accertamento fiscale.

In coerenza con gli obiettivi del programma nazionale di riforma, il Governo collega alla decisione di bilancio i seguenti provvedimenti:

- Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (A.C. 2093);
- Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (A.S. 1328);
- Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile (A.C. 2953);
- Misure di semplificazione per l'avvio delle attività economiche per i finanziamenti e le agevolazioni alle imprese;
- Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (A.S. 1577);
- Revisione della spesa, promozione dell'occupazione e degli investimenti nei settori del cinema e dello spettacolo dal vivo;
- Delega per la revisione dell'ordinamento degli enti locali;
- Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni vigenti (A.C. 2994).

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL	CRONOPROGRAMMA
Riforme istituzionali		DDL di riforma elettorale	-	Maggio 2015
		DDL di riforma costituzionale	-	Entro il 2015
Mercato del Lavoro e politiche sociali	Legge delega di riforma del mercato del lavoro (L.183/2014)		Nel 2020: 0,6%; Nel lungo periodo: 1,3%	Dicembre 2014
	D. Lgs. delegati su: contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs.23/2015); riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali (D.Lgs. 22/2015)			Marzo 2015 (Maggio per NASpl)
		D. Lgs. testo organico semplificato delle tipologie contrattuali; D. Lgs. in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.		Aprile 2015
		D.Lgs. su ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro;		Giugno 2015
		D.Lgs. sulla semplificazione delle procedure e adempimenti connessi al rapporto di lavoro		Maggio 2015
		D.Lgs sull'Agencia per l'attività ispettiva		Maggio 2015
		D.Lgs. su servizi per il lavoro e politiche attive, istituzione dell'Agencia nazionale per il lavoro e		Giugno 2015

segue

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL	GRANDIPROGRAMMA	
Giustizia	Riforma della giustizia civile (D.L. 132/2014, cvt. L. 162/2014)			Novembre 2014	
	Riforma della giustizia penale (D.L. 92/2014 cvt. L. 117/2014)		Nel 2020: 0,1%;	Agosto 2014	
		DDL delega di rafforzamento delle competenze del tribunale delle imprese e del tribunale della famiglia e della persona; razionalizzazione del processo civile; revisione della disciplina delle fasi di trattazione e rimessione in decisione.	nel lungo periodo: 0,9%;		Settembre 2015
		DDL recante modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi			Giugno 2015
		DDL di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti			Giugno 2015
Anticorruzione		DDL in materia di delitti contro la Pubblica Amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio	-	Primo semestre 2015	
		Revisione e semplificazione della disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza nella PA	-	Giugno 2015	
Sistema fiscale	Legge di delega fiscale (L. 23/2014)		-	Marzo 2014	
	Decreti Lgs. delegati su: semplificazioni fiscali (D.Lgs.175/2014), imposizioni tabacchi e prodotti succedanei (D.Lgs. 188/2014), revisione delle Commissioni censuarie (D.Lgs. 198/2014)		(Stime delle Semplificazioni fiscali incluse nelle semplificazioni amministrative)	Marzo 2015	
		D.Lgs. delegati su: valori catastali; disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale; riscossione degli enti locali; imposizione sui redditi d'impresa; monitoraggio, tutoraggio per l'adempimento fiscale; fatturazione elettronica per l'IVA; misure di semplificazione per i contribuenti internazionali; tassazione in materia di giochi pubblici; revisione del contenzioso tributario e del sistema sanzionatorio			Settembre 2015
	Riduzione del cuneo fiscale sul lavoro (Legge di Stabilità 2015 - L.190/2014)		Nel 2020: 0,4%; nel lungo periodo: 0,4%		Dicembre 2014
	Tassazione sulle rendite finanziarie e IVA (L.89/2014)		Nel 2020: -0,2%; nel lungo periodo: -0,2%		Luglio 2014
		Riforma della tassazione locale		-	Entro il 2015

segue

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL <sup>1</sup>	CRONOPROGRAMMA
Privatizzazioni	Decreti (DPCM) funzionali alla privatizzazione di Poste Italiane, ENAV, Fincantieri (Gruppo CDP) e RAI WAY (Gruppo RAI).	Cessione delle partecipazioni di ENEL, POSTE ITALIANE, FERROVIE DELLO STATO, ENAV, Grandi Stazioni.	Realizzare privatizzazioni per 0,4 pp. di PIL nel 2015, 0,5 pp. nel 2016 e 2017 e 0,3 pp. nel 2018	2015 - 2018
Infrastrutture	D.L. 'Sblocca Italia' (L.164/2014)	Piano nazionale dei porti e logistica	-	2015 - 2017 2015 - 2020 Dicembre 2015
		Piano banda ultra larga	-	
		DDL delega di riforma del codice degli appalti	-	
Concorrenza e competitività		DDL annuale sulla concorrenza per il 2015	Nel 2020: 0,4%; Nel lungo periodo: 1,2%;	Entro il 2015
		Altre misure per la concorrenza	-	Dicembre 2015
		Piano <i>Made in Italy</i>	-	Entro il 2015
Credito		Riforma delle Banche Popolari e delle Fondazioni	-	2015 - 2016
		Rafforzamento del Fondo di Garanzia e sostegno alle PMI	-	Ottobre 2015
		Rafforzamento dei contratti di rete e consorzi	-	Entro il 2015
		Misure per il credito deteriorato	-	Entro il 2015
Istruzione		Riforma della scuola	Nel 2020: 0,3; Nel lungo periodo: 2,4%	Entro il 2015
		Piano nazionale scuola digitale	-	2015 - 2018
Pubblica Amministrazione e semplificazioni		DDL delega di riforma della PA	Nel 2020: 0,4%; Nel lungo periodo: 1,2%;	Luglio 2015 - Decreti Lgs. delegati entro Dicembre 2015
		Agenda per le Semplificazioni 2015-2017: Semplificazione per le imprese	-	2015 - 2017
		Riforma dei servizi pubblici locali	-	Entro 2015
Sanità		Patto per la salute 2014 - 2016	-	2015 - 2016
Agricoltura		Misure di rilancio del settore lattiero-caseario; Agricoltura 2.0: Attuazione e semplificazione PAC.	-	Entro il 2015
Revisione della Spesa e agevolazioni fiscali		Recupero efficienza della spesa pubblica e revisione delle <i>tax expenditures</i>	Nel 2020: -0,2% Nel lungo periodo: 0,0%	Risparmi strutturali per 0,6 p.p. di PIL dal 2016 in poi
Ambiente		Green Act	-	Giugno 2015
		Fiscalità ambientale	-	2015 - 2016
<b>Impatto delle misure nel 2020: 1,8%</b>				
<b>Impatto delle riforme nel lungo periodo: 7,2%</b>				

<sup>1</sup> Le stime dell'impatto macroeconomico delle recenti riforme strutturali sono elaborate con i modelli econometrici in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (QUEST III, ITEM and IGEM). L'impatto è lo scostamento percentuale rispetto allo scenario base. Per maggiori dettagli si rinvia al capitolo dedicato.

## I.1 LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI: LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE E LA RIFORMA COSTITUZIONALE

Un elemento centrale nel processo di rinnovamento del Paese è costituito dalle riforme istituzionali avviate da questo Governo nel corso del 2014 e in via di definizione per il 2015. In particolare, attraverso gli interventi normativi che interessano la legge elettorale, il superamento del bicameralismo paritario e la modifica dell'assetto delle competenze normative dello Stato e delle Regioni, da un lato si intende potenziare l'efficacia della strategia complessiva del programma di riforme con la razionalizzazione del procedimento legislativo e con un disegno più chiaro delle attribuzioni dello Stato e delle regioni; dall'altro si persegue l'obiettivo di accrescere l'efficacia e la tempestività degli interventi normativi e di politica economica attraverso una maggiore stabilità di governo. Dal punto di vista economico tutti questi effetti producono conseguenze positive anche attraverso la riduzione del livello di incertezza del sistema paese, variabile rilevante nelle scelte di consumo e di investimento di imprese e cittadini.

Per entrambe le riforme si prevede la definitiva approvazione da parte delle Camere entro il 2015.

### AZIONE

#### LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE

### DESCRIZIONE

La riforma della legge elettorale (prevista per l'elezione della sola Camera dei Deputati, essendo in atto il procedimento di riforma costituzionale del Senato), a seguito delle letture già effettuate presso la Camera e poi presso il Senato, prevede, in sintesi: a) un sistema proporzionale con un premio di maggioranza per la lista che abbia conseguito il maggior numero di voti validi in sede nazionale, almeno pari alla soglia del 40%, purché non abbia già ottenuto almeno 340 seggi; b) il premio di maggioranza è fissato al massimo al 15% per permettere alla lista vincente di raggiungere, ma non superare, la soglia dei 340 seggi su 630 (pari al 55%); c) se nessuna lista raggiunge il 40% del totale dei voti validi, le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti vanno al ballottaggio (doppio turno); d) l'ingresso in Parlamento è precluso alla lista che non abbia conseguito un numero minimo di voti (soglia di sbarramento) pari al 3%; e) le Regioni sono costituite in circoscrizioni elettorali e divise in collegi, pari a 100 complessivamente; a ogni Regione e a ogni collegio è assegnato un determinato numero di seggi proporzionale agli abitanti; ciascun partito presenta brevi liste e gli elettori potranno esprimere fino a due preferenze, per candidati di lista successivi al primo che non è soggetto a preferenza; f) a garanzia della parità di genere, a pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50% e, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati in un ordine alternato di genere. Inoltre, sempre a pena di inammissibilità delle liste, i candidati capolista dello stesso sesso non possono superare il 60% del totale in ogni circoscrizione regionale.

### FINALITÀ

Stabilità di Governo per i 5 anni di legislatura assicurando, allo stesso tempo, la rappresentatività dell'assemblea parlamentare; la riduzione della frammentazione partitica e la cessazione del potere di veto dei

partiti con esigua rappresentatività; un maggiore legame dei candidati con il territorio; parità di genere nelle candidature.

**TEMPI**

Approvazione definitiva Maggio 2015.

A differenza della riforma elettorale, che è oggetto di un disegno di legge ordinario, la riforma costituzionale è oggetto di un disegno di legge costituzionale e richiede lo svolgimento di un procedimento parlamentare più complesso rispetto a quello delle leggi ordinarie, al quale può aggiungersi un procedimento referendario.

La riforma costituzionale in esame prevede: il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari e dei costi di funzionamento delle istituzioni, la revisione dell'assetto delle competenze normative dello Stato e delle regioni.

Tra gli elementi principali della riforma vi è una nuova configurazione della funzione legislativa, principalmente incentrata sull'unica Camera politica costituita dalla Camera dei deputati e alla quale concorre una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, il Senato della Repubblica.

Tra gli obiettivi della riforma vi è la razionalizzazione dei procedimenti decisionali e dei rapporti tra i diversi livelli di governo. Quanto alla razionalizzazione dei processi decisionali, merita evidenziare l'introduzione dell'istituto del voto a data fissa, in base al quale il Governo potrà chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che provvedimenti considerati essenziali per l'attuazione del programma di governo siano iscritti con priorità all'ordine del giorno e sottoposti a deliberazione definitiva entro settanta giorni, salva la possibilità di un contenuto differimento di tale termine. Con tale meccanismo, che consente al Governo di prevedere tempi certi per i provvedimenti che ritiene essenziali limitando tuttavia il ricorso alla decretazione d'urgenza, l'efficienza del procedimento legislativo potrà essere rinforzata e sarà coniugata l'esigenza di tempestività delle politiche legislative con quella di certezza dei rapporti giuridici.

Il testo della riforma costituzionale elimina il concorso di competenze tra regioni e Stato, rendendo quest'ultimo responsabile esclusivo di materie e politiche di natura strategica, come le politiche attive del lavoro, la concorrenza, inclusa la sua promozione, la disciplina dell'ambiente e delle infrastrutture strategiche, la cui uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale costituisce premessa ineludibile per il superamento delle diversità territoriali e delle relative debolezze strutturali. La garanzia dell'uniformità di regolazione è perseguita, per alcuni settori, attribuendo allo Stato la competenza a stabilire una cornice normativa generale e comune. Inoltre, il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni può essere reso flessibile attraverso lo strumento della legge o per conferire, ove ne ricorrano le condizioni, maggiore autonomia alle regioni o per consentire allo Stato di intervenire in materie spettanti alle competenze normative regionali, ove ricorrano esigenze di unità giuridica o economica o di interesse nazionale (clausola di supremazia).

Il nuovo assetto istituzionale consentirà di superare sia l'elevata conflittualità che ha caratterizzato l'attuazione della riforma del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni approvata nel 2001, sia la disomogeneità delle regolazioni di interi comparti che hanno finora scoraggiato gli investimenti nazionali ed esteri. Tale situazione ha finora interferito con molti processi di riforma generando

altresì un grave livello di incertezza del diritto e un significativo contenzioso a livello costituzionale, elementi questi che hanno inciso negativamente sulla competitività del sistema Paese.

La riforma costituzionale prevede anche l'eliminazione delle Province - che sono state comunque oggetto di un'organica riforma stabilita con legge ordinaria nel 2014 - dagli enti costituzionalmente necessari, nonché la soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, organo che non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali, che in origine ne avevano giustificato l'istituzione.

AZIONE	LA RIFORMA COSTITUZIONALE
DESCRIZIONE	<p>Si prevede, in sintesi, un sistema bicamerale differenziato in cui a) la Camera dei Deputati, elettiva, è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico e di controllo dell'operato del Governo nonché la funzione legislativa; b) il Senato della Repubblica è organo di secondo grado, i cui membri sono eletti dai consigli regionali tra i propri membri e tra i sindaci della regione. Il numero dei senatori si ridurrà passando dagli attuali 315 ad un massimo di 100. Il Senato concorre alla funzione legislativa secondo modalità stabilite dalla Costituzione, che limita i procedimenti pienamente bicamerali ad alcune leggi aventi un contenuto proprio. Nell'ambito del Parlamento in seduta comune i senatori partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica e dei membri di nomina parlamentare della Corte Costituzionale; c) si riducono i costi di funzionamento delle istituzioni; d) si riforma il titolo V della Parte Seconda della Costituzione, per eliminare le competenze legislative 'concorrenti' tra Stato e Regioni e ridefinire le competenze 'esclusive' dello Stato e quelle 'residuali' delle Regioni; e) si sopprimono le Province ed il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.</p>
FINALITÀ	<p>Maggiore celerità nei tempi di approvazione delle leggi e riduzione dell'incertezza politica e normativa che scoraggia gli investimenti nazionali ed esteri. Riduzione dei costi della politica. Attribuzione alla legislazione statale della competenza sulle scelte di interesse strategico generale per il Paese, eliminando disparità e pluralità di discipline regionali in settori normativi in cui l'uniformità di regolazione è essenziale nell'interesse dei cittadini.</p>
TEMPI	<p>Completato l'esame presso la Camera in prima lettura del testo trasmesso dal Senato, presso il quale deve riprendere l'esame sulle parti modificate dalla Camera. Approvazione finale in Parlamento nel 2015.</p>

## I.2 LE NOSTRE RISORSE: LA REVISIONE DELLA SPESA

La revisione della spesa pubblica continua a costituire per il Governo una leva primaria per riformare i meccanismi di spesa e di allocazione delle risorse, da attuare attraverso una sistematica verifica e valutazione delle priorità dei programmi e d'incremento dell'efficienza del sistema pubblico.

Dopo gli importanti risultati ottenuti nel 2014, il Governo prevede di realizzare ulteriori risparmi e rimuovere la restante parte delle clausole di

salvaguardia con interventi anche di riduzione delle spese e delle agevolazioni fiscali. Gli obiettivi di revisione strutturale della spesa e dell'insieme delle *tax expenditures* ammontano a circa 0.6 p.p. di PIL dal 2016 in poi.

L'attività di revisione della spesa continuerà sui binari impostati nel 2014 sfruttando alcuni meccanismi abilitanti realizzati nel corso del 2014 (per esempio la mobilità nella PA, la concentrazione delle centrali d'acquisto), facendo leva su alcuni processi legislativi già in corso (come per esempio la delega PA), e aggredendo nuove aree finora relativamente poco analizzate.

Di seguito le principali linee intervento:

- Per quanto riguarda gli enti locali (comuni, regioni e aziende sanitarie) che rappresentato circa due terzi della spesa corrente al netto dei trasferimenti alle famiglie e spesa per interessi, si proseguirà nel percorso impostato nella legge di stabilità 2015 estendendolo anche alle regioni e alle aziende sanitarie. In particolare si provvederà a: a) allineare le regole del patto di stabilità interno a quelle europee; b) utilizzare i sistemi di costi standard e fabbisogni standard (o livelli di servizio) per determinare le risorse disponibili alle singole amministrazioni; c) rendere disponibili *on line* e facilmente consultabili i dati di *performance* e di costo delle singole amministrazioni.
- Per quanto riguarda le aziende pubbliche partecipate si attueranno, a valle della valutazione dei piani di razionalizzazione consegnati dai singoli enti locali, interventi legislativi mirati a un'ulteriore razionalizzazione e miglioramento dell'efficienza delle aziende partecipate. Particolare attenzione verrà data ai settori del trasporto pubblico locale e della raccolta rifiuti, che soffrono di gravi e crescenti criticità di servizio e di costo.
- Per quanto riguarda la pubblica amministrazione centrale le priorità saranno: a) una revisione approfondita e analitica dei circa 10.000 capitoli di spesa verificandone l'utilità e l'efficienza; b) la riorganizzazione delle strutture periferiche dello stato centrale, sfruttando il veicolo legislativo della legge delega di riforma della PA, creando un nuovo modello di servizio più efficiente ed efficace. Un elemento importante di questa riorganizzazione sarà la razionalizzazione degli spazi occupati dalla PA, in conformità a quanto stabilito nel DL 66/2014.
- Per quanto riguarda gli acquisti della PA si procederà a completare il processo di razionalizzazione delle stazioni appaltanti e delle centrali d'acquisto definito nel DL 66/2014.
- Per quanto riguarda il recupero del *tax gap* e le *tax expenditures* le priorità sono: a) il completamento dell'attuazione della delega fiscale con particolare attenzione alla creazione di un sistema di tracciabilità telematica delle transazioni di *business*: fatture e corrispettivi giornalieri; b) la razionalizzazione delle *tax expenditures*, demarcando chiaramente le aree di possibile intervento.
- Per quanto riguarda gli incentivi alle imprese, si effettuerà una ricognizione ai fini della loro razionalizzazione.

## Amministrazioni centrali

Il Governo intende proseguire nel processo di revisione della spesa, rafforzando le linee di intervento già individuate negli anni scorsi. Gli obiettivi da perseguire attraverso la revisione della spesa sono ambiziosi e richiedono un impegno costante. Accrescere l'efficienza e l'efficacia dell'intervento pubblico, sia nella fornitura di beni e servizi, sia nella allocazione delle risorse tra le diverse aree di spesa, richiede una prospettiva di medio termine e l'adozione di processi che inducano tutti gli attori coinvolti verso una maggiore responsabilizzazione. Occorre, inoltre, che sia ulteriormente accelerata la predisposizione dei provvedimenti attuativi, che sia rafforzato il monitoraggio della spesa e degli effetti dei provvedimenti adottati. Ciò consentirà di ripensare le misure che si potranno rivelare inefficaci e di ottenere maggiore evidenza dei costi sostenuti rispetto ai servizi prodotti.

<b>AZIONE</b>	<b>INTEGRAZIONE DEL PROCESSO DI REVISIONE DELLA SPESA NEL CICLO DI BILANCIO</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Attuazione della delega per il completamento della riforma del bilancio.
<b>FINALITÀ</b>	Identificare forme di impiego delle risorse pubbliche più efficaci, riqualificando la spesa pubblica, e realizzare risparmi permanenti, riducendo gli sprechi, per accrescere la competitività del sistema economico, migliorare i servizi e diminuire il carico fiscale.
<b>TEMPI</b>	2015-2017.

<b>AZIONE</b>	<b>RAZIONALIZZAZIONE DEGLI SPAZI DELLA PA VERSO IL MODELLO DEL "FEDERAL BUILDING"</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Concentrare la presenza fisica dello Stato "periferico", oggi molto frammentata, in un singolo sito cittadino (" <i>federal building</i> "). Il processo sarà governato dall'agenzia del Demanio a partire dai piani di razionalizzazione delle singole amministrazioni previsti nel DL 66/2014.
<b>FINALITÀ</b>	Recuperare efficienza nella gestione degli immobili della PA, oggi largamente inefficiente. Facilitare un miglior livello di servizio ai cittadini attraverso la concentrazione fisica delle sedi pubbliche. Risparmi logistici e di manutenzione.
<b>TEMPI</b>	Settembre 2015.

## Enti locali

Nel 2014 il governo ha avviato alcune fondamentali riforme volte a creare i meccanismi e gli incentivi per promuovere un'efficiente gestione degli enti locali, in una cornice istituzionale che prevede che gli amministratori, presidenti di regione e sindaci, siano eletti dai cittadini. Questa cornice impone che la

promozione dell'efficienza sia basata su un approccio più orientato a definire regole e incentivi che non a prescrivere specifiche azioni. Le riforme avviate con questa filosofia, che nel 2014 hanno riguardato soprattutto i Comuni, sono le seguenti:

- La riforma del Patto di Stabilità per i Comuni, ovvero la revisione del meccanismo di allocazione degli obiettivi del Patto di Stabilità interno nei confronti del comparto comunale. Si è così passati da un sistema in cui l'obiettivo di un singolo ente era determinato soprattutto sulla base della spesa storica a un sistema più razionale ed efficiente, in cui vengano premiati (con maggiori spazi finanziari e quindi maggiori possibilità di investimento) gli enti che hanno ridotto la spesa corrente e che hanno una maggiore capacità di riscossione delle entrate proprie.
- L'utilizzo dei costi standard per la determinazione degli obiettivi di spesa dei Comuni. Per il 2015 questo parametro, come stabilito nella legge di stabilità 2015, pesa per il 20% nella determinazione degli obiettivi.
- La trasparenza sui costi dei Comuni, resi pubblici e facilmente consultabili su [www.opencivitas.it](http://www.opencivitas.it) e <http://soldipubblici.gov.it/it/home>.
- La riforma delle partecipate. La legge di stabilità 2015 stabilisce un incentivo agli enti locali (e altri enti pubblici proprietari di partecipate) a vendere le partecipate, consentendo loro di utilizzare le risorse derivanti dalla vendita per investimenti. Inoltre la legge richiede di presentare entro Marzo 2015 un piano di razionalizzazione delle partecipate, sulla base di alcune linee guida quali: la chiusura di partecipate senza dipendenti o con numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti; l'aggregazione delle aziende dei servizi locali per incrementare l'efficienza (si veda anche il relativo box al paragrafo I.5, sulla riforma della PA).

## AZIONE

### IL NUOVO PATTO DI STABILITÀ INTERNO

#### DESCRIZIONE

Enti locali: Riduzione del contributo per circa 2.289 milioni conseguito mediante la riduzione dei singoli obiettivi finanziari. Introduzione di un nuovo criterio di virtuosità basato sulla capacità di riscossione di ciascun ente, mediante la considerazione degli stanziamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità tra le spese rilevanti nel saldo finanziario da conseguire.

Regioni a statuto ordinario: Sostituzione del patto di stabilità interno con un vincolo in termini di pareggio di bilancio che si ispira, anticipandolo di un anno, al pareggio di bilancio di cui alla legge rinforzata n.243/2012.

#### FINALITÀ

Realizzare un sistema di vincoli di finanza pubblica caratterizzato da maggiore semplicità e linearità (e quindi maggiore *enforceability*), maggiore realismo (aumentando nel contempo le sanzioni per gli sforamenti) e maggiore coerenza col sistema dei vincoli europei.

#### TEMPI

2015-2018