



*Il Presidente del Consiglio dei Ministri*

Prot. n. 5460

Roma, - 8 LUG. 2020

*Caro Presidente*

facendo seguito alla nota del 24 aprile 2020, con la quale Le ho trasmesso il Documento di Economia e Finanza 2020, Le invio lo schema del Programma Nazionale di Riforma 2020, di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

*Con vive cordialità,*

A handwritten signature in black ink, appearing to be "C. Fico".

---

On.le Dott. Roberto FICO  
Presidente della Camera dei Deputati  
Palazzo Montecitorio  
ROMA

PAGINA BIANCA

## **PREMESSA**

*L'epidemia causata dal nuovo Coronavirus (COVID-19) ha cambiato in modo repentino e drammatico la vita degli italiani e le prospettive economiche del Paese. Le misure di controllo dell'epidemia hanno prodotto una significativa riduzione del numero di nuovi contagi e di ricoveri in terapia intensiva. Sebbene il tributo pagato in termini di vite umane resti rilevante e doloroso, dai primi di maggio è stato possibile dare il via ad una graduale riapertura delle attività produttive e in giugno anche la libertà di movimento dei cittadini fra Regioni e fra Paesi europei è stata ripristinata.*

*Durante la fase più acuta della crisi, il Governo è intervenuto con misure di grande ampiezza e portata economico-finanziaria onde contrastare, nel breve termine, i devastanti effetti economici dell'epidemia COVID-19 e limitare al massimo i danni di lungo periodo per il tessuto sociale ed economico. Di particolare rilevanza sono stati gli interventi a favore di lavoratori, famiglie, imprese e settori più colpiti, nonché di rafforzamento del Sistema Sanitario nazionale e della protezione civile, attuati tramite i decreti Cura Italia, Liquidità e Rilancio.*

*È assolutamente necessario evitare che la crisi pandemica, inserendosi su un contesto di scarso dinamismo economico del Paese, nonché di complessi cambiamenti geopolitici a livello mondiale, sia seguita da una fase di depressione economica. Non vi è tempo da perdere, e le notevoli risorse che l'Unione Europea ha messo in campo devono essere utilizzate al meglio. Bisogna fornire alle famiglie e alle imprese tutto il sostegno necessario per una ripartenza sostenibile nel tempo e da un punto di vista sociale e ambientale, sospingendo gli investimenti produttivi e realizzando riforme da lungo tempo attese.*

*Contestualmente al presente documento programmatico, il Governo ha adottato un quarto provvedimento in materia economica, volto a semplificare le procedure amministrative e la pianificazione e autorizzazione dei lavori pubblici. La finalità principale è quella di rimuovere gli ostacoli che negli ultimi anni hanno rallentato non solo gli appalti e gli investimenti pubblici, ma anche, più in generale, la crescita dell'economia.*

*Guardando più avanti, il presente Programma Nazionale di Riforma (PNR) illustra le politiche che il Governo intende adottare per il rilancio della crescita, l'innovazione, la sostenibilità, l'inclusione sociale e la coesione territoriale nel nuovo scenario determinato dal Coronavirus. La strategia risponde alle Raccomandazioni al Paese approvate dal Consiglio Europeo lo scorso luglio e si ispira anche alla più recente Annual Sustainable Growth Strategy della Commissione Europea e allo European Green Deal, che costituisce il principale progetto europeo di medio e lungo termine.*

*Inoltre, il PNR traccia le linee essenziali del Programma di Ripresa e Resilienza (Recovery Plan) che il Governo metterà a punto alla luce della Comunicazione della Commissione Europea del 27 maggio per la creazione di un nuovo Strumento*

*Europeo per la Ripresa (Next Generation EU), che sarà auspicabilmente approvato quanto prima.*

*Lo Strumento Europeo per la Ripresa è un'iniziativa per cui il Governo si è fortemente battuto. Esso rappresenta un grande passo in avanti per l'Europa e l'occasione per il nostro Paese per rilanciare gli investimenti e attuare riforme che ne amplifichino gli effetti all'interno di un disegno di crescita e transizione verso un'economia più sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale. Alla costruzione di questo progetto il Governo dedicherà nei prossimi mesi tutte le energie disponibili, facendo tesoro dell'ampia consultazione con le componenti economiche, sociali e culturali del Paese svoltasi con i recenti Stati Generali.*

*Il Piano di Rilancio e, al suo interno, il Recovery Plan, si baseranno su una forte aumento degli investimenti, su un significativo incremento della spesa per ricerca, istruzione, innovazione e digitalizzazione e su riforme mirate ad incrementare la crescita potenziale, la competitività, l'equità e la sostenibilità sociale ed ambientale. Non si tratta solo di assorbire l'impatto della recessione innescata dalla pandemia, ma di affrontare i nodi strutturali che da tempo inibiscono un pieno e armonioso sviluppo economico e sociale del Paese, accelerandone il processo di modernizzazione e riducendo le diseguaglianze sociali e territoriali acuitesi negli ultimi anni.*

*Coerentemente con il Green New Deal, che il Governo italiano ha iniziato a sviluppare all'inizio del suo mandato, le azioni incluse nel Recovery Plan saranno indirizzate ad aumentare l'innovazione e la digitalizzazione delle imprese così come della Pubblica Amministrazione, a contrastare i cambiamenti climatici, a favorire la riconversione energetica del sistema produttivo, l'economia circolare e la protezione dell'ambiente, a sostenere un'occupazione stabile e di qualità.*

*Insieme all'aumento degli investimenti pubblici, la strategia del Governo punta ad accrescere sensibilmente gli investimenti privati italiani e dall'estero, anche attraverso misure di semplificazione amministrativa e tributaria e favorendo la canalizzazione dell'ingente risparmio privato verso gli investimenti produttivi e di lungo termine. Si elaboreranno, inoltre, degli interventi per il rilancio di importanti filiere e settori produttivi, quali la sanità e la farmaceutica, il turismo e i trasporti, le costruzioni, la produzione, lo stoccaggio e distribuzione di energia, la meccanica avanzata e la robotica, la siderurgia, l'auto e la componentistica, l'industria culturale.*

*Le politiche volte ad accrescere gli investimenti pubblici e privati saranno anche finalizzate alla riduzione del divario di crescita e di benessere tra il Sud e le aree interne e la parte più dinamica del Paese. Si tratta di un tema cruciale per perseguire la crescita sostenibile e inclusiva al centro della strategia del Governo.*

*La riforma fiscale, improntata al principio di progressività, punterà a migliorare l'equità e l'efficienza del sistema tributario, riducendo le aliquote effettive sui redditi da lavoro e aumentando al contempo la propensione delle imprese ad investire e a creare reddito e occupazione. Al tempo stesso, verrà rivisto il sistema delle imposte ambientali e dei sussidi ambientalmente dannosi così da incentivare la transizione ecologica. In questo quadro svolgerà un ruolo cruciale il perseguimento di una stabile e coerente politica di contrasto all'evasione fiscale e contributiva che assicuri, oltre a una maggiore equità tra le famiglie, un migliore funzionamento dei mercati.*

## PREMESSA

---

*In linea con l'obiettivo di migliorare la produttività dell'intero sistema economico e accrescerne il carattere inclusivo verranno potenziate le politiche a favore dell'istruzione e della formazione. Saranno inoltre messe in campo misure finalizzate a rendere più facile e attraente l'investimento dei giovani nel loro capitale umano. È infatti essenziale che l'insieme della società torni a scommettere sulla possibilità di aumentare i propri livelli di benessere, non solo economico, in Italia.*

*È importante sottolineare che tali linee di azione volte a rafforzare la ripresa dell'economia, modernizzare il tessuto produttivo e porre il sentiero di sviluppo del Paese lungo un percorso di equità e sostenibilità sono oggi rese possibili dalle misure che si sono poste in essere con l'obiettivo essenziale di tutelare i redditi delle famiglie e dei lavoratori e di preservare la capacità produttiva durante la fase più acuta della crisi. In altri termini, la risposta di politica economica del Governo nelle diverse fasi della crisi scaturita dall'epidemia è stata la base su cui costruire gli obiettivi che si vogliono perseguire: le risposte all'emergenza sono sinergiche alla strategia di medio periodo.*

*Sebbene le risorse europee che si renderanno disponibili per il rilancio dell'economia secondo la proposta della Commissione siano imponenti, le compatibilità finanziarie non dovranno essere trascurate. Il quadro di bilancio definito nel Programma di Stabilità 2020, che il Governo ha pubblicato a fine aprile, indica un forte aumento del deficit e dello stock di debito delle Amministrazioni pubbliche. Il Governo elaborerà pertanto una strategia di rientro dall'elevato debito pubblico. Tale strategia punterà ad una crescita economica stabilmente più elevata che nell'ultimo ventennio e al contempo al conseguimento di congrui saldi di bilancio.*

*Il sostegno alla crescita, il contrasto all'evasione fiscale e una revisione e riqualificazione della spesa pubblica saranno i pilastri della strategia di miglioramento dei saldi di bilancio e di riduzione del rapporto debito/PIL nel prossimo decennio. Nella valutazione delle riforme e nella selezione dei nuovi interventi pubblici prioritari, la loro effettiva capacità di accelerare la crescita e di favorire l'innovazione, la sostenibilità e la coesione sarà un fattore decisivo. Tanto maggiore sarà la credibilità della strategia di rilancio della crescita potenziale e di miglioramento strutturale del bilancio, tanto minore sarà il livello dei rendimenti sui titoli di Stato e lo sforzo complessivo che il Paese dovrà sostenere nel corso degli anni.*

Roberto Gualtieri

Ministro dell'Economia e delle Finanze

PAGINA BIANCA

Sezione III  
Programma nazionale di riforma

PAGINA BIANCA



---

## INDICE

<b>I. RISPOSTA ALL’EMERGENZA CORONAVIRUS E PIANO DI RILANCIO DEL PAESE .....</b>	<b>15</b>
I.1 Introduzione.....	15
I.2 il piano di rilancio del Paese.....	19
I.3 Le misure adottate per l’emergenza COVID-19 .....	36
I.4 Raccomandazioni del Consiglio e strategia di crescita sostenibile .....	49
<b>II. SCENARIO MACROECONOMICO .....</b>	<b>53</b>
II.1. Sintesi del quadro macroeconomico .....	53
II.2 Impatto macroeconomico del <i>Green and Innovation Deal</i> .....	54
<b>III. LA STRATEGIA DI RIFORMA NELLE AREE PRIORITARIE E L’ATTUAZIONE DELLE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE (CSR) .....</b>	<b>59</b>
III.1 Priorità 1: Finanza sostenibile, riduzione del debito e politiche fiscali a sostegno della crescita .....	60
III.2 Priorità 2: Mercato del lavoro, scuola e competenze .....	67
III.3 Priorità 3: Politiche sociali, sostegno alle famiglie e lotta alla povertà .....	78
III.4 Priorità 4: Produttività, competitività, giustizia e settore bancario.....	90
III.5 Priorità 5: Sostegno agli investimenti materiali e immateriali in chiave sostenibile	109
<b>IV. I FONDI STRUTTURALI E IL PIANO PER IL SUD .....</b>	<b>125</b>
IV.1 Piano per il Sud al 2030.....	125
IV.2 Il contributo dei fondi strutturali europei.....	128
IV.3 La programmazione 2021-2027 del fondo per lo sviluppo e la coesione.....	132
<b>V. LE AREE PRIORITARIE DELL’AGENDA DI GOVERNO E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (SDGs) .....</b>	<b>135</b>

PAGINA BIANCA

## **I. RISPOSTA ALL'EMERGENZA CORONAVIRUS E PIANO DI RILANCIO DEL PAESE**

### **I.1 INTRODUZIONE**

Il Programma Nazionale di Riforma 2020 (PNR) viene presentato successivamente alla approvazione del Programma di Stabilità 2020 in quanto, di fronte all'emergenza causata dal COVID-19, il Governo ha deciso di concentrarsi prioritariamente sulle misure di sostegno a famiglie e imprese, e sulle conseguenti necessità finanziarie. Si è inoltre ritenuto necessario avere una maggiore visibilità sull'evoluzione dell'epidemia in Italia e sulla successiva 'fase due' di graduale riapertura dell'economia. Era anche importante attendere l'esito dei lavori in seno all'Unione Europea (UE) in risposta alla pandemia, i cui positivi risultati incideranno significativamente sui programmi del Governo per la fase di ripresa.

La diversa collocazione temporale del PNR consente di rapportare le politiche del Governo e le iniziative di riforma non solo alle Raccomandazioni specifiche del Consiglio Europeo al Paese (CSR) approvate nel 2019, ma anche alla proposta da parte della Commissione Europea per le Raccomandazioni 2020.

Nel presente documento i programmi del Governo vengono aggiornati alla luce delle iniziative UE per rispondere alla crisi e rilanciare le economie dei Paesi Membri.

La risposta dell'UE alla pandemia è articolata in diverse importanti iniziative. Dal punto di vista del sostegno alla copertura dei costi finanziari delle imponenti misure di supporto e rilancio dell'economia, spiccano per importanza:

- un nuovo Fondo per il contenimento dei rischi di disoccupazione (SURE), che avrà una capacità di 100 miliardi;
- il potenziamento delle garanzie dei Paesi Membri alla Banca Europea degli Investimenti (BEI) per incrementare il credito erogato da quest'ultima, soprattutto a favore delle piccole e medie imprese (PMI);
- la linea di credito *Pandemic Crisis Support* del Meccanismo Europeo di Stabilità, che potrà finanziare le spese dirette ed indirette collegate all'emergenza sanitaria per un importo pari fino al 2 per cento del PIL dei Paesi richiedenti;
- la proposta della Commissione Europea, che nelle settimane prossime sarà al vaglio del Consiglio Europeo, di fissare il bilancio UE per i prossimi sette anni all'1,1 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL) della UE-27 (1.100 miliardi a valori 2018) e creare un pacchetto di prestiti e contributi a fondo perduto per complessivi 750 miliardi (creando un '*headroom*' attraverso l'innalzamento temporaneo, pari a 0,6 punti percentuali, del massimale delle risorse proprie, portandolo dall'1,4 per cento al 2 per cento del RNL della UE-27), denominato *Next Generation EU (NGEU)*, per sostenere la ripresa dell'economia europea tramite investimenti e riforme. Le erogazioni saranno concentrate

principalmente nei prossimi quattro anni e costituite per due terzi da sovvenzioni (*grants*) e per un terzo da prestiti a lunga scadenza. Secondo la proposta della Commissione, l'Italia sarebbe destinataria del 20,4 per cento delle risorse di NGEU.

A queste misure si è affiancata l'incisiva azione di politica monetaria della Banca Centrale Europea attraverso sia il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEEP), recentemente prorogato al giugno 2021 e aumentato a 1.350 miliardi, sia il *Quantitative Easing* (QE) di 20 miliardi al mese con una dotazione aggiuntiva di 120 miliardi fino a fine anno.

Lo Strumento Europeo per la Ripresa, NGEU, è un'iniziativa per cui il Governo si è fortemente battuto. Esso rappresenta un grande passo in avanti per l'Europa e un'occasione per il Paese per rilanciare gli investimenti e attuare importanti riforme all'interno di un disegno di rilancio e di transizione verso un'economia più sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale. Alla costruzione di questo progetto il Governo dedicherà nei prossimi mesi tutte le energie disponibili, anche attraverso un'ampia consultazione con le forze economiche e sociali.

Per quanto riguarda la risposta globale alla pandemia da COVID-19, l'Italia sta attivamente promuovendo, particolarmente in ambito ONU, UE, G20, G7, meccanismi di coordinamento multilaterale per un'efficace risposta sanitaria, economica e sociale alla crisi, includendo azioni di sostegno ai Paesi fragili, a partire dalle aree prioritarie della ricerca, sviluppo e distribuzione di un vaccino e dalla prevenzione e contrasto a crisi alimentari causate dalle difficoltà di comunicazione delle filiere di produzione e distribuzione.

Il presente documento è il primo passo verso la definizione operativa del *Recovery Plan* dell'Italia nel quadro della complessiva strategia di riforma del Paese. Nel paragrafo seguente vengono tracciate le linee essenziali di tale programma, che verrà definito nei prossimi mesi per avvalersi al più presto delle risorse di NGEU. Nel terzo paragrafo si riassumono invece gli interventi di sostegno all'occupazione, ai redditi, alle famiglie e alle imprese già attuati in risposta alla pandemia e che, di fatto, rispondono alla maggior parte delle CSR 2020 proposte dalla Commissione. Nel quarto paragrafo si ricapitolano invece le CSR dell'anno scorso, che la Commissione considera ancora rilevanti ai fini della risposta di *policy* agli squilibri macroeconomici dell'Italia. Si riassumono, inoltre, le iniziative già attuate o previste per il futuro prossimo. La relativa strategia viene poi illustrata in maggior dettaglio nel Capitolo III del presente documento.

**FOCUS**

**Le iniziative dell'Unione Europea per fronteggiare la pandemia**

**Aiuti sanitari.** Lo Strumento di Sostegno all'Emergenza (ESI) si avvarrà di 2,7 miliardi del bilancio UE 2020; 300 milioni saranno destinati al meccanismo di protezione civile europea, RescEU, per una riserva comune di attrezzature mediche. Ciò per consentire alla Commissione Europea (CE) di: a) provvedere direttamente all'acquisto o all'approvvigionamento di mezzi di sostegno all'emergenza sanitaria per conto degli Stati Membri (SM) e alla distribuzione di forniture mediche; b) assistere finanziariamente e coordinare azioni quali trasporto di apparecchiature mediche e pazienti nelle Regioni transfrontaliere; sostenere l'allestimento di ospedali da campo.

**Coronavirus Response Investment Initiative (CRII).** Iniziativa a supporto del Sistema Sanitario e della liquidità alle PMI, con particolare riferimento ai settori più colpiti quali trasporti, turismo e commercio, prevede l'eleggibilità di tutte le spese contro l'epidemia effettuate dal 1° febbraio 2020 al finanziamento dei fondi strutturali. Le risorse destinate allo strumento