

Bruxelles, 1° luglio 2025
(OR. en)

10972/25

ECOFIN 902
UEM 356
SOC 469
EMPL 326
COMPET 650
ENV 619
EDUC 293
ENER 317
JAI 937
GENDER 146
JEUN 177
SAN 403
ECB
EIB

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia

Si allega per le delegazioni il progetto di raccomandazione del Consiglio in oggetto, riveduto e approvato dai vari comitati del Consiglio e messo a punto dal comitato economico e finanziario, basato sulla proposta della Commissione COM(2025) 212 final.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio¹, in particolare l'articolo 3, paragrafo 3,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

¹ GU L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj>.

considerando quanto segue:

Considerazioni generali

- (1) Il regolamento (UE) 2024/1263, entrato in vigore il 30 aprile 2024, specifica gli obiettivi perseguiti dal quadro di governance economica, il quale mira a promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili, una crescita sostenibile e inclusiva e la resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché a prevenire disavanzi pubblici eccessivi. Il regolamento prevede che il Consiglio e la Commissione esercitino la sorveglianza multilaterale nell'ambito del semestre europeo in osservanza degli obiettivi e degli obblighi sanciti dal TFUE. Il semestre europeo comprende in particolare l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese. Il regolamento promuove inoltre la titolarità nazionale della politica di bilancio, ponendo l'accento sul medio termine insieme ad un'applicazione più efficace e coerente. Ciascuno Stato membro deve presentare al Consiglio e alla Commissione un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine contenente i propri impegni in materia di bilancio, di riforme e di investimenti, che copre un periodo di 4 o 5 anni a seconda della durata della legislatura nazionale. Il percorso della spesa netta³ contenuto nel piano deve soddisfare le prescrizioni del regolamento, compreso l'obbligo di collocare o mantenere il debito delle amministrazioni pubbliche su un percorso di riduzione plausibile entro la fine del periodo di aggiustamento, o di farlo rimanere a livelli prudenti al di sotto del 60 % del prodotto interno lordo (PIL), e di portare e/o mantenere il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato nel medio termine. Nel caso in cui lo Stato membro si impegni a realizzare una serie pertinente di riforme e di investimenti conformemente ai criteri di cui al regolamento, il periodo di aggiustamento può essere prorogato di un periodo massimo di tre anni.

³ Spesa netta quale definita all'articolo 2, punto 2), del regolamento (UE) 2024/1263; "spesa netta": la spesa pubblica al netto: i) della spesa per interessi; ii) delle misure discrezionali sul lato delle entrate; iii) della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione; iv) della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione; v) della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione; e vi) delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

- (2) Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio⁴, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza ("dispositivo"), è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo fornisce sostegno finanziario agli Stati membri per l'attuazione di riforme e investimenti, producendo uno stimolo di bilancio finanziato dall'Unione. In linea con le priorità del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, il dispositivo stimola la ripresa economica e sociale promuovendo riforme e investimenti sostenibili, diretti in particolare a favorire le transizioni verde e digitale e a rendere più resilienti le economie degli Stati membri. Contribuisce inoltre a consolidare le finanze pubbliche e a stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo, a migliorare la coesione territoriale all'interno dell'Unione e a sostenere il proseguimento dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.
- (3) Il regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵ ("regolamento REPowerEU"), adottato il 27 febbraio 2023, mira alla progressiva eliminazione della dipendenza dell'Unione dalle importazioni di combustibili fossili russi. Questa misura contribuisce al conseguimento della sicurezza energetica e alla diversificazione dell'approvvigionamento di energia dell'Unione, aumentando nel contempo la diffusione delle energie rinnovabili, le capacità di stoccaggio dell'energia e l'efficienza energetica. L'Italia ha aggiunto al proprio piano nazionale per la ripresa e la resilienza un nuovo capitolo dedicato al piano REPowerEU, onde finanziare riforme e investimenti chiave che contribuiranno al conseguimento degli obiettivi di REPowerEU.

⁴ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>).

⁵ Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE (GU L 63 del 28.2.2023, pag. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj>).

- (4) Il 30 aprile 2021 l'Italia ha presentato alla Commissione il piano nazionale per la ripresa e la resilienza, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241. A norma dell'articolo 19 del medesimo regolamento, la Commissione ha valutato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano, conformemente agli orientamenti per la valutazione di cui all'allegato V. Il 13 luglio 2021 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia⁶, che è stata modificata l'8 dicembre 2023 conformemente all'articolo 18, paragrafo 2, per aggiornare il contributo finanziario massimo per il sostegno finanziario non rimborsabile e per includere il capitolo dedicato al piano REPowerEU⁷. L'erogazione delle rate è subordinata all'adozione di una decisione della Commissione adottata a norma dell'articolo 24, paragrafo 5, che stabilisca che l'Italia ha conseguito in misura soddisfacente i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio. Affinché il conseguimento sia considerato soddisfacente, è necessario che, per una stessa riforma o uno stesso investimento, non siano annullati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza.

⁶ Decisione di esecuzione del Consiglio, del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (doc. ST 10160/2021).

⁷ Decisione di esecuzione del Consiglio, dell'8 dicembre 2023, che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (doc. ST 16051/2023).

- (5) Su raccomandazione della Commissione, il Consiglio ha adottato il 21 gennaio 2025 una raccomandazione che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia⁸. Il piano, presentato a norma dell'articolo 11 e dell'articolo 36, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2024/1263, copre il periodo dal 2025 al 2029 e prevede un aggiustamento di bilancio nell'arco di sette anni.
- (6) Il 26 novembre 2024 la Commissione ha adottato un parere sul documento programmatico di bilancio 2025 dell'Italia. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta 2025, in cui annoverava l'Italia tra gli Stati membri che dovevano essere sottoposti a esame approfondito. La Commissione ha inoltre adottato una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro e una proposta di relazione comune sull'occupazione 2025, che analizza l'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione e dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali. Il Consiglio ha adottato la raccomandazione sulla politica economica della zona euro⁹ il 13 maggio 2025 e la relazione comune sull'occupazione il 10 marzo 2025.

⁸ Raccomandazione del Consiglio, del 21 gennaio 2025, che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia (GU C, C/2025/651, 10.2.2025).

⁹ Raccomandazione del Consiglio, del 13 maggio 2025, sulla politica economica della zona euro (GU C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj>).

- (7) Il 29 gennaio 2025 la Commissione ha pubblicato la bussola per la competitività, un quadro strategico volto a rafforzare la competitività dell'UE a livello globale nei prossimi cinque anni, che individua le tre esigenze trasformatrici da cui dipende una crescita economica sostenibile: i) innovazione; ii) decarbonizzazione e competitività; e iii) sicurezza. Per colmare il deficit di innovazione, l'UE mira a stimolare l'innovazione industriale, a sostenere la crescita delle start-up attraverso iniziative come la strategia dell'UE su start-up e scale-up e a promuovere l'adozione di tecnologie avanzate quali l'intelligenza artificiale e il calcolo quantistico. Nell'intento di perseguire un'economia più verde, la Commissione ha delineato un piano d'azione organico per l'energia a prezzi accessibili e un patto per l'industria pulita, atti ad assicurare che il passaggio all'energia pulita rimanga efficiente in termini di costi, non ostacoli la competitività, in particolare per i settori ad alta intensità energetica, e costituisca un volano di crescita. Per ridurre le dipendenze eccessive e accrescere la sicurezza, l'Unione è impegnata a rafforzare i partenariati commerciali mondiali, diversificare le catene di approvvigionamento e garantire l'accesso alle materie prime critiche e alle fonti energetiche pulite. Queste priorità poggiano su attivatori trasversali, ossia la semplificazione delle norme, l'approfondimento del mercato unico, il finanziamento della competitività e l'Unione del risparmio e degli investimenti, la promozione di competenze e posti di lavoro di qualità e un migliore coordinamento delle politiche dell'UE. La bussola per la competitività si allinea al semestre europeo, in modo che le politiche economiche degli Stati membri siano coerenti con gli obiettivi strategici della Commissione, creando un approccio unificato alla governance economica in grado di promuovere la crescita sostenibile, l'innovazione e la resilienza in tutta l'Unione.

- (8) Nel 2025 il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche continua a svilupparsi parallelamente all'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. La piena attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza rimane fondamentale per realizzare le priorità politiche del semestre europeo; i piani infatti contribuiscono a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate negli ultimi anni. Tali raccomandazioni specifiche per paese rimangono ugualmente pertinenti per la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza modificati a norma dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241.
- (9) Le raccomandazioni specifiche per paese 2025 riguardano le sfide fondamentali di politica economica che le misure incluse nei piani per la ripresa e la resilienza non affrontano in misura sufficiente, tenendo conto delle sfide pertinenti individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese per il periodo 2019-2024.
- (10) Il 4 giugno 2025 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2025 relativa all'Italia. La Commissione ha valutato i progressi compiuti dall'Italia nel dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese e ha fatto il punto dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza. Sulla scorta di questa analisi la relazione per paese ha individuato le sfide più urgenti che l'Italia si trova ad affrontare. Ha valutato quindi i progressi compiuti dall'Italia nell'attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e conseguire gli obiettivi principali dell'Unione in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e dell'esclusione sociale per il 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

(11) La Commissione ha effettuato un esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 per l'Italia. I principali risultati della valutazione delle vulnerabilità macroeconomiche dell'Italia, effettuata dalla Commissione ai fini di tale regolamento, sono stati pubblicati il 13 maggio 2025¹⁰. Il 4 giugno 2025 la Commissione ha concluso che l'Italia presenta squilibri macroeconomici. In particolare permangono vulnerabilità connesse all'elevato debito pubblico e alla debole crescita della produttività che hanno rilevanza transfrontaliera. Nel 2024 il rapporto debito pubblico/PIL si è attestato al di sopra del livello pre-pandemia e ha registrato un aumento, invertendo il percorso discendente osservato nel periodo successivo al 2020, nonostante la diminuzione del disavanzo e il conseguimento di un avanzo primario, in quanto la crescita del PIL nominale ha subito un forte rallentamento e gli aggiustamenti stock/flussi a incremento del debito si sono fatti consistenti a causa dell'effetto ritardato prodotto sul fabbisogno di liquidità dai crediti d'imposta legati al superbonus edilizio degli anni precedenti. Gli indicatori del mercato del lavoro hanno continuato a migliorare. Le banche italiane hanno migliorato considerevolmente la qualità degli attivi e la redditività; la loro esposizione al rischio sovrano e lo stock di prestiti garantiti dallo Stato sono diminuiti lievemente, ma restano rilevanti. Alcune politiche hanno già agito sulle vulnerabilità riscontrate, ma resta fondamentale un'attuazione effettiva e continuata delle riforme e degli investimenti, in particolare di quelli previsti dal piano per la ripresa e la resilienza e dal piano strutturale di bilancio di medio termine, cui si abbinino un orientamento prudente della politica di bilancio. Per evitare che l'elevato rapporto debito pubblico/PIL aumenti ulteriormente a medio termine è indispensabile dare piena attuazione alle misure previste dal piano strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia. Sono state attuate varie politiche a promozione della sostenibilità di bilancio, quali il potenziamento della revisione annuale della spesa, la lotta all'evasione fiscale, la riduzione permanente del cuneo fiscale e la revisione delle spese fiscali. Le riforme hanno determinato parimenti progressi significativi nel regime dell'insolvenza e nel mercato dei crediti deteriorati. La legge quadro ("Scale-up act") è stata adottata per sostenere lo sviluppo del venture capital e promuovere il coinvolgimento degli investitori istituzionali. Le misure del piano per la ripresa e la resilienza sostengono gli aumenti di produttività e aiutano a sfruttare maggiormente il potenziale di forza lavoro dell'Italia, il che favorirà la riduzione del debito pubblico. L'attuazione effettiva di tali misure è essenziale.

¹⁰ Commissione europea (2025), In-Depth Review 2025 – Italy, EUROPEAN ECONOMY, Institutional Paper 310.

Valutazione della relazione annuale sui progressi compiuti

- (12) Il 21 gennaio 2025 il Consiglio ha raccomandato per l'Italia i tassi massimi di crescita della spesa netta seguenti: 1,3 % nel 2025, 1,6 % nel 2026, 1,9 % nel 2027, 1,7 % nel 2028 e 1,5 % nel 2029, che corrispondono a tassi massimi di crescita cumulativi calcolati con riferimento al 2023 del -0,7 % nel 2025, dello 0,9 % nel 2026, del 2,8 % nel 2027, del 4,6 % nel 2028 e del 6,2 % nel 2029. Nel periodo 2025-2026 questi tassi massimi di crescita della spesa netta coincidono con il percorso correttivo di cui all'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97 raccomandato dal Consiglio il 21 gennaio 2025 al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo¹¹. Il 30 aprile 2025 l'Italia ha presentato la sua relazione annuale sui progressi compiuti¹² nel dar seguito alla raccomandazione del Consiglio, del 21 gennaio 2025, intesa a far cessare la situazione di disavanzo eccessivo, nella quale informa in merito all'attuazione dell'insieme di riforme e investimenti che giustifica la proroga del periodo di aggiustamento e all'attuazione delle riforme e degli investimenti volti a rispondere alle principali sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo. La relazione annuale sui progressi compiuti rispecchia anche la relazione semestrale dell'Italia sui progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza a norma dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2021/241.

¹¹ Raccomandazione del Consiglio intesa a far cessare la situazione di disavanzo eccessivo in Italia (doc. ST 5035/25).

¹² Le relazioni annuali 2025 sui progressi compiuti sono disponibili al seguente indirizzo: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_it.

- (13) La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e le sue ripercussioni costituiscono una sfida esistenziale per l'Unione europea. La Commissione ha raccomandato di attivare in modo coordinato la clausola di salvaguardia nazionale prevista dal patto di stabilità e crescita per sostenere l'Unione nelle iniziative volte a incrementare rapidamente e considerevolmente la spesa per la difesa, proposta che è stata accolta con favore dal Consiglio europeo del 6 marzo 2025.
- (14) Stando ai dati convalidati da Eurostat¹³, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dell'Italia è sceso dal 7,2 % del PIL nel 2023 al 3,4 % nel 2024, mentre il debito delle amministrazioni pubbliche è salito dal 134,6 % del PIL alla fine del 2023 al 135,3 % alla fine del 2024. Nei calcoli della Commissione questi sviluppi corrispondono a un tasso di crescita della spesa netta del -2,2 % nel 2024. Nella relazione annuale 2025 sui progressi compiuti l'Italia stima al -2,1 % la crescita della spesa netta nel 2024. Nelle stime della Commissione l'orientamento della politica di bilancio¹⁴, che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale sia quella finanziata a livello di UE, è stato restrittivo nel 2024, facendo registrare una contrazione pari al 3,2 % del PIL.

¹³ Eurostat, Euroindicatori, 22.4.2025.

¹⁴ L'orientamento della politica di bilancio è definito come misura della variazione annuale della sottostante posizione di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Mira a valutare l'impulso economico derivante dalle politiche di bilancio, sia finanziate a livello nazionale sia finanziate dal bilancio dell'UE. L'orientamento della politica di bilancio è misurato come la differenza tra i) la crescita potenziale a medio termine e ii) la variazione della spesa primaria al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, compresa la spesa finanziata dal sostegno non rimborsabile (sovvenzioni) del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'Unione.

- (15) Stando alla relazione annuale sui progressi compiuti, lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio tracciate dall'Italia prevede una crescita del PIL reale dello 0,6 % nel 2025 e dello 0,8 % nel 2026 e prospetta un'inflazione IPCA al 2,1 % nel 2025 e all'1,9 % nel 2026. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano una crescita del PIL reale dello 0,7 % nel 2025 e dello 0,9 % nel 2026 e un'inflazione IPCA all'1,8 % nel 2025 e all'1,5 % nel 2026.
- (16) La relazione annuale sui progressi compiuti prevede un disavanzo delle amministrazioni pubbliche in discesa al 3,3 % del PIL nel 2025 e un rapporto debito pubblico/PIL in aumento al 136,6 % entro fine 2025. Questi sviluppi corrispondono a una crescita della spesa netta dell'1,3 % nel 2025. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano nel 2025 un disavanzo delle amministrazioni pubbliche al 3,3 % del PIL. La diminuzione del disavanzo nel 2025 rispecchia principalmente un aumento dell'avanzo primario (0,6 % del PIL rispetto allo 0,4 % del 2024) e una spesa per interessi invariata in percentuale del PIL. L'aumento dell'avanzo primario è dovuto in particolare alla forte crescita delle entrate, la quale continua a beneficiare dei risultati positivi registrati sul mercato del lavoro, che più che compensano la riduzione permanente del cuneo fiscale sul lavoro e l'aumento della spesa in conto capitale. Secondo i calcoli della Commissione questi sviluppi corrispondono a una crescita della spesa netta dell'1,2 % nel 2025. Nelle stime della Commissione l'orientamento della politica di bilancio, che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale sia quella finanziata a livello di UE, sarà nel 2025 sostanzialmente neutro. Il rapporto debito pubblico/PIL è dato in aumento al 136,7 % entro fine 2025. L'aumento del rapporto debito/PIL nel 2025 rispecchia principalmente l'ingente fabbisogno di prestiti dovuto all'effetto ritardato prodotto sulla liquidità dai crediti d'imposta legati al superbonus edilizio che hanno inciso sui disavanzi degli anni precedenti.

- (17) Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione, nel 2025 una spesa delle amministrazioni pubbliche pari allo 0,6 % del PIL sarà finanziata dal sostegno non rimborsabile ("sovvenzioni") del dispositivo per la ripresa e la resilienza, rispetto allo 0,2 % del PIL nel 2024. La spesa finanziata con il sostegno non rimborsabile del dispositivo consente investimenti di alta qualità e riforme volte ad accrescere la produttività senza impatto diretto sul saldo e sul debito delle amministrazioni pubbliche dell'Italia.
- (18) La spesa delle amministrazioni pubbliche per la difesa in Italia è stata dell'1,4 % del PIL nel 2021 e dell'1,2 % del PIL sia nel 2022 sia nel 2023¹⁵. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano una spesa per la difesa all'1,3 % del PIL sia nel 2024 sia nel 2025. Le previsioni indicano quindi una diminuzione di 0,1 punti percentuali di PIL rispetto al 2021.
- (19) Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione la spesa netta in Italia crescerà dell'1,2 % nel 2025 e diminuirà cumulativamente dell'1,0 % nel 2024 e 2025. Le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano per la crescita della spesa netta dell'Italia nel 2025 un tasso inferiore al tasso massimo raccomandato stabilito dal percorso correttivo, sia su base annua sia considerando 2024 e 2025 cumulativamente. La procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia è pertanto sospesa.

¹⁵ Eurostat, spesa pubblica per classificazione delle funzioni di governo (COFOG). Per via di differenze metodologiche tra le definizioni COFOG e NATO, la spesa basata sulla definizione COFOG può differire da quella basata sulla definizione NATO.

- (20) La relazione annuale sui progressi compiuti prospetta un disavanzo delle amministrazioni pubbliche in discesa al 2,8 % del PIL nel 2026 e un rapporto debito pubblico/PIL in aumento al 137,6 % entro fine 2026. Secondo le proiezioni della relazione annuale sui progressi compiuti, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche scenderà al 2,6 % del PIL nel 2027. Il rapporto debito pubblico/PIL è dato in calo al 137,4 % nel 2027. Sulla base delle misure politiche note alla data limite delle previsioni, le previsioni di primavera 2025 della Commissione prospettano un disavanzo delle amministrazioni pubbliche del 2,9 % del PIL per il 2026. La diminuzione del disavanzo delle amministrazioni pubbliche nel 2026 rispecchia un ulteriore aumento dell'avanzo primario (all'1,1 % del PIL), risultante soprattutto dalla riduzione delle sovvenzioni agli investimenti e controbilanciato parzialmente da un aumento marginale della spesa per interessi. Questi sviluppi corrispondono a una crescita della spesa netta dell'1,5 % nel 2026. Nelle stime della Commissione l'orientamento della politica di bilancio, che comprende sia la spesa finanziata a livello nazionale sia quella finanziata a livello di UE, sarà nel 2026 sostanzialmente neutro. La Commissione prospetta un aumento del rapporto debito pubblico/PIL al 138,2 % entro fine 2026. L'aumento del rapporto debito/PIL nel 2026 discende principalmente dall'effetto ritardato prodotto sulla liquidità dai crediti d'imposta legati al superbonus edilizio.
- (21) La raccomandazione che approva il piano di medio termine dell'Italia specifica l'insieme di riforme e investimenti che giustifica la proroga del periodo di aggiustamento, indicandone anche il calendario di attuazione. Fra tali riforme e investimenti si annoverano misure esistenti e misure rafforzate del piano per la ripresa e la resilienza come pure ulteriori riforme e investimenti in materia di giustizia civile, fiscalità — compresi l'adempimento degli obblighi fiscali e l'evasione fiscale — contesto imprenditoriale, pubblica amministrazione, assistenza all'infanzia ed efficienza della spesa pubblica nonché razionalizzazione delle imprese pubbliche. Considerate le informazioni comunicate dall'Italia nella relazione annuale sui progressi compiuti, la Commissione ritiene che le riforme e gli investimenti che giustificano la proroga, per i quali la scadenza era fissata al 30 aprile, siano stati attuati o siano in fase di valutazione ai fini di una richiesta di pagamento nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Sfide politiche fondamentali

- (22) L'Italia è uno degli Stati membri con la popolazione più vecchia, il tasso di natalità più basso e un'età delle primipare superiore alla media. Il saldo migratorio resta positivo ma non è più sufficiente a compensare il basso tasso di natalità. Ne consegue una continua diminuzione della popolazione in età lavorativa che limita la crescita potenziale. Percorsi ben gestiti di migrazione legale potrebbero contrastare il declino demografico, in particolare a breve e medio termine. Nei prossimi anni ci si attende che le finanze pubbliche subiscano pressioni di bilancio significative, fra cui l'aumento dei costi collegato all'evoluzione demografica. Più precisamente la spesa pubblica italiana tende a concentrarsi sulla protezione sociale (20,3 % del PIL e 43,6 % della spesa primaria nel 2024), in un andamento difficilmente sostenibile a fronte delle pressioni demografiche. La spesa pensionistica italiana è tra le più elevate dell'UE, il che complica ulteriormente il contenimento della spesa pubblica. Nonostante la graduale riduzione che conseguirà all'attuazione integrale della riforma del 2011, si prevede che l'onere pensionistico comunque aumenti a medio termine a causa delle tendenze demografiche e per effetto dei regimi di prepensionamento. Ai fini del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica occorre un intervento concertato che si basi sulle misure previste dall'Italia nel piano strutturale di bilancio di medio termine.

(23) Il gettito fiscale dell'Italia in rapporto al PIL è relativamente elevato rispetto agli Stati membri comparabili e il contributo principale proviene dalla tassazione dei redditi da lavoro. Nonostante i provvedimenti adottati il cuneo fiscale sul lavoro rimane considerevolmente al di sopra della media dell'Unione. I regimi speciali e l'ampia serie di spese fiscali, anche in materia di imposta sul valore aggiunto, rendono il sistema tributario estremamente complesso ed erodono la base imponibile, con conseguente perdita ingente di gettito. Spostare l'elevato carico fiscale che attualmente grava sul lavoro verso altre fonti di entrate sottoutilizzate che sono meno penalizzanti per la crescita concorrerebbe a irrobustire le potenzialità economiche dell'Italia. Le imposte sull'energia non sono concepite in modo da incoraggiare la transizione verso tecnologie pulite. Sebbene le ambiziose contromisure adottate negli ultimi anni, anche nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, stiano dando frutti, l'evasione fiscale resta infine elevata. Allo stesso tempo le recenti misure assimilabili a condoni fiscali rischiano di rivelarsi controproducenti in termini di adempimento fiscale e il sistema di concordato preventivo tra l'amministrazione e le piccole imprese in merito ai loro debiti fiscali richiede un monitoraggio attento. I valori catastali non sono ancora allineati ai correnti valori di mercato in quanto manca ancora un aggiornamento completo e generalizzato. Il piano strutturale di bilancio di medio termine affronta parzialmente la questione con l'aggiornamento dei registri catastali per alcuni immobili, il che rappresenta il primo passo di una più ampia riforma delle politiche abitative.

(24) Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2021/241 e all'allegato V, criterio 2.2, del medesimo regolamento, il piano per la ripresa e la resilienza comprende un'ampia gamma di riforme e investimenti sinergici, da attuare entro il 2026. Ci si attende che tali riforme e investimenti contribuiranno a rispondere in modo efficace alla totalità o a un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese. Dati i tempi serrati, l'effettiva attuazione del piano per la ripresa e la resilienza è fondamentale per stimolare la competitività a lungo termine dell'Italia attraverso le transizioni verde e digitale, garantendo nel contempo l'equità sociale. La comunicazione della Commissione dal titolo "NextGenerationEU - La strada verso il 2026", adottata il 4 giugno 2025, chiarisce le tempistiche applicabili per la fine del dispositivo e fornisce orientamenti agli Stati membri per massimizzare l'attuazione entro il 31 agosto 2026, anche in merito a come razionalizzare ulteriormente i rispettivi PRR, illustra le opzioni chiave da prendere in considerazione al momento della loro revisione e sottolinea l'importanza di procedere congiuntamente a un'attenta pianificazione in anticipo per la presentazione delle ultime richieste di pagamento nel 2026. L'Italia ha già compiuto progressi nell'attuazione delle riforme e degli investimenti nel suo piano per la ripresa e la resilienza, con l'erogazione del 63 % della dotazione. Per rispettare entro agosto 2026 gli impegni assunti nel piano per la ripresa e la resilienza, è essenziale che l'Italia acceleri l'attuazione delle riforme e degli investimenti affrontando le sfide pertinenti. L'Italia trarrebbe beneficio da un rafforzamento della capacità amministrativa, in particolare a livello locale, e dall'individuazione e dalla gestione tempestiva dei potenziali ritardi. Il coinvolgimento sistematico delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi rimane fondamentale per assicurare un'ampia titolarità ai fini dell'efficace attuazione del piano per la ripresa e la resilienza.

(25) L'attuazione dei programmi della politica di coesione, che comprendono il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo per una transizione giusta (JTF) e del Fondo sociale europeo Plus (FSE+), ha subito un'accelerazione in Italia. È importante proseguire le iniziative per garantire una rapida attuazione di tali programmi massimizzandone l'impatto sul campo. Nell'ambito dei programmi della politica di coesione che la riguardano, l'Italia si è già attivata per stimolare la competitività e la crescita, rafforzando nel contempo la coesione sociale. Allo stesso tempo continua a fronteggiare sfide, fra cui quelle in tema di rafforzamento della competitività nel contesto della transizione industriale, accelerazione della transizione energetica, aumento della resilienza idrica, specie nelle regioni meridionali, e edilizia abitativa, specie nelle città metropolitane e nelle città con grande popolazione turistica e studentesca. Il paese incontra difficoltà nel migliorare le competenze della forza lavoro in modo che rispondano ai bisogni in evoluzione delle imprese, anche in termini di maggiore partecipazione all'apprendimento degli adulti e promozione dell'inclusione nel mercato del lavoro dei gruppi sottorappresentati, quali donne, giovani e persone provenienti da un contesto migratorio. A norma dell'articolo 18 del regolamento (UE) 2021/1060, nell'ambito del riesame intermedio dei fondi della politica di coesione l'Italia è tenuta a rivedere ciascun programma tenendo presenti, tra l'altro, le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2024. La proposta della Commissione adottata il 1° aprile 2025¹⁶ proroga oltre il 31 marzo 2025 il termine per la presentazione, per ciascun programma, di una valutazione relativa ai risultati del riesame intermedio. Prevede altresì flessibilità per favorire l'accelerazione dell'attuazione dei programmi e incentivi diretti agli Stati membri affinché destinino le risorse della politica di coesione a cinque settori strategici prioritari dell'Unione, vale a dire competitività nelle tecnologie strategiche, difesa, alloggi, resilienza idrica e transizione energetica, nonché a investimenti in competenze in settori prioritari, continuando nel contempo a concentrarsi sulle persone nelle situazioni di maggiore vulnerabilità nei programmi FSE+.

¹⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio (COM(2025) 123 final).

- (26) La piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) offre l'occasione d'investire in una delle priorità strategiche fondamentali dell'Unione rafforzandone la competitività. STEP opera attraverso 11 fondi dell'UE esistenti. Gli Stati membri possono contribuire al programma InvestEU a sostegno di investimenti in settori prioritari. L'Italia potrebbe sfruttare in modo ottimale queste iniziative per sostenere lo sviluppo o la produzione di tecnologie critiche, fra cui tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse.
- (27) Oltre alle sfide economiche e sociali cui rispondono il piano per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE, l'Italia dovrebbe fare fronte in modo efficace alle rimanenti sfide in termini di ricerca e innovazione, energia, adattamento ai cambiamenti climatici, politica industriale e concorrenza, mercato del lavoro, istruzione e formazione, giustizia e pubblica amministrazione.

(28) Nonostante gli investimenti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza e del piano strutturale di bilancio di medio termine, le potenzialità dell'Italia in termini di innovazione e di crescita si scontrano coi limitati investimenti in R&S sia del settore privato sia di quello pubblico. Nel 2023 la spesa delle imprese in R&S è ammontata ad appena lo 0,76 % del PIL, ampiamente al di sotto della media UE dell'1,49 %. In Italia il regime d'incentivazione dell'R&S è più circoscritto e meno generoso di quello degli Stati membri dell'UE comparabili e trarrebbe giovamento da un approccio più strategico all'assegnazione delle risorse esistenti a favore dell'innovazione e delle collaborazioni pubblico-privato. Il piano per la ripresa e la resilienza comprende varie iniziative a sostegno della cooperazione tra le imprese e il mondo accademico, che tuttavia trarrebbe beneficio da una minore frammentazione e da una governance nazionale coerente. Gli appalti per l'innovazione¹⁷ possono svolgere un ruolo importante nello stimolo della domanda di innovazione. Per garantirne l'efficacia occorrerebbe un piano d'azione nazionale per sostenere un maggiore ricorso a questo strumento, compresi, se del caso, obiettivi di spesa vincolanti. La capacità d'innovazione dell'Italia è limitata da fattori strutturali, in particolare dalle dimensioni delle imprese. Le piccole imprese (con meno di 20 dipendenti) generano il 32,5 % del fatturato totale delle imprese (media UE: 22,9 %), mentre le grandi imprese (con 250 dipendenti o più), caratterizzate da economie di scala maggiori, investimenti più ingenti in R&S e un accesso più agevole ai finanziamenti, contano soltanto per il 37,5 % (media UE: 51,1 %). La promozione dell'espansione delle start-up e dell'aggregazione di piccole e medie imprese (PMI) contribuirebbe ad aumentare gli investimenti in ricerca e innovazione e a stimolare la produttività. Occorrerebbe sviluppare ulteriormente i mercati italiani dei capitali così da aumentare le nuove quotazioni sul mercato borsistico principale.

¹⁷ Secondo gli orientamenti della Commissione C(2018) 3051, per "appalti per l'innovazione" s'intendono tutti gli appalti che presentano uno degli aspetti seguenti o entrambi: l'acquisto del processo di innovazione — servizi di ricerca e sviluppo — con risultati (parziali); l'acquisto dei prodotti dell'innovazione creati da altri. Gli appalti per l'innovazione comprendono quindi gli appalti di R&S, gli appalti pubblici di soluzioni innovative e gli appalti pubblici per l'acquisto di una combinazione di R&S e soluzioni innovative che ne derivano.

In questo modo si aprirebbero maggiori possibilità di consolidamento per le imprese nazionali e si amplierebbe l'accesso alla ricchezza delle famiglie italiane, che è superiore alla media. Le imprese innovative hanno un accesso limitato ai finanziamenti non bancari in quanto il mercato nazionale del venture capital e del capitale di espansione, sebbene avviato su un percorso di crescita, è ancora sottosviluppato. Le misure del piano per la ripresa e la resilienza che prevedono un sostegno pubblico supplementare al venture capital e tracciano un quadro per attrarre gli investitori istituzionali costituiscono un primo passo per superare tali limiti. I mercati dei capitali relativamente meno sviluppati limitano tuttavia le opzioni di uscita a disposizione degli investitori in private equity e venture capital, aggravando ulteriormente la mancanza di fonti di finanziamento per l'innovazione, che costituiscono invece un elemento fondamentale per migliorare la competitività. Per promuovere l'accesso delle imprese innovative ai finanziamenti non bancari sono necessari ulteriori interventi a sostegno delle offerte pubbliche iniziali contestuali alla quotazione in borsa e dello sviluppo di un ecosistema vivace per il venture capital e il capitale di espansione. Uno degli interventi in questo senso consisterebbe nello stimolare la partecipazione degli investitori istituzionali nazionali e delle grandi società ai mercati degli strumenti di capitale quotati e non quotati. Fondamentale per l'innovazione è infine il sistema italiano della ricerca e dell'università, che tuttavia si trova di fronte a sfide impegnative. I finanziamenti all'istruzione post-secondaria e superiore hanno registrato un aumento negli ultimi due anni, se si considera anche la grande quantità di risorse destinate agli interventi infrastrutturali. Negli ultimi anni sono stati organizzati con maggiore regolarità gli inviti nazionali a presentare progetti su base concorrenziale. Il ricorso generalizzato ai contratti a breve termine e ai contratti che non sfociano in un ruolo a tempo indeterminato (*non-tenure track*) per i ricercatori, unito alla lentezza e all'incertezza della progressione di carriera, è stato affrontato con diverse riforme strutturali in corso che promuovono sia l'attrazione che il trattenimento di ricercatori di talento. Inoltre, la limitatezza degli incentivi per le università e i ricercatori a commercializzare la ricerca ostacola i risultati dell'innovazione. Sebbene in miglioramento, gli uffici per il trasferimento tecnologico rimangono di dimensioni relativamente ridotte e non dispongono di risorse umane e finanziarie che permettano loro di sostenere la traduzione dei risultati della ricerca in nuovi sbocchi commerciali. Vi sono margini di miglioramento anche per quanto riguarda le loro sinergie con gli investitori in venture capital.

(29) All'Italia gioverebbe una strategia industriale nazionale atta a orientare l'assegnazione delle risorse pubbliche, sostenere le tecnologie strategiche e promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno. Sebbene l'adozione del Libro verde e il piano strategico per la zona economica speciale abbiano rilanciato il dibattito pubblico sullo sviluppo industriale, l'adozione di molteplici piani industriali con diversa governance, la mancanza di coordinamento e la coesistenza di oltre 2 000 misure d'incentivazione non vanno nella direzione di una strategia nazionale di crescita chiara. Nel quadro attuale i settori strategici sono individuati senza tener conto delle nuove tendenze e tecnologie industriali e per alcuni distretti industriali chiave la strategia di sviluppo si scontra con il limite dovuto alla mancanza di dimensione territoriale. Questi aspetti acquisiscono particolare rilevanza in un contesto di calo della produzione industriale nazionale e di considerevoli disparità regionali, che vedono il Mezzogiorno in ritardo in termini di innovazione e competitività. Alla strategia industriale gioverebbe un migliore coordinamento con la pianificazione degli investimenti infrastrutturali, mentre le misure politiche volte a promuovere la formazione e le politiche attive del mercato del lavoro dovrebbero essere integrate nella più ampia visione industriale nazionale, anche allineando gli investimenti pubblici destinati ai settori strategici.

- (30) Nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza e degli impegni assunti nel piano strutturale di bilancio di medio termine, l'Italia sta attuando una riforma ambiziosa della pubblica amministrazione, dalla quale sono attesi una modernizzazione nella gestione delle risorse umane, un miglioramento nell'erogazione dei servizi e un rafforzamento della capacità amministrativa a livello centrale e subnazionale. Fra gli aspetti fondamentali di questa riforma e dell'impegno assunto nel piano strutturale di bilancio di medio termine si annoverano i) l'introduzione e il potenziamento del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che traccia per ciascuna amministrazione il quadro completo dei fabbisogni di personale, competenze e capacità, ii) un portale digitale centralizzato del reclutamento nella pubblica amministrazione basato su profili professionali standardizzati (inPA) iii) una piattaforma nazionale per la formazione e la riqualificazione dei dipendenti pubblici (Syllabus) e iv) il lancio di una nuova piattaforma digitale (Minerva), che consente l'interoperabilità. La definizione di un approccio alla pianificazione della forza lavoro basato sui dati e improntato all'integrazione di detti strumenti concorrerebbe all'efficienza della pubblica amministrazione italiana. Consentirebbe alle amministrazioni — specie locali — di individuare le proprie carenze specifiche di capacità e a colmarle procedendo ad assunzioni o offrendo formazioni mirate. Un approccio di questo tipo potrebbe aiutare le amministrazioni centrali a definire misure di sostegno che siano maggiormente in grado di soddisfare i bisogni delle singole amministrazioni, rafforzare il coordinamento e migliorare l'efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici.
- (31) Nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza e degli impegni assunti nel piano strutturale di bilancio di medio termine, l'Italia sta attuando una grande riforma del sistema giudiziario, volta a ridurre l'arretrato e i tempi di esaurimento dei procedimenti civili e penali. L'istituzione degli uffici del processo e la digitalizzazione dei processi forniscono sostegno organizzativo e giuridico ai giudici, contribuendo così a migliorare l'efficienza degli organi giurisdizionali. Tuttavia permangono sfide. Dal 2020 il tempo di esaurimento delle cause civili e commerciali in primo grado è diminuito, ma rimane uno dei più lunghi nell'Unione. In linea con l'impegno assunto nel piano strutturale di bilancio di medio termine, l'istituzionalizzazione e il rafforzamento degli uffici del processo e l'introduzione d'incentivi strutturali per gli organi giurisdizionali basati sui risultati concorrerebbero a migliorare ulteriormente l'efficienza del sistema.

(32) Migliori condizioni concorrenziali consentirebbero un'allocazione più efficiente delle risorse e sfocerebbero in aumenti di competitività e di produttività. Una maggiore concorrenza e una migliore regolamentazione settoriale andrebbero altresì a vantaggio dei consumatori. Nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza l'Italia ha compiuto buoni progressi in alcuni settori importanti, tra cui l'energia, i trasporti e l'ecosistema delle start-up, nonché modernizzando le norme nazionali di controllo delle concentrazioni. La riforma dei servizi pubblici locali nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza ha aumentato la concorrenzialità nell'aggiudicazione dei contratti, ma è necessario lavorare ancora per migliorare il monitoraggio della gestione dei servizi e garantire l'erogazione di servizi di qualità a tutti gli utenti. Sono inoltre necessarie ulteriori iniziative legislative nei settori seguenti: i) commercio al dettaglio, in particolare per quanto riguarda la regolamentazione dell'apertura degli esercizi commerciali e delle vendite promozionali; ii) professioni regolamentate, in particolare per eliminare le restrizioni sproporzionate; iii) comparto ferroviario, in cui occorre aprire alla concorrenza l'aggiudicazione dei contratti di trasporto regionale e interurbano. Permangono infine ostacoli considerevoli in vari altri settori, tra cui l'assistenza sanitaria e i prodotti farmaceutici, così come i servizi di trasporto non lineare e i servizi portuali. È in particolare opportuno promuovere la concorrenza nei seguenti settori: i) acquisto di prodotti farmaceutici (in particolare per i prodotti biosimilari); ii) accreditamento delle imprese private al sistema sanitario pubblico; iii) prestazione di servizi di trasporto non lineare a livello locale; iv) gare per l'aggiudicazione delle concessioni portuali; v) monitoraggio e promozione dell'indipendenza finanziaria e della responsabilità delle autorità portuali.

(33) Nonostante le considerevoli potenzialità in termini di energia solare ed eolica, l'Italia continua a incontrare ostacoli strutturali nell'accelerazione dell'elettrificazione del sistema energetico e nell'aumento della quota di fonti rinnovabili nella produzione di energia elettrica. Uno degli ostacoli fondamentali resta la complessità e la frammentazione delle procedure autorizzative, che ritardano l'attuazione dei progetti e minano la fiducia degli investitori. Il rapporto tra il prezzo dell'energia elettrica e quello del gas è inoltre uno dei più alti nell'Unione. Le riforme sostenute dal piano per la ripresa e la resilienza hanno iniziato ad affrontare il problema delle strozzature amministrative che intralciano le procedure autorizzative nel settore delle energie rinnovabili, ma per accelerare la diffusione di queste ultime occorrono una semplificazione e un consolidamento ulteriori della normativa sulle autorizzazioni. Nel contempo l'integrazione di quote maggiori di fonti rinnovabili variabili implica investimenti coordinati nell'infrastruttura della rete elettrica, in particolare per aumentare la flessibilità del sistema con tecnologie non basate sui combustibili fossili quali lo stoccaggio e i meccanismi di gestione della domanda (ad esempio tariffe differenziate a seconda dei periodi di consumo, piani tariffari dinamici, contatori intelligenti, partecipazione degli aggregatori e dei consumatori industriali ai mercati del bilanciamento). Le interconnessioni transfrontaliere rimangono sottosviluppate in alcune parti della rete, il che limita la capacità dell'Italia di fruire del bilanciamento regionale e della convergenza dei prezzi. Un rafforzamento della resilienza della rete e dell'interconnettività aiuterebbe a conseguire gli obiettivi di decarbonizzazione grazie alla maggiore disponibilità di energia elettrica da fonti rinnovabili da destinare ai settori contemplati dal regolamento sulla condivisione degli sforzi, in particolare trasporti ed edilizia, concorrendo a colmare il divario che separa dall'obiettivo fissato in detto regolamento. Contribuirebbe altresì a stabilizzare i prezzi dell'energia e a ridurre i picchi legati alla produzione di gas in un mercato volatile.

(34) L'elevata esposizione dell'Italia ai rischi climatici, in particolare idrogeologici, ha ripercussioni sull'economia, in particolare sulle PMI. La governance delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici è tuttavia frammentata tra diverse autorità e organi, di livello sia centrale sia locale, e non sono sfruttate completamente le potenzialità delle soluzioni basate sulla natura. La perdita e il degrado dei suoli impongono di prendere provvedimenti per migliorarne la resilienza così da ridurre i rischi idrogeologici e gli effetti della siccità. Inoltre, mentre la copertura assicurativa per gli eventi climatici è ancora in fase di sviluppo, a partire dal marzo 2025 entrerà in vigore per le imprese l'obbligo di stipulare un'assicurazione, che sarà pienamente attuato entro la fine dell'anno. Le perdite dovute a tali eventi continuano a evidenziare un considerevole vuoto assicurativo contro i rischi climatici che richiede il rafforzamento del quadro esistente. L'Italia registra risultati superiori alla media dell'UE in termini di economia circolare. Tuttavia i deficit infrastrutturali nell'ambito della gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, in particolare nelle regioni meridionali, generano un forte impatto ambientale che comporta costi considerevoli e perdita di entrate per l'economia italiana.

(35) La segmentazione del mercato del lavoro e le debolezze nella qualità del lavoro continuano a costituire grandi sfide per l'Italia, in una situazione caratterizzata da un'incidenza in calo ma ancora relativamente elevata dei contratti atipici e a tempo determinato, in particolare tra le donne, i giovani e i migranti. La crescita strutturalmente bassa della produttività del lavoro limita la crescita salariale. A fronte di una produttività del lavoro stagnante, nell'ultimo decennio i salari nominali sono aumentati meno dell'inflazione, il che ha determinato la diminuzione dei salari reali. Un potenziamento della contrattazione collettiva potrebbe contribuire a promuovere una crescita salariale flessibile e sostenibile che rifletta la produttività delle imprese e la situazione locale. Nel 2024 la percentuale di lavoratori a rischio di povertà era superiore alla media dell'Unione, sia tra i lavoratori a tempo pieno sia tra quelli a tempo parziale. Combinato ai salari bassi, il ricorso diffuso a contratti atipici contribuisce alla povertà lavorativa riducendo il numero di ore lavorate. In Italia i contratti a tempo indeterminato stanno registrando un aumento ma la percentuale di lavoratori con contratto a tempo determinato, seppur in calo dal 15,7 % del 2023 al 14,4 % nel 2024, è comunque rimasta una delle più elevate nell'Unione, e le transizioni da un contratto a tempo determinato al lavoro a tempo indeterminato sono ampiamente al di sotto della media dell'UE. Coloro che lavorano a tempo parziale e con contratto a tempo determinato sono esposti a un rischio di povertà superiore rispetto sia alla media dell'UE sia ai lavoratori a tempo pieno e con contratto a tempo indeterminato in Italia. Oltre il 50 % dei contratti a tempo parziale e il 10 % dei contratti a tempo determinato non dipendono dalla volontà del lavoratore, il che indica il potenziale di aumento delle retribuzioni grazie a contratti a tempo indeterminato e a una maggiore intensità di lavoro. La percentuale di lavoratori autonomi in imprese individuali tra gli occupati, seppur in calo, è elevata rispetto alla media dell'UE. La combinazione dei salari bassi e della generalizzazione di forme di lavoro atipico scoraggia la partecipazione al mercato del lavoro, riduce l'attrattiva e la qualità dei posti di lavoro e induce molti giovani laureati a emigrare alla ricerca di migliori prospettive di carriera e di retribuzione all'estero. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro resta bassa in Italia.

Il divario occupazionale tra donne e uomini, pari a 19,4 punti percentuali, è uno dei più ampi dell'Unione e non ha mostrato segni di miglioramento nell'ultimo decennio. Nel Mezzogiorno il divario tocca i 28 punti percentuali. Questa situazione è sintomatica anche di una considerevole penuria di servizi di assistenza all'infanzia e di accudimento degli anziani, elemento, quest'ultimo, che riveste particolare importanza in considerazione della tendenza all'invecchiamento demografico. Il superamento di tali sfide concorrerebbe anche a sostenere la convergenza sociale verso l'alto, in linea con la seconda fase di analisi per paese del quadro di convergenza sociale effettuata dai servizi della Commissione¹⁸. Occorre impegno costante per continuare ad ampliare l'offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia e di assistenza a lungo termine a prezzi accessibili, muovendo dagli investimenti e dalle riforme effettuati nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza e degli impegni assunti nel piano strutturale di bilancio di medio termine dedicati alle regioni a bassa copertura per ridurre le disparità regionali e aumentare l'accessibilità economica dei servizi di assistenza all'infanzia.

- (36) Le recenti riforme adottate nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza sono in grado di ridurre le sfide poste dal lavoro non dichiarato. Le dimensioni del problema, in particolare in alcuni settori, impongono tuttavia ulteriori interventi. Migliorare la produzione tempestiva di dati granulari sul lavoro non dichiarato contribuirebbe a orientare meglio le ispezioni e la risposta politica. Muovendo dalle misure in corso di attuazione nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, sono necessari specifici interventi mirati in settori quali l'agricoltura e il lavoro domestico, ad esempio rafforzando le attività di controllo dell'applicazione della normativa e riducendo gli incentivi a servirsi del lavoro irregolare. Un attento monitoraggio delle misure introdotte di recente, in particolare nei settori interessati maggiormente dal fenomeno, è fondamentale per garantirne l'efficacia e per accertare che rispondano in modo strutturale a questa persistente sfida.

¹⁸ [SWD\(2025\) 95 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework \(SCF\), 2025.](#)

- (37) Per superare il ristagno della produttività e le carenze di competenze resta d'importanza fondamentale la realizzazione di ulteriori investimenti nei sistemi di istruzione e formazione e l'attuazione di riforme strutturali in tale ambito. Dall'indagine PISA 2022 dell'OCSE emerge un livello inferiore alla media dell'UE della performance nelle competenze di base, che fa registrare un miglioramento complessivo nella lettura, rimane stabile per quanto riguarda le scienze e peggiora in matematica. L'insufficienza del rendimento è particolarmente marcata tra gli studenti svantaggiati e gli studenti iscritti a percorsi di istruzione e formazione professionale, il che acuisce le disuguaglianze sociali. Sono necessarie misure mirate per dotare gli studenti di competenze di base adeguate. Tra queste si annoverano l'incentivazione degli insegnanti esperti a lavorare in scuole svantaggiate, l'espansione della scuola a tempo pieno e l'ampliamento di iniziative quali il programma di scuola estiva Piano Estate. La promozione di metodi di insegnamento innovativi incentrati sulle materie scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche (STEM) e il miglioramento della formazione continua degli insegnanti potrebbero contribuire a migliorare la padronanza delle competenze di base. L'Italia si colloca al penultimo posto nell'Unione per tasso di istruzione terziaria. La modernizzazione dei programmi di studio post-secondari per integrare le opportune competenze trasversali e conoscenze orientate al lavoro può preparare meglio i laureati a un mercato del lavoro in rapida evoluzione, migliorandone così l'occupabilità.
- (38) Sebbene il tasso complessivo di posti di lavoro vacanti in Italia rimanga relativamente basso, al 2 % circa, settori quali edilizia, sanità e TIC lamentano carenze di manodopera. Per colmarle è indispensabile sostenere l'attuazione con esito positivo delle misure nel settore dell'IFP, compresi gli istituti tecnici superiori, promosse nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza e allineare i programmi di studio alle esigenze del mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda le competenze trasversali, verdi e digitali. Per ridurre le carenze di manodopera a breve termine è essenziale un'espansione dell'apprendimento sul lavoro, prestando particolare attenzione alla formazione a breve termine e alle microcredenziali nei comparti ad alta crescita e ad alta domanda.

- (39) La partecipazione degli adulti all'apprendimento in Italia rimane una delle più basse dell'UE ed è in diminuzione, il che ostacola la crescita della produttività in un contesto di rapido invecchiamento della forza lavoro. Per soddisfare il fabbisogno di competenze a medio-lungo termine e mettere i programmi di formazione maggiormente in grado di contribuire alla competitività nazionale, sono essenziali un rafforzamento strutturale del sistema di apprendimento degli adulti e l'allineamento delle politiche di formazione alle priorità industriali, come ad esempio le iniziative Transizione 4.0 e Transizione 5.0, concentrandosi sull'offerta di formazione nelle competenze richieste dai comparti ad alta crescita. Sulla scorta di una valutazione d'impatto, le misure coronate da successo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, fra cui il sistema duale e la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL) nell'ambito delle politiche attive del mercato del lavoro, dovrebbero essere prorogate oltre il 2026 e rese più prevedibili per i soggetti del mercato del lavoro. Ai fini di uno sviluppo coerente delle competenze che sostenga le priorità economiche, è opportuno allineare i piani regionali sulle competenze nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza alle strategie industriali nazionali, quale il Libro bianco.
- (40) Date le strette correlazioni tra le economie degli Stati membri della zona euro e il loro contributo collettivo al funzionamento dell'Unione economica e monetaria, nel 2025 il Consiglio ha raccomandato a tali Stati membri di prendere provvedimenti, anche tramite i piani per la ripresa e la resilienza, per attuare la raccomandazione del 2025 sulla politica economica della zona euro. Per l'Italia, le raccomandazioni di cui ai punti 1, 2, 3, 5 e 6 contribuiscono all'attuazione della prima raccomandazione sulla competitività per la zona euro, le raccomandazioni di cui ai punti 1, 4 e 6 contribuiscono all'attuazione della seconda raccomandazione sulla resilienza per la zona euro e la raccomandazione di cui al punto 1 contribuisce all'attuazione della terza raccomandazione sulla stabilità macroeconomica e finanziaria per la zona euro di cui alla raccomandazione del 2025.

(41) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e delle conclusioni ivi contenute sull'esistenza di squilibri, le raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1, 3, 5 e 6. Le politiche menzionate nella raccomandazione di cui al punto 1 contribuiscono ad affrontare le vulnerabilità connesse all'elevato debito pubblico. Le politiche menzionate nelle raccomandazioni di cui ai punti 1, 3, 5 e 6 contribuiscono a superare le vulnerabilità connesse alla debole crescita della produttività, sostenendo in tal modo la crescita del PIL potenziale, e pertanto concorrendo anche a dare seguito alla raccomandazione di cui al punto 1. Le raccomandazioni di cui ai punti 1, 3, 5 e 6 contribuiscono tanto a correggere gli squilibri quanto ad attuare la raccomandazione sulla politica economica della zona euro, in linea con il considerando 40,

RACCOMANDA all'Italia di prendere provvedimenti nel 2025 e nel 2026 al fine di:

1. Potenziare la spesa e la prontezza complessive in materia di difesa e sicurezza assicurando nel contempo la sostenibilità del debito in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 6 marzo 2025. Rispettare i tassi massimi di crescita della spesa netta raccomandati dal Consiglio il 21 gennaio 2025 al fine di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo. Attuare l'insieme di riforme e investimenti che giustifica la proroga del periodo di aggiustamento come raccomandato dal Consiglio il 21 gennaio 2025. In linea con gli obiettivi di sostenibilità di bilancio, rendere il sistema fiscale più propizio alla crescita contrastando ulteriormente l'evasione fiscale, riducendo il cuneo fiscale sul lavoro e le restanti spese fiscali, comprese quelle collegate all'imposta sul valore aggiunto e alle sovvenzioni dannose per l'ambiente, e aggiornando i valori catastali sulla base dell'impegno assunto nel piano strutturale di bilancio di medio termine nell'ambito di una più ampia revisione delle politiche abitative, garantendo nel contempo l'equità. Intensificare gli sforzi per migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica. Attuare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità di bilancio, tra l'altro limitando ulteriormente il ricorso a regimi di prepensionamento e facendo fronte alle sfide demografiche, anche attirando e trattenendo una forza lavoro qualitativamente valida.
2. In considerazione dei termini applicabili per il tempestivo completamento delle riforme e degli investimenti a norma del regolamento (UE) 2021/241, accelerare l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU. Accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione (FESR, JTF, FSE+), se del caso sfruttando le possibilità offerte dal riesame intermedio. Usare in modo ottimale gli strumenti dell'UE per migliorare la competitività, sfruttando anche le opportunità offerte dal programma InvestEU e dalla piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa.

3. Sostenere l'innovazione rafforzando ulteriormente i collegamenti tra imprese e università, gli appalti per l'innovazione, il venture capital aziendale e le opportunità per i talenti. Potenziare il ruolo delle università nell'innovazione operando una maggiore apertura alla commercializzazione dei risultati della ricerca e migliorando il percorso professionale dei ricercatori. Promuovere la crescita e l'aggregazione delle PMI e delle start-up, anche alla luce degli impegni assunti nel piano strutturale di bilancio di medio termine. Attuare una strategia industriale, anche per ridurre le disparità territoriali, razionalizzando le misure politiche vigenti e tenendo conto dei progetti infrastrutturali fondamentali.
4. Migliorare ulteriormente l'efficacia e la capacità della pubblica amministrazione e rafforzare ulteriormente la capacità amministrativa, in particolare a livello locale. Ridurre ulteriormente l'arretrato e i tempi di esaurimento nel sistema giudiziario. Superare le rimanenti restrizioni alla concorrenza, anche nei servizi pubblici locali, nei servizi alle imprese e nel comparto ferroviario.
5. Accelerare l'elettrificazione e intensificare le iniziative per la diffusione delle energie rinnovabili, anche riducendo la frammentazione della normativa sulle autorizzazioni e investendo nella rete elettrica. Affrontare il problema dei rischi legati al clima e attutirne l'impatto economico grazie a un maggiore coordinamento istituzionale, a soluzioni basate sulla natura e alla copertura assicurativa contro i rischi climatici. Parare le restanti inefficienze nella gestione delle risorse idriche e dei rifiuti colmando le lacune nell'infrastruttura.

6. Promuovere la qualità del lavoro e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, anche per sostenere salari adeguati, e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare dei gruppi sottorappresentati, anche rafforzando ulteriormente le politiche attive del mercato del lavoro e migliorando l'accesso a prezzi abbordabili a un'assistenza di qualità all'infanzia e a lungo termine, tenendo conto delle disparità regionali. Mantenere alto l'impegno per contrastare il lavoro non dichiarato, in particolare nei settori interessati maggiormente dal fenomeno. Continuare a promuovere l'IFP post-secondaria e la formazione sul lavoro nei comparti ad alta domanda per soddisfare il fabbisogno di competenze a breve termine, rafforzando nel contempo l'apprendimento degli adulti tramite l'espansione dell'apprendimento sul lavoro nei comparti ad alta crescita. Migliorare i risultati nell'istruzione, con particolare attenzione agli studenti svantaggiati, anche rafforzando le competenze di base.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il presidente
