

Bruxelles, 13 giugno 2025
(OR. en)

9846/25
ADD 1

ECOFIN 688
UEM 223
SOC 359
EMPL 229
COMPET 469
ENV 451
EDUC 203
ENER 193
JAI 754
GENDER 73
JEUN 103
SAN 276
ECB
EIB

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	4 giugno 2025
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2025) 212 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione per paese 2025 - Italia che accompagna il documento Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2025) 212 final.

All.: SWD(2025) 212 final



Bruxelles, 4.6.2025
SWD(2025) 212 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Relazione per paese 2025 - Italia

che accompagna il documento

Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

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

{COM(2025) 212 final}



Commissione
europea

Italia

Relazione per paese 2025



ANDAMENTO DELL'ECONOMIA E PRINCIPALI SFIDE POLITICHE

Crescita e inflazione toccano i livelli minimi, le prospettive sono influenzate dall'incertezza degli sviluppi mondiali

La crescita economica rimane moderata nel contesto dell'attuale incertezza mondiale e il piano per la ripresa e la resilienza (PRR) sostiene gli investimenti.

Nel 2024 la crescita del PIL reale si è stabilizzata allo 0,7 %, in quanto il desiderio delle famiglie di ricostituire i propri risparmi ha frenato i consumi privati, nonostante le dinamiche occupazionali e salariali favorevoli. Dopo tre anni di rapida espansione alimentata da incentivi per la ristrutturazione degli alloggi, gli investimenti sono leggermente aumentati, principalmente in ragione dell'attività di edilizia non residenziale finanziata dal piano per la ripresa e la resilienza. Le esportazioni di beni sono diminuite, mentre il turismo ha stimolato una forte crescita delle esportazioni di servizi. Poiché le importazioni di beni hanno subito una contrazione ancora più marcata rispetto alle esportazioni, la domanda esterna netta ha fornito un contributo positivo alla crescita del PIL. Secondo le previsioni, nel periodo 2025-2026 l'attività economica continuerà a crescere lentamente, trainata dall'aumento dei consumi delle famiglie e dagli investimenti delle imprese, anche in attrezzature, sostenuti dai finanziamenti del piano per la ripresa e la resilienza e da tassi di interesse più bassi. Tuttavia gli sviluppi della politica commerciale e l'incertezza che li caratterizza potrebbero frenare la crescita

economica, in quanto gli Stati Uniti rappresentano, direttamente e indirettamente, una quota significativa delle esportazioni italiane di beni.

Si prevede che l'inflazione si stabilizzerà all'incirca al livello di riferimento della BCE.

Durante lo scorso anno la diminuzione dei prezzi dei prodotti energetici a livello mondiale iniziata nel 2023 si è trasferita sui mercati nazionali, determinando un netto calo dell'inflazione complessiva. Escludendo la volatilità dei prezzi dell'energia e dei prodotti alimentari, l'inflazione di fondo è scesa al 2,2 % nel 2024, laddove i beni industriali sono stati caratterizzati da dinamiche di prezzo più deboli rispetto ai servizi. Mentre si prevede che quest'anno la componente dell'inflazione complessiva relativa all'energia riprenderà a salire, seguendo le recenti dinamiche internazionali dei prezzi, le altre componenti principali dovrebbero rimanere contenute, anche grazie alla prevista moderata crescita delle retribuzioni. Di conseguenza, secondo le previsioni, sia l'inflazione complessiva che quella di fondo si attesteranno intorno al 2 % nel periodo 2025-2026.

L'elevato debito pubblico e la debole crescita della produttività continuano a essere fonte di vulnerabilità.

Dall'esame approfondito effettuato nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici all'inizio di quest'anno è emerso che l'Italia si trova ancora ad affrontare vulnerabilità connesse all'elevato debito pubblico e alla

debole crescita della produttività⁽¹⁾. Gli ingenti costi del servizio del debito dovuti all'elevato rapporto debito pubblico/PIL e l'aumento dei costi pensionistici a medio termine a causa delle tendenze demografiche limiteranno la capacità del governo di adottare politiche di bilancio a sostegno della crescita. La debole crescita della produttività persiste, in gran parte a causa di investimenti insufficienti in ricerca, sviluppo e innovazione, di un tasso di completamento dell'istruzione terziaria relativamente basso, seppure in crescita, e del finanziamento con venture capital ancora poco sviluppato, nonostante i recenti miglioramenti, il che ostacola l'adozione di nuove tecnologie, in particolare da parte delle imprese più piccole. Sebbene le condizioni del mercato del lavoro siano ulteriormente migliorate, i tassi di partecipazione rimangono bassi, in particolare tra le donne e i giovani. Benché la qualità e la redditività degli attivi delle banche italiane siano notevolmente aumentate, le vulnerabilità nel settore bancario permangono, seppur in calo, a causa della continua esposizione al debito sovrano e di un consistente stock di prestiti garantiti dallo Stato. Nonostante alcune politiche precedenti, comprese azioni nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, abbiamo già affrontato tali vulnerabilità, continua a essere fondamentale proseguire l'attuazione efficace delle riforme e degli investimenti unitamente a un orientamento prudente della politica di bilancio.

(1) SWD(2025) 122 final.

Miglioramenti del saldo di bilancio primario, ma il rapporto debito pubblico/PIL registra una tendenza al rialzo, con politiche invariate

Il saldo di bilancio primario dell'Italia è diventato positivo, mentre nei prossimi anni non si prevede alcuna riduzione del debito pubblico. Il disavanzo pubblico dell'Italia è sceso al 3,4 % del PIL nel 2024, rispetto al 7,2 % dell'anno precedente, determinando un avanzo primario dello 0,4 % del PIL per la prima volta dal 2019. Tale miglioramento è stato conseguito principalmente attraverso la riduzione dei crediti d'imposta per la ristrutturazione degli alloggi (circa il 3,5 % del PIL), la graduale eliminazione delle ingenti misure di mitigazione dei prezzi dell'energia (1 % del PIL) e un cospicuo gettito derivante dall'imposta sul reddito delle persone fisiche. Nell'ipotesi di politiche invariate, si prevede che il disavanzo pubblico scenderà ulteriormente al 3,3 % del PIL nel 2025 e al 2,9 % del PIL nel 2026. Allo stesso tempo, la tendenza al ribasso del rapporto debito pubblico/PIL fino al 2023 si è invertita nel 2024 e si prevede che aumenti ulteriormente nel corso del 2026. Tale aumento è dovuto al notevole fabbisogno di prestiti connesso all'impatto ritardato sul bilancio dei precedenti crediti d'imposta per le ristrutturazioni edilizie.

La crescita della spesa netta dovrebbe essere leggermente inferiore al tasso massimo di crescita raccomandato. Nel 2024 la spesa netta⁽²⁾ in Italia è

(2) La spesa netta è definita all'articolo 2, punto 2), del regolamento (UE) 2024/1263 come 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

diminuita del 2,2 % (cfr. allegato 1). Tale diminuzione è dovuta principalmente all'eliminazione graduale dei considerevoli crediti d'imposta per le ristrutturazioni edilizie e delle misure di sostegno connesse alla crisi energetica. Al contempo, l'impatto delle misure discrezionali di diminuzione delle entrate, tra cui i tagli al cuneo fiscale sul lavoro, è dedotto dalla spesa netta, compensando così in parte la diminuzione della spesa primaria. Secondo le previsioni della Commissione, nel 2025 la spesa netta crescerà dell'1,2 %, ossia al di sotto del tasso massimo di crescita raccomandato dal Consiglio⁽³⁾. Il tasso di crescita cumulato della spesa netta nel 2024 e nel 2025 considerati nel loro insieme è stimato a -1,0 %, ossia al di sotto del tasso massimo raccomandato dal Consiglio. Tenendo conto delle informazioni fornite dall'Italia nella sua relazione annuale sui progressi compiuti, tutte le riforme e gli investimenti che giustificano una proroga del periodo di aggiustamento di bilancio a sette anni⁽⁴⁾, che erano previsti entro il 30 aprile, sono stati attuati o sono attualmente in fase di valutazione nel contesto di una richiesta di pagamento nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

disoccupazione, vi) delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

(3) Raccomandazione del Consiglio intesa a far cessare la situazione di disavanzo eccessivo in Italia (C/2025/5035) e 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/651/oj>).

(4) Secondo il regolamento, l'aggiustamento di bilancio necessario (in particolare, per portare o mantenere il rapporto debito pubblico/PIL su un percorso di riduzione plausibile entro la fine del periodo di aggiustamento o per mantenerlo a livelli prudenti al di sotto del 60 % del PIL e per portare o mantenere il disavanzo al di sotto del 3 % del PIL nel medio termine) dovrebbe essere completato in quattro anni, ma può essere prorogato per un periodo fino a sette anni se lo Stato membro si impegna a realizzare una serie pertinente di riforme e investimenti.

Le finanze pubbliche sono gravate da forti pressioni di bilancio. Negli ultimi anni il gettito fiscale è stato spinto al rialzo da una forte inflazione e dall'andamento favorevole dell'economia, sostenuto da miglioramenti in termini di adempimento degli obblighi fiscali. Tuttavia negli anni a venire non è certo che l'elevato gettito fiscale possa essere sostenuto, dato che si prevede una crescita nominale moderata. Nel frattempo permangono ingenti pressioni di bilancio, tra cui l'aumento dei costi legati all'invecchiamento della popolazione. In particolare, la spesa pubblica in Italia è sbilanciata verso la protezione sociale (nel 2024 20,3 % del PIL e 43,6 % della spesa primaria), difficile da contenere a fronte delle pressioni demografiche. Inoltre la spesa pensionistica italiana è tra le più elevate dell'UE (16,1 % del PIL nel 2024 rispetto alla media UE dell'11,6 %, cfr. allegato 1), il che rende più difficile contenere la spesa pubblica. Sebbene la piena attuazione della riforma pensionistica del 2011 ridurrà gradualmente tale onere, si prevede che continuerà ad aumentare nel medio termine a causa delle tendenze demografiche e dell'effetto dei recenti regimi di prepensionamento. Di conseguenza, secondo le previsioni i rischi per la sostenibilità di bilancio saranno elevati nel medio periodo e medi nel lungo periodo. È necessario uno sforzo concertato per migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica, sulla base delle misure previste dall'Italia nel suo piano strutturale di bilancio a medio termine.

Crescita sostenuta dei posti di lavoro a tempo indeterminato, ma la scarsa partecipazione e gli squilibri tra domanda e offerta di competenze persistono

La crescita dell'occupazione rafforza l'attivazione del mercato del lavoro.

L'occupazione ha continuato a crescere vigorosamente nel 2024, superando la crescita del PIL reale, sebbene abbia subito un notevole rallentamento verso la fine dell'anno. Un incremento del numero di ore autorizzate per il regime di integrazione salariale, pari a 290 000 posti di lavoro a tempo pieno (50 000 in più rispetto al 2023), riflette il fatto che le imprese di specifici settori manifatturieri prevedono il verificarsi di condizioni economiche temporaneamente difficili. Nel complesso, il numero di dipendenti con contratti a tempo indeterminato è aumentato ulteriormente, così come il numero di lavoratori autonomi, mentre il ricorso ai contratti a tempo determinato è diminuito. Il prolungato aumento dei posti di lavoro dopo la pandemia di Covid-19 ha fatto registrare livelli record dei tassi di occupazione sia per gli uomini che per le donne, anche se ancora molto al di sotto della media UE. Poiché la partecipazione alla forza lavoro non è aumentata in linea con l'occupazione, il tasso di disoccupazione è sceso a una media del 6,5 % nel 2024, attestandosi addirittura al di sotto del 6 % al volgere dell'anno. I tassi di occupazione e di partecipazione variano notevolmente tra le regioni settentrionali e meridionali e sono strutturalmente più bassi per i giovani e le donne. Tendono inoltre a riflettere le maggiori difficoltà incontrate dai lavoratori scarsamente qualificati, in particolare dalle generazioni più giovani, e dalle persone provenienti da un contesto migratorio (cfr. sezione 4). Secondo le previsioni

l'occupazione aumenterà ulteriormente nel periodo 2025-2026, anche se alla fine scenderà al di sotto della crescita del PIL. È probabile che il conseguente aumento della produttività rimanga modesto, in linea con i lenti progressi registrati negli ultimi decenni (cfr. sezione 2).

Gli squilibri tra domanda e offerta di competenze limitano la crescita dell'occupazione e della produttività.

Il tasso di posti di lavoro vacanti si è stabilizzato intorno al 2 %, un livello storicamente elevato, suffragando i risultati dell'indagine condotta presso i datori di lavoro secondo cui è sempre più difficile trovare lavoratori adatti ai posti di lavoro vacanti. I profili più ricercati richiedono competenze scientifiche e tecniche, non solo a livello di istruzione terziaria, per le quali è disponibile un numero insufficiente di lavoratori. Oltre ad avere uno dei tassi di completamento dell'istruzione terziaria più bassi nell'UE, l'Italia non produce un numero sufficiente di laureati con competenze professionali e presenta una partecipazione molto bassa all'apprendimento degli adulti, il che limita le opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione sia per i potenziali lavoratori che per quelli esistenti. Il rapido invecchiamento della popolazione italiana ridurrà la futura offerta di manodopera, a meno che gli sforzi politici in corso non riescano a integrare le persone inattive all'interno della forza lavoro. In particolare nei settori dell'agricoltura e della sanità, le carenze di manodopera appaiono più gravi, dati i profili di competenze necessari, e potrebbero essere attenuate avvalendosi di afflussi regolari di migranti, con il sostegno dell'integrazione sociale e del riconoscimento o dall'aggiornamento delle competenze. L'ulteriore rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro potrebbe garantire che le carenze di manodopera non si diffondano.

La moderazione salariale ha consentito alle imprese italiane di rimanere competitive, ma limita da tempo il potere d'acquisto delle famiglie. Nel 2024 la retribuzione pro capite dei lavoratori dipendenti è aumentata del 3,4 %, 0,5 punti percentuali in più rispetto al 2023 e ben al di sopra dell'inflazione dei prezzi al consumo, consentendo una ripresa dei salari reali. La moderazione salariale prevista durante il 2025 e il 2026 (rispettivamente 3,4 % e 2,5 %) lascia presagire un ulteriore aumento marginale dei salari reali. Sebbene ciò renda possibile una crescita del costo del lavoro per unità di prodotto tale da non ostacolare in modo sostanziale la competitività in termini di prezzi delle imprese, la modesta ripresa del potere d'acquisto delle famiglie compensa solo in parte le perdite pregresse (cfr. allegato 10).

Appare necessario un maggiore coinvolgimento delle imprese nel finanziamento di ricerca e sviluppo e degli investitori al dettaglio nel finanziamento delle nuove imprese e del capitale di rischio

Principali sfide macroeconomiche e per la competitività future

L'elevato debito pubblico costituisce un freno agli investimenti, in quanto riduce gli investimenti privati (crowding-out) e limita il margine di manovra per gli investimenti pubblici. Tuttavia la sostenibilità della politica di bilancio sarebbe garantita dal rispetto delle norme dell'UE che consentono di estendere il sostegno agli investimenti una volta giunti a scadenza i finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

La debole crescita della produttività è dovuta principalmente alla ridotta capacità di innovazione, ai limitati investimenti a sostegno di ricerca e sviluppo e alla scarsa offerta di competenze di alto livello. Il piano per la ripresa e la resilienza affronta alcune delle strozzature più urgenti nella governance della R&S e nel sistema di istruzione.

Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite

L'Italia sta compiendo progressi in relazione a tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile concernenti la competitività (OSS 4, 8 e 9) e la stabilità macroeconomica (OSS 8, 16 e 17), sebbene i risultati complessivi continuino a essere inferiori alla media UE. In particolare, i risultati in termini di lavoro dignitoso e crescita economica (OSS 8) e di partenariati globali (OSS 17) tardano decisamente ad arrivare, principalmente a causa dei livelli di investimento e del debito pubblico elevato. L'Italia presenta altresì risultati insufficienti in termini di innovazione, industria e infrastrutture resilienti (OSS 9), essendo caratterizzata da un minor numero di domande di brevetto, infrastrutture limitate per il trasporto merci e una percentuale inferiore di famiglie che dispongono di internet ad alta velocità.

L'Italia sta registrando miglioramenti per quanto riguarda la maggior parte degli OSS relativi alla sostenibilità (OSS 2, 7, 9, 11, 12, 13, 14) e tutti quelli relativi all'equità sociale (OSS 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10), ma al contempo gli indicatori relativi all'acqua pulita e ai servizi igienico-sanitari e alla vita sulla terra mostrano tendenze negative (OSS 6, 15). Il degrado dei suoli sta peggiorando, l'impatto della siccità sugli ecosistemi sta aumentando e le zone a rischio di grave erosione del suolo per azione dell'acqua si stanno espandendo (OSS 15). Sebbene gli indicatori sanitari rimangano al di sopra della media UE e l'autopercezione dello stato di salute sia leggermente migliorata, i tassi di obesità e l'uso di antibiotici sono in aumento (OSS 3) (cfr. allegato 15).

Il miglioramento della qualità dei posti di lavoro disponibili per i nuovi arrivati sul mercato del lavoro contribuirebbe ad attrarre persone altamente qualificate dall'estero e a trattenere i giovani di talento in Italia. A tal fine è necessario intensificare i recenti sforzi volti a garantire un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata per le donne (attraverso maggiori servizi di assistenza) e opportunità più chiare per il passaggio dalla scuola al lavoro e dai contratti a tempo determinato a quelli a tempo indeterminato. Occorre altresì intensificare e ampliare gli sforzi nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza per quanto riguarda il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione degli adulti, apportando ulteriori miglioramenti alle politiche attive del mercato del lavoro e promuovendo le attività di formazione delle imprese.

Per rafforzare la competitività dell'Italia è ancora necessario apportare ulteriori

miglioramenti a livello di efficienza della pubblica amministrazione, sistema giudiziario, aumento della concorrenza, semplificazione, ammodernamento del quadro in materia di appalti pubblici e digitalizzazione. Negli ultimi anni l'Italia ha adottato diverse misure in detti ambiti, in particolare mediante il piano per la ripresa e la resilienza. Tali misure includono la riforma volta a ridurre la durata dei procedimenti giudiziari, l'adozione di leggi annuali sulla concorrenza, le riforme del codice della proprietà industriale, della pubblica amministrazione e degli appalti pubblici, la semplificazione di diverse procedure amministrative e una serie di investimenti per aumentare la digitalizzazione delle imprese private e delle pubbliche amministrazioni. Si attendono ulteriori sforzi per affrontare le sfide rimanenti.

La promozione dell'innovazione e della ricerca sostenerebbe la competitività. La spesa pubblica e privata a favore di ricerca

e sviluppo, anche da parte delle università, è inferiore alla media UE. Il numero ridotto di imprese di grandi dimensioni limita i potenziali investimenti privati in ricerca e sviluppo. Gli incentivi fiscali dell'Italia a favore di ricerca e sviluppo sono più limitati e meno generosi rispetto a quelli di paesi comparabili dell'UE. L'eccessiva dipendenza delle imprese italiane dal credito bancario genera un particolare vincolo per le imprese di minori dimensioni, più nuove e innovative. Inoltre il rafforzamento delle recenti iniziative volte a ridurre l'inefficienza del sistema universitario consentirebbe di aumentare gli attuali limitati incentivi alla commercializzazione della ricerca e di accrescerne il potenziale innovativo. Sarebbe altresì fondamentale promuovere gli investimenti nelle tecnologie innovative e nel trasferimento di tecnologie, in particolare per le PMI, razionalizzare gli incentivi alle imprese a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, nonché investire in tecnologie critiche attraverso la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP). Infine, dovrebbe essere ulteriormente migliorato il ruolo degli uffici di trasferimento tecnologico nel consentire la valorizzazione delle conoscenze e quello degli appalti pubblici nello stimolare l'innovazione.

In tutto il paese persiste un forte divario in termini di produttività, anche a causa della minore specializzazione del Sud in settori innovativi. La convergenza della crescita post-Covid del Sud Italia è attribuibile principalmente ai settori edile e dei servizi, mentre permangono notevoli divari nell'industria. Quest'ultima risente anche del declino dei settori automobilistico e delle raffinerie di petrolio. Manca una definizione chiara e strategica della politica industriale, sia al Sud che a livello nazionale.

L'evasione fiscale rimane elevata, così come il carico fiscale sul lavoro. Nel 2024

il cuneo fiscale sul lavoro continua a essere notevolmente al di sopra della media UE. L'evasione fiscale rimane elevata, nonostante le ambiziose contromisure adottate negli ultimi anni. Permangono altre inefficienze nel sistema fiscale, ad esempio a livello di spesa fiscale.

Il settore manifatturiero italiano dipende fortemente dalle importazioni di materie prime critiche. L'Italia è inoltre fortemente dipendente dall'importazione di semiconduttori, necessari per le transizioni verde e digitale. Dato che un'elevata percentuale dei materiali impiegati nel settore manifatturiero è importata, l'Italia è particolarmente vulnerabile alle perturbazioni della catena di approvvigionamento.

I prezzi elevati dell'energia elettrica indeboliscono la competitività industriale. I prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica in Italia sono notevolmente più elevati rispetto ai paesi ad essa comparabili. Ciò è dovuto principalmente al mix dell'energia elettrica e alla composizione dei prezzi finali.

L'Italia è uno degli Stati membri dell'UE maggiormente esposti ai rischi climatici. I costi annuali dei cambiamenti climatici per le infrastrutture in Italia sono elevati. Le PMI sono particolarmente vulnerabili e gli eventi legati al clima hanno un impatto significativo sulla loro produttività e competitività.

Nonostante le misure attuate negli ultimi anni, l'Italia deve far fronte a un significativo squilibrio strutturale tra domanda e offerta di competenze. Sebbene le azioni sostenute mediante il dispositivo per la ripresa e la resilienza abbiano ampliato l'offerta di competenze verdi e digitali, l'Italia presenta uno dei livelli più elevati di squilibrio tra domanda e offerta di competenze nell'UE. Settori quali

l'edilizia, l'assistenza sanitaria e le TIC si trovano ad affrontare problematiche relative alle assunzioni, anche se il tasso di posti di lavoro vacanti non riflette una diffusa carenza di manodopera.

I contratti atipici continuano a essere diffusi in Italia, unitamente alla stagnazione della crescita delle retribuzioni associata a una bassa intensità di lavoro. Sebbene sia recentemente diminuita, la percentuale di lavoratori a tempo determinato in Italia rimane tra le più elevate dell'UE. Il lavoro a tempo determinato è più diffuso tra i gruppi vulnerabili. Gran parte del lavoro a tempo parziale è di natura involontaria. La crescita strutturalmente bassa della produttività del lavoro in Italia limita la crescita delle retribuzioni. Per questi motivi, i rischi di povertà lavorativa sono aumentati e sono particolarmente elevati tra i lavoratori a tempo parziale e a tempo determinato.

Ostacoli agli investimenti pubblici e privati

Nonostante il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza, le prospettive di investimento sono state frenate dall'elevata incertezza mondiale. A più lungo termine, le opportunità di espandere gli investimenti delle imprese sono limitate dalle restanti debolezze strutturali. Le prospettive incerte relative alle esportazioni a causa delle rinnovate tensioni commerciali mondiali e della ridotta crescita in mercati importanti, come la Germania, fanno sì che le imprese si trattengano nell'adottare decisioni di investimento. Secondo l'indagine 2024 della BEI, i tre principali fattori che ostacolano le aziende italiane nell'effettuare investimenti riguardano l'incertezza in merito al futuro (79 %, di cui il 49 % che lo reputa un ostacolo rilevante), gli elevati costi dell'energia (70 %) e le normative del mercato del lavoro (59 %)⁽⁵⁾. Inoltre un'ampia percentuale di imprese italiane ritiene che la corruzione costituisca un ostacolo all'attività imprenditoriale (il 50 % rispetto al 36 % dell'UE).

Negli ultimi anni l'Italia ha compiuto progressi in una serie di settori strategici problematici, in particolare attraverso riforme e investimenti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza. Tra questi figurano:

- nel settore della **giustizia**, assunzione di personale al fine di ridurre la durata dei procedimenti giudiziari;
- miglioramento dell'efficacia della **pubblica amministrazione**, anche attraverso la gestione strategica delle risorse umane;
- riduzione dei **ritardi di pagamento** da parte delle pubbliche amministrazioni, laddove sono state intraprese azioni volte a migliorare l'esecuzione dei pagamenti delle amministrazioni centrali e locali, anche migliorando il monitoraggio e la trasparenza;
- aumento della **concorrenza** in una serie di settori chiave (tra cui l'energia elettrica, il gas, i trasporti e i servizi pubblici locali);
- riforma del **codice della proprietà industriale**;
- ammodernamento del quadro in materia di **appalti pubblici**, anche semplificando le procedure, aumentando la qualificazione/professionalizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e introducendo misure volte a ridurre i tempi di aggiudicazione degli appalti.

Nonostante si siano registrati sviluppi positivi, detti settori trarrebbero giovamento da ulteriori sforzi. Inoltre i seguenti fattori contribuiscono a **frenare la crescita degli investimenti e della produttività**:

- la disponibilità di **personale adeguato, anche in termini di competenze, per le pubbliche amministrazioni locali** continua a rappresentare una sfida per l'attuazione degli investimenti nazionali e finanziati dall'UE. Occorre trarre insegnamenti dalle esperienze precedenti, anche nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza e per quanto riguarda la messa in comune delle risorse;
- **l'attuale spesa pubblica corrente per ricerca e sviluppo e per le università** non è sufficiente a promuovere sinergie tra gli investimenti pubblici e privati nell'innovazione;
- **la mancanza di una chiara strategia industriale**, volta anche a stimolare l'economia delle regioni in ritardo di sviluppo, che tenga conto delle nuove tendenze del mercato, delle nuove tecnologie e della decarbonizzazione. Sarebbe altresì auspicabile un approccio globale che integri le esigenze industriali con la pianificazione infrastrutturale e le politiche del mercato del lavoro;
- **la scarsa offerta di competenze di alto livello**. L'Italia è scarsamente dotata di personale altamente qualificato, in particolare nei settori scientifici e delle TIC, che sono quelli che maggiormente favoriscono l'avvio di imprese innovative o l'adozione di nuove tecnologie da parte delle imprese esistenti;

- l'eccessiva dipendenza delle imprese dal credito bancario limita i **finanziamenti privati a sostegno dell'innovazione**, in quanto le banche spesso non dispongono delle competenze necessarie per controllare efficacemente le imprese innovative e le loro garanzie prevalentemente immateriali. Appare giustificato sviluppare ulteriormente gli ecosistemi di venture capital e di private equity, compresa la promozione di tale classe di attività per gli investitori istituzionali e al dettaglio;
- l'elevato **carico fiscale** sulle imprese e la complessità del sistema fiscale.

L'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia sta affrontando diverse sfide e ritardi. Attualmente il paese ha conseguito il 43 % dei traguardi e degli obiettivi del piano per la ripresa e la resilienza. Il rafforzamento della capacità amministrativa, in particolare a livello locale, e il miglioramento della tempestiva individuazione e risoluzione dei potenziali ritardi favorirebbero l'efficace esecuzione del piano.

Continua a essere importante accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione. La revisione intermedia offre opportunità di accelerare i progressi e affrontare meglio le priorità strategiche dell'UE in materia di competitività, difesa, alloggi, resilienza idrica e transizione energetica.

L'Italia ha sfruttato la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) per riassegnare alcune risorse della politica di coesione destinandole a detta priorità, ma è possibile sostenere ulteriormente lo sviluppo o la produzione di tecnologie critiche nei settori delle tecnologie digitali e deep tech, delle tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse, e delle biotecnologie.

INNOVAZIONE, CONTESTO IMPRENDITORIALE E PRODUTTIVITÀ

Agevolare le attività economiche

Le leggi annuali sulla concorrenza nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza rappresentano un passo positivo verso l'aumento della concorrenza in una serie di settori, tra cui i servizi. Gli ostacoli all'apertura dei mercati e l'eccesso di regolamentazione delle attività quotidiane delle imprese ostacolano la crescita economica. Ciò risulta particolarmente evidente nel settore dei servizi (cfr. allegato 4). La scarsa produttività di questo macrosettore⁽⁶⁾ è in parte attribuibile alla sua specializzazione, ma è dovuta anche agli ostacoli alla concorrenza che ancora persistono nel settore, soprattutto a livello di commercio al dettaglio. Garantire l'aggiudicazione competitiva di concessioni e contratti, anche nelle industrie di rete e nei servizi locali e regionali, è fondamentale per l'erogazione efficace ed efficiente dei servizi pubblici alle imprese e ai consumatori. Sebbene l'adozione delle leggi annuali sulla concorrenza finora incluse nel piano per la ripresa e la resilienza rappresenti un passo positivo, la loro rapida attuazione è fondamentale per ridurre effettivamente le barriere all'ingresso in diversi settori.

Una pubblica amministrazione più efficace e una maggiore semplificazione contribuiranno positivamente allo sviluppo delle imprese italiane. Alla

⁽⁶⁾ Studi economici dell'OCSE: Italia 2024 (2024).

domanda su come aumentare la fiducia nella pubblica amministrazione italiana, il 61 % dei cittadini ha suggerito di ridurre la burocrazia (media UE: 52 %) e il 49 % ha chiesto funzionari pubblici maggiormente qualificati (media UE: 30 %) (cfr. allegati 4 e 6). Inoltre, secondo l'indagine della BEI sugli investimenti, la percentuale di imprese in cui oltre il 10 % del personale si occupa dei requisiti normativi era pari al 24 %, dato superiore alla media UE del 17 % (cfr. allegati 4 e 6). Nel 2024 l'Italia ha continuato ad attuare la riforma globale del pubblico impiego adottata nel 2022 nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza. Il piano prevede altresì misure volte a semplificare almeno 600 procedure amministrative relative all'interazione dei cittadini e delle imprese con le pubbliche amministrazioni entro il 2026. Al fine di migliorare il contesto imprenditoriale italiano, resta fondamentale proseguire gli sforzi nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza volti ad attuare le riforme della pubblica amministrazione e a semplificare e digitalizzare le procedure amministrative.

Il sistema giudiziario italiano conserva la tendenza positiva per quanto riguarda il miglioramento dell'efficienza. Sebbene la durata prevista dei processi civili e commerciali rimanga la più elevata dell'UE (cfr. allegato 4), la durata dei processi e le cause giudiziarie in arretrato continuano a diminuire. Nel corso del 2024, come previsto nel piano per la ripresa e la resilienza, sono state completate le procedure di assunzione o proroga per il personale temporaneo degli uffici giudiziari e per il personale tecnico amministrativo. A

ciò si è aggiunta l'attuazione di misure specifiche volte a ridurre il tempo di esaurimento e l'arretrato giudiziario civile. Nel complesso, si prevede che le misure incluse nel piano per la ripresa e la resilienza per i tribunali civili, penali e amministrativi, che si avvalgono anche di strumenti digitali, miglioreranno ulteriormente l'efficienza della giustizia e l'efficacia della lotta contro la corruzione.

L'Italia sta compiendo sforzi significativi per migliorare l'efficienza del proprio sistema degli appalti pubblici, ma le sfide permangono. Oltre all'introduzione di un nuovo codice dei contratti pubblici nel 2023, l'Italia sta progredendo con l'ambiziosa riforma degli appalti pubblici stabilita nel piano per la ripresa e la resilienza (cfr. allegato 4). Tale riforma è volta a semplificare le procedure, aumentare la digitalizzazione e professionalizzare gli acquirenti pubblici e, secondo le previsioni, dovrebbe migliorare la rapidità, la competitività e l'efficienza complessiva del sistema italiano degli appalti pubblici.

La diffusione delle reti di connettività sta progredendo. La copertura 5G dell'Italia si è attestata al 99,5 % nel 2023 e rispetto al 2022 ha registrato un aumento di 11 punti percentuali della copertura della rete ad altissima capacità e della fibra fino ai locali (cfr. allegato 4). Tuttavia il divario tra zone urbane e rurali persiste e la copertura nelle zone rurali è inferiore al 37,7 % (la media UE è del 55,6 % per le reti ad altissima capacità e del 52,7 % per la fibra fino ai locali). La sensibilizzazione in materia di cibersicurezza sembra essere diffusa: il 92,9 % delle imprese dispone di alcune misure di sicurezza delle TIC (media UE del 92,8 %) e il 62,7 % mette i propri dipendenti al corrente delle problematiche relative alla sicurezza delle TIC (media UE del 60 %).

Ripensare gli investimenti nell'innovazione

Il potenziale di crescita e di innovazione dell'Italia è ostacolato dai limitati investimenti pubblici e privati in ricerca e sviluppo. Nel 2023 la spesa delle imprese a favore di ricerca e sviluppo è stata la metà rispetto alla media UE (rispettivamente 0,76 % e 1,9 %). Dal 2001 al 2020 la quota italiana dei brevetti registrati è diminuita sia presso l'Ufficio dei brevetti e dei marchi degli Stati Uniti (USPTO), dall'1,0 % allo 0,9 %, sia presso l'Ufficio europeo dei brevetti (UEB), dal 3,76 % al 3,34 %. I brevetti italiani sono concentrati nelle industrie tradizionali e sono presenti in misura limitata in settori ad alta tecnologia con maggiori opportunità di crescita.

Misure volte ad agevolare la crescita delle imprese e incentivi più mirati contribuirebbero positivamente agli investimenti in ricerca e sviluppo. Il numero ridotto di imprese di grandi dimensioni limita i potenziali investimenti privati in ricerca e sviluppo, con il risultato che le imprese italiane rappresentano solo lo 0,4 % della spesa dei primi 2 000 investitori in ricerca e sviluppo a livello mondiale, ben al di sotto di paesi comparabili dell'UE come la Germania (8,9 %) o la Francia (2,7 %). Inoltre gli incentivi fiscali dell'Italia a favore di ricerca e sviluppo sono più limitati e meno generosi rispetto a quelli di paesi comparabili dell'UE, il che significa che essa dispone di un quadro meno efficace per stimolare gli investimenti privati nell'innovazione⁽⁷⁾. La legge sulla razionalizzazione degli incentivi alle imprese⁽⁸⁾ adottata nell'ambito del piano

(7) Banca d'Italia, *Innovazione e politiche di sostegno pubblico: un'analisi comparata* (dicembre 2024).

(8) Legge n. 160, ottobre 2023.

per la ripresa e la resilienza e l'impegno a ridefinire la strategia industriale nazionale offrono l'opportunità di concentrare il sostegno pubblico destinandolo alle imprese innovative, che svolgono un ruolo più importante nella creazione di posti di lavoro e nella crescita economica⁽⁹⁾, nonché alla promozione delle fusioni tra imprese.

La promozione dei mercati dei capitali italiani convoglierebbe maggiori risparmi verso investimenti innovativi e offrirebbe alle imprese una fonte alternativa di finanziamento. Le banche sono generalmente meno adatte al finanziamento di imprese innovative, in quanto spesso non dispongono delle competenze necessarie per controllare efficacemente tali imprese innovative e le loro garanzie prevalentemente immateriali. Nel 2023 i prestiti bancari rappresentavano il 27,6 % delle fonti di finanziamento per le imprese non finanziarie italiane, mentre le azioni e le obbligazioni quotate rappresentavano solo il 13,3 %, rispetto alla media UE del 23,8 %. Nonostante si siano registrati alcuni miglioramenti negli ultimi anni, nel 2023 il tasso di finanziamento di mercato in Italia si è attestato al 38,9 %, nettamente al di sotto della media UE del 49,6 %. La Borsa Italiana continua ad avere dimensioni ridotte rispetto agli standard dell'UE, avendo registrato un numero limitato di nuove quotazioni sul mercato principale negli ultimi anni. Nel 2023 la capitalizzazione di mercato era pari al 29,1 % del PIL, mentre la media UE era del 68 %. I recenti sforzi di riforma del quadro del mercato dei capitali rappresentano tuttavia un passo avanti nel promuovere l'efficienza di quest'ultimo, fornendo finanziamenti e agevolando l'espansione di imprese innovative, anche migliorando le opzioni di uscita per gli

⁽⁹⁾ Banca d'Italia, *Le giovani imprese ad alta crescita in Italia* (ottobre 2024).

investitori in venture capital e in private equity nelle fasi iniziali.

I cospicui risparmi delle famiglie italiane rappresentano una potenziale fonte di sostegno all'innovazione non ancora sfruttata. Gli investitori al dettaglio in Italia mostrano un approccio prudente in materia di investimenti (cfr. allegato 5). Preferiscono inoltre i fondi di investimento agli strumenti di capitale quotati, il cui livello rimane basso rispetto agli standard dell'UE (cfr. allegato 5). Considerando i ridotti investimenti pubblici nell'innovazione e il fatto che i fondi di investimento e gli assicuratori in Italia tendono ad avere una quota maggiore di investimenti obbligazionari, un ulteriore coinvolgimento diretto o indiretto delle famiglie nel mercato azionario, ad esempio rafforzando i piani di risparmio individuale, potrebbe dare un notevole impulso all'innovazione.

Il mercato italiano del venture capital è in crescita, ma presenta dimensioni ancora limitate. Il venture capital è essenziale per l'innovazione, in quanto fornisce finanziamenti ad alto rischio e a lungo termine, unitamente a sostegno strategico, competenze e capacità dirigenziali che consentono alle start-up di sviluppare ed ampliare idee innovative. Nonostante un recente calo dovuto al contesto macroeconomico (inflazione e tasso di interesse), per cui il venture capital e il private equity sono scesi allo 0,03 % e allo 0,3 % del PIL nel 2023, l'investimento medio in venture capital è aumentato di quasi cinque volte dal 2011-2013 al 2021-2023. Dal 2020 CDP Venture Capital, la società veicolo finanziaria di proprietà dello Stato per l'innovazione, è stata fondamentale per lo sviluppo del mercato, gestendo attivi per 3,35 miliardi di EUR e pianificando investimenti in 50-70 nuovi fondi di venture capital entro il 2028. Nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, la recente legge sulla

concorrenza inoltre sosterrà ulteriormente le start-up spingendo gli investitori istituzionali verso il mercato dei capitali di rischio (cfr. allegato 5). Nonostante questi sforzi, il mercato continua a essere frammentato e incentrato sulle fasi iniziali, il che evidenzia la necessità di un maggiore sostegno agli investimenti in fase avanzata, comprese adeguate opzioni di uscita per gli investitori, e di miglioramenti nei quadri relativi all'azionariato dei dipendenti. Infine, sono presenti margini per rafforzare il corporate venture capital, un segmento del mercato dei capitali di rischio in cui le grandi società e gli investitori istituzionali italiani sono riluttanti a investire. In questo settore gli incentivi esistenti per la R&S interna potrebbero essere adeguati in modo da coprire gli investimenti in cui l'attività di ricerca e sviluppo è esternalizzata a una start-up o viene condotta in partenariato con un'università.

Le procedure di appalto pubblico potrebbero svolgere un ruolo chiave nel promuovere la domanda di soluzioni innovative. Tuttavia, per quanto riguarda i quadri strategici in materia di appalti per l'innovazione, l'Italia registra risultati solo modesti⁽¹⁰⁾. Il quadro giuridico esistente sostiene vari tipi di appalti, ma manca di definizioni complete e di piani d'azione nazionali per promuovere gli appalti per l'innovazione. Permangono sfide nel promuovere la concorrenza, la trasparenza e lo sviluppo delle capacità, mentre le iniziative regionali, come l'obiettivo vincolante di spesa della Lombardia, promuovono l'innovazione nelle procedure di appalto pubblico.

⁽¹⁰⁾ Il punteggio dell'Italia è solo del 37 %, ben al di sotto del punteggio migliore registrato dalla Finlandia (70 %) — [Analisi comparativa degli investimenti e dei quadri strategici in materia di appalti per l'innovazione in tutta Europa](#).

Dispiegare il potenziale di ricerca

La spesa pubblica relativamente bassa per la ricerca e l'innovazione e le inefficienze del sistema universitario nazionale costituiscono ulteriori ostacoli all'innovazione. Nel 2023 la spesa pubblica italiana per la ricerca e l'innovazione era pari allo 0,52 % del PIL, al di sotto della media UE (0,72 %). Il piano per la ripresa e la resilienza ha fornito risorse aggiuntive per stimolare l'innovazione delle imprese, rafforzare le infrastrutture di ricerca e innovazione e finanziare la ricerca di base e applicata. Le risorse sono assegnate all'istruzione superiore attraverso il bilancio annuale, di cui una quota è legata ai risultati. Queste risorse sono integrate dalla pubblicazione di inviti competitivi a presentare progetti a livello nazionale, tuttavia questi sono stati indetti in maniera irregolare e non sono riusciti a creare un ambiente chiaro e prevedibile per gli attori coinvolti⁽¹¹⁾. Nel complesso, i finanziamenti pubblici a favore di attività di ricerca e innovazione condotte dagli istituti di istruzione superiore rappresentavano ancora solo lo 0,33 % del PIL nel 2023, rispetto alla media UE dello 0,48 %⁽¹²⁾.

L'incertezza occupazionale e un avanzamento di carriera poco chiaro ostacolano la capacità del settore pubblico della ricerca di attrarre e trattenere talenti. Il ricorso a contratti a breve termine "non tenure-track" per i

⁽¹¹⁾ Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2023, *Relazione sulla Ricerca e L'innovazione In Italia, Analisi e dati di politica della scienza e della Tecnologia*, Quarta Edizione
[Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia 2023.pdf](#).

⁽¹²⁾ Eurostat (2023), https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tsc0001/default/bar?lang=en&category=t_scitech.t_rd.

ricercatori è molto comune (65 % dei ricercatori assunti dalle università nel 2022)⁽¹³⁾ e l'avanzamento di carriera è lento e incerto, in particolare per i giovani ricercatori. Tra il 2012 e il 2022 è aumentata l'età media del personale docente che occupa posizioni "tenure-track" e a lungo termine: oltre il 56 % dei professori universitari ha un'età superiore ai 50 anni (rispetto alla media dell'UE e dell'OCSE di circa il 40 %) e nessun ricercatore ha meno di 30 anni⁽¹⁴⁾. Questi fattori, associati a salari relativamente bassi⁽¹⁵⁾, rendono il settore della ricerca italiano meno attraente per i talenti (cfr. allegato 3).

Il sistema universitario italiano fornisce incentivi limitati per concentrarsi sulla commercializzazione della ricerca. Da un lato, solo una piccola parte della quota del 30 % del finanziamento ordinario annuale basata sui risultati è assegnata in funzione della valorizzazione della ricerca (che rappresenta solo l'1,5 % del finanziamento totale)⁽¹⁶⁾. Dall'altro lato, le attività di valorizzazione e di trasferimento delle conoscenze non sono adeguatamente prese in considerazione nell'avanzamento di carriera e nella valutazione dei risultati di ricercatori e professori. Il sistema attuale si basa ancora in larga misura sui risultati in termini di pubblicazioni piuttosto che sulla

valorizzazione dei risultati quali iniziative imprenditoriali, brevetti e spin-off.

Nonostante i recenti progressi, gli uffici di trasferimento tecnologico continuano a essere sottodimensionati, frammentati e dotati di scarsi legami con gli investitori istituzionali. Gli uffici di trasferimento tecnologico sono fondamentali per creare partenariati con imprese e fondi di rischio. Offrono consulenza ai ricercatori in merito alla concessione di brevetti per tecnologie specifiche e forniscono finanziamenti di avviamento per le spin-off. Secondo il Consiglio nazionale delle ricerche, esiste un divario significativo tra l'Italia e altri Stati membri comparabili in termini di personale e di dotazione finanziaria⁽¹⁷⁾. Sebbene il piano per la ripresa e la resilienza abbia accelerato la creazione di uffici di trasferimento tecnologico, sono necessari ulteriori sforzi per aumentare la portata di tali uffici e promuovere attività di rete incentrate su settori ad alto impatto. A tal fine, sarebbe utile promuovere l'aggregazione degli uffici di trasferimento tecnologico per area tematica o per dimensione territoriale e rafforzare il legame con gli investitori nazionali in venture capital.

⁽¹³⁾ Questo dato comprende i ricercatori assunti come assegnisti di ricerca, i ricercatori di tipo A e B e i ricercatori a lungo termine. ANVUR, 2023, *Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca*, [Rapporto biennale | ANVUR](#).

⁽¹⁴⁾ ANVUR, 2023, *Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca*, [Rapporto biennale | ANVUR](#).

⁽¹⁵⁾ Civera, A., Lehmann, E., Meoli, M. e Paleari, S. P. (2023), *The Attractiveness of European Higher Education Systems: A Comparative Analysis of Faculty Remuneration and Career Paths*, <https://scholarship.org/uc/item/08x00432>.

⁽¹⁶⁾ OCSE, 2024, *Rafforzare l'impatto sociale delle università italiane: il progetto ITA.CON*, [Rafforzare l'impatto sociale delle università italiane | OCSE](#).

⁽¹⁷⁾ Gli equivalenti a tempo pieno impiegati negli uffici di trasferimento tecnologico sono in numero notevolmente inferiore in Italia rispetto ai casi di riferimento in Europa: Italia (5-10 ETP) rispetto a Belgio, Francia e Regno Unito (70-120 ETP). [Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia 2023.pdf](#).

Sviluppare una strategia industriale nazionale per stimolare la competitività e dispiegare il potenziale del Sud

In tutto il paese persiste un forte divario in termini di produttività, anche a causa della minore specializzazione del Sud in settori innovativi. Sebbene negli ultimi anni il piano per la ripresa e la resilienza, insieme ai fondi di coesione, abbia sostenuto le regioni meridionali e la crescita nazionale in generale, permangono notevoli disparità economiche e sociali a livello regionale. Nel Sud Italia, la convergenza della crescita post-COVID è attribuibile principalmente ai settori edile e dei servizi, mentre permangono notevoli divari nell'industria. Inoltre il Sud è interessato dal declino dei settori industriali in cui si è specializzato (ad esempio, industria automobilistica, raffineria di petrolio).

La competitività delle regioni meridionali è frenata dalla mancanza di alcuni fattori chiave in grado di generare attrattiva. Negli ultimi decenni gli investimenti pubblici al Sud sono stati modesti, nonostante i tentativi di destinare alle regioni meridionali una quota di investimenti almeno proporzionale alla popolazione (ad esempio, la clausola che destina almeno il 34 % della spesa pubblica ordinaria in conto capitale al Sud e, successivamente, l'impegno nazionale del 40 % per gli investimenti con destinazione territoriale). Le regioni meridionali registrano risultati inferiori alla media nazionale in una serie di settori e indicatori infrastrutturali (cfr. allegato 17). La "fuga di cervelli" verso regioni con risultati migliori e l'incapacità di attrarre manodopera qualificata ne riducono ulteriormente la competitività (cfr. allegato 17).

È necessaria una nuova politica industriale per individuare gli investimenti e le azioni strategiche chiave dopo il 2026. Il governo ha recentemente adottato il libro verde per una strategia industriale nazionale e il piano strategico per la zona economica speciale (ZES) unica. La pubblicazione del libro verde "Made in Italy 2030" da parte del ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) mira ad avviare un dibattito sulla necessità di una nuova strategia industriale. Il libro verde individua quattro temi principali: rafforzamento dell'identità industriale nazionale, promozione della triplice transizione (verde, digitale e geopolitica), ridefinizione del ruolo dello Stato nell'economia e sviluppo della dimensione internazionale della politica industriale italiana. Ciascuno di questi temi è associato a un'azione strategica e a 15 obiettivi. Parallelamente, il piano ZES mira a introdurre una strategia industriale per l'intero territorio meridionale(), individuando diversi ampi settori strategici, concentrandosi principalmente su quelli che hanno già una presenza consolidata, ossia il turismo, l'industria automobilistica, il settore agroalimentare, l'elettronica e le TIC e il Made in Italy di qualità (ad esempio la moda, il settore dei mobili in legno). Sono state individuate quattro filiere strategiche aggiuntive alla luce delle loro prestazioni competitive: chimica e farmaceutica, navale e cantieristica, aerospaziale e ferroviaria. Infine, il piano mira anche a sviluppare tecnologie trasversali, in linea con i settori individuati dal programma STEP: tecnologie digitali, tecnologie pulite e biotecnologie. L'Italia sta già compiendo notevoli sforzi in questa direzione, destinando quasi 3 miliardi di EUR alle priorità STEP nell'ambito dei programmi della politica di coesione.

Lo sviluppo di una politica industriale chiara è ostacolato dalla frammentazione della governance. Il

piano ZES e i piani nazionali sono elaborati secondo due sistemi di governance distinti: il primo è gestito dalla struttura di missione ZES e il secondo dal MIMIT, in un contesto di politica industriale nazionale già frammentato. A livello centrale, le misure di sostegno finanziario per la ricerca e l'innovazione sono suddivise tra vari ministeri. A livello subnazionale, anche le regioni sono impegnate nelle proprie strategie di innovazione e nei loro regimi di sostegno con un coordinamento nazionale minimo. Infine, se da un lato la governance centralizzata della ZES attraverso un'unica struttura di missione può garantire un buon coordinamento in tutta l'area meridionale (rispetto alle precedenti otto ZES definite localmente), i dipartimenti regionali dedicati agli investimenti e all'innovazione (come quello della regione Campania) potrebbero fungere da riferimento territoriale necessario per attrarre gli investimenti.

È necessario un piano strategico più concreto e moderno. Occorre individuare meglio i settori strategici, tenendo conto delle nuove tendenze e tecnologie industriali, al fine di orientare le misure politiche in modo più efficace e integrarle con gli investimenti infrastrutturali; sono inoltre necessarie azioni concrete. Il piano ZES mira a individuare la specializzazione industriale della zona. Manca tuttavia di una dimensione territoriale e di una strategia di sviluppo per i principali distretti industriali individuati. Nello specifico, le catene del valore strategiche sono selezionate da un elenco di settori tradizionali che non tiene conto dello sviluppo di nuove tecnologie e quindi della creazione di nuove catene del valore (ad esempio le energie rinnovabili, le infrastrutture digitali e l'IA). Una migliore definizione ex ante delle catene del valore potrebbe migliorare il processo di individuazione di quelle strategiche. È inoltre presente una discrepanza temporale

tra l'orizzonte più a lungo termine del piano e gli incentivi volti ad attrarre nuovi investimenti che sono previsti per un solo anno. Il piano trarrebbe vantaggio da una mappatura degli investimenti prioritari e dall'individuazione di azioni concrete e obiettivi mirati a lungo termine.

Un sistema fiscale più favorevole alla crescita

L'efficienza del sistema fiscale italiano è migliorata, ma permangono alcune debolezze in relazione al mix fiscale e all'evasione fiscale. Il gettito fiscale in rapporto al PIL è diminuito marginalmente nel 2023 grazie a una riforma fiscale generale, ma rimane relativamente elevato rispetto alla media UE e il maggiore contributo proviene dalla tassazione dei redditi da lavoro. Il cuneo fiscale sul lavoro è diminuito notevolmente nel 2023 grazie alle misure adottate. Nel 2024 il cuneo fiscale si è ulteriormente ridotto per gran parte dei livelli di reddito, mentre per i percettori di reddito in famiglie unipersonali a salario medio è aumentato notevolmente, in quanto il salario medio è salito al di sopra della soglia per beneficiare della riduzione dei contributi previdenziali. Nel complesso, nonostante le misure adottate, il cuneo fiscale in Italia rimane notevolmente al di sopra della media UE. I regimi speciali e l'ampia serie di spese fiscali, anche in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA), rendono il sistema tributario estremamente complesso ed erodono la base imponibile, con una conseguente notevole perdita 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, contribuirebbe ad aumentare le possibilità di crescita. Inoltre le imposte sull'energia

non sono concepite in modo da incoraggiare la transizione verso tecnologie pulite. Infine, l'evasione fiscale rimane elevata, anche se le ambiziose contromisure adottate negli ultimi anni, anche nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, stanno dando i loro frutti (cfr. allegato 1). Al contempo, le recenti misure assimilabili a condoni fiscali rischiano di essere controproducenti in termini di adempimento degli obblighi fiscali, mentre il sistema di concordato preventivo tra l'amministrazione e le piccole imprese in merito ai loro debiti fiscali ("concordato preventivo biennale") necessita di un attento monitoraggio. I valori catastali non sono ancora in linea con gli attuali valori di mercato, in quanto devono ancora essere aggiornati in modo organico e completo.

Nel suo piano strutturale di bilancio di medio termine l'Italia si è impegnata a favore di nuove misure in materia di fiscalità. Tali misure comprendono una riduzione permanente del cuneo fiscale, obiettivi supplementari per l'amministrazione fiscale, un riordino delle spese fiscali e l'aggiornamento dei valori catastali per determinate proprietà, il che risponderebbe in parte alle precedenti raccomandazioni specifiche per paese. Sono tuttavia necessari maggiori sforzi per affrontare appieno le sfide cui è esposto il sistema fiscale. Alcuni impegni previsti dal piano strutturale di bilancio di medio termine sono già stati attuati con il bilancio 2025, tra cui il taglio permanente del cuneo fiscale e una prima riduzione delle spese fiscali.

DECARBONIZZAZIONE, ACCESSIBILITÀ ECONOMICA DELL'ENERGIA E SOSTENIBILITÀ

Il primato nelle tecnologie pulite e la sfida delle materie prime in Italia

L'Italia è uno dei leader europei nel settore delle tecnologie pulite, essendo dotata di un numero significativo di impianti di produzione di energia solare fotovoltaica ed eolica. L'Italia rappresenta il 14 % della capacità di produzione dell'UE per il solare fotovoltaico, il 4 % per l'energia eolica e una quota trascurabile per le batterie e le tecnologie di stoccaggio. L'Italia conta inoltre almeno 50 fabbriche specializzate nella produzione di pompe di calore, il che diversifica ulteriormente il suo portafoglio manifatturiero. È anche leader a livello mondiale e dell'UE nella produzione di cavi e sistemi per la trasmissione e la distribuzione di energia elettrica.

Il settore manifatturiero italiano dipende fortemente dalle importazioni delle materie prime critiche e dei semiconduttori necessari per le transizioni verde e digitale, come microchip, litio, cobalto e terre rare, che sono essenziali per la realizzazione di prodotti ad alta tecnologia, tra cui veicoli elettrici, turbine eoliche ed elettronica. Tale dipendenza comporta sfide significative in termini di sostenibilità e resilienza, come ad esempio rischi per la catena di approvvigionamento, degrado ambientale e criticità sociali. Nel 2022 è stato importato il 48 % dei materiali impiegati nel settore manifatturiero (media UE: 22 %), aspetto che rende l'Italia particolarmente

vulnerabile alle perturbazioni della catena di approvvigionamento.

L'Italia è in testa alla classifica nell'economia circolare, anche in termini di materie prime critiche, attenuando in parte il rischio di perturbazioni delle catene di approvvigionamento. Nel 2023 il tasso di utilizzo circolare dei materiali era del 20,8 % (media UE: 11,8 %), il che fa dell'Italia uno dei primi paesi dell'UE sotto questo punto di vista. Il tasso di riciclaggio dei rifiuti elettronici, che rappresentano una fonte fondamentale di materie prime critiche, è superiore alla media UE, essendosi attestato all'88,9 % nel 2021.

Diversi investimenti e politiche sono in atto per rafforzare l'autonomia strategica dell'Italia. Nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, l'Italia partecipa a diversi importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI) nei settori delle batterie, della microelettronica e dell'idrogeno. Altri investimenti industriali fondamentali per aumentare la capacità dell'Italia di fabbricare prodotti strategici, come pannelli solari e semiconduttori, hanno ricevuto sovvenzioni a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Infine, il piano per la ripresa e la resilienza investe anche nel recupero e nel riciclaggio dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) e delle materie prime critiche, finanziando il miglioramento degli impianti esistenti, la costruzione di nuovi impianti RAEE, l'estrazione mineraria urbana e la progettazione ecocompatibile.

Promuovere la decarbonizzazione dell'industria italiana

Il settore manifatturiero italiano presenta un'intensità di emissioni di gas a effetto serra simile a quella dell'UE nel suo complesso, ma la sua quota di emissioni legate all'energia è notevolmente più elevata. Circa il 22 % delle emissioni totali di gas a effetto serra dell'Italia proviene dal settore manifatturiero, come avviene nell'UE nel suo complesso (cfr. allegato 7). Dal 2017 l'intensità di gas a effetto serra dell'industria manifatturiera italiana è diminuita di appena il 4 %, ben al di sotto della media UE (20 %). La quota italiana di emissioni di gas a effetto serra legate all'energia prodotte dall'industria (rispetto alle emissioni legate ai processi industriali e all'uso dei prodotti), pari a due terzi nel 2023, è la più elevata dell'UE, dove tale quota si attesta complessivamente al 57 %.

Rispetto all'UE nel suo complesso, il settore manifatturiero italiano presenta una minore intensità in termini di emissioni prodotte dai processi e dall'uso dei prodotti. Tra il 2017 e il 2022 l'intensità delle emissioni di gas a effetto serra legate all'energia prodotte dal settore manifatturiero in Italia è diminuita del 13 %, un valore analogo alla media UE. Nello stesso periodo l'intensità delle emissioni legate ai processi e all'uso dei prodotti è diminuita del 23 % (come nell'UE nel suo complesso), pari ad appena il 62 % del totale dell'UE. La quota di energia elettrica e di energie rinnovabili sul consumo finale di energia nel settore manifatturiero nello stesso periodo è rimasta sostanzialmente stabile, attestandosi intorno al 41 %. Ciò vale anche per l'intensità energetica del settore manifatturiero italiana, che è diminuita di circa il 5 %.

Abbassare i prezzi dell'energia elettrica e ridurre la volatilità per la competitività industriale

I prezzi elevati dell'energia elettrica soffocano la competitività industriale.

Nel 2024 i prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica in Italia hanno superato quelli della Germania (del 60 %), della Spagna (del 99 %) e della Francia (del 116 %). Tale divario è dovuto a due fattori principali: il mix di energia elettrica e la composizione dei prezzi finali. In primo luogo, la costosa produzione di energia elettrica a partire dal gas rappresenta il 41 % del mix di energia elettrica (la seconda quota in ordine di grandezza nell'UE) e determina il prezzo di mercato dell'energia elettrica nel 60 % circa dei casi. In secondo luogo, i prezzi finali dell'energia elettrica sono gonfiati da ingenti imposte e prelievi, il che rappresenta una particolare sfida per le industrie ad alta intensità energetica (cfr. allegato 8). Per questi utenti, le imposte non recuperabili rappresentano il 19 % del prezzo finale dell'energia elettrica (rispetto alla media UE del 12 %), mentre il gas è quasi esente da imposte (circa il 2 % rispetto alla media UE del 9 %), il che rappresenta un disincentivo all'elettrificazione.

L'energia elettrica da fonti rinnovabili deve essere diffusa più rapidamente al fine di aumentarne la relativa quota all'interno del mix energetico e ridurre i prezzi.

Un quadro legislativo più trasparente e accessibile per il rilascio delle autorizzazioni potrebbe accelerare la diffusione. A tale riguardo, la raccolta, il raggruppamento e il consolidamento delle norme vigenti in materia di autorizzazioni nell'ambito del capitolo del piano per la ripresa e la resilienza dedicato a REPowerEU saranno fondamentali. Gli investimenti nei meccanismi di stoccaggio e

gestione della domanda sono essenziali per aumentare la flessibilità del sistema, affinché possa far fronte alla natura intermittente delle fonti energetiche rinnovabili (cfr. allegato 8). Ciò consentirebbe alle energie rinnovabili di soddisfare la domanda in modo più coerente, aumentando la probabilità per queste fonti di energia elettrica più economiche di determinare il prezzo marginale, in particolare durante i periodi di punta. La riforma relativa alla "semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili" nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza agevola tali investimenti. Nel frattempo, i meccanismi di stabilizzazione dei prezzi a lungo termine, come i contratti per differenza e gli accordi di compravendita di energia elettrica, possono proteggere sia i produttori di energia rinnovabile che i consumatori industriali dalla volatilità dei prezzi determinata dal gas, a condizione che non compromettano la liquidità del mercato dell'energia elettrica. Una riforma nell'ambito del capitolo del piano per la ripresa e la resilienza dedicato a REPowerEU istituisce un regime di garanzia per attenuare il rischio associato agli accordi di compravendita di energia elettrica da fonti rinnovabili e promuovere il ricorso a tali accordi. Una più rapida diffusione delle energie rinnovabili nel mix energetico contribuirebbe inoltre a conseguire l'obiettivo previsto dal regolamento sulla condivisione degli sforzi.

Affrontare i rischi climatici

L'Italia è uno degli Stati membri dell'UE maggiormente esposti ai rischi climatici, il che incide sui suoi risultati economici.

Tra il 1980 e il 2023 l'Italia ha registrato 21 822 decessi e quasi 134 miliardi di EUR di perdite economiche a causa di eventi

meteorologici e climatici estremi⁽¹⁸⁾. Si stima che nel 2030 i costi annuali dei cambiamenti climatici per le infrastrutture in Italia ammontano a circa 2 miliardi di EUR⁽¹⁹⁾. Le proiezioni indicano un impatto negativo cumulativo sul PIL pro capite pari al 3,7 % nel 2050 e all'8,5 % nel 2080⁽²⁰⁾. Le PMI sono particolarmente vulnerabili e gli eventi legati al clima hanno un impatto significativo sulla loro produttività e competitività. Uno studio della Banca d'Italia ha rilevato che le PMI italiane colpite da eventi estremi sono esposte a un rischio di fallimento superiore del 4,8 % rispetto ad altre imprese e che le imprese che sopravvivono registrano un calo del fatturato e dell'occupazione rispettivamente del 4,2 % e dell'1,9 % nei tre anni successivi⁽²¹⁾. Un maggiore ricorso a strategie basate sulla natura contribuirebbe ad attenuare inondazioni, ondate di calore, siccità e incendi boschivi (cfr. allegato 9).

La vulnerabilità idrogeologica dell'Italia aggrava tali rischi, per cui l'adattamento ai cambiamenti climatici rappresenta una priorità urgente, come anche l'aumento dell'efficienza, della conservazione e della resilienza delle risorse idriche. Secondo l'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS), la spesa annuale dell'Italia per i danni causati da rischi idrogeologici è triplicata attestandosi a 3,3

⁽¹⁸⁾ Agenzia europea dell'ambiente (AEA), 2024, [European Climate Risk Assessment](#).

⁽¹⁹⁾ MIMS 2022, *Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità*, [Link](#).

⁽²⁰⁾ Ronchi, E. 2019, *Relazione sullo stato della green economy*, [Link](#).

⁽²¹⁾ Banca d'Italia, 2022, *Gli effetti del cambiamento climatico sull'economia italiana. Un progetto di ricerca della Banca d'Italia*, Occasional Paper n. 728, pag. 50, [QEF_728_22.pdf](#).

miliardi di EUR tra il 2010 e il 2023⁽²²⁾. Vi è ampio margine per migliorare l'efficacia delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione delle risorse idriche, al di là delle azioni incluse nel piano per la ripresa e la resilienza e di quelle finanziate nell'ambito della politica di coesione. Ridurre la frammentazione tra le diverse autorità e i diversi organismi, sia a livello nazionale che locale, migliorerebbe l'analisi, la pianificazione e l'attuazione delle misure di mitigazione, nonché la gestione degli eventi critici. In linea di principio, tutte queste azioni rientrerebbero nell'ambito di competenza dell'osservatorio sull'adattamento ai cambiamenti climatici, previsto dal piano nazionale di adattamento (PNACC), approvato nel 2023, che tuttavia non è ancora operativo. La gestione sostenibile delle risorse idriche continua a rappresentare un importante problema ambientale, in particolare in termini di governance, ripristino dei corpi idrici superficiali ed efficienza idrica.

La perdita, il degrado e l'impermeabilizzazione del suolo continuano a peggiorare, il che accresce la necessità di azioni volte a migliorare la resilienza del suolo. Ciò contribuirebbe a ridurre il rischio idrogeologico e a mantenere la produttività. Dalle statistiche nazionali è emerso che nel 2023 20 ettari di suolo al giorno sono stati convertiti in copertura artificiale del suolo (consumo di suolo). Tra il 2006 e il 2023 le perdite economiche annue stimate dovute alla diminuzione dei servizi ecosistemici a causa del consumo di suolo variano da 8,22 a 10,06 miliardi di EUR⁽²³⁾. Inoltre, a livello

dell'UE, l'Italia risente di una delle quote più elevate di perdita di produttività agricola a causa dell'erosione del suolo, con una perdita di produttività delle colture stimata a 619 milioni di EUR all'anno⁽²⁴⁾.

L'elevata esposizione dell'Italia al rischio climatico non è compensata da una copertura assicurativa sufficiente. Solo il 4% delle perdite dovute a eventi meteorologici e climatici verificatisi tra il 1980 e il 2023 è stato coperto da un'assicurazione. Si tratta di un dato nettamente inferiore alla media UE (18,9%)⁽²⁵⁾. Tenendo conto dell'elevata percentuale di imprese e famiglie esposte al rischio climatico e del fatto che si prevede un aumento degli eventi estremi in futuro, l'ampio deficit di protezione assicurativa comporta implicazioni economiche significative per gli individui, le imprese e le finanze pubbliche nel riprendersi dagli effetti delle catastrofi legate al clima. L'effettiva attuazione delle disposizioni recentemente adottate per l'assicurazione obbligatoria delle imprese contro eventi estremi e catastrofi naturali costituirebbe un primo passo per colmare tale deficit. La normativa vigente non prevede un regime di assicurazione obbligatoria o semi-volontaria per l'edilizia abitativa.

(22) Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), 2023, [Rischio idrogeologico in Italia, senza prevenzione costi triplicati in 13 anni](#).

(23) ISPRA, 2024, [Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2024 – SNPA – Sistema nazionale protezione ambiente](#), pagg. 199-200 e pag. 343.

(24) Panagos P. et al., 2018, *Cost of agricultural productivity loss due to soil erosion in the European Union*, tabella 6 [Land Degradation & Development | Environmental & Soil Science Journal | Wiley Online Journal](#).

(25) AEA, 2024, [Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe](#).

COMPETENZE, POSTI DI LAVORO DI QUALITÀ ED EQUITÀ SOCIALE

Nonostante l'aumento dei tassi di occupazione, il mercato del lavoro italiano deve far fronte a una crescita stagnante della produttività e a notevoli squilibri tra domanda e offerta di competenze, il che ostacola la competitività. In un contesto caratterizzato da una debole dinamica della produttività, la vigorosa crescita dell'occupazione degli ultimi anni non è stata accompagnata da un aumento del PIL reale. L'incapacità dell'Italia di aumentare la crescita della produttività deriva da vari fattori strutturali che si rafforzano a vicenda. Nonostante alcuni progressi conseguiti attraverso le recenti misure del piano per la ripresa e la resilienza, la debolezza strutturale del sistema di istruzione e formazione ostacola lo sviluppo dei talenti, lascia insoddisfatta la domanda di manodopera qualificata e scoraggia gli investimenti in iniziative imprenditoriali innovative. A sua volta, in Italia la predominanza di posti di lavoro a basso contenuto tecnologico e la scarsa qualità del lavoro non riescono a garantire un rendimento adeguato dell'istruzione, riducendo la partecipazione alla forza lavoro e spingendo i giovani di talento a emigrare. Per soddisfare le esigenze attuali e future del mercato del lavoro e migliorare la produttività, è opportuno migliorare i livelli di competenze lungo tutto l'arco della vita, innalzando nel contempo la qualità del lavoro.

Lo sviluppo delle competenze lungo tutto l'arco della vita è fondamentale per la competitività dell'Italia

Il calo dei risultati dell'Italia nello sviluppo delle competenze di base in scienze e matematica rende necessario un rafforzamento del sistema di istruzione. L'indagine PISA 2022 dell'OCSE sulle competenze di base ha evidenziato la persistente tendenza al ribasso dei risultati in termini di competenze di base, in particolare in matematica e scienze, collocando l'Italia al di sotto della media UE. Inoltre i risultati dell'indagine PISA evidenziano la persistenza di risultati insoddisfacenti tra gli alunni provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati e tra quelli iscritti a percorsi di istruzione professionale. Nonostante gli sforzi di riforma promossi attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il paese deve ancora far fronte alla carenza strutturale di docenti in determinati settori e regioni. Affinché il maggior numero possibile di giovani possa disporre di competenze di base adeguate, a partire dalle quali poter sviluppare competenze più avanzate e/o orientate al lavoro, le scuole con le prestazioni peggiori e gli studenti con i risultati inferiori necessitano di un sostegno mirato. Offrire a docenti esperti incentivi finanziari affinché si trasferiscano nelle scuole più svantaggiate potrebbe migliorare il rendimento degli alunni di tali scuole. L'allungamento dell'orario scolastico (tempo pieno) nelle scuole che attualmente non lo prevedono potrebbe

essere utile, così come una diffusione generale dell'iniziativa scolastica estiva "Piano Estate". È stato inoltre introdotto un sistema migliorato di formazione continua per gli insegnanti, valutarne l'impatto e innovare strutturalmente i metodi di insegnamento, dedicando particolare attenzione alle discipline STEM, potrebbe contribuire a migliorare i risultati in termini di sviluppo delle competenze di base.

La domanda di competenze a breve termine rende necessario rafforzare il sistema di istruzione e formazione professionale (IFP) e aumentare l'offerta di apprendimento basato sul lavoro.

L'Italia deve far fronte a un significativo squilibrio strutturale tra domanda e offerta di competenze. Nel 2024 ha registrato il secondo livello più elevato di squilibrio macroeconomico tra domanda e offerta di competenze nell'UE e il 40 % dei lavoratori era occupato in posti di lavoro non corrispondenti al proprio ambito di studio. Sebbene l'attuale tasso di posti di lavoro vacanti, pari al 2,1 %, non rispecchi una diffusa carenza di manodopera, in settori quali l'edilizia, l'assistenza sanitaria e le TIC sono presenti difficoltà a reclutare personale. Ciò lascia intendere che, sebbene persista una più ampia problematica di fondo relativa allo squilibrio tra domanda e offerta di competenze, le attuali carenze di manodopera sono relativamente ridotte e limitate a professioni specifiche che richiedono qualifiche di livello medio, per cui sono necessarie soluzioni mirate a breve termine. Dedicare ulteriore attenzione all'IFP, compresi investimenti continui nelle iniziative di successo del dispositivo per la ripresa e la resilienza come gli istituti tecnologici superiori (ITS Academy), e garantire l'allineamento dei programmi di studio alle competenze tecniche e trasversali richieste dal mercato del lavoro potrebbe contribuire a rispondere alle carenze di manodopera, in particolare nelle

professioni caratterizzate da un'elevata domanda e nei settori ad alta crescita, in tutte le funzioni della catena di approvvigionamento, compresi i lavoratori edili altamente specializzati. Al di là delle iniziative nazionali di successo come il "Fondo Nuove Competenze", in futuro un accesso continuo e prevedibile agli investimenti nell'apprendimento degli adulti risulta fondamentale. Nello specifico, dato che la formazione sul luogo di lavoro risulta molto efficace, gli incentivi per i datori di lavoro che offrono opportunità di apprendimento basato sul lavoro, con particolare attenzione alla formazione a breve termine e alle microcredenziali, possono contribuire a colmare le lacune in termini di competenze.

Formare e attrarre talenti altamente qualificati è fondamentale per stimolare la competitività economica.

L'Italia registra la seconda percentuale più bassa di giovani laureati nell'UE e si trova ad affrontare una persistente fuga di cervelli netta (cfr. allegato 12). Sebbene le attuali carenze di manodopera si concentrino nelle professioni non terziarie, a medio e lungo termine è essenziale dedicare attenzione ai lavoratori altamente qualificati, in quanto stimolano la produttività e l'innovazione. Un'economia competitiva richiede una forza lavoro altamente qualificata, dotata di competenze trasversali e di competenze cognitive di ordine superiore, tra cui il pensiero critico e l'apprendimento continuo, competenze che vengono notevolmente rafforzate a livello di istruzione terziaria. Per affrontare questa sfida sono necessari miglioramenti strutturali della qualità e dell'accessibilità dell'istruzione superiore. Al di là degli investimenti del piano per la ripresa e la resilienza in borse di studio per l'istruzione terziaria, l'Italia potrebbe ampliare sia la disponibilità che il livello di sostegno finanziario, al fine di allinearsi a paesi comparabili come la Francia e la Spagna. È

altresì fondamentale promuovere i programmi STEM/TIC, ammodernare i programmi di studio dell'istruzione terziaria con un approccio lungimirante allo sviluppo delle competenze e integrare l'attuale modello accademico teorico con competenze trasversali e conoscenze orientate al lavoro. Inoltre la persistente fuga di cervelli netta dall'Italia riduce ulteriormente la riserva di lavoratori altamente qualificati. L'ampliamento delle quote di immigrazione previste dal Decreto flussi per gli imprenditori, i lavoratori all'interno di start-up e i lavoratori altamente qualificati in settori strategici potrebbe contribuire a colmare tali carenze. Sfruttare la Carta blu UE e semplificare il riconoscimento delle qualifiche per i cittadini di paesi terzi sosterebbe ulteriormente gli sforzi volti ad attrarre persone altamente qualificate.

L'integrazione delle strategie di apprendimento degli adulti nella politica industriale è essenziale per l'innovazione e la crescita in Italia. Il rapido invecchiamento della forza lavoro italiana, caratterizzata da minori competenze digitali e livelli di adattabilità, ostacola la crescita della produttività. Nel 2024 l'apprendimento degli adulti era tra i più bassi dell'UE e in ulteriore calo. In tale contesto, è fondamentale rafforzare il sistema di apprendimento degli adulti e allinearli alla strategia industriale mediante un approccio lungimirante alla formazione. Prendere le mosse dal portale nazionale di recente istituzione per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (SIISL) e proseguire le iniziative di successo nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, quali il sistema duale, la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL) e i conti individuali di apprendimento, sfruttando gli insegnamenti tratti, potrebbe contribuire a contrastare tali tendenze dopo il 2026. La combinazione di incentivi per gli investimenti in ricerca e sviluppo con

politiche di formazione si è dimostrata più efficace nel massimizzare il potenziale di innovazione. Collegare gli incentivi fiscali per le assunzioni quali "Bonus Giovani", "Bonus ZES" e "Bonus Donna" alla formazione obbligatoria sul luogo di lavoro e rivolgersi a imprese in settori a forte crescita (ad esempio Transizione 4.0 e 5.0) potrebbe stimolare l'occupazione e la produttività, massimizzando l'effetto moltiplicatore della spesa pubblica. Il rafforzamento della collaborazione tra gli organismi governativi responsabili delle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) e quelli responsabili dello sviluppo industriale e l'allineamento dei piani regionali per le competenze nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza alle strategie industriali nazionali (ad esempio Libro bianco) potrebbero sostenere ulteriormente tale sforzo.

[Affrontare le sfide relative alla segmentazione del mercato del lavoro, alla qualità del lavoro e all'assistenza](#)

La segmentazione del mercato del lavoro e la qualità del lavoro rimangono fattori chiave per trattenere i talenti in Italia, mentre l'espansione dei servizi di assistenza contribuirebbe a stimolare l'offerta di manodopera in un contesto di sfide demografiche. Contratti stabili, unitamente a salari adeguati, migliorano la qualità del lavoro e sono fondamentali per attrarre e trattenere i lavoratori nonché per migliorare l'attrattiva dei settori e delle professioni che soffrono di carenze di manodopera. Ciò è particolarmente importante alla luce della sfida demografica e dell'intensificarsi della fuga di talenti, in quanto molti giovani laureati emigrano all'estero alla ricerca di migliori prospettive in termini di carriera e retribuzione. Nel

frattempo, ammortizzatori sociali adeguati sono fondamentali per ridurre la povertà e preservare il capitale umano durante le transizioni professionali. Infine, per ridurre l'impatto del calo della forza lavoro, è indispensabile sfruttare appieno il potenziale della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, attualmente limitato dall'insufficienza di servizi di assistenza per bambini e anziani.

Nonostante i miglioramenti registrati, compreso l'aumento dei contratti a tempo indeterminato, i contratti atipici rimangono diffusi, riducendo la sicurezza del posto di lavoro e l'intensità di lavoro. Il ricorso a contratti di lavoro stabili e a tempo pieno contribuisce a ridurre l'instabilità retributiva, aumenta l'intensità di lavoro e incentiva le imprese a investire nelle competenze dei lavoratori. La percentuale di dipendenti a tempo determinato è scesa dal 16,0 % nel 2023 al 14,7 % nel 2024, pur rimanendo tra le più elevate dell'UE. Il lavoro a tempo determinato è più diffuso tra le donne, i giovani e tra coloro che provengono da un contesto migratorio. Sebbene le transizioni da posti di lavoro a tempo determinato a posti di lavoro a tempo indeterminato siano state maggiormente in linea con la media UE durante la ripresa dalla COVID-19, negli ultimi anni si sono attestate a livelli notevolmente inferiori e ben al di sotto delle medie dell'UE (18,2 % nel 2024). Oltre il 50 % dei contratti a tempo parziale e il 10 % dei contratti a tempo determinato erano involontari, il che evidenzia la possibilità di aumentare l'offerta di manodopera attraverso contratti stabili. Nonostante il lento calo registrato nell'ultimo decennio, la percentuale di lavoratori autonomi rimane elevata rispetto al resto dell'UE e, in alcuni casi, sono presenti elementi di subordinazione che

celano rapporti di lavoro dipendente⁽²⁶⁾. Insieme all'elevata percentuale di lavoratori autonomi e informali, queste forme di lavoro atipiche diffuse contribuiscono alla disuguaglianza e all'instabilità delle retribuzioni, riducendo nel contempo il numero medio di ore lavorate. Oltre ad avere un impatto negativo sullo sviluppo del capitale umano specifico dell'impresa e a ridurre la sicurezza del lavoro, ciò riduce l'attrattiva e la qualità dei posti di lavoro in un contesto di cambiamento demografico.

La stagnazione della crescita delle retribuzioni, associata a una bassa intensità di lavoro, contribuisce a generare elevati rischi di povertà lavorativa e incide sulla qualità del lavoro. La crescita strutturalmente bassa della produttività del lavoro in Italia limita la crescita delle retribuzioni. Insieme alla bassa intensità di lavoro, salari inadeguati contribuiscono a elevati rischi di povertà lavorativa e riducono l'attrattiva di determinate professioni. In tale contesto, e dopo aver registrato una diminuzione nell'anno precedente, i rischi di povertà lavorativa sono nuovamente aumentati nel 2024, attestandosi al 10,2 %. Sono risultati particolarmente elevati tra i lavoratori a tempo parziale e a tempo determinato. Più di una persona su tre (36,3 %) tra coloro che nell'anno precedente avevano lavorato per il 20-45 % del proprio potenziale a tempo pieno viveva in condizioni di povertà. Il rafforzamento della contrattazione collettiva, compresi i contratti collettivi di secondo livello, e il rafforzamento della rappresentatività dei sindacati potrebbero contribuire a migliorare le condizioni retributive.

⁽²⁶⁾ Il 6 % dei lavoratori autonomi presentava almeno un elemento di controllo esterno sulle proprie attività e il 6,5 % ha anche dichiarato di dipendere da un unico cliente.

L'occupazione atipica contribuisce di fatto alle lacune nella protezione sociale, mentre il nuovo regime di reddito minimo ha un minore effetto di riduzione della povertà. Tra i lavoratori a tempo parziale e a tempo determinato, la minore tutela è dovuta al fatto che le prestazioni sono direttamente legate alla retribuzione e alla durata dell'attività lavorativa. Inoltre i lavoratori autonomi sono coperti da sistemi distinti da quelli dei lavoratori dipendenti, che spesso non offrono una protezione equivalente, in particolare in caso di disoccupazione e malattia. Nel 2023 solo l'11,7% dei lavoratori autonomi ha ricevuto prestazioni sociali, rispetto al 45,4% dei lavoratori dipendenti in generale, e nel 2022 la maggior parte dei (quasi) 5 milioni di lavoratori autonomi non godeva di copertura per disoccupazione (79%) o malattia (69%), in quanto tali prestazioni coprono solo i lavoratori autonomi economicamente dipendenti, ossia i lavoratori para-subordinati⁽²⁷⁾. Allo stesso tempo, rivolgendosi a specifici gruppi demografici, il nuovo regime di reddito minimo "Assegno di Inclusione" (AdI) ha consentito notevoli risparmi sui costi. Tuttavia la copertura è diminuita di circa il 40% e l'effetto di riduzione della povertà dell'AdI è notevolmente inferiore rispetto a quello del sistema precedente (cfr. allegato 11). Sia il minore effetto di riduzione della povertà della riforma che il suo effetto di incentivazione della partecipazione al mercato del lavoro dovranno essere attentamente monitorati. Nel frattempo le disuguaglianze sono nuovamente aumentate e il rapporto tra quintili di reddito è salito da 5,3 nel 2023 a 5,5 nel 2024. L'adozione di politiche volte a fornire un reddito sostitutivo adeguato e a

⁽²⁷⁾ Cfr. [Commissione europea e comitato per la protezione sociale, Access to social protection for workers and the self-employed](#), 2024.

migliorare l'accesso alla protezione sociale aumenta la sicurezza finanziaria e migliora la qualità del lavoro.

L'ulteriore espansione dei servizi di assistenza all'infanzia e di assistenza a lungo termine potrebbe aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimane bassa, in particolare al Sud, dove il divario in termini di occupazione femminile rispetto a quella maschile è quasi doppio rispetto alla media nazionale. Il divario occupazionale riflette anche importanti carenze nell'educazione e cura della prima infanzia, nonché nei servizi di assistenza a lungo termine, che costituiscono collettivamente un ostacolo significativo alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. L'espansione dell'assistenza a lungo termine è fondamentale per stimolare la partecipazione delle donne e soddisfare le crescenti esigenze di assistenza in un contesto di cambiamenti demografici. L'Italia spende meno per l'assistenza a lungo termine rispetto alla media UE e la maggior parte dei fondi è destinata a trasferimenti finanziari piuttosto che a servizi di assistenza diretta. La carenza di manodopera nel settore dell'assistenza sanitaria ostacola l'espansione dei servizi e può peggiorare dato che molti lavoratori sono prossimi al pensionamento (cfr. allegato 14). Nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'Italia sta realizzando importanti investimenti nell'educazione e cura della prima infanzia e in una riforma dei servizi per gli anziani non autosufficienti. Tuttavia, date le persistenti disparità regionali, gli sforzi per accrescere l'educazione e cura della prima infanzia e l'assistenza a lungo termine dovrebbero essere maggiormente rivolti alle regioni con un basso livello di copertura. Inoltre la promozione delle politiche in materia di invecchiamento attivo e di equilibrio tra vita professionale e

vita privata, unitamente al finanziamento della legge 33/2023 sull'invecchiamento attivo, potrebbe contribuire a sostenere il sistema di assistenza a lungo termine.

Affrontare queste sfide aiuterà l'Italia a promuovere la convergenza sociale verso l'alto. In linea con il quadro di convergenza sociale, dall'analisi di seconda fase emergono sfide per l'Italia che possono avere ripercussioni sulla convergenza sociale in relazione al mercato del lavoro, all'istruzione e alle competenze, nonché alla situazione sociale⁽²⁸⁾.

Affrontare le disuguaglianze regionali

Le persistenti disuguaglianze regionali richiedono un'attenzione politica.

Sebbene negli ultimi anni il piano per la ripresa e la resilienza, insieme ai fondi di coesione, abbia sostenuto le regioni meridionali e la crescita economica dell'intero paese in generale, la capacità dei comuni di finanziare la spesa corrente, anche per quanto riguarda la gestione di nuove infrastrutture, limita gli investimenti di capitale, in particolare al Sud. Ciò spiega in parte le disparità regionali nella fornitura di servizi di educazione e cura della prima infanzia, che è gestita a livello comunale. Al Sud, ad esempio, la copertura dei servizi di educazione e cura della prima infanzia è solo del 16,5 %, rispetto a oltre il 30 % al Centro-Nord, il che evidenzia ampi divari tra i comuni in termini di livelli essenziali delle prestazioni. La maggior parte delle regioni meridionali registra inoltre risultati decisamente insoddisfacenti nell'attuazione dei livelli essenziali di assistenza nel settore

⁽²⁸⁾ Commissione europea, [SWD\(2025\)95](#). L'analisi si basa su tutti i dati quantitativi e qualitativi disponibili e sulla risposta politica adottata e pianificata.

dell'assistenza sanitaria, che sono volti a garantire una serie di servizi sanitari a tutti i cittadini nell'intero territorio (Svimez, 2023) (cfr. allegato 14). Per quanto riguarda i servizi di assistenza a lungo termine, l'offerta maggiore è presente nel Nord-Est, con 10 posti letto ogni 1 000 residenti, rispetto a tre posti letto al Sud. Il Sud ha inoltre registrato una diminuzione più pronunciata del numero di dipendenti presso i comuni, rispetto al Centro-Nord (Svimez, 2024).

L'attuazione della riforma sull'autonomia differenziata è in attesa di essere ulteriormente chiarita.

Nel dicembre 2024 la Corte costituzionale ha stabilito che diversi aspetti della legge quadro che attua la riforma erano incostituzionali e ci si sta adoperando per rispondere ai rilievi della Corte. L'attuazione della riforma sull'autonomia differenziata potrebbe incidere sulla capacità del governo di orientare le politiche economiche e di bilancio, mentre l'eventuale frammentazione dei quadri legislativi a livello regionale potrebbe creare nuove strozzature per gli investimenti pubblici e privati.

Ripensare gli alloggi a prezzi accessibili

Anche se l'edilizia abitativa non sembra rappresentare una problematica importante a livello macro, alcuni aspetti sociali e occupazionali meritano maggiore attenzione.

In media, tra le diverse tipologie di godimento di un immobile, il tasso di onerosità eccessiva dei costi abitativi è inferiore alla media UE, tuttavia è leggermente più elevato per gli affittuari nel libero mercato (21,9 % rispetto al 20,3 % nell'UE nel 2023). Rispetto ad altri Stati membri, per una quota considerevole delle famiglie italiane i costi abitativi sono

ripartiti tra un maggior numero di persone, come dimostra anche l'indicatore di sovraffollamento abitativo relativamente elevato (cfr. allegato 11). Inoltre il tasso di disagio abitativo grave è superiore alla media UE, in particolare per i locatari a prezzi di mercato (11,5 % rispetto al 6,5 % nel 2023). Anche la deprivazione abitativa continua a rappresentare un problema (cfr. allegato 11). Il basso tasso di onerosità eccessiva degli alloggi potrebbe essere visto come una conseguenza del ritardo nella formazione delle famiglie, a causa di prospettive di reddito più deboli e instabili per i giovani e di maggiori difficoltà di accesso ai mutui ipotecari (la percentuale della popolazione che ha contratto un mutuo ipotecario è del 13,7 % rispetto alla media UE del 24,9 %).

Anche questioni legate all'accessibilità degli alloggi, compresa la loro accessibilità economica, limitano la mobilità dei lavoratori in alcune città. Secondo Confindustria, in aree più produttive come i grandi centri urbani le dinamiche della produttività del lavoro non hanno tenuto il passo con l'aumento dei prezzi degli alloggi e pertanto la retribuzione media non è proporzionata al costo medio delle abitazioni (Istat 2022). Le grandi città come Milano e più in generale il Centro-Nord, dove la domanda di manodopera è più elevata, faticano ad attrarre lavoratori qualificati anche a causa dei costi degli alloggi. Anche la percentuale relativamente elevata di proprietari di abitazioni non gravate da ipoteca (75,2 % rispetto alla media UE del 62,9 %) può costituire un potenziale ostacolo alla mobilità dei lavoratori. Ciò contribuisce a una ripartizione inefficiente della forza lavoro. Anche gli studenti che si trasferiscono in città più grandi per frequentare corsi di istruzione superiore risentono negativamente della situazione.

Vi è margine per ripensare le politiche in materia di alloggi e di benessere là dove sono più necessarie, anche per quanto riguarda il sostegno alla mobilità dei lavoratori. La spesa pubblica per l'edilizia abitativa nel decennio 2010-2020 è stata in linea con la media UE (tra lo 0,4 % e lo 0,6 % del PIL)⁽²⁹⁾. Tuttavia nel 2023 ha raggiunto il valore più elevato nell'UE (4,3 % del PIL) a causa del credito d'imposta a sostegno della ristrutturazione energetica degli edifici residenziali (Superbonus). In Italia le sovvenzioni a favore della locazione di immobili sono limitate. La locazione a canone concordato svolge solo un ruolo marginale. I dati mostrano infatti che la quota di persone che prendono in locazione immobili a prezzi calmierati in Italia è inferiore alla media UE (8,1 % rispetto al 10,2 % nel 2023), anche tra i più poveri (14,0 % rispetto al 22,6 %). Inoltre la quota degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è scesa al 2,4 % nel 2022 (rispetto al 4,2 % del 2010), a causa dei vincoli di bilancio cui devono far fronte le amministrazioni locali e della vendita di immobili residenziali di proprietà di enti di sicurezza sociale. Per contro, un'ampia percentuale di proprietari di abitazioni beneficia di un'imposizione fiscale modesta sugli immobili, in quanto le abitazioni principali ne sono esentate e i valori catastali non sono allineati ai valori di mercato. L'offerta di unità abitative disponibili per la locazione a lungo termine risente negativamente dell'elevato numero di locazioni a breve termine, in particolare nelle destinazioni turistiche. Sono necessari ulteriori sforzi in materia di regolamentazione settoriale per riequilibrare tale ripartizione e ridurre la pressione sui prezzi per i residenti. Nelle città e nei comuni densamente popolati, circa 1,8 milioni di abitazioni non sono

⁽²⁹⁾ Categoria "Abitazioni e assetto territoriale" della COFOG.

occupate. Il nuovo piano italiano per l'edilizia residenziale fa fronte al disagio abitativo e sostiene l'edilizia pubblica e sociale, anche sfruttando gli edifici inutilizzati e risanando quelli in stato di degrado. Tuttavia il piano non è ancora operativo. Come misura complementare, l'Italia ha recentemente adottato un decreto (noto come "decreto Caivano") per far fronte al disagio di alcune periferie urbane, in particolare laddove vi è un'elevata presenza di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Anche soggetti privati contribuiscono alla disponibilità di alloggi a prezzi accessibili attraverso cooperative edilizie (87 000 nuove abitazioni costruite tra il 2015 e il 2024) (Confcooperative Habitat 2024) e fondi privati come il FIA (Fondo Investimenti per l'Abitare), con l'obiettivo di attrarre finanziamenti pubblici e privati per la creazione di 19 000 alloggi di edilizia residenziale sociale a prezzi accessibili (11 633 già costruiti) (Cassa depositi e prestiti).

RISULTATI PRINCIPALI

Per stimolare la competitività, la sostenibilità e l'equità sociale, l'Italia trarrebbe vantaggio dagli elementi seguenti:

- **l'accelerazione dell'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza**, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU; **la rapida attuazione della politica di coesione**, sfruttando le opportunità offerte dal riesame intermedio; e **l'impiego ottimale degli strumenti dell'UE**, compresi il programma InvestEU e la STEP, per migliorare la competitività;
- **la semplificazione del contesto imprenditoriale** attraverso una maggiore efficienza della pubblica amministrazione, l'ulteriore sostegno a una gestione strategica delle risorse umane, l'aumento dell'efficienza del sistema giudiziario a fronte di un ulteriore smaltimento dell'arretrato e di un'ulteriore riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti, il rafforzamento della concorrenza e il sostegno alla digitalizzazione, anche mediante una più rapida diffusione delle reti digitali ad altissima capacità;
- **l'adozione di azioni mirate a sostegno delle imprese innovative a forte crescita, degli investimenti nelle attività di ricerca e sviluppo e dell'accesso al capitale**. La produttività e il dinamismo imprenditoriale verrebbero stimolati dalla promozione dell'aggregazione delle imprese, in particolare delle PMI, incentrando gli incentivi sull'accelerazione della spesa delle imprese per la ricerca e lo sviluppo, promuovendo gli appalti per l'innovazione e ampliando l'accesso ai finanziamenti non bancari, anche attirando investitori istituzionali;
- **il miglioramento dell'efficienza e dell'attrattiva del sistema universitario al fine di stimolarne il potenziale innovativo**. Finanziamenti nazionali regolari e prevedibili per la ricerca competitiva, maggiori incentivi alla commercializzazione della ricerca e uffici più efficaci per il trasferimento di tecnologie potenzierebbero il contributo della ricerca accademica all'innovazione;
- **l'attuazione di una politica industriale orientata all'innovazione**. Per quanto riguarda il piano strategico della zona economica speciale, ciò comprende una migliore individuazione dei settori strategici, tenendo conto delle nuove tendenze e tecnologie industriali, al fine di promuovere un migliore orientamento delle misure strategiche e la loro integrazione con gli investimenti infrastrutturali. Per quanto riguarda la nuova strategia industriale nazionale, una governance chiara ed efficiente sarà fondamentale per garantirne la corretta attuazione. Inoltre la strategia industriale nazionale dovrebbe essere coordinata con il

piano strategico della zona economica speciale e dovrebbe individuare settori strategici e strumenti efficaci per promuoverli;

- **il superamento delle restanti debolezze del sistema fiscale** attraverso lo spostamento dell'elevata pressione fiscale che attualmente grava sul lavoro verso altre fonti di entrate sottoutilizzate, l'orientamento della tassazione dell'energia verso la transizione verde e l'ulteriore contrasto dell'evasione fiscale;
- **l'attenuazione degli effetti sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità di bilancio.** Ciò comprende politiche volte a migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica, limitando il ricorso a regimi di prepensionamento, nonché politiche volte ad affrontare le sfide demografiche, tra cui l'attrazione e il mantenimento di una forza lavoro produttiva;
- **l'aumento della quota di energie rinnovabili nella produzione di energia elettrica** attraverso una legislazione semplice e consolidata sulle autorizzazioni, investimenti nella rete elettrica (in particolare nello stoccaggio e nell'interconnettività) e meccanismi di gestione della domanda volti a promuovere le fonti di combustibili non fossili, anche con l'obiettivo di mitigare i prezzi dell'energia e conseguire l'obiettivo del regolamento sulla condivisione degli sforzi;
- **la mitigazione dei rischi climatici e del loro impatto economico,** anche attraverso: un migliore

coordinamento tra le diverse autorità e i diversi organismi, in particolare nella gestione delle risorse idrogeologiche e idriche; un uso più ampio di soluzioni basate sulla natura, il ripristino degli habitat e una gestione sostenibile del suolo per prevenirne la perdita e il degrado; misure volte a colmare il deficit in termini di copertura assicurativa contro i rischi climatici;

- **il sostegno alla convergenza sociale verso l'alto, promuovendo la partecipazione al mercato del lavoro,** in particolare da parte delle donne, attraverso l'ulteriore ampliamento dell'offerta di servizi di assistenza all'infanzia e di assistenza a lungo termine, in particolare al Sud;
- **la riduzione della segmentazione del mercato del lavoro e il miglioramento della qualità del lavoro** e della stabilità dei contratti di impiego;
- **la risposta alla domanda di competenze a breve termine, anche attraverso il rafforzamento dell'istruzione e formazione professionale e della formazione sul posto di lavoro,** ampliando in particolare il sistema di istruzione tecnologica superiore (ITS Academy) e promuovendo l'apprendimento basato sul lavoro, con particolare attenzione alle competenze tecniche e trasversali attualmente richieste;
- **l'aumento della produttività del lavoro e dell'innovazione attraverso la creazione, l'attrazione e il mantenimento di una forza lavoro altamente qualificata,** allineando tra l'altro il

sistema di istruzione e formazione agli investimenti nei settori a forte crescita, con particolare attenzione al rafforzamento delle competenze trasversali, comprese le pertinenti competenze digitali e verdi, e delle conoscenze orientate al lavoro nell'istruzione superiore e al miglioramento delle competenze di base e trasversali durante l'intero ciclo di istruzione.

ALLEGATI

Bilancio	36
A1. Sorveglianza di bilancio e sostenibilità del debito	36
A2. Tassazione	46
Produttività	50
A3. Innovazione per le imprese	50
A4. Agevolare le attività economiche	56
A5. Mercati dei capitali, stabilità finanziaria e accesso ai finanziamenti	62
A6. Quadro istituzionale efficace	72
Sostenibilità	77
A7. Industria pulita e mitigazione dei cambiamenti climatici	77
A8. Transizione energetica a prezzi accessibili	85
A9. Adattamento ai cambiamenti climatici, preparazione e ambiente	93
Equità	100
A10. Mercato del lavoro	100
A11. Politiche sociali	106
A12. Istruzione e competenze	111
A13. Quadro di valutazione della situazione sociale	116
A14. Salute e sistemi sanitari	117
Aspetti orizzontali	120
A15. Obiettivi di sviluppo sostenibile	120
A16. Progressi relativi alle raccomandazioni specifiche per paese e attuazione dei fondi dell'UE	124
A17. Regioni competitive	132

ELENCO DELLE TABELLE

A1.1. Saldo e debito delle amministrazioni pubbliche	37
A1.2. Crescita della spesa netta	38
A1.3. Spesa netta (dati di consuntivo e previsioni), deviazioni annuali e cumulate rispetto alla raccomandazione	38
A1.4. Spesa per la difesa	38
A1.5. Sviluppi e previsioni a livello macroeconomico	39
A1.6. Situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche	39
A1.7. Evoluzione del debito	40
A1.8. Sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza	40

A1.9. Prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza	41
A1.10. Attuazione delle riforme e degli investimenti che giustificano la proroga	43
A1.11. Variazione prevista della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione nel periodo 2024-2040 e nel periodo 2024-2070	44
A1.12. Indicatori della banca dati sulla governance di bilancio	45
A2.1. Indicatori relativi alla tassazione	47
A3.1. Indicatori chiave dell'innovazione	55
A4.1. Agevolare le attività economiche - indicatori	61
A5.1. Indicatori finanziari	71
A6.1. Italia. Indicatori sulla riduzione degli oneri amministrativi e sulla semplificazione delle procedure amministrative	73
A6.2. Principali obiettivi del decennio digitale monitorati attraverso l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società	74
A7.1. Principali indicatori dell'industria pulita e della mitigazione dei cambiamenti climatici: Italia	84
A8.1. Indicatori energetici chiave	92
A9.1. Indicatori chiave per monitorare i progressi in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, resilienza e ambiente	99
A13.1. Quadro di valutazione della situazione sociale per l'Italia	116
A14.1. Indicatori sanitari principali	118
A16.1. Fondi UE selezionati con dotazioni adottate — dati di sintesi (in milioni di EUR)	128
A16.2. Tabella di sintesi delle raccomandazioni specifiche per paese nel periodo 2019-2024	129
A17.1. Selezione di indicatori a livello regionale in Italia	134

ELENCO DEI GRAFICI

A2.1. Quote del gettito fiscale nel 2023	46
A2.2. Cuneo fiscale per i percettori di reddito in famiglie unipersonali e per i percettori della seconda fonte di reddito in % del costo totale del lavoro, 2024	48
A3.1. Intensità della spesa pubblica a sostegno di ricerca e sviluppo 2014-2023	51
A3.2. Primi 3 settori per investimenti in R&S delle imprese italiane che si collocano tra le prime 2 000 imprese a livello mondiale che investono in R&S nel 2023 (quota percentuale, Italia rispetto a tutto il mondo)	52
A4.1. Agevolare le attività economiche - Indicatori selezionati	57
A5.1. Saldo risparmi netti/investimenti	62
A5.2. Posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia	63
A5.3. Mercati dei capitali e intermediari finanziari	64
A5.4. Composizione dei finanziamenti delle SNF in % del PIL	66
A5.5. Composizione delle attività finanziarie delle famiglie pro capite e in % del PIL	67
A6.1. Fiducia nella giustizia, negli enti regionali/locali e nella pubblica amministrazione	72
A6.2. Indicatori relativi alla politica e governance di regolamentazione	72
A7.1. Intensità delle emissioni di gas a effetto serra nel settore manifatturiero e in quelli ad alta intensità energetica, 2022	80
A7.2. Produzione dell'industria manifatturiera: totale e per settore, indice (2021 = 100), 2017-2023	80
A7.3. Emissioni di gas a effetto serra provenienti dai settori della condivisione degli sforzi, 2005 e 2023	81
A8.1. Componenti dei prezzi dell'energia al dettaglio per i consumatori domestici e non domestici, 2024	85
A8.2. Prezzi medi mensili all'ingrosso dell'energia elettrica a un giorno e prezzi di riferimento europei del gas naturale (TTF dei Paesi Bassi)	85
A8.3. Capacità installata in termini di energie rinnovabili (a sinistra) e mix di produzione di energia elettrica (a destra) dell'Italia	89
A9.1. Dipendenza diretta (1) dai servizi ecosistemici (2) del valore aggiunto lordo generato per settore economico nel 2022	97
A9.2. Fabbisogno e carenze di investimenti in milioni di EUR, a prezzi costanti 2022	97
A10.1. Indicatori chiave del mercato del lavoro	100
A10.2. Risultati dei giovani sul mercato del lavoro	102
A10.3. Occupazione per tipo (variazione su base annua)	105
A11.1. AROPE e sue componenti	106
A11.2. Tassi di rischio di povertà lavorativa	107
A12.1. Competenze di base degli adulti in Italia	114
A14.1. Speranza di vita alla nascita, anni	117
A14.2. Mortalità imputabile a malattie curabili	117
A15.1. Progressi rispetto agli OSS in Italia	120
A16.1. Distribuzione dei finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza in Italia per settore di intervento	125

A16.2. Distribuzione dei finanziamenti della politica di coesione tra gli obiettivi strategici in Italia	125
A17.1. Dinamica della popolazione	133
A17.2. Migrazione dei giovani dal Mezzogiorno al Centro-Nord	135
A17.3. Spesa in conto capitale nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno	137
A17.4. Entrate del settore pubblico regionale e locale	137

ELENCO DELLE CARTINE

A17.1. Crescita del PIL reale pro capite (2019-2023)	132
A17.2. Indici di accessibilità basati sui tempi di connessione	135
A17.3. Qualità tecnica dei servizi idrici, 2023	136
A17.4. Costi della vulnerabilità climatica	137

L'allegato contiene una serie di tabelle pertinenti per la valutazione della situazione di bilancio in Italia, anche per quanto riguarda le modalità con cui l'Italia risponde alle raccomandazioni del Consiglio formulate nell'ambito del quadro di governance economica riformato.

Il quadro riformato, entrato in vigore il 30 aprile 2024⁽³⁰⁾, mira a rafforzare la sostenibilità del debito e a promuovere una crescita sostenibile e inclusiva attraverso riforme a favore della crescita e investimenti prioritari. I piani strutturali di bilancio di medio termine costituiscono la pietra angolare del quadro, stabilendo l'impegno di bilancio degli Stati membri nel medio termine. Quest'ultimo è definito in termini di crescita della spesa netta, che è l'indicatore operativo unico per la sorveglianza di bilancio.

L'Italia ha presentato il proprio piano strutturale di bilancio di medio termine il 15 ottobre 2024. Il piano riguarda il periodo fino al 2029 e presenta un aggiustamento di bilancio prorogato a sette anni, sostenuto da una serie di riforme e di investimenti che l'Italia si è impegnata a realizzare nell'ottica di migliorare la crescita potenziale e la sostenibilità di bilancio. Il 21 gennaio 2025 il Consiglio ha adottato la raccomandazione che approva il piano dell'Italia⁽³¹⁾. Lo stesso giorno il Consiglio ha adottato anche una raccomandazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, TFUE per correggere il disavanzo eccessivo in Italia⁽³²⁾. Il percorso correttivo della spesa netta raccomandato dal Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi è coerente con il percorso indicato nel piano.

La valutazione dell'attuazione della raccomandazione del Consiglio intesa a correggere il disavanzo eccessivo e della raccomandazione del Consiglio che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia viene effettuata sulla base dei dati di consuntivo forniti da Eurostat e delle previsioni di primavera 2025 della Commissione, tenuto conto della relazione annuale sui progressi compiuti presentata dall'Italia il 30 aprile 2025. Inoltre, nel contesto della comunicazione della Commissione del 19 marzo 2025⁽³³⁾ sull'aumento della spesa per la difesa nel rispetto del patto di stabilità e crescita, l'allegato riporta l'aumento previsto della spesa per la difesa sulla base delle previsioni di primavera 2025 della Commissione.

L'allegato è organizzato come descritto di seguito. In primo luogo vengono presentate le evoluzioni del **disavanzo pubblico** e del **debito pubblico** sulla base dei dati riportati nella tabella A1.1. Segue quindi la valutazione dell'**attuazione della raccomandazione del Consiglio intesa a correggere il disavanzo eccessivo e della raccomandazione del Consiglio che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine**, sulla base dei dati pertinenti presentati nelle tabelle da A1.2 a A1.9, compresi i dati sulla spesa per la difesa. Vengono inoltre valutati i progressi compiuti nell'**attuazione della serie di riforme e di investimenti** che giustificano la proroga del

⁽³⁰⁾ Unitamente al regolamento modificato (CE) n. 1467/97, relativo all'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, e alla direttiva modificata 2011/85/UE del Consiglio, relativa ai quadri di bilancio degli Stati membri, il regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale costituisce l'elemento centrale del quadro riformato di governance economica dell'UE.

⁽³¹⁾ GU C, C/2025/651, 10.2.2025, ELI: [EUR-Lex - 32025H00651 - IT - EUR-Lex](#).

⁽³²⁾ Raccomandazione del Consiglio intesa a far cessare la situazione di disavanzo eccessivo in Italia (C/2025/5035).

⁽³³⁾ Comunicazione della Commissione del 19 marzo 2025 sull'aumento della spesa per la difesa nel rispetto del patto di stabilità e crescita, C(2025) 2000 final.

periodo di aggiustamento di bilancio⁽³⁴⁾, tenendo conto delle informazioni presentate nella tabella A1.10.

L'allegato fornisce inoltre informazioni sui **costi legati all'invecchiamento della popolazione** e sul **quadro nazionale di bilancio**. I rischi per la sostenibilità di bilancio vengono discussi nel Debt Sustainability Monitor 2024⁽³⁵⁾.

Evoluzioni del disavanzo pubblico e del debito pubblico

Il disavanzo pubblico dell'Italia è stato pari al 3,4 % del PIL nel 2024, con un netto calo rispetto al 7,2 % del 2023, dovuto all'eliminazione graduale dei consistenti crediti d'imposta per le ristrutturazioni edilizie e delle misure di sostegno connesse alla crisi energetica, unitamente al cospicuo gettito fiscale realizzato, mentre la spesa per interessi è aumentata. Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione, a politiche invariate il disavanzo pubblico scenderà lievemente fino a raggiungere il 3,3 % del PIL nel 2025 e il 2,9 % del PIL nel 2026. Il rapporto debito pubblico/PIL era pari al 135,3 % alla fine del 2024 (poco prima della pandemia si attestava al 134 % circa) e, secondo le previsioni della Commissione, salirà al 136,7 % alla fine del 2025. Tale aumento del debito, nel contesto del ritorno a un avanzo primario, è dovuto al notevole fabbisogno di prestiti connesso all'effetto ritardato esercitato sulla cassa dai crediti d'imposta per le ristrutturazioni edilizie che hanno inciso sui disavanzi degli anni precedenti, mentre il differenziale tra interessi e crescita è meno favorevole rispetto al periodo successivo alla pandemia e attualmente grava sull'evoluzione del debito (effetto "valanga" nella tabella A1.7).

Tabella A1.1 - **Saldo e debito delle amministrazioni pubbliche**

	Variables		2024	2025		2026	
			Outturn	APR	COM	APR	COM
1	General government balance	% GDP	-3.4	-3.3	-3.3	-2.8	-2.9
2	General government gross debt	% GDP	135.3	136.6	136.7	137.6	138.2

Fonte: previsioni di primavera 2025 della Commissione, relazione annuale sui progressi compiuti.

Evoluzione della spesa netta

Secondo le previsioni della Commissione⁽³⁶⁾, la crescita della spesa netta⁽³⁷⁾ dell'Italia nel 2025 sarà inferiore al massimo raccomandato. Considerando congiuntamente il 2024 e il 2025, si prevede che

⁽³⁴⁾ A norma del regolamento, l'aggiustamento di bilancio richiesto (in particolare per collocare o mantenere il rapporto debito pubblico/PIL su un percorso di riduzione plausibile entro la fine del periodo di aggiustamento o per mantenerlo a livelli prudenti al di sotto del 60 % del PIL, e per portare o mantenere il disavanzo al di sotto del 3 % del PIL nel medio termine) dovrebbe essere completato in quattro anni, ma può essere prorogato fino a sette anni se lo Stato membro si impegna a realizzare una serie pertinente di riforme e di investimenti. Il periodo di aggiustamento dell'Italia è stato prorogato a sette anni sulla base della serie di riforme e di investimenti di cui all'allegato II della raccomandazione del Consiglio che approva il piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia.

⁽³⁵⁾ Commissione europea (2025), "Debt Sustainability Monitor 2024", *European Economy-Institutional Paper 306*.

⁽³⁶⁾ Previsioni di primavera 2025 della Commissione, *European Economy-Institutional Paper 318*, maggio 2025.

⁽³⁷⁾ La spesa netta è definita all'articolo 2, punto 2), del regolamento (UE) 2024/1263 come 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

anche il tasso di crescita cumulativo della spesa netta sarà inferiore al tasso massimo raccomandato.

Tabella A1.2 - **Crescita della spesa netta**

	Annual			Cumulative*		
	REC	APR	COM	REC	APR	COM
	Growth rates					
2024	n.a.	-2.1%	-2.2%	n.a.	n.a.	n.a.
2025	1.3%	1.3%	1.2%	-0.7%	-0.9%	-1.0%
2026	1.6%	n.a.	1.5%	0.9%	n.a.	0.5%

* I tassi di crescita cumulativi sono calcolati in riferimento all'anno base 2023.

Fonte: raccomandazione del Consiglio intesa a correggere il disavanzo eccessivo in Italia, relazione annuale sui progressi compiuti e calcoli della Commissione basati sulle previsioni di primavera 2025 della Commissione.

La spesa pubblica per la difesa in Italia è stata pari all'1,4 % del PIL nel 2021 e all'1,2 % del PIL sia nel 2022 che nel 2023⁽³⁸⁾. Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione, la spesa per la difesa si attesterà all'1,3 % del PIL nel 2024 e nel 2025.

Tabella A1.3 - **Spesa netta (dati di consuntivo e previsioni), deviazioni annuali e cumulate rispetto alla raccomandazione**

	Variables		2023	2024	2025	2026
			Outturn	Outturn	COM	COM
1	Total expenditure	bn NAC	1150.0	1108.4	1149.7	1175.6
2	Interest expenditure	bn NAC	77.8	85.2	87.9	92.2
3	Cyclical unemployment expenditure	bn NAC	-2.3	-4.5	-5.9	-5.9
4	Expenditure funded by transfers from the EU	bn NAC	24.6	7.7	18.2	24.2
5	National co-financing of EU programmes	bn NAC	3.1	3.0	5.8	7.7
6	One-off expenditure (levels, exd. EU funded)	bn NAC	0.7	0.7	0.3	0.3
7=1-2-3-4-5-6	Net nationally financed primary expenditure (before discretionary revenue measures, DRM)	bn NAC	1046.1	1016.4	1043.4	1057.2
8	Change in net nationally financed primary expenditure (before DRM)	bn NAC		-29.7	27.1	13.8
9	DRM (exd. one-off revenue, incremental impact)	bn NAC		-6.7	14.6	-2.0
10=8-9	Change in net nationally financed primary expenditure (after DRM)	bn NAC		-23.0	12.4	15.9
11	Outturn / forecast net expenditure growth	% change		-2.20%	1.2%	1.5%
12	Recommended net expenditure growth*	% change		-1.9%	1.3%	1.6%
13=(11-12) x 7	Annual deviation	bn NAC		-3.1	-0.8	-0.8
14 (cumulated from 13)	Cumulated deviation	bn NAC		-3.1	-3.9	-4.8
15=13/17	Annual balance	% GDP		-0.1	0.0	0.0
16=14/17	Cumulated balance	% GDP		-0.1	-0.2	-0.2
17	p.m. Nominal GDP	bn NAC	2131.4	2192.2	2256.1	2316.2

* Il tasso di crescita per il 2024 non è una raccomandazione, ma serve a individuare la base di riferimento, in quanto l'ultimo anno per il quale sono disponibili dati di consuntivo al momento della definizione del percorso della spesa netta è il 2023.

Fonte: previsioni di primavera 2025 della Commissione e calcoli della Commissione.

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, vi) delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

⁽³⁸⁾ Eurostat, spesa pubblica per classificazione delle funzioni di governo (COFOG).

Tabella A1.4 - **Spesa per la difesa**

			2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	Total defence expenditure	% GDP	1.4	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3
2	of which: gross fixed capital formation	% GDP	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4

Fonte: Eurostat (COFOG), previsioni di primavera 2025 della Commissione.

Tabella A1.5 - **Sviluppi e previsioni a livello macroeconomico**

	Variables		2024	2025		2026	
			Outturn	APR	COM	APR	COM
1=7+8+9	Real GDP	% change	0.7	0.6	0.7	0.8	0.9
2	Private consumption	% change	0.4	1.0	1.2	1.0	1.1
3	Government consumption expenditure	% change	1.1	1.5	0.9	0.5	0.9
4	Gross fixed capital formation	% change	0.5	0.6	0.8	1.5	1.5
5	Exports of goods and services	% change	0.4	0.1	0.9	2.0	1.7
6	Imports of goods and services	% change	-0.7	1.2	1.7	2.9	2.4
	Contributions to real GDP growth						
7	- Final domestic demand	pps	0.5	0.9	1.0	1.0	1.1
8	- Change in inventories	pps	-0.2	0.0	-0.1	0.1	0.0
9	- Net exports	pps	0.4	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2
10	Output gap	% pot GDP	1.0	0.7	0.6	0.6	0.7
11	Employment	% change	1.6	0.6	0.9	0.7	0.3
12	Unemployment rate	%	6.5	6.1	5.9	5.9	5.9
13	Labour productivity	% change	-0.9	0.0	-0.3	0.1	0.6
14	HICP	% change	1.1	2.1	1.8	1.9	1.5
15	GDP deflator	% change	2.1	2.3	2.2	2.2	1.7
16	Compensation of employees per head	% change	3.4	2.5	3.4	2.9	2.5
17	Net lending/borrowing vis-à-vis the rest of the world	% GDP	0.9	na.	1.6	na.	2.0

Fonte: previsioni di primavera 2025 della Commissione, relazione annuale sui progressi compiuti.

Tabella A1.6 - **Situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche**

	Variables (% GDP)	2024	2025		2026	
		Outturn	APR	COM	APR	COM
1=2+3+4+5	Revenue	47.1	47.5	47.7	na.	47.9
	of which:					
2	- Taxes on production and imports	14.1	14.0	14.0	na.	13.9
3	- Current taxes on income, wealth, etc.	15.7	15.2	15.2	na.	15.1
4	- Social contributions	12.8	13.4	13.5	na.	13.5
5	- Other (residual)	4.6	4.9	5.0	na.	5.3
8=9+16	Expenditure	50.6	50.8	51.0	na.	50.8
	of which:					
9	- Primary expenditure	46.7	46.9	47.1	na.	46.8
	of which:					
10	- Compensation of employees	9.0	8.9	8.9	na.	8.7
11	- Intermediate consumption	5.8	5.9	5.9	na.	6.0
12	- Social payments	22.7	22.8	22.8	na.	22.7
13	- Subsidies	1.7	1.5	1.3	na.	1.4
14	- Gross fixed capital formation	3.5	3.6	3.8	na.	3.9
15	- Other	4.0	4.2	4.4	na.	4.0
16	- Interest expenditure	3.9	3.9	3.9	na.	4.0
18=1-8	General government balance	-3.4	-3.3	-3.3	-2.8	-2.9
19=1-9	Primary balance	0.4	0.7	0.6	na.	1.1
20	Cyclically adjusted balance	-4.0	na.	-3.6	na.	-3.2
21	One-offs	0.2	0.1	0.1	na.	0.1
22=20-21	Structural balance	-4.1	-3.8	-3.7	na.	-3.4
23=22+16	Structural primary balance	-0.3	0.2	0.2	na.	0.6

Fonte: previsioni di primavera 2025 della Commissione, relazione annuale sui progressi compiuti.

Tabella A1.7 - **Evoluzione del debito**

	Variables	2024	2025		2026	
		Outturn	APR	COM	APR	COM
1	Gross debt ratio* (% of GDP)	135.3	136.6	136.7	137.6	138.2
2=3+4+8	Change in the ratio (pps. of GDP) Contributions**	0.7	1.3	1.3	na.	1.5
3	Primary balance	-0.4	-0.7	-0.6	na.	-1.1
4=5+6+7	'Snow-ball' effect	0.2	0.1	0.1	na.	0.4
	<i>of which:</i>					
5	- Interest expenditure	3.9	3.9	3.9	na.	4.0
6	- Real growth effect	-1.0	-0.8	-0.9	na.	-1.3
7	- Inflation effect	-2.8	-3.0	-3.0	na.	-2.3
8	'Stock-flow' adjustment	1.0	1.8	1.9	na.	2.2

* Fine del periodo. ** L'effetto "valanga" riflette l'impatto della spesa per interessi sul debito pubblico accumulato, nonché l'impatto della crescita del PIL reale e dell'inflazione sul rapporto debito pubblico/PIL (attraverso il denominatore). L'aggiustamento stock/flussi comprende le differenze nella contabilità per cassa e per competenza (compresi gli anticipi e i ritardi nell'erogazione delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza), l'accumulo di attività finanziarie, la valutazione e altri effetti residui.

Fonte: previsioni di primavera 2025 della Commissione e calcoli della Commissione, relazione annuale sui progressi compiuti.

Tabella A1.8 - **Sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza**

Revenue from RRF grants (% of GDP)		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	RRF grants as included in the revenue projections	na.	0.2	0.6	0.8	0.2	0.5	0.9
2	Cash disbursements of RRF grants from EU	na.	0.5	1.0	0.6	0.2	0.3	0.8
Expenditure financed by RRF grants (% of GDP)		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
3	Total current expenditure	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.3
4	Gross fixed capital formation	na.	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.4
5	Capital transfers	na.	0.1	0.6	0.6	0.0	0.1	0.1
6=4+5	Total capital expenditure	na.	0.2	0.6	0.7	0.1	0.3	0.6
Other costs financed by RRF grants (% of GDP)		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
7	Reduction in tax revenue	na.						
8	Other costs with impact on revenue	na.						
9	Financial transactions	na.						

Fonte: relazione annuale sui progressi compiuti.

Tabella A1.9 - **Prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza**

Cash flow from RRF loans projected in the Plan (% of GDP)		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	Disbursements of RRF loans from EU	na.	0.1	0.2	0.4	0.6	1.3	2.4
2	Repayments of RRF loans to EU	na.	0.9	1.1	1.1	0.7	1.0	1.0
Expenditure financed by RRF loans (% of GDP)		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
3	Total current expenditure	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2
4	Gross fixed capital formation	0.0	0.1	0.1	0.2	0.4	0.7	1.6
5	Capital transfers	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.5	0.5
6=4+5	Total capital expenditure	0.0	0.1	0.1	0.3	0.6	1.1	2.1
Other costs financed by RRF loans (% of GDP)		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
7	Reduction in tax revenue	na.						
8	Other costs with impact on revenue	na.						
9	Financial transactions	na.	na.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1

Fonte: relazione annuale sui progressi compiuti.

Attuazione della serie di riforme e di investimenti che giustificano la proroga del periodo di aggiustamento

Nella tabella A1.10 figurano informazioni sui progressi compiuti verso l'attuazione della serie di riforme e di investimenti che giustificano la proroga del periodo di aggiustamento e che l'Italia si è impegnata a realizzare nel suo piano strutturale di bilancio di medio termine approvato dal Consiglio.

Tenendo conto delle informazioni fornite dall'Italia nella sua relazione annuale sui progressi compiuti, la Commissione ritiene che le riforme e gli investimenti alla base della proroga che dovevano essere realizzati entro il 30 aprile siano stati attuati o siano attualmente oggetto di valutazione nell'ambito di una richiesta di pagamento a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza (per maggiori dettagli cfr. tabella A1.10).

La serie di riforme e di investimenti che giustificano la proroga del periodo di aggiustamento consta di vari impegni del piano per la ripresa e la resilienza e di alcune riforme e alcuni investimenti nuovi. Oltre a quelli inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza, le riforme e gli investimenti che giustificano la proroga del periodo di aggiustamento comprendono riforme volte a garantire l'attuazione della riforma delle procedure di insolvenza e a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario nel suo complesso. Ci si attende un miglioramento del contesto imprenditoriale grazie a misure volte ad aumentare la spesa per la ricerca e lo sviluppo, razionalizzare gli incentivi per le imprese, adottare leggi annuali sulla concorrenza e rafforzare il quadro giuridico per le PMI. Si prevede che un rafforzamento del quadro di controllo della spesa pubblica delle amministrazioni pubbliche centrali determinerà un aumento della qualità della spesa pubblica. Si prospetta che il miglioramento della gestione del capitale umano, la semplificazione delle procedure amministrative e la digitalizzazione dei servizi pubblici comporteranno un miglioramento dell'efficacia della pubblica amministrazione sia a livello centrale che a livello locale. Nel settore dell'assistenza all'infanzia, gli impegni sono volti ad aumentare la spesa pubblica annua per coprire i costi operativi, migliorando la disponibilità di posti nelle strutture di assistenza all'infanzia e la loro accessibilità economica. Nel settore della fiscalità, le misure puntano ad allineare il sistema fiscale agli obiettivi di sostenere i carichi familiari, la crescita economica e la transizione ecologica in

un'ottica pluriennale e di ridurre la pressione fiscale a carico delle famiglie con redditi medio-bassi e favorire l'occupazione. Per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi fiscali, gli impegni sono volti ad aumentare le entrate derivanti dalle attività di prevenzione e controllo.

Tutti i traguardi e gli obiettivi inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza che dovevano essere conseguiti entro il 30 aprile sono stati raggiunti. Nello specifico, è entrata in vigore una normativa che ha rafforzato gli uffici per il processo, anche attraverso incentivi volti ad attrarre e mantenere il personale assunto, ad aiutare i tribunali meno efficienti a smaltire i procedimenti civili arretrati e a premiare gli uffici giudiziari che conseguono gli obiettivi annuali specifici di riduzione del numero di cause pendenti nel sistema della giustizia civile. Alla fine del 2023 il governo ha adottato la legge annuale sulla concorrenza che liberalizza ulteriormente diversi settori, tra cui quelli dell'energia elettrica, dell'antitrust (controllo delle concentrazioni), delle attività di vendita al dettaglio e dei prodotti farmaceutici. L'Italia ha istituito e sta attuando uno strumento per l'individuazione e il monitoraggio delle carenze di capacità amministrative a tutti i livelli della pubblica amministrazione, ha creato una piattaforma per la riqualificazione dei funzionari pubblici in servizio e ha razionalizzato il processo di assunzione di nuovi funzionari attraverso profili professionali standardizzati e una piattaforma unica per le assunzioni. Il quadro di revisione della spesa è stato rivisto e la revisione della spesa per il 2023 è stata completata. Sono state introdotte diverse disposizioni volte a incoraggiare l'adempimento degli obblighi fiscali e a migliorare gli audit e i controlli fiscali, il numero delle lettere di conformità e le entrate generate corrispondenti sono aumentati, mentre il numero delle lettere di conformità che rappresentano falsi positivi è diminuito e la capacità operativa dell'amministrazione fiscale è migliorata. Le riforme e gli investimenti in settori nuovi rispetto al piano per la ripresa e la resilienza stanno procedendo correttamente. Nel settore della fiscalità, il bilancio 2025 ha già introdotto alcune disposizioni con largo anticipo rispetto alla prima scadenza del quarto trimestre del 2026. In particolare, il bilancio 2025 ha reso permanente il taglio del cuneo fiscale introdotto nel 2024. Per quanto riguarda la revisione della portata delle spese fiscali, alcune deduzioni dalla base imponibile per l'imposta sul reddito delle persone fisiche sono state riviste in modo selettivo, limitandole per i lavoratori con redditi elevati, e i crediti d'imposta per gli investimenti delle imprese sono stati modificati. Infine, il governo sta lavorando all'aggiornamento del sistema catastale attraverso il nuovo Sistema Integrato Territorio (SIT) e ha avviato l'individuazione e la registrazione di edifici precedentemente non accatastati, con l'obiettivo di completare tali attività entro il 2027. Si sta inoltre preparando ad adeguare i valori catastali degli immobili cui sono state apportate migliorie, in particolare se sovvenzionate con fondi pubblici. Nel settore dell'adempimento degli obblighi fiscali, il bilancio 2025 ha già introdotto alcune disposizioni con largo anticipo rispetto alla scadenza del quarto trimestre del 2026. In particolare, tali disposizioni riguardano l'attribuzione obbligatoria di codici identificativi agli immobili destinati alle locazioni turistiche, l'integrazione obbligatoria tra i sistemi di pagamento elettronico e i registratori di cassa telematici e l'obbligo di effettuare pagamenti tracciabili per poter fruire di determinate deduzioni fiscali.

Measure	Key steps	Recommended implementation date	Status (COM's assessment)
Reforms and investment in the area of justice Adding to RFP milestones and targets related to M1C1.R1.4 - Reform of civil justice	RFP milestones and targets related to M1C1.R1.4 - Reform of civil justice*	Q4-2021; Q1-2024; Q4-2024; Q2-2026	Reported as completed – under assessment**
	Take actions to ensure and strengthen the implementation of the insolvency reform	Q2 2027	
	Carry out an impact assessment and adopt corrective actions where needed	Q4 2027	
	Reduction of backlog cases for the Civil Ordinary Courts (first instance)	Q4 2028	
	Reduction of backlog cases for the Civil Court of Appeal (second instance)	Q4 2028	
	Reduction in the length of civil proceedings	Q4 2028	
	Ensure adequate personnel for the office of trial and the technical administrative personnel	Q4-2026; Q4-2027; Q4-2028; Q4-2029	
Reforms and investment in the area of tax administration Adding to RFP milestones and targets related to M1C1.R1.12 - Reform of the tax administration	RFP milestones and targets related to M1C1.R1.12 - Reform of the tax* administration	Q4-2021; Q2-2022; Q4-2022; Q2-2023; Q4-2023; Q2-2024; Q4-2025; Q2-2026	Completed
	Achievement of annual performance targets that progressively ensures a reduction in VAT repayment times	Q4-2025; Q4-2027; Q4-2029	
	Achievement of annual performance targets that progressively ensures higher revenues from prevention and enforcement activities	Q4-2027; Q4-2029.	
	Strengthen the fight against tax evasion resulting from omitted declarations, by (i) in the event of detected tax evasion, removing tax advantages ("compensazione orizzontale", "rimborso di imposte", "regimi premiali") and, where relevant, suspending the exercise of the public concessions; (ii) integrating national short-term rental codes into the databases for tax risk analyses conducted by the Revenue Agency; (iii) introducing compulsory connections between automatic cash registers and electronic payments for all businesses; (iv) requiring traceable means of payments for the tax deductibility of expenses related to transport, food and accommodation	Q4 2026	
Reforms and investment in the area of business environment Adding to RFP milestones and targets related to M1C2.R2 - Annual Competition Laws	RFP milestones and targets related to M1C2.R2 - Annual Competition Laws*	Q4 2022; Q4 2023; Q4 2024; Q4 2025	Reported as completed – under assessment**
	Increase public R&D spending	Q4 2025; Q4 2026; Q4 2027; Q4 2028; Q4 2029	
	Rationalization and simplification of incentives for firms, following up on reform M1C2.R3 in the RFP	Q2 2028	
	Adoption of Annual Competition Laws	Q4 2026; Q4 2027; Q4 2028; Q4 2029	
	Adoption of a framework law on SMEs on annual basis, based on an impact assessment, and entry into force of the implementing instruments	Q4 2026; Q4 2027; Q4 2028	
Reforms and investment in the area of public administration and childcare Adding to RFP milestones and targets related to M1C1.R1.9 - Reform of the public administration	RFP milestones and targets related to M1C1.R1.9 - Reform of the public administration*	Q2-2021; Q4-2021; Q2-2022; Q4-2022; Q2-2023; Q4-2023; Q2-2024; Q4-2024; Q2-2025; Q2-2026	Reported as completed – under assessment**
	Implementation of vertical mobility	Q4 2026	
	Implementation of horizontal mobility	Q4 2026	
	Valorization of performance-based framework	Q4 2026	
	Ensure adequate financial coverage for operating available childcare facilities	Q4 2027	
	Ensure adequate supply of childcare services in line with the Barcelona Target and the national target for 2027, taking into account regional disparities	Q4 2027	
	Increase the affordability of childcare	Q4 2027	
Reforms and investment in the area of public expenditure Adding to RFP milestones and targets related to M1C1.R1.13 - Reform of the spending review framework	RFP milestones and targets related to M1C1.R1.13 - Reform of the spending review framework*	Q4 2021; Q2 2022; Q4 2022; Q4 2023; Q2 2024; Q2 2025; Q2 2026	Completed
	Implementation of yearly spending reviews based on the national legal framework	Q2 2027; Q2 2028; Q2 2029	
	Strengthened competence of the Ministry of Economy and Finance to conduct inspections on public spending management of all entities receiving public support, including subnational authorities and state-owned enterprises	Q1 2028	
	Reform of the framework for the control of public expenditure for central public administrations, providing for enhanced financial responsibility of administrations for the management of resources as well as strengthened programming and enhanced monitoring and evaluation of policy outputs and impacts	Q1 2026; Q1 2028	
Reforms and investment in the area of taxation	Simplify the tax system through the review of the scope of tax expenditures	Q4 2028	
	Reduction of the labour tax wedge	Q4 2026	
Reforms and investment in the area of rationalization of state-owned enterprises	(a) Mapping properties that are not included in cadastral register; (b) Updating cadastral values for property taxes for buildings that have undergone energy efficiency and/or structural improvement interventions, financed in whole or in part by public funds, since 2019.	Q2 2027; Q2 2028	
	Take actions to ensure and strengthen the implementation of the legal framework on State Owned Enterprises	Q4 2027	

Lo stato di avanzamento di ciascuna tappa fondamentale passata (ossia il cui raggiungimento era previsto entro il 30 aprile) può essere classificato come "completato" o "non completato". Lo stato delle tappe principali future può essere classificato come "completato", "sulla buona strada" o "in ritardo".

* Tali misure sono incluse nel piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

** Queste tappe fondamentali corrispondono a traguardi e obiettivi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. Per quanto riguarda i traguardi e gli obiettivi che dovevano essere raggiunti entro il quarto trimestre del 2025, è ancora in corso la valutazione nell'ambito della settima richiesta di pagamento a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza e la tabella non ne pregiudica la valutazione.

Fonte: relazione annuale dell'Italia sui progressi compiuti e valutazione della Commissione.

Costi legati all'invecchiamento della popolazione

Secondo le proiezioni, la spesa totale connessa all'invecchiamento della popolazione in Italia aumenterà da circa il 27 % del PIL nel 2024 a circa il 28 % nel 2040, ma scenderà a circa il 25 % entro il 2070 (cfr. tabella A1.11). Il calo complessivo entro il 2070 è trainato dalla spesa per le pensioni e dalla spesa per l'istruzione, che insieme compensano abbondantemente l'aumento previsto della spesa per l'assistenza sanitaria e per l'assistenza a lungo termine. Di conseguenza la spesa totale connessa all'invecchiamento della popolazione, che nel 2024 superava la media UE di circa 3 punti percentuali del PIL, dovrebbe essere simile alla media UE nel 2070.

Secondo le proiezioni, la spesa pubblica per le pensioni aumenterà nel medio termine, per poi iniziare a diminuire costantemente. Nel 2024 l'Italia presentava il rapporto spesa pensionistica/PIL più elevato nell'UE e tale rapporto dovrebbe aumentare di un ulteriore punto percentuale entro il 2040. Tuttavia nel più lungo termine la spesa dovrebbe scendere al di sotto del livello attuale, con un calo previsto di 2,4 punti percentuali rispetto al livello del 2024 entro il 2070.

Secondo le proiezioni, la spesa sanitaria pubblica⁽³⁹⁾ si attesterà al 5,8 % del PIL nel 2024 (al di sotto della media UE del 6,6 %) e si prevede che aumenterà di 0,5 punti percentuali entro il 2040 e di altri 0,1 punti percentuali entro il 2070. L'aumento complessivo è dovuto all'invecchiamento della popolazione, ma è notevolmente limitato da un percorso di crescita nominale costante della spesa sanitaria pubblica stabilito per legge fino al 2026.

Secondo le proiezioni, la spesa pubblica⁽⁴⁰⁾ per l'assistenza a lungo termine si attesterà all'1,5 % del PIL nel 2024 (leggermente al di sotto della media UE dell'1,7 %) e si prevede che aumenterà di 0,3 punti percentuali del PIL entro il 2040 e di altri 0,3 punti percentuali del PIL entro il 2070. L'aumento previsto è dovuto all'invecchiamento della popolazione e alle misure di contenimento dei costi di bilancio incluse nelle proiezioni fino al 2026.

⁽³⁹⁾ Le principali caratteristiche di prestazione, le riforme e gli investimenti recenti sono discussi nell'allegato 11 "Salute e sistemi sanitari".

⁽⁴⁰⁾ La qualità e l'accessibilità del sistema italiano di assistenza a lungo termine sono trattate nell'allegato 9 "Politiche sociali".

Tabella A1.11 - **Variazione prevista della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione nel periodo 2024-2040 e nel periodo 2024-2070**

	age-related expenditure 2024 (% GDP)	change in 2024-2040 (pps GDP) due to:					age-related expenditure 2040 (%GDP)	
		pensions	healthcare	long-term care	education	total		
IT	27.1	1.0	0.5	0.3	-0.6	1.1	28.3	IT
EU	24.3	0.5	0.3	0.4	-0.3	0.9	25.2	EU

	age-related expenditure 2024 (% GDP)	change in 2024-2070 (pps GDP) due to:					age-related expenditure 2070 (%GDP)	
		pensions	healthcare	long-term care	education	total		
IT	27.1	-2.4	0.6	0.6	-0.7	-1.9	25.3	IT
EU	24.3	0.2	0.6	0.8	-0.4	1.3	25.6	EU

Fonte: 2024 Ageing Report (CE/CPE).

Quadro nazionale di bilancio

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) dell'Italia è un'istituzione di bilancio indipendente dotata di risorse relativamente adeguate e di un ampio mandato. L'UPB valida le previsioni macroeconomiche del governo e il governo deve giustificare pubblicamente eventuali scostamenti dalle previsioni dell'istituzione di bilancio. L'UPB valuta inoltre le previsioni di bilancio prima dell'adozione dei documenti di programmazione di bilancio in Parlamento. Tuttavia, nonostante una serie di memorandum d'intesa, l'UPB segnala ancora problemi di accesso alle informazioni. A differenza della partecipazione dell'UPB alle audizioni parlamentari, che tende ad attirare l'attenzione dei mezzi di informazione, il dialogo strategico con il governo si svolge spesso in modo informale, senza generare particolare risonanza nei media. La direzione dell'UPB rilascia periodicamente interviste e dal 2016 ha un portavoce, che funge da addetto stampa. Dispone inoltre di un sito web ben organizzato con alcune infografiche.

Tabella A1.12 - **Indicatori della banca dati sulla governance di bilancio**

2023	Italy	EU Average
Country Fiscal Rule Strength Index (C-FRSI)	19.41	14.52
Medium-Term Budgetary Framework Index (MTBFI)	0.78	0.73

L'indice della forza delle regole di bilancio per paese (*Country Fiscal Rule Strength Index*, C-FRSI) descrive la forza delle regole di bilancio nazionali aggregata a livello dei singoli paesi in funzione i) della base giuridica, ii) di quanto è vincolante la regola, iii) degli organismi di monitoraggio, iv) dei meccanismi di correzione e v) della resilienza agli shock. L'indice dei quadri di bilancio di medio termine (*Medium-Term Budgetary Framework Index*, MTBFI) descrive la forza dei quadri nazionali di bilancio di medio termine sulla base i) della copertura degli obiettivi/dei massimali inclusi nei piani nazionali di bilancio di medio termine, ii) del collegamento tra tali obiettivi/massimali e i bilanci annui, iii) del coinvolgimento del parlamento nazionale nella preparazione dei piani, iv) del coinvolgimento di istituzioni di bilancio indipendenti nella loro preparazione e v) del loro livello di dettaglio. Più è alto il punteggio, maggiore è la forza delle regole di bilancio e del quadro di bilancio di medio termine.

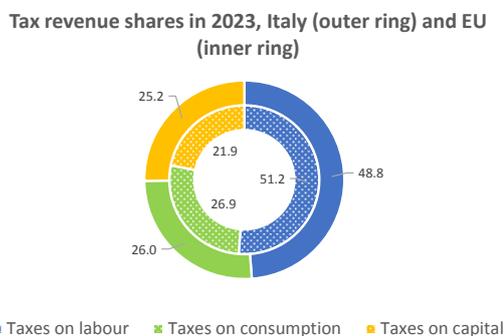
Fonte: [banca dati sulla governance di bilancio](#).

Il presente allegato fornisce una panoramica del sistema fiscale italiano basata su indicatori. Contiene informazioni riguardanti: i) la struttura dell'imposizione fiscale; ii) aspetti relativi alla competitività e all'equità del sistema fiscale; e iii) la riscossione e l'adempimento degli obblighi fiscali.

Il gettito fiscale dell'Italia è relativamente elevato rispetto al PIL e il contributo maggiore proviene dalla tassazione dei redditi da lavoro. Dalla tabella A2.1 si evince che nel 2023 il rapporto gettito fiscale/PIL dell'Italia è stato superiore alla media dell'UE ed è rimasto stabile negli ultimi anni. Anche le imposte sul lavoro espresse in percentuale del PIL sono state leggermente superiori alla media UE. Tuttavia nel 2023 le entrate derivanti dalle imposte sui consumi, come percentuale del PIL, sono state prossime all'aggregato dell'UE, nonostante il gettito dell'IVA sia relativamente basso in Italia in ragione dell'ampio ricorso a esenzioni e ad aliquote IVA ridotte. Espresso in percentuale del PIL, il gettito delle imposte ricorrenti sugli immobili, che sono tra le imposte meno dannose per la crescita, in Italia è stato superiore all'aggregato dell'UE. Tuttavia le prime abitazioni sono esenti da quasi tutte le imposte sugli immobili e i valori utilizzati per la tassazione degli immobili non sono stati sistematicamente aggiornati per avvicinarli ai valori di mercato. Tra il 2022 e il 2023 il gettito fiscale derivante da imposte ambientali ha registrato un lieve aumento (passando dal 2,3 % al 2,5 % del PIL). Inoltre, sebbene siano fondamentali per l'applicazione del principio "chi inquina paga", nel 2023 le imposte in materia di inquinamento e risorse hanno rappresentato soltanto l'1,1 % delle imposte ambientali. L'Italia sta dando attuazione alle imposte ambientali e ha già applicato imposte sulle emissioni di NOx e SO2, sulle emissioni sonore degli aeromobili, sullo smaltimento in discarica e sull'incenerimento dei rifiuti. Anziché imposte ambientali in senso stretto, l'Italia applica tariffe per la sicurezza degli alimenti, le acque reflue e l'estrazione dell'acqua. L'imposta sulla plastica monouso è stata rinviata al luglio 2026. Vi sono ancora

margini per attuare le imposte sui fertilizzanti e sui pesticidi. Il governo italiano stima che il livello di sovvenzioni dannose per l'ambiente in Italia abbia raggiunto i 24,2 miliardi di EUR nel 2022, di cui 17,1 miliardi di EUR costituiti da sovvenzioni ai combustibili fossili⁽⁴¹⁾. La riduzione di tali sovvenzioni è una delle riforme del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, che mira a ridurre il valore di almeno 2 miliardi di EUR nel 2026 e di altri 3,5 miliardi di EUR almeno entro il 2030. La legge di bilancio 2025 riguarda due sovvenzioni dannose per l'ambiente: l'aliquota IVA ridotta sullo smaltimento dei rifiuti e la tassazione dei benefici aggiuntivi (*fringe benefit*) sotto forma di auto aziendali. Il valore economico totale di queste sovvenzioni eliminate è stimato pari a 1,34 miliardi di EUR. La legge di bilancio 2025 prevede la graduale eliminazione del trattamento fiscale differenziato tra gasolio e benzina, che dovrebbe essere posto in essere con decreto attuativo.

Grafico A2.1 - **Quote del gettito fiscale nel 2023**



Fonte: Dati sulle tendenze fiscali, DG TAXUD.

Negli ultimi 20 anni il gettito dell'imposta sulle società in percentuale del PIL è aumentato, nonostante la riduzione dell'aliquota d'imposta sulle società registrata in questo periodo. In Italia

⁽⁴¹⁾ Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (MASE), *Relazione alle Camere e al CITE - Esiti dell'aggiornamento del Catalogo e le proposte per la progressiva eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi e per la promozione dei sussidi ambientalmente favorevoli*, 2024 https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/CSA6_Relazione.pdf, pag. 22.



Tabella A2.1 - **Indicatori relativi alla tassazione**

		Italy					EU-27				
		2010	2021	2022	2023	2024	2010	2021	2022	2023	2024
Tax structure	Total taxes (including compulsory actual social contributions) (% of GDP)	41,2	42,2	41,7	41,4		37,8	40,2	39,7	39,0	
By tax base	Taxes on labour (% of GDP)	21,4	21,3	20,3	20,2		19,8	20,5	20,1	20,0	
	of which, social security contributions (SSC, % of GDP)	12,9	13,1	12,8	12,4		12,9	13,0	12,7	12,7	
	Taxes on consumption (% of GDP)	10,7	11,2	11,0	10,8		10,9	11,2	10,9	10,5	
	of which, value added taxes (VAT, % of GDP)	6,0	6,6	6,9	6,6		6,8	7,3	7,4	7,1	
	Taxes on capital (% of GDP)	9,2	9,7	10,4	10,4		7,1	8,5	8,7	8,5	
Some tax types	Personal income taxes (PIT, % of GDP)	11,2	12,1	11,3	11,8		8,6	9,6	9,4	9,3	
	Corporate income taxes (CIT, % of GDP)	2,3	1,9	2,7	2,7		2,2	2,9	3,2	3,2	
	Total property taxes (% of GDP)	1,8	2,4	2,3	2,1		1,9	2,2	2,1	1,9	
	Recurrent taxes on immovable property (% of GDP)	0,6	1,4	1,3	1,2		1,1	1,1	1,0	0,9	
	Environmental taxes (% of GDP)	2,9	3,0	2,3	2,5		2,5	2,4	2,1	2,0	
	Effective carbon rate in EUR per tonne of CO ₂ equivalents	NA	102,8	NA	100,1		NA	86,0	NA	84,8	
Progressivity & fairness	Tax wedge at 50% of average wage (single person) (*)	40,7	36,2	34,4	33,1	33,0	33,9	31,8	31,5	31,5	31,8
	Tax wedge at 100% of average wage (single person) (*)	47,2	46,0	45,6	45,5	47,1	40,9	39,9	39,9	40,2	40,3
	Corporate income tax - effective average tax rates (1) (**)	27,8	23,9	23,9	23,9		21,3	19,3	19,1	18,9	
	Difference in Gini coefficient before and after taxes and cash social transfers (pensions excluded from social transfers) (2) (*)	5,9	8,0	7,9	7,6		8,6	8,2	7,9	7,7	
Tax administration & compliance	Outstanding tax arrears: total year-end tax debt (including debt considered not collectable) / total revenue (in %) (*)		199,9	181,0				35,5	32,6		
	VAT gap (% of VAT total tax liability, VTTL) (**)		10,9	10,6	14,7			6,6	7,0		

(1) Aliquota fiscale effettiva prospettica (KPMG).

(2) Un valore più elevato indica un maggiore impatto redistributivo della tassazione.

(*) Media semplice UE-27.

(**) Valore previsto per il 2023. Per maggiori dettagli sul divario dell'IVA, cfr. Commissione europea, direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale, VAT gap in the EU - 2024 Report, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/2476549>.

Le previsioni relative al divario dell'IVA richiedono un'attenta analisi. In Italia, i calcoli della Commissione nazionale indipendente sull'evasione fiscale saranno riesaminati a seguito di recenti modifiche dei conti nazionali da parte dell'Istituto nazionale di statistica.

Per maggiori dati sul gettito fiscale e sulla metodologia applicata, cfr. pagina web "Dati sulle tendenze fiscali", https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/economic-analysis-taxation/data-taxation-trends_en?prefLang=it&ettrans=it.

Fonte: Commissione europea, OCSE.

l'aliquota massima legale dell'imposta sui redditi delle società (IRES), pari al 24 % (+ 3,9 % di IRAP)⁽⁴²⁾, è tra le più elevate dell'UE (dove l'aliquota media è pari a circa il 21 %). Anche l'aliquota fiscale media prospettica (23,9 %) è superiore alla media UE pari a circa il 19 %. Un beneficio fiscale introdotto in misura temporanea per il 2024 nel dicembre 2023 è stato ora prorogato per il periodo 2025-2027 con la legge di bilancio 2025. Il beneficio prevede una maxi-deduzione fiscale per il costo dei lavoratori "dipendenti", compresa tra il 120 % e il 130 % a seconda della categoria dei

lavoratori neoassunti (ad esempio donne, giovani lavoratori, ex beneficiari del reddito di cittadinanza). I contribuenti soggetti all'imposta sui redditi delle società possono inoltre beneficiare di una riduzione dell'aliquota dell'imposta dal 24 % al 20 %, purché soddisfino due condizioni specifiche. La prima condizione è che almeno l'80 % degli utili registrati per il 2024 sia accantonato nell'impresa come riserva. La seconda condizione è che almeno il 30 % di tali utili accantonati e almeno il 24 % degli utili registrati nel 2023 siano utilizzati per finanziare nuovi investimenti in beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate in Italia. Tali beni devono rientrare nelle categorie "Transizione 4.0" o "Transizione 5.0", e l'investimento minimo deve essere di 20 000 EUR.

⁽⁴²⁾ Le società italiane sono soggette a un'imposta sui redditi delle società (24 %) e a un'imposta regionale sulle attività produttive o IRAP (3,9 %); la cui aliquota può essere aumentata fino a un massimo del 0,92 % dalle regioni, che possono anche differenziarla per settori di attività o per categorie di contribuenti.

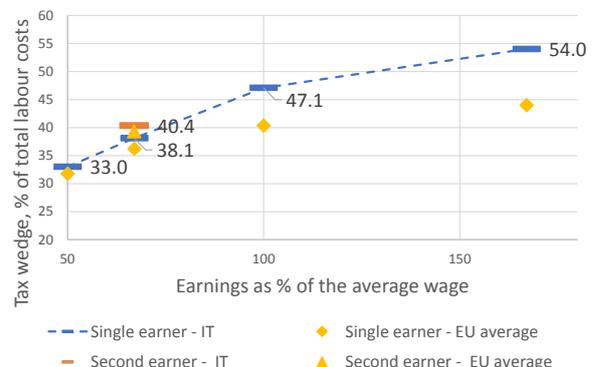
Il rapporto tra investimenti in ricerca e sviluppo e PIL dell'Italia è molto inferiore alla media europea e il divario è aumentato nel tempo. Nel 2023 la spesa italiana per la ricerca e lo sviluppo in percentuale del PIL si è attestata all'1,31 %, rispetto a una media UE del 2,22 %⁽⁴³⁾. In Italia i fondi pubblici sostengono gli investimenti delle imprese in ricerca e sviluppo principalmente attraverso crediti d'imposta e agevolando l'accesso al credito per le microimprese e le piccole e medie imprese. Questi tipi di politiche, in vigore da molto tempo, sembrano però aver avuto un effetto limitato sulla crescita e sull'innovazione, fornendo alcune indicazioni sull'efficacia delle misure pubbliche.

L'Italia offre diversi crediti d'imposta a sostegno della transizione verde e digitale. Nel 2022 l'Italia ha introdotto una nuova agevolazione "patent box", che consente la deduzione dei costi di ricerca e sviluppo, maggiorati del 110 %, sostenuti per la creazione e lo sviluppo di software, brevetti e disegni e modelli.

Per quanto riguarda i finanziamenti tramite venture capital, i risultati dell'Italia (in percentuale del PIL) sono inferiori rispetto alla media UE, sebbene dal 2013 abbiano registrato una forte crescita, soprattutto rispetto ad altre grandi economie dell'UE e agli Stati Uniti. Nel 2023 i finanziamenti tramite venture capital in Italia hanno rappresentato lo 0,026 % del PIL, mentre nel 2022 sono stati pari allo 0,035 % del PIL.

⁽⁴³⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D_expenditure.

Grafico A2.2 - Cuneo fiscale per i percettori di reddito in famiglie unipersonali e per i percettori della seconda fonte di reddito in % del costo totale del lavoro, 2024



Il cuneo fiscale per i percettori della seconda fonte di reddito presuppone che il primo percettore di reddito guadagni il 100 % dello stipendio medio e che non siano presenti figli. Per la metodologia completa, cfr. OCSE, *Taxing Wages 2014-2015, 2016*.

Fonte: Commissione europea.

Il carico fiscale che grava sul lavoro in Italia rimane elevato nonostante le riforme recenti. Nel 2025 è stata resa permanente la riduzione da quattro a tre degli scaglioni dell'imposta sui redditi delle persone fisiche introdotta nel 2024 (23 % per la fascia di reddito inferiore, 35 % per la fascia di reddito medio e 43 % per la fascia di reddito più alto) e la soglia di esenzione fiscale per i lavoratori dipendenti è stata portata a 8 500 EUR. Dal grafico 13.2 si evince che nel 2024 il cuneo fiscale sul lavoro⁽⁴⁴⁾ in Italia è stato superiore alla media UE per le persone sole, in relazione a diversi livelli di remunerazione (50 %, 67 %, 100 % e 167 % dello stipendio medio). I percettori della seconda fonte di reddito con un livello di remunerazione pari al 67 % della remunerazione media, i cui coniugi percepiscono lo stipendio medio, sono stati anch'essi soggetti a un cuneo fiscale più elevato rispetto alla media UE. Il cuneo fiscale

⁽⁴⁴⁾ Il cuneo fiscale è definito come la somma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti e dei datori di lavoro al netto degli assegni familiari, espressa in percentuale rispetto al costo totale del lavoro (la somma della retribuzione lorda e dei contributi sociali versati dal datore di lavoro).

per i percettori della seconda fonte di reddito è stato superiore a quello applicato alle persone sole allo stesso livello, anche se la differenza è stata meno marcata rispetto alla media UE. Secondo le stime dell'Osservatorio sui Conti Pubblici italiani (OCPI) dell'Università Cattolica di Milano⁽⁴⁵⁾, nel 2022 il drenaggio fiscale (ossia il fenomeno che si verifica quando i contribuenti passano a scaglioni fiscali più elevati, in quanto le soglie per tali scaglioni non sono state adeguate al rialzo per tenere conto dell'inflazione) ha rappresentato lo 0,6 % del gettito totale delle imposte sul reddito delle persone fisiche (ossia 360 milioni di EUR). Per il 2023, si stima che il drenaggio fiscale ammonti a 450 milioni di EUR. Nel complesso, il carico fiscale sul lavoro in Italia è relativamente progressivo. La riduzione delle disparità di reddito attraverso il regime fiscale e previdenziale (misurata dalla corrispondente variazione del coefficiente di Gini) è stata pari alla media UE nel 2023.

Sebbene negli ultimi anni sia diminuita grazie alle numerose misure adottate dal governo, l'evasione fiscale in Italia rimane elevata. Nel 2022, nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, sono state adottate diverse misure volte a incentivare l'adempimento degli obblighi fiscali, tra cui l'estensione della fatturazione elettronica, l'obbligo di accettare pagamenti elettronici e l'interconnessione di serie di dati per controlli mirati. Con la legge di bilancio 2025 sono state avviate ulteriori misure in linea con il piano strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia, quali: i) il collegamento obbligatorio tra registratori automatici di cassa e pagamenti elettronici per tutte le imprese; e ii) l'uso di mezzi di pagamento tracciabili per la deducibilità fiscale delle spese relative a trasporti, vitto e alloggio.

Un nuovo regime che consente ai piccoli contribuenti di concordare anticipatamente le imposte dovute meriterà un attento

⁽⁴⁵⁾ Osservatorio sui Conti Pubblici italiani, [Gli effetti del Fiscal Drag nell'ultimo biennio](#), 2023.

monitoraggio. Nel 2024 l'Italia ha introdotto un regime innovativo (il Concordato Preventivo Biennale, CPB)⁽⁴⁶⁾ che consente ai piccoli contribuenti (persone fisiche e società di persone) di concordare con l'amministrazione fiscale le imposte dovute per i due anni successivi. Per ciascun contribuente, la pertinente imposta dovuta è proposta dall'autorità fiscale sulla base di una serie di parametri, tra cui l'analisi settoriale e le previsioni economiche, mentre i contribuenti ammissibili devono rispettare diversi requisiti. Nel complesso, il ricorso al regime appare finora piuttosto modesto. Sebbene il regime miri a migliorare la certezza in merito agli obblighi fiscali, incentivare gli investimenti e aumentare nel tempo il reddito dichiarato, il suo impatto effettivo sull'evasione fiscale dovrà essere oggetto di un attento monitoraggio⁽⁴⁷⁾. Per promuovere l'adempimento degli obblighi fiscali tra i contribuenti medio-grandi (quelli con un fatturato superiore a 750 milioni di EUR nel 2024), il governo ha inoltre introdotto un nuovo regime di adempimento collaborativo basato su un quadro di controllo del rischio fiscale (*Tax Control Framework*) certificato, che offre vantaggi maggiori rispetto al regime precedente. La percezione della regolamentazione e della tassazione delle imprese, pari al 34,1 %, come un ostacolo agli investimenti è tra le più elevate dell'UE.

Un altro indicatore dell'efficacia dell'amministrazione fiscale italiana è il modo in cui è gestita la risoluzione delle controversie. Le amministrazioni fiscali

⁽⁴⁶⁾ Il "Concordato Preventivo Biennale" è un sistema di calcolo della base imponibile che interessa non solo i singoli contribuenti e le società di persone, ma anche le società a responsabilità limitata. Possono aderirvi le società a responsabilità limitata con ricavi totali fino a 5 164 569,00 EUR.

⁽⁴⁷⁾ Il termine ultimo per l'adesione al Concordato Preventivo Biennale era il 12 dicembre 2024. Secondo i dati preliminari, dei 4,5 milioni di contribuenti che hanno manifestato interesse per il regime, solo 585 000 (ossia quelli aderenti al regime fiscale proporzionale e quelli ammissibili sulla base dell'indice sintetico di affidabilità (ISA)) hanno accettato la proposta dell'amministrazione fiscale.

partecipano spesso a procedure amichevoli per la risoluzione delle controversie. Il numero di procedure amichevoli che si svolgono in un determinato Stato membro è generalmente legato alle dimensioni e alla struttura dell'economia, ma può anche essere un indicatore dell'efficacia della gestione del sistema fiscale del paese. Nel 2023 l'Italia ha registrato il numero più elevato nell'UE di procedure amichevoli pendenti (436 casi, un numero notevolmente superiore alla media UE). Sebbene il parametro di riferimento raccomandato per la chiusura di questi casi sia di 24 mesi, il tempo medio impiegato in Italia è di 53 mesi, il più lungo dell'UE.

Nonostante alcuni miglioramenti registrati negli ultimi anni, il potenziale di ricerca e innovazione (R&I) dell'Italia non è ancora sfruttato appieno. Secondo il quadro europeo di valutazione dell'innovazione (European Innovation Scoreboard, - EIS) 2024, l'Italia continua a essere un "innovatore moderato", con risultati che si attestano all'89,6 % della media UE⁽⁴⁸⁾. L'intensità della spesa a sostegno della ricerca e dello sviluppo del paese⁽⁴⁹⁾ è in calo e nel 2023 è stata pari all'1,31 %, un dato ben al di sotto dei livelli dell'UE (2,24 %). L'Italia si è recentemente impegnata ad aumentare l'intensità della spesa pubblica a sostegno della ricerca e dello sviluppo entro il 2029⁽⁵⁰⁾. Sebbene la maggior parte delle piccole e medie imprese (PMI) disponga almeno di un livello di base di intensità digitale⁵¹ e una buona parte delle imprese utilizzi tecnologie chiave come i servizi cloud, contribuendo agli obiettivi del decennio digitale del paese, permangono divari nell'adozione dell'intelligenza artificiale (IA)⁽⁵²⁾. In Italia, la cui struttura economica è basata su piccole imprese e su settori tradizionali, permangono difficoltà ad attrarre investimenti per l'innovazione delle imprese, in particolare nei segmenti ad alta tecnologia, ed è necessario

rafforzare il bacino di talenti per colmare il divario in materia di innovazione.

Scienza ed ecosistema dell'innovazione

Nonostante i buoni risultati scientifici, gli scarsi investimenti pubblici in ricerca e sviluppo (R&S) e carriere nel settore della ricerca non sufficientemente attraenti ostacolano il potenziale scientifico dell'Italia. La quota di pubblicazioni scientifiche del paese, che si attesta tra il 10 % delle opere più citate a livello mondiale (un indicatore di eccellenza scientifica), è superiore alla media UE (11,2 % del totale delle pubblicazioni del paese rispetto al 9,6 % nel 2021). Il potenziale scientifico dell'Italia non è tuttavia sfruttato appieno per motivi diversi. In primo luogo, nell'ultimo decennio l'intensità della spesa pubblica a sostegno della ricerca e dello sviluppo è rimasta stagnante, attestandosi allo 0,52 % del PIL nel 2023, un dato che, come mostra il grafico A3.1, è notevolmente inferiore alla media UE (0,72 %)⁽⁵³⁾. Inoltre il numero pro-capite di ricercatori occupati nel settore pubblico è ancora basso (3,7 ricercatori ogni mille persone attive contro una media UE di 4,2 nel 2023)⁽⁵⁴⁾. Le carriere della ricerca in Italia sono meno attraenti rispetto ad altri paesi dell'UE, in quanto sono poco retribuite⁽⁵⁵⁾ e storicamente caratterizzate da un'elevata precarietà del lavoro⁽⁵⁶⁾, in particolare nelle fasi

⁽⁴⁸⁾ 2024 *European Innovation Scoreboard, country profile: Italy* ec.europa.eu. Il quadro fornisce un'analisi comparativa dei risultati in termini di innovazione nei paesi dell'UE, compresi i punti di forza e le debolezze relativi dei sistemi di innovazione nazionali (anche rispetto alla media UE).

⁽⁴⁹⁾ Definita come spesa pubblica interna lorda in ricerca e sviluppo espressa come percentuale del PIL.

⁽⁵⁰⁾ "Italia 2025-2029 — Piano strutturale di bilancio di medio termine", approvato nel settembre 2024.

⁽⁵¹⁾ L'indice di intensità digitale (*Digital Intensity Index*) è un indicatore composito, derivato dall'indagine dell'UE sull'utilizzo delle TIC e del commercio elettronico nelle imprese. L'indice è calcolato sulla base di 12 indicatori.

⁽⁵²⁾ Il programma strategico per il decennio digitale definisce un percorso per realizzare la trasformazione digitale dell'UE, che comprende impegni concreti da parte degli Stati membri per conseguire congiuntamente finalità generali (ad esempio competitività, resilienza, sovranità) e obiettivi digitali entro il 2030.

⁽⁵³⁾ I dati includono il settore pubblico e dell'istruzione superiore.

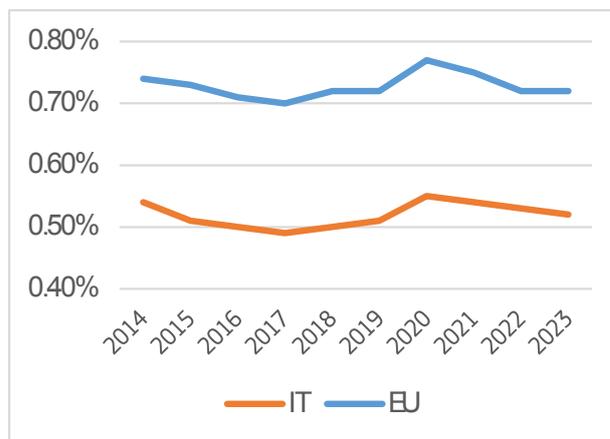
⁽⁵⁴⁾ Eurostat 2023. Ricercatori (equivalenti a tempo pieno) occupati nel settore pubblico (amministrazione pubblica + istituti di istruzione superiore) ogni mille persone attive.

⁽⁵⁵⁾ Civera, A., Lehmann, E., Meoli, M. e Paleari, S. P. (2023), *The Attractiveness of European Higher Education Systems: A Comparative Analysis of Faculty Remuneration and Career Paths*, <https://escholarship.org/uc/item/08x00432>.

⁽⁵⁶⁾ *Indagine conoscitiva sulla condizione studentesca nelle università e il precariato nella ricerca universitaria*, 7ª Commissione permanente, Senato della Repubblica (2021).

iniziali della carriera. I dati più recenti relativi alle sovvenzioni di avviamento (Starting Grant) concesse dal Consiglio europeo della ricerca mostrano che, mentre i beneficiari italiani figurano al secondo posto tra tutti i concorrenti, per quanto riguarda gli istituti ospitanti dei ricercatori selezionati, l'Italia figura solo al quinto posto⁽⁵⁷⁾. Il piano per la ripresa e la resilienza del paese comprende una misura volta a riformare le carriere del settore della ricerca⁽⁵⁸⁾ e investimenti volti ad ampliare il bacino di risorse umane nella scienza e nella tecnologia⁽⁵⁹⁾ e il suo piano strutturale di bilancio di medio termine contiene l'impegno ad aumentare l'intensità della spesa pubblica in ricerca e sviluppo dell'Italia, portandola allo 0,6 % del PIL entro il 2029. Per garantire la sostenibilità a lungo termine del sistema di R&I oltre la fine del sostegno del piano per la ripresa e la resilienza nel 2026, sono importanti ulteriori interventi strategici sulle carriere nel settore della ricerca, come il miglioramento della sicurezza del lavoro e la garanzia di risorse finanziarie adeguate per la ricerca pubblica.

Grafico A3.1 - **Intensità della spesa pubblica a sostegno di ricerca e sviluppo 2014-2023**



Fonte: DG Ricerca e innovazione, sulla base di dati Eurostat, 2014-2023.

Innovazione delle imprese

Gli scarsi investimenti privati in ricerca e sviluppo, concentrati in settori più tradizionali, dimostrano la mancanza di dinamismo della struttura economica italiana. In Italia una quota significativa dell'occupazione è rappresentata da microimprese a bassa produttività⁽⁶⁰⁾, le cui dimensioni ridotte sono spesso di ostacolo all'adozione di nuove tecnologie⁽⁶¹⁾. La limitata innovazione del sistema economico è accentuata anche dal divario nord-sud⁽⁶²⁾. Di conseguenza nel 2023 la spesa delle imprese in ricerca e sviluppo in percentuale del PIL ha raggiunto solo la metà della media UE (0,76 % contro 1,49 %). Pur costituendo circa

⁽⁵⁷⁾ Consiglio europeo della ricerca, *ERC Starting Grants 2024 Statistics*, <https://erc.europa.eu/sites/default/files/2024-09/erc-2024-stg-statistics.pdf>, settembre 2024.

⁽⁵⁸⁾ Riforma del piano per la ripresa e la resilienza "Attuazione di misure di sostegno alla R&I per promuovere la semplificazione e la mobilità".

⁽⁵⁹⁾ Come gli investimenti del piano per la ripresa e la resilienza per i giovani ricercatori.

⁽⁶⁰⁾ OCSE, *Studi economici dell'OCSE: Italia 2024*, Pubblicazioni OCSE, Parigi, 2024, https://www.oecd.org/it/publications/studi-economici-dell-ocse-italia-2024_68453dob-it.html.

⁽⁶¹⁾ "Italia 2025-2029 – Piano strutturale di bilancio di medio termine", approvato nel settembre 2024.

⁽⁶²⁾ Quadro di valutazione dell'innovazione regionale 2023 – Profili regionali – Italia.

il 12 % dell'economia dell'UE nel 2023⁽⁶³⁾, secondo il quadro di valutazione dell'UE sugli investimenti industriali in ricerca e sviluppo del 2024⁽⁶⁴⁾, le imprese italiane hanno rappresentato solo il 2,3 % delle spese in ricerca e sviluppo sostenute dalle 322 imprese europee che si collocano tra le prime 2 000 imprese di investimento in ricerca e sviluppo a livello mondiale e solo lo 0,4 % delle spese in ricerca e sviluppo sostenute dai primi 2 000 investitori in ricerca e sviluppo messi insieme. Nell'ambito di questo gruppo, nessuna impresa italiana opera nel settore digitale, ad esempio software e servizi informatici o apparecchiature e attrezzature informatiche. Questi settori rappresentano circa il 35 % degli investimenti in ricerca e sviluppo effettuati dai primi 2 000 investitori industriali a livello mondiale. Come evidenziato nel grafico A3.2, i principali investitori italiani in ricerca e sviluppo sono principalmente orientati verso settori più tradizionali, come le telecomunicazioni su linea fissa, il settore bancario e i prodotti farmaceutici/le biotecnologie (quest'ultimo presenta un elevato valore aggiunto)⁽⁶⁵⁾. Nel 2021 la spesa delle imprese italiane di ricerca e sviluppo nel settore delle TIC è stata pari al 15,7 % della spesa totale per la ricerca e lo sviluppo⁽⁶⁶⁾. Nel 2022 le PMI italiane hanno investito meno in ricerca e sviluppo rispetto ai loro omologhi dell'UE (lo 0,23 % del PIL rispetto alla media UE dello 0,40 %). Il sostegno totale del settore pubblico alla spesa delle imprese in ricerca e sviluppo in percentuale del PIL è sceso allo 0,11 % nel 2022, un dato che si colloca ben al di sotto della media UE (0,20 %) ed è molto lontano dal picco del 0,26 % registrato nel 2018. Tale diminuzione è dovuta alla riduzione

⁽⁶³⁾ La quota del PIL è un'elaborazione dei dati Eurostat sul PIL a prezzi correnti, [European Economic Forecast. Autumn 2024](#).

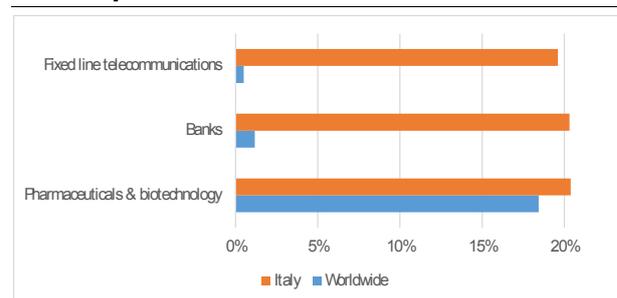
⁽⁶⁴⁾ Elaborazione basata sul quadro di valutazione dell'UE sugli investimenti industriali in ricerca e sviluppo del 2024 (i dati si riferiscono al 2023), Centro comune di ricerca, [The 2024 EU Industrial R&D Investment Scoreboard](#).

⁽⁶⁵⁾ Ibidem.

⁽⁶⁶⁾ Fonte: Eurostat.

del sostegno alla ricerca e allo sviluppo tramite incentivi fiscali⁽⁶⁷⁾ che, dopo essere stati introdotti nel 2015, hanno subito numerose modifiche normative⁽⁶⁸⁾. Le misure del piano per la ripresa e la resilienza volte a razionalizzare gli incentivi alle imprese potrebbero rappresentare un'opportunità per aumentare l'efficienza e l'efficacia del sostegno pubblico alle imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo. In totale i fondi della politica di coesione mobilitati, destinati alla trasformazione economica innovativa e intelligente in Italia, ammontano a 17,3 miliardi di EUR. Di questi, 2,3 miliardi di EUR sono destinati allo sviluppo o alla produzione di tecnologie critiche attraverso la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa.

Grafico A3.2 - **Primi 3 settori per investimenti in R&S delle imprese italiane che si collocano tra le prime 2 000 imprese a livello mondiale che investono in R&S nel 2023 (quota percentuale, Italia rispetto a tutto il mondo)**



Fonte: DG Ricerca e innovazione, sulla base dei dati 2024 del quadro di valutazione degli investimenti in ricerca e sviluppo.

La mancanza di dinamismo delle imprese nell'innovazione incide anche sul numero di ricercatori occupati nel settore privato. Il numero di ricercatori occupati nel settore privato è di gran lunga inferiore ai livelli dell'UE (3,0 ricercatori ogni mille persone attive, contro una media UE di 5,7 nel 2023) e rappresenta meno della metà dei ricercatori occupati in

⁽⁶⁷⁾ Rinuncia al gettito fiscale delle amministrazioni pubbliche in percentuale del PIL.

⁽⁶⁸⁾ ISTAT, *Gli incentivi alle imprese per la ricerca e lo sviluppo*, settembre 2023. [Focus incentivi RS DEFINITIVO.pdf](#).

Francia e Germania⁽⁶⁹⁾. Mentre nell'UE il numero di ricercatori occupati nelle imprese è in media superiore a quello del settore pubblico, in Italia avviene il contrario. Il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia prevede investimenti in tecnologie abilitanti fondamentali e in dottorati innovativi per promuovere l'assunzione di ricercatori da parte delle imprese. Tale misura, se resa più strutturale, potrebbe andare a vantaggio del sistema di R&I.

L'adozione delle tecnologie tra le imprese italiane, comprese le PMI, è in linea con la media UE, mentre l'uso dell'IA è ancora limitato. Le PMI con intensità digitale di base sono leggermente al di sotto dei livelli dell'UE (70,2 % contro 72,9 %)⁽⁷⁰⁾. Le imprese italiane registrano inoltre un ritardo rispetto agli omologhi dell'UE nell'adozione dell'IA (8,2 % rispetto al 13,5 %) e le grandi imprese investono in questa tecnologia in misura proporzionalmente maggiore rispetto alle PMI⁽⁷¹⁾. La percentuale di imprese che hanno usufruito di servizi cloud è notevolmente superiore alla media UE (55,1 % contro 38,9 %)⁽⁷²⁾. Attraverso il piano di investimenti "Transizione 4.0", il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia ha concesso crediti d'imposta alle imprese, utilizzati prevalentemente per beni strumentali materiali tecnologicamente avanzati e, in misura minore, per beni immateriali e attività di ricerca e innovazione⁽⁷³⁾. Inoltre la strategia nazionale dell'Italia per l'intelligenza artificiale 2024-2026 comprende una serie di misure volte ad aiutare le imprese ad adottare l'IA⁽⁷⁴⁾. Altre iniziative

spaziano dall'aumento dell'adozione di tecnologie digitali da parte delle imprese, anche attraverso i poli europei dell'innovazione digitale, allo sviluppo della tecnologia e delle infrastrutture digitali, anche in settori strategici quali i semiconduttori e le tecnologie quantistiche.

I collegamenti tra imprese e mondo scientifico rimangono deboli e ostacolano la capacità di tradurre l'eccellenza scientifica in innovazione. Il numero di co-pubblicazioni scientifiche tra settore pubblico e privato continua ad aumentare ed è superiore alla media UE. Tuttavia la spesa pubblica per ricerca e sviluppo finanziata dal settore privato in percentuale del PIL è ancora circa la metà della media UE (0,03 % contro lo 0,05 % nel 2022). Negli ultimi anni il ruolo svolto dagli uffici di trasferimento tecnologico (TTO) nel consentire la valorizzazione delle conoscenze è migliorato. Nel 2019 il ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) ha lanciato un programma di dimostrazione di concetti (*Proof-of-concept*). Questa iniziativa è stata ulteriormente sostenuta dai finanziamenti del piano per la ripresa e la resilienza e ha contribuito a creare una serie di spin-off e, più in generale, a migliorare i legami tra imprese e mondo scientifico⁽⁷⁵⁾. Analogamente, nel 2015 il MIMIT ha avviato anche un programma volto a rafforzare lo sviluppo di capacità negli uffici di trasferimento tecnologico. Nonostante tali progressi, vi sono ancora difficoltà a migliorare le prestazioni degli uffici di trasferimento tecnologico di piccole e medie dimensioni, ad aumentare il loro organico e a migliorare la formazione professionale specifica degli esperti in trasferimento tecnologico⁽⁷⁶⁾. Nel 2024 uno studio dell'OCSE ha presentato una serie di raccomandazioni, quali il potenziamento della gestione strategica dello scambio e della valorizzazione delle conoscenze nelle università italiane e la sua governance ai diversi livelli

⁽⁶⁹⁾ Eurostat 2023, ricercatori (equivalenti a tempo pieno) impiegati dal settore delle imprese ogni mille persone attive.

⁽⁷⁰⁾ Fonte: Eurostat 2024.

⁽⁷¹⁾ Ibidem.

⁽⁷²⁾ [Decennio digitale 2024: Relazioni per paese | Strategia digitale](#), Relazione per paese Italia.

⁽⁷³⁾ Corte dei conti, *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2023, pagg. 356-359.

⁽⁷⁴⁾ [Strategia italiana per l'Intelligenza artificiale 2024-2026.pdf](#).

⁽⁷⁵⁾ Netval, *Rapporto di analisi di impatto sul bando Proof of concept - POC*, 2023, [Report-Poc.pdf](#).

⁽⁷⁶⁾ XIX rapporto Netval, *Ancora a due Velocità*, 2024.

istituzionali, rafforzando nel contempo i collegamenti tra uffici di trasferimento tecnologico ed ecosistemi locali dell'innovazione⁽⁷⁷⁾.

L'Italia ha adottato misure per ridurre gli ostacoli normativi che ostacolano l'innovazione e utilizzare gli appalti pubblici per stimolare l'innovazione. Con l'introduzione di "Sperimentazione Italia", uno spazio di sperimentazione normativa, l'Italia mira ad esentare le start-up dagli obblighi normativi in materia di sperimentazione di nuove tecnologie⁽⁷⁸⁾. Gli effetti di questa misura, unitamente a quelli della recente abolizione del "privilegio dei professori", devono essere ulteriormente monitorati⁽⁷⁹⁾. Nonostante alcuni progressi compiuti negli appalti per soluzioni innovative, come il finanziamento del programma "Smarter Italy", l'Italia potrebbe migliorare ulteriormente il proprio quadro strategico per gli appalti per soluzioni innovative, anche attraverso politiche e incentivi settoriali (cfr. allegato 4)⁽⁸⁰⁾.

Finanziamento dell'innovazione

Gli investimenti in venture capital in Italia sono aumentati, ma restano ben al di sotto di altri attori come gli Stati Uniti, la Germania e la Francia. Il rapporto spesa in

⁽⁷⁷⁾ Commissione europea/ministero dell'Università e della ricerca/Progetto ITA.CON dello strumento di sostegno tecnico dell'OCSE, *Improving the system of Knowledge Exchange and Collaboration between universities and society in Italy*, 2024, [Scambio di conoscenze e collaborazione tra università e società in Italia | OCSE](#).

⁽⁷⁸⁾ Relazione Annuale 2023 al Parlamento sullo stato di attuazione delle policy in favore delle startup e PMI innovative, [2024.01.19 - Relazione annuale DEF 2.pdf](#).

⁽⁷⁹⁾ L'abolizione della norma che conferisce agli accademici, piuttosto che alle università, la titolarità dei brevetti da essi creati è stata inserita nella riforma del codice della proprietà industriale del 2023.

⁽⁸⁰⁾ Osservatorio dell'UE sugli appalti per soluzioni innovative, Benchmarking of national policy frameworks for innovation procurement, Italy country profile, [country-report-2024-policy-benchm-italy.pdf](#).

venture capital/PIL è raddoppiata dal 2020, anche se nel 2023 era ancora pari a circa un terzo della media UE. L'Italia registra inoltre un ritardo rispetto ad altre grandi economie dell'UE in termini di quota di venture capital investito in deep tech (15 % contro il 28 % in Francia e il 20 % in Germania)⁽⁸¹⁾. Il mercato del venture capital è frammentato, con una prevalenza di piccoli operatori e un'offerta che non copre pienamente le diverse fasi del ciclo di vita dell'impresa. Ciò crea un deficit di finanziamento per le start-up di successo che intendono espandersi. La debolezza del segmento del venture capital deriva dal basso livello di innovazione dell'Italia e dalla limitata partecipazione degli investitori istituzionali rispetto ad altri paesi dell'UE⁽⁸²⁾. Il Fondo nazionale per l'innovazione (CDP Venture Capital) è l'ente istituzionale incaricato di incanalare le risorse pubbliche in venture capital, che ha anche gestito gli investimenti del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia per finanziare le start-up. Il rafforzamento della partecipazione dei fondi pensione al segmento del venture capital e altre modifiche mirate a sostegno delle start-up, come previsto dalla legge sulla concorrenza approvata nel dicembre 2024, rappresentano un passo avanti per garantire maggiori finanziamenti alle start-up innovative italiane (cfr. allegato 5).

Talento innovativo

Il bacino di talenti dell'Italia nel campo delle scienze e della tecnologia non è adeguato a sostenere la capacità di innovazione del paese. L'Italia presenta uno dei livelli di istruzione terziaria più bassi dell'UE⁽⁸³⁾. Mentre il numero di nuovi laureati in scienze e

⁽⁸¹⁾ Dealroom, *The European Deep Tech Report 2023*, [The European Deep Tech Report 2023 | Dealroom.co](#). I dati si riferiscono al periodo 2018-2023.

⁽⁸²⁾ Banca d'Italia, *Relazione annuale 2023*, 2024.

⁽⁸³⁾ Fonte: Eurostat 2024. Dati dell'Italia: il 31,6 % della popolazione di età compresa tra i 25 e i 34 anni rispetto alla media UE del 44,2 %.

ingegneria è aumentato e si avvicina alla media UE⁽⁸⁴⁾, nel 2022 l'Italia si è classificata all'ultimo posto in termini di laureati nel settore dell'informatica, pari a un terzo della media UE⁽⁸⁵⁾. Inoltre, secondo la relazione sullo stato del decennio digitale 2024, la percentuale di specialisti in TIC occupati rimane al di sotto della media, sebbene la domanda di tali competenze sia in aumento⁽⁸⁶⁾. In risposta, la strategia nazionale per l'intelligenza artificiale 2024-2026 dell'Italia prevede misure volte a rafforzare la formazione in questo settore. Tra le misure figura il miglioramento del programma nazionale di dottorato in materia di intelligenza artificiale⁽⁸⁷⁾.

L'educazione all'imprenditorialità in Italia può essere migliorata. Sebbene non esista una strategia nazionale specifica, le recenti politiche mirano ad accrescere le competenze imprenditoriali degli studenti. Lo sviluppo dell'educazione all'imprenditorialità è ostacolato dalla mancanza di coordinamento nazionale e di una strategia specifica, nonché dall'assenza di agenzie pubbliche incaricate di sostenere l'educazione all'imprenditorialità. Inoltre nella concezione dei programmi non è ancora stata definita la nozione di "competenza imprenditoriale". Tuttavia gli orientamenti ufficiali pubblicati nel 2018 guidano le scuole secondarie nello sviluppo delle capacità degli studenti nelle aree relative all'assunzione di rischi, alla generazione di idee e alla pianificazione e gestione di progetti imprenditoriali⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁴⁾ Fonte: Eurostat 2022. Dati dell'Italia: 16,5 per mille rispetto alla media UE di 17,6 per mille della popolazione di età compresa tra i 25 e i 34 anni.

⁽⁸⁵⁾ Fonte: Eurostat 2022. Dati dell'Italia: 1,2 per mille rispetto alla media UE di 3,6 per mille della popolazione di età compresa tra i 25 e i 34 anni.

⁽⁸⁶⁾ [Relazione sullo stato del decennio digitale 2024. Strategia digitale](#), allegato 3, Italia, sintesi.

⁽⁸⁷⁾ [Strategia italiana per l'Intelligenza artificiale 2024-2026.pdf](#).

⁽⁸⁸⁾ GEM, *L'attivazione imprenditoriale in Italia - Rapporto GEM 2023-2024*, serie FrancoAngeli, 2024.

OCSE/Unione europea, *Supporting Entrepreneurship and Innovation in Higher Education in Italy*, OECD Skills Studies, Pubblicazioni OCSE, Parigi, 2019, <https://doi.org/10.1787/43e88f48-en>.

Tabella A3.1 - **Indicatori chiave dell'innovazione**

Italy	2012	2017	2020	2021	2022	2023	2024	EU average (1)	USA
Headline indicator									
R&D intensity (gross domestic expenditure on R&D as % of GDP)	126	136	150	141	137	131	:	224	345
Science and innovative ecosystems									
Public expenditure on R&D as % of GDP	0.54	0.49	0.55	0.54	0.53	0.52	:	0.72	0.64
Scientific publications of the country within the top 10% most cited publications worldwide as % of total publications of the country	10.1	10.3	11.2	11.2	:	:	:	9.6	12.3
Researchers (FTE) employed by public sector (Gov+HEI) per thousand active population	2.7	2.9	3.3	3.4	3.5	3.7	:	4.2	:
International co-publications as % of total number of publications	41.0	47.0	47.6	47.6	48.2	48.5	:	55.9	39.3
R&D investment & researchers employed in businesses									
Business enterprise expenditure on R&D (BERD) as % of GDP	0.68	0.85	0.93	0.85	0.81	0.76	:	1.49	2.70
Business enterprise expenditure on R&D (BERD) performed by SMEs as % of GDP	0.16	0.31	0.29	0.25	0.23	:	:	0.40	0.30
Researchers employed by business per thousand active population	1.6	2.5	3.1	3.0	3.1	3.0	:	5.7	:
Innovation outputs									
Patent applications filed under the Patent Cooperation Treaty per billion GDP (in PPS €)	2.1	2.1	2.3	2.1	1.7	:	:	2.8	:
Employment share of high-growth enterprises measured in employment (%)	9.9	15.3	12.2	:	:	:	:	12.5	:
Digitalisation of businesses									
SMEs with at least a basic level of digital intensity % SMEs (EU Digital Decade target by 2030: 90%)	:	:	:	:	69.9	:	70.2	72.9	:
Data analytics adoption % enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	:	:	26.6	:	33.2	:
Cloud adoption % enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	51.9	:	55.1	:	38.9	:
Artificial intelligence adoption % enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	6.2	:	5.1	8.2	13.5	:
Academia-business collaboration									
Public-private scientific co-publications as % of total number of publications	7.1	7.9	8.1	8.3	8.8	9.0	:	7.7	8.9
Public expenditure on R&D financed by business enterprises (national) as % of GDP	0.014	0.027	0.028	0.029	0.029	:	:	0.050	0.020
Public support for business innovation									
Total public sector support for BERD as % of GDP	0.073	0.250	0.121	0.119	0.110	:	:	0.204	0.251
R&D tax incentives: foregone revenues as % of GDP	0.011	0.182	0.057	0.067	0.060	:	:	0.102	0.141
BERD financed by the public sector (national and abroad) as % of GDP	0.061	0.068	0.063	0.052	0.050	:	:	0.100	0.110
Financing innovation									
Venture capital (market statistics) as % of GDP, total (calculated as a 3-year moving average)	0.006	0.005	0.013	0.018	0.027	0.028	:	0.078	:
Seed stage funding share (% of total venture capital)	7.0	6.0	8.6	11.1	10.9	11.0	:	7.3	:
Start-up stage funding share (% of total venture capital)	71.3	80.5	39.5	45.3	47.4	53.5	:	44.0	:
Later stage funding share (% of total venture capital)	21.6	13.6	51.9	43.6	41.7	35.5	:	48.7	:
Innovative talent									
New graduates in science and engineering per thousand population aged 25-34	11.8	13.1	15.1	16.4	16.5	:	:	17.6	:
Graduates in the field of computing per thousand population aged 25-34	0.6	0.6	1.0	1.1	1.2	:	:	3.6	:

(1) Media UE per l'ultimo anno disponibile o per l'anno con il maggior numero di dati per paese.

Fonte: Eurostat, DG JRC, OCSE, Science-Metrix (banca dati Scopus), Invest Europe, Quadro europeo di valutazione dell'innovazione.

L'economia italiana è ostacolata dalla stagnazione della produttività. La debolezza della crescita guidata dall'innovazione, barriere normative e burocrazia rappresentano una sfida per la competitività delle imprese, in particolare per le piccole e medie imprese. Il dinamismo delle imprese italiane è eterogeneo, ed evidenzia problemi legati alla concorrenza in diversi settori. La mancanza di efficienza nel settore giudiziario e la corruzione percepita incidono sullo sviluppo delle imprese. Sono in corso sforzi per stimolare gli investimenti esteri e l'Italia si sta adoperando per migliorare il proprio sistema di appalti pubblici, con particolare attenzione agli obiettivi verdi e a quelli legati all'innovazione. La rapida attuazione delle riforme incluse nel piano per la ripresa e la resilienza (ritardi di pagamento, appalti pubblici, legge sulla concorrenza) dovrebbe aumentare la concorrenza e la trasparenza, dando nel contempo corretta attuazione ai regolamenti dell'UE.

Condizioni del quadro economico

L'economia italiana degli ultimi anni è stata caratterizzata dalla stagnazione della produttività e da tassi di crescita bassi. La debolezza della crescita guidata dall'innovazione si riflette in una quota di occupazione insolitamente elevata in microimprese a bassa produttività, una bassa spesa in ricerca e sviluppo e un livello di digitalizzazione inferiore alla media. Il divario di produttività tra le imprese italiane ed europee è riconducibile in larga misura alla predominanza delle piccole imprese, che svolgono un ruolo significativo nella struttura produttiva italiana. Nel segmento delle medie imprese (da 50 a 249 dipendenti) l'Italia presenta un livello di produttività più elevato rispetto alle principali economie dell'UE, mentre le cifre sono in linea con le controparti tedesche o francesi per quanto riguarda le

piccole imprese (da 10 a 49 dipendenti) e le grandi imprese (più di 250)⁽⁸⁹⁾. Nelle microimprese (meno di 10 dipendenti) la produttività è però inferiore⁽⁹⁰⁾.

Per ridurre il divario di produttività sarebbe necessario integrare le tecnologie digitali nei processi di produzione, migliorare la qualificazione della forza lavoro e aumentare gli investimenti in attività immateriali. Gli investimenti nella proprietà intellettuale e nelle attrezzature TIC sono stati potenziati attraverso il piano di investimenti "Transizione 4.0", incluso nel piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (cfr. allegato 3). Le piccole imprese potrebbero essere aiutate a realizzare economie di scala anche attraverso iniziative volte a promuovere il raggruppamento e la collaborazione reciproca. La legge annuale sulle PMI rappresenta un'importante opportunità per aumentare la produttività dell'ecosistema imprenditoriale italiano, fornendo strumenti per la semplificazione, l'aggregazione delle imprese e la creazione di sinergie.

Secondo le previsioni, le condizioni per investire rimarranno sfavorevoli, data la persistente fiacchezza dell'attività economica in Italia e nella maggior parte dell'area dell'euro, in particolare per quanto riguarda l'industria⁽⁹¹⁾. Un fattore determinante è rappresentato dalle prospettive incerte per le esportazioni, dovute alla bassa crescita registrata in mercati importanti come la Germania. I tre principali ostacoli agli investimenti delle imprese italiane sono l'incertezza sul futuro (79 %, di cui il 49 %

⁽⁸⁹⁾ ISTAT, Rapporto annuale, 2024.

⁽⁹⁰⁾ L'OCSE condivide la stessa analisi, stimando che, mentre le grandi imprese italiane sono mediamente più produttive rispetto a quelle di altri paesi europei, le microimprese italiane sono meno produttive di circa il 30 % rispetto alle loro omologhe. Al contempo, la quota di occupazione delle microimprese è superiore di circa 15 punti percentuali rispetto ad altri paesi europei, mentre la quota di occupazione delle grandi imprese altamente produttive è inferiore di circa 20 punti percentuali. OCSE, *Studi economici dell'OCSE - Italia 2024*, 2024.

⁽⁹¹⁾ Bollettino economico n. 1 del 2025, Banca d'Italia, 2025.

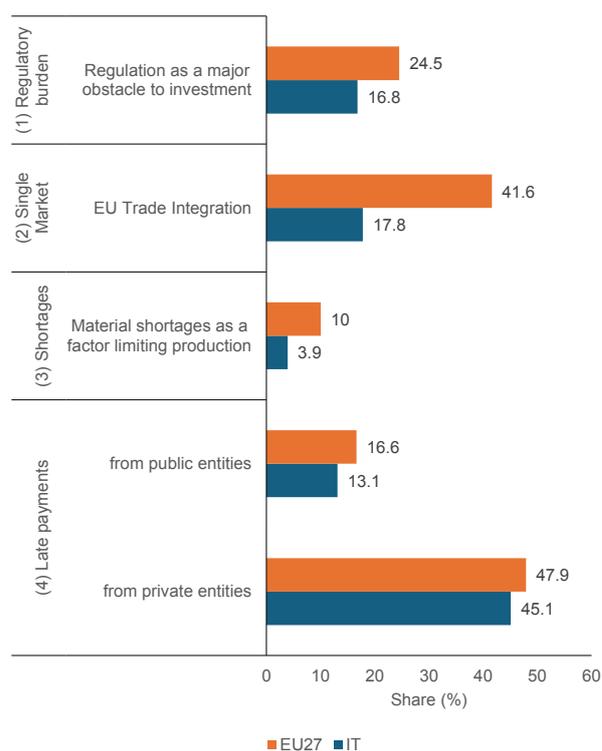
lo considera un ostacolo importante), gli elevati costi dell'energia (70 %) e la regolamentazione del mercato del lavoro (59 %)⁽⁹²⁾. Tali percentuali sono in linea con le medie dell'UE.

La percentuale di imprese che risentono della carenza di offerta di manodopera è tuttavia in calo (6,6 % nel 2024 rispetto al 9,1 % nel 2023) e molto inferiore a quella dell'UE (20,2 % nel 2024). Il tasso di posti vacanti è leggermente inferiore alla media UE. Analogamente, con l'allentamento dei vincoli della catena di approvvigionamento, la percentuale di imprese che si trovano ad affrontare carenze di materiali è tornata ai livelli pre-pandemia (3,9 % rispetto a una media UE del 10 %).

I ritardi di pagamento continuano a costituire un problema per la competitività delle imprese italiane. Lo scostamento in termini di pagamento nelle transazioni tra amministrazioni pubbliche e imprese (ossia la differenza tra il termine di pagamento inizialmente concordato e il momento in cui l'impresa riceve di fatto il pagamento da una pubblica amministrazione debitrice) è ancora superiore alla media UE (18 giorni nel 2024, rispetto a una media UE di 15 giorni), sebbene si sia registrato un miglioramento significativo rispetto al 2022 (cfr. tabella A4.1). Tali risultati sono sostanzialmente corroborati dai dati raccolti dalle autorità italiane nel contesto di una procedura di infrazione in corso, dai quali emergono tempi di pagamento ampiamente superiori ai limiti di legge in diversi settori della pubblica amministrazione italiana, in particolare a livello centrale e locale. Per quanto riguarda le transazioni tra imprese, il divario di pagamento è risultato di 17,3 giorni nel 2024, confermandosi superiore alla media di 15,5 giorni dell'UE (cfr. tabella A4.1). Il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia prevede una riforma ambiziosa volta a rafforzare la capacità della pubblica amministrazione

italiana di pagare entro i termini stabiliti dalla direttiva sui ritardi di pagamento (direttiva 2011/7/UE). La rapida attuazione di questa riforma, accompagnata dal mantenimento di solidi risultati in termini di pagamenti nel corso del tempo, è essenziale per garantire alle imprese, in particolare alle PMI, flussi di cassa prevedibili e una gestione efficace della liquidità.

Grafico A4.1 - **Agevolare le attività economiche - Indicatori selezionati**



Percentuale di (1) imprese, (2) esportazioni e importazioni intra-UE medie sul PIL, (3) imprese, (4) PMI.

Fonti: (1) BEI IS, (2) Eurostat, (3) ECFIN BCS, (4) indagine SAFE.

Per quanto riguarda l'infrastruttura digitale, l'Italia sta compiendo progressi nella diffusione delle reti di connettività. Nel 2023 la copertura della rete ad altissima capacità/fibra fino ai locali si è attestata al 59,6 %, registrando un aumento dell'11 % rispetto al 2022; un dato che resta tuttavia al di sotto delle medie dell'UE (78,8 % per la rete ad altissima capacità e 64 % per la fibra fino ai

⁽⁹²⁾ Indagine della BEI sugli investimenti 2024 - Panoramica per paese: Italia, 2025.

locali⁽⁹³⁾). Persiste tuttavia il divario tra le zone urbane e quelle rurali, dove la copertura scende al 37,7 % (la media UE è del 55,6 % per la rete ad altissima capacità e del 52,7 % per la fibra fino ai locali). L'Italia ha raggiunto la copertura 5G a livello nazionale nel 2022 e ha registrato un valore del 99,5 % nel 2023. Inoltre l'88,3 % delle famiglie italiane è coperto dalla banda a 3,4-3,8 GHz (media UE del 50,6 %), il che consente applicazioni avanzate che richiedono un'ampia larghezza di banda dello spettro. Il piano italiano per la ripresa e la resilienza sostiene misure chiave per portare avanti la diffusione delle reti di connettività (in particolare "Italia 1 Giga" e "Italia 5G").

La sensibilizzazione in materia di cibersicurezza nelle imprese rimane sostanzialmente stabile. La percentuale di imprese che hanno subito incidenti relativi alla sicurezza delle TIC con conseguente indisponibilità dei servizi TIC a causa di attacchi esterni (ad esempio attacchi ransomware, attacchi di negazione del servizio (*denial of service*)) è rimasta al 3,1 % nel 2022 e nel 2024, ancora al di sotto della media UE (3,4 % nel 2024). La maggior parte delle imprese (92,9 %) aveva predisposto alcune misure di sicurezza delle TIC (vicino alla media UE del 92,8 %) e il 62,7 % delle imprese aveva messo i propri dipendenti a conoscenza dei propri obblighi in materia di sicurezza delle TIC, dato che è superiore alla media UE (60 %).

Barriere di carattere normativo e amministrativo

Sotto il profilo del dinamismo, le imprese italiane offrono un quadro ancora contrastante. Sebbene il paese si sia rivelato

⁽⁹³⁾ Per rete ad altissima capacità (*very high-capacity network* - VHCN) si intende la combinazione di fibra ottica fino ai locali (*fibre to the premises* - FTTP) e di tecnologia DOCSIS 3.1. In assenza di reti DOCSIS 3.1 in Italia, l'indicatore sulla copertura VHCN e l'indicatore sulla copertura FTTP coincidono.

resiliente, come dimostra la presenza di una vivace rete di imprese a conduzione familiare e di leader in mercati di nicchia, il tasso di ricambio delle imprese⁽⁹⁴⁾ è rimasto uno dei più bassi dell'UE, attestandosi al 14,6 % nel 2022, rispetto a una media UE del 19,2 %. Il dato, per quanto riguarda sia la nascita che la cessazione delle imprese nell'economia imprenditoriale, è inferiore ai livelli dell'UE (7,9 % e 6,7 %, a fronte di valori dell'UE rispettivamente del 10,5 % e dell'8,7 %)⁽⁹⁵⁾. Inoltre le imprese a forte crescita (crescita dell'occupazione superiore al 10 %) rappresentavano il 7,4 % delle imprese e l'8,9 % dei lavoratori dipendenti in Italia (al di sotto delle medie UE del 9,1 % e del 12,2 %).

La concorrenza in Italia è frenata da ostacoli all'apertura dei mercati e da restrizioni all'esercizio dell'attività imprenditoriale, in particolare nel settore dei servizi⁽⁹⁶⁾, dove la crescita della produttività è stata particolarmente bassa⁽⁹⁷⁾. Se, da un lato, tale situazione è in parte legata alla specializzazione settoriale che caratterizza i servizi, nonché alla rilevanza del turismo nel settore, dall'altro riflette anche i rimanenti ostacoli alla concorrenza, in particolare per quanto riguarda la gestione delle infrastrutture e dei servizi pubblici locali. In tal senso, l'aggiudicazione di concessioni mediante procedure di finanziamento dei progetti (anche in considerazione della riforma effettuata nel dicembre 2024) e atti che prorogano concessioni esistenti o contratti già conclusi, che precludono la possibilità di concorrenza (ad esempio estendendo la gamma dei casi in cui un appalto pubblico può essere modificato

⁽⁹⁴⁾ Secondo la definizione di Eurostat, il tasso di ricambio delle imprese è la somma dei tassi di natalità e di mortalità delle imprese.

⁽⁹⁵⁾ Da recenti ricerche dell'FMI emerge che la quota di imprese zombie in Italia rimane molto più elevata rispetto al livello pre-crisi. Documento di lavoro dell'FMI 2023/125 *The Rise of the Walking Dead: Zombie Firms around the World*.

⁽⁹⁶⁾ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCM), *Relazione annuale 2024 sull'attività svolta, 2024*.

⁽⁹⁷⁾ OCSE, *Studi economici dell'OCSE - Italia 2024, 2024*.

senza una nuova procedura di gara al di là di quanto consentito dal diritto dell'UE) potrebbero minare i principi di massima partecipazione, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità. La rapida applicazione delle norme in materia di concorrenza, tra le misure chiave del piano per la ripresa e la resilienza, è essenziale per ridurre gli ostacoli all'ingresso nel settore dei servizi.

Nonostante i recenti miglioramenti, l'efficacia della pubblica amministrazione (in particolare del sistema giudiziario) e la corruzione percepita rimangono tra gli ostacoli principali allo sviluppo delle imprese (cfr. allegato 6). L'efficienza giudiziaria è generalmente percepita come relativamente bassa, il che si riflette nel fatto che, nelle valutazioni inter pares, l'Italia è considerata uno dei paesi con i livelli più bassi di Stato di diritto, principalmente a causa della durata relativamente lunga dei processi⁽⁹⁸⁾. Sebbene le riforme passate abbiano accorciato la durata prevista dei processi e ridotto l'arretrato nelle cause giudiziarie, la durata prevista dei processi civili rimane la più elevata dell'UE. Inoltre la trasparenza e la responsabilità per quanto concerne le attività di lobbying possono essere ulteriormente migliorate. Secondo l'indagine sugli investimenti della BEI, la percentuale di imprese in cui oltre il 10 % del personale è dedicato ai requisiti normativi è risultata del 24 %, al di sopra della media UE del 17 %. La massima semplificazione e digitalizzazione possibili delle procedure amministrative potrebbero contribuire a ridurre la burocrazia e il margine di manovra discrezionale ingiustificato dei dipendenti pubblici.

Le recenti iniziative del governo mirano a stimolare gli investimenti esteri, in particolare nei settori ad alto valore aggiunto. Questi sforzi sono coincisi con un rallentamento degli afflussi netti di investimenti diretti esteri (IDE) registrato nel 2023, dopo il

forte rimbalzo post-pandemico del 2022 (analogamente a quanto accaduto in altre importanti economie europee). La legge sugli investimenti strategici del 2023 mira ad attrarre investimenti esteri diretti semplificando il processo di autorizzazione ed esecuzione di grandi progetti. Quando un progetto è dichiarato di "preminente interesse strategico", beneficia di una serie di scorciatoie burocratiche e procedurali. La legge prevede che il progetto sia assegnato a un funzionario della pubblica amministrazione e che segua un procedimento di autorizzazione unica⁽⁹⁹⁾.

L'Italia dispone di uno dei quadri normativi più restrittivi per il commercio al dettaglio dell'UE; si tratta di un dato, evidenziato dall'indicatore OCSE della regolamentazione dei mercati dei prodotti e dall'indicatore di restrittività per il settore del commercio al dettaglio pubblicato dalla Commissione, che può ostacolare il funzionamento e lo sviluppo del settore. Inoltre negli ultimi anni i dati relativi al commercio online non sono migliorati. Nel 2024 il numero di acquirenti online è stato uno dei più bassi dell'UE (53,6 % rispetto a una media UE del 71,8 %), registrando un leggero miglioramento rispetto al 51,5 % del 2021⁽¹⁰⁰⁾. Le recenti modifiche legislative hanno introdotto alcune semplificazioni per le attività commerciali, in particolare per quanto riguarda le vendite di liquidazione, le promozioni e le vendite sottocosto. Tuttavia le autorità regionali e locali hanno ancora la possibilità di limitare l'esercizio di determinate attività commerciali o di adottare misure per proteggere determinati tipi di piccoli negozi e di imprese artigianali. Il coinvolgimento delle associazioni degli

⁽⁹⁸⁾ Indice dello Stato di diritto, 2022. OCSE, *Studi economici dell'OCSE - Italia 2024*, 2024.

⁽⁹⁹⁾ Il commissario speciale è una figura cui sono conferiti poteri specifici per accelerare tutte le fasi procedurali necessarie per l'attuazione degli investimenti. L'autorizzazione unica è un permesso speciale rilasciato dal commissario straordinario, che sostituisce il mosaico di autorizzazioni normalmente necessarie per avviare un progetto su larga scala.

⁽¹⁰⁰⁾ Serie Eurostat ISOC_EC_IB20, percentuale di individui che hanno effettuato acquisti online negli ultimi 12 mesi.

operatori in tali decisioni potrebbe essere contrario alla garanzia di procedure obiettive e trasparenti e potrebbe ostacolare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato.

In Italia l'imprenditorialità ha un profilo piuttosto basso. Nel 2023 meno della metà della popolazione adulta conosceva qualcuno che aveva di recente avviato un'attività e solo un terzo riteneva che vi fossero buone opportunità di avviare un'impresa a livello locale, una delle cifre più basse di qualsiasi paese avanzato⁽¹⁰¹⁾. Inoltre circa la metà di coloro che vedeva buone opportunità non avrebbe avviato un'impresa per timore di fallire, mentre tra coloro che non avevano già avviato o gestito un'impresa, solo il 10 % prevedeva di avviarne una nei successivi tre anni, ponendo l'Italia in fondo alla lista delle competenze imprenditoriali.

Mercato unico

L'Italia è ben integrata nel mercato unico e figura tra i principali esportatori mondiali. L'Italia vanta un elevato livello di diversificazione dei prodotti esportati, il che costituisce un altro fattore chiave del suo successo. Tuttavia i risultati nel settore dei servizi sono stati relativamente deboli, con uno scarso sviluppo di attività ad alto contenuto tecnologico e ad alto valore aggiunto (l'integrazione commerciale nel settore dei servizi è tra le più basse dell'UE e ha rappresentato solo il 2,2 % del PIL nel 2023, inferiore a paesi comparabili come la Germania o la Spagna). La forza delle esportazioni italiane risiede principalmente in circa 9 000 imprese esportatrici di medie e grandi dimensioni, che rappresentano tre quarti delle esportazioni manifatturiere del paese. L'ampliamento della base esportatrice potrebbe contribuire a mantenere la resilienza e la competitività del commercio estero italiano.

⁽¹⁰¹⁾Global Entrepreneurship Monitor 2023/2024 (2024).

La conformità dell'Italia alle norme del mercato unico è in linea con le medie dell'UE. L'Italia ottiene risultati migliori rispetto alla media UE per quanto riguarda il recepimento delle direttive, con un numero di direttive non recepite che scende al di sotto sia della media UE sia dell'obiettivo dell'1 % fissato dal Consiglio europeo. I risultati sono invece peggiori per quanto riguarda il corretto recepimento delle direttive, ponendosi in linea con quanto avviene in paesi come la Francia e la Spagna. Il numero di infrazioni pendenti relative al mercato unico è tra i più elevati dell'UE (24° su 27 Stati membri), sebbene dal 2020 si sia registrata una tendenza alla diminuzione (22 %). Nell'ambito del sistema di risoluzione in materia di diritti SOLVIT, nel 2024 l'Italia ha risolto l'84,3 % dei casi trattati come centro competente (media UE dell'84,9 %).

Gli ostacoli all'ingresso rimangono particolarmente elevati per le professioni regolamentate. Il livello di restrittività è complessivamente elevato per diversi servizi professionali (commercialisti, architetti, ingegneri civili e agenti immobiliari)⁽¹⁰²⁾, sebbene l'Italia abbia annunciato azioni che, se pienamente attuate, potrebbero in parte migliorare la situazione attuale. Tuttavia la disciplina dell'"equo compenso" per i servizi professionali rischia di essere percepita come tariffe minime, danneggiando l'ingresso sul mercato e la concorrenza sui prezzi. L'eliminazione della disciplina dell'"equo compenso"⁽¹⁰³⁾ aprirebbe il mercato a imprese più produttive che potrebbero fissare tariffe più basse per aumentare la loro quota di mercato.

Appalti pubblici

L'Italia sta compiendo sforzi significativi per migliorare l'efficienza del proprio sistema

⁽¹⁰²⁾ Indicatori della regolamentazione dei mercati dei prodotti OCSE, 2024.

⁽¹⁰³⁾OCSE, *Studi economici dell'OCSE*, 2024.

degli appalti pubblici. Oltre all'introduzione di un nuovo codice dei contratti pubblici nel 2023, l'Italia sta portando avanti l'ambiziosa riforma degli appalti pubblici prevista nel proprio piano per la ripresa e la resilienza⁽¹⁰⁴⁾. Tale riforma mira a semplificare le procedure, ad aumentare la digitalizzazione e a professionalizzare gli acquirenti pubblici e, secondo le previsioni, migliorerà la rapidità, la competitività e l'efficienza complessiva del sistema italiano degli appalti pubblici.

Alcuni ambiti degli appalti pubblici appaiono ancora problematici, come ad esempio nel caso delle procedure a offerta unica, che nel 2024 hanno rappresentato ancora il 34 % del totale delle offerte (un dato ben al di sopra della media UE pari al 32 %). La quota di aggiudicazioni dirette è solo del 3 % circa, notevolmente al di sotto della media UE (7 %). Anche gli indicatori relativi alla partecipazione delle PMI agli appalti pubblici e alla durata della procedura sono inferiori alle medie dell'UE⁽¹⁰⁵⁾.

L'Italia è tuttavia uno dei paesi più avanzati dell'UE per quanto riguarda il ricorso agli appalti pubblici ai fini del conseguimento degli obiettivi verdi, come dimostra, ad esempio, l'introduzione di criteri ambientali minimi. Ha inoltre compiuto alcuni progressi nell'utilizzo degli appalti pubblici come leva per stimolare l'innovazione, attraverso l'avvio del programma "Smarter Italy", che mira a stimolare lo sviluppo di soluzioni innovative da parte degli operatori del mercato che partecipano alle gare d'appalto. D'altro canto, di recente è aumentata anche l'attenzione rivolta agli appalti pubblici socialmente

responsabili, in particolare nei settori dell'inclusività e della parità di genere.

⁽¹⁰⁴⁾ Il codice è stato rivisto alla fine del 2024 dal decreto legislativo n. 209/2024 (Correttivo) al fine di dare maggiore efficacia alle disposizioni in esso contenute.

⁽¹⁰⁵⁾ Pur mantenendo l'attuale accento sull'accelerazione degli appalti pubblici nel contesto dell'attuazione tempestiva del piano per la ripresa e la resilienza, si dovrebbe anche considerare che le aste competitive tendono a portare a ribassi di prezzo del 2-4 % rispetto agli appalti non competitivi. Banca d'Italia, *Relazione annuale*, anno 2023.

Tabella A4.1 - Agevolare le attività economiche - indicatori

Italy								
POLICY AREA	INDICATOR NAME	2020	2021	2022	2023	2024	EU-27 average	
Investment climate								
Shortages	Material shortage, firms facing constraints, % ¹	1.0	10.3	18.0	17.1	3.9	10.0	
	Labour shortage, firms facing constraints, % ¹	1.2	3.0	6.3	9.1	6.6	20.2	
	Vacancy rate, vacant posts as a % of all available ones (vacant + occupied) ²	0.9	1.8	2.3	2.3	2.1	2.3	
Infrastructure	Transport infrastructure as an obstacle to investment, % of firms reporting it as a major obstacle ³	33.8	30.6	30.7	21.7	18.3	13.4	
	VHCN coverage, % ⁴	-	44.2	53.7	59.3	-	78.8	
	FTTP coverage, % ⁴	-	44.2	53.7	59.3	-	64.0	
	5G coverage, % ⁴	-	99.7	99.7	99.5	-	89.3	
Reduction of regulatory and administrative barriers								
Regulatory environment	Impact of regulation on long-term investment, % firms reporting business regulation as a major obstacle ³	34.9	34.3	34.1	23.6	16.8	24.5	
Late payments	Payment gap - corporates B2B, difference in days between offered and actual payment ⁵	1.6	10.9	16.2	16.3	17.3	15.6	
	Payment gap - public sector, difference in days between offered and actual payment ⁵	10.4	11.2	21.8	17.6	17.8	15.1	
	Share of SMEs experiencing late payments, % ⁶	from public or private entities in the last 6 months	58.2	46.6	52.4	54.3	-	-
		from private entities in the previous or current quarter	-	-	-	-	45.1	47.9
	from public entities in the previous or current quarter	-	-	-	-	13.1	16.6	
Single Market								
Integration	EU trade integration, % (Average intra-EU imports + average intra EU exports)/GDP ²	14.9	16.9	19.2	18.5	17.8	41.6	
	EEA Services Trade Restrictiveness Index ⁷	0.055	0.056	0.056	0.056	0.064	0.050	
Compliance	Transposition deficit, % of all directives not transposed ⁸	0.4	1.2	0.7	0.4	0.5	0.8	
	Conformity deficit, % of all directives transposed incorrectly ⁸	1.7	1.8	1.5	1.4	1.8	0.9	
	SOLVIT, % resolution rate per country ⁸	96.3	96.8	98.6	91.0	84.3	84.9	
	Number of pending infringement proceedings ⁸	50.0	46.0	42.0	43.0	39.0	24.4	
Public procurement								
Competition and transparency in public procurement	Single bids, % of total contractors ^{**8}	31	35	37	37	34	-	
	Direct awards, % ^{**8}	7	7	5	5	3	7.0	

* Modifica metodologica nel 2024: segnalazione separata dei ritardi di pagamento da parte di soggetti pubblici e privati.

** i dati del 2024 sulle offerte uniche sono provvisori e soggetti a revisione. Si noti che attualmente manca circa il 46 % dei dati totali, il che può incidere sull'accuratezza e sulla completezza delle informazioni. A causa della mancanza di dati, la media UE dei dati sugli affidamenti diretti è calcolata senza la Romania.

Fonti: (1) ECFIN BCS, (2) Eurostat, (3) EIB IS, (4) Decennio digitale - relazioni per paese, (5) relazione sui pagamenti di Itrium, (6) indagine SAFE, (7) OCSE, (8) fino al 2023: quadro di valutazione del mercato unico e della competitività 2024: spazio di dati sugli appalti pubblici.

In un contesto di risparmi privati netti relativamente bassi, che sono per lo più assorbiti dal fabbisogno di finanziamento pubblico, i mercati dei capitali italiani non sono sufficientemente ricchi e diversificati.

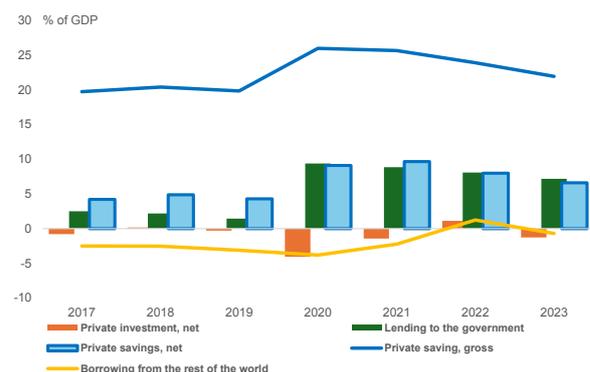
Le banche, che dominano il settore finanziario, sono solide, sia in termini di capitale che di liquidità, e sono ben preparate ad affrontare rischi futuri. Allo stesso tempo, vi è spazio per lo sviluppo futuro di tutti gli intermediari finanziari non bancari, che sono poco sviluppati rispetto ai loro omologhi dell'UE. Le imprese italiane hanno accesso solo parzialmente alla ricchezza, superiore alla media, delle famiglie italiane, che preferiscono investire in obbligazioni piuttosto che in azioni, e per lo più indirettamente. Al contempo, anche gli investitori istituzionali nazionali orientano le proprie strategie di investimento verso le obbligazioni. Gli investimenti azionari, in particolare da parte di fondi di investimento, riguardano principalmente azioni estere e solo marginalmente strumenti di capitale non quotati. I minori investimenti in strumenti di capitale non quotati sono un fattore limitante per l'espansione di start-up innovative con redditività nulla o bassa. Il mercato nazionale del venture capital e del capitale di crescita è ancora limitato e frammentato. Inoltre i mercati dei capitali relativamente meno sviluppati riducono le opzioni di uscita per gli investitori in private equity e in venture capital, aggravando ulteriormente la mancanza di fonti di finanziamento per l'innovazione, che rappresentano un elemento fondamentale per il miglioramento della competitività.

Disponibilità e utilizzo del risparmio nazionale

Il settore privato italiano, nonostante dal 2020 registri un'accelerazione, evidenzia un risparmio relativamente modesto in termini netti, e non investe abbastanza nell'economia nazionale. Nell'ultimo decennio l'indice del risparmio privato, al netto

degli ammortamenti, è stato pari in media al 5,5 % del PIL, sebbene dal 2020, e in particolare nel periodo 2020-2022, si sia registrato un netto miglioramento (cfr. grafico A5.1). Il rapporto investimenti privati netti/PIL, che misura il contributo diretto netto del settore privato all'accumulazione di capitale nel paese, ha oscillato intorno allo zero, con un valore medio pari a - 1,2 % del PIL, contribuendo in tal modo a una contrazione della struttura del capitale dell'economia. Allo stesso tempo, il debito pubblico piuttosto consistente, che nell'ultimo decennio è stato in media del 4,8 % del PIL, ha assorbito l'equivalente di quasi il 90 % del risparmio privato netto. Il saldo medio positivo dell'1,9 % del PIL si è regolarmente tradotto in un accreditamento investito all'estero, tranne nel 2022, quando l'economia italiana ha registrato un indebitamento dell'1,2 % del PIL con il resto del mondo. Pertanto, nel complesso, nell'ultimo decennio i risparmi privati italiani netti, ossia dopo aver contabilizzato gli investimenti necessari per mantenere l'attuale struttura del capitale dell'economia, sono stati indirizzati verso progetti pubblici ed esteri, anziché verso investimenti privati nazionali.

Grafico A5.1 - **Saldo risparmi netti/investimenti**

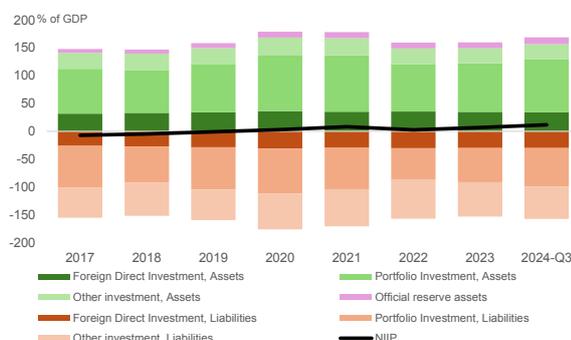


Fonte: AMECO.

In linea con i valori annuali positivi dei prestiti concessi dall'Italia al resto del mondo, la posizione patrimoniale netta sull'estero (NIIP) del paese è in miglioramento. Nel terzo trimestre del 2024 le attività totali sull'estero hanno raggiunto il 169 % del PIL, in aumento rispetto al 148 %

della fine del 2017, mentre le passività sull'estero si sono attestate al 157 % del PIL, il che si è tradotto in una posizione patrimoniale netta sull'estero (NIIP) positiva pari al 12 % del PIL (cfr. grafico A5.2). Lo stock netto di investimenti esteri diretti è rimasto sostanzialmente stabile, scendendo dal 6 % del PIL registrato alla fine del 2017 al 4,7 % nel terzo trimestre del 2024. Il miglioramento della posizione patrimoniale netta è pertanto principalmente attribuibile allo stock netto di investimenti di portafoglio, aumentato di 20 punti percentuali del PIL, e allo stock di riserve ufficiali in valuta estera, che sono cresciute di 4,9 punti percentuali del PIL. Le passività nette dell'Italia in termini di altri investimenti sono nel contempo aumentate di 4,8 punti percentuali del PIL. L'economia italiana sembra pertanto essere ben integrata nei flussi internazionali di capitali e recentemente è riuscita a rafforzare marginalmente la propria posizione di beneficiario di capitale estero.

Grafico A5.2 - **Posizione patrimoniale sull'estero dell'Italia**



Fonte: BCE.

Struttura dei mercati dei capitali e dimensioni del settore finanziario

I mercati dei capitali in Italia sono ancora poco sviluppati e non sufficientemente profondi. La borsa valori italiana (Borsa Italiana) fa parte di Euronext, un'infrastruttura di mercato paneuropea. Rispetto agli standard dell'UE, la sua capitalizzazione di mercato in

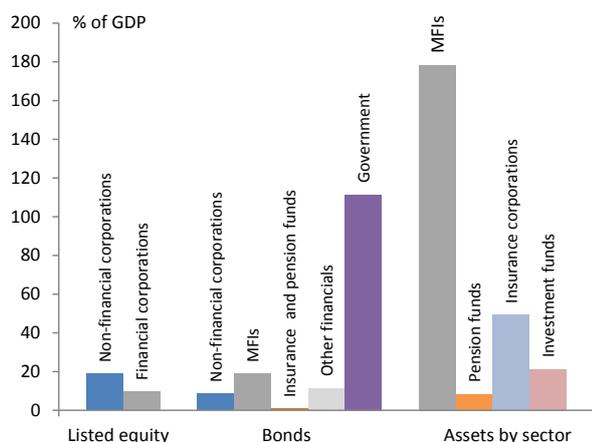
percentuale del PIL è modesta: pari al 28,5 % del PIL alla fine del 2023 rispetto a una media UE del 67 % (cfr. grafico A5.3). Si tratta di un valore notevolmente inferiore, sia in termini assoluti che in percentuale del PIL, rispetto a quello delle borse di Parigi, Amsterdam e Francoforte. Le società non finanziarie rappresentavano circa due terzi di tale capitalizzazione. Negli ultimi anni le nuove quotazioni sul mercato principale sono state scarse, mentre l'attività è stata più vivace nel mercato di crescita per le PMI. Il volume in essere dei titoli di debito ha raggiunto il 151 % del PIL alla fine del 2023, dato che rappresenta uno dei punteggi nazionali più elevati nell'UE. I titoli di debito negoziabili emessi da società non finanziarie rappresentavano però meno del 6 % del totale. In effetti, il mercato obbligazionario nazionale italiano è interamente dominato dai titoli di Stato, che alla fine del 2023 rappresentavano quasi il 74 % del totale. Il restante 20 % dei titoli di debito era rappresentato da istituti finanziari, bancari e non.

Esiste già un programma di riforme dei mercati dei capitali a livello nazionale. Sulla base dei progressi compiuti in passato, nel 2020 l'OCSE ha elaborato un'analisi del mercato dei capitali per l'Italia nell'ambito di un progetto di sostegno tecnico finanziato dall'UE. A ciò ha fatto seguito un Libro verde sulla competitività dei mercati finanziari italiani a sostegno della crescita, pubblicato dal ministero italiano dell'Economia e delle finanze nel marzo 2022. Tali iniziative hanno portato all'adozione del disegno di legge sui mercati dei capitali (decreto Capitali, legge 21/2024) nel febbraio 2024. La legge amplia la definizione di PMI e mira a stimolare il mercato italiano delle offerte pubbliche iniziali e a incentivare gli investimenti in società quotate in Italia, apportando nel contempo modifiche al quadro in materia di governo societario e promuovendo l'alfabetizzazione finanziaria.

Il mercato finanziario italiano è dominato dalle banche e vi è spazio per lo sviluppo futuro di tutti gli intermediari non bancari.

Dopo aver raggiunto il picco del 230 % del PIL nel 2020, le dimensioni del settore bancario sono scese al 178 % del PIL nel 2023, rimanendo notevolmente al di sotto della media UE del 254 %. La presenza all'estero è limitata e rappresenta circa il 9 % in termini di attività. La concentrazione bancaria sembra essere inferiore alla media UE, con le prime cinque banche che controllano meno del 50 % del settore (media UE del 54 %). Le compagnie di assicurazione, le cui attività totali alla fine del 2023 erano pari al 49 % del PIL, sono gli intermediari finanziari non bancari più sviluppati in Italia, anche se le loro dimensioni rimangono al di sotto della media UE del 55 %. Alla fine del 2023 le attività totali dei fondi di investimento equivalevano al 21 % del PIL, mentre i fondi pensione rappresentavano solo l'8 % del PIL.

Grafico A5.3 - **Mercati dei capitali e intermediari finanziari**



Fonte: BCE, EIOPA, AMECO

Resilienza del settore bancario

Nel 2024 la resilienza del settore bancario italiano è migliorata. Il coefficiente di adeguatezza patrimoniale per il settore bancario italiano si è attestato al 20 % nel terzo trimestre del 2024 (cfr. tabella , A5.1), dato che rappresenta il livello più elevato ed è quasi in linea con la media UE (20,1 %). Anche la qualità del capitale è migliorata, con un coefficiente di

capitale primario di classe 1 del 15,9 % rispetto al 15,5 % a fine 2023 e al 13,9 % a fine 2019. La crescente redditività ha migliorato la generazione di capitale interno, in quanto il rendimento annualizzato del capitale proprio delle banche è stato più elevato nei primi nove mesi del 2024 rispetto alla fine del 2023 (14,1 % contro 12,7 %) e superiore alla media UE del 10 %. Tale miglioramento è riconducibile principalmente alla continua crescita dei proventi netti da interessi, all'aumento delle entrate derivanti dalle commissioni e a un buon controllo dei costi. Il piano del governo di aumentare le entrate di bilancio rinviando le detrazioni fiscali per le banche non dovrebbe incidere in modo sostanziale sulla loro redditività.

Le pressioni legate alla qualità delle attività, anche se destinate a persistere, rimangono modeste in termini storici. L'incidenza lorda dei crediti deteriorati ha continuato a diminuire nel 2023 e ha registrato solo un lieve aumento nel settembre 2024, attestandosi al 2,8 % (media UE del 1,9 %), ed è stata superiore per quanto riguarda i prestiti alle imprese (4,4 %) rispetto alle famiglie (2,6 %). Inoltre la percentuale dei prestiti della fase 2 rispetto ai prestiti in bonis è scesa al 9,2 % nel settembre 2024 rispetto all'11,5 % di fine 2023. Anche i livelli di accantonamento rimangono più elevati rispetto a quelli delle omologhe dell'UE, con un tasso di copertura dei crediti deteriorati pari al 47,8 % nel terzo trimestre del 2024 (rispetto al 42,1 % per l'UE). Questi dati, associati alla solida posizione patrimoniale delle banche italiane e alla loro forte redditività, implicano l'assenza di restrizioni di rilievo nell'offerta di credito per i mutuatari solvibili, fornendo ulteriori segnali del fatto che la crescita del credito è attualmente trainata dalla domanda di credito (cfr. sezione sulle fonti di finanziamento delle imprese).

La posizione di tesoreria delle banche rimane solida. Pur essendo sceso al 170,7 % nel terzo trimestre del 2024 rispetto al 180,7 % di un anno fa, il coefficiente di copertura della liquidità degli enti significativi rimane

confortevole. Nello stesso periodo è stato soddisfacente e piuttosto stabile anche il coefficiente netto di finanziamento stabile, che ha raggiunto il 132 % nel terzo trimestre del 2024. Ciò nonostante il rimborso dei finanziamenti dell'Eurosistema provenienti dalle operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine (OMRLT III), che ha portato a una riduzione della liquidità della banca centrale all'1,5 % delle passività totali delle banche ad agosto 2024, rispetto al 4,8 % alla fine del 2023 e al 14 % al picco della metà del 2021. Anche il costo marginale della raccolta bancaria è sceso all'1,9 % nel settembre 2024, circa 20 punti base in meno rispetto al marzo 2024. Si tratta tuttavia di un livello storicamente elevato⁽¹⁰⁶⁾.

Sebbene le banche abbiano rafforzato la loro posizione generale negli ultimi anni, permangono altri settori di vulnerabilità. Lo stock di prestiti garantiti dallo Stato in percentuale del portafoglio prestiti si sta normalizzando, mentre l'esposizione delle banche al debito sovrano nazionale è scesa al 9,4 % delle attività totali nel dicembre 2024, un dato che, seppure inferiore al picco del dicembre 2020 (10,9 %), è ancora elevato sia storicamente sia rispetto ad altri omologhi della zona euro. Tali esposizioni sono distribuite in modo disomogeneo e riguardano in particolare le banche cooperative. Le banche le classifica come titoli detenuti al costo ammortizzato, al fine di limitare l'impatto dei movimenti di mercato a breve termine sui propri bilanci⁽¹⁰⁷⁾. Tra gli enti creditizi più piccoli permangono inoltre le sacche di vulnerabilità, nonostante i progressi compiuti con un'azione di vigilanza più efficace. Rimane inoltre importante l'efficacia dei meccanismi di rinegoziazione del debito e di cessione di attività rimane importante, dato il debito

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. figura 2.9 del *Rapporto sulla stabilità finanziaria della Banca d'Italia*, novembre 2024.

⁽¹⁰⁷⁾ Si tratta di una protezione che non coprirebbe un'eventuale vendita forzata di questi titoli; scenario che è tuttavia improbabile data la solida posizione di liquidità delle banche italiane.

ereditato dal passato, che è uscito dai bilanci delle banche ma continua a gravare sull'economia.

Resilienza degli intermediari finanziari non bancari

Il settore assicurativo rimane resiliente. Il coefficiente di solvibilità degli assicuratori italiani nel terzo trimestre del 2024 è stato del 260 %, sostanzialmente in linea con la fine del 2023 e leggermente superiore alla media dello Spazio economico europeo (SEE) (247 %). Il loro portafoglio di investimenti è stato fortemente orientato verso obbligazioni, in particolare titoli di Stato con una chiara preferenza per l'acquisto di abitazioni. A ottobre 2024 le minusvalenze nette non realizzate sugli investimenti sono scese a 7 miliardi di EUR rispetto ai 13 miliardi di EUR del dicembre 2023. Conformemente a quanto consentito dalla normativa in situazioni di turbolenza dei mercati, un numero limitato di assicuratori italiani, che rappresentano circa il 5 % degli attivi del settore, ha deciso di sospendere temporaneamente gli effetti sulla redditività delle minusvalenze sugli investimenti per il primo semestre del 2024. L'Italia presenta uno dei maggiori divari in materia di protezione assicurativa in Europa per i rischi naturali, in particolare i terremoti. Ciò ha indotto le autorità italiane a adottare, nel dicembre 2023, l'obbligo per le imprese di assicurarsi contro i rischi naturali, con riassicurazione parziale da parte di SACE, un ente statale (cfr. allegato 7).

La redditività degli assicuratori è migliorata grazie alla ripresa della raccolta premi e al rallentamento della crescita dei sinistri. Nella prima metà del 2024 il rendimento del capitale proprio degli assicuratori vita, seppur in miglioramento rispetto all'anno precedente, è stato ancora negativo (-9 %) a causa delle minusvalenze, mentre il segmento non vita ha registrato un rendimento del capitale proprio dell'8 %, confermando la tendenza positiva

dell'anno precedente⁽¹⁰⁸⁾. Tale miglioramento è dovuto a una ripresa della raccolta premi, associata a una crescita più moderata dei sinistri e delle altre spese rispetto al 2023. L'aumento dei premi ha inoltre progressivamente ridotto il rapporto tra riscatti e premi nel segmento delle assicurazioni sulla vita, che è passato dal 94 % nell'ottobre 2023 all'81 % nell'ottobre 2024. Allo stesso tempo, l'indicatore del grado di liquidità degli attivi (*liquid asset ratio*) degli assicuratori italiani rimane elevato e a giugno del 2024 risultava sostanzialmente stabile rispetto a dicembre del 2023 a un valore mediano del 62 %. Di conseguenza, i rischi di liquidità sono stati ridotti, anche se continuano ad essere significativi in quanto l'indice dei riscatti rimane elevato⁽¹⁰⁹⁾.

Il settore dei fondi pensione ha continuato a consolidarsi e si è ripreso dalle perdite subite nel 2022. Secondo l'autorità di vigilanza dei fondi pensione, il numero di fondi pensione alla fine del 2023 è sceso a 302, rispetto ai 332 del 2022 (e ai 387 del 2020). Nel 2023 i rendimenti sono stati positivi su tutti i tipi di linee di investimento, in particolare laddove l'esposizione al capitale proprio era maggiore e sono state recuperate le perdite subite nel 2022. I contributi totali riscossi dai fondi pensione italiani nel 2023 sono ammontati a 19,2 miliardi di EUR, mentre gli importi in uscita sono stati pari a 11,6 miliardi di EUR.

I rischi per la stabilità finanziaria dei fondi di investimento italiani sono limitati e stabili. L'assunzione di prestiti da banche e altri intermediari finanziari da parte di fondi di investimento aperti italiani è moderata e le linee di credito disponibili sono stabili. Anche i margini pagati per l'uso dei derivati sono bassi rispetto alla liquidità disponibile, mentre il rischio di liquidità derivante da richieste di

rimborso particolarmente elevate è rimasto stabile tra gennaio e agosto 2024 per i segmenti non azionari. I rischi per la stabilità finanziaria derivanti dai fondi di investimento alternativi (FIA) italiani, che al giugno 2024 rappresentavano quasi il 12 % delle attività dei fondi di investimento italiani, sono considerati bassi in ragione di una leva finanziaria sostanzialmente stabile su un valore del 108 % (ben al di sotto della media della zona euro del 122 %) e del fatto che in Italia i fondi che investono più del 20 % del loro portafoglio in attività illiquide devono essere costituiti nella forma di fondi chiusi, come i fondi immobiliari. Per quanto riguarda i FIA di tipo aperto, la liquidità delle attività e il profilo di rimborso delle passività a breve termine sono allineati.

Fonti di finanziamento delle imprese e ruolo delle banche

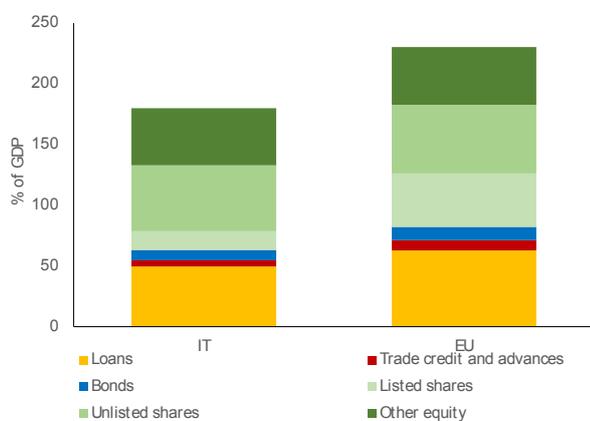
Rispetto alle altre aziende dell'UE, le imprese italiane fanno più affidamento sulla propria redditività come fonte di finanziamento che sui mercati dei capitali, e i prestiti bancari rappresentano la loro altra principale risorsa finanziaria. Come fonte di finanziamento per le SNF italiane, alla fine del 2023 i prestiti ammontavano al 49 % del PIL, leggermente al di sotto della media UE del 51 % (cfr. grafico A5.4). Tuttavia, espressi in percentuale del finanziamento complessivo delle SNF, i prestiti rappresentavano una quota leggermente superiore a tutte le fonti di finanziamento (27,6 % rispetto al 27,2 % nell'UE). Analogamente, anche l'utilizzo da parte delle SNF italiane di azioni e obbligazioni quotate è stato inferiore alla media UE, sia in percentuale del PIL (23,9 % contro 54,8 %) che in percentuale del finanziamento complessivo delle SNF (13,3 % contro 23,8 %). Ciò è dovuto in gran parte all'esigua percentuale di azioni quotate nel mix di finanziamenti (l'8,6 % delle fonti di finanziamento rispetto al 19,1 % dell'UE). Questi dati suggeriscono che la redditività delle imprese italiane svolge un ruolo piuttosto importante come fonte di

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. *Rapporto sulla stabilità finanziaria della Banca d'Italia*, novembre 2024, pagg. 35-36.

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. *Rapporto sulla stabilità finanziaria della Banca d'Italia*, novembre 2024, pag. 33.

finanziamento rispetto a quanto accade per le altre aziende dell'UE.

Grafico A5.4 - **Composizione dei finanziamenti delle SNF in % del PIL**



(1) Periodo di riferimento 2023

Fonte: Eurostat.

Tuttavia il ruolo del finanziamento interno non è eccessivo e le imprese non sembrano risentire della generale mancanza di fondi.

Secondo l'indagine del 2024 sugli investimenti condotta dalla BEI, il 62 % delle imprese italiane ha risposto che il loro fabbisogno di investimenti è coperto da finanziamenti interni, una percentuale prossima alla media UE del 66 %. Inoltre il 92 % delle imprese italiane ritiene che le loro attività di investimento negli ultimi tre anni siano state di un importo più o meno adeguato, una percentuale superiore alla media UE (80 %); ciò indica che non vi è alcun deficit di finanziamento significativo rispetto alla domanda di investimenti. Tuttavia ciò potrebbe non applicarsi alle imprese che non dispongono di risorse di finanziamento interne o la cui capacità di finanziamento interna è limitata, come nel caso delle start-up innovative (cfr. infra). Nel complesso il settore imprenditoriale italiano investe meno in percentuale del PIL (11,4 %) rispetto alla media UE (13 %).

Si è registrata una continua diminuzione dei prestiti bancari alle famiglie e alle imprese.

La crescita del credito ha seguito un andamento generale al ribasso dal settembre 2022 ed è diventata negativa all'inizio del 2023 per le imprese e nel luglio 2023 per le famiglie,

a causa del crollo della domanda di credito. Questa tendenza è proseguita per tutto il 2024, con solo timidi segnali di ripresa (soprattutto per le famiglie), dato che il tasso di crescita del credito su base annua è leggermente migliorato, passando da -1,4 % per le famiglie e da -3,9 % per le SNF nel marzo 2024 a rispettivamente -0,4 % e a -2,4 % nel settembre 2024.

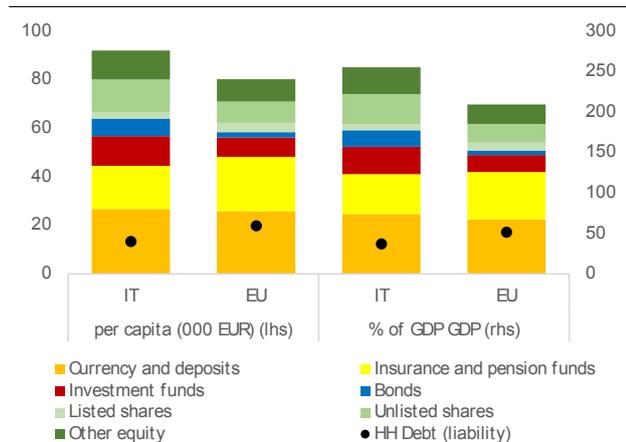
Le prospettive sono migliori sulla scia dell'allentamento della politica monetaria, in particolare per le famiglie. Ciò è attestato anche dall'indagine sul credito bancario condotta nel gennaio 2025 dalla Banca d'Italia, che ha confermato per il secondo trimestre consecutivo un forte aumento della domanda di mutui ipotecari da parte delle famiglie, che riflette il calo del costo dei prestiti ⁽¹¹⁰⁾. Anche la domanda di prestiti da parte delle imprese ha mostrato segnali di ripresa, aumentando per la prima volta nel quarto trimestre del 2024 dal terzo trimestre del 2022; ciò riflette il maggiore fabbisogno di finanziamenti per gli investimenti fissi, le scorte e il capitale circolante, nonché il livello inferiore dei tassi di interesse.

Investimenti al dettaglio nei mercati dei capitali

Le famiglie italiane tendono a investire il proprio patrimonio, che risulta essere al di sopra della media, in modo analogo alle altre famiglie dell'UE. L'importo delle loro attività finanziarie risulta infatti superiore alla media UE sia in termini pro capite che in percentuale del PIL (cfr. grafico A5.5). La quota delle attività finanziarie delle famiglie detenute in fondi pensione e di investimento o direttamente in strumenti finanziari di investimento è solo leggermente inferiore alla media UE (pari al 43,4 % contro il 45,3 % alla fine del 2023).

⁽¹¹⁰⁾Secondo la Banca d'Italia, nei primi nove mesi del 2024 i tassi di interesse sui nuovi mutui ipotecari a tasso fisso e a tasso variabile sono diminuiti rispettivamente di circa 80 punti base (al 3,2 %) e di 50 punti base (al 4,5 %).

Grafico A5.5 - **Composizione delle attività finanziarie delle famiglie pro capite e in % del PIL**



(1) Periodo di riferimento 2023

Fonte: Eurostat.

Tuttavia, quando si tratta di esposizione diretta alle azioni, le famiglie italiane sembrano riluttanti ad assumere rischi.

Rispetto alla media UE, le famiglie italiane detengono una quota maggiore di attività finanziarie investite in obbligazioni (il 7,9 % contro il 2,7 %) e in fondi di investimento (il 13,3 % contro il 10 %) e una quota inferiore di attività finanziarie investite in azioni quotate (il 2,9 % contro il 4,8 %) e in fondi pensione e assicurativi (il 19,3 % contro il 27,8 %). In particolare il debito pubblico interno rappresenta una forma di investimento popolare tra le famiglie italiane, che nella prima metà del 2024 detenevano il 13 % del debito pubblico totale in essere dell'Italia.

Sono in corso di attuazione ulteriori misure per promuovere la partecipazione degli investitori al dettaglio ai mercati dei capitali. L'adozione di iniziative passate volte a rafforzare il livello di partecipazione degli investitori al dettaglio, come la creazione di piani individuali di risparmio (PIR), è diminuita dal 2019⁽¹¹¹⁾. Tuttavia una riforma globale della

⁽¹¹¹⁾I PIR offrono incentivi fiscali per investire i propri risparmi in società italiane o del SEE con sede permanente in Italia. Alla fine del 2023 solo l'1,6 % delle attività gestite da fondi aperti e chiusi in Italia era costituito da PIR ordinari e solo lo 0,2 % da PIR alternativi. Cfr. "Osservatorio PIR", maggio 2024, Assogestioni.

legislazione finanziaria prevista per il primo semestre del 2025 potrebbe includere: i) il ricorso all'opzione prevista dalla legislazione dell'UE ⁽¹¹²⁾ di un sistema di registrazione (invece dell'autorizzazione) dei fondi di investimento alternativi e ii) la possibilità per gli investitori al dettaglio di investire in fondi alternativi registrati, facilitando in tal modo gli investimenti in fondi di private equity e di venture capital.

Il ruolo degli investitori istituzionali nazionali

Il settore italiano della gestione patrimoniale è piuttosto sviluppato e presenta un profilo di investimento bilanciato. Nel terzo trimestre del 2024 le attività sotto la gestione dei fondi di investimento gestiti da società o gruppi di gestione italiani erano pari a 629 miliardi di EUR⁽¹¹³⁾. Aggiungendo le attività dei fondi di investimento presenti in Italia e gestiti da gruppi stranieri, il totale delle attività gestite ammontava a 1 322 miliardi di EUR, di cui 1 254 miliardi di EUR (95 %) in fondi aperti ⁽¹¹⁴⁾. Dei fondi aperti, il 31,7 % era costituito da fondi azionari, il 35,1 % da fondi obbligazionari, il 24,7 % da fondi bilanciati o flessibili e l'8,5 % da altri tipi di fondi. Secondo la European Fund and Asset Management Association (EFAMA), i fondi di investimento gestiti da gruppi italiani tendono a investire una quota molto più elevata del loro portafoglio obbligazionario in obbligazioni nazionali (42 % nel 2023 rispetto a una media UE del 36,8 %) rispetto al loro

⁽¹¹²⁾Direttiva 2011/61/UE (direttiva GEFIA).

⁽¹¹³⁾Cfr. Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, novembre 2024.

⁽¹¹⁴⁾Cfr. Assogestioni, Mappa trimestrale del Risparmio Gestito, 3° trimestre 2024.

portafoglio azionario (10 % contro una media UE del 21,4 %)⁽¹¹⁵⁾.

I fondi di investimento svolgono un ruolo particolarmente importante nel mercato obbligazionario italiano, soprattutto per le imprese. Nella prima metà del 2024 l'esposizione complessiva dei fondi italiani e della zona euro ai mercati obbligazionari italiani è aumentata. Gli investimenti realizzati da questi fondi svolgono un ruolo importante, in particolare per le SNF. Tali fondi detengono circa un terzo delle obbligazioni in essere in questo segmento, mentre la quota posseduta nel mercato dei titoli di Stato è pari a circa un decimo⁽¹¹⁶⁾.

Il portafoglio di investimenti degli assicuratori è fortemente orientato verso le obbligazioni. Nel terzo trimestre del 2024 il portafoglio di investimenti delle compagnie di assicurazione italiane ammontava a 1 029 miliardi di EUR. Sono stati effettuati principalmente investimenti in titoli di Stato (il 35,6 % rispetto a una media UE del 19,5 %), con una chiara preferenza a livello nazionale⁽¹¹⁷⁾, in obbligazioni societarie (14,7 %), emesse soprattutto da società non finanziarie estere, in azioni (11,1 %) e in fondi di investimento (33,2 %)⁽¹¹⁸⁾, con un ulteriore 2,4 % detenuto in contanti e depositi.

Anche i regimi pensionistici complementari hanno un profilo di investimento prudente,

⁽¹¹⁵⁾Cfr. i grafici 4.4 e 4.5 della relazione dell'[EFAMA - Asset Management in Europe, facts and figures](#) del dicembre 2024.

⁽¹¹⁶⁾Cfr. Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, novembre 2024.

⁽¹¹⁷⁾Secondo la Banca d'Italia (Rapporto sulla stabilità finanziaria, novembre 2024), sulla base dei dati del giugno 2024, due terzi dell'esposizione ai titoli di Stato degli assicuratori italiani riguarda i titoli di Stato nazionali.

⁽¹¹⁸⁾Cfr. le statistiche dell'EIOPA sulle assicurazioni, terzo trimestre del 2024. La partecipazione dagli assicuratori italiani ai fondi di investimento è stata suddivisa principalmente tra fondi azionari (34,2 %) e fondi obbligazionari (34,1 %), ma solo l'1,7 % era costituito da fondi di private equity.

con una modesta esposizione alle azioni. Alla fine del 2023 le risorse accumulate dai regimi pensionistici complementari italiani ammontavano a 224,4 miliardi di EUR (ossia a circa il 10,8 % del PIL)⁽¹¹⁹⁾. I fondi negoziali detenevano il 30,2 % delle risorse totali, i fondi preesistenti il 29,9 %, i fondi aperti il 14,5 % e i piani individuali pensionistici (PIP) il 25,3 %. Le attività dei fondi pensione sono state investite come segue: il 14,1 % in titoli di Stato italiani, il 24,6 % in altri titoli di Stato, il 17,3 % in altri titoli di debito, il 21,4 % in titoli azionari, il 15,8 % in fondi comuni di investimento, il 5 % in depositi e l'1,8 % in investimenti immobiliari⁽¹²⁰⁾. Ciò suggerisce che vi è un margine significativo di aumento degli investimenti azionari da parte del sistema pensionistico. Incoraggiare la creazione di regimi pensionistici complementari universali a capitalizzazione contribuirebbe positivamente a garantire: i) la sostenibilità e l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche, ii) investimenti in azioni, iii) l'accesso ai finanziamenti, iv) la crescita e v) l'innovazione.

Gli investitori istituzionali italiani possono ancora aumentare notevolmente il loro contributo al finanziamento delle start-up.

Un documento del 2024 redatto dal Centro per gli studi politici europei ha dimostrato che, in media, i fondi pensione italiani hanno contribuito per il 10 % ai finanziamenti di private equity e di venture capital raccolti annualmente tra il 2007 e il 2023, una percentuale inferiore alla media UE e notevolmente al di sotto del 19 % registrato negli Stati baltici e della quota superiore al 20 % attestata negli Stati membri del nord⁽¹²¹⁾.

⁽¹¹⁹⁾Cfr. [COVIP - Supplementary Pension Funds in Italy at the end of 2023 – Main data](#). Questo dato differisce da quello riportato nel portale della BCE e incluso nella tabella A3.1, che indica il perimetro più ampio dei fondi pensione inclusi.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. [COVIP - Supplementary Pension Funds in Italy at the end of 2023 – Main data](#). Anche i dati meno granulari segnalati nel portale della BCE indicano una ripartizione analoga degli investimenti.

⁽¹²¹⁾Cfr. [Closing the gaping hole in the capital market for EU start-ups – the role of pension funds – CEPS](#).

Sebbene nella prima metà del 2024 le risorse destinate ai fondi di private equity provenissero principalmente da assicuratori e fondi pensione italiani, solo lo 0,5 % circa del portafoglio di investimenti complessivo di tali assicuratori e fondi pensione è investito in azioni non quotate.

La recente legge annuale in materia di concorrenza ha previsto nuovi incentivi per alcuni tipi di fondi pensione affinché investano in venture capital. L'adozione della legge 16 dicembre 2024, n. 193 ha introdotto un vincolo sugli investimenti in venture capital⁽¹²²⁾ per i regimi pensionistici privati esistenti dei liberi professionisti (casce di previdenza), al fine di beneficiare dell'esenzione fiscale prevista dalla legge 232/2016 sulle plusvalenze derivanti da investimenti qualificati in azioni e quote di organismi di investimento collettivo. Si tratta di un primo passo per promuovere gli investimenti dei fondi pensione in venture capital, ma sono necessarie ulteriori misure affinché gli assicuratori e i fondi pensione possano familiarizzarsi ulteriormente con questa categoria di investimenti attraverso strutture efficienti sotto il profilo dei costi e soggette a controlli legati alla gestione dei rischi.

Profondità del capitale di rischio e del capitale di crescita

L'ecosistema del venture capital e del capitale di crescita è in espansione. Secondo una relazione sul mercato privato⁽¹²³⁾, dal 2013 al 2023 i fondi di venture capital italiani hanno destinato 8 miliardi di EUR alle start-up, che sono cresciute a un ritmo più rapido rispetto alla media UE. L'ecosistema italiano delle start-

⁽¹²²⁾ Il regime pensionistico potrà beneficiare di sgravi fiscali se gli investimenti in venture capital saranno almeno pari al 5% dal 2025 e al 10% dal 2026 del paniere di investimenti qualificati dell'anno precedente.

⁽¹²³⁾ Cfr. [State of Italian VC-relazione redatta da P101 in partenariato con Dealroom - Scaleupitaly](#).

up è stimato a circa 67 miliardi di euro (valore d'impresa), essendo cresciuto di venticinque volte negli ultimi 10 anni. A giugno 2024 le attività gestite dai fondi di investimento alternativi (FIA) non immobiliari superavano i 50 miliardi di EUR, grazie alla crescita dei fondi di private equity, che rappresentano quasi la metà delle attività.

Allo stesso tempo, l'ecosistema del venture capital e del capitale di crescita è ancora frammentato e non soddisfa pienamente le esigenze di finanziamento delle start-up. Con una prevalenza di piccoli operatori, in Italia l'offerta di venture capital non copre in misura sufficiente tutte le fasi del ciclo di vita dell'impresa, in particolare per quanto riguarda gli investimenti in fase avanzata. Ciò crea un deficit di finanziamento per le start-up di successo che desiderano espandersi. In Italia anche il quadro relativo all'azionariato dei dipendenti, un elemento chiave per attrarre e trattenere i talenti, ottiene un punteggio piuttosto modesto rispetto a quello dei quadri internazionali e di altri paesi dell'UE⁽¹²⁴⁾, il che suggerisce la necessità di miglioramenti.

Di recente sono state adottate modifiche mirate al quadro giuridico a sostegno delle start-up. Come previsto dal piano per la ripresa e la resilienza (PRR), l'ultima legge annuale in materia di concorrenza ha apportato modifiche mirate al quadro legislativo globale in vigore dal 2012 (legge sulle start-up), al fine di agevolare la creazione e la crescita delle start-up. Tali modifiche includono: i) la revisione della definizione di start-up e di incubatori, ii) la possibilità di prorogare il periodo di validità di alcuni benefici per le start-up, iii) un credito d'imposta per incubatori e acceleratori registrati sugli investimenti diretti o indiretti nel capitale delle start-up, iv) obblighi di visto agevolati per gli stranieri che

⁽¹²⁴⁾ Secondo le classifiche fornite dalla campagna [Not Optional](#), in Italia il quadro relativo all'azionariato dei dipendenti ottiene punteggi inferiori rispetto a quelli dei quadri di paesi come gli Stati baltici, il Regno Unito e la Francia.

investono in start-up innovative o in fondi di venture capital in Italia e v) l'estensione dell'ambito di applicazione del fondo di garanzia per le PMI al fine di fornire garanzie anche agli investimenti in venture capital nelle start-up.

Queste azioni sono integrate da iniziative guidate dallo Stato per fornire finanziamenti alle start-up. La società CDP Venture Capital, di proprietà statale, svolge un ruolo centrale nel mercato italiano del venture capital, con 3,35 miliardi di EUR di attività gestite e 13 fondi operativi diretti o indiretti di venture capital. Secondo il suo piano aziendale 2024-2028, intende investire 2,2 miliardi di EUR in 50-70 nuovi fondi di venture capital. CDP Venture Capital gestirà inoltre due fondi pubblici previsti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, ossia il fondo per la transizione digitale (400 milioni di EUR) e il fondo per la transizione verde (250 milioni di EUR), che forniranno sostegno azionario o quasi azionario alle start-up, direttamente o indirettamente.

Finanziare la transizione verde

Le obbligazioni verdi rappresentano una quota crescente, sebbene ancora modesta, del totale delle obbligazioni in essere. Il valore nominale delle obbligazioni verdi, sociali e sostenibili in essere in Italia alla fine del 2023 ammontava a circa 90 miliardi di EUR. Si trattava per la maggior parte di obbligazioni verdi e sostenibili con un valore nominale di 80,7 miliardi di EUR, in netto aumento rispetto ai 54 miliardi di EUR dell'anno precedente, che tuttavia corrispondevano ancora solo al 2,5 % di tutte le obbligazioni in essere, al di sotto della media della zona euro del 4 %. Più di recente, nel 2024 sono state emesse obbligazioni verdi per oltre 10,3 miliardi di EUR. Questa tendenza è proseguita nei primi mesi del 2025, con l'emissione di una nuova obbligazione verde avente una scadenza di 20 anni e la riapertura mediante asta di

un'obbligazione già in essere (con scadenza 2031) per un totale di quasi 7 miliardi di EUR. Le obbligazioni emesse dallo Stato rappresentano il 45 % delle consistenze totali in essere; per quanto riguarda le obbligazioni private, i maggiori emittenti fanno parte del settore finanziario (33 %) e di quello dei servizi pubblici (15 %).

Alfabetizzazione finanziaria

La recente introduzione dell'educazione finanziaria come materia scolastica potrebbe promuovere ulteriormente l'alfabetizzazione finanziaria in Italia.

L'alfabetizzazione finanziaria è fondamentale per promuovere la partecipazione degli investitori al dettaglio ai mercati dei capitali, ma anche per familiarizzare le PMI con alternative al credito bancario. La strategia nazionale per l'alfabetizzazione finanziaria è in atto dal 2017 e la legge sui mercati dei capitali di recente adozione ha permesso di introdurre l'educazione finanziaria nei programmi scolastici. La Banca d'Italia e la CONSOB offrono nelle scuole attività extracurricolari sull'alfabetizzazione finanziaria, compresa la formazione degli insegnanti. Il livello di alfabetizzazione finanziaria in Italia è in linea con la media UE. L'indagine Eurobarometro del 2023⁽¹²⁵⁾ mostra che il 18 % degli italiani ha un elevato livello di alfabetizzazione finanziaria, il 64 % un livello medio e il restante 19 % un livello basso, praticamente in linea con la media UE.

⁽¹²⁵⁾Fonte: [Monitoring the level of financial literacy in the EU - luglio 2023 - Indagine Eurobarometro](#).

Tabella A5.1 - **Indicatori finanziari**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024-Q3	EU
Banking sector									
Total assets of MFIs (% of GDP)	213.0	206.4	206.3	230.4	216.2	198.7	178.4	177.2	248.4
Common Equity Tier 1 ratio	13.4	12.9	13.9	15.5	15.1	15.2	15.5	15.9	16.6
Total capital adequacy ratio	16.8	16.1	17.2	19.3	18.8	19.2	19.4	20.0	20.1
Overall NPL ratio (% of all loans)	11.2	8.4	6.7	4.5	3.5	2.9	2.7	2.8	1.9
NPL (% loans to NFC-Non financial corporations)	18.9	14.2	11.7	7.8	5.7	4.5	4.3	4.4	3.5
NPL (% loans to HH-Households)	9.2	6.5	5.1	4.0	3.6	2.8	2.6	2.6	2.2
NPL-Non performing loans coverage ratio	50.5	53.0	52.2	51.3	52.2	50.0	49.6	47.8	42.1
Return on equity ¹	7.1	5.8	4.9	1.0	5.7	9.1	12.7	14.1	10.0
Loans to NFCs (% of GDP)	45.3	44.5	41.8	47.8	43.3	33.9	30.6	28.9	30.0
Loans to HHs (% of GDP)	37.7	37.6	37.7	41.4	38.7	34.6	32.1	31.2	44.5
NFC credit annual % growth	0.2	1.5	-1.8	8.5	1.7	-0.2	-3.7	-2.4	0.8
HH credit annual % growth	2.8	2.8	2.6	2.4	3.7	3.3	-1.3	-0.4	0.7
Non-banks sector									
Stock market capitalisation (% of GDP)	31.9	26.6	30.8	31.1	33.6	25.5	28.5	31.5	69.3
Initial public offerings (% of GDP)	0.12	0.13	0.17	0.05	0.30	0.20	0.23	-	0.05
Market funding ratio	31.7	34.2	35.2	35.2	37.5	39.1	38.9	-	49.6
Private equity (% of GDP)	0.23	0.39	0.39	0.33	0.42	0.63	0.32	-	0.41
Venture capital (% of GDP)	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.04	0.03	-	0.05
Financial literacy (composite)	-	-	-	-	-	-	43.5	-	45.5
Bonds (as % of HH financial assets)	7.4	7.3	6.3	5.5	4.5	5.2	7.9	-	2.7
Listed shares (as % of HH financial assets)	2.4	2.1	2.3	2.5	2.8	2.5	2.9	-	4.8
Investment funds (as % of HH financial assets)	15.7	14.4	14.6	14.4	14.8	13.4	13.3	-	10.0
Insurance/pension funds (as % of HH financial assets)	21.9	22.9	23.4	23.6	22.0	19.8	19.3	-	27.8
Total assets of all insurers (% of GDP)	52.8	51.3	56.5	65.2	60.9	48.7	49.4	49.8	54.8
Pension funds assets (% of GDP)	-	-	8.4	9.7	9.3	8.2	8.3	8.9	23.4
	1-3	4-10	11-17	18-24	25-27	Colours indicate performance ranking among 27 EU Member States.			

(1) Dati su base annua

I dati dell'UE sulla crescita del credito e sui fondi pensione si riferiscono alla media della zona euro.

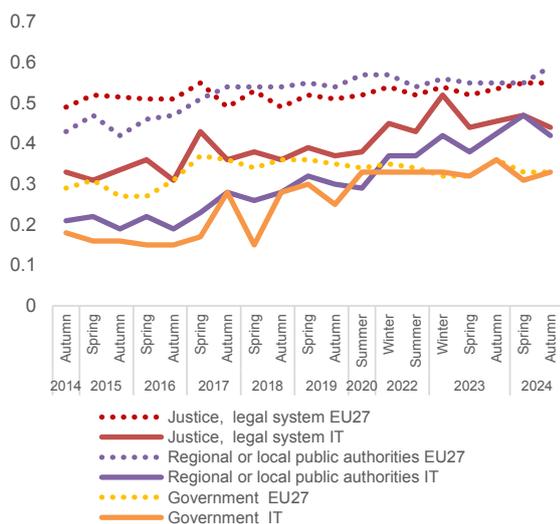
Fonte: BCE, ESTAT, EIOPA, [quadro operativo dell'unione dei mercati dei capitali della DG FISMA](#), AMECO.

Il quadro istituzionale influenza la competitività dell'Italia. L'Italia si sta adoperando per rendere più efficace il quadro istituzionale e si sta concentrando fortemente sul miglioramento dei servizi pubblici digitali in linea con gli obiettivi del decennio digitale. La continua diffusione di tali servizi è fondamentale. Nonostante i progressi compiuti, il sistema giudiziario deve ancora affrontare alcune sfide per migliorare la sua efficienza.

ridurre la burocrazia (media UE: 52 %) e il 49 % ha chiesto funzionari più qualificati e desidera semplificare le interazioni con l'amministrazione (media UE: 30 %)⁽¹²⁷⁾. Il piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) ha contribuito a portare avanti le riforme amministrative. Molte misure hanno richiesto una buona cooperazione tra l'amministrazione centrale e quella locale.

Percezioni del pubblico

Grafico A6.1 - **Fiducia nella giustizia, negli enti regionali/locali e nella pubblica amministrazione**



(1) UE-27 dal 2019; in precedenza UE-28

Fonte: indagini Eurobarometro standard

La fiducia dei cittadini nel governo è aumentata ed è in linea con la media UE (grafico A6.1). Tuttavia il governo è considerato meno affidabile del sistema giudiziario e degli enti regionali e locali. Sebbene in tutto il paese vi sia stato un miglioramento generale della qualità percepita della pubblica amministrazione, persistono disparità regionali⁽¹²⁶⁾. Alla domanda su come rafforzare la fiducia nella pubblica amministrazione italiana, il 61 % dei cittadini ha suggerito di

Qualità della legislazione e semplificazione normativa

I risultati relativi all'elaborazione e alla valutazione della legislazione sono migliori rispetto alla media UE. Tuttavia tali risultati sono leggermente peggiorati dal 2021. Nel complesso è possibile rafforzare le norme che disciplinano la trasparenza delle valutazioni dell'impatto normativo sia per il diritto primario che per il diritto derivato (grafico A6.2). Vi è inoltre un certo margine per potenziare ulteriormente i meccanismi di semplificazione normativa. Ad esempio, nella valutazione del diritto primario non è necessario confrontare l'impatto del regolamento esistente con quello di opzioni alternative (tabella A6.1).

⁽¹²⁶⁾ [Infogregio - European Quality of Government Index.](#)

⁽¹²⁷⁾ [Understanding Europeans' views on reform needs - aprile 2023 - indagine Eurobarometro](#), scheda informativa per paese.



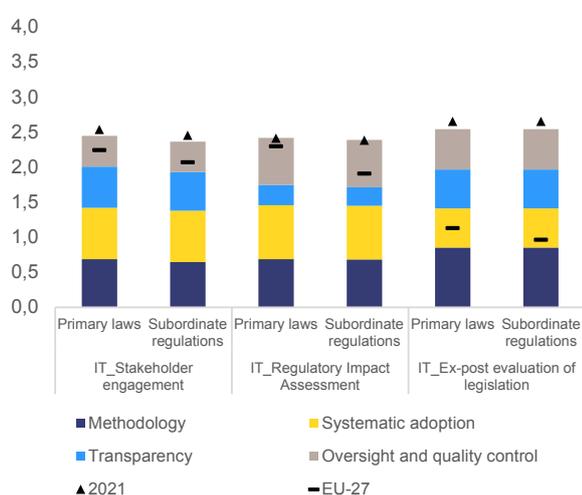
Tabella A6.1 - **Italia. Indicatori sulla riduzione degli oneri amministrativi e sulla semplificazione delle procedure amministrative**

	Ex ante impact assessment of legislation	Ex post evaluation of legislation
When developing new legislation, regulators are required to ...	Identify and assess the impacts of the baseline or 'do nothing' option.	Is required to consider the consistency of regulations and address areas of duplication.
	Identify and assess the impacts of alternative non-regulatory options.	Is required to contain an assessment of administrative burdens.
	Quantify administrative burdens of new regulations.	Is required to contain an assessment of substantive compliance costs.
	Quantify substantial costs of compliance of new regulations.	Compares the impact of the existing regulation to alternative options.
	Assess macroeconomic costs of new regulations.	Periodic ex post evaluation of existing regulations is mandatory.
	Assess the level of compliance.	Government uses stock-flow linkage rules when introducing new regulations (e.g., one-in one-out).
	Identify and assess potential enforcement mechanisms.	A standing body has published an in-depth review of specific regulatory areas in the last 3 years.
		In the last 5 years, public stocktakes have invited businesses and citizens to assess the effectiveness, efficiency, and burdens of legislation.
	Yes / For all primary laws For major primary laws For some primary laws No / Never	

(1) La tabella presenta un sottoinsieme di indicatori relativi alla politica e governance di regolamentazione incentrati sui costi normativi. Gli indicatori si riferiscono al diritto primario.

Fonte: OCSE (2025), *Regulatory Policy Outlook 2025* [https://doi.org/10.1787/56b60e39-en] e *Better regulation across the European Union 2025* (di prossima pubblicazione).

Grafico A6.2 - **Indicatori relativi alla politica e governance di regolamentazione**



Fonte: OCSE (2025), *Regulatory Policy Outlook 2025* e *Better Regulation across the European Union 2025* (di prossima pubblicazione).

Le riforme nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza mirano a semplificare almeno 600 procedure amministrative entro giugno 2026 per quanto riguarda l'interazione dei cittadini e delle imprese con la pubblica amministrazione. Le

procedure riguardano servizi in settori quali l'ambiente, l'edilizia, la produzione, l'occupazione, il turismo, l'agroalimentare, nonché settori di interesse più diretto per i cittadini, quali i servizi di registrazione, il sostegno alla disabilità e l'accesso ai servizi digitali.

I decreti legge, che sono adottati dal governo e che possono essere convertiti in legge dal Parlamento entro 60 giorni, rappresentano ancora oltre il 50% della produzione legislativa italiana, il che riduce il ruolo legislativo del Parlamento. Ciò riflette la tendenza dei governi, intensificatasi negli ultimi anni, a ricorrere ai decreti legge.

Dialogo sociale

In Italia, nonostante l'esistenza di meccanismi formali di consultazione, l'influenza delle parti sociali sull'elaborazione delle politiche rimane

limitata. Le consultazioni avvengono attraverso colloqui informali prima dell'adozione degli atti legislativi e attraverso la partecipazione formale dei cittadini alle audizioni delle commissioni parlamentari. Le parti sociali sono inoltre rappresentate in seno al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), un organo consultivo istituito dalla Costituzione. Nonostante questi meccanismi, il loro coinvolgimento resta limitato ed è ampiamente influenzato dal clima politico. Il dibattito pubblico e l'impatto legislativo del CNEL sono minimi. Il programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 sostiene il dialogo sociale rafforzando la capacità delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile attraverso una formazione specializzata. Sebbene i dati ufficiali relativi alla densità possano essere sovrastimati, i sindacati rappresentano una quota significativa della forza lavoro. Tuttavia si sono registrati ritardi nel rinnovo dei contratti collettivi⁽¹²⁸⁾.

Efficienza delle procedure amministrative selezionate

In Italia le procedure gestite dalla pubblica amministrazione richiedono spesso molto tempo per essere completate. Ad esempio, gli indicatori dell'OCSE riguardanti la regolamentazione dei mercati dei prodotti mostrano che in Italia il sistema di concessione delle licenze è in linea con la maggior parte delle migliori pratiche, ma non con tutte. Sebbene esista un inventario online aggiornato dei permessi e delle licenze commerciali gestito dal governo, non vi è alcun obbligo di riesaminarlo periodicamente per determinare se i permessi e le licenze siano ancora necessari

(cfr. allegato 4). Inoltre, secondo una relazione che monitora l'attuazione della raccomandazione e degli orientamenti della Commissione sull'accelerazione delle procedure autorizzative per i progetti riguardanti le energie rinnovabili e le relative infrastrutture⁽¹²⁹⁾, vi è un certo margine per accelerare le procedure nazionali destinate alla concessione di licenze per progetti in materia di energia rinnovabile. Inoltre, per giungere a una decisione finale, in Italia l'amministrazione aggiudicatrice necessita in media di un periodo, che va dal termine ultimo per la presentazione delle offerte fino alla data di aggiudicazione dell'appalto, pari a 176 giorni, rispetto a una media UE di 99 giorni. Ciò genera incertezza per le imprese. Accelerare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici è uno degli obiettivi della riforma degli appalti pubblici prevista nel quadro del piano per la ripresa e la resilienza.

⁽¹²⁸⁾ Per un'analisi del coinvolgimento delle parti sociali a livello nazionale nel semestre europeo e nel dispositivo per la ripresa e la resilienza, cfr. la relazione di Eurofound (2025), [National-level social governance of the European Semester and the Recovery and Resilience Facility](#).

⁽¹²⁹⁾ Commissione europea: Direzione generale dell'Energia, *Monitoring the implementation of the Commission recommendation and guidance on speeding up permit-granting procedures for renewable energy and related infrastructure projects – Final report*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025, [link](#).

Tabella A6.2 - **Principali obiettivi del decennio digitale monitorati attraverso l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società**

		Italy			EU-27	Digital Decade target by 2030
		2022	2023	2024	2024	EU-27
Digitalisation of public services						
1	Digital public services for citizens Score (0 to 100)	67 2021	68 2022	68 2023	79 2023	100 2030
2	Digital public services for businesses Score (0 to 100)	79 2021	75 2022	76 2023	85 2023	100 2030
3	Access to e-health records Score (0 to 100)	na 2021	71 2022	83 2023	79 2023	100 2030

Fonte: Relazione del 2024 sullo stato del decennio digitale

Servizi pubblici digitali

L'Italia sta compiendo passi avanti nell'offrire la possibilità ai cittadini e alle imprese di accedere online ai principali servizi pubblici digitali, sebbene vi siano ancora margini di miglioramento (tabella A4.2). Nel 2023 l'Italia ha ottenuto un punteggio pari a 68,3 relativamente alla disponibilità di servizi pubblici digitali per i cittadini, rispetto a una media UE di 79,4. Per quanto riguarda la disponibilità di servizi pubblici digitali per le imprese, sempre nel 2023 ha ottenuto un punteggio pari a 76,3, anch'esso inferiore alla media UE (85,4). Gli sforzi intrapresi attraverso il piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero migliorare nel complesso i risultati; al contempo l'accesso alle cartelle cliniche elettroniche rappresenta un punto di forza per l'Italia, che nel 2023 ha ottenuto un punteggio complessivo di 83 su 100 (mentre la media UE è pari a 79).

Il ricorso all'identificazione elettronica è relativamente frequente in Italia. In Italia nel 2023 circa il 39 % delle persone ha riferito di aver utilizzato la propria identità elettronica per accedere ai servizi pubblici online, mentre il 47 % l'ha utilizzata per accedere a servizi online a fini privati. Entrambi i dati sono superiori alla

media UE (rispettivamente il 36 % e il 41 %)⁽¹³⁰⁾. L'Italia dispone di due sistemi di identificazione digitale certificata (lo SPID e la CIE) ampiamente utilizzati nel paese e ha già iniziato a introdurre il portafoglio informatico nazionale, facente parte del portafoglio di identità digitale dell'UE, che consentirà alle persone di richiedere, conservare e condividere in sicurezza documenti digitali importanti e di firmare o convalidare elettronicamente i documenti⁽¹³¹⁾.

L'Italia è ormai quasi pronta a scambiare in modo automatizzato e continuo documenti e dati autentici in tutta l'UE: ha completato le prime operazioni utilizzando il sistema tecnico una tantum⁽¹³²⁾, facente parte dello sportello digitale unico dell'UE, ed è pronta a fornire servizi per i cittadini e le imprese. Tuttavia l'Italia non ha ancora istituito né notificato sistemi di identificazione elettronica per le persone giuridiche a norma del regolamento eIDAS⁽¹³³⁾. Ciò significa che le imprese italiane non possono autenticarsi per accedere ai servizi pubblici forniti da altri Stati membri,

⁽¹³⁰⁾Commissione europea. [Decennio digitale 2024:Relazioni per paese.](#)

⁽¹³¹⁾[Portafoglio di identità digitale dell'UE.](#)

⁽¹³²⁾Commissione europea, [Once-Only Technical System Acceleratorometer.](#)

⁽¹³³⁾Commissione europea, [eIDAS Dashboard.](#)

compresi quelli abilitati dal sistema tecnico una tantum⁽¹³⁴⁾.

Migliorare ulteriormente i servizi digitali per i cittadini è una priorità per l'Italia. Le autorità hanno avviato diverse iniziative per migliorare l'esperienza digitale dei cittadini, tra cui il perfezionamento del sistema pubblico di identità digitale (SPID) e della carta d'identità elettronica (CIE), nonché l'adozione di un portafoglio europeo di identità digitale, che sarà preceduto da una versione italiana denominata "IT-Wallet". Inoltre sono in fase di adozione sistemi di pagamento digitali quali "PagoPA" e "AppIO", parallelamente all'attuazione dell'"Anagrafe nazionale della popolazione residente" (ANPR). Inoltre sono stati compiuti progressi significativi nello sviluppo di piattaforme per la notifica digitale degli atti amministrativi (SEND) e la digitalizzazione degli avvisi pubblici, e si è registrato un avanzamento dell'innovazione tecnologica nel settore dei trasporti pubblici attraverso la creazione delle piattaforme "Mobility as a Service" (MaaS). Tali misure permettono di semplificare l'accesso ai servizi e mirano a rendere più immediata e sicura l'interazione con la pubblica amministrazione.

Funzione pubblica

In Italia la forza lavoro della pubblica amministrazione è la più anziana dell'UE: infatti quasi il 53 % dei dipendenti pubblici ha un'età superiore ai 49 anni⁽¹³⁵⁾. Ciò è stato in parte causato da un blocco decennale delle assunzioni, che ha comportato anche una carenza di personale nella pubblica amministrazione. La percentuale di donne che ricoprono posizioni dirigenziali nella funzione

⁽¹³⁴⁾Commissione europea, [The Once Only Principle System: A breakthrough for the EU's Digital Single Market](#).

⁽¹³⁵⁾Eurostat, 2025, [Indagine sulle forze di lavoro dell'Unione europea](#).

pubblica era del 38,8 %, ben al di sotto della media UE-27 del 46,5 %⁽¹³⁶⁾.

Attualmente sono in corso iniziative volte a far fronte alle carenze di capacità. Nel 2021, nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, in Italia è stato creato il portale del reclutamento inPA al fine di semplificare il processo di assunzione nel settore pubblico e di migliorarne la trasparenza. Queste iniziative hanno contribuito anche a far ripartire le assunzioni nel settore pubblico, che nel 2023 sono aumentate del 12,6 %, una crescita significativa rispetto al 2022⁽¹³⁷⁾. L'Italia sta puntando a una maggiore professionalità dei funzionari pubblici attraverso una combinazione di investimenti e riforme. Nel gennaio 2025 il ministro per la Pubblica amministrazione ha adottato un decreto sulla formazione e il potenziamento del capitale umano al fine di sostenere lo sviluppo del personale del settore pubblico. Ciò permetterà di ampliare la gamma di formazioni offerte dal dipartimento della funzione pubblica, dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) e da Formez PA, come la piattaforma di formazione "Syllabus.gov.it" creata nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza. In quattro regioni italiane sono stati istituiti quattro poli di formazione dell'SNA, che forniranno alle pubbliche amministrazioni locali una formazione avanzata su temi pertinenti e strategici. Circa 20 milioni di EUR sono stati assegnati direttamente alle amministrazioni per sostenere programmi di formazione professionale.

Integrità

Una percentuale molto più elevata di imprese rispetto alla media UE ritiene che la corruzione sia diffusa e che costituisca un

⁽¹³⁶⁾Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), [link](#).

⁽¹³⁷⁾<https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/api/getAllEgato/?idAllegato=1048>.

problema per l'attività imprenditoriale. In Italia l'83 % delle aziende reputa che la corruzione sia diffusa (media UE: 64 %), mentre il 50 % ritiene che sia un problema per l'attività imprenditoriale (media UE: 36 %)⁽¹³⁸⁾. Tuttavia il 32 % delle imprese ritiene che le persone e le aziende accusate di aver corrotto un alto funzionario siano adeguatamente punite, in linea con la media UE (31 %)⁽¹³⁹⁾. Inoltre quello degli appalti pubblici continua a essere considerato da molti portatori di interessi un settore soggetto a un alto rischio di corruzione⁽¹⁴⁰⁾. L'83 % delle imprese (media UE: 27 %) ritiene che la corruzione abbia impedito loro di vincere un appalto pubblico o di aggiudicarsi un contratto negli ultimi tre anni⁽¹⁴¹⁾. La digitalizzazione, a partire dal 1° gennaio 2024, dell'intero ciclo di vita di tutti i contratti di appalto o di concessione ai sensi del nuovo codice degli appalti pubblici dovrebbe garantire una maggiore trasparenza degli stessi⁽¹⁴²⁾.

Non esistono norme esaustive in materia di lobbying per i parlamentari. Come per la maggior parte degli Stati membri, l'Italia ha introdotto norme in materia di lobbying. Tuttavia non esiste una definizione precisa di lobbista né vi sono norme che disciplinino le relazioni e i contatti tra parlamentari e lobbisti⁽¹⁴³⁾. Ciò potrebbe contribuire a garantire condizioni di parità per l'accesso delle imprese ai responsabili politici. In nessuna delle due camere i disegni di legge riguardanti le attività di lobbying presentati sono stati oggetto di discussione parlamentare. Inoltre il

disegno di legge sui conflitti di interesse è in attesa di adozione da parte del parlamento⁽¹⁴⁴⁾.

Giustizia

Nonostante i progressi conseguiti, l'efficienza del sistema giudiziario continua a essere messa a dura prova, in particolare per la durata dei procedimenti giudiziari. I tempi di trattazione delle cause civili e commerciali negli organi giurisdizionali di primo grado sono ulteriormente diminuiti (da 540 giorni nel 2022 a 511 giorni nel 2023), sebbene siano ancora molto lunghi, mentre i tempi di trattazione delle cause amministrative in primo grado sono leggermente aumentati (da 574 giorni nel 2022 a 595 giorni nel 2023), invertendo così la tendenza al ribasso. La qualità del sistema giudiziario è considerata complessivamente buona. Il livello di digitalizzazione è generalmente avanzato, ma vi è un certo margine di miglioramento per quanto riguarda la digitalizzazione degli organi giurisdizionali penali e dei servizi delle procure. Per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura, non sono state segnalate carenze sistemiche⁽¹⁴⁵⁾.

⁽¹³⁸⁾Eurobarometro Flash 543 sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE (2024).

⁽¹³⁹⁾Ibidem.

⁽¹⁴⁰⁾ Relazione sullo Stato di diritto 2024 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 22.

⁽¹⁴¹⁾Eurobarometro Flash 543 sull'atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE (2024).

⁽¹⁴²⁾ Relazione sullo Stato di diritto 2024 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, pag. 22.

⁽¹⁴³⁾Ibidem., pagg. 19-20.

⁽¹⁴⁴⁾ Ibidem., pagg. 18-20.

⁽¹⁴⁵⁾Per un'analisi più dettagliata delle prestazioni del sistema giudiziario in Italia, cfr. il quadro di valutazione UE della giustizia 2025 di prossima pubblicazione e la relazione sullo Stato di diritto 2024.

L'Italia si trova ad affrontare sfide significative per quanto riguarda la transizione verso un'industria pulita e la mitigazione dei cambiamenti climatici. Sebbene l'Italia sia leader nel settore delle tecnologie pulite, la transizione verso i veicoli elettrici è in ritardo rispetto alla media UE e dipende fortemente dalle importazioni di materie prime critiche, e ciò la rende vulnerabile alle perturbazioni della catena di approvvigionamento. Nel settore manifatturiero le emissioni di gas a effetto serra legate all'energia sono superiori alla media UE, il che evidenzia la necessità di adottare misure di decarbonizzazione più efficaci. Sebbene si osservino progressi nelle pratiche relative all'economia circolare, persistono disparità regionali nella gestione dei rifiuti e sono necessari maggiori investimenti per favorire la transizione dell'Italia verso la circolarità. Il presente allegato esamina i settori che meritano un'attenzione immediata nel quadro della transizione dell'Italia verso l'industria pulita e della mitigazione dei cambiamenti climatici, prendendo in considerazione le diverse dimensioni.

Autonomia strategica e tecnologie per la transizione verde

Industria a zero emissioni nette

L'Italia è uno dei paesi leader europei nel settore delle tecnologie pulite, essendo dotata di un numero significativo di impianti di produzione di energia solare fotovoltaica ed eolica⁽¹⁴⁶⁾. Inoltre partecipa ampiamente agli importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI) avviati per le

⁽¹⁴⁶⁾ Commissione europea: Direzione generale dell'Energia, *The net-zero manufacturing industry landscape across the Member States, 2025*, [link](#).

batterie e l'idrogeno. La capacità produttiva dell'Italia è compresa tra i 2,7 e i 2,8 GW/anno (14 % della capacità dell'UE) per l'energia solare fotovoltaica, con una capacità equamente distribuita tra moduli (1,2-1,3 GW) e celle (1,5 GW), e tra i 3,5 e i 3,8 GW/anno (4 % della capacità dell'UE) per l'energia eolica. Ciò comprende una capacità di circa 1-1,1 GW per le torri e di 2,5-2,7 GW per le pale, nonché una capacità compresa tra i 310 e i 325 MW/anno (5-6 % della capacità dell'UE) per gli elettrolizzatori e tra i 200 e 350 MWh/anno (una quota trascurabile della capacità totale dell'UE) per le batterie e le tecnologie di stoccaggio. L'Italia ospita inoltre almeno 50 fabbriche specializzate nella produzione di pompe di calore, diversificando ulteriormente il suo portafoglio manifatturiero. È anche leader a livello mondiale e dell'UE nella produzione di cavi e sistemi per la trasmissione e la distribuzione di energia elettrica, in gran parte grazie alla presenza del gruppo Prysmian nel paese.

L'Italia sta inoltre investendo nella produzione e nella diffusione sostenibili del gas. Le linee guida preliminari per la strategia nazionale sull'idrogeno sottolineano la necessità di aumentare la produzione di elettrolizzatori. Il piano per la ripresa e la resilienza sostiene investimenti significativi nella produzione di idrogeno in aree industriali dismesse (le cosiddette "hydrogen valleys").

Il piano nazionale per la ripresa e la resilienza sostiene lo sviluppo di tecnologie a zero emissioni nette. Ad esempio, ha stanziato 3,5 miliardi di EUR per sostenere gli investimenti necessari per promuovere la transizione verso un'economia a zero emissioni nette, in particolare le imprese che producono batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori, dispositivi per la cattura e lo stoccaggio del carbonio, nonché componenti chiave progettati e utilizzati principalmente come fattori di produzione



diretti. L'Italia ha inoltre introdotto un regime di aiuti di Stato a sostegno di investimenti nei sistemi di stoccaggio.

L'Italia beneficia inoltre di un quadro strategico favorevole all'incremento della produzione di tecnologie a zero emissioni nette. È stato istituito uno sportello unico a livello comunale specializzato nella concessione di autorizzazioni industriali. Infine il "Fondo nuove competenze" prevede il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione nelle tecnologie a zero emissioni nette. Un regime di fondi più limitato mira altresì a favorire la produzione di elettrolizzatori e gli investimenti sostenibili nelle PMI. Inoltre alcune misure legislative sostengono la produzione di biogas e di biometano e disciplinano lo stoccaggio geologico permanente di CO₂.

Trasformare l'industria automobilistica

Nonostante la sua notevole importanza economica, l'industria automobilistica italiana ha dovuto far fronte a un calo dei volumi di produzione. In Italia l'industria automobilistica rappresenta il 4,3 % dei posti di lavoro nel settore manifatturiero (al di sotto della media UE dell'8,1 % nel 2022), impiegando direttamente circa 165 000 persone. Nel 2023 in Italia sono stati prodotti circa 871 000 veicoli (di cui circa i due terzi erano autovetture) in 24 impianti diversi (otto dei quali specializzati in veicoli elettrici a batteria)⁽¹⁴⁷⁾, ben al di sotto del valore del 2018, quando le unità prodotte hanno superato il milione.

Il settore sta attualmente affrontando trasformazioni significative, in particolare la transizione verso i veicoli elettrici. Il 40 % delle oltre 2 000 imprese del settore è specializzato principalmente nella produzione

di parti per motori a combustione interna⁽¹⁴⁸⁾. Inoltre i fornitori italiani sono in media di piccole dimensioni (impiegando in media 46 dipendenti, rispetto agli oltre 100 delle imprese ceche, polacche e tedesche) e incontrano maggiori difficoltà nel realizzare gli ingenti investimenti necessari per garantire l'innovazione dei prodotti o la riconversione industriale⁽¹⁴⁹⁾. Infine il sistema automobilistico italiano è esposto alle scelte di alcune grandi imprese⁽¹⁵⁰⁾ nelle vendite ai produttori tedeschi e, in misura minore, francesi, in un contesto europeo in cui si assiste alla contrazione della produzione e delle vendite e all'aumento dei prezzi dell'energia elettrica.

La transizione dell'Italia verso i veicoli elettrici è in ritardo rispetto alla media UE. Il tasso di motorizzazione dell'Italia (numero di autovetture per mille abitanti) è pari a 694, il più elevato dell'UE nel 2023 (la media UE è pari a 570). Tuttavia la percentuale di autovetture nuove a emissioni zero vendute nel 2023 è ancora del 4,2 %, ben al di sotto della media UE del 14,5 % nel 2023.

Materie prime critiche

Il settore minerario italiano ha registrato un calo significativo⁽¹⁵¹⁾, il che ha aumentato la dipendenza del paese dai minerali provenienti da altre parti del mondo, in particolare da Cina, Africa, India e Sud America. Tuttavia le fonti dell'Italia sono ben diversificate, come misurato

⁽¹⁴⁸⁾ Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica (ANFIA), Osservatorio sulla componentistica, 2023, [link](#).

⁽¹⁴⁹⁾ Eurostat, statistiche strutturali sulle imprese, con riferimento al 2022.

⁽¹⁵⁰⁾ Ad esempio, gli ordini di Stellantis, l'unico produttore operante in Italia, che rappresentano oltre il 50 % del fatturato di un terzo dei fornitori.

⁽¹⁵¹⁾ La produzione italiana di minerali è stata pari a 12,9 milioni di tonnellate nel 2022, ossia il 5,6 % in più rispetto al 2021, ma meno della metà del massimo storico di 26 milioni di tonnellate raggiunto nel 2009 (fonte: World Mining Data, 2024).

⁽¹⁴⁷⁾ Associazione dei costruttori europei di automobili (ACEA), 2024, *The Automobile Industry Pocket Guide 2024/2025*.

dall'indice delle dipendenze strategiche dalle materie prime nel 2023, uno dei livelli più bassi dell'UE⁽¹⁵²⁾.

Il settore manifatturiero italiano dipende fortemente dalle importazioni delle materie prime critiche necessarie per le transizioni verde e digitale, come il litio, il cobalto e le terre rare, essenziali per la realizzazione di prodotti ad alta tecnologia, tra cui veicoli elettrici, turbine eoliche e dispositivi elettronici. Tale fattore genera sfide significative in termini di sostenibilità e resilienza, come rischi per la catena di approvvigionamento, degrado ambientale e preoccupazioni sociali. Dato che nel 2022 è stato importato il 48 % dei materiali impiegati come fattori produttivi dal settore manifatturiero (media UE: 22 %), l'Italia è particolarmente vulnerabile alle perturbazioni della catena di approvvigionamento⁽¹⁵³⁾.

Le autorità italiane stanno compiendo passi avanti verso una maggiore autonomia strategica. Nel giugno 2024 il governo italiano ha approvato un decreto volto a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime critiche, in linea con la normativa dell'UE sulle materie prime critiche. La nuova normativa prevede procedure di autorizzazione più semplici per il rilascio delle concessioni minerarie e mira ad attrarre investimenti privati nel settore⁽¹⁵⁴⁾.

L'Italia sta attuando politiche volte a rafforzare le catene di approvvigionamento e favorire l'adozione di soluzioni circolari

⁽¹⁵²⁾Quadro di valutazione del mercato unico 2024. La concentrazione significativa misura quanto un paese dipende da un numero limitato di fonti per un paniere di materie prime critiche.

⁽¹⁵³⁾Circular Economy Network, 2025, 7° rapporto sull'economia circolare in Italia, [link](#), pag. 20.

⁽¹⁵⁴⁾Per i nuovi progetti minerari che comportano la trasformazione di materie prime critiche, i titolari di concessioni minerarie dovranno pagare allo Stato una royalty per i prodotti compresa tra il 5 % e il 7 %. Tali fondi saranno assegnati al Fondo nazionale per il Made in Italy per sostenere gli investimenti nella catena di approvvigionamento delle materie prime critiche.

per le materie prime critiche. A seguito dell'adozione della normativa dell'UE sulle materie prime critiche, il principale quadro normativo italiano relativo alle materie prime critiche è il decreto legislativo 84/2024, che disciplina l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime strategiche. Inoltre la legge 27 dicembre 2023, n. 206 istituisce un "Fondo nazionale per il Made in Italy" per investire nelle catene di approvvigionamento strategiche nazionali, comprese quelle relative all'approvvigionamento, al riciclaggio e al riutilizzo delle materie prime strategiche. Il Fondo disponeva di una dotazione iniziale di 700 milioni di EUR per il 2023 e della stessa dotazione per il 2024. Infine il piano per la ripresa e la resilienza sostiene il progetto *URBES (URBan mining and Extractive Waste Information System)*, che mira alla rilevazione e alla caratterizzazione di tutte le potenziali fonti secondarie in termini di materie prime critiche, a partire dai rifiuti di estrazione abbandonati.

Il tasso di riciclaggio dei rifiuti elettronici, che rappresentano una fonte fondamentale di materie prime critiche, è superiore alla media UE, essendosi attestato all'88,9 % nel 2021. Il tasso di riutilizzo e riciclaggio dei veicoli fuori uso è leggermente inferiore alla media UE (pari all'86 % contro l'89 % nel 2022). Ciò evidenzia la necessità di evitare la perdita di materie prime critiche, in particolare con il passaggio dell'industria automobilistica ai veicoli elettrici a batteria.

Mitigazione dei cambiamenti climatici

Decarbonizzazione dell'industria

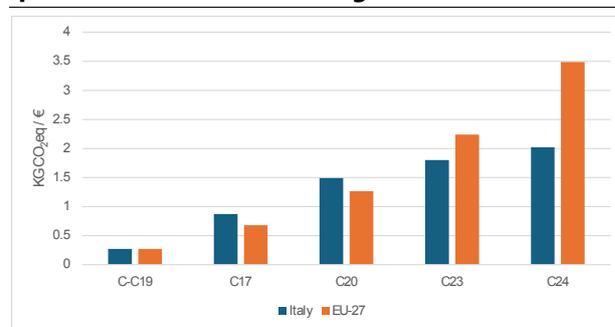
Il settore manifatturiero italiano presenta un livello di intensità delle emissioni di gas a effetto serra analogo a quello dell'UE nel suo complesso, ma la sua quota di emissioni legate all'energia è notevolmente più elevata. Circa il 22 % delle emissioni totali di gas a effetto serra dell'Italia proviene dal settore manifatturiero, come avviene nel

complesso dell'UE⁽¹⁵⁵⁾. Nel 2022 la produzione industriale in Italia ha causato l'emissione di 270 g di CO₂eq di gas a effetto serra per euro di valore aggiunto lordo (VAL), in linea con la media UE. Dal 2017 l'intensità delle emissioni di gas a effetto serra dell'industria manifatturiera italiana è diminuita solo del 4 %, ben al di sotto della media UE (20 %). La quota italiana di emissioni di gas a effetto serra legate all'energia prodotte dall'industria (rispetto alle emissioni legate ai processi industriali e all'uso dei prodotti), pari a oltre i due terzi nel 2023, è la più elevata dell'UE, dove tale quota si attesta complessivamente al 57 %.

Il settore manifatturiero italiano presenta una minore intensità di emissioni legate ai processi e all'uso dei prodotti rispetto all'UE nel suo complesso⁽¹⁵⁶⁾. Tra il 2017 e il 2022 l'intensità delle emissioni di gas a effetto serra legate all'energia prodotte dall'industria manifatturiera italiana è diminuita del 13 %, attestandosi a 135 g di CO₂eq per euro di VAL, un valore simile alla media UE. Nello stesso

periodo l'intensità delle emissioni legate ai processi e all'uso dei prodotti è diminuita del 23 % (come nell'UE nel suo complesso), fino a raggiungere i 62 g per euro di VAL, pari ad appena il 62 % del totale dell'UE. In tale periodo, la quota di energia elettrica e di energie rinnovabili sul consumo finale di energia nel settore manifatturiero è rimasta sostanzialmente stabile, attestandosi intorno al 41 %. Ciò vale anche per l'intensità energetica del settore manifatturiero italiano, che è diminuita di circa il 5 % fino a raggiungere 1 GWh per euro di valore aggiunto lordo.

Grafico A7.1 - Intensità delle emissioni di gas a effetto serra nel settore manifatturiero e in quelli ad alta intensità energetica, 2022



Fonte: Eurostat.

⁽¹⁵⁵⁾Nel 2023. Il settore manifatturiero comprende tutte le divisioni della sezione "C" della classificazione statistica delle attività economiche NACE Rev. 2. Nel resto della presente sezione, salvo indicazione contraria, i dati relativi all'industria manifatturiera si riferiscono alle divisioni della sezione C della NACE esclusa la divisione C19 (Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio) e all'anno 2022. Eurostat è la fonte da cui sono tratti tutti i dati presenti in questa sezione; i dati che seguono il quadro comune in materia di comunicazione (*Common Reporting Framework* (CRF)) dell'UNFCCC provengono dall'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e sono stati ripubblicati da Eurostat.

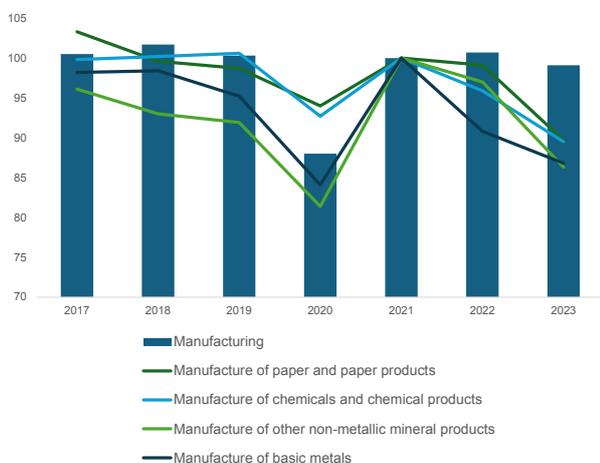
⁽¹⁵⁶⁾Per quanto riguarda l'intensità delle emissioni di gas a effetto serra del VAL legate rispettivamente all'uso di energia, ai processi industriali e all'uso dei prodotti, le emissioni di gas a effetto serra derivano dai dati di inventario in linea con il quadro comune in materia di comunicazione (CRF) dell'UNFCCC, in particolare per quanto riguarda i settori cui appartengono le fonti CRF.1.A.2 – combustione di combustibili nel settore manifatturiero e nell'edilizia e CRF.2 – processi industriali e uso dei prodotti. I dati CRF.1.A.2 corrispondono sostanzialmente ai settori C ed E della NACE, esclusa la divisione C19. I dati relativi al VAL (inseriti al denominatore per entrambe le intensità) sono in linea con i settori contemplati. Pertanto non sono pienamente coerenti con i dati cui si fa riferimento in altre parti della presente sezione.

Sebbene si trovino a dover far fronte a diverse difficoltà, le industrie italiane ad alta intensità energetica hanno mantenuto una produzione stabile. Nel 2022 le industrie ad alta intensità energetica⁽¹⁵⁷⁾ rappresentavano il 12 % del valore aggiunto lordo del settore manifatturiero italiano. Ad eccezione della fabbricazione della carta e dei prodotti di carta, l'intensità delle emissioni di gas a effetto serra in questi settori è moderata rispetto agli

⁽¹⁵⁷⁾In particolare, la fabbricazione di carta e prodotti di carta (divisione C17 della NACE), di prodotti chimici (C20), di "altri" prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi (C23; questa divisione include le attività relative alla lavorazione di sostanze singole di origine minerale, come il vetro, i prodotti ceramici, le piastrelle, il cemento e il gesso), e le attività metallurgiche (C24). Ad oggi, queste industrie sono ad alta intensità energetica, ossia consumano molta energia in loco e/o sotto forma di energia elettrica acquistata, e ad alta intensità di emissioni di gas a effetto serra, in varie combinazioni.

standard dell'UE. Queste industrie sono particolarmente esposte ai prezzi dell'energia e in Italia, negli ultimi anni, i prezzi dell'energia elettrica per l'industria sono aumentati in modo significativo⁽¹⁵⁸⁾. Per quanto riguarda gli stabilimenti meno innovativi, come l'ILVA di Taranto, l'ex acciaieria ormai obsoleta, e gli impianti di lavorazione dei metalli non ferrosi e altri impianti in Sardegna (zone che hanno beneficiato del Fondo per una transizione giusta), l'insufficiente impiego di tecnologie innovative (riduzione diretta dei minerali di ferro nell'ex sito dell'ILVA) e di fonti energetiche rinnovabili rende i siti di produzione insostenibili dal punto di vista economico. Tuttavia, nel loro complesso, i settori ad alta intensità energetica hanno mantenuto una produzione stabile nel corso dell'ultimo anno.

Grafico A7.2 - **Produzione dell'industria manifatturiera: totale e per settore, indice (2021 = 100), 2017-2023**



Fonte: Eurostat.

L'Italia ha iniziato a integrare gli incentivi all'efficienza energetica con il sostegno alla decarbonizzazione dell'industria, ma sono necessari ulteriori aiuti. L'Italia ha istituito alcuni regimi per accordi di compravendita di energia elettrica, includendo grandi impianti agricoli come fornitori di energia elettrica

⁽¹⁵⁸⁾Per un'analisi dettagliata dei prezzi dell'energia, cfr. allegato 8 sulla transizione energetica a prezzi accessibili.

rinnovabile. Alcuni progetti interessanti sullo stoccaggio dell'energia a medio e lungo termine, compreso il calore, possono contribuire in modo significativo a ridurre i costi della decarbonizzazione industriale, riducendo le tariffe dell'energia elettrica nelle ore di punta. Sono tuttavia necessari ulteriori sforzi per far fronte al costo elevato dell'energia elettrica e promuovere l'elettrificazione dell'industria. Ad esempio, sarebbe utile un quadro di incentivi per l'autoproduzione e lo stoccaggio di energie rinnovabili.

Riduzione delle emissioni nei settori della condivisione degli sforzi

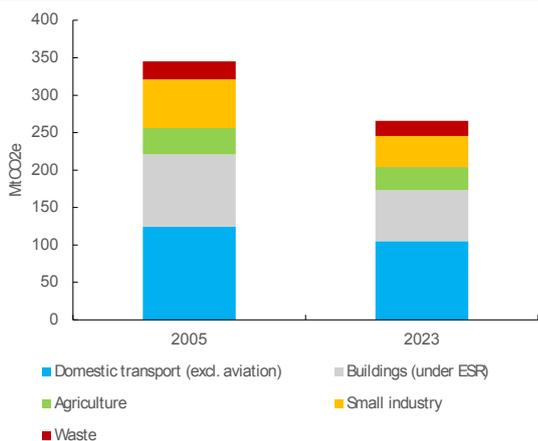
Per raggiungere il suo obiettivo di condivisione degli sforzi per il 2030, l'Italia deve definire e attuare rapidamente ulteriori politiche in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici⁽¹⁵⁹⁾. Nel 2023, secondo le previsioni, le emissioni di gas a effetto serra dell'Italia provenienti dai settori della condivisione degli sforzi avrebbero dovuto essere inferiori del 22,3 % rispetto ai livelli del 2005. Entro il 2030 le politiche attuali dovrebbero ridurle del 29,3 % rispetto ai livelli del 2005. Secondo le proiezioni, le altre politiche prese in considerazione nel PNEC definitivo aggiornato dell'Italia comporteranno riduzioni di ulteriori 11,3 punti percentuali. Ne consegue un deficit di 3,1 punti percentuali rispetto all'obiettivo di condivisione degli sforzi dell'Italia pari a -43,7 %⁽¹⁶⁰⁾. Data l'ampia distanza tra le misure attuali e quelle

⁽¹⁵⁹⁾L'obiettivo nazionale di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra è stabilito nel regolamento (UE) 2023/857 (regolamento sulla condivisione degli sforzi). Si applica congiuntamente agli edifici (riscaldamento e raffrescamento), al trasporto su strada, all'agricoltura, ai rifiuti e alla piccola industria (noti come settori della condivisione degli sforzi).

⁽¹⁶⁰⁾ Le emissioni oggetto di condivisione degli sforzi per il 2023 si basano su dati di inventario approssimativi. I dati definitivi saranno stabiliti nel 2027 in seguito a un riesame completo. Proiezioni sull'impatto delle politiche attuali ("con misure esistenti", CME) e delle politiche aggiuntive ("con misure aggiuntive", CMA) come da versione definitiva del PNEC aggiornato dell'Italia.

supplementari, sarà fondamentale un'adozione rapida e costante per attuare l'intera serie di misure. Sebbene l'Italia possa ricorrere ai meccanismi di flessibilità nazionali previsti nel quadro del regolamento sulla condivisione degli sforzi, ciò non sarebbe sufficiente a colmare il divario rispetto all'obiettivo.

Grafico A7.3 - **Emissioni di gas a effetto serra provenienti dai settori della condivisione degli sforzi, 2005 e 2023**



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente

Industria sostenibile

La transizione verso un'economia circolare

L'Italia è ancora sulla buona strada per conseguire gli obiettivi del piano d'azione dell'UE per l'economia circolare, grazie a elevati tassi di riciclaggio e riutilizzo dei materiali. Nel 2023 il tasso di utilizzo circolare dei materiali era del 20,8 % (media UE: 11,8 %), dato che colloca l'Italia tra i primi paesi dell'UE. Dopo l'aumento costante registrato dal 2013, il tasso però è rimasto stabile dal 2020 in poi. Con 4,18 EUR generati per chilogrammo di materiale consumato nel 2023, la produttività delle risorse in Italia è ben al di sopra della media UE (2,74 EUR per kg), ed è una delle più elevate dell'Unione. Questo risultato contribuisce a ridurre al minimo gli impatti negativi sull'ambiente nonché la dipendenza dalla volatilità dei mercati delle materie prime. Inoltre l'impronta dei materiali, che nel 2023 si

è attestata a 10,5 tonnellate pro capite, è inferiore alla media dell'UE-27.

La strategia nazionale per l'economia circolare 2022⁽¹⁶¹⁾ contiene una tabella di marcia e definisce i nuovi strumenti amministrativi e fiscali per potenziare il mercato delle materie prime secondarie. Lo scopo della strategia è quello di contribuire ai progressi verso il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica e di attuare una tabella di marcia di azioni e traguardi misurabili da qui al 2035⁽¹⁶²⁾. Molte delle azioni figurano nel piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁽¹⁶³⁾. Il 2 marzo 2024 il governo ha presentato un decreto-legge sugli incentivi finanziari per le imprese che investono nella sostenibilità, compresa l'economia circolare⁽¹⁶⁴⁾. Nonostante i passi in avanti compiuti a livello nazionale, secondo il sesto rapporto della rete nazionale per l'economia circolare nelle regioni settentrionali e centrali si registra un livello più elevato di buone pratiche in materia di economia circolare, rispetto alle regioni meridionali⁽¹⁶⁵⁾. Un altro rapporto nazionale del 2024 indica che il 42 % delle imprese italiane ha adottato almeno una pratica di economia circolare, nella maggior parte dei casi il riciclaggio⁽¹⁶⁶⁾.

L'Italia ha registrato un notevole miglioramento nella gestione dei rifiuti. Il tasso di collocamento in discarica si è ridotto dal 46 % del 2010 al 18 % del 2022. Il tasso di incenerimento è rimasto relativamente stabile, e nel 2022 si è attestato al 19 %. La politica del governo italiano in materia di rifiuti intende

⁽¹⁶¹⁾Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (MASE), 2022, *Strategia nazionale per l'economia circolare*, [Link](#).

⁽¹⁶²⁾ Il relativo cronoprogramma contiene gli obiettivi da raggiungere entro il 2027.

⁽¹⁶³⁾Piano nazionale di ripresa e resilienza, 2021 [Link](#).

⁽¹⁶⁴⁾ Ministero delle Imprese e del Made in Italy [Link](#).

⁽¹⁶⁵⁾Rete nazionale per l'economia circolare, 2024, Sesto rapporto sull'economia circolare in Italia, [Link](#), pag. 91.

⁽¹⁶⁶⁾ Politecnico di Milano, *Circular Economy Report 2024*, [Link](#).

aumentare la capacità di riciclaggio, che a sua volta dovrebbe ridurre la domanda di nuovi impianti di incenerimento. L'Italia ha introdotto una tassa sull'incenerimento dei rifiuti solidi urbani senza recupero di energia pari a 5,16 EUR/t, che è la più bassa tra i 10 paesi dell'UE che applicano tasse sull'incenerimento dei rifiuti⁽¹⁶⁷⁾.

L'Italia è in linea con tutti gli obiettivi di riciclaggio dell'UE per il 2025, ad eccezione di quello per i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Nel 2022 il tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani si è attestato al 53,3 %, con un aumento costante dal 2017. L'Italia è sulla buona strada anche per conseguire l'obiettivo dell'UE di collocare in discarica al massimo il 10 % dei rifiuti entro il 2035. D'altro canto tra il 2018 e il 2022 la produzione totale di rifiuti è aumentata (da 2,9 kg pro capite a 3,2 kg pro capite) (cfr. allegato 15, OSS 12). Si registrano ancora notevoli differenze regionali nelle prestazioni in materia di gestione dei rifiuti e di infrastrutture per i rifiuti: il Nord è in genere più avanzato del Centro-Sud. Nel 2023 i tassi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani andavano dal 77,7 % del Veneto al 54,8 % della Calabria⁽¹⁶⁸⁾. Il ricorso a prezzi fissati in base alla quantità si sta diffondendo, soprattutto nelle regioni settentrionali⁽¹⁶⁹⁾, ma è vistosamente carente nel Centro-Sud. L'Italia continua a pagare sanzioni pecuniarie a seguito di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle discariche abusive e la gestione dei rifiuti in Campania. Un'imposta sui prodotti di plastica monouso, che sarebbe dovuta entrare in vigore nel 2021, è stata rinviata almeno fino al 2026.

Occorre incrementare gli attuali investimenti nella transizione verso la

⁽¹⁶⁷⁾EEA, *Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal waste and packaging waste – country profile Italy* [Link](#).

⁽¹⁶⁸⁾ Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), *Rapporto rifiuti urbani edizione 2024*, [Link](#), pag. 49.

⁽¹⁶⁹⁾ Ispra, *ibid.*, pagg. 262-263.

circularità. Si stima che l'Italia necessiti di investimenti aggiuntivi totali per un valore di almeno 3,3 miliardi di EUR all'anno per la transizione verso l'economia circolare, compresa la gestione dei rifiuti, pari allo 0,15 % del PIL. Nell'ambito di questa carenza, 745 milioni di EUR riguardano iniziative recenti, quali la progettazione ecocompatibile di prodotti sostenibili, gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, l'etichettatura e gli strumenti digitali, il riciclaggio delle materie prime critiche e le misure proposte nell'ambito della modifica della direttiva quadro sui rifiuti. 2,1 miliardi di EUR rappresentano gli ulteriori investimenti necessari per liberare il potenziale dell'economia circolare dell'Italia⁽¹⁷⁰⁾.

Industria a inquinamento zero

L'Italia ha compiuto notevoli progressi nella riduzione dell'inquinamento atmosferico, che è ora disaccoppiato dalla crescita del PIL. Nell'ambito del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico (NAPCP) l'Italia ha compiuto progressi sostanziali: infatti gli ultimi dati comunicati mostrano che gli impegni di riduzione delle emissioni per il periodo 2020-2029 sono stati rispettati e che gli impegni di riduzione delle emissioni a partire dal 2030 saranno prevedibilmente raggiunti. I benefici per la salute derivanti dall'attuazione del NAPCP sono stimati a 29,7 miliardi di EUR entro il 2030 (utilizzando uno scenario di riferimento del 2010), pari all'1,84 % del PIL del 2010, un dato che raggiunge il 3,4 % del PIL regionale in Lombardia nel bacino idrografico del Po⁽¹⁷¹⁾. Nel 2023 sono stati registrati superamenti dei valori limite fissati dalla direttiva sulla qualità dell'aria ambiente per l'NO₂ in 10 zone di qualità dell'aria; per il PM₁₀ in 19 zone di qualità dell'aria e per il PM_{2,5} in una zona di qualità

⁽¹⁷⁰⁾Commissione europea, DG Ambiente, *Environmental investment needs & gaps assessment programme*, aggiornamento 2025. Espresi in base ai prezzi del 2022.

⁽¹⁷¹⁾Piersanti A, D'Elia I, Gualtieri M, Briganti G, Cappelletti A, Zanini G and Ciancarella L., *The Italian NAPCP: Air Quality, Health Impact and Cost Assessment*, Atmosphere 2021, 12, 196, tabella 11, [Link](#).

dell'aria. In effetti la Corte europea ha pronunciato due sentenze che hanno confermato la non conformità alla direttiva 2008/50/CE, nel 2020 per il superamento dei valori limite di PM₁₀ (C-644/18) e nel 2022 per il superamento dei valori limite di NO₂ (C-573/19). L'obiettivo è far sì che vengano messe in atto misure appropriate per assicurare la conformità di tutte le zone di qualità dell'aria.

L'industria italiana sta ancora rilasciando grandi quantità di inquinanti atmosferici e idrici. Sebbene registri il quarto valore più elevato nell'UE in termini di danni, l'Italia si colloca al diciannovesimo posto per l'intensità delle emissioni, al di sotto della media UE pari a 27,5 EUR/mille EUR di VAL. I principali responsabili delle emissioni nell'atmosfera sono l'industria energetica e mineraria per le emissioni di NO_x e SO₂, il settore dei metalli e la gestione dei rifiuti per le emissioni di polveri e metalli pesanti. L'Italia presenta la quantità più elevata di emissioni di metalli pesanti nell'acqua (ponderata in base al fattore di tossicità umana) nell'UE e si colloca al terzo posto per l'intensità delle emissioni (ben al di sopra dell'intensità media UE di 0,864 kg/miliardo di EUR di VAL). In Italia i principali fattori che contribuiscono alle emissioni nell'acqua sono le "altre attività manifatturiere" (principalmente il trattamento superficiale di metalli e plastica) per i metalli pesanti, l'industria chimica e la gestione dei rifiuti per l'azoto, il fosforo e il carbonio organico totale.

I costi dell'inquinamento rimangono molto più elevati degli investimenti nella prevenzione e nella riduzione dell'inquinamento. Nel 2022 in Italia circa 994 anni di vita persi ogni 100 000 abitanti sono stati attribuiti all'inquinamento da particolato fine (PM_{2,5}). Si tratta di un dato ben superiore a quello della Francia, che registra 500 anni di vita persi; benché il livello sia relativamente elevato, dal 2005 in Italia si è registrato un netto miglioramento⁽¹⁷²⁾. Per conseguire i propri obiettivi in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento e affrontare i costi sanitari ed economici dell'inquinamento, l'Italia necessita di ulteriori 1,8 miliardi di EUR all'anno (meno dello 0,1% del PIL), principalmente per quanto riguarda l'inquinamento atmosferico e acustico⁽¹⁷³⁾.

⁽¹⁷²⁾AEA, 2024, *Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease status, 2024*, [Link](#).

⁽¹⁷³⁾Commissione europea, DG Ambiente, *Environmental investment needs & gaps assessment programme*, aggiornamento 2025. Espressi in base ai prezzi del 2022.



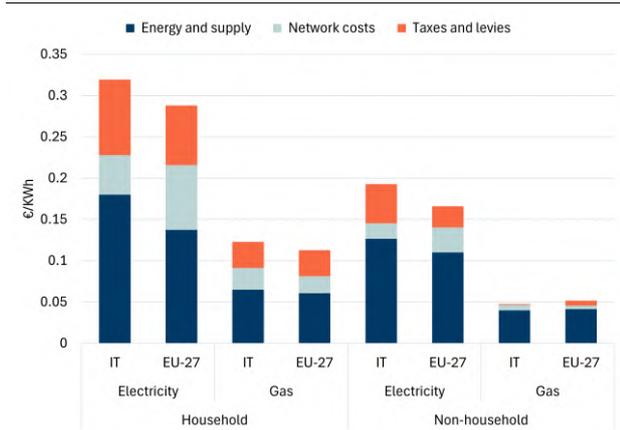
Il presente allegato illustra i progressi compiuti e le sfide che si devono affrontare oggi per migliorare la competitività e l'accessibilità economica dell'energia, portando avanti nel contempo la transizione verso l'azzeramento delle emissioni nette. L'allegato esamina le misure e gli obiettivi proposti nelle versioni definitive dei piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC) per il 2030.

L'Italia si è adoperata molto per modificare il proprio sistema energetico, accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, potenziare la rete elettrica e promuovere le interconnessioni transfrontaliere, oltre che per incoraggiare comportamenti efficienti sotto il profilo energetico. Rimangono margini di miglioramento se si considera la controtendenza all'aumento delle importazioni di combustibili fossili registrata nell'ultimo anno.

Nel 2024 i prezzi al dettaglio dell'energia elettrica in Italia sono diminuiti sia per i consumatori domestici che per quelli non domestici, ma sono rimasti al di sopra della media UE, collocandosi rispettivamente al settimo e all'ottavo posto tra quelli più costosi. Per le famiglie i prezzi al dettaglio del gas hanno registrato un aumento del 17% circa, raggiungendo livelli superiori alla media UE, mentre per i consumatori non domestici i prezzi sono rimasti al di sotto della media UE per il secondo anno consecutivo. La quota delle varie componenti dei prezzi dell'energia al dettaglio segue sostanzialmente le tendenze dell'UE, ad eccezione dei minori costi di rete e dell'aumento delle imposte e dei prelievi sull'energia elettrica sia per i consumatori domestici che per quelli non domestici. Per quanto riguarda i prezzi del gas per i consumatori non domestici, la componente dei costi di rete è superiore alla media UE, ma le imposte e i prelievi sono circa cinque volte inferiori alla media UE.

Prezzi e costi dell'energia

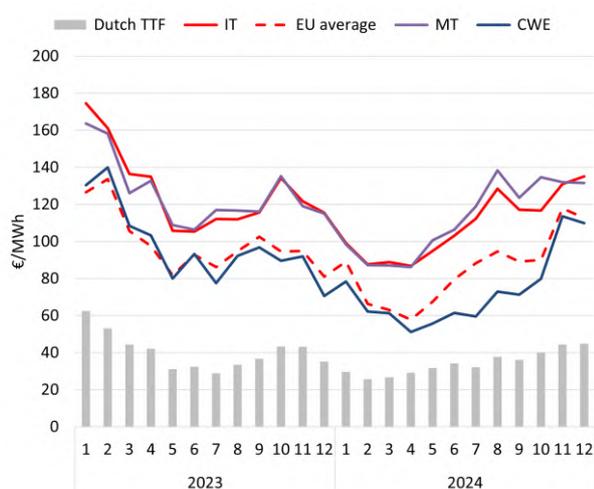
Grafico A8.1 - Componenti dei prezzi dell'energia al dettaglio per i consumatori domestici e non domestici, 2024



- i) Per i consumatori domestici, la fascia di consumo è DC per l'energia elettrica e D2 per il gas. Sono indicati le imposte e i prelievi compresa l'IVA.
- ii) Per i consumatori non domestici, la fascia di consumo è ID per l'energia elettrica e I4 per il gas. Le imposte e i prelievi sono indicati al netto dell'IVA e degli oneri recuperabili, che sono generalmente recuperati dalle imprese.

Fonte: Eurostat

Grafico A8.2 - Prezzi medi mensili all'ingrosso dell'energia elettrica a un giorno e prezzi di riferimento europei del gas naturale (TTF dei Paesi Bassi)



i) Il Title Transfer Facility (TTF) è un punto di scambio virtuale di gas naturale nei Paesi Bassi. Funge da parametro principale per i prezzi del gas naturale in Europa.

ii) Il CWE indica i prezzi medi sul mercato dell'Europa centro-occidentale (Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria).

Fonte: S&P Platts e ENTSO-E

Con una media di 108 EUR/MWh nel 2024⁽¹⁷⁴⁾ (media UE: 84,7 EUR/MWh), l'Italia ha registrato il secondo più alto prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica nell'UE; sebbene all'inizio dell'anno si siano ridotti, così come sono diminuiti i prezzi del gas naturale, in primavera/estate i prezzi sono aumentati per registrare poi un'impennata in autunno⁽¹⁷⁵⁾, con una marcata differenza rispetto al complesso della regione Core⁽¹⁷⁶⁾. Questi picchi di prezzo si devono principalmente all'eccessiva dipendenza per la produzione di energia elettrica dal costoso gas naturale (la quota dell'Italia era la terza per dimensioni nell'UE) che nel 2024 rappresentava il 44 % del mix di energia elettrica del paese.

⁽¹⁷⁴⁾Fraunhofer (dati ENTSO-E).

⁽¹⁷⁵⁾Un'analogica impennata dei prezzi è stata osservata nello stesso periodo del 2023.

⁽¹⁷⁶⁾CORE è la regione di calcolo della capacità che comprende i paesi dell'Europa centrale, vale a dire Austria, Belgio, Cechia, Croazia, Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria e, una volta collegata, Irlanda.

Ondate di calore prolungate e più intense, seguite da un autunno più freddo, hanno determinato un aumento del consumo da aprile a dicembre (+ 1 % rispetto allo stesso periodo del 2023), mentre una minore produzione di carbone (-60 %), una minore produzione di energia eolica (-13 %) a causa delle condizioni meteorologiche, una difficile posizione netta di importazione⁽¹⁷⁷⁾, e una limitata flessibilità non fossile hanno sottoposto a ulteriori tensioni l'equilibrio tra domanda e offerta. Sebbene il divario sia stato parzialmente colmato dall'aumento della produzione idroelettrica (+ 21 %)⁽¹⁷⁸⁾ e dalla crescita dell'energia solare (+ 19 %), la produzione di energia elettrica alimentata a gas naturale è stata aumentata per coprire il fabbisogno residuo in misura ancora maggiore rispetto all'anno precedente (+ 1 %), in particolare durante le ore di picco della domanda. Di conseguenza, ancor più che nel 2023, queste condizioni hanno determinato picchi di prezzo concentrati nelle ore serali (dalle 18 alle 21), quando la produzione solare diminuiva ma la domanda rimaneva elevata, soprattutto durante l'estate. Nonostante queste tendenze, in Italia il prezzo medio dell'energia elettrica nel corso dell'anno è ancora diminuito rispetto al 2023 (127 EUR/MWh) e i livelli di povertà energetica sono modesti (cfr. allegato 11).

Flessibilità e reti elettriche

Sono in corso progetti per aumentare la capacità di interconnessione dell'Italia. La rete di trasmissione dell'energia elettrica dell'Italia è interconnessa con altri paesi attraverso 26 linee. Nel 2022 sono stati importati in Italia oltre 53 GWh ed esportati circa 28 GWh. L'Italia fa parte delle regioni di calcolo

⁽¹⁷⁷⁾ Gli scambi transfrontalieri netti di energia elettrica sono diminuiti del - 4 %.

⁽¹⁷⁸⁾ ENTSO-E.

della capacità (CCR) Italia Nord⁽¹⁷⁹⁾, CORE e Grecia-Italia. Gli Stati membri dovrebbero garantire che almeno il 70 % della capacità tecnica transfrontaliera sia disponibile per gli scambi. Il ricorso a vincoli di allocazione limita le possibilità di importazione nella regione Italia Nord dai paesi vicini. Per motivi di sicurezza operativa è stata concessa al gestore del sistema di trasmissione italiano, Terna, una deroga che consente un livello inferiore di scambi per un periodo di tempo limitato, se necessario. Per quanto riguarda la CCR Grecia-Italia, l'impatto degli scambi con i paesi terzi è limitato, come lo è quello degli scambi transfrontalieri all'interno della regione.

La forte crescita della capacità di generazione installata⁽¹⁸⁰⁾ dovuta alla nuova energia solare ed eolica prevista per il 2030⁽¹⁸¹⁾ rende ancora più difficile per l'Italia raggiungere l'obiettivo di interconnessione del 15 % entro il 2030. Il piano di sviluppo di Terna per il 2023 mantiene il rafforzamento della rete di trasmissione per sviluppare la capacità di interconnessione con i sistemi elettrici dei paesi vicini. Ciò al fine di garantire una maggiore sicurezza attraverso la possibilità di assistenza reciproca tra sistemi interconnessi. Il piano di sviluppo mira ad ampliare la capacità di interconnessione dell'Italia con Austria, Corsica, Grecia, Malta, Slovenia, Svizzera e Tunisia. L'interconnessione Italia-Tunisia contribuirà ad aumentare i benefici per l'intero sistema europeo, in particolare in termini di sostenibilità, integrazione dei mercati e diversificazione dell'offerta di risorse⁽¹⁸²⁾. Il piano d'azione in materia di energia elettrica ed energie rinnovabili per l'interconnessione energetica

⁽¹⁷⁹⁾Austria, Francia, Italia e Slovenia fanno parte della CCR Italia Nord. Una CCR è un gruppo di paesi che calcolano insieme i flussi transfrontalieri di energia elettrica.

⁽¹⁸⁰⁾Raddoppiamento dell'attuale capacità di scambio tra le aree di mercato dai circa 16 GW attuali a oltre 30 GW.

⁽¹⁸¹⁾+74 GW nello scenario strategico, mantenimento della capacità fossile con una funzione di integrazione, flessibilità e riserva.

⁽¹⁸²⁾ PNEC, pagg. 159-160.

nell'Europa centrale e sud orientale (CESEC)⁽¹⁸³⁾ sottolinea ulteriormente l'importanza dell'interconnettore tra la regione Lienz (AT) – Veneto (IT) e le linee GRITA2 HVDC Galatina (IT) – Tesprozia (EL). Il piano d'azione include anche il parco eolico offshore da 300 MW nel Mare Adriatico settentrionale nel primo elenco prioritario CESEC di progetti di energia rinnovabile con impatto regionale. Il piano d'azione CESEC per i gas include la dorsale italiana dell'idrogeno tra i progetti infrastrutturali prioritari per l'idrogeno e tre progetti infrastrutturali per il gas naturale che contribuiranno al conseguimento degli obiettivi di REPowerEU⁽¹⁸⁴⁾.

Gli obiettivi di decarbonizzazione pongono nuove sfide per lo sviluppo e il funzionamento della rete. Le richieste di connessione alla rete di trasmissione nazionale (RTN) dell'energia elettrica indicano che i partecipanti al mercato stanno concentrando lo sviluppo di nuove fonti energetiche rinnovabili principalmente nel sud e nelle isole. Per consentire una crescita ambiziosa delle fonti energetiche rinnovabili, sarà fondamentale sviluppare nuove infrastrutture efficienti in grado di collegare le zone con una maggiore produzione di energie rinnovabili con i centri di consumo situati principalmente nel nord del paese. Il piano italiano per la ripresa e la resilienza prevede investimenti significativi nella rete, come il "Tyrrhenian Link" e il SA.CO.I.3, entrambi volti ad ampliare l'infrastruttura di trasmissione dell'energia elettrica, nonché progetti transfrontalieri di interconnessione elettrica tra l'Italia e i paesi vicini, in particolare Austria e Slovenia.

L'Italia ha adottato misure per sostenere la flessibilità non fossile. L'attuale capacità operativa italiana di stoccaggio di energia è di

⁽¹⁸³⁾Approvato in occasione della riunione ministeriale CESEC del 29 ottobre 2024.

⁽¹⁸⁴⁾Il potenziamento dei gasdotti interni Adriatica e Matagiola-Massafra, l'ampliamento del gasdotto transadriatico, l'ammodernamento della stazione di compressione di Poggio Renatico e il flusso inverso nella stazione di compressione di Malborghetto.

circa 8 806 MW (principalmente energia idroelettrica ad accumulo tramite pompaggio) e il principale ostacolo individuato è la mancanza di informazioni sui servizi ausiliari per l'elaborazione di un piano aziendale di stoccaggio che non sia basato unicamente sul mercato dell'energia. L'Italia pianifica politiche e misure che migliorano la flessibilità, tra cui l'introduzione di un meccanismo di approvvigionamento di capacità di stoccaggio elettrico (MACSE), che mira a sostenere l'installazione della capacità di stoccaggio di energia necessaria per conseguire l'obiettivo del paese in materia di energie rinnovabili entro il 2030. Il PNEC italiano menziona inoltre l'entrata in vigore del nuovo quadro normativo sul dispacciamento a partire dal 2025, comprese nuove norme per la partecipazione della gestione della domanda alla fornitura di servizi ausiliari. Gli aggregatori non possono partecipare ai mercati e ai servizi di bilanciamento. La partecipazione delle risorse energetiche distribuite al MACSE italiano, pur rimanendo limitata, è in costante aumento nel tempo.

Il ruolo del consumatore sta passando da passivo ad attivo. Lo sviluppo di un'autoproduzione diffusa può esprimersi attraverso varie configurazioni individuali e collettive, industriali/commerciali o sotto forma di iniziative dei cittadini, anche a fini sociali e ambientali. L'adozione dell'autoconsumo, anche attraverso politiche pubbliche di fissazione dei prezzi dell'energia nell'ambito delle varie configurazioni possibili di autoconsumo, comprese le comunità energetiche rinnovabili⁽¹⁸⁵⁾, sarà ovviamente favorita dagli sviluppi tecnologici⁽¹⁸⁶⁾. Da un

⁽¹⁸⁵⁾Il decreto-legge 30 dicembre 2019 n. 162 (articolo 42 bis) e i relativi provvedimenti attuativi, quali la delibera 318/2020/R/eel dell'ARERA e il decreto ministeriale 16 settembre 2020 del ministero dello Sviluppo economico (MiSE), stabiliscono le modalità e le condizioni per l'attivazione dell'autoconsumo da fonti rinnovabili e la creazione di comunità energetiche rinnovabili.

⁽¹⁸⁶⁾Come il potenziale dei nuovi contatori intelligenti in termini di funzioni a disposizione dei consumatori, la diffusione delle tecnologie digitali insieme all'internet delle cose e la maggiore accessibilità dei sistemi di produzione e

lato l'Italia vanta una diffusione pari al 100 % dei contatori intelligenti e i consumatori hanno accesso sia a contratti a prezzo fisso che a contratti dinamici. La percentuale di cambio di fornitore è relativamente elevata (15,7 %) (la media UE è dell'8,7 %). Inoltre l'Italia è uno dei pochi Stati membri a disporre di uno strumento di confronto dei prezzi di proprietà pubblica (gestito da ARERA) che comprende offerte combinate (energia elettrica e gas) presso un unico fornitore. Dall'altro lato uno strumento di questo tipo consente di confrontare i contratti dinamici. I progressi nel prosumerismo sono lenti: finora il 4,5 % delle famiglie produce energia elettrica. Inoltre le tariffe di disconnessione (per le fatture non pagate) dell'energia elettrica in Italia nel 2023 erano tra le più elevate (2,5 %) registrate.

Il settore dell'energia elettrica svolgerà un ruolo fondamentale nel conseguimento degli obiettivi di neutralità climatica per il 2050, in quanto l'elettificazione del consumo finale e la produzione di idrogeno e di elettrocarburi nei settori in cui le emissioni sono difficili da abbattere richiederanno grandi quantità di energia elettrica. Il piano nazionale aggiornato per l'energia e il clima ha innalzato al 39,4 % (+ 9,4 punti) gli obiettivi per il 2030 per le energie rinnovabili nel consumo finale, media questa ottenuta combinando il 63 % per l'energia elettrica, il 36 % per il riscaldamento e il raffrescamento e il 34 % per i trasporti. Fissa inoltre l'obiettivo che l'idrogeno rinnovabile rappresenti dal 42 % al 54 % del consumo totale di idrogeno nell'industria entro il 2030.

Nel 2023 l'energia elettrica rappresentava il 22,1 % del consumo di energia finale dell'Italia⁽¹⁸⁷⁾, leggermente al di sotto della media UE del 22,9 %, e tale quota è rimasta in gran parte invariata nell'ultimo decennio, in parte a causa di un rapporto sfavorevole

stoccaggio di piccole e medie dimensioni, con costi inferiori per gli utenti.

⁽¹⁸⁷⁾CAGR (tasso di crescita annuo composto) dello 0,2 % tra il 2013 e il 2023 e quota minima/massima rispettivamente del 21,7 % e del 23 %.

tra i prezzi dell'energia elettrica e quelli del gas che disincentiva l'elettrificazione e la decarbonizzazione efficace sotto il profilo dei costi. Per quanto riguarda le famiglie, l'energia elettrica rappresenta il 19,8% del consumo di energia finale, mentre nell'industria rappresenta il 39,2% (cfr. allegato 7). Per il settore dei trasporti, questa quota rimane trascurabile, attestandosi al 2%. Nel secondo semestre del 2024 i prezzi al dettaglio dell'energia elettrica nel settore delle famiglie sono stati tra i più elevati dell'UE (collocandosi al settimo posto). Mentre il rapporto tra i prezzi dell'energia elettrica e quelli del gas per le famiglie era inferiore a 2:1 e rimaneva invariato al netto di imposte e prelievi, l'energia elettrica per le industrie ad alta intensità energetica aveva un costo unitario di 4,2 volte superiore rispetto al gas, che scendeva a 3,4 prima di imposte e prelievi non recuperabili. Per questo segmento, le imposte e i prelievi non recuperabili costituivano una parte significativa del prezzo finale dell'energia elettrica (24,6% rispetto alla media UE del 15,4%), mentre il gas era quasi esente da imposte (2,5% rispetto alla media UE dell'11,5%)⁽¹⁸⁸⁾.

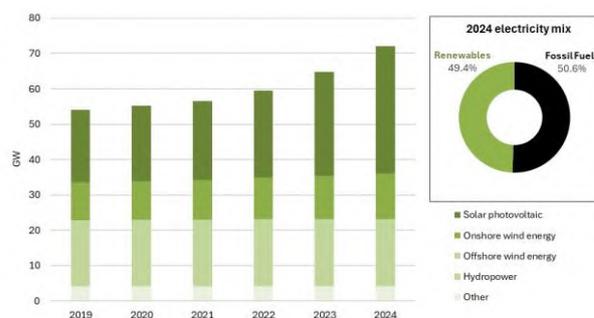
Energie rinnovabili e contratti a lungo termine

Nel 2024 le fonti energetiche rinnovabili in Italia rappresentavano il 50% della produzione di energia elettrica, un dato leggermente superiore alla quota complessiva

⁽¹⁸⁸⁾Analisi basata sui dati Eurostat per il secondo semestre del 2024. Per i consumatori domestici, le fasce di consumo sono DC per l'energia elettrica e D2 per il gas; queste si riferiscono a consumatori di medie dimensioni e forniscono una panoramica dell'accessibilità economica. Per i consumatori non domestici, le fasce di consumo sono ID per l'energia elettrica e I4 per il gas; queste si riferiscono a consumatori di grandi dimensioni e forniscono una panoramica della competitività internazionale (il prezzo utilizzato per il calcolo esclude l'IVA e altre imposte/prelievi/commissioni recuperabili, in quanto i consumatori non domestici sono solitamente in grado di recuperare l'IVA e alcune altre imposte).

dell'UE, pari al 47%⁽¹⁸⁹⁾. In tale anno la capacità installata di fonti rinnovabili è aumentata dell'11,33% e la capacità totale di energia da fonti rinnovabili in Italia si è attestata a 72 115 MW. Per quanto riguarda l'accelerazione della diffusione dell'energia solare, nel 2024 la capacità installata totale era pari a 36 013 MW, con un aumento di quasi il 22,7% rispetto al 2023. La capacità eolica è aumentata del 5,6%. Il piano nazionale aggiornato per l'energia e il clima prevede 131 GW di capacità da fonti rinnovabili nel 2030 (compresi 28 GW di energia eolica e 79 GW di energia solare fotovoltaica), con una produzione di 228 TWh, di cui 98 TWh dall'energia solare (43%) e 65 TWh dall'energia eolica (28%). Terna stima inoltre che, per conseguire i suoi obiettivi di decarbonizzazione entro il 2030, l'Italia dovrebbe installare 8,9 GW (71 GWh) di stoccaggio di energia (compresa l'energia idroelettrica ad accumulo tramite pompaggio).

Grafico A8.3 - **Capacità installata in termini di energie rinnovabili (a sinistra) e mix di produzione di energia elettrica (a destra) dell'Italia**



Nella voce "Altro" rientrano i rifiuti urbani rinnovabili, i biocarburanti solidi, i biocarburanti liquidi e il biogas.

Fonte: IRENA, Ember.

Il capitolo del piano per la ripresa e la resilienza dedicato a REPowerEU comprende la riforma del Testo Unico, volta a raccogliere, compilare e consolidare la legislazione e le disposizioni vigenti che disciplinano la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili e sostituiscono tutta la precedente legislazione in

⁽¹⁸⁹⁾ Dati annuali sull'energia elettrica, Ember.

materia. Il decreto ministeriale del giugno 2024⁽¹⁹⁰⁾ concede alle regioni italiane sei mesi per la creazione di aree idonee alle fonti energetiche rinnovabili. Tuttavia l'individuazione delle aree idonee sta subendo ritardi, in parte a causa di alcune controversie giuridiche con le regioni⁽¹⁹¹⁾. Vi è pertanto margine per ulteriori miglioramenti al fine di abbreviare la procedura di rilascio delle autorizzazioni per le fonti energetiche rinnovabili, in particolare tenendo conto degli orientamenti sull'accelerazione di tali procedure.

Il piano nazionale aggiornato per l'energia e il clima incoraggia iniziative volte a promuovere nuovi investimenti nelle capacità di produzione di energia rinnovabile, a dissociare il prezzo dell'energia elettrica dai prezzi del gas e a contribuire alla decarbonizzazione del consumo energetico dei grandi consumatori industriali. Tali iniziative comprendono gli accordi di compravendita di energia elettrica e i contratti per differenza. Il capitolo del piano per la ripresa e la resilienza dedicato a REPowerEU comprende una riforma volta ad attenuare il rischio di controparte per facilitare l'accesso agli accordi di compravendita di energia elettrica. La riforma introduce un sistema di garanzia centralizzato e designa un'entità come gestore di ultima istanza. Nel 2023 sono stati appaltati 1,06 GW tramite accordi di compravendita di energia elettrica, il che ha consentito all'Italia di passare dal nono al terzo posto tra gli Stati membri dell'UE. Tuttavia il volume totale è ancora molto inferiore a quello degli Stati membri dell'UE in cima alla graduatoria (Spagna e Germania, con rispettivamente 4,67 GW e 3,73 GW). Nel 2023 sono stati firmati circa

⁽¹⁹⁰⁾Il [decreto ministeriale 21 giugno 2024](#) attua le disposizioni del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 199.

⁽¹⁹¹⁾Dinanzi al Tribunale amministrativo di primo grado è stata presentata una controversia con la Regione Sardegna e la sentenza dovrebbe essere emessa entro il 5 febbraio 2025. [Legge regionale sarda n. 5 del 3 luglio 2024](#): la Sardegna aveva dapprima emanato una legge regionale che istituiva una moratoria per le fonti energetiche rinnovabili fino all'adozione della legge regionale con aree idonee o non idonee.

24 accordi di compravendita di energia elettrica, il che rappresenta un forte aumento rispetto ai 10 del 2022.

Efficienza energetica

Le misure di efficienza energetica dell'Italia continuano a produrre risparmi energetici in particolare nei settori residenziale e industriale, ma permane un potenziale di risparmio non sfruttato in settori chiave.

Nel 2023 il consumo di energia primaria è diminuito del 3,5 %, attestandosi a 134,8 Mtep rispetto al 2022. Il consumo di energia finale è diminuito del 2,0 %, portandosi a 108,6 Mtep. Rispetto al 2022, il consumo di energia finale è aumentato rispettivamente del 3,4 % e del 3,0 % nei settori dei trasporti e dei servizi, mentre è diminuito rispettivamente del 5,0 % e dell'8,6 % nei settori industriale e residenziale. Ciò ha rispecchiato l'impatto degli sforzi e delle misure in materia di efficienza energetica, in particolare nel settore residenziale. Secondo la rifusione della direttiva sull'efficienza energetica (direttiva (UE) 2023/1791), entro il 2030 l'Italia dovrebbe raggiungere un consumo di energia primaria di 112,2 Mtep e un consumo di energia finale di 93,05, come proposto nel piano nazionale definitivo aggiornato per l'energia e il clima.

L'Italia ha un potenziale sottoutilizzato per l'ulteriore sviluppo di una rete efficiente di teleriscaldamento e teleraffrescamento e per l'ammodernamento della rete di teleriscaldamento e teleraffrescamento esistente. Il Gestore Servizi Energetici (GSE)⁽¹⁹²⁾ ha stimato a circa 20,9 TWh il potenziale economicamente sostenibile per aumentare l'energia erogata annualmente dal teleriscaldamento, a fronte di un'estensione della rete di teleriscaldamento e

⁽¹⁹²⁾L'impresa individuata dallo Stato per perseguire e raggiungere la sostenibilità ambientale attraverso i due pilastri delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica.

teleraffrescamento a livello nazionale di circa 3 700 km. L'Italia non ha notificato alla Commissione la sua valutazione globale del riscaldamento e raffreddamento che individua il potenziale di applicazione della cogenerazione ad alto rendimento e del teleriscaldamento e teleraffrescamento efficienti in linea con l'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva sull'efficienza energetica. Non sono disponibili stime su quando ciò avverrà.

Per quanto riguarda il consumo energetico negli edifici, l'Italia ha ridotto il consumo di energia finale (corretto per le variazioni climatiche) del settore residenziale del 5,5 % tra il 2018 e il 2022. Tale dato è in linea con la strategia nazionale di ristrutturazione a lungo termine, che prevede una riduzione del 12 % del consumo di energia degli edifici entro il 2030 rispetto al 2020.

Nel 2022 il riscaldamento e il raffreddamento rappresentavano l'80 % del consumo di energia finale residenziale del paese. Nel 2023 sono state vendute circa 378 000 pompe di calore, un dato che registra un calo del 26 % rispetto all'anno precedente. In tale anno, in Italia, l'energia elettrica era 3,4 volte più costosa del gas, il che significa che gli utenti finali risparmiano energia ma pagano di più se scelgono una pompa di calore per il riscaldamento. Dal gennaio 2025 l'Italia ha gradualmente eliminato gli incentivi finanziari relativi all'installazione di caldaie a combustibile fossile.

L'Italia continua ad applicare un quadro di finanziamento nazionale per l'efficienza energetica basato principalmente su sovvenzioni tramite crediti d'imposta, mentre il ricorso agli strumenti finanziari rimane poco sviluppato. Nel corso del 2024 l'Italia ha continuato ad applicare crediti d'imposta per ristrutturazioni edilizie e sostituzioni degli impianti di riscaldamento, i cosiddetti "Superbonus" e "Conto termico 2.0". Mentre il sostegno finanziario del "Superbonus" è stato ridotto al 70 %, non sono stati sviluppati strumenti finanziari paralleli o

strumenti di finanziamento innovativi per mobilitare ulteriori capitali privati negli investimenti nell'efficienza energetica. Gli strumenti finanziari per attivare gli investimenti nell'efficienza energetica nell'edilizia, nell'industria e nei servizi continuano a essere sottoutilizzati in Italia, ostacolando lo sviluppo di un mercato fiorente per gli investimenti nell'efficienza energetica e le imprese di servizi energetici e l'ulteriore mobilitazione di capitali privati. L'attuale Fondo di Kyoto e il Fondo nazionale per l'efficienza energetica soffrono di una cronica sottoutilizzazione e il loro sviluppo futuro non è chiaro. L'Italia deve ancora attuare una revisione annunciata ma rinviata del quadro di finanziamento nazionale per l'efficienza energetica.

Sicurezza dell'approvvigionamento e diversificazione

La dipendenza dell'Italia dal gas russo è diminuita notevolmente nel 2023, ma le importazioni hanno registrato un nuovo lieve aumento nel 2024. Una componente fondamentale di questa strategia è la prevista eliminazione graduale del gas russo entro il 2025, che sarà conseguita attraverso un aumento delle importazioni da altri paesi, quali Algeria, Azerbaigian e Qatar, nonché un incremento della produzione interna, che dovrebbe aumentare di 1,4 miliardi di m³ l'anno entro il 2025. Al fine di sostenere questa diversificazione, l'Italia ha commissionato due nuove unità galleggianti di stoccaggio e di rigassificazione, una a Piombino, già operativa, e una Ravenna, che entrerà in funzione nell'aprile 2025 con una capacità combinata di 10 miliardi di m³ l'anno. Il paese ha gestito con successo la fine del transito del gas russo attraverso l'Ucraina, cessato il 1° gennaio 2025. Inoltre l'Italia ha ridotto la domanda di gas del 17 % tra agosto 2022 e novembre 2024.

Nel 2023 i combustibili fossili rappresentavano quasi l'80 % dell'approvvigionamento energetico totale in Italia. Tra i combustibili fossili, il gas naturale e il petrolio rappresentavano entrambi circa il 38 % del mix energetico. Per contro, le energie rinnovabili rappresentavano meno del 20 % del mix energetico totale dell'Italia.

Sussidi ai combustibili fossili

Nel 2023 i sussidi ai combustibili fossili dannosi per l'ambiente⁽¹⁹³⁾ senza una prevista eliminazione graduale prima del 2030 rappresentavano lo 0,17 %⁽¹⁹⁴⁾ del PIL⁽¹⁹⁵⁾ dell'Italia, al di sotto della media ponderata dell'UE dello 0,49 %. Le misure fiscali rappresentavano il 94,3 % di tale volume, mentre la quota restante era costituita da misure di sostegno al reddito/ai prezzi. Inoltre il prezzo effettivo del carbonio⁽¹⁹⁶⁾ in Italia nel 2023 è stato in media di 100,05 EUR per tonnellata di CO₂, al di sopra della media ponderata dell'UE di 84,80 EUR⁽¹⁹⁷⁾.

⁽¹⁹³⁾Sussidi diretti ai combustibili fossili che incentivano il mantenimento o l'aumento della disponibilità e/o dell'uso di combustibili fossili.

⁽¹⁹⁴⁾ Il numeratore si basa sui volumi sottoposti a controllo incrociato con le autorità italiane attraverso la relazione intermedia nazionale integrata sull'energia e il clima del 2025. Per tutti gli Stati membri, questa include le spese pubbliche di R&S per i combustibili fossili, come indicato dall'AIE (Energy Technology RD&D Budgets), ed esclude, per coerenza metodologica, l'esenzione dalle accise sul cherosene consumato nel traffico aereo all'interno dell'UE-27.

⁽¹⁹⁵⁾ Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato nel 2023, Eurostat.

⁽¹⁹⁶⁾ Il prezzo effettivo del carbonio è la somma delle imposte sul carbonio, dei prezzi delle autorizzazioni ETS e delle accise sui carburanti, che rappresentano il prezzo effettivo aggregato del carbonio pagato sulle emissioni.

⁽¹⁹⁷⁾ OCSE (2024), Pricing Greenhouse Gas Emissions 2024.

Tabella A8.1 - Indicatori energetici chiave

	Italy				EU			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Household consumer - Electricity retail price (EUR/KWh)	0,2307	0,3371	0,3571	0,3193	0,2314	0,2649	0,2877	0,2879
Energy & supply [%]	48,9%	68,1%	66,1%	56,4%	36,6%	54,3%	55,6%	47,8%
Network costs	20,0%	17,1%	13,8%	15,0%	26,7%	25,3%	24,8%	27,2%
Taxes and levies including VAT	31,2%	14,8%	20,2%	28,6%	36,7%	20,3%	19,6%	25,0%
VAT	9,1%	8,6%	8,7%	9,3%	14,5%	13,4%	13,8%	14,6%
Household consumer - Gas retail price	0,0774	0,1040	0,1053	0,1230	0,0684	0,0948	0,1121	0,1128
Energy & supply	43,0%	67,4%	78,7%	52,8%	43,7%	61,0%	64,5%	53,9%
Network costs	20,2%	17,5%	22,4%	21,3%	22,5%	17,3%	17,1%	18,3%
Taxes and levies including VAT	36,8%	15,1%	-1,1%	25,9%	33,8%	21,7%	18,4%	27,8%
VAT	13,3%	4,8%	4,7%	11,9%	15,5%	11,6%	10,2%	13,6%
Non-household consumer - Electricity retail price	0,1478	0,2760	0,2238	0,1928	0,1242	0,1895	0,1971	0,1661
Energy & supply	55,5%	77,4%	66,4%	58,3%	43,0%	66,5%	63,0%	55,8%
Network costs	10,1%	7,0%	6,8%	8,6%	15,8%	10,7%	11,9%	15,5%
Taxes and levies excluding VAT	26,5%	5,0%	18,2%	24,6%	30,4%	9,9%	11,2%	15,4%
Non-household consumer - Gas retail price	0,0303	0,0865	0,0669	0,0478	0,0328	0,0722	0,0672	0,0517
Energy & supply	79,9%	89,6%	84,9%	78,1%	66,2%	77,3%	77,3%	68,7%
Network costs	6,4%	3,5%	9,7%	12,9%	7,7%	3,8%	5,3%	7,1%
Taxes and levies excluding VAT	6,3%	2,1%	1,0%	2,5%	12,5%	6,1%	7,3%	11,6%
Wholesale electricity price (EUR/MWh)	125,5	304,0	127,2	108,5	111,0	233,2	99,1	84,7
Dutch TTF (EUR/MWh)	n/a	n/a	n/a	n/a	46,9	123,1	40,5	34,4

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gross Electricity Production (GWh)	295.830	289.708	293.853	280.531	289.070	283.961	264.716	-
Combustible Fuels	208.824	192.129	195.084	180.805	189.132	198.515	161.974	-
Nuclear	-	-	-	-	-	-	-	-
Hydro	38.025	50.503	48.154	49.495	47.478	30.291	42.068	-
Wind	17.742	17.716	20.202	18.762	20.927	20.494	23.640	-
Solar	24.378	22.654	23.689	24.942	25.039	28.121	30.711	-
Geothermal	6.201	6.105	6.075	6.026	5.914	5.837	5.692	-
Other Sources	661	601	650	501	579	703	630	-
Gross Electricity Production [%]								
Combustible Fuels	70,6%	66,3%	66,4%	64,5%	65,4%	69,9%	61,2%	-
Nuclear	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-
Hydro	12,9%	17,4%	16,4%	17,6%	16,4%	10,7%	15,9%	-
Wind	6,0%	6,1%	6,9%	6,7%	7,2%	7,2%	8,9%	-
Solar	8,2%	7,8%	8,1%	8,9%	8,7%	9,9%	11,6%	-
Geothermal	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,0%	2,1%	2,2%	-
Other Sources	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	-
Net Imports of Electricity (GWh)	37.761	43.899	38.141	32.200	42.790	42.987	51.252	-
As a % of electricity available for final consumption	12,5%	14,5%	12,6%	11,3%	14,2%	14,5%	17,8%	-
Electricity Interconnection [%]	8,2%	#REF!	8,7%	8,8%	3,8%	4,0%	4,6%	5,0%
Share of renewable energy consumption - by sector [%]								
Electricity	34,1%	33,9%	35,0%	38,1%	36,0%	37,1%	38,1%	-
Heating and cooling	20,1%	19,3%	19,7%	19,9%	19,3%	20,6%	21,7%	-
Transport	6,5%	7,7%	9,0%	10,7%	9,9%	10,0%	10,3%	-
Overall	18,3%	17,8%	18,2%	20,4%	18,9%	19,1%	19,6%	-

	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Import Dependency [%]	73,5%	73,3%	79,2%	74,8%	57,5%	55,5%	62,5%	58,3%
of Solid fossil fuels	93,0%	97,0%	102,4%	96,4%	35,8%	37,2%	45,9%	40,8%
of Oil and petroleum products	88,7%	84,3%	92,9%	89,1%	96,8%	91,7%	97,8%	94,5%
of Natural Gas	92,8%	93,7%	99,2%	96,3%	83,6%	83,6%	97,6%	90,0%
Dependency from Russian Fossil Fuels [%]								
of Natural Gas	43,3%	40,0%	19,3%	4,7%	41,0%	40,9%	20,7%	9,3%
of Crude Oil	11,1%	10,1%	19,3%	0,0%	25,7%	25,2%	18,4%	3,0%
of Hard Coal	55,8%	62,1%	33,2%	0,1%	49,1%	47,4%	21,5%	1,0%

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gas Consumption (in bcm)	75,2	72,7	74,5	71,3	76,4	68,7	61,7
Gas Consumption year-on-year change [%]	6,0%	-3,3%	2,4%	-4,3%	7,2%	-10,0%	-10,2%
Gas Imports - by type (in bcm)	69,7	67,9	71,1	66,4	73,0	72,6	61,8
Gas imports - pipeline	61,8	59,1	57,3	54,0	63,1	58,2	45,3
Gas imports - LNG	7,9	8,7	13,8	12,3	9,9	14,4	16,6
Gas Imports - by main source supplier [%]							
Algeria	28,0%	26,5%	18,8%	22,8%	30,8%	35,8%	41,6%
Azerbaijan	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,9%	14,2%	16,2%
Qatar	9,7%	9,6%	9,2%	10,5%	9,4%	10,0%	11,1%
Russia	47,5%	48,4%	47,1%	43,3%	40,0%	19,3%	4,7%

Fonte: Indicatori energetici chiave.

L'Italia è uno degli Stati membri dell'UE più esposti ai rischi climatici e pertanto merita un'azione urgente per rafforzare la resilienza. La gestione sostenibile delle risorse idriche rimane un importante problema ambientale, in particolare in termini di governance, ripristino dei corpi idrici superficiali ed efficienza idrica. Lo stato degli ecosistemi e dei suoli continua a deteriorarsi, creando rischi significativi per l'economia e la competitività del paese. L'Italia dispone di consistenti pratiche agricole sostenibili, ma il suo sistema agroalimentare continua a esercitare una notevole pressione, il che giustifica misure aggiuntive.

Adattamento ai cambiamenti climatici e preparazione

L'Italia è fortemente esposta a eventi estremi. Il paese è altamente vulnerabile dal punto di vista idrogeologico e la maggior parte delle zone è a rischio di alluvioni, siccità e ondate di calore. L'Italia si trova in due delle tre macroregioni individuate come punti critici per i rischi climatici in quanto maggiormente colpite dai cambiamenti climatici: l'Europa meridionale e le regioni costiere a bassa altitudine⁽¹⁹⁸⁾. Nel 2023 circa il 4,1 % della popolazione viveva in zone ad alto rischio di alluvioni e il 2,2 % in zone a rischio di frane⁽¹⁹⁹⁾. Gli impatti specifici a livello regionale sono illustrati nell'allegato 17. Tra il 1980 e il 2023 l'Italia ha registrato 21 822 decessi e quasi 134 miliardi di EUR di perdite economiche a causa di eventi meteorologici e climatici estremi (cfr. allegato 15, OSS 13). Tuttavia solo il 4 % dei danni economici in tale periodo era assicurato, rispetto al 62 % in Danimarca⁽²⁰⁰⁾. Si stima che nel 2030 i costi annuali dei

cambiamenti climatici per le infrastrutture in Italia ammonteranno a circa 2 miliardi di EUR⁽²⁰¹⁾. Le proiezioni indicano un impatto negativo cumulativo sul PIL pro capite pari al 3,7 % nel 2050 e all'8,5 % nel 2080⁽²⁰²⁾. Le disposizioni introdotte nella legge di bilancio 2024 sull'assicurazione obbligatoria delle imprese per gli eventi estremi e le calamità naturali non sono ancora entrate pienamente in vigore⁽²⁰³⁾. Le attività agricole sono coperte dal 2022⁽²⁰⁴⁾, ma l'assicurazione sull'abitazione non è obbligatoria. Nel 2023 solo il 3,4 % delle microimprese e il 28,2 % delle piccole imprese disponeva di un'assicurazione contro le alluvioni, rispetto ai due terzi delle medie imprese e alla copertura quasi totale per le grandi imprese⁽²⁰⁵⁾. Questa mancanza di copertura non solo espone le microimprese e le PMI a considerevoli rischi finanziari in caso di calamità, ma riflette anche una diffusa sottostima del rischio e una scarsa propensione a sottoscrivere un'assicurazione.

I cambiamenti climatici stanno avendo un impatto sostanziale sugli alloggi e sull'industria manifatturiera. Il valore degli alloggi potenzialmente esposti alle alluvioni si aggira attorno a 1000 miliardi di EUR, pari a circa un quarto del parco immobiliare totale, e la perdita annua prevista è stimata approssimativamente a 3 miliardi di EUR. La zona a maggior rischio è la Pianura Padana e le maggiori perdite sono attese in Emilia-

⁽¹⁹⁸⁾ AEA, 2024, *European Climate Risk Assessment*, [link](#).

⁽¹⁹⁹⁾ ISPRA, [link](#) (alluvioni), [link](#) (frane).

⁽²⁰⁰⁾ AEA, 2024, *Economic losses from weather- and climate extremes in Europe*, [link](#).

⁽²⁰¹⁾ Mims 2022, *Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità*, pag. 17, [link](#).

⁽²⁰²⁾ Ronchi, E. 2019, cur., *Relazione sullo stato della green economy*, pag. 30, [link](#).

⁽²⁰³⁾ Governo italiano, legge di bilancio 2024, articoli 101-111, [link](#); decreto-legge 31 marzo 2025 n. 39, [link](#), obbligatorio per le grandi imprese a partire dall'1.4.2025, per le medie imprese dall'1.10.2025, per le piccole imprese e le microimprese dall'1.1.2026.

⁽²⁰⁴⁾ Fondo mutualistico nazionale per la copertura dei danni catastrofali meteorologici alle produzioni agricole connesse da alluvione, gelo-brina e siccità (legge di bilancio 2022).

⁽²⁰⁵⁾ Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, [link](#).



Romagna⁽²⁰⁶⁾. Circa il 35 % delle imprese manifatturiere è potenzialmente esposto ad alluvioni o frane. Il rischio più significativo è rappresentato dalle alluvioni, alle quali è esposto il 29 % degli addetti del settore manifatturiero, con il rischio più elevato in Emilia-Romagna e Toscana⁽²⁰⁷⁾. Non sono disponibili studi che mostrino i divari in materia di assicurazione contro i rischi climatici per regione.

I cambiamenti climatici stanno avendo un impatto sostanziale sull'agricoltura. Nel 2023 il valore aggiunto agricolo era prossimo a 37,5 miliardi di EUR, con un aumento in termini correnti (+ 7,9 %), ma un calo del volume (-2,5 %) rispetto al 2022⁽²⁰⁸⁾. In effetti il 2023 è stato caratterizzato da condizioni meteorologiche avverse ed eventi meteorologici estremi, che hanno causato ingenti danni alle colture e al bestiame. Negli ultimi tre anni, in media, i danni subiti dalle aziende agricole a causa di eventi meteorologici eccezionali hanno superato gli 1,5 miliardi di EUR all'anno. Nel primo anno di attuazione del piano strategico della politica agricola comune (PAC), il livello più elevato di spesa è stato destinato a strumenti di gestione del rischio per gestire le perdite in caso di condizioni meteorologiche avverse e calamità naturali. A livello regionale, la spesa per l'agricoltura illustra anche l'accento posto sui cambiamenti climatici: la spesa per calamità naturali è salita dal 4 % nel 2019 al 9 % nel 2022⁽²⁰⁹⁾. Si stima che nel 2024 si siano verificati oltre 300 eventi meteorologici estremi per il terzo anno consecutivo, rispetto ai 60 del 2015⁽²¹⁰⁾. Negli ultimi 18 mesi nella Pianura

Padana si sono verificate quattro alluvioni estreme. Nel 2022 questa zona è stata anche fortemente colpita da una siccità prolungata, che ha influito sull'energia idroelettrica e sulla produzione agricola. Nel 2024 la Sicilia ha subito una siccità estrema. Dal 2010 al 2023 la spesa per danni causati da eventi idrogeologici in Italia è triplicata a 3,3 miliardi di EUR l'anno⁽²¹¹⁾. Le PMI italiane colpite da eventi estremi sono esposte a un rischio di fallimento superiore del 4,8 % rispetto a quello delle altre imprese, e nei tre anni successivi tutte le imprese registrano un calo dei ricavi e degli addetti rispettivamente del 4,2 % e dell'1,9 %⁽²¹²⁾.

Le statistiche nazionali mostrano che, nel 2023, 20 ettari al giorno di suolo sono stati convertiti in copertura artificiale (consumo di suolo). La stima dei costi totali della perdita del flusso annuale di servizi ecosistemici a causa del consumo di suolo varia da 8,22 a 10,06 miliardi di EUR tra il 2006 e il 2023. Il valore più alto di perdita è associato al "servizio di regolazione del regime idrologico", ovvero all'aumento del deflusso superficiale prodotto dal consumo di suolo e a cui sono associati valori di perdita del flusso annuale tra il 2006 e il 2023 compresi tra 7,6 miliardi di EUR e 8,9 miliardi di EUR⁽²¹³⁾. Nonostante le enormi perdite dovute all'impermeabilizzazione del suolo, dal 2012 il parlamento deve ancora pronunciarsi su un progetto di legge sul monitoraggio del consumo di suolo⁽²¹⁴⁾. L'Italia trarrebbe vantaggio dall'adozione di adeguate misure correttive e dal recepimento della futura direttiva sul monitoraggio del suolo e la resilienza. Inoltre il regolamento dell'UE sul

⁽²⁰⁶⁾ Banca d'Italia, 2023, *L'impatto del rischio di alluvione sulla ricchezza immobiliare in Italia*, Occasional Paper n. 768, pagg. 18 e 20, [link](#).

⁽²⁰⁷⁾ Banca d'Italia, 2024, *The exposure of Italian manufacturing firms to hydrogeological risk*, Occasional Paper n. 899, pag. 16, [link](#).

⁽²⁰⁸⁾ CREA, 2023, *Annuario 2023*, [link](#).

⁽²⁰⁹⁾ CREA, 2023, *Annuario 2023*, pag. 12, [link](#).

⁽²¹⁰⁾ Legambiente, *Bilancio 2024: Italia sotto scacco della crisi climatica*, [link](#). Nella metodologia, un evento meteorologico estremo è conteggiato come danno causato in un luogo specifico.

⁽²¹¹⁾ Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), 2023, *Rischio idrogeologico in Italia, senza prevenzione costi triplicati in 13 anni*, [link](#).

⁽²¹²⁾ Banca d'Italia, 2022, *Gli effetti del cambiamento climatico sull'economia italiana. Un progetto di ricerca della Banca d'Italia*, Occasional Paper n. 728, pag. 50, [link](#).

⁽²¹³⁾ ISPRA, 2024, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Edizione 2024, pagg.199-200 e 343, [link](#).

⁽²¹⁴⁾ Camera dei deputati italiana, 2023, [link](#).

ripristino della natura fissa per il 2031 l'obiettivo di non registrare alcuna perdita netta della superficie nazionale totale degli spazi verdi urbani e di copertura della volta arborea urbana nelle zone di ecosistemi urbani rispetto al 2024⁽²¹⁵⁾. Un passo positivo è il decreto che stanziava 160 milioni di EUR per la gestione del degrado del suolo in ambito urbano e periurbano⁽²¹⁶⁾.

L'Italia presenta uno dei tassi più elevati di erosione del suolo dovuta all'acqua nell'UE⁽²¹⁷⁾ e una delle percentuali più basse di pratiche di lavorazione conservativa nelle zone coltivabili⁽²¹⁸⁾. L'erosione del suolo riduce la produttività agricola, aumenta il rischio di siccità, degrada le funzioni ecosistemiche, amplifica i rischi idrogeologici come frane o alluvioni e causa danni alle infrastrutture⁽²¹⁹⁾⁽²²⁰⁾⁽²²¹⁾. Nell'UE, l'Italia subisce il livello più elevato di perdita di produttività agricola dovuta all'erosione del suolo, con una perdita di produttività delle colture stimata a 619 milioni di EUR nel 2010⁽²²²⁾. Le principali priorità di investimento per l'Italia sono le seguenti: i) la rigenerazione del suolo, per aumentare il basso livello di carbonio organico e l'effetto spugna del suolo; ii) il ripristino dei corpi idrici, compresa la deimpermeabilizzazione del suolo nei loro bacini; iii) il rimboschimento e l'inverdimento in ambito urbano e periurbano; iv) l'intensificazione dell'adozione di pratiche agricole che aumentano la resilienza del suolo, riducono i rischi idrogeologici e mantengono la produttività.

⁽²¹⁵⁾Regolamento sul ripristino della natura, articolo 8, [link](#).

⁽²¹⁶⁾ Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (MASE), *progetto di decreto sul suolo*, [link](#).

⁽²¹⁷⁾Eurostat, *Indicatore agroambientale — erosione del suolo*, [link](#), cfr. allegato 15, OSS 15.

⁽²¹⁸⁾ Eurostat, *Indicatore agroambientale — pratiche di lavorazione del terreno*, [link](#).

⁽²¹⁹⁾ FAO, *Global Symposium on Soil Erosion*, [link](#).

⁽²²⁰⁾ Accademia dei Georgofili, *Siccità, alluvioni ed erosione del suolo*, [link](#).

⁽²²¹⁾ FAO, *Soils store and filter water*, [link](#).

⁽²²²⁾ Panagos P. et al. *Cost of agricultural productivity loss due to soil erosion in the European Union*, 2018, tabella 6, [link](#).

Le misure politiche nazionali relative all'adattamento e alla preparazione sono migliorate negli ultimi anni, ma sono ancora necessari ulteriori sforzi. L'Italia ha adottato la strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC)⁽²²³⁾ nel 2015 e successivamente, nel 2023, il piano nazionale di adattamento (PNACC)⁽²²⁴⁾. La strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici non è stata rivista dopo la sua adozione. L'Italia evidenzia sfide specifiche nel piano nazionale di adattamento, tra cui l'insufficiente coordinamento, le disparità nella pianificazione dell'adattamento a livello subnazionale e i ritardi nel processo di pianificazione.

L'Osservatorio per l'adattamento ai cambiamenti climatici previsto nel piano nazionale di adattamento non è mai stato istituito. L'Osservatorio dovrebbe stabilire le priorità, individuare le parti interessate e le fonti di finanziamento, nonché le misure per rimuovere gli ostacoli all'adattamento⁽²²⁵⁾.

L'Italia dispone di diverse strategie regionali di adattamento (Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Sardegna e Valle d'Aosta) e di due piani regionali di adattamento (Lombardia e Marche). Lo strumento di sostegno tecnico è stato utilizzato dalla città di Roma per elaborare un piano d'azione per affrontare l'effetto "isola di calore" e dalla Cassa Depositi e Prestiti per fornire un progetto di strategia e piano d'azione per uno strumento di adattamento ai cambiamenti climatici. Nel 2023 il 78 % della popolazione rientrava nel Patto dei sindaci per il clima e l'energia, ben al di sopra della media UE (44 % nel 2021).

⁽²²³⁾ MASE, *Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici*, [link](#).

⁽²²⁴⁾ Il piano nazionale di adattamento è stato adottato il 21 dicembre 2023 con decreto ministeriale, [link](#).

⁽²²⁵⁾ Le autorità italiane indicano che le attività amministrative per l'istituzione dell'Osservatorio sono in corso (aprile 2025).

Resilienza idrica

Vaste aree dell'Italia sono soggette a stress idrico, in particolare a causa della domanda di acqua proveniente dall'agricoltura, dall'industria manifatturiera e dal raffreddamento elettrico. Questi settori dipendono fortemente dall'approvvigionamento idrico e l'irrigazione è fondamentale in molte zone rurali. L'indice di sfruttamento idrico Plus è arrivato a 15,6 nel 2022, con un valore di 30,9 nell'estate del 2022 (media UE di 4,6 nel 2021)⁽²²⁶⁾. La produttività idrica dell'Italia è notevolmente inferiore a quella di altri Stati membri dell'UE, attestandosi a 40 EUR per m³ di acqua estratta nel 2022 e con una tendenza al ribasso negli ultimi cinque anni. Circa il 20 % del PIL italiano dipende dalle risorse idriche⁽²²⁷⁾.

I dati stagionali mostrano che nei mesi estivi il consumo totale di acqua del paese supera le sue risorse rinnovabili di acqua dolce. L'agricoltura è il principale consumatore di acqua, con un utilizzo costante di 10 929 milioni di m³, pari al 57 % del consumo totale nel 2022, il che mette a dura prova le risorse idriche del paese⁽²²⁸⁾. Il governo ha attuato misure per ridurre il consumo idrico in agricoltura, ad esempio migliorando l'efficienza dell'irrigazione e promuovendo l'uso di colture resistenti alla siccità nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza e del programma di sviluppo rurale nazionale. Le sfide rimangono significative, in particolare nelle regioni con livelli elevati di stress idrico.

Le perdite di acqua rimangono un problema significativo. Nel 2022 sono stati effettuati prelievi per circa 9,1 miliardi di m³ e l'81 % di tale volume è stato misurato. Tuttavia ogni anno vengono immessi nella rete solo 8

miliardi di m³ di acqua, di cui solo 4,6 miliardi di m³ all'anno sono distribuiti agli utenti autorizzati⁽²²⁹⁾. Le perdite idriche sono maggiori nelle regioni centrali e meridionali (cfr. allegato 17). La Campania e la Puglia sono quelle che importano il volume di acqua più elevato dalle altre regioni⁽²³⁰⁾. Oltre agli investimenti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, il piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico (PNISSI)⁽²³¹⁾ può contribuire ad alleviare il problema, così come le soluzioni basate sulla natura⁽²³²⁾. Nelle proprie tariffe, ARERA ha tenuto conto dei costi delle risorse ambientali e dei cambiamenti climatici⁽²³³⁾.

Permangono preoccupazioni in merito alla qualità delle acque superficiali. Il terzo piano di gestione dei bacini idrografici dell'Italia (2022-2027) ai sensi della direttiva quadro sulle acque mostra che lo stato e il potenziale ecologico dei corpi idrici superficiali sono migliorati solo leggermente rispetto al secondo piano. Poco più del 44 % dei corpi idrici superficiali risulta avere un buono stato/potenziale ecologico. L'inquinamento da nutrienti derivante da fonti puntuali di acque reflue agricole e urbane e le alterazioni idromorfologiche sono i principali motivi del deterioramento dello stato ecologico. Anche l'estrazione di acqua costituisce un problema. Lo stato chimico rimane stabile, in quanto il 75 % dei corpi idrici superficiali è classificato come avente un buono stato chimico. Lo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei è notevolmente migliorato rispetto al secondo piano e il 79 % risulta essere in buono stato quantitativo. Anche lo stato chimico di tali corpi idrici è migliorato e almeno il 70 % risulta avere un buono stato chimico.

⁽²²⁹⁾ MASE, missione nell'ambito del semestre europeo, 5 febbraio 2025.

⁽²³⁰⁾ Confindustria, 2024, *Dall'emergenza all'efficienza idrica*, pagg. 19-20, [link](#).

⁽²³¹⁾ Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, *PNISSI*, [link](#); la legge di bilancio 2025 aumenta le risorse PNISSI, [link](#), pag. 197.

⁽²³²⁾ Ad esempio, il progetto Oristano di Orizzonte 2020, [link](#).

⁽²³³⁾ *Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente*, [link](#).

⁽²²⁶⁾ AEA, 2025, [link](#).

⁽²²⁷⁾ Ambrosetti House, Libro Bianco 2025, pag. 6, [link](#).

⁽²²⁸⁾ MASE, missione nell'ambito del semestre europeo, 5 febbraio 2025. Circa l'80 % di questo volume è misurato, il resto è stimato.

Il trattamento delle acque reflue continua a destare preoccupazione. In Italia il tasso complessivo di conformità alla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane era solo del 56 % nel 2020⁽²³⁴⁾. Sono attualmente in corso quattro procedure di infrazione per mancato rispetto delle prescrizioni di cui alla direttiva UE, che interessano attualmente oltre 850 agglomerati, la maggior parte dei quali si trova in Sicilia, Calabria, Campania e Lombardia. Due infrazioni hanno portato a sentenze e ammende della Corte di giustizia dell'UE (C-251/17 e C-515/23).

Il fabbisogno di investimenti a sostegno della protezione e della gestione delle risorse idriche è considerevole, con una carenza di 2,2 miliardi di EUR all'anno entro il 2027 (grafico A9.2)⁽²³⁵⁾. Circa il 35 % della carenza può essere attribuita al fabbisogno di finanziamento insoddisfatto nella gestione delle acque reflue. Per conformarsi alla direttiva, rafforzata nel 2024⁽²³⁶⁾, sarà necessario incrementare gli investimenti. Del finanziamento totale, il 4 % proviene dal quadro finanziario pluriennale dell'UE (principalmente dalla politica di coesione), mentre un ulteriore 14,6 % proviene dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, per un totale del 18,6 %. Il finanziamento della Banca europea per gli investimenti è pari a circa il 4,9 % del totale, mentre il resto proviene da fonti nazionali (76,6 %).

Biodiversità ed ecosistemi

Lo stato della natura e degli ecosistemi continua a degradarsi, con conseguente riduzione della resilienza dell'Italia ai cambiamenti climatici. L'Italia ospita 132 tipi

di habitat e 340 specie contemplate dalla direttiva Habitat⁽²³⁷⁾. Secondo gli ultimi dati disponibili, solo il 9,9 % degli habitat del paese è classificato come in buono stato (media UE: 14,7 %).

Il degrado della natura determina rischi significativi per l'economia e la competitività del paese. La catena di approvvigionamento dell'Italia è fortemente dipendente dai servizi ecosistemici, con una quota del 21 % del valore aggiunto lordo (media UE: 22 %). Complessivamente, il 41 % dell'economia italiana dipende fortemente dai servizi ecosistemici per la produzione del suo valore aggiunto lordo (media UE: 44 %). In diversi settori, come l'agricoltura, la silvicoltura e la sanità (grafico A9.1), il 100 % del valore aggiunto lordo dipende direttamente dai servizi ecosistemici.

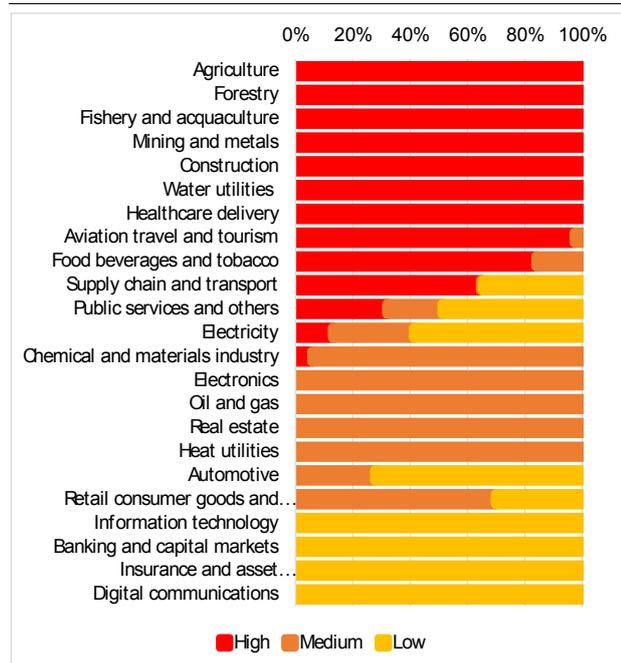
⁽²³⁴⁾Commissione europea, [link](#).

⁽²³⁵⁾N.B. Uno studio del 2025 del Servizio studi della Camera dei deputati rivela una carenza fino a 2 miliardi di EUR/anno, pag. 56, [link](#).

⁽²³⁶⁾ Direttiva 2024/3019 del 27 novembre 2024. Il termine ultimo per il recepimento è il 31 luglio 2027, [link](#).

⁽²³⁷⁾AEA, 2019, *Number of habitats and species per Member State*, [link](#).

Grafico A9.1 - Dipendenza diretta (1) dai servizi ecosistemici (2) del valore aggiunto lordo generato per settore economico nel 2022



(1) Dipendenza basata sulle operazioni del settore, escluse le operazioni della catena del valore all'interno dei paesi e nelle catene del valore internazionali. Una dipendenza elevata indica un rischio elevato di esposizione agli shock legati alla natura o alle tendenze al deterioramento, il che significa che l'interruzione di un servizio ecosistemico potrebbe causare un'interruzione della produzione e gravi perdite finanziarie.

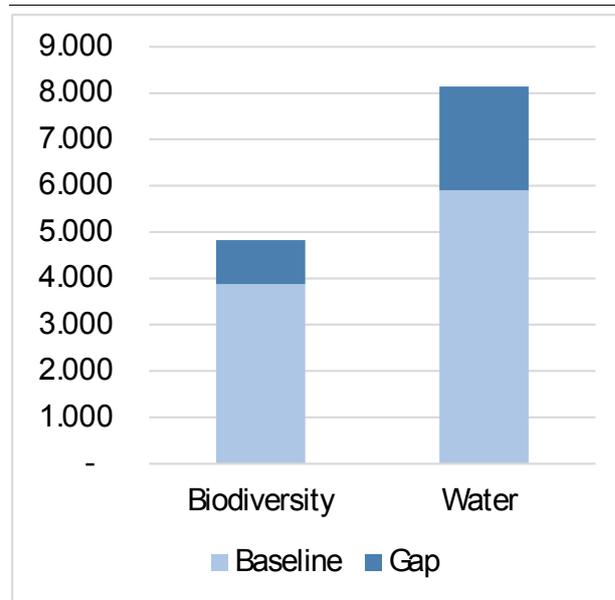
(2) I servizi ecosistemici sono i contributi degli ecosistemi ai benefici sfruttati nelle attività economiche e in altre attività umane, compresi i servizi di approvvigionamento (ad esempio l'approvvigionamento di biomassa o l'approvvigionamento idrico), i servizi di regolazione e mantenimento (ad esempio la regolazione della qualità del suolo o l'impollinazione) e i servizi culturali (ad esempio le attività ricreative).

Fonte: Hirschbuehl et al, 2025, *The EU economy's dependency on nature*, [link](#).

Per raggiungere gli obiettivi di ripristino della natura dell'Italia è necessario intervenire sulla protezione e sul ripristino della natura. Considerando tanto i siti Natura 2000 quanto le altre zone protette designate a livello nazionale, in Italia godono di protezione giuridica il 21,4 % della superficie terrestre (media UE: 26 %) e circa il 9,7 % delle aree marine (media UE: 12,1 %). L'Italia deve ripristinare ancora fino a 67 333 km² degli habitat terrestri figuranti nell'allegato I della

direttiva Habitat, pari a una quota fino al 22,3 % della superficie terrestre⁽²³⁸⁾. La carenza di investimenti per preservare la biodiversità è di circa 0,9 miliardi di EUR all'anno (cfr. grafico A9.2).

Grafico A9.2 - Fabbisogno e carenze di investimenti in milioni di EUR, a prezzi costanti 2022



Fonte: Commissione europea, DG Ambiente, Programma di valutazione del fabbisogno e delle carenze di investimenti ambientali, aggiornamento 2025.

Agricoltura sostenibile e uso del suolo

Gli assorbimenti di carbonio dell'Italia non raggiungono l'obiettivo del 2030 per il settore dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura (land use, land-use change and forestry - LULUCF).

L'Italia si trova ad affrontare sfide significative nel rafforzare la capacità di assorbimento del carbonio nel settore dell'uso del suolo, in quanto negli ultimi anni gli assorbimenti di carbonio sono diminuiti a una velocità preoccupante. Per raggiungere l'obiettivo LULUCF per il 2030 sono necessari ulteriori assorbimenti di carbonio pari a -3,2 milioni di

⁽²³⁸⁾ Commissione europea, 2022, *Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation on nature restoration*, [link](#).

tonnellate di CO₂ equivalente (CO₂eq)⁽²³⁹⁾. Le proiezioni presentate nel PNEC indicano un divario significativo rispetto all'obiettivo per il 2030⁽²⁴⁰⁾; sono pertanto necessarie misure supplementari per raggiungere l'obiettivo per il 2030.

L'agricoltura italiana è una delle principali fonti di emissioni di gas serra e continua ad avere impatti significativi su aria, acqua e suolo. Nel 2022 l'agricoltura ha generato 30,8 milioni di tonnellate di CO₂eq, pari a circa il 7,5 % delle emissioni totali del paese (escluse le attività LULUCF). Tale dato comprende 21 milioni di tonnellate di CO₂eq provenienti dal bestiame. La superficie agricola utilizzata (SAU) in Italia è passata da 12,909 milioni di ettari nel 2018 a 13,078 milioni di ettari nel 2023. Si è registrato un certo miglioramento del bilancio complessivo dell'azoto, con un calo da 58,2 kg di azoto per ettaro di SAU nel 2018 a 56,2 kg nel 2021. Rimane comunque aperta una violazione della direttiva nitrati, poiché la situazione in diverse regioni italiane non sta migliorando a sufficienza. Nel 2020 l'indice di densità del bestiame in Italia era pari a 0,81, al di sopra della media UE di 0,75. Le emissioni di ammoniaca sono diminuite del 13 % tra il 2018 e il 2022, pur rimanendo al di sopra della media UE (cfr. allegato 15, OSS 2). Tuttavia nel 2021 il livello di pesticidi nelle acque superficiali era del 34 %, superiore alla media UE (29 %).

L'Italia sta passando a un sistema alimentare sostenibile attuando politiche volte a ridurre l'impatto ambientale dell'agricoltura. Nel 2022 l'8 % dei terreni agricoli presentava elementi caratteristici del paesaggio quali boschi e prati non produttivi, al di sopra della media UE del 5,6 %⁽²⁴¹⁾. L'agricoltura biologica,

che riduce l'uso di fertilizzanti e pesticidi sintetici, rappresentava il 18,1 % dei terreni agricoli italiani, al di sopra della media UE. Nell'ambito del piano strategico della PAC, l'Italia assegna circa 2 miliardi di EUR all'agricoltura biologica e mira ad aumentare la superficie destinata all'agricoltura biologica fino a raggiungere il 25 % di SAU entro il 2027. Per attenuare l'impatto ambientale dell'agricoltura, il governo ha attuato misure volte a ridurre l'inquinamento, ad esempio promuovendo sistemi agricoli integrati su quasi 500 000 ettari e migliorando i metodi di distribuzione dei fertilizzanti e del letame al suolo. Oltre 10 miliardi di EUR del bilancio del piano sono destinati a misure a favore del clima e dell'ambiente. A tal fine l'Italia ha concepito 34 regimi volontari che compensano gli agricoltori per i costi aggiuntivi e la perdita di reddito derivanti dall'adozione di pratiche più rispettose dell'ambiente e del clima, tra cui una riduzione dell'uso di concimi e pesticidi, tecniche agricole che proteggono la biodiversità e pratiche di conservazione del suolo. Nel 2021 la bioeconomia ha contribuito al PIL del paese con un valore aggiunto di 98,2 miliardi di EUR. Il piano d'azione nazionale sulla bioeconomia è stato aggiornato nel dicembre 2024⁽²⁴²⁾.

⁽²³⁹⁾ Obiettivi LULUCF nazionali degli Stati membri in linea con il regolamento (UE) 2023/839, [link](#).

⁽²⁴⁰⁾ Commissione europea, *Relazione 2024 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima*, COM/2024/498, [link](#). Le proiezioni aggiornate che tengono conto degli adeguamenti metodologici sono state presentate dall'Italia nella sua ultima relazione PNEC nel marzo 2025.

⁽²⁴¹⁾ Commissione europea, indagine LUCAS, [link](#); *Elementi caratteristici del paesaggio nei terreni agricoli: qual è l'estensione?*, pag. 34, figura 14 (mappa), [link](#).

⁽²⁴²⁾ MASE, piano d'azione per la bioeconomia aggiornato, [link](#).

Tabella A9.1 - Indicatori chiave per monitorare i progressi in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, resilienza e ambiente

Climate adaptation and preparedness:	Italy						EU-27	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2021
Drought impact on ecosystems <i>[area impacted by drought as % of total]</i>	0.81	0.58	1.59	3.77	18.17	1.83	6.77	2.76
Forest fires burned area ⁽¹⁾ <i>[ha, annual average 2006-2023]</i>	56 673	56 673	56 673	56 673	56 673	56 673		
Economic losses from extreme events <i>[EUR million at constant 2022 prices]</i>	5 708	5 273	2 720	686	17 626	15 741	24 142	62 981
Insurance protection gap ⁽²⁾ <i>[composite score between 0 and 4]</i>	-	-	-	-	1.75	1.75		
Heat-related mortality ⁽³⁾ <i>[number of deaths per 100 000 inhabitants in 2013-2022]</i>	159	159	159	159	159			
Sub-national climate adaptation action <i>[% of population covered by the EU Covenant of Mayors for Climate & Energy]</i>	71	73	74	75	76	78	41	44

Water resilience:	Italy						EU-27	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2021
Water Exploitation Index Plus, WEI+ ⁽⁴⁾ <i>[total water consumption as % of renewable freshwater resources]</i>	8.1	7.6	11.1	11.0	15.6	-	4.5	4.6
Water consumption <i>[million m³]</i>	13 750	13 708	18 353	19 411	19 335	-		
Ecological/quantitative status of water bodies ⁽⁵⁾ <i>[% of water bodies failing to achieve good status]</i>								
Surface water bodies	-	-	-	47%	-	-	-	59%
Groundwater bodies	-	-	-	19%	-	-	-	93%

Biodiversity and ecosystems:	Italy						EU-27	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2021
Conservation status of habitats ⁽⁶⁾ <i>[% of habitats having a good conservation status]</i>	9.9	-	-	-	-	-	14.7	-
Common farmland bird index <i>2000=100</i>	72.2	73.8	71.6	72.3	69.4	-	72.2	74.4
Protected areas <i>[% of terrestrial protected areas]</i>	-	-	-	21	21	-	-	26

Sustainable agriculture and land use:	Italy						EU-27	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2021
Bioeconomy's added value ⁽⁷⁾ <i>[EUR million]</i>	91 538	94 213	88 755	98 215			634 378	716 124
Landscape features <i>[% of agricultural land covered with landscape features]</i>	-	-	-	-	8	-		
Food waste <i>[kg per capita]</i>	-	-	136	140	139	-		
Area under organic farming <i>[% of total UAA]</i>	15.2	15.2	16.0	16.8	18.1		7.99	-
Nitrogen balance <i>[kg of nitrogen per ha of UAA]</i>	58.2	57.2	56.1	56.2	-	-		
Nitrates in groundwater ⁽⁸⁾ <i>[mgNO₃/l]</i>	19.0	18.6	18.2	17.8	-	-		
Net greenhouse gas removals from LULUCF ⁽⁹⁾ <i>[kt CO₂-eq]</i>	- 41 900	- 37 702	- 27 499	- 24 787	- 21 199	-	- 256 077	- 240 984

(1) I dati mostrano la media per il periodo 2006-2023 sulla base del sistema europeo d'informazione sugli incendi boschivi.

(2) Scala: 0 (assenza di deficit di protezione) – 4 (deficit molto elevato). EIOPA, 2024, Dashboard sul deficit di protezione assicurativa per le catastrofi naturali.

(3) van Daalen, K. R. et al., 2024, *The 2024 Europe report of the Lancet Countdown on health and climate change: unprecedented warming demands unprecedented action*, The Lancet Public Health.

(4) Questo indicatore misura il consumo totale di acqua in percentuale rispetto alle risorse di acque dolci rinnovabili disponibili per un territorio e un periodo. Valori superiori al 20 % sono generalmente considerati un segno di carenza idrica, mentre valori pari o superiori al 40 % indicano situazioni di grave carenza idrica.

(5) Commissione europea, 2024, 7° relazione di attuazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e della direttiva sulle alluvioni (2007/60/CE) (terzo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici e secondo ciclo di piani di gestione del rischio di alluvioni).

(6) Per questo indicatore, la media UE comprende i dati relativi al Regno Unito nella configurazione precedente, UE-28.

(7) Commissione europea, 2023, Dashboard del sistema di monitoraggio della bioeconomia dell'UE.

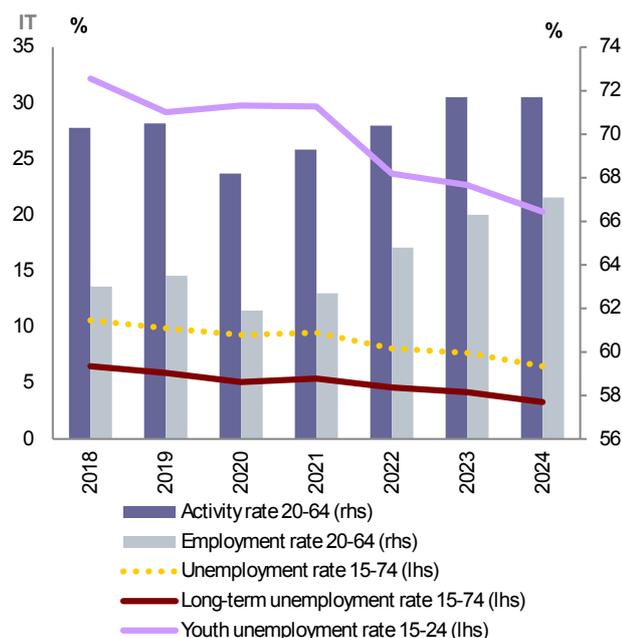
(8) I nitrati possono persistere a lungo nelle acque sotterranee e accumularsi a livelli elevati a causa degli apporti da fonti antropiche (principalmente l'agricoltura). La norma UE sull'acqua potabile stabilisce un limite di 50 mg NO₃/L per evitare minacce alla salute umana.

(9) Gli assorbimenti netti sono espressi come valori negativi, le emissioni nette come valori positivi. I dati riportati derivano dall'inventario dei gas a effetto serra presentato nel 2024. Il valore per il 2030 degli assorbimenti netti di gas a effetto serra è desunto dal regolamento (UE) 2023/839 – allegato II bis.

Fonte: Eurostat, AEA.

Negli ultimi anni il mercato del lavoro italiano ha dimostrato resilienza e progressi incrementali, segnati da un miglioramento dei risultati del mercato del lavoro, sebbene il paese debba ancora far fronte a sfide strutturali. In particolare, la competitività e la crescita economica potenziale dell'Italia sono influenzate negativamente da una crescita della produttività persistentemente bassa, da forti squilibri regionali, dal declino demografico associato alla migrazione di talenti e dalla sottorappresentazione di alcuni gruppi, in particolare le donne, i lavoratori anziani e i giovani, nel mercato del lavoro. Nell'ambito degli sforzi per raggiungere l'obiettivo 2030 relativo al tasso di occupazione, utilizzare meglio il potenziale dei gruppi sottorappresentati attraverso un sistema di politiche attive del lavoro più efficace, affrontare lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze e la carenza di manodopera e migliorare la qualità dei posti di lavoro saranno sfide fondamentali che l'Italia dovrà superare per un mercato del lavoro più solido e inclusivo e per un'economia prospera.

Grafico A10.1 - **Indicatori chiave del mercato del lavoro**



Fonte: Eurostat, IFL [lfsi_emp_a, une_rt_a, une_ltu_a, lfsi_neet_a].

Il mercato del lavoro italiano ha continuato a migliorare ma permangono sfide strutturali. Nel 2024, il tasso di occupazione è salito a un livello storicamente elevato, raggiungendo il 67,1 %, mentre il tasso di attività è rimasto stabile al 66,6 %. Entrambi i valori rimangono tuttavia ben al di sotto delle medie dell'UE (rispettivamente 75,8 % e 75,4 %). L'obiettivo del paese relativo al tasso di occupazione per il 2030, pari al 73 %, rimane sostanzialmente al di sopra dei livelli attuali (di 5,9 punti percentuali) e richiede quindi un impegno costante. Il tasso di disoccupazione è sceso significativamente al 6,5 % nel 2024, con la componente giovanile e la componente di lunga durata, che sono scese rispettivamente al 20,3 % e al 3,3 %, segnando progressi significativi. Pur rimanendo al di sopra delle medie dell'UE rispettivamente del 5,9 %, 14,9 % e 1,9 %, i tassi sono sempre più convergenti. Le disparità regionali sono particolarmente pronunciate, con un divario di 22,5 punti percentuali tra il tasso di occupazione del Nord-Est e quello del Sud. Modelli analoghi si osservano anche per i tassi di attività e di disoccupazione (cfr. allegato 16). Tali disparità regionali derivano dalle debolezze strutturali delle regioni meridionali e dalla prevalenza di imprese più piccole, meno competitive e meno innovative, che offrono minori opportunità di lavoro⁽²⁴³⁾. In prospettiva, dopo un rallentamento della crescita dell'occupazione all'1,6 % nel 2024, si prevede che la partecipazione al mercato del lavoro, ancora in aumento nel 2025-2026, più che compenserà il previsto calo della popolazione in età lavorativa.

La scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro evidenzia significative disparità di genere, legate all'insufficienza dei servizi di assistenza all'infanzia e di assistenza a lungo termine e alle barriere

⁽²⁴³⁾ Banca d'Italia, *Lo sviluppo del Mezzogiorno: una priorità nazionale*, 2019.



istituzionali. Sebbene in aumento, il tasso di occupazione femminile in Italia, pari al 57,4 % nel 2024, è tra i più bassi dell'UE (70,8 %) ed è caratterizzato da disparità regionali. Il divario di genere nei livelli di occupazione è quasi doppio rispetto alla media UE (19,4 punti percentuali rispetto a 10 punti percentuali) e dal 2015 ha registrato solo miglioramenti marginali. Stime recenti mostrano che un aumento del tasso di partecipazione delle donne alla media UE aggiungerebbe il 10 % alla forza lavoro totale dell'Italia e potrebbe portare nel lungo periodo a un aumento del PIL di analoga entità⁽²⁴⁴⁾. Queste disparità sono legate, tra l'altro, a un impatto significativo della genitorialità, derivante dal ruolo predominante delle donne nell'assistenza e nel lavoro domestico, alle difficoltà nella disponibilità e nell'accesso a servizi di assistenza a lungo termine e di assistenza all'infanzia di alta qualità (cfr. allegato 11) e alle insufficienti opportunità di conciliazione tra vita professionale e vita privata. Di conseguenza un'elevata percentuale di donne esce dal mercato del lavoro alla nascita di un figlio e quelle che rimangono occupate spesso riducono significativamente il loro orario di lavoro. L'adozione del lavoro a distanza, pur essendo superiore ai livelli antecedenti la pandemia, rimane significativamente al di sotto della media UE, anche tra i genitori di bambini piccoli. Inoltre il sistema fiscale e previdenziale continua a disincentivare l'occupazione femminile⁽²⁴⁵⁾. Tre misure sostenute dal dispositivo per la ripresa e la resilienza vanno nella giusta direzione: i) il piano italiano per asili nido e scuole dell'infanzia mira a creare almeno 150 480 nuovi posti in strutture di assistenza all'infanzia entro il 2026, promuovendo l'equilibrio tra vita professionale e vita privata e l'occupazione femminile; ii) il sistema di certificazione della parità di genere per aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e ridurre il divario retributivo di genere;

⁽²⁴⁴⁾ Banca d'Italia, [Women, labour markets and economic growth](#), 2023.

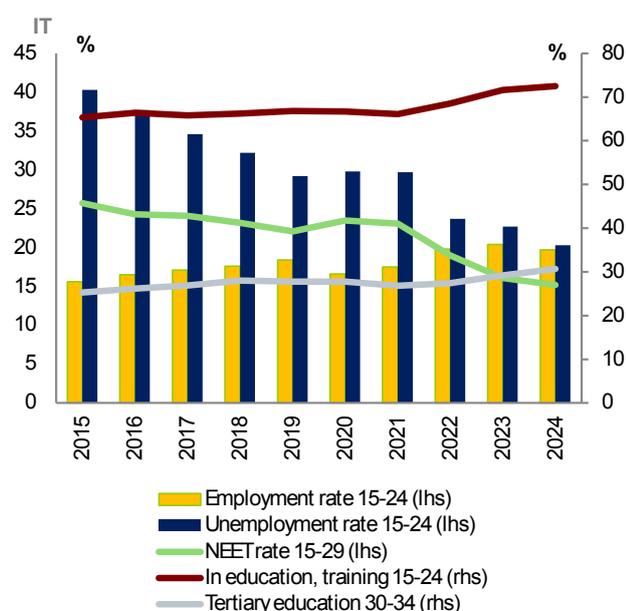
⁽²⁴⁵⁾ Ibidem.

e iii) investimenti per la creazione di imprese femminili per promuovere il lavoro autonomo e l'imprenditorialità delle donne. Il piano strutturale di bilancio a medio termine dell'Italia si impegna a compiere ulteriori progressi nella copertura della domanda insoddisfatta di servizi di assistenza all'infanzia. Si potrebbero studiare ulteriori azioni per aumentare la flessibilità delle condizioni di lavoro a sostegno di donne e genitori. Politiche equilibrate di congedo parentale, come l'estensione del congedo di paternità oltre gli attuali 10 giorni, potrebbero contribuire a ridistribuire le responsabilità di cura e a ridurre il divario di genere nei livelli di occupazione.

Le elevate aliquote fiscali marginali effettive e alcune caratteristiche del sistema di trasferimenti fiscali scoraggiano i percettori della seconda fonte di reddito (prevalentemente donne) dall'aumentare le ore di lavoro. Con il 43,5 %, l'aliquota fiscale implicita sul lavoro del paese, un'approssimazione del il carico fiscale medio effettivo sui redditi da lavoro, è tra le più alte dell'UE (37,8 %). Nel 2024, l'Italia ha unito i due scaglioni fiscali più bassi, applicando un'aliquota unificata del 23 % per alleggerire il carico fiscale sui redditi medi. Nel 2024 l'aliquota fiscale effettiva per i lavoratori a basso salario è diminuita notevolmente, attestandosi al 38,1 %. Ciononostante la percentuale di redditi lordi decurtati al momento della transizione verso l'occupazione è ancora elevata, attestandosi al 78,4 % nel 2024 (UE: 74,4 %). Inoltre, nonostante la tassazione effettiva dei redditi quando si passa a un salario più alto sia diminuita, i percettori della seconda fonte di reddito, la maggior parte dei quali sono donne, si trovano ad affrontare disincentivi maggiori rispetto agli individui di famiglie unipersonali (cfr. allegato 2). Inoltre, alcuni aspetti del sistema di trasferimento fiscale, come le prestazioni basate sul reddito e i crediti d'imposta basati sul reddito globale familiare, nonché le agevolazioni fiscali per i coniugi a carico, potrebbero scoraggiare un livello più elevato di partecipazione al mercato del lavoro da parte

dei percettori della seconda fonte di reddito⁽²⁴⁶⁾. Queste dinamiche compromettono gli incentivi per le famiglie a doppio reddito e contribuiscono al basso livello di partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Grafico A10.2 - Risultati dei giovani sul mercato del lavoro



Fonte: Eurostat, IFL [une_rt_a, lfsi_neet_a, lfsi_emp_a, edat_lfse_18, lfsi_act_a, edat_lfse_20]

I giovani continuano ad affrontare sfide significative sul mercato del lavoro ma l'Italia ha compiuto progressi sostanziali nella maggior parte degli indicatori dell'occupazione giovanile. Nel 2024, solo il 40,3 % dei giovani italiani (di età compresa tra i 15 e i 29 anni) ha partecipato al mercato del lavoro, con un significativo ritardo rispetto ai coetanei dell'UE (55,9 %) e un calo di 1,3 punti percentuali rispetto al 2023. Tra le persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni che vi partecipano, il 20,3 % era disoccupato, ben al di sopra della media UE del 14,9 %, anche se si tratta di un minimo storico per l'Italia e di un miglioramento di 2,4 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Anche i tassi di occupazione arrancano: solo un terzo circa

delle persone in questa fascia d'età è occupato, contro circa la metà nell'UE. Le difficoltà incontrate dai giovani nella transizione verso un'occupazione stabile e di qualità sono ulteriormente sottolineate dalla percentuale in calo, ma comunque elevata, di giovani non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione (NEET) (15,2 % contro l'11 % nell'UE), nonostante si tratti del livello più basso mai registrato, e dall'elevata prevalenza di impieghi temporanei. Nel 2024, il 25 % dei giovani nati al di fuori dell'UE e il 38,9 % delle giovani donne di questo gruppo risultavano essere NEET. Inoltre il 39,4 % dei giovani (di età compresa tra i 15 e i 29 anni) occupati aveva un contratto a tempo determinato, con un significativo miglioramento di 3,8 punti percentuali rispetto al 2023. Tali livelli continuano a riflettere sfide strutturali come le limitate opportunità di lavoro, il sostegno inadeguato alla transizione dall'istruzione al lavoro e un potenziale dei giovani sottoutilizzato. Il Fondo sociale europeo Plus sostiene l'accesso all'occupazione attraverso il programma nazionale "Giovani, donne e lavoro" e attraverso i programmi regionali. Nel complesso, questi programmi hanno raggiunto più di 115 000 disoccupati tra il 2021 e il 2024.

Anche i gruppi vulnerabili, tra cui gli adulti poco qualificati, i figli dei migranti e le persone con disabilità, incontrano ostacoli all'integrazione nel mercato del lavoro. I risultati occupazionali in Italia sono strettamente legati al livello di istruzione. Il tasso di occupazione delle persone in possesso di un diploma di istruzione secondaria di primo grado o inferiore, pari al 54,5 %, è inferiore di 27,7 punti percentuali rispetto a quello delle persone con un diploma di istruzione terziaria. Tra le donne, tale divario sale a quasi 43 punti percentuali. Sebbene i neolaureati e neodiplomati dell'istruzione superiore (di età compresa tra i 20 e i 34 anni) ottengano generalmente risultati migliori nel mercato del lavoro, il loro tasso di occupazione (77,8 % nel 2024) rimane tra i più bassi dell'UE. Il tasso è stato comunque caratterizzato da un significativo miglioramento di 2,4 punti

⁽²⁴⁶⁾ Banca d'Italia, [Women, labour markets and economic growth](#), 2023.

percentuali dal 2023. I tassi di occupazione sono particolarmente bassi per i neodiplomati dell'istruzione di livello medio con un orientamento generale (48,5 % nel 2024), mentre i neodiplomati provenienti da programmi di formazione professionale registrano tassi migliori (63,7 %). Le persone nate in Italia con uno o entrambi i genitori nati all'estero partecipano meno al mercato del lavoro e registrano un tasso di occupazione relativamente basso e in calo, pari al 56,3 %, 11,2 punti percentuali in meno rispetto a chi non proviene da un contesto migratorio e ben al di sopra del divario medio dell'UE, pari a 2 punti percentuali. Inoltre le persone provenienti da altri paesi dell'UE e i cittadini di paesi terzi sono più frequentemente assunti con contratti a tempo determinato rispetto ai cittadini italiani. Tuttavia il divario occupazionale tra le persone nate al di fuori dell'Italia e quelle nate in Italia è relativamente contenuto (0,7 punti percentuali) rispetto alla media UE (6,5 punti percentuali). Inoltre il divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità ha subito un peggioramento, passando da 15,9 punti percentuali nel 2023 a 25,1 punti percentuali nel 2024, e l'Italia non ha ancora fissato un obiettivo per l'assunzione di persone con disabilità⁽²⁴⁷⁾. Allo stesso tempo, solo il 41,7 % delle persone con disabilità era attivo nel mercato del lavoro e quasi la metà dei giovani (di età compresa tra i 15 e i 29 anni) non era occupata né inseriti in un percorso di istruzione o formazione (29,8 % nell'UE).

I persistenti squilibri tra domanda e offerta di competenze, le carenze di manodopera e le insufficienti opportunità di lavoro per i lavoratori con un elevato livello di istruzione ostacolano potenziali aumenti di produttività. I tassi di posti di lavoro vacanti sono diminuiti in tutti i settori, raggiungendo il 2,1 % nel 2024 (UE: 2,4 %), con i tassi più elevati registrati nel settore edilizio. Allo stesso tempo, circa un terzo dei datori di lavoro del settore dei servizi ha segnalato una disponibilità

limitata di lavoratori come fattore limitante per la produzione nel quarto trimestre del 2024. L'indicatore del *labour market slack*, che riflette la domanda insoddisfatta di manodopera, è diminuito di 1,9 punti percentuali nel 2024, attestandosi al 15,8 %. Si tratta di un valore ancora ben al di sopra della media UE (11,7 %), il che indica un notevole potenziale di manodopera non sfruttato. Allo stesso tempo l'Italia continua ad avere uno dei livelli di squilibrio macroeconomico tra domanda e offerta di competenze⁽²⁴⁸⁾ più elevati dell'UE, in particolare tra i giovani. Nel 2024 era pari al 25,7 %, ben al di sopra della media UE (19,2 %). Il tasso di occupazione delle persone con un diploma di istruzione terziaria (82,2 %) è inferiore rispetto alla media UE (86,5 %) e i neodiplomati e neolaureati dell'istruzione terziaria sono significativamente indietro rispetto ai loro pari nell'UE, il che indica la presenza di barriere nella transizione verso il mercato del lavoro. Inoltre la sovraqualificazione rimane un problema strutturale: oltre un lavoratore con un livello di istruzione terziaria su cinque è occupato in posizioni che non richiedono tale livello di istruzione. I tassi di sovraqualificazione particolarmente elevati nei servizi amministrativi e di supporto evidenziano sia la lentezza con cui il sistema di istruzione e formazione risponde alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro, sia la limitata capacità delle imprese di sfruttare efficacemente la manodopera qualificata.

È fondamentale integrare ulteriormente i gruppi sottorappresentati, poiché l'invecchiamento della popolazione e il calo delle nascite in Italia pongono sfide a lungo termine. Sebbene il calo della popolazione sia recentemente rallentato, l'Italia ha registrato una perdita netta di 1,35 milioni di residenti dal 2014. Le nascite sono scese ai minimi storici, con appena 370 000 nascite nel 2024 (rispetto

⁽²⁴⁷⁾Discontinuità nelle serie di dati nel 2024.

⁽²⁴⁸⁾ Questo indicatore evidenzia la difficoltà relativamente più elevata delle persone con un livello di qualifiche basso e medio di accedere al mercato del lavoro rispetto alle persone altamente qualificate.

al picco di 577 000 del 2008). Questa tendenza è determinata dai bassi tassi di fertilità, dai cambiamenti nella struttura della popolazione e dalla posticipazione della genitorialità. Secondo le proiezioni, la popolazione totale italiana si ridurrà del 9,7 % tra il 2022 e il 2070, più del doppio rispetto al calo del 4 % a livello europeo. Secondo le proiezioni, la popolazione in età lavorativa diminuirà, nonostante gli aumenti previsti della migrazione, portando a una diminuzione di 7,2 punti percentuali della quota della popolazione in età lavorativa (20-64 anni) rispetto alla popolazione totale entro il 2070⁽²⁴⁹⁾. Con il crescente invecchiamento della popolazione, si prevede che l'indice di dipendenza degli anziani salirà dal 40,8 % nel 2022 a un picco del 66 % intorno al 2050, riflesso della transizione delle coorti del "baby boom" verso la vecchiaia, e raggiungerà il 65,5 % nel 2070. Questi spostamenti demografici comporteranno probabilmente una contrazione del mercato del lavoro e richiederanno quindi l'attivazione e una migliore integrazione dei gruppi sottorappresentati e di coloro che sono fuori dal mercato del lavoro. Nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, il programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori ha introdotto standard uniformi per i servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese, concentrandosi sulla previsione delle competenze, sui piani di formazione personalizzati, sull'orientamento e sulla mediazione al lavoro. Entro il 2025 si prevede che beneficeranno del programma almeno 3 milioni di persone, in particolare donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità e persone di età inferiore a 30 o superiore a 55 anni, grazie a politiche attive del mercato del lavoro mirate e al miglioramento del livello delle competenze e alla riqualificazione. La capacità dei servizi pubblici per l'impiego sarà essenziale per un'attuazione

efficace. Inoltre, per far fronte alle carenze emergenti e dal momento che altre misure potrebbero non essere sufficienti, potrebbe essere sempre più necessario favorire la migrazione legale e attrarre talenti, in particolare da paesi terzi, per mantenere un capitale umano adeguato nei settori chiave e rafforzare la competitività dell'Italia. L'invecchiamento della popolazione eserciterà inoltre un'ulteriore pressione sul sistema sanitario, che deve far fronte a gravi carenze (cfr. allegato 14).

Tale fenomeno è amplificato dal fatto che molti giovani, soprattutto quelli altamente qualificati, guardano all'estero in cerca di migliori prospettive di lavoro. Tra il 2008 e il 2022, oltre mezzo milione di giovani italiani è emigrato e solo un terzo di loro è tornato⁽²⁵⁰⁾. La fuga di talenti si è intensificata, con un aumento della percentuale di laureati tra le persone che si trasferiscono all'estero, che è passata dal 30,5 % nel 2013 al 50,6 % nel 2022⁽²⁵¹⁾. Il miglioramento della qualità dell'offerta di lavoro e in particolare le attività di sensibilizzazione, anche per i giovani vulnerabili nell'ambito della garanzia per i giovani; il rafforzamento della formazione e dell'istruzione in linea con le esigenze del mercato del lavoro e ai fini di una migliore preparazione alla transizione al lavoro; e il miglioramento delle possibilità di occupazione potrebbero contribuire a trattenere i giovani talenti nel mercato del lavoro italiano.

La forza lavoro si sta adattando alle transizioni verde e digitale, in un contesto di crescente necessità di lavoratori qualificati nei settori emergenti. Nel 2023 l'occupazione nelle industrie ad alta intensità energetica del paese rappresentava il 3,3 % dell'occupazione totale, mentre i posti di lavoro nell'economia verde sono cresciuti rapidamente. Tra il 2016 e

⁽²⁴⁹⁾ Commissione europea, [Relazione 2024 sull'invecchiamento demografico. Proiezioni economiche e di bilancio per gli Stati membri dell'UE \(2022-2070\)](#), 2024.

⁽²⁵⁰⁾ Banca d'Italia, [Relazione annuale – Considerazioni finali del Governatore](#), 2024.

⁽²⁵¹⁾ Eurofound, [Ruolo delle disuguaglianze del capitale umano nella coesione e nella convergenza sociale](#), 2024.

il 2021, l'occupazione nel settore dei beni e dei servizi legati all'ambiente è aumentata del 52,8 %, raggiungendo il 4,1 % dell'occupazione totale (UE: 2,7 %)⁽²⁵²⁾. Analogamente, il tasso di posti di lavoro vacanti nell'edilizia, un settore chiave per la transizione verde, è inferiore alla media UE (3,0 % rispetto al 3,1 % nel 2024). L'intensità delle emissioni di gas a effetto serra della forza lavoro italiana è migliorata, passando da 13,9 tonnellate per lavoratore nel 2015 a 11,3 tonnellate nel 2023 (UE: 12,3 tonnellate), a testimonianza dei progressi compiuti nella transizione verde. Per contro, il settore delle TIC rimane sottosviluppato: nel 2024 gli specialisti in TIC rappresentavano il 4 % dell'occupazione totale, rispetto al 5 % nell'UE, in parte a causa della scarsa iscrizione a programmi di istruzione superiore che preparano specialisti in TIC (cfr. allegato 12). Le donne sono particolarmente sottorappresentate: solo il 17,1 % degli specialisti in TIC è costituito da donne (UE: 19,5 %). L'Italia è inoltre in ritardo in termini di competenze digitali più ampie tra la popolazione attiva, con solo il 57,5 % dei lavoratori (25-64 anni) che possiede almeno le competenze digitali di base, a sottolineare la necessità di rafforzare ulteriormente il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione delle persone potenzialmente in cerca di lavoro.

La recente crescita dei salari reali ha compensato solo in parte le perdite del passato, in un contesto di crescita della produttività strutturalmente bassa. La crescita della produttività in Italia è stata a lungo ostacolata da fattori quali le piccole dimensioni delle imprese e il lento accumulo di capitale umano, con conseguente scarsa capacità di innovazione (cfr. allegato 3). Tra il 2013 e il 2023 la crescita cumulativa reale della produttività del lavoro pro capite è stata solo del 2 % rispetto al 5,8 % nell'UE. La crescita

strutturalmente bassa della produttività del lavoro in Italia limita la crescita dei salari. Nello stesso periodo, l'andamento cumulativo dei salari reali è stato ancora più debole della crescita della produttività: nel 2023 i salari reali in Italia erano inferiori del 3,5 % rispetto ai livelli del 2013, a fronte di un aumento di circa il 3 % in tutta l'UE. Dopo i cali marcati del 2022 e del 2023 (rispettivamente del 4,4 % e del 2,8 %), i salari reali sono aumentati del 2,3 % nel 2024 e si prevede che aumenteranno dell'1,1 % nel 2025⁽²⁵³⁾, il che riflette sia la moderazione dell'inflazione che una più forte crescita dei salari nominali. È tuttavia improbabile che tali incrementi riescano a compensare le perdite precedenti. A sua volta, la bassa crescita delle retribuzioni registrata negli ultimi dieci anni ha permesso di aumentare la competitività di costo. Negli ultimi anni il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) è aumentato più lentamente in Italia che in altri Stati membri. La crescita del CLUP dovrebbe prevedibilmente accelerare passando dal 4,3 % nel 2023 al 5,0 % nel 2024, per poi moderarsi nel 2025.

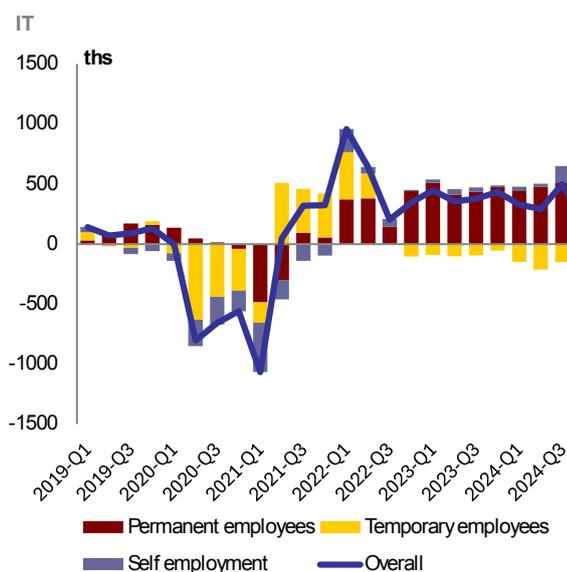
In un contesto di stagnazione dei salari reali, bassa intensità di lavoro ed elevata prevalenza del lavoro atipico hanno un impatto negativo sulla qualità del lavoro. Nonostante i significativi miglioramenti degli ultimi cinque anni (cfr. grafico A8.3), che hanno visto il numero di contratti a tempo indeterminato aumentare del 13 % e quello dei contratti a tempo determinato diminuire del 16 %, la percentuale di questi ultimi è ancora superiore alla media UE (14,4 % contro 11,6 % nel 2024), in particolare per i giovani lavoratori. Inoltre, mentre il lavoro a tempo parziale (16,7 %) è inferiore alla media UE (17,2 %), il lavoro a tempo parziale involontario rimane sproporzionatamente elevato, attestandosi al 51,3 % (UE: 18,2 %), in particolare tra le donne. Tali condizioni aggravano anche la povertà lavorativa, con i tassi di rischio di povertà per i

⁽²⁵²⁾ I settori dei beni e dei servizi ambientali generano prodotti ambientali, ossia beni e servizi prodotti per la protezione dell'ambiente o la gestione delle risorse.

⁽²⁵³⁾ Sulla base delle previsioni economiche d'autunno 2024 della Commissione europea.

lavoratori a tempo pieno (9,0 %) e per quelli a tempo parziale (15,7 %) che in Italia superano le rispettive medie europee (6,9 % e 12,8 %). L'elevata prevalenza di forme di lavoro atipiche, tra cui il lavoro stagionale, contribuisce a una bassa intensità di lavoro, il che aggrava ulteriormente il rischio di povertà lavorativa. Ciò compromette inoltre l'accumulo di capitale umano specifico dell'impresa, nonché la copertura della protezione sociale e il suo finanziamento. Nonostante alcuni miglioramenti registrati negli ultimi anni, il lavoro non dichiarato in Italia rimane diffuso e ammonta a quasi 3 milioni di posti di lavoro equivalenti a tempo pieno, in particolare nelle regioni meridionali⁽²⁵⁴⁾. Sarà essenziale continuare ad attuare le misure del dispositivo per la ripresa e la resilienza per affrontare il lavoro non dichiarato, anche attraverso il rafforzamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. In Italia inoltre si registra una maggiore incidenza di incidenti mortali sul lavoro. Tali debolezze accrescono i rischi di povertà e pesano sulla crescita della produttività a lungo termine e sulla coesione sociale.

Grafico A10.3 - **Occupazione per tipo (variazione su base annua)**



Fonte: Eurostat, IFL [lfsq_egaps, lfsq_etgaed].

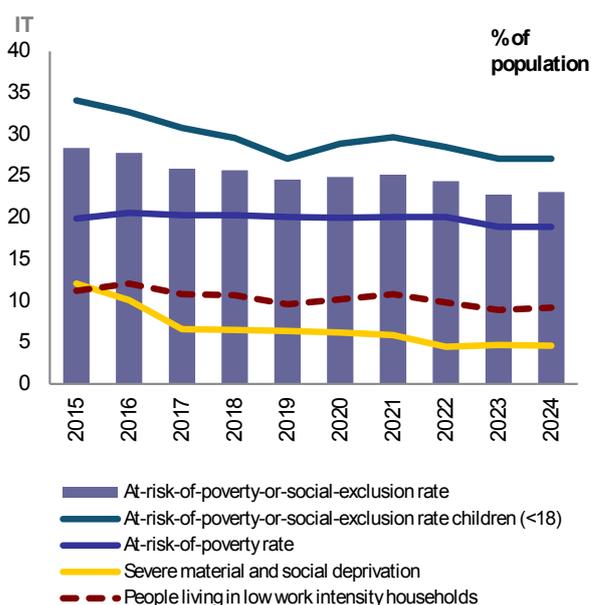
⁽²⁵⁴⁾ ELA, [Factsheet on undeclared work – Italy](#), 2023.

Sebbene in Italia le condizioni sociali stiano migliorando, la povertà e l'esclusione sociale continuano a rappresentare un rischio. Ciò vale soprattutto per alcuni gruppi e regioni, ad esempio i bambini e le regioni meridionali, dove i tassi di occupazione e i redditi sono bassi e i tassi di povertà lavorativa sono elevati. Inoltre le tendenze demografiche avverse rappresentano una sfida significativa, non solo per la sostenibilità dei sistemi pensionistici e assistenziali, ma anche per l'erogazione di servizi di assistenza di qualità, accessibile e a prezzi abbordabili, compresa l'assistenza a lungo termine.

I rischi di povertà e di esclusione sociale sono in declino, pur rimanendo elevati al Sud. Nel 2024, il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) è aumentato di 0,3 punti percentuali, raggiungendo il 23,1 %, mentre a livello UE è diminuito in pari misura. Pur rimanendo al di sopra della media UE del 21,0 %, il tasso ha mostrato chiari segni di convergenza negli anni precedenti: il divario tra il tasso AROPE in Italia e la media UE si è ridotto da 4,4 punti percentuali nel 2015 a 1,5 punti percentuali nel 2023. Con una diminuzione di 1,4 milioni di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nel 2023, l'Italia è sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo nazionale di ridurre tale numero di 3,2 milioni entro il 2030. Il tasso è notevolmente più alto al Sud (39,8 %) e sulle Isole (38,1 %) rispetto al Nord-Est (11,2 %) e al Nord-Ovest (13,9 %), in parte a causa delle debolezze strutturali dell'economia meridionale che comportano minori opportunità di lavoro, anche se le disparità regionali sono probabilmente sovrastimate per via delle differenze territoriali nel costo della vita. Inoltre il fatto di essere un migrante aumenta notevolmente i rischi di povertà e di esclusione sociale: il tasso AROPE per le persone di origine straniera (34,2 %) è risultato sostanzialmente più alto di quello delle persone native (20,8 %), e anche il divario nel rischio di povertà lavorativa risulta tra i più alti dell'UE (20,8 % contro 8,3 %), un dato che riflette l'elevata prevalenza di contratti atipici. Allo stesso

tempo l'incidenza della povertà assoluta⁽²⁵⁵⁾, misurata in base ai dati nazionali (ISTAT), è leggermente aumentata passando dall'8,3 % del 2022 all'8,4 % del 2023. La povertà assoluta è più elevata nelle isole (10,2 %) e al Sud (10,2 %), mentre è inferiore nel Centro (6,7 %). La povertà assoluta è inoltre più elevata tra le famiglie con almeno un membro straniero (30,4 %), mentre si attesta al 6,3 % per le famiglie composte esclusivamente da cittadini italiani⁽²⁵⁶⁾. Esaminando le tre componenti del tasso AROPE, il tasso di rischio di povertà (AROP) è rimasto stabile al 18,9 %, al di sopra della media UE (16,2 %). Anche la percentuale di persone in condizioni di grave deprivazione materiale e sociale è rimasta stabile (4,6 %) e al di sotto della media UE (6,4 %), mentre la percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa è aumentata di 0,3 punti percentuali, determinando l'aumento del tasso AROPE.

Grafico A11.1 - AROPE e sue componenti



Fonte: Eurostat, indagine UE-SILC (ilc_peps01n, ilc_li02, ilc_mdspd11, ilc_lvhl11n).

⁽²⁵⁵⁾ Definita come una famiglia con una spesa mensile pari o inferiore a un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale.

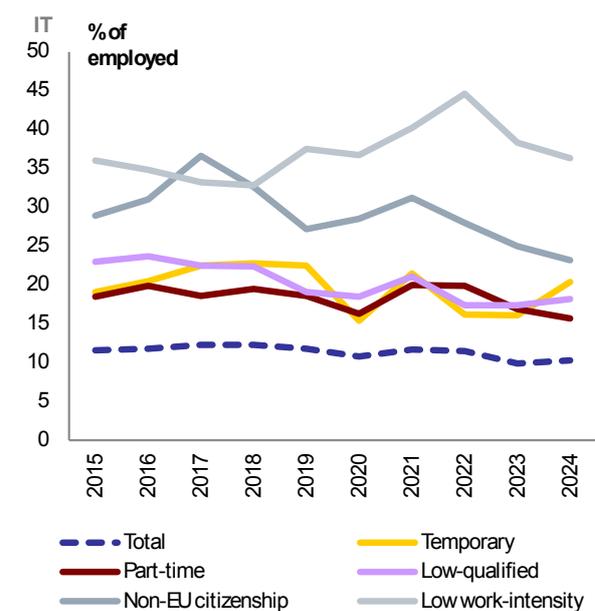
⁽²⁵⁶⁾ ISTAT, [Stabile la povertà assoluta](#), 2024.



La povertà infantile è leggermente diminuita, ma rimane elevata. Nel 2024 il tasso AROPE per i minori è rimasto stabile al 27,1 %, come nel 2019, mentre la media UE è diminuita di 0,6 punti percentuali, attestandosi al 24,2 %. Sebbene negli anni precedenti il divario con il resto dell'UE si stesse colmando, grazie a un calo più rapido del tasso, l'Italia non ha fissato un obiettivo nazionale di riduzione della povertà infantile. Al fine di attenuare l'impatto della povertà sui minori, il paese sta attuando la garanzia europea per l'infanzia conformemente al suo piano d'azione del marzo 2022. La relazione biennale sull'attuazione del 2024 mostra progressi in alcuni settori, ad esempio un aumento della fruizione dei servizi per l'infanzia da parte dei bambini svantaggiati. Allo stesso tempo è necessario comprendere meglio quanti minori bisognosi hanno beneficiato delle misure. L'attuazione della garanzia europea per l'infanzia è sostenuta dai fondi della politica di coesione dell'UE e dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, anche attraverso la piena attuazione del piano asili nido per migliorare la disponibilità di strutture per l'infanzia. Tali misure potrebbero avere un impatto positivo sulla partecipazione delle madri al mercato del lavoro, dal momento che attualmente lavora solo il 54,8 % delle donne con figli di età inferiore ai sei anni (cfr. allegato 10), mentre il 39,4 % dei bambini di età inferiore ai tre anni è affidato all'educazione e cura della prima infanzia. Secondo le stime del Centro comune di ricerca, estendendo al 50 % la copertura dei servizi all'infanzia si potrebbe aumentare il tasso di partecipazione delle donne e aumentare dell'8 % le ore lavorative medie settimanali rispetto alle attuali 17,9⁽²⁵⁷⁾.

(257) Stime effettuate dalla Commissione europea, Centro comune di ricerca, sulla base del modello EUROMOD, I6.0+.

Grafico A11.2 - Tassi di rischio di povertà lavorativa



Fonte: Eurostat, indagine UE-SILC (ilc_iw01, ilc_iw05, ilc_iw07, ilc_iw02, ilc_iw03).

La povertà lavorativa è diminuita, ma i rischi rimangono elevati per i lavoratori scarsamente qualificati, per i cittadini di paesi terzi e per i lavoratori a tempo parziale. Nel 2024 il tasso di rischio di povertà lavorativa in Italia è salito al 10,3 % dal 9,9 % del 2023, una delle percentuali più elevate dell'UE e ben al di sopra della media UE dell'8,2 %. Il rischio è particolarmente grave per i lavoratori scarsamente qualificati (18,2 %) rispetto a quelli con istruzione terziaria (4,5 %) e per i cittadini di paesi terzi (23,2 %) rispetto ai cittadini italiani (8,9 %). Tra i fattori chiave che contribuiscono all'elevata povertà lavorativa complessiva figurano una crescita dei salari strutturalmente bassa, legata alla bassa produttività, e una bassa intensità di lavoro dovuta all'occupazione atipica. Nel 2024, tra i lavoratori a tempo parziale, il 15,7 % era a rischio di povertà, un valore che indica un miglioramento significativo rispetto all'anno precedente ma ancora superiore al 12,8 % dell'UE. Per i lavoratori a tempo determinato il rischio di povertà è aumentato di 4,3 punti percentuali, raggiungendo il 20,4 %, a un ritmo superiore alla media UE (+ 0,8 punti percentuali, 14,2 %). Inoltre era particolarmente diffuso tra coloro che lavoravano a bassa

intensità. Più di una persona su tre (36,3 %) con un tempo di lavoro compreso tra il 20 e il 45 % del potenziale tempo lavorativo totale combinato nell'anno precedente si è trovata in condizioni di povertà lavorativa. I lavoratori a basso salario sono più vulnerabili, in quanto hanno maggiori probabilità di vivere in famiglie con membri disoccupati o a bassa intensità di lavoro. L'elevata incidenza di lavori a bassa retribuzione e a bassa intensità contribuisce a spiegare perché, nonostante i miglioramenti dei tassi di occupazione dopo la pandemia, i livelli di povertà assoluta non sono diminuiti in modo significativo.

Le disparità di reddito e le dinamiche salariali continuano a porre sfide significative, anche con il calo dell'inflazione. Nel 2024 il reddito del 20 % più ricco della popolazione era 5,53 volte superiore a quello del 20 % più povero, in aumento rispetto al 2023 (5,27), a fronte di una media UE leggermente in calo (da 4,72 a 4,66). La disparità di reddito è dovuta a livelli di occupazione generalmente bassi, che variano notevolmente da una regione all'altra (cfr. allegato 10). Mentre in Italia la disparità di reddito è elevata, il reddito disponibile lordo pro capite delle famiglie è stato pari al 95,3 % del livello del 2008 rispetto al 113,6 % nell'UE. Ciò riflette la continua stagnazione salariale in Italia negli ultimi due decenni, in quanto la crescita strutturalmente bassa della produttività del lavoro pone un freno persistente alla crescita salariale. Dopo i marcati cali nel 2022 e nel 2023, i salari reali sono aumentati del 2,9 % nel 2024, riflettendo sia il graduale calo dell'inflazione sia l'accelerazione della crescita dei salari nominali, e dovrebbero aumentare anche nel 2025 (cfr. allegato 10). Anche la disuguaglianza in termini di ricchezza è elevata, in quanto il 10 % più ricco della popolazione detiene il 54,6 % della ricchezza rispetto al 53,4 % della media della zona euro.

I prezzi medi delle abitazioni in Italia sono aumentati solo marginalmente nell'ultimo decennio. Dal 2015 i prezzi delle abitazioni sono aumentati di circa il 10 % in termini

nominali. Nel 2023 sono cresciuti di appena l'1,3 %, dopo essere aumentati rispettivamente del 2,6 % e del 3,8 % nel 2021 e nel 2022. Nel 2024 hanno continuato ad aumentare moderatamente (3,9 % nel terzo trimestre del 2024 su base annua). A livello nazionale i prezzi delle abitazioni non risultano essere sopravvalutati. Le transazioni immobiliari e le licenze edilizie sono diminuite nel 2023, per effetto dell'adeguamento dell'economia ai tassi ipotecari più elevati.

A livello macroeconomico, l'accessibilità economica degli alloggi è migliorata nell'ultimo decennio. Nell'ultimo decennio i prezzi delle abitazioni sono cresciuti a un ritmo più lento rispetto al reddito delle famiglie, in media su tutto il territorio italiano e in diversi gruppi di reddito, e il rapporto standardizzato tra prezzi delle abitazioni e reddito è diminuito (- 13 % dal 2015 al 2023). I livelli dei prezzi delle abitazioni sono relativamente bassi rispetto ai livelli di reddito. Tenendo conto del costo del finanziamento ipotecario, la capacità di indebitamento delle famiglie è migliorata nell'ultimo decennio. Sebbene il mercato degli affitti sia piuttosto limitato, il rapporto tra nuove locazioni e reddito è aumentato nell'ultimo decennio.

Sebbene la percentuale di famiglie che risentono dell'onerosità eccessiva dei costi abitativi rimanga bassa, il sovraffollamento e il disagio abitativo continuano a rappresentare una sfida. Nel 2024 in Italia il tasso di onerosità eccessiva dei costi abitativi, vale a dire la quota delle famiglie in cui i costi abitativi rappresentavano più del 40 % del reddito disponibile, era pari al 5,1 %, rispetto a una media UE dell'8,2 %. L'onerosità eccessiva degli alloggi è più elevata per le famiglie a rischio di povertà (21,8 %), ma è comunque inferiore alla media UE (31,1 %). È inoltre più elevata nelle città (6,6 %) che nei piccoli centri e nelle aree suburbane (4,7 %) e rurali (3,2 %). Allo stesso tempo tuttavia il tasso di sovraffollamento in Italia è elevato (23,9 %) e ben al di sopra della media UE (16,9 %). È notevolmente più elevato all'estremità inferiore

della scala del reddito (primo quintile di reddito: 33 %), dove risulta superiore alla media UE (27,8 %). Inoltre nel 2023 problemi strutturali quali perdite, umidità o marciume hanno interessato il 17,1 % delle abitazioni. Sebbene si tratti comunque di un miglioramento (calo di 2,5 punti percentuali rispetto al 2021), il livello di disagio abitativo è rimasto ancora al di sopra della media UE del 15,5 %. L'ultimo censimento parziale dei senza fissa dimora ha avuto luogo nel 2021, quando oltre 96 000 persone sono state identificate come senzatetto. Allo stesso tempo, l'ultimo piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali che riguardava le politiche contro la privazione abitativa è scaduto nel 2023. Con il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'Italia prevede di investire 2,1 miliardi di EUR fino al 2026 per sostenere la costruzione e la riqualificazione di almeno 10 000 unità abitative al fine di migliorare e aumentare gli alloggi sociali.

I livelli di povertà energetica e dei trasporti sono bassi. Nel 2024 l'8,6 % delle persone ha riferito di non essere in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, un dato leggermente inferiore alla media UE del 9,2 %. Per contro, nel 2024 il 4,5 % della popolazione ha dovuto far fronte ad arretrati nel pagamento delle bollette, un valore in leggero aumento rispetto al 4,1 % dell'anno precedente ma comunque ben al di sotto della media UE del 6,9 %. L'Italia sta portando avanti una strategia nazionale per affrontare la povertà energetica, con particolare attenzione al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici attraverso ristrutturazioni e attestati di prestazione energetica. Il piano nazionale per l'energia e il clima (PNEC) dell'Italia comprende anche una serie di misure volte ad attenuare la povertà energetica, tra cui bonus sociali e programmi di efficienza energetica per le famiglie vulnerabili. Tuttavia tali misure consistono principalmente in sovvenzioni ricorrenti, con interventi strutturali limitati mirati alle cause profonde della povertà energetica. L'Italia ha istituito un Osservatorio nazionale della povertà energetica per monitorare e valutare l'efficacia delle sue

strategie. Il paese prevede inoltre di varare un regime di buoni per sostenere il miglioramento dell'efficienza energetica nelle famiglie a basso reddito, anche se resta da verificare il pieno impatto di tali iniziative. Il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia prevede anche uno strumento da 1 381 miliardi di EUR destinato a sostenere la ristrutturazione per le famiglie vulnerabili e a basso reddito e ad alleviare la povertà energetica. Anche la povertà dei trasporti è bassa: in Italia la proprietà dell'automobile è generalmente accessibile, anche per le fasce a basso reddito. Nel 2024 la percentuale di italiani che non potevano permettersi un'automobile era del 2,0 %, ben al di sotto della media UE del 5,6 %. Analogamente, nel 2024 la percentuale di persone a rischio di povertà che non possono permettersi un'automobile era pari al 5,6 %, ossia solo un terzo della media UE (15,9 %). Tuttavia il persistere del predominio delle automobili private e la stagnazione nell'uso dei trasporti pubblici evidenziano sfide nella promozione di sistemi di trasporto sostenibili e inclusivi.

L'efficacia del regime di protezione sociale sta migliorando, ma permangono lacune in termini di adeguatezza e copertura. Nel 2024 l'impatto dei trasferimenti sociali (ad eccezione delle pensioni) sulla riduzione della povertà monetaria è salito al 31,3 % rispetto al 30,5 % dell'anno precedente, convergendo ulteriormente con la media UE del 34,4 %. Nel 2024 il nuovo regime di reddito minimo dell'Italia, l'assegno di inclusione (AdI), ha sostituito il reddito di cittadinanza (RdC). L'assegno di inclusione prevede criteri di ammissibilità più rigorosi, concentrandosi in particolare sulle famiglie con minori, anziani, persone con disabilità o in condizioni di svantaggio e sostenute da servizi sociali o sanitari⁽²⁵⁸⁾. Mentre nel 2022 l'Italia ha speso 8 miliardi di EUR per il reddito di cittadinanza, la spesa annua prevista per l'assegno di

⁽²⁵⁸⁾ Come definito dal decreto del ministro del Lavoro e delle politiche sociali n. 154 del 13 dicembre 2023.

inclusione nel 2024 è stata di 4 miliardi di EUR, il che dimostra notevoli risparmi. Si stima tuttavia che il 40,6 % delle famiglie in condizioni di povertà assoluta che percepivano in precedenza il reddito di cittadinanza sia escluso dall'assegno di inclusione, con un rischio di esclusione più elevato per le famiglie unipersonali, le famiglie senza minori o anziani e le famiglie del nord. Il numero di famiglie beneficiarie è diminuito del 37,6 %, da circa 1 milione (reddito di cittadinanza, maggio 2023) a circa 625 000 (assegno di inclusione, maggio 2024), mentre il numero di individui è diminuito del 28,3 %, da circa 2,1 milioni a circa 1,5 milioni, riducendo notevolmente la copertura della misura. Le famiglie più numerose hanno maggiori probabilità di soddisfare i nuovi requisiti di ammissibilità. A causa dei criteri di ammissibilità più rigorosi e di una scala di equivalenza meno generosa, l'assegno di inclusione ha un effetto di riduzione della povertà più limitato rispetto al reddito di cittadinanza. Mentre il reddito di cittadinanza ha ridotto l'indice di incidenza delle famiglie al di sotto della soglia di povertà dal 7,3 % al 6,5 % nel 2019, con l'assegno di inclusione questo sarebbe sceso solo al 7,0 %. Analogamente, il reddito di cittadinanza ha ridotto l'incidenza della povertà assoluta dall'8,9 % al 7,5 % nel 2019, mentre l'assegno di inclusione l'avrebbe abbassata solo all'8,3 %⁽²⁵⁹⁾. Allo stesso tempo, l'assegno di inclusione è stato accompagnato dall'introduzione della misura di attivazione Supporto Formazione e Lavoro. Le persone in età lavorativa che soddisfano la soglia di reddito per l'assegno di inclusione, ma che non rientrano nelle categorie ammissibili, possono ricevere un importo fisso di 500 EUR in prestazioni mensili per la durata della loro partecipazione alle politiche attive del mercato del lavoro, per un massimo di dodici mesi. L'introduzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico (AUU) nel 2022 mirava a

⁽²⁵⁹⁾ L'analisi della Commissione si basa sul sostegno scientifico della European Social Policy Analysis Network (ESPAN).

migliorare le reti di sicurezza sociale, a sostenere la genitorialità e potenzialmente ad aumentare il tasso di natalità. Tuttavia, per conseguire tali obiettivi e migliorare la partecipazione delle donne alla forza lavoro, sono necessari ulteriori investimenti nei servizi di assistenza e incentivi affinché i padri usufruiscano del congedo parentale. Poiché l'ammissibilità all'AUU è limitata ai residenti che vivono in Italia da almeno due anni, la Commissione ha avviato una procedura di infrazione nel marzo 2023 e nel luglio 2024, deferendo l'Italia alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione dei diritti dei lavoratori mobili.

Molti lavoratori autonomi e lavoratori atipici registrano di fatto lacune nell'accesso alla protezione sociale. I lavoratori autonomi e quelli con contratti atipici, che rappresentano una quota elevata della forza lavoro totale in Italia, molto superiore alla media UE, registrano lacune nell'accesso alla protezione sociale. Ciò si traduce in bassi tassi di percezione delle prestazioni. Ad esempio, tra i disoccupati, solo il 39,5 % di quelli a rischio di povertà o di esclusione sociale ha ricevuto prestazioni sociali, rispetto alla media del 52,4 % nell'UE. Analogamente, nel 2023 solo l'11,7 % dei lavoratori autonomi che erano a rischio di povertà o di esclusione sociale ha ricevuto prestazioni sociali, a fronte del 45,4 % dei lavoratori dipendenti. Ciò contribuisce a un elevato tasso di rischio di povertà per i lavoratori atipici, pari al 20,4 % (UE: 13,3 %) per i lavoratori con contratto a tempo determinato, una percentuale ben al di sopra di quella dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato (6,9 %). Il tasso di rischio di povertà è inoltre più elevato tra i lavoratori a tempo parziale (15,7 % rispetto al 12,8 % nell'UE) rispetto ai lavoratori a tempo pieno (9,0 %).

L'invecchiamento della popolazione minaccia l'adeguatezza e la sostenibilità di bilancio del sistema pensionistico. Gli sviluppi demografici rappresentano una sfida fondamentale per l'Italia. Nel 2024 il paese ha registrato uno dei più elevati indici di

dipendenza degli anziani nell'UE (38,4 % rispetto al 33,9 %) e il tasso di fecondità, pari a 1,18, è stato uno dei più bassi dell'UE nonché ben al di sotto del tasso di sostituzione di 2,1. La popolazione totale nella fascia di età 25-49 anni continua a diminuire, mentre la fascia di età 50-64 anni è la più numerosa dell'UE in termini relativi. Secondo le previsioni, la popolazione di età pari o superiore a 65 anni salirà al 33,6 % entro il 2070, con un conseguente drastico aumento dell'indice di dipendenza degli anziani. Di conseguenza si prevede che in futuro le tendenze demografiche eserciteranno una notevole pressione finanziaria sul sistema pensionistico. La percentuale della spesa pensionistica rispetto al PIL, attualmente tra le più elevate d'Europa, passerà prevedibilmente dal 15,6 % nel 2023 a un picco del 17,3 % nel 2036⁽²⁶⁰⁾ e dipenderà sempre più da carriere lavorative prolungate per garantire sia l'adeguatezza che la sostenibilità di bilancio.

Le tendenze demografiche pesano sull'assistenza a lungo termine. Sebbene la spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine sia simile alla media UE, una quota maggiore è destinata ai trasferimenti di denaro contante piuttosto che ai servizi. Ciò ha portato a una copertura limitata dei servizi: solo il 3 % circa delle persone di età pari o superiore a 65 anni ha accesso a strutture residenziali e il 5 % all'assistenza domiciliare. Il piano per la ripresa e la resilienza si concentra sul rafforzamento dei servizi di assistenza domiciliare per adulti non autosufficienti, investendo 4,75 miliardi di EUR con l'obiettivo di raggiungere il 10 % degli anziani, e prevede una riforma generale del sistema di assistenza a lungo termine. Introduce inoltre una riforma della non autosufficienza, incentrata sull'integrazione dei servizi sociali e sanitari, anche mediante l'istituzione di sportelli unici e misure per migliorare l'assistenza domiciliare. La riforma introduce anche una prestazione per le

persone a basso reddito non autosufficienti come contributo alle spese per i servizi di assistenza. Nonostante queste iniziative virtuose, alcune misure adottate nel settore dell'assistenza a lungo termine, come la trasformazione dell'indennità di accompagnamento nella prestazione unica universale per la non autosufficienza e l'introduzione del bonus badanti, presentano diversi limiti. Tra questi figurano la loro natura sperimentale e temporanea senza una chiara pianificazione delle misure strutturali, nonché l'ambito di applicazione limitato.

⁽²⁶⁰⁾ EPC-Ageing Working Group, [2024 Ageing report - Italy](#).

Il sistema italiano di istruzione e formazione si trova ad affrontare sfide strutturali di lunga data che ostacolano lo sviluppo delle competenze. Le sfide legate alla qualità, all'equità e alla pertinenza dell'istruzione e della formazione per il mercato del lavoro e le ampie disparità regionali si traducono in un disallineamento tra domanda e offerta di competenze e in tassi significativi di disoccupazione e inattività giovanili (cfr. allegato 10). Le carenze nello sviluppo delle competenze iniziano in età precoce, con una scarsa partecipazione dei bambini svantaggiati a un'educazione e cura della prima infanzia di qualità, e continuano con livelli disomogenei di competenze di base a seconda dell'area geografica e del tipo di scuola, bassi tassi di istruzione terziaria e partecipazione limitata all'apprendimento degli adulti. Tutto ciò nuoce alla capacità di innovazione e alla competitività dell'Italia.

La scarsa partecipazione dei bambini più piccoli, soprattutto provenienti da contesti svantaggiati, all'educazione e cura della prima infanzia incide sull'apprendimento di base e aumenta le disuguaglianze. La partecipazione dei bambini di età inferiore a tre anni all'educazione e cura formale è in aumento, ma è fortemente influenzata dal luogo di residenza e dal contesto socioeconomico. Nel 2024 la percentuale di bambini nella fascia di età 0-2 anni iscritti a strutture di educazione e cura formale ha raggiunto il 39,4 %, in aumento di 4,9 punti percentuali rispetto al 2023. Il tasso è ora in linea con la media UE, pari al 39,2 %, e si sta avvicinando al nuovo obiettivo di Barcellona del 41,7 % entro il 2030, dopo una chiara tendenza al rialzo negli ultimi anni. Tale tendenza è riconducibile alla combinazione di politiche governative a sostegno delle famiglie e bassi tassi di natalità, che ha determinato la riduzione del divario tra la domanda e l'offerta di strutture di assistenza all'infanzia. Permangono tuttavia disparità, in particolare tra il nord e il sud e tra i grandi comuni urbani e i piccoli comuni periferici, dove la domanda bassa e frammentata ostacola tradizionalmente

lo sviluppo dei servizi di assistenza all'infanzia. Inoltre i tassi di partecipazione dei bambini di età 0-2 anni aumentano con il reddito familiare⁽²⁶¹⁾ e il livello di istruzione e lo status occupazionale dei genitori⁽²⁶²⁾, compromettendo la capacità dell'educazione e cura della prima infanzia di compensare gli svantaggi.

Il governo sta affrontando gli squilibri regionali nella partecipazione e nella fornitura di servizi. Nel 2024 l'Italia ha rilanciato l'attuazione dell'iniziativa prevista dal piano per la ripresa e la resilienza volta ad ampliare l'offerta di educazione e cura della prima infanzia, dopo che l'approccio iniziale basato su gare a procedura aperta dei comuni aveva prodotto risultati limitati⁽²⁶³⁾. Il ministero dell'Istruzione e del merito è passato a un approccio dall'alto verso il basso, individuando direttamente i comuni che hanno maggiore necessità di rafforzare l'offerta di assistenza all'infanzia e assegnando i fondi di conseguenza. L'obiettivo è incoraggiare i comuni con gravi carenze nell'offerta di servizi per la prima infanzia a costruire nuovi asili nido pubblici. Tuttavia non tutti i comuni ammissibili partecipano al programma.

L'abbandono scolastico continua a diminuire, ma persistono ampie disuguaglianze nei risultati scolastici che penalizzano parte della popolazione. Nel 2024 la percentuale di giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione è scesa al 9,8 % (media UE: 9,3 %) rispetto al 15 % del 2014. Se tale tendenza positiva continuerà, l'Italia si troverà sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo UE di un tasso di abbandono precoce dell'istruzione e della

⁽²⁶¹⁾ OCSE, [Education at a Glance](#), 2024.

⁽²⁶²⁾ ISTAT, [I servizi educativi per l'infanzia in un'epoca di profondi cambiamenti](#), 2023.

⁽²⁶³⁾ Il piano per la ripresa e la resilienza riveduto dell'Italia prevede 150 480 posti per l'educazione e cura della prima infanzia entro giugno 2026 anziché 264 480 entro dicembre 2025.



formazione inferiore al 9 % entro il 2030. Con una tendenza al ribasso dell'abbandono scolastico, occorre spostare l'attenzione verso il miglioramento dei risultati scolastici complessivi. L'indagine 2022 del programma dell'OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (PISA) mette in luce differenze significative nelle competenze di base tra le aree geografiche e i tipi di scuola. Il nord del paese presenta la percentuale più bassa di studenti con risultati scarsi (18 %) e la percentuale più alta di studenti con risultati elevati (circa il 9 % nel nord-est e il 12 % nel nord-ovest) in matematica. Per contro, nel sud quasi la metà di tutti gli studenti (46 %) non consegue le competenze di base e meno del 3 % raggiunge livelli di eccellenza. Anche i risultati variano a seconda del tipo di scuola: gli studenti del liceo ottengono punteggi più elevati rispetto agli studenti di istituti tecnici e professionali e hanno maggiori probabilità di raggiungere un rendimento eccellente (11 %), sebbene tuttora quasi un quinto (19 %) di essi non consegue le competenze di base. Destano particolare preoccupazione gli istituti professionali, nei quali la percentuale di studenti con risultati di eccellenza è quasi inesistente (0,1 %), mentre quella di studenti con risultati insufficienti è superiore al 60 %, due volte la media nazionale.

Sono necessari ulteriori sforzi per creare una forza lavoro altamente qualificata nel settore dell'insegnamento in grado di migliorare le competenze dei giovani. Vi è una notevole discrepanza geografica e in termini di materie tra l'offerta di insegnanti qualificati idonei ad essere assunti con contratto a tempo indeterminato e il fabbisogno di personale delle scuole. Ciò è dovuto al fatto che le retribuzioni relativamente basse e la mancanza di prospettive di carriera rendono l'insegnamento relativamente poco attraente per molti laureati, in particolare nelle materie STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica), che hanno migliori prospettive di carriera in altri settori. Il risultato sono carenze in alcune materie e regioni e un eccesso di offerta in altre. Le carenze sono più gravi in

discipline quali scienza e matematica, le lingue straniere e il sostegno all'apprendimento e colpiscono principalmente il nord del paese. Negli ultimi anni, soltanto la metà dei posti vacanti all'inizio di ogni anno scolastico ha potuto essere coperta da nomine permanenti, il che ha portato a un costante aumento dei contratti a tempo determinato e destato preoccupazioni riguardo alla qualità dell'insegnamento. Una recente riforma della formazione iniziale e dell'assunzione per gli insegnanti delle scuole secondarie nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza mira ad affrontare alcuni di questi problemi introducendo una formazione iniziale specifica per gli aspiranti insegnanti della scuola secondaria e un chiaro percorso per l'immissione in ruolo.

Negli ultimi anni sono state attuate misure importanti, ma ulteriori sforzi potrebbero aumentare l'attrattiva dell'istruzione e formazione professionale (IFP) e allineare ulteriormente i programmi alle esigenze del mercato del lavoro. La percentuale di alunni che seguono un'istruzione di livello medio e frequentano programmi a orientamento professionale (51,3 % nel 2023) è diminuita costantemente nell'ultimo decennio (- 7,8 punti percentuali rispetto al 2013). Sebbene i diplomati dell'istruzione e formazione professionale abbiano buone prospettive occupazionali, solo il 24,7 % di essi ha partecipato all'apprendimento basato sul lavoro, il che ne ostacola il passaggio al mondo del lavoro. Si tratta di un dato nettamente inferiore alla media UE del 65,3 % e lontano dall'obiettivo dello spazio europeo dell'istruzione dell'Italia di raggiungere almeno il 60 % entro il 2025. Ciò potrebbe essere una concausa del tasso di occupazione notevolmente più basso dei diplomati dell'istruzione e formazione professionale di età compresa tra i 20 e i 34 anni in Italia rispetto all'UE (63,7 % rispetto all'80,0 % nel 2024). Il Decreto Lavoro 2023 promuove l'allineamento alle esigenze del mercato del lavoro introducendo percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento

che consentono ai giovani di acquisire le competenze più richieste. Migliora inoltre la trasparenza e l'accesso alla certificazione, convalidando le competenze non formali e informali e promuovendo la crescita professionale e l'occupabilità. Nel 2022, attraverso il piano per la ripresa e la resilienza, l'Italia ha anche riformato il sistema di istruzione e formazione professionale con l'obiettivo di aumentare il coinvolgimento del settore privato nell'istruzione e formazione professionale (istituti tecnici e professionali) al fine di allinearla meglio alle esigenze del mercato del lavoro, ponendo l'accento sull'apprendimento basato sul lavoro e sulla collaborazione con le imprese. Una migliore governance e collaborazione tra i portatori di interessi a livello nazionale, regionale e locale, ad esempio attraverso piattaforme di coordinamento e meccanismi di monitoraggio condivisi, potrebbe contribuire a superare le sfide nell'attuazione delle politiche in materia di istruzione e formazione⁽²⁶⁴⁾.

Il settore dell'istruzione terziaria non accademica è in fase di ulteriore sviluppo per dotare i diplomati delle competenze tecniche di alto livello richieste dalle transizioni verde e digitale. Il governo ha attuato una serie di riforme per rafforzare il sistema di istruzione terziaria a orientamento professionale (ITS Academy), principalmente attraverso investimenti nel dispositivo per la ripresa e la resilienza. Sta inoltre riformando l'istruzione secondaria superiore tecnica e professionale, collegandola direttamente al sistema degli ITS Academy per creare un unico percorso tecnico-professionale che porti al conseguimento di un diploma di istruzione terziaria. Gli ITS Academy collaborano strettamente con le imprese locali, le università, i centri di ricerca e gli enti locali per fornire una formazione pratica e orientata al lavoro attraverso programmi avanzati. Questo approccio integrato non solo risponde alle

esigenze delle imprese locali, ma facilita anche l'integrazione professionale degli studenti. Una parte significativa della formazione comprende tirocini obbligatori, che spesso offrono opportunità all'estero⁽²⁶⁵⁾.

Sebbene la percentuale di diplomati dell'istruzione terziaria sia aumentata costantemente nell'ultimo decennio, l'Italia rimane in notevole ritardo rispetto al resto dell'UE. Nel 2024 il 31,6 % delle persone di età compresa tra i 25 e i 34 anni possedeva un diploma di istruzione terziaria, in aumento rispetto al 24,2 % del 2014. Sebbene si tratti di un miglioramento significativo, l'Italia continua a registrare uno dei tassi più bassi di istruzione terziaria e il divario con l'UE (44,2 % nel 2024) rimane ampio. Le donne hanno maggiori probabilità di conseguire un diploma di istruzione terziaria rispetto agli uomini (38,5 % contro 25 %), mentre il tasso di istruzione terziaria è particolarmente basso tra la popolazione nata all'estero, a prescindere dal fatto che sia nata nell'UE (16,4 %) o al di fuori di essa (14,1 %). Ciò riflette le continue difficoltà sia nell'includere i più giovani nel sistema di istruzione post-secondaria sia nell'attrarre stranieri altamente qualificati.

La percentuale di laureati nelle materie STEM, comprese le TIC, fondamentali per la competitività, rimane relativamente bassa. Tra coloro che hanno conseguito un diploma di istruzione terziaria nel 2022, solo il 23,4 % ha ottenuto una qualifica STEM, rispetto al 26,6 % dell'UE. La percentuale di donne laureate nelle materie STEM (39 %) è superiore alla media UE (35,4 %) e la percentuale di studenti iscritti alle discipline STEM sembra indicare una tendenza stabile: il 24,9 % frequentava il livello terziario nel 2022 (media UE: 27,1 %), ma solo il 2,1 % era iscritto alle TIC (UE: 5,2 %), e il 46,5 % frequentava l'istruzione e formazione professionale di livello medio (UE: 36,2 %).

⁽²⁶⁴⁾ Cedefop, [Implementing European priorities in VET](#), 2024.

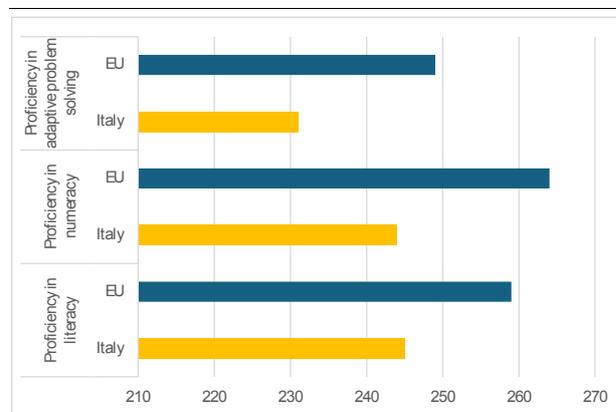
⁽²⁶⁵⁾ Ibidem.

Un diploma di istruzione terziaria offre un vantaggio sul mercato del lavoro, ma la transizione verso l'occupazione rimane problematica. Il tasso di occupazione di chi ha ottenuto da poco un diploma di istruzione terziaria⁽²⁶⁶⁾ è migliorato costantemente negli ultimi 10 anni, raggiungendo il 77,8 % nel 2024, vale a dire 20,3 punti percentuali in più del 2015. Tuttavia si tratta di un dato ben al di sotto della media UE dell'86,7 %. Gli squilibri tra domanda e offerta di competenze e la scarsa domanda di lavoro da parte di un settore produttivo caratterizzato da piccole e medie imprese sono entrambi fattori alla base delle prospettive occupazionali relativamente scarse dei laureati (cfr. allegato 10). Il tasso di sovraqualificazione, sebbene in linea con la media UE (21,0 % rispetto al 21,4 %), indica inefficienze nell'adeguamento delle competenze ai posti di lavoro. Per contro, il sistema degli ITS Academy offre migliori prospettive occupazionali (l'87 % dei diplomati è occupato entro un anno e il 93,8 % ha un posto di lavoro in linea con le proprie qualifiche), ma è ancora un erogatore di istruzione di nicchia, con poco più di 9 000 nuovi studenti iscritti nel 2022/23 (lo 0,4 % di tutti gli studenti iscritti all'istruzione terziaria)⁽²⁶⁷⁾.

Un numero crescente di laureati sta lasciando il paese, con una conseguente perdita significativa di talenti e capacità di innovazione. Nel 2022 quasi 18 000 laureati di età compresa tra i 25 e i 34 anni si sono trasferiti all'estero, il 23,2 % in più rispetto all'anno precedente⁽²⁶⁸⁾. Nello stesso periodo il numero di giovani laureati che sono tornati in Italia è diminuito del 18,9 % rispetto al 2021. Questo flusso negativo, pur rappresentando circa il 3 % del numero annuo di diplomati dell'istruzione terziaria, riflette una crescente

perdita di persone altamente qualificate, con ripercussioni negative sulla capacità di innovazione, sulla produttività e sulla competitività. La percentuale di laureati tra i giovani espatriati è passata da circa un terzo nel 2013 a quasi il 50 % nel 2022, a riprova di una sfida strutturale in parte alimentata da migliori prospettive occupazionali e salariali all'estero (cfr. allegato 10)⁽²⁶⁹⁾. Allo stesso tempo, l'Italia si sta anche adoperando per sfruttare al meglio i talenti altamente qualificati in entrata. I diplomati dell'istruzione secondaria e terziaria nati al di fuori dell'UE presentano tassi di occupazione molto simili (68,0 % e 66,8 %), mentre vi è una grande differenza per i diplomati autoctoni (68,7 % e 83,6 %). Un fattore che contribuisce è il complesso processo di riconoscimento delle qualifiche ottenute all'estero. La procedura è spesso lunga, costosa e frammentata nel territorio e tra gli istituti di istruzione terziaria, il che ostacola l'accesso alle opportunità di lavoro.

Grafico A12.1 - **Competenze di base degli adulti in Italia**



(1) Media UE non ponderata degli Stati membri partecipanti.

Fonte: OCSE, Survey of Adult Skills 2023.

Gli adulti italiani si trovano ad affrontare sfide persistenti in termini di competenze di base e digitali. Nell'indagine dell'OCSE Survey of Adult Skills (2022-23), gli adulti italiani hanno ottenuto un punteggio significativamente inferiore alla media dei paesi

⁽²⁶⁶⁾ Persone (nella fascia di età 20-34 anni) che hanno conseguito il diploma da 1 a 3 anni prima.

⁽²⁶⁷⁾ Indire, [Monitoraggio nazionale](#), 2024.

⁽²⁶⁸⁾ ISTAT, [Intensi flussi di immigrazione straniera, in lieve ripresa mobilità interna ed espatri](#), 2024.

⁽²⁶⁹⁾ AlmaLaurea, [Condizione occupazionale dei Laureati](#), 2024.

dell'UE partecipanti in termini di alfabetizzazione, calcolo e risoluzione adattiva dei problemi⁽²⁷⁰⁾. Oltre un terzo degli adulti ha dimostrato di possedere competenze alfabetiche e aritmetico-matematiche solo al livello più basso o al di sotto di esso (in entrambi i casi 35%), mentre quasi la metà (46%) ha avuto difficoltà a risolvere problemi adattativi. Questi adulti con risultati scarsi riescono a eseguire solo compiti di base, come la comprensione di testi brevi o l'esecuzione di calcoli matematici semplici, il che evidenzia notevoli lacune nelle competenze fondamentali. Anche le competenze digitali continuano a destare preoccupazione. Nel 2023 soltanto il 45,8% degli italiani possedeva almeno le competenze digitali di base, rispetto al 55,6% nell'UE. La percentuale è più elevata (59%) tra i giovani (16-24 anni), ma è ancora bassa rispetto alla media UE del 70%. Ciò potrebbe essere collegato alle sfide di lunga data derivanti dai programmi di studio, dalle competenze digitali degli insegnanti e dalle infrastrutture per l'istruzione digitale. Il piano per la ripresa e la resilienza finanzia diversi programmi di formazione rivolti ai dipendenti del settore pubblico e privato, compresi gli insegnanti, e ai potenziali lavoratori. Le persistenti lacune in termini di competenze essenziali sottolineano l'urgente necessità di ulteriori iniziative mirate in materia di istruzione e formazione per dotare gli adulti italiani delle competenze necessarie per le sfide moderne.

Lo sviluppo delle competenze è essenziale per la competitività, la resilienza e l'equità, alla luce del calo demografico e della carenza di competenze. La carenza di competenze è indicata dal 66% delle PMI italiane come ostacolo alle attività imprenditoriali, mentre il 75% dei datori di lavoro riferisce che i candidati non soddisfano i necessari requisiti di competenza per le posizioni proposte. Poiché i cambiamenti demografici (cfr. allegato 10) comportano una

contrazione della forza lavoro, oltre due terzi delle PMI hanno riferito di aver migliorato la collaborazione con i servizi pubblici per l'impiego per facilitare l'assunzione di personale con le giuste competenze. Le posizioni individuate come le più difficili da occupare nel 2023 riguardavano per lo più la professione di artigiano, richiesta principalmente nel settore edile e industriale, ma anche il settore sanitario⁽²⁷¹⁾. In merito alle professioni che richiedono livelli di qualifica più elevati, sono state segnalate carenze di competenze per tre professioni (rappresentanti di commercio, supervisor edili e mediatori commerciali). Secondo le proiezioni del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), le esigenze occupazionali dell'Italia tra il 2022 e il 2035 richiederanno una forza lavoro con qualifiche medie ed elevate⁽²⁷²⁾. Entro il 2035 saranno necessari circa 6,9 milioni di lavoratori in occupazioni che richiedono un'istruzione di alto livello, oltre a circa 7,5 milioni di lavoratori in ruoli che richiedono qualifiche di livello medio. Per contro, saranno richiesti solo circa 900 000 lavoratori con bassi livelli di qualifiche.

La partecipazione all'apprendimento degli adulti è limitata e in diminuzione, in particolare tra le persone scarsamente qualificate e quelle distanti dal mercato del lavoro, il che ostacola ulteriormente la competitività. Nel 2022 solo il 29,0% degli adulti ha partecipato all'istruzione e formazione formale o non formale, con una netta diminuzione (4,9 punti percentuali) dal 2016, a fronte di una media UE in aumento del 39,5% e ben al di sotto dell'obiettivo del 60% fissato dall'Italia per il 2030. La partecipazione è notevolmente più elevata tra le persone con istruzione terziaria (60,2%) rispetto a quelle con istruzione primaria (10,3%) o secondaria (28,2%), a riprova del ruolo delle qualifiche precedenti nel plasmare l'apprendimento lungo

⁽²⁷⁰⁾I risultati per l'Italia potrebbero essere soggetti a distorsioni dovute alla mancanza di risposte.

⁽²⁷¹⁾ELA, [EURES Report on labour shortages and surpluses](#), 2024.

⁽²⁷²⁾Cedefop, [Skills forecast 2023 — Italy](#).

tutto l'arco della vita. I lavoratori con ruoli altamente qualificati, come i dirigenti e i professionisti (55,0%), hanno maggiori probabilità di partecipare alla formazione rispetto agli impiegati (27,8%) o agli operai (16,4%). Anche la situazione occupazionale influenza la partecipazione: i lavoratori dipendenti (34,6%) partecipano infatti in misura maggiore rispetto alle persone disoccupate o inattive (17,1%). L'età è un altro fattore critico, in quanto la partecipazione diminuisce drasticamente con l'avanzare degli anni: gli adulti di età compresa tra i 25 e i 34 anni registrano i tassi più elevati (40,1%), mentre quelli di età compresa tra i 55 e i 64 anni registrano i tassi più bassi (22,2%). Tra il 2016 e il 2022 la partecipazione è diminuita costantemente in tutti i gruppi. Questi modelli sottolineano la necessità di ulteriori politiche mirate per ampliare l'accesso all'apprendimento degli adulti, in particolare per i gruppi vulnerabili, al fine di sostenere il miglioramento del livello delle competenze e la competitività.

Lo sviluppo di competenze verdi è fondamentale per la transizione verde dell'Italia. La partecipazione all'istruzione e alla formazione (nelle ultime quattro settimane) da parte dei lavoratori delle industrie ad alta intensità energetica si attesta al 6,7%, al di sotto della media UE (11,7% nel 2024). Inoltre nel 2022 solo il 52% degli italiani riteneva che le proprie competenze attuali consentissero loro di contribuire alla transizione verde, rispetto al 54% dell'UE. Secondo una recente relazione⁽²⁷³⁾, i ruoli che richiedono competenze verdi sono sempre più difficili da coprire, il che limita l'impatto degli investimenti. I problemi legati alle assunzioni sono particolarmente gravi nel settore edile, che riceve ingenti finanziamenti e si trova ad affrontare difficoltà persistenti a causa della sua scarsa attrattiva. Nel 2024 sono state segnalate carenze anche in occupazioni che richiedevano competenze specifiche connesse alla transizione verde, tra cui addetti alla raccolta di immondizia o materiale riciclabile, specialisti in protezione ambientale e architetti. Colmare tali lacune è essenziale per garantire che la forza lavoro sia adeguatamente preparata a sostenere gli obiettivi climatici dell'Italia.

⁽²⁷³⁾ELA, [EURES Report on labour shortages and surpluses 2023 – Country fiche Italy](#), 2024.

Tabella A13.1 - Quadro di valutazione della situazione sociale per l'Italia

Social Scoreboard for Italy	
Equal opportunities and access to the labour market	Adult participation in learning (during the last 12 months, excl. guided on the job training, % of the population aged 25-64, 2022) 29,0
	Early leavers from education and training (% of the population aged 18-24, 2024) 9,8
	Share of individuals who have basic or above basic overall digital skills (% of the population aged 16-74, 2023) 45,8
	Young people not in employment, education or training (% of the population aged 15-29, 2024) 15,2
	Gender employment gap (percentage points, population aged 20-64, 2024) 19,4
	Income quintile ratio (S80/S20, 2024) 5,53
Dynamic labour markets and fair working conditions	Employment rate (% of the population aged 20-64, 2024) 67,1
	Unemployment rate (% of the active population aged 15-74, 2024) 6,5
	Long term unemployment (% of the active population aged 15-74, 2024) 3,3
	Gross disposable household income (GDHI) per capita growth (index, 2008=100, 2023) 94,2
Social protection and inclusion	At risk of poverty or social exclusion (AROPE) rate (% of the total population, 2024) 23,1
	At risk of poverty or social exclusion (AROPE) rate for children (% of the population aged 0-17, 2024) 27,1
	Impact of social transfers (other than pensions) on poverty reduction (% reduction of AROP, 2024) 31,3
	Disability employment gap (percentage points, population aged 20-64, 2024) 25,1
	Housing cost overburden (% of the total population, 2024) 5,1
	Children aged less than 3 years in formal childcare (% of the under 3-years-old population, 2024) 39,4
	Self-reported unmet need for medical care (% of the population aged 16+, 2024) 1,9
<div style="display: flex; justify-content: space-between; font-size: small;"> Critical situation To watch Weak but improving Good but to monitor On average Better than average Best performers </div>	

(1) Aggiornamento del 5 maggio 2025. Gli Stati membri sono categorizzati in base al quadro di valutazione della situazione sociale secondo una metodologia concordata con il comitato per l'occupazione (EMCO) e il comitato per la protezione sociale (CPS). Per maggiori dettagli sulla metodologia, consultare l'allegato della relazione comune sull'occupazione 2025 (<https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/joint-employment-report-2025-0>).

Fonte: Eurostat.

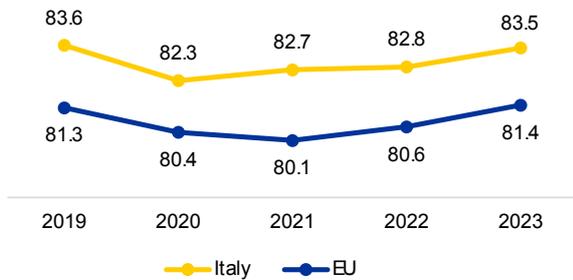


Il sistema sanitario italiano registra risultati relativamente buoni, con un'elevata aspettativa di vita alla nascita legata a bassi livelli di mortalità imputabile a malattie curabili e prevenibili. Esistono tuttavia sfide legate all'accessibilità, aggravate dalla carenza di operatori sanitari. Tali problemi devono essere affrontati se il paese vuole garantire la salute della popolazione e l'equità sociale, rafforzando nel contempo la competitività dell'economia.

Nel 2023 l'aspettativa di vita alla nascita in Italia è tornata leggermente al di sotto del livello pre-COVID-19 ed è stata tra le più elevate dell'UE. Tuttavia esistono divari di genere nei risultati in materia di salute. Sebbene le donne abbiano un'aspettativa di vita di quattro anni superiore agli uomini, tale divario scende a solo circa otto mesi rispetto agli uomini in buona salute. La mortalità imputabile a malattie curabili è relativamente bassa in Italia. Le malattie cardiovascolari e il cancro sono le principali cause di morte, ma con tassi di mortalità inferiori alla media UE.

spesa sono l'assistenza ambulatoriale (circa il 33 % della spesa sanitaria totale) e l'assistenza ospedaliera (29 %), seguite da prodotti farmaceutici e dispositivi medici al dettaglio (20 %). Nel 2022 il numero di letti ospedalieri pro capite era inferiore alla media UE. In Italia i pagamenti non rimborsabili rappresentano una quota maggiore della spesa sanitaria rispetto alla media UE (22,7 % contro 14,3 %). Quasi la metà di tutti i pagamenti non rimborsabili è destinata all'assistenza ambulatoriale⁽²⁷⁴⁾. Nell'ambito del piano italiano per la ripresa e la resilienza sono previsti circa 16,1 miliardi di EUR per le riforme sanitarie e gli investimenti a sostegno. Oltre al piano per la ripresa e la resilienza, nel periodo 2021-2027 sono previsti finanziamenti significativi a favore dell'assistenza sanitaria (1,7 miliardi di EUR) nel contesto dei fondi della politica di coesione dell'UE. Tali fondi mirano a migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei servizi sanitari nelle regioni meno sviluppate del paese, con particolare attenzione al miglioramento dell'accesso per i gruppi vulnerabili (cfr. allegato 16)⁽²⁷⁵⁾.

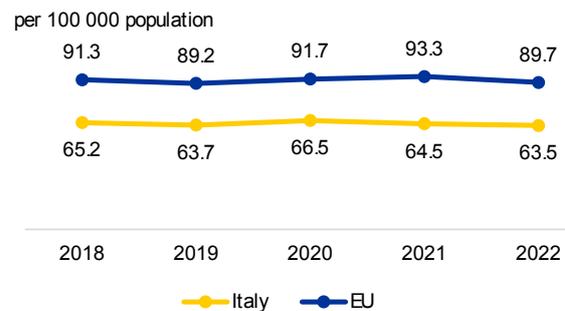
Gráfico A14.1 - **Speranza di vita alla nascita, anni**



Fonte: Eurostat (demo_mlexpec).

La spesa sanitaria dell'Italia è inferiore alla media UE, sia in termini pro capite che come misura del PIL. Tuttavia tale spesa è in aumento, in quanto la legge di bilancio 2025 ha aumentato il bilancio per l'assistenza sanitaria da 134 miliardi di EUR a 136,5 miliardi di EUR per il 2025. Circa tre quarti della spesa sanitaria totale sono finanziati con fondi pubblici (dato inferiore alla media UE), utilizzando una combinazione di imposte nazionali e regionali. Le principali categorie di

Gráfico A14.2 - **Mortalità imputabile a malattie curabili**



Tasso standardizzato di mortalità (**mortalità che potrebbe essere evitata grazie a un'assistenza sanitaria di qualità ottimale**)

Fonte: Eurostat (hlth_cd_apr).

⁽²⁷⁴⁾OCSE/Commissione europea (2024), [Health at a Glance: Europe 2024: State of Health in the EU Cycle](#), pagg. 186-187.

⁽²⁷⁵⁾I dati della politica di coesione dell'UE riflettono la situazione al 15 gennaio 2024.

Tabella A14.1 - Indicatori sanitari principali

	2019	2020	2021	2022	2023	EU average* (latest year)
Cancer mortality per 100 000 population	230.9	227.0	221.5	218.7	n.a.	234.7 (2022)
Mortality due to circulatory diseases per 100 000 population	270.7	281.1	266.9	270.3	n.a.	336.4 (2022)
Current expenditure on health, purchasing power standards, per capita	2 529	2 622	2 823	2 945	n.a.	3 684.6 (2022)
Public share of health expenditure, % of current health expenditure	73.7	75.9	74.5	74.4	74.0	81.3 (2022)
Spending on prevention, % of current health expenditure	4.7	5.5	6.7	6.0	5.3	5.5 (2022)
Available hospital beds per 100 000 population**	308	310	304	301	n.a.	444 (2022)
Doctors per 1 000 population*	4.1	4.0	4.1	4.2	n.a.	4.2 (2022)*
Nurses per 1 000 population*	6.2	6.3	6.2	6.5	n.a.	7.6 (2022)*
Mortality at working age (20-64 years), % of total mortality	10.4	9.8	10.4	9.7	10.1	14.3 (2023)
Number of patents (pharma / biotech / medical technology)	367	369	286	224	329	29 (2023)***
Total consumption of antibacterials for systemic use, daily defined dose per 1 000 inhabitants****	21.7	18.4	17.5	21.9	23.1	20.0 (2023)

*La media UE è ponderata per tutti gli indicatori ad eccezione dei medici e degli infermieri per 1 000 abitanti, per cui è utilizzata la media semplice dell'UE sulla base dei dati del 2022 (o di fine 2021) ad eccezione del Lussemburgo (2017). I dati sulla densità dei medici si riferiscono ai medici che esercitano la professione in tutti i paesi tranne in Grecia, in Portogallo (abilitati all'esercizio della professione) e in Slovacchia (professionalmente attivi). Densità di infermieri: i dati si riferiscono agli infermieri che esercitano la professione (qualifica riconosciuta dall'UE) nella maggior parte dei paesi, ad eccezione di Francia e Slovacchia (professionalmente attivi) e Grecia (solo ospedale). **I "letti ospedalieri disponibili" comprendono le cure fisiche ma non le cure psichiatriche. ***Per i brevetti è utilizzata la mediana dell'UE.

Fonte: Banca dati Eurostat; Ufficio europeo dei brevetti; ****Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) per il 2023.

Per quanto riguarda la sanità pubblica, l'Italia presta particolare attenzione alla prevenzione delle malattie.

Nel 2022 la quota della spesa totale per la sanità destinata alla prevenzione è stata superiore alla media UE. Mentre in Italia la mortalità imputabile a malattie prevenibili è bassa, i tassi di inattività fisica e di fumo giornaliero tra gli adulti sono superiori alla media UE (cfr. allegato 15)⁽²⁷⁶⁾. Inoltre la mortalità legata all'inquinamento atmosferico è elevata (cfr. allegato 7). I tassi di screening per alcuni tipi di cancro (quali il cancro del collo dell'utero) sono inferiori alla media UE⁽²⁷⁷⁾. Nel 2023 il consumo di antibiotici era ancora al di sopra della media UE, il che suscita preoccupazioni in merito alla resistenza antimicrobica. La legge di bilancio 2025 ha istituito un fondo di 1,2 milioni di EUR per la prevenzione e il trattamento dell'obesità nel 2025, ha aumentato il sostegno finanziario per i costi delle sedute di psicoterapia e ha creato un apposito fondo di sostegno psicologico per gli studenti.

Le differenze storiche nelle politiche e nei finanziamenti hanno creato squilibri regionali nell'accesso ai servizi sanitari.

⁽²⁷⁶⁾ [Health at a Glance: Europe 2024](#), capitolo 4.

⁽²⁷⁷⁾ [Health at a Glance: Europe 2024](#), pagg. 162-163.

le persone con esigenze mediche, il divario in termini di esigenze non soddisfatte tra le persone al di sotto e al di sopra della soglia di povertà (definita come il 60 % del reddito equivalente mediano) è molto più elevato in Italia rispetto alla media UE. Anche il divario di genere in questo settore è tra i più elevati dell'UE, con una più alta percentuale di cure mancate per le donne. A partire dal 2023 il piano per la ripresa e la resilienza sostiene le farmacie nei piccoli comuni nel rafforzamento dell'accesso all'assistenza sanitaria nelle zone rurali e remote. Inoltre nel luglio 2024 l'Italia ha adottato la legge n.107 che stabilisce che ciascuna regione nominerà un responsabile sanitario regionale per affrontare le cause dei lunghi tempi di attesa. Più di recente, la legge di bilancio 2025 ha stanziato a favore delle regioni 50 milioni di EUR per il 2025 e 100 milioni di EUR per il 2026 come incentivi a ridurre i tempi di attesa e conseguire gli obiettivi. Nel 2024 il parlamento italiano ha inoltre approvato la legge n. 86 sull'autonomia differenziata, che conferisce alle regioni un maggiore potere legislativo in materia di assistenza sanitaria. Sarà importante monitorare tale legislazione per garantire che non aggravi le disparità regionali esistenti in termini di accesso all'assistenza sanitaria e risultati ottenuti in tale settore.

L'Italia si trova ad affrontare carenze di operatori sanitari, il che limita la disponibilità di assistenza. Da diversi anni la densità dei medici in Italia è simile alla media UE. Tuttavia la distribuzione dei medici è disomogenea sia all'interno del paese che tra le specializzazioni mediche. Circa il 27 % dei medici che esercitano la professione ha un'età compresa tra i 55 e i 64 anni e solo l'11 % ha meno di 35 anni. Ciò solleva preoccupazioni in merito all'accessibilità a lungo termine dei servizi sanitari. Nel 2022 l'Italia contava circa 5,2 specialisti per ogni medico generico, a riprova di notevole carenza di medici generici rispetto agli specialisti. Il piano per la ripresa e la resilienza sostiene l'assegnazione di 2 700 borse di studio supplementari in medicina generale nel periodo 2021-2026 per aumentare il numero di medici generici (cfr. allegato 16). Nel 2022 la densità di infermieri che esercitano la professione in Italia era inferiore alla media UE, il che rende difficile ampliare i servizi di assistenza per una popolazione che invecchia (cfr. allegato 11). In Italia gli infermieri non guadagnano più del salario medio di tutti i lavoratori, cosa che limita l'attrattiva di questa professione⁽²⁷⁸⁾. Sono in corso sforzi per rendere le professioni infermieristiche più attraenti attraverso una revisione degli iter scolastici che prevede l'avvio di programmi di specializzazione nell'assistenza di base familiare e di prossimità, nell'assistenza neonatale e pediatrica, nell'assistenza intensiva e nell'assistenza infermieristica di emergenza. La legge di bilancio 2025 ha introdotto misure volte a migliorare il mantenimento dei lavoratori chiave e a riconoscerne il contributo, ha aumentato le indennità per vari operatori sanitari, compresa una nuova aliquota forfettaria dell'imposta sul reddito delle persone fisiche pari al 5 % sulle ore di lavoro straordinario degli infermieri e aumenti salariali per i tirocinanti in medicina e altri tirocinanti in ambito sanitario, con ulteriori aumenti per le specializzazioni meno attraenti. Nel 2024 l'Italia ha inoltre adottato diversi regolamenti per

⁽²⁷⁸⁾ [Health at a Glance: Europe 2024](#), pagg. 196-197.

affrontare la questione della violenza contro gli operatori sanitari e proteggerli durante la prestazione di assistenza. L'Italia partecipa altresì all'azione congiunta HEROES nell'ambito di EU4Health, attraverso la quale i paesi dell'UE condividono conoscenze ed esperienze in materia di pianificazione del personale sanitario⁽²⁷⁹⁾.

Il sistema sanitario italiano contribuisce in modo significativo a promuovere l'innovazione e lo sviluppo industriale nel settore medico dell'UE. L'Italia è tra i paesi dell'UE che registrano la spesa pubblica più elevata per la ricerca e lo sviluppo in campo sanitario (cfr. allegato 3). Ciò trova riscontro nell'elevato numero di brevetti europei concessi nel 2023 nei settori combinati dei prodotti farmaceutici, delle biotecnologie e dei dispositivi medici⁽²⁸⁰⁾. L'attività di sperimentazione clinica in Italia è tra le più elevate dell'UE⁽²⁸¹⁾.

L'Italia prevede di accelerare la digitalizzazione del suo sistema sanitario, con un sostegno significativo da parte dei programmi dell'UE. Mentre nel 2024 la percentuale di persone che in Italia ricorrono ai servizi sanitari online (escluso il telefono) invece delle consultazioni in presenza (29,3 %) ha superato la maggior parte dei paesi dell'UE, la percentuale di persone che accedono al proprio fascicolo sanitario personale online (26,9 %) è stata molto vicina alla media UE. Nonostante l'implementazione tecnica complessiva del fascicolo sanitario elettronico (cfr. allegato 6) sia superiore alla media, il suo utilizzo da parte dei pazienti può ancora essere aumentato. I significativi investimenti previsti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza e della politica di coesione mirano a promuovere la trasformazione digitale del settore sanitario in Italia (cfr. allegato 16). Le

⁽²⁷⁹⁾ [JA HEROES | Health Workforce Planning Project](#).

⁽²⁸⁰⁾ Ufficio europeo dei brevetti, [Data to download | epo.org](#).

⁽²⁸¹⁾ EMA (2024), [Monitoring the European clinical trials environment](#), pag. 9.

misure comprendono: i) accelerare l'adozione della telemedicina, in particolare per i pazienti con malattie croniche; ii) migliorare i sistemi informativi e gli strumenti digitali sanitari, anche per il parco tecnologico ospedaliero; e iii) fornire una formazione sulle competenze digitali agli operatori sanitari. Inoltre l'Italia partecipa all'azione congiunta TEHDAS2⁽²⁸²⁾ e riceve sovvenzioni dirette nell'ambito di EU4Health come aiuto all'attuazione dello spazio europeo dei dati sanitari.

⁽²⁸²⁾ [Second Joint Action Towards the European Health Data Space – TEHDAS2 - Tehdas](#)



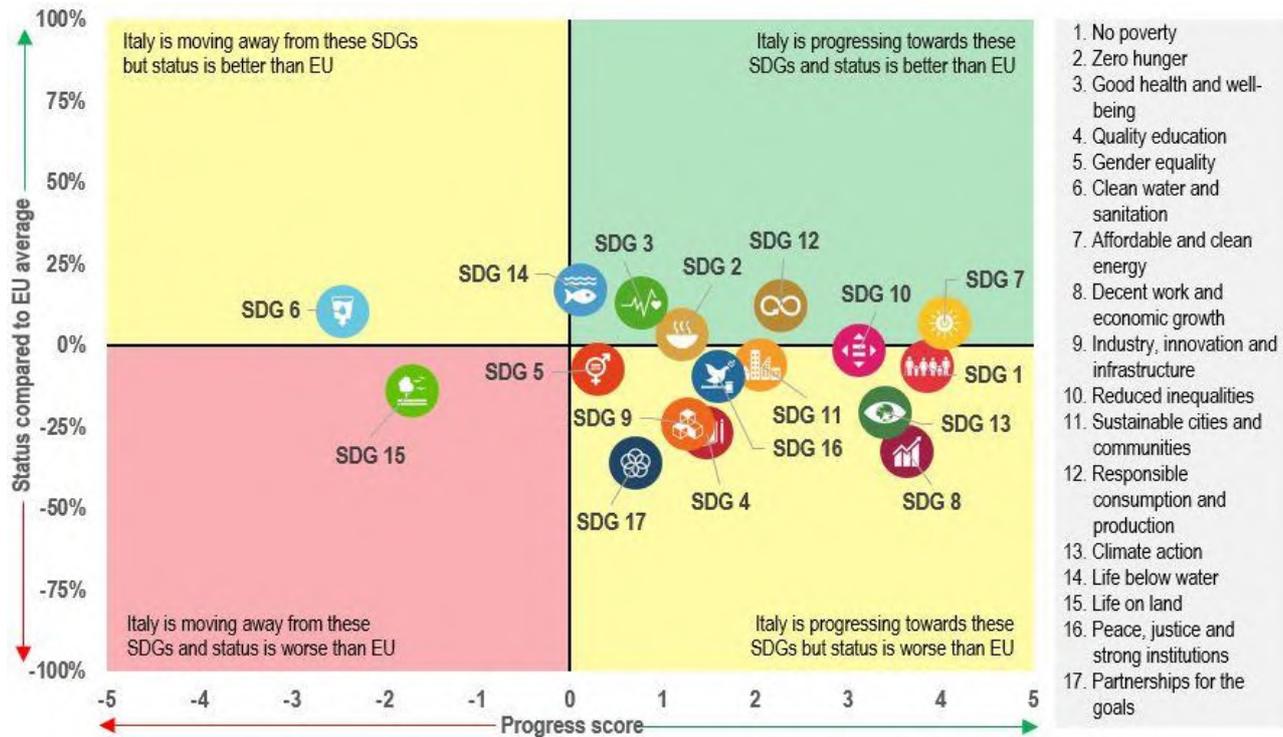
ASPETTI ORIZZONTALI

ALLEGATO 15: OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

Il presente allegato valuta i progressi compiuti dall'Italia in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) secondo le dimensioni della competitività, della sostenibilità, dell'equità sociale e della stabilità macroeconomica. I 17 OSS e i relativi indicatori forniscono un quadro strategico nell'ambito dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. L'obiettivo è porre fine a tutte le forme di povertà, contrastare le disuguaglianze e affrontare i cambiamenti climatici e la crisi ambientale, garantendo nel contempo che nessuno sia lasciato indietro. L'Unione europea e i suoi Stati membri sono impegnati a favore di questo storico accordo quadro globale nonché a svolgere un ruolo attivo nel massimizzare i progressi in relazione agli OSS. Il grafico che

segue si basa sull'insieme di indicatori dell'UE relativi agli OSS elaborati per monitorare i progressi in materia di OSS nell'UE.

Grafico A15.1 - Progressi rispetto agli OSS in Italia



Per serie di dati dettagliate sui vari OSS, cfr. la relazione annuale Eurostat [Sustainable development in the European Union](#); per dettagli su esaustivi dati specifici per paese sui progressi a breve termine degli Stati membri: [Principali risultati – Indicatori di sviluppo sostenibile - Eurostat \(europa.eu\)](#). Uno stato elevato non significa che un paese sia prossimo al raggiungimento di uno specifico OSS, ma indica che sta facendo meglio della media UE. Il punteggio relativo ai progressi è una misura assoluta basata sulle tendenze dell'indicatore negli ultimi cinque anni. Il calcolo non tiene conto dei valori-obiettivo poiché la maggior parte degli obiettivi strategici dell'UE è valida solo per il livello UE aggregato. A seconda della disponibilità di dati per ciascun obiettivo, non tutti i 17 OSS sono indicati per ciascun paese.

Fonte: Eurostat, ultimo aggiornamento del 28 aprile 2025. I dati si riferiscono principalmente al periodo 2018-2023 o al periodo 2019-2024. I dati relativi agli OSS possono variare a seconda della relazione e dei suoi allegati in ragione di date limite diverse.

L'Italia deve mettersi al passo con la media UE in relazione a tutti gli OSS in materia di competitività (OSS 4, 8, 9), ma sta migliorando. La spesa interna lorda a favore di ricerca e sviluppo è diminuita e rimane inferiore alla media UE (1,3 % del PIL rispetto al 2,2 % nell'UE nel 2023; OSS 9). Il PIL reale pro capite è pressoché allo stesso livello dell'UE (32 810 EUR rispetto a 33 530 EUR nell'UE nel 2024) e gli investimenti rappresentano il 22 % del PIL (OSS 8), attestando leggermente al di sopra della media UE (21,7 %). La percentuale di famiglie che disponevano di una connessione internet ad alta velocità nel 2023 (59,6 %) è stata marcatamente inferiore alla media UE (78,8 %), nonostante i significativi progressi compiuti rispetto al 2019 (30 %) (OSS 9). La percentuale di adulti di età compresa tra i 16 e i 74 anni che possiedono almeno competenze digitali di base è rimasta al di sotto della media UE (45,8 % rispetto al 55,6 % nell'UE nel 2023; OSS 4). L'Italia ha compiuto progressi per quanto riguarda gli indicatori relativi all'istruzione terziaria e all'apprendimento degli adulti, ma rimane ben al di sotto della media UE (OSS 4). Dal piano per la ripresa e la resilienza ci si attende un contributo significativo alla competitività, mediante investimenti nella digitalizzazione della pubblica amministrazione, nella giustizia, nell'istruzione e nella ricerca e nel settore turistico e culturale. Anche le misure a sostegno della digitalizzazione e della competitività dell'industria manifatturiera nonché della ricerca e dell'innovazione dovrebbero stimolare la produttività.

L'Italia sta migliorando in relazione alla maggior parte degli OSS concernenti la sostenibilità (OSS 2, 7, 9, 11, 12, 13 e 14) e registra buoni risultati per alcuni di essi (OSS 2, 6, 7, 12 e 14). Tuttavia si sta allontanando dagli obiettivi per l'indicatore relativo ad acqua pulita e servizi igienico-sanitari e per quello relativo alla vita sulla terra (OSS 6 e 15). L'Italia deve ancora rimettersi al passo con la media UE degli indicatori relativi a imprese, innovazione e infrastrutture, città e comunità sostenibili e azione per il clima e vita sulla terra (OSS 9,

11, 13 e 15). In Italia l'utilizzo circolare dei materiali è aumentato rispetto al resto dell'UE (20,8 % di materiale in entrata per uso interno rispetto all'11,8 % nell'UE nel 2023), ma tra il 2018 e il 2022 la produzione di rifiuti è aumentata (da 2,8 a 3,2 kg pro capite; OSS 12). Sebbene la percentuale di zone marine protette sia inferiore al livello dell'UE (9,7 % rispetto al 12,3 % nell'UE nel 2022), il valore relativo alle acque marine colpite dall'eutrofizzazione è praticamente pari a zero, superando la media UE (0,01 % della zona economica esclusiva rispetto allo 0,4 % nell'UE nel 2024; OSS 14). L'Italia ottiene buoni risultati in termini di efficienza energetica e consumo di energia (OSS 7), ma la quota di energie rinnovabili rimane inferiore a quella dell'UE (19,6 % del consumo finale lordo di energia rispetto al 24,6 % nell'UE nel 2023; OSS 13). L'Italia si trova inoltre ad affrontare alcune delle maggiori e crescenti perdite economiche legate al clima (63,5 EUR per abitante contro 44,8 EUR nell'UE nel 2023; OSS 13). È positivo che le emissioni e gli assorbimenti netti di gas a effetto serra derivanti dall'uso del suolo e dalla silvicoltura stiano migliorando rispetto al 2018 e siano superiori al livello dell'UE (- 177,4 tonnellate di CO₂ eq. per km² rispetto a - 47 nell'UE nel 2023, OSS 13). Mentre l'Italia registra buoni risultati in termini di produzione agricola sostenibile, le emissioni di ammoniaca prodotte dall'agricoltura rimangono al di sopra della media UE (23,1 kg per ettaro di superficie agricola utilizzata rispetto ai 18,3 kg nell'UE nel 2022; OSS 2). La quota di ferrovie e vie navigabili interne nel trasporto merci è ben lontana dalla media UE (differenza di 9,9 punti percentuali espressa in percentuale del trasporto interno di merci in tonnellate/km nel 2023; OSS 9). Il tasso di riciclaggio dei rifiuti a livello comunale è superiore alla media UE (53,3 % nel 2022 rispetto al 48,2 % nell'UE; OSS 11). L'accesso ai servizi igienico-sanitari è peggiorato: pur restando al di sotto dell'1 %, la percentuale di popolazione che non dispone di servizi igienici è raddoppiata tra il 2018 e il 2023 (OSS 6). L'impermeabilizzazione del suolo è aumentata, causando un notevole impatto ambientale, e la superficie a rischio di grave

erosione del suolo da parte dell'acqua è decisamente superiore alla media UE (24,9% della superficie erodibile non artificiale rispetto al 5,3% nell'UE nel 2016; OSS 2 e 15). Inoltre l'impatto della siccità sugli ecosistemi è aumentato dal 2018 al 2023 ma rimane al di sotto dei livelli dell'UE (1,8% della superficie del paese rispetto al 3,6% nell'UE nel 2023; OSS 6 e 15) dopo l'anno di siccità del 2022 (18,2% della superficie del paese rispetto al 16,2% nell'UE). I risultati medi in tutte le dimensioni della sostenibilità ambientale nascondono ampie differenze regionali all'interno del paese. Il piano per la ripresa e la resilienza comprende importanti misure che, secondo le previsioni, dovrebbero sostenere la transizione verde nei settori delle energie rinnovabili, dell'economia circolare, della gestione delle risorse naturali, della riduzione dei rischi idrogeologici, dei trasporti sostenibili e dell'efficienza energetica degli edifici.

L'Italia sta registrando miglioramenti in relazione a tutti gli OSS relativi all'equità sociale (OSS 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10) e ottiene buoni risultati rispetto al resto dell'UE per quanto riguarda la salute e il benessere nonché l'energia pulita e accessibile (OSS 3 e 7). Di contro, deve rimettersi al passo con la media UE per quanto riguarda la maggior parte degli indicatori (OSS 1, 4, 5, 8 e 10). La partecipazione al mercato del lavoro è migliorata, ma permangono ampi divari rispetto alla media UE. La percentuale di giovani non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione è in calo, ma è ancora ben al di sopra della media UE (15,2% della popolazione di età compresa tra i 15 e i 29 anni rispetto all'11% nell'UE nel 2024; OSS 8). Nonostante una percentuale relativamente elevata di donne in posizioni dirigenziali di alto livello (44,6% nel 2024 rispetto al 32,6% nell'UE; OSS 5), il divario di genere nella partecipazione dovuto alle responsabilità di assistenza rimane superiore alla media UE (1 punto percentuale a fronte di 0,8 punti percentuali nell'UE nel 2024 nella popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni; OSS 8) e lo stesso vale per il divario di genere nei livelli di

occupazione (19,4 punti percentuali rispetto a 10 punti percentuali nell'UE nella popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni nel 2024; OSS 5). In un contesto di basso livello di istruzione terziaria e di scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la percentuale di donne che conseguono l'istruzione terziaria è superiore a quella degli uomini; il divario è in aumento e superiore alla media UE (13,5 punti percentuali a fronte di 11,2 punti percentuali nell'UE nel 2024 nella popolazione di età compresa tra i 25 e i 34 anni; OSS 5). La percentuale di persone occupate a rischio di povertà è leggermente diminuita (12,2% della popolazione di età superiore ai 18 anni nel 2018 rispetto al 9,9% nel 2023) e anche gli infortuni mortali sul lavoro sono leggermente diminuiti, pur rimanendo superiori alla media UE (2,03 ogni 100 000 lavoratori contro 1,7 nell'UE nel 2022; OSS 8). Le competenze aritmetico-matematiche sono peggiorate in tutta l'UE: nel periodo 2018-2022 la percentuale di studenti con scarsi risultati in matematica tra i quindicenni è aumentata di quasi il 7%, raggiungendo circa il 30% in Italia e nell'UE (OSS 4). La partecipazione all'educazione della prima infanzia è leggermente diminuita in Italia, mentre è migliorata a livello UE (93,5% dei bambini di età pari o superiore a 3 anni rispetto al 94,6% nell'UE nel 2023; OSS 4). Prevenire l'abbandono precoce dell'istruzione rimane una sfida, in particolare per gli studenti provenienti da un contesto migratorio (differenza di 18,9 punti percentuali tra popolazione UE e di paesi terzi di età compresa tra i 18 e i 24 anni, a fronte di una differenza di 15,4 punti percentuali nell'UE nel 2024; OSS 10). L'accesso agli alloggi in termini di costi eccessivi (OSS 1) e all'energia accessibile (OSS 7) è migliorato in Italia, in quanto la percentuale di popolazione che non è in grado di riscaldare adeguatamente le proprie abitazioni è diminuita, scendendo al di sotto della media UE (9,5% della popolazione rispetto al 10,6% nell'UE nel 2023; OSS 7). La percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale è diminuita ma rimane leggermente superiore a quella dell'UE (22,8% della

popolazione totale nel 2023 a fronte del 21,3 % nell'UE) e, nonostante una diminuzione del divario mediano relativo del rischio di povertà, l'Italia rimane leggermente al di sopra della media UE (23,8 % di distanza dalla soglia di povertà rispetto al 23 % nell'UE nel 2023; OSS 1). La speranza di vita in buona salute alla nascita e la percentuale di persone che si percepiscono come sane sono leggermente aumentate, a fronte di un calo a livello UE: nel 2018 aveva superato i 16 anni il 73,3 % della popolazione italiana (contro il 68,6 % della popolazione dell'UE) e nel 2023 il 73,9 % (contro il 67,9 % dell'UE). Allo stesso tempo, l'obesità e la percentuale di famiglie esposte al rumore sono aumentate, pur rimanendo inferiori alla media UE (OSS 3). Secondo le previsioni, le misure del piano per la ripresa e la resilienza in materia di istruzione e formazione, politiche attive per il mercato del lavoro, coesione sociale e territoriale, servizi sociali e inclusione e parità di genere dovrebbero migliorare i risultati dell'Italia per quanto riguarda gli OSS relativi all'equità.

Sebbene il paese stia migliorando in relazione a tutti gli OSS relativi alla *stabilità macroeconomica*, deve comunque recuperare il ritardo rispetto alla media UE in relazione a tutti tali obiettivi (OSS 8, 16 e 17). L'Italia ha compiuto progressi in materia di pace, giustizia e qualità delle istituzioni, conseguendo una significativa riduzione dei reati denunciati dalla popolazione, con un risultato che si colloca al di sotto della media UE (dall'11,3 % nel 2018 al 6,4 % nel 2023; nell'UE: il 10 % della popolazione totale nel 2023; OSS 16). L'accesso alla giustizia rimane una sfida, con solo il 36 % della popolazione che percepisce il sistema giudiziario come indipendente, e la fiducia nelle istituzioni per quanto riguarda la corruzione percepita rimane al di sotto della media UE (OSS 16). Si sono registrati alcuni progressi in relazione agli indicatori della crescita economica sostenibile e dell'occupazione, ma il paese rimane al di sotto della media UE (OSS 8). Si registra ancora una scarsa adozione dei partenariati globali e continuano a sussistere sfide importanti in

materia di debito pubblico (135,3 % del PIL rispetto alla media UE dell'81 % nel 2024; OSS 17). Da diverse riforme strutturali incluse nel piano per la ripresa e la resilienza ci si attende un miglioramento della stabilità macroeconomica del paese, in particolare le riforme della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario e le misure di lotta all'evasione fiscale.

Poiché gli OSS costituiscono un quadro generale, tutti i collegamenti con gli OSS pertinenti sono spiegati o raffigurati con icone negli altri allegati.



ALLEGATO 16: PROGRESSI RELATIVI ALLE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER PAESE E ATTUAZIONE DEI FONDI DELL'UE

L'Italia si trova ad affrontare sfide strutturali in un'ampia gamma di settori di intervento, come indicato nelle raccomandazioni specifiche per paese rivolte al paese nell'ambito del semestre europeo. Queste riguardano, tra l'altro, la politica fiscale, il funzionamento del mercato del lavoro e le politiche volte ad aiutare le persone a trovare lavoro o a rimanere nel mondo del lavoro, le competenze e l'istruzione, il contesto imprenditoriale, le restrizioni alla concorrenza, lo sviluppo regionale, la pubblica amministrazione, compresa la capacità di gestire i fondi dell'UE, il sistema giudiziario e l'energia.

La Commissione ha valutato le raccomandazioni specifiche per paese per il periodo 2019-2024, prendendo in considerazione le misure d'intervento finora adottate dall'Italia e gli impegni contenuti nel piano per la ripresa e la resilienza. In questa fase l'Italia ha compiuto almeno "alcuni progressi" in relazione al 94 % delle raccomandazioni specifiche per paese⁽²⁸³⁾ e "progressi limitati" in relazione al 4 % (tabella A16.2).

Gli strumenti di finanziamento dell'UE forniscono risorse considerevoli all'Italia sostenendo gli investimenti e le riforme strutturali per aumentare la competitività, la sostenibilità ambientale e l'equità sociale, contribuendo nel contempo ad affrontare le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese. Oltre ai 194,4 miliardi di EUR di finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza nel periodo 2021-2026, i fondi della politica di coesione dell'UE⁽²⁸⁴⁾

forniscono all'Italia 42,2 miliardi di EUR (pari a 73,9 miliardi di EUR con il cofinanziamento nazionale) per il periodo 2021-2027⁽²⁸⁵⁾ al fine di stimolare la competitività e la crescita regionali. Il sostegno complessivo di tali strumenti rappresenta circa l'11,1 % del PIL del 2024⁽²⁸⁶⁾. Il loro contributo ai diversi obiettivi strategici è illustrato nei grafici A16.1 e A16.2. Questo significativo sostegno si aggiunge ai finanziamenti forniti all'Italia nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, che ha finanziato progetti fino al 2023 e ha prodotto notevoli benefici per l'economia e la società italiana. La selezione dei progetti nell'ambito dei programmi della politica di coesione 2021-2027 ha subito un'accelerazione, ma ingenti volumi di investimenti devono ancora essere mobilitati.

Il piano italiano per la ripresa e la resilienza prevede 150 investimenti e 66 riforme per stimolare la crescita sostenibile e affrontare i divari sociali e regionali. Un anno prima della fine del periodo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'attuazione è in corso e i fondi sono erogati al 63 %. Attualmente l'Italia ha conseguito circa il 43 % dei traguardi e degli obiettivi del piano per la ripresa e la resilienza⁽²⁸⁷⁾. Sono necessari sforzi per garantire il completamento di tutte le misure del piano entro il 31 agosto 2026. È essenziale che l'Italia acceleri l'attuazione delle riforme e degli investimenti affrontando le sfide pertinenti. In particolare, l'Italia trarrebbe vantaggio dal rafforzamento della capacità amministrativa, in special modo a livello locale,

coesione contenute nel presente allegato si basano sui programmi adottati con la data limite del 5 maggio 2025.

⁽²⁸³⁾ Il 6 % delle raccomandazioni specifiche per paese per il periodo 2019-2024 è stato pienamente attuato, il 19 % è stato attuato in modo sostanziale e per il 69 % sono stati compiuti alcuni progressi.

⁽²⁸⁴⁾ Nel periodo 2021-2027 i fondi della politica di coesione comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo Plus e il Fondo per una transizione giusta. Le informazioni sulla politica di

⁽²⁸⁵⁾ I programmi di cooperazione territoriale europea (CTE) sono esclusi da questo dato.

⁽²⁸⁶⁾ I finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza comprendono sia sovvenzioni che prestiti, a seconda del caso. I dati relativi al PIL si basano sui dati Eurostat relativi al 2023.

⁽²⁸⁷⁾ A metà maggio 2025 l'Italia ha presentato sette richieste di pagamento, l'ultima delle quali è in fase di valutazione.

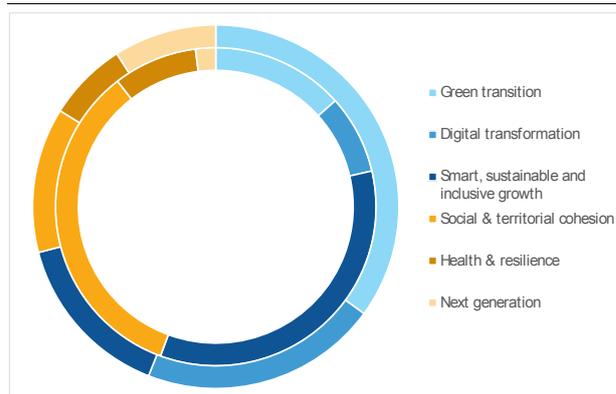
e dall'individuazione ed eliminazione tempestiva dei potenziali ritardi.

L'Italia riceve finanziamenti anche da diversi altri strumenti dell'UE, compresi quelli di cui alla tabella A16.1. In particolare, la politica agricola comune (PAC) fornisce all'Italia un contributo UE di 28 miliardi di EUR nell'ambito del piano strategico della PAC per il periodo 2023-2027⁽²⁸⁸⁾. Altri 964 milioni di EUR sono disponibili nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), insieme allo strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti e ai fondi per la sicurezza interna. Sono state inoltre sottoscritte operazioni per un importo di 4,5 miliardi di EUR⁽²⁸⁹⁾ nell'ambito dello strumento InvestEU sostenuto dalla garanzia dell'UE, migliorando l'accesso ai finanziamenti per le operazioni più rischiose in Italia.

⁽²⁸⁸⁾ Una panoramica della strategia formalmente approvata dall'Italia per attuare la politica agricola comune dell'UE a livello nazionale è disponibile al seguente indirizzo: https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/italy_it.

⁽²⁸⁹⁾ I dati riflettono la situazione al 31.12.2024.

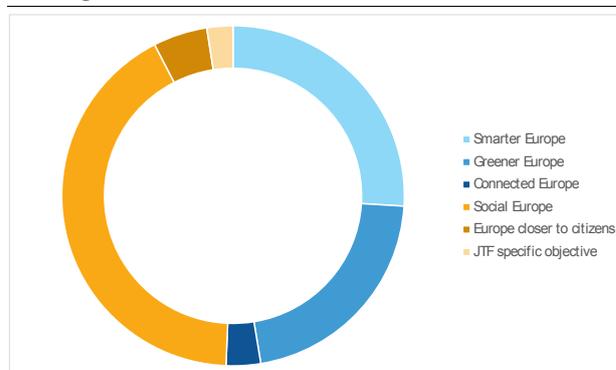
Grafico A16.1 - Distribuzione dei finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza in Italia per settore di intervento



(1) Ciascuna misura del piano per la ripresa e la resilienza contribuisce al conseguimento degli obiettivi di due dei sei pilastri strategici del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il contributo primario è indicato nel cerchio esterno, mentre il contributo secondario è indicato nel cerchio interno. Ciascun cerchio rappresenta il 100 % dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Pertanto il contributo totale a tutti i pilastri indicato in questo grafico ammonta al 200 % dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza assegnati.

Fonte: Commissione europea.

Grafico A16.2 - Distribuzione dei finanziamenti della politica di coesione tra gli obiettivi strategici in Italia



Fonte: Commissione europea.

I fondi della politica di coesione mirano ad aumentare la produttività e la competitività delle imprese italiane e a migliorare il contesto imprenditoriale. Il sostegno della politica di coesione è particolarmente importante per stimolare la competitività e la crescita nelle regioni meno sviluppate dell'Italia meridionale, che beneficiano dei maggiori importi di sostegno. Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sosterrà quasi 17 000 piccole e medie imprese (PMI) che investono in

competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità e aiuterà quasi 4 000 istituzioni pubbliche a sviluppare servizi, prodotti e processi digitali, migliorando in tal modo anche il contesto imprenditoriale. L'Italia sta facendo ampio ricorso alla piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) al fine di rafforzare la resilienza e la competitività delle sue regioni e ridurre le dipendenze strategiche dell'UE nel suo complesso. Ha già stanziato circa 3 miliardi di EUR per le priorità STEP, di cui circa 2,7 miliardi di EUR nelle regioni dell'Italia meridionale per le tecnologie digitali e le tecnologie deep tech (compreso nella regione Campania "Quantum Valley"), le tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse e l'efficienza dei processi produttivi. Ciò comporterà la riduzione del consumo energetico e la promozione dell'energia solare e delle biotecnologie, in particolare per il settore farmaceutico. Il Fondo per una transizione giusta (JTF) si concentra su Taranto (Puglia), per affrontare le sfide derivanti dalla transizione industriale, e sull'area mineraria di Sulcis-Iglesiente (Sardegna). In entrambi i territori il Fondo sostiene gli investimenti nelle energie rinnovabili e nell'ambiente, la diversificazione dell'attività economica, la creazione di nuove imprese e le misure di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione per i lavoratori colpiti dalla transizione. Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) sostiene iniziative di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione in tutti i settori, destinando circa 2 miliardi di EUR (circa il 14 % della dotazione totale del FSE+) allo sviluppo di competenze e posti di lavoro verdi in Italia. Importi analoghi sono destinati agli investimenti nelle competenze e nei posti di lavoro digitali. Tali finanziamenti sono utilizzati anche per sostenere l'istruzione post-secondaria tecnica non accademica, concepita per dotare i partecipanti delle competenze più richieste dalle imprese.

Altri fondi contribuiscono alla competitività dell'Italia, ad esempio attraverso inviti

aperti a presentare proposte. Il meccanismo per collegare l'Europa ha finanziato investimenti strategici, ad esempio, nelle infrastrutture ferroviarie e nella modernizzazione della rete italiana di trasporto marittimo e per vie navigabili interne; nell'integrazione del mercato dell'energia, la decarbonizzazione del sistema energetico e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, in particolare l'interconnettività elettrica; nonché nella capacità, la resilienza e la sicurezza delle dorsali delle infrastrutture digitali e la promozione della diffusione del 5G nelle comunità intelligenti. Orizzonte Europa ha sostenuto la ricerca e l'innovazione, dai progressi scientifici all'espansione delle innovazioni, con priorità assolute in Italia in materia di clima, energia e mobilità e digitale, industria e spazio. In Italia lo strumento di sostegno tecnico si concentra sulla realizzazione del potenziale dell'IA nel settore finanziario e sullo sviluppo di un'industria turistica più sostenibile, resiliente e digitale.

Il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia prevede inoltre riforme e investimenti ambiziosi per migliorare il contesto imprenditoriale e la competitività.

Nell'ambito delle misure oggetto delle richieste di pagamento presentate nel corso dell'ultimo anno, sono state attuate importanti riforme per rendere più efficiente la pubblica amministrazione e il sistema giudiziario. Ciò comprende l'assunzione di 12 000 dipendenti per l'ufficio per il processo e in posti tecnici amministrativi al fine di ridurre in modo significativo gli arretrati giudiziari presso i tribunali amministrativi regionali. L'Italia ha inoltre intrapreso riforme per aumentare la concorrenza nei settori dell'energia elettrica, della vendita al dettaglio e farmaceutico e per modernizzare gli appalti pubblici, formando oltre 20 000 funzionari pubblici in materia di appalti pubblici e riducendo notevolmente i tempi di aggiudicazione dei contratti. Le imprese ricevono un sostegno alla transizione digitale mediante 147 557 crediti d'imposta per investimenti materiali e immateriali. Per quanto riguarda la trasformazione digitale della

pubblica amministrazione, 10 675 amministrazioni pubbliche hanno aderito e forniscono servizi attraverso l'app "IO" (un aumento del 251 % rispetto al 2021).

I fondi dell'UE svolgono un ruolo significativo nella promozione della sostenibilità ambientale e della transizione verde in Italia durante l'attuale periodo settennale del bilancio dell'UE (quadro finanziario pluriennale). Nell'ambito del suo bilancio per gli investimenti verdi di oltre 8,7 miliardi di EUR, il FESR investe più di 1,2 miliardi di EUR in misure per la prevenzione delle catastrofi connesse al clima, la preparazione e la resilienza, con particolare attenzione ai rischi idrogeologici e agli incendi boschivi nelle regioni meridionali più colpite. Il Fondo riduce inoltre la dipendenza dai combustibili fossili, aumentando la capacità di produzione di energia rinnovabile di 898 MW attraverso investimenti di piccola e media entità, promuovendo l'autoconsumo e le comunità di energia rinnovabile, e migliora la gestione delle acque reflue per oltre 1,5 milioni di persone che risiedono principalmente nelle regioni meridionali dell'Italia. Inoltre il piano strategico della PAC dell'Italia stanziava oltre 10 miliardi di EUR per interventi relativi al clima e all'ambiente attraverso 34 regimi volontari che sostengono gli agricoltori applicando pratiche più sostenibili, come la riduzione dell'uso di fertilizzanti e pesticidi e le pratiche di conservazione del suolo. L'Italia stanziava anche circa 2 miliardi di EUR per l'agricoltura biologica.

Il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, compreso il capitolo dedicato a REPowerEU, prevede una serie completa di riforme e investimenti per la transizione verde. Le misure oggetto delle richieste di pagamento presentate nel corso dell'ultimo anno comprendono, tra l'altro, la razionalizzazione delle procedure di autorizzazione per la costruzione di strutture per la produzione di energia rinnovabile. L'Italia ha inoltre notevolmente ridotto le discariche abusive. Il divario regionale tra la media

nazionale e le regioni che registrano i risultati peggiori nella raccolta differenziata dei rifiuti è stato ridotto e sono stati effettuati investimenti significativi nelle infrastrutture idriche primarie. L'Italia ha inoltre avviato la costruzione di collegamenti ferroviari ad alta velocità con il Sud. Sono stati aggiudicati contratti per dotare il trasporto pubblico urbano di almeno 231 chilometri supplementari di nuove infrastrutture entro il 2026; sono in fase di acquisto più di 3 000 autobus per il trasporto pubblico a emissioni zero; e nelle aree metropolitane sono stati completati 200 km di piste ciclabili.

La promozione dell'equità, della coesione sociale e il miglioramento dell'accesso ai servizi di base sono tra le priorità fondamentali dei finanziamenti dell'UE in Italia. Il sostegno del FESR consentirà l'accesso a strutture sanitarie nuove o ammodernate per oltre 5 milioni di persone all'anno, in particolare nelle regioni meno sviluppate, migliorando la capacità del sistema sanitario. Il FSE+ promuove la coesione sociale in Italia attraverso programmi di inclusione attiva a sostegno delle persone svantaggiate, migliori servizi sanitari, sociali e di assistenza e un migliore accesso ai servizi per i gruppi vulnerabili e le persone che vivono nelle regioni meno sviluppate. Tra i loro interventi, i programmi del FSE+ sosterranno almeno 590 000 persone disoccupate, 151 000 persone che non fanno parte della forza lavoro, almeno 133 000 persone senz'altro o colpite da esclusione abitativa e più di 35 000 persone con disabilità⁽²⁹⁰⁾. Inoltre l'AMIF sostiene l'assistenza sanitaria per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale presso i centri di accoglienza in Italia. Particolare attenzione è rivolta a un'adeguata protezione della salute mentale e fisica dei minori non accompagnati attraverso la creazione di sistemi

⁽²⁹⁰⁾ Una sintesi della strategia formalmente approvata dall'Italia per attuare la politica agricola comune dell'UE a livello nazionale è disponibile al seguente indirizzo: https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/italy_it.

di percorsi di assistenza per una diagnosi e un'assistenza corrette.

Il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia prevede diverse riforme e investimenti relativi all'equità e alle politiche sociali. Tutti i livelli del sistema di istruzione sono stati rafforzati mediante riforme globali e investimenti oggetto di richieste di pagamento nel corso dell'ultimo anno. Ciò comprende l'assunzione di insegnanti; la riforma del sistema di formazione professionale; borse di studio per più di 55 000 studenti in difficoltà socioeconomiche; l'aggiudicazione di contratti per la costruzione di nuove scuole e la costruzione/ristrutturazione di oltre 300 strutture sportive ad uso scolastico. Nel settore dell'assistenza sanitaria è stata adottata una normativa volta a rafforzare l'autonomia delle persone con disabilità e sono state intraprese misure a sostegno degli anziani non autosufficienti. L'Italia ha inoltre aumentato il numero di borse di studio per la medicina generale e sta investendo in soluzioni di telemedicina e nell'innovazione sanitaria per affrontare le sfide riguardanti l'accesso all'assistenza e la relativa qualità. Per aiutare l'Italia ad attuare il proprio piano per la ripresa e la resilienza, nel 2024 lo strumento di sostegno tecnico ha fornito assistenza mediante misure volte a migliorare le competenze digitali, ad aumentare la qualità e la resilienza del sistema sanitario e a progettare e attuare il servizio civile universale.

Tabella A16.1 - **Fondi UE selezionati con dotazioni adottate — dati di sintesi (in milioni di EUR)**

Instrument/policy	Allocation 2021-2026		Disbursed since 2021 (1)
RRF grants (including the RepowerEU allocation)	71 779.6		46 448.9
RRF loans	122 602		75 675.2
Instrument/policy	Allocation 2014-2020 (2)	Allocation 2021-2027	Disbursed since 2021 (3) (covering total payments to the Member State on commitments originating from both 2014-2020 and 2021-2027 programming periods)
Cohesion policy (total)	45 996.4	42 179.5	33 761.3
European Regional Development Fund (ERDF)	27 724.4	26 341.3	20 180.5
European Social Fund (ESF, ESF+) and the Youth Employment Initiative (YEI)	20 152.2	14 808.6	13 261.7
Just Transition Fund (JTF)		1 029.6	319.2
Fisheries			
European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund (EMFAF) and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)	537.3	518.2	318.8
Migration and home affairs			
Migration, border management and internal security - AMIF, BVM and ISF (4)	748.6	993.4	445.4
The common agricultural policy under the CAP strategic plan (5)	Allocation 2023-2027		Disbursements under the CAP Strategic Plan (6)
Total under the CAP strategic plan	28 023.5		6 842.9
European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)	20 763.3		5 878.9
European Fund for Agricultural Development (EAFRD)	7 260.1		964.0

(1) La data limite per i dati sugli esborsi nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza è il 31 maggio 2025.

(2) Le dotazioni della politica di coesione per il periodo 2014-2020 comprendono gli stanziamenti REACT-EU impegnati nel periodo 2021-2022.

(3) Tali importi si riferiscono solo a esborsi effettuati a partire dal 2021 e non comprendono i pagamenti corrisposti allo Stato membro prima del 2021. Pertanto le cifre non comprendono la totalità dei pagamenti corrispondenti alla dotazione 2014-2020. La data limite per i dati sugli esborsi nell'ambito del FEAMPA e del FEAMP è il 29 aprile 2025. La data limite per i dati sugli esborsi nell'ambito dei fondi della politica di coesione, dell'AMIF, del BMVI e dell'ISF è il 5 maggio 2025.

(4) AMIF - Fondo Asilo, migrazione e integrazione BMVI - Strumento per la gestione delle frontiere e i visti ISF – Fondo sicurezza interna.

(5) Non sono incluse le spese al di fuori del piano strategico della PAC.

(6) La data limite per i dati sugli esborsi nell'ambito del FEASR è il 5 maggio 2025. Le informazioni sugli esborsi nell'ambito del FEAGA si basano sulle dichiarazioni degli Stati membri fino a marzo 2025. Gli esborsi per i pagamenti diretti (FEAGA) sono iniziati nel 2024.

Fonte: Commissione europea.

Tabella A16.2 - **Tabella di sintesi delle raccomandazioni specifiche per paese nel periodo 2019-2024**

Italy	Assessment in May 2025	Relevant SDGs
2019 CSR 1	Some progress	
<i>Ensure a nominal reduction of net primary government expenditure of 0.1% in 2020, corresponding to an annual structural adjustment of 0.6% of GDP. Use windfall gains to accelerate the reduction of the general government debt ratio.</i>	No longer relevant	SDGs 8, 16
<i>Shift taxation away from labour, including by reducing tax expenditure and reforming the outdated cadastral values.</i>	Some progress	SDGs 8, 10, 12
<i>Fight tax evasion, especially in the form of omitted invoicing, including by strengthening the compulsory use of e-payments including through lower legal thresholds for cash payments.</i>	Substantial progress	SDGs 8, 16
<i>Implement fully past pension reforms to reduce the share of old-age pensions in public spending and create space for other social and growth-enhancing spending.</i>	No progress	SDG 8
2019 CSR 2	Some progress	
<i>Step up efforts to tackle undeclared work.</i>	Some progress	SDG 8
<i>Ensure that active labour market and social policies are effectively integrated and reach out notably to young people and vulnerable groups.</i>	Substantial progress	SDGs 1, 2, 8, 10
<i>Support women's participation in the labour market through a comprehensive strategy, including through access to quality childcare and long-term care.</i>	Some progress	SDGs 8, 10
<i>Improve educational outcomes, also through adequate and targeted investment, and foster upskilling, including by strengthening digital skills.</i>	Some progress	SDG 4
2019 CSR 3	Some progress	
<i>Focus investment-related economic policy on research and innovation, and the quality of infrastructure, taking into account regional disparities.</i>	Some progress	SDGs 7, 9, 10, 11, 13
<i>Improve the effectiveness of public administration, including by investing in the skills of public employees, by accelerating digitalisation, and by increasing the efficiency and quality of local public services.</i>	Substantial progress	SDGs 4, 9, 16
<i>Address restrictions to competition, particularly in the retail sector and in business services, also through a new annual competition law.</i>	Some progress	SDG 9
2019 CSR 4	Substantial progress	
<i>Reduce the length of civil trials at all instances by enforcing and streamlining procedural rules, including those under consideration by the legislator and with a special focus on insolvency regimes.</i>	Substantial progress	SDG 16
<i>Improve the effectiveness of the fight against corruption by reforming procedural rules to reduce the length of criminal trials.</i>	Some progress	SDG 16
2019 CSR 5	Substantial progress	
<i>Foster bank balance sheet restructuring, in particular for small and medium-sized banks, by improving efficiency and asset quality, continuing the reduction of non-performing loans, and diversifying funding.</i>	Substantial progress	SDG 8
<i>Improve non-bank financing for smaller and innovative firms.</i>	Some progress	SDGs 8, 9
2020 CSR 1	Some progress	
<i>In line with the general escape clause, take all necessary measures to effectively address the pandemic, sustain the economy and support the ensuing recovery. When economic conditions allow, pursue fiscal policies aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring debt sustainability, while enhancing investment.</i>	No longer relevant	SDGs 8, 16
<i>Strengthen the resilience and capacity of the health system, in the areas of health workers, critical medical products and infrastructure.</i>	Some progress	SDG 3
<i>Enhance coordination between national and regional authorities.</i>	Some progress	SDGs 3, 16
2020 CSR 2	Some progress	
<i>Provide adequate income replacement and access to social protection, notably for atypical workers.</i>	No longer relevant	SDGs 1, 2, 8, 10
<i>Mitigate the employment impact of the crisis, including through flexible working arrangements and active support to employment.</i>	No longer relevant	SDG 8
<i>Strengthen distance learning and skills, including digital ones.</i>	Substantial progress	SDG 8
<i>Strengthen distance learning and skills, including digital ones.</i>	Some progress	SDG 4
2020 CSR 3	Some progress	
<i>Ensure effective implementation of measures to provide liquidity to the real economy, including to small and medium-sized enterprises, innovative firms and the self-employed, and avoid late payments.</i>	Substantial progress	SDGs 8, 9
<i>Front-load mature public investment projects</i>	Some progress	SDGs 8, 16
<i>and promote private investment to foster the economic recovery.</i>	Some progress	SDGs 8, 9

(Continua)

Tabella (continuazione)

Focus investment on the green and digital transition, in particular on clean and efficient production and use of energy,	Some progress	SDGs 7, 9, 13
research and innovation,	Some progress	SDG 9
sustainable public transport,	Some progress	SDG 11
waste and water management	Some progress	SDGs 6, 12, 15
as well as reinforced digital infrastructure to ensure the provision of essential services.	Some progress	SDG 9
2020 CSR 4	Substantial progress	
Improve the efficiency of the judicial system and	Substantial progress	SDG 16
the effectiveness of public administration.	Substantial progress	SDG 16
2021 CSR 1	No longer relevant	
In 2022, use the Recovery and Resilience Facility to finance additional investment in support of the recovery while pursuing a prudent fiscal policy. Preserve nationally financed investment. Limit the growth of nationally financed current expenditure.	No longer relevant	SDGs 8, 16
When economic conditions allow, pursue a fiscal policy aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring fiscal sustainability in the medium term.	No longer relevant	SDGs 8, 16
At the same time, enhance investment to boost growth potential. Pay particular attention to the composition of public finances, on both the revenue and expenditure sides of the budget, and to the quality of budgetary measures in order to ensure a sustainable and inclusive recovery. Prioritise sustainable and growth-enhancing investment, in particular investment supporting the green and digital transition.	No longer relevant	SDGs 8, 16
Give priority to fiscal structural reforms that will help provide financing for public policy priorities and contribute to the long-term sustainability of public finances, including, where relevant, by strengthening the coverage, adequacy and sustainability of health and social protection systems for all.	No longer relevant	SDGs 8, 16
2022 CSR 1	Some progress	
In 2023, ensure prudent fiscal policy, in particular by limiting the growth of nationally financed primary current expenditure below medium-term potential output growth, taking into account continued temporary and targeted support to households and firms most vulnerable to energy price hikes and to people fleeing Ukraine. Stand ready to adjust current spending to the evolving situation.	No longer relevant	SDGs 8, 16
Expand public investment for the green and digital transitions, and for energy security taking into account the REPowerEU initiative, including by making use of the Recovery and Resilience Facility and other Union funds.	No longer relevant	SDGs 8, 16
For the period beyond 2023, pursue a fiscal policy aimed at achieving prudent medium-term fiscal positions and ensuring credible and gradual debt reduction and fiscal sustainability in the medium term through gradual consolidation, investment and reforms.	No longer relevant	SDGs 8, 16
In order to further reduce taxes on labour and increase the efficiency of the system, adopt and appropriately implement the enabling law on the tax reform, particularly by reviewing effective marginal tax rates, aligning the cadastral values to current market values, streamlining and reducing tax expenditures, also for VAT, and environmentally harmful subsidies while ensuring fairness, and by reducing the complexity of the tax code.	Some progress	SDGs 8, 10, 12
2022 CSR 2		
Proceed with the implementation of its recovery and resilience plan, in line with the milestones and targets included in the Council Implementing Decision of 13 July 2021.	RRP implementation is monitored by assessing RRP payment requests and analysing reports published twice a year on the achievement of the milestones and targets. These are to be reflected in the country reports.	
Swiftly finalise the negotiations with the Commission of the 2021-2027 cohesion policy programming documents with a view to starting their implementation.	Progress on the cohesion policy programming documents is monitored under the EU cohesion policy.	
2022 CSR 3	Some progress	
Reduce the reliance on fossil fuels and diversify energy import.	Some progress	SDGs 7, 9, 13
Overcome bottlenecks to increase the capacity of internal gas transmission,	Some progress	SDGs 7, 9, 13
develop electricity interconnections,	Some progress	SDGs 7, 9, 13
accelerate the deployment of additional renewable energy capacities	Some progress	SDGs 7, 9, 13
and adopt measures to increase energy efficiency	Some progress	SDG 7
and to promote sustainable mobility.	Some progress	SDG 11

(Continua)

Tabella (continuazione)

2023 CSR 1	Substantial progress	
Wind down the emergency energy support measures in force, using the related savings to reduce the government deficit, as soon as possible in 2023 and 2024. Should renewed energy price increases necessitate new or continued support measures, ensure that such support measures are targeted at protecting vulnerable households and firms, are fiscally affordable and preserve incentives for energy savings.	Substantial progress	SDGs 8, 16
Ensure prudent fiscal policy, in particular by limiting the nominal increase in nationally financed net primary expenditure in 2024 to not more than 1,3%.	Some progress	SDGs 8, 16
Preserve nationally financed public investment and ensure the effective absorption of grants under the Facility and of other Union funds, in particular to foster the green and digital transitions.	Full implementation	SDGs 8, 16
For the period beyond 2024, continue to pursue a medium-term fiscal strategy of gradual and sustainable consolidation, combined with investments and reforms conducive to improved productivity and higher sustainable growth, in order to achieve a prudent medium-term fiscal position.	Full implementation	SDGs 8, 16
Further reduce taxes on labour and make the tax system more efficient by adopting and duly implementing the enabling law on tax reform while preserving the progressivity of the tax system and improving fairness, in particular by streamlining and reducing tax expenditures, including VAT and environmentally harmful subsidies, and by reducing the complexity of the tax code. Align the cadastral values with current market values.	Some progress	SDGs 8, 10, 12
2023 CSR2		
Ensure effective governance and strengthen administrative capacity, in particular at subnational level, in order to allow for the continued swift and steady implementation of the recovery and resilience plan. Swiftly finalise the REPowerEU chapter with a view to rapidly starting the implementation thereof. Proceed with the speedy implementation of cohesion policy programmes, in close complementarity and synergy with the recovery and resilience plan.	RRP implementation is monitored through the assessment of RRP payment requests and analysis of the bi-annual reporting on the achievement of the milestones and targets, to be reflected in the country reports. Progress with the cohesion policy is monitored in the context of the Cohesion Policy of the European Union.	
2023 CSR 3	Some progress	
Reduce the reliance on fossil fuels.	Some progress	SDGs 7, 9, 13
Streamline permitting procedures in order to accelerate the production of additional renewable energy, and	Some progress	SDGs 7, 8, 9, 13
develop electricity interconnections to absorb it.	Some progress	SDGs 7, 9, 13
Increase the capacity for internal gas transmission in order to diversify energy imports and strengthen security of supply.	Some progress	SDGs 7, 9, 13
Increase energy efficiency in the residential and corporate sectors, including through better targeted incentive schemes, addressing in particular the most vulnerable households and the worst-performing buildings.	Some progress	SDGs 1, 2, 7, 10
Promote sustainable mobility, including by removing environmentally harmful subsidies and speeding up the roll-out of charging stations.	Some progress	SDGs 8, 10, 11, 12
Step up policy efforts aimed at the provision and acquisition of skills and competences needed for the green transition.	Limited progress	SDG 4
2024 CSR 1	Substantial progress	
Submit the medium-term fiscal-structural plan in a timely manner.	Full implementation	SDGs 8, 16
In line with the requirements of the reformed Stability and Growth Pact, limit the growth in net expenditure in 2025 to a rate consistent with, inter alia, putting the general government debt on a plausibly downward trajectory over the medium term and reducing the general government deficit towards the 3% of GDP Treaty reference value.	Full implementation	SDGs 8, 16
Make the tax system more supportive to growth, with a focus on reducing the tax wedge on labour and in line with fiscal sustainability objectives, including by reducing tax expenditures and updating cadastral values, while ensuring fairness and progressivity and supporting the green transition.	Some progress	SDGs 8, 10, 12
2024 CSR 2		
Strengthen administrative capacity to manage EU funds, accelerate investments and maintain momentum in the implementation of reforms. Address relevant challenges to allow for continued, swift and effective implementation of the recovery and resilience plan, including the REPowerEU chapter, ensuring completion of reforms and investments by August 2026. Accelerate the implementation of cohesion policy programmes. In the context of their mid-term review continue focusing on the agreed priorities, while considering the opportunities provided by the Strategic Technologies for Europe Platform initiative to improve competitiveness.	RRP implementation is monitored through the assessment of RRP payment requests and analysis of the bi-annual reporting on the achievement of the milestones and targets, to be reflected in the country reports. Progress with the cohesion policy programming is monitored in the context of the Cohesion Policy of the European Union.	
2024 CSR 3	Some progress	
In order to mitigate the effects on potential growth, tackle negative demographic trends including by attracting and retaining workers with adequate skills and by addressing labour market challenges, in particular with regards to women, young people and in work poverty, notably of workers with non-standard contracts.	Some progress	SDGs 8, 10
2024 CSR 4	Some progress	
Define an industrial and development strategy to reduce the territorial divide by streamlining current policy measures and by taking into account key infrastructure projects as well as strategic value chains.	Limited progress	SDGs 8, 9, 10, 11
Address remaining restrictions to competition, in particular in the retail sector, regulated professions and railways.	Some progress	SDG 9

Fonte: Commissione europea.

Le divergenze tra le regioni italiane risentono fortemente della competitività e delle tendenze demografiche.

Il miglioramento e la sostenibilità dei servizi pubblici locali, l'accessibilità, la disponibilità e la qualità delle infrastrutture pubbliche, anche per la logistica, e attività ad hoc per promuovere l'innovazione nelle catene di approvvigionamento strategiche sono fattori chiave che potrebbero contribuire a realizzare un processo stabile di recupero socioeconomico nel Mezzogiorno.

Sebbene la crescita economica dopo la pandemia di COVID-19 abbia mostrato una convergenza verso la media UE, l'Italia registra ancora notevoli disparità, sia a livello interno che con l'UE.

Dal 2021 l'Italia ha registrato una crescita sostenuta del PIL pro capite. Dopo aver perso terreno rispetto alla media UE in termini di PIL reale pro capite nei tre decenni precedenti, l'Italia ha registrato una rapida ripresa nel periodo 2021-2022, seguita da una crescita più lenta nel periodo 2023-2024. Nel periodo 2025-2026 si prevede una crescita moderata, che offre un contesto favorevole per affrontare le disparità regionali. Nel 2023 sei regioni, tutte nel Mezzogiorno⁽²⁹¹⁾, erano ancora al di sotto del 75 % della media UE in termini di PIL pro capite (tabella A17.1). La Calabria è la regione più povera, con un PIL pro capite inferiore al 60 % della media UE, seguita da vicino da Sicilia, Campania e Puglia, che si attestano poco al di sopra del 60 %. Queste cifre sono il risultato di un lungo e costante deterioramento dei livelli di sviluppo relativo, che colpisce in particolare il Mezzogiorno.

Molte regioni dell'Italia meridionale e insulare hanno registrato una crescita post-pandemia superiore alla media UE. Ciò può essere in parte attribuito alle misure di resilienza post-pandemia messe in atto in Italia, a vantaggio delle economie delle regioni

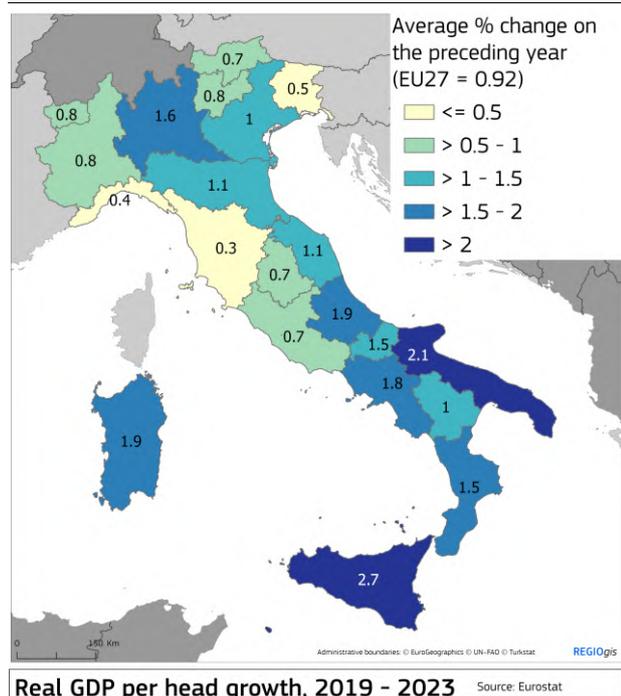
maggiormente dipendenti dagli interventi pubblici. Tra il 2019 e il 2023 la crescita media annua è stata maggiore nelle regioni meno sviluppate, in particolare Sicilia e Puglia, mentre Toscana, Liguria e Friuli Venezia Giulia sono cresciute a un ritmo ben inferiore alla media UE e molte regioni del Nord e del Centro non hanno tenuto il passo con la media UE (cfr. cartina A17.1). Osservando le tendenze più a lungo termine, i risultati nazionali in termini di crescita del PIL reale pro capite (1,2 %) nel periodo 2014-2023 sono il risultato di una crescita moderata nelle regioni dell'Italia settentrionale e in alcune regioni dell'Italia meridionale e insulare⁽²⁹²⁾. Le regioni dell'Italia centrale, che storicamente hanno rappresentato un livello intermedio di sviluppo tra il Sud più povero e il Nord più ricco, hanno seguito un percorso divergente, registrando tassi di crescita medi annui molto al di sotto della media nazionale. Queste tendenze dimostrano che l'Italia centrale ha intrapreso un percorso che potrebbe condurre a una situazione di relativo sottosviluppo, anche a causa della sua dinamica demografica.

⁽²⁹¹⁾ Il Mezzogiorno comprende le regioni meridionali e insulari e l'Abruzzo.

⁽²⁹²⁾ L'Italia insulare ("Isole") è una delle cinque regioni statistiche NUTS 1 in Italia.



Cartina A17.1 - Crescita del PIL reale pro capite (2019-2023)

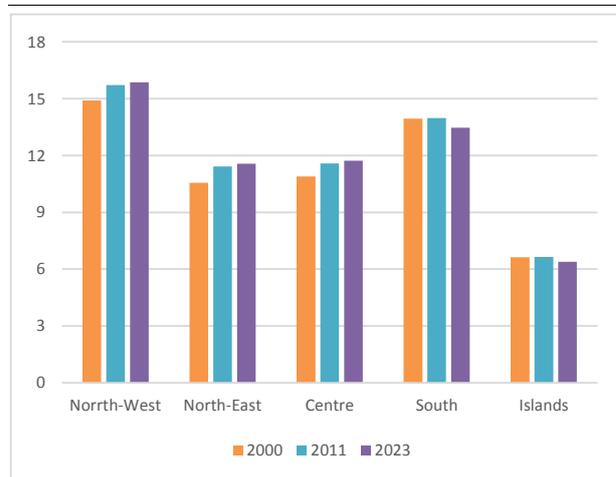


Fonte: Eurostat.

Le tendenze demografiche incidono fortemente sui risultati economici delle regioni italiane e viceversa. I risultati delle regioni dell'Italia settentrionale hanno evidenziato un PIL pro capite migliore rispetto al resto del paese, stimolato in parte dall'andamento demografico. Anche se la popolazione italiana è complessivamente diminuita, le regioni con i migliori risultati economici (Lombardia, Emilia-Romagna, Trento e Bolzano) stanno registrando una crescita demografica. La situazione demografica è particolarmente critica nel Mezzogiorno (grafico A17.1), dove i bassi tassi di natalità sono aggravati dall'emigrazione, in particolare dei giovani laureati. Il Sud ha registrato un calo della popolazione in età lavorativa del 6,2 % nel periodo 2015-2023, rispetto all'Italia insulare (-7,2 %), al Centro (-3,2 %), al Nord-Ovest (-2,3 %) e al Nord-Est (-1,6 %). Le regioni più colpite sono Sardegna, Calabria e Molise, dove il calo è pari a circa il 9 %. La percentuale di laureati che abbandonano il Sud è pari al 39,8 %

del totale dei laureati, contro il 5,8 % per il Nord e il 21,4 % per il Centro⁽²⁹³⁾. Queste tendenze fanno sì che la base produttiva del paese si stia restringendo (soprattutto al Sud), riducendone il potenziale di crescita e aggravando le disparità regionali.

Grafico A17.1 - Dinamica della popolazione



Unità: milioni di persone

Fonte: Eurostat.

Di fronte alle tendenze demografiche, è importante mobilitare le persone inattive, in particolare le donne e i giovani, nelle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno al fine di migliorare i risultati economici. Nel 2024 il tasso di disoccupazione delle persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni nelle isole e al Sud era più del doppio (33-34 %) rispetto al Nord-Ovest (14,9 %) e al Nord-Est (11,3 %). Sembra inoltre esistere un notevole divario di competenze e di istruzione che colpisce la componente più giovane della forza lavoro nelle regioni meno sviluppate. Ridurre l'abbandono scolastico in queste regioni e fornire competenze in linea con le esigenze del mercato del lavoro potrebbe consentire a un maggior numero di giovani di entrare sul mercato del lavoro. La partecipazione femminile al mercato del lavoro rimane bassa al Sud (39,4 %) e nell'Italia insulare (41,6 %). Tale fenomeno è in parte attribuibile all'accesso

⁽²⁹³⁾ ISTAT, 2023.

limitato ai servizi di assistenza all'infanzia. Le strutture autorizzate e i servizi educativi per bambini fino a due anni di età superano l'obiettivo dell'UE del 33 % in quasi tutte le regioni dell'Italia centrale e settentrionale, mentre nel Mezzogiorno sono generalmente inferiori (ad eccezione della Sardegna)⁽²⁹⁴⁾. La minore disponibilità di servizi si registra in Campania (13,2 % dei bambini di età compresa tra 0 e 2 anni) e in Sicilia (13,9 %), che sono anche tra le regioni con i tassi di occupazione femminile più bassi in Italia e nell'UE. Migliorare l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia rimane fondamentale per sfruttare appieno il potenziale della forza lavoro in queste regioni.

La competitività delle regioni italiane è bassa rispetto ad altri Stati membri dell'UE. Solo la Lombardia supera leggermente la media UE dell'indice di competitività regionale dell'UE⁽²⁹⁵⁾ e il suo sottoindice Innovazione. Le altre regioni del Centro-Nord e l'intero Mezzogiorno sono rispettivamente al di sotto e molto al di sotto della media UE. Queste differenze riflettono principalmente le lacune a livello di istruzione superiore, apprendimento permanente, efficienza del mercato del lavoro e innovazione (cfr. le sottocomponenti dell'indice). Le piccole e medie imprese in tutto il paese, che tendono ad essere di piccole dimensioni e comprendono una percentuale molto elevata di microimprese, ottengono un punteggio basso in termini di innovazione rispetto alle loro controparti svedesi, francesi, olandesi e tedesche⁽²⁹⁶⁾.

Le differenze in termini di livello di istruzione e di competenze, nonché di

specializzazione settoriale, sono fattori significativi alla base dei divari di produttività esistenti tra le regioni italiane.

La quota di occupazione nei settori ad alta tecnologia è superiore alla media UE solo in Lombardia e Lazio, mentre è inferiore di circa il 25 % nella maggior parte delle altre regioni centro-settentrionali ed è meno della metà della media UE in gran parte dell'Italia meridionale e insulare, il che riflette nel complesso una struttura produttiva squilibrata nel settore dell'alta tecnologia. La situazione appare ancora più sfavorevole se si considerano le risorse umane nel campo della scienza e della tecnologia in percentuale dell'occupazione totale, dove tutte le regioni sono al di sotto della media UE, anche se con differenze regionali minori. A livello nazionale, il rapporto tra la spesa delle imprese in ricerca e sviluppo e il PIL è inferiore al 60 % della media UE (0,8 % del PIL). Solo il Piemonte e l'Emilia-Romagna sono leggermente al di sopra della media UE, il Mezzogiorno presenta valori pari a pochi decimi di punto, mentre Basilicata, Calabria e Sardegna sono prossime allo zero (cfr. allegato 3). Inoltre il tasso di completamento dell'istruzione terziaria tra coloro che hanno un'età compresa tra i 25 e i 34 anni in Italia (31,6 %), ben al di sotto della media UE del 44,2 % nel 2024, varia notevolmente da una regione all'altra. Le regioni che registrano una diminuzione della popolazione in età lavorativa e un ritardo nel livello di istruzione terziaria si trovano principalmente al Sud, anche se alcune si trovano anche al Centro e al Nord. Questi fattori indicano che il paese: i) ha una ridotta capacità, in particolare per quanto riguarda le sue regioni meno sviluppate, di cogliere le tendenze di crescita in settori dinamici e avanzati; e ii) dispone di scarso accesso alle catene del valore internazionali degli ecosistemi industriali.

⁽²⁹⁴⁾ [Relazione speciale ISTAT \(ottobre 2024\) disponibile all'indirizzo: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/Report-Completo-I-servizi-educativi-per-linfanzia-in-Italia_16_10_24-1.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/Report-Completo-I-servizi-educativi-per-linfanzia-in-Italia_16_10_24-1.pdf).

⁽²⁹⁵⁾ Indice di competitività regionale 2.0, 2022, disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/.

⁽²⁹⁶⁾ Quadro di valutazione dell'innovazione industriale del JRC.

Tabella A17.1 - Selezione di indicatori a livello regionale in Italia

	GDP per head (PPS)	Real GDP growth	Real GDP per head growth	Productivity - GDP per person employed (PPS)	Productivity - GDP per hour worked (PPS)	Real productivity growth (per hour worked)	R&D expenditure	Employment in high-technology sectors	Population with high educational attainment	Population growth	Natural population change	Net migration	Female employment rate 20-64	Household income per capita (PPS)
	Index EU-27 = 100	Average annual % change	Average annual % change	Index EU-27 = 100	Index EU-27 = 100	Average annual % change	% of GDP	% of total employment	% of population aged 25-64	Average annual change per 1000 residents	Average annual change per 1000 residents	Average annual net crude migration rate (%)	% of women 20-64	Index, EU27 = 100
	2023	2014-2023	2014-2023	2023	2022	2013-2022	2022	2024	2024	2014-2023	2014-2023	2014-2023	2024	2022
European Union (27 MS)	100	1.7	1.6	100	100	0.9	2.3	5.2	36.1	1.7	-1.5	3.2	70.8	100
Italy	98	1.0	1.2	107	99	0.3	1.4	4.3	22.3	-1.8	-3.8	2.0	57.4	104
Nord-Ovest (North-West)	122	1.1	1.2	122	111	0.3	1.4	5.3	23.2	-0.9	-4.3	3.4	66.9	122
Nord-Est (North-East)	116	1.1	1.1	113	105	0.5	1.6	3.4	23.2	-0.4	-3.7	3.3	68.2	117
Centro (IT) (Center)	105	0.6	0.7	107	100	-0.1	1.6	5.7	26.0	-1.8	-4.3	2.6	63.8	108
Sud (South)	65	0.8	1.3	87	82	0.3	1.0	3.0	19.3	-4.3	-2.8	-1.4	39.4	80
Isole (Insular)	65	0.7	1.2	88	82	-0.1	0.9	2.3	18.1	-4.3	-3.5	-0.8	41.6	82
Abruzzo	85	0.6	1.0	94	87	0.1	1.1	3.1	23.8	-4.1	-5.0	0.8	56.1	93
Basilicata	75	1.1	1.9	91	95	1.2	0.6	2.1	20.2	-7.4	-5.1	-2.2	46.2	82
Calabria	58	0.2	0.9	82	77	0.3	0.6	1.8	20.1	-5.6	-3.2	-2.5	35.8	77
Campania	63	0.9	1.3	88	83	0.4	1.3	3.9	18.7	-3.7	-1.6	-2.1	35.0	76
Emilia-Romagna	118	1.1	1.0	115	106	0.6	2.0	3.6	24.9	0.1	-4.5	4.6	68.0	122
Friuli-Venezia Giulia	103	0.6	0.9	109	104	0.8	1.5	3.2	24.1	-2.5	-5.9	3.4	68.7	112
Lazio	114	0.6	0.5	114	105	-0.3	1.9	8.3	28.3	-0.9	-3.1	2.3	60.1	108
Liguria	104	0.2	0.7	110	106	0.1	1.5	2.9	23.8	-4.2	-8.5	4.3	64.2	113
Lombardia	134	1.4	1.3	129	117	0.4	1.2	6.2	23.9	0.9	-2.9	3.8	67.1	126
Marche	90	0.7	1.1	95	90	-0.1	1.0	2.1	24.2	-4.3	-5.3	1.0	66.2	104
Molise	73	0.7	1.5	91	84	0.1	0.7	1.9	23.1	-7.8	-6.5	-1.3	50.7	88
Piemonte	100	0.6	1.0	108	98	0.2	2.1	3.8	21.2	-3.6	-6.0	2.4	67.1	114
Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	163	1.4	1.0	136	121	0.5	0.8	2.2	19.1	4.3	1.1	3.1	74.0	141
Provincia Autonoma di Trento	126	1.0	0.9	121	117	0.7	1.5	3.9	23.7	1.2	-1.6	2.8	70.8	114
Puglia	64	1.0	1.5	83	78	0.2	0.9	2.6	18.0	-3.7	-3.1	-0.6	40.5	81
Sardegna	72	0.7	1.2	87	80	-0.1	0.9	2.1	19.0	-4.7	-5.1	0.4	53.8	89
Sicilia	62	0.7	1.2	89	83	-0.1	0.9	2.4	17.8	-4.2	-2.9	-1.2	37.7	79
Toscana	103	0.7	0.9	106	100	0.2	1.5	3.7	23.3	-1.7	-5.5	3.9	66.3	110
Umbria	83	0.3	0.7	90	85	-0.4	0.9	3.5	25.6	-4.0	-5.7	1.6	66.3	103
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	126	-0.1	0.3	119	114	-0.3	0.5	0.0	21.4	-4.6	-4.8	0.2	73.5	111
Veneto	111	1.1	1.2	108	100	0.4	1.3	3.4	21.7	-1.1	-3.2	2.1	67.3	111

Fonte: Eurostat e JRC.

La specializzazione del Mezzogiorno in alcuni settori industriali indica prospettive di crescita. Alcune filiere industriali del Mezzogiorno sono caratterizzate da un elevato potenziale di crescita strutturale e da un elevato valore aggiunto, in quanto il loro contenuto tecnologico avanzato attira investimenti esterni (anche esteri) e alimenta l'innovazione. Altri settori industriali (cfr. allegato 7) sono strategicamente importanti ed estremamente pertinenti per quanto riguarda le sfide economiche e sociali connesse ai cambiamenti climatici o sono di fondamentale importanza per la decarbonizzazione dell'economia, garantendo nel contempo un'elevata intensità di lavoro (come ad esempio il settore automobilistico). La matrice industriale del Mezzogiorno individua le aree di produzione ad alto potenziale di trasformazione, nell'ordine seguente: i) agroindustria (1,53), ii) navale e cantieristica (1,28), iii) aerospazio (1,10), iv) edilizia (1,05) e v) automotive (1,04)⁽²⁹⁷⁾. Le

specializzazioni della zona sono sostanzialmente trainate dalla Campania e dalla Puglia, che ospitano quasi tutte le industrie.

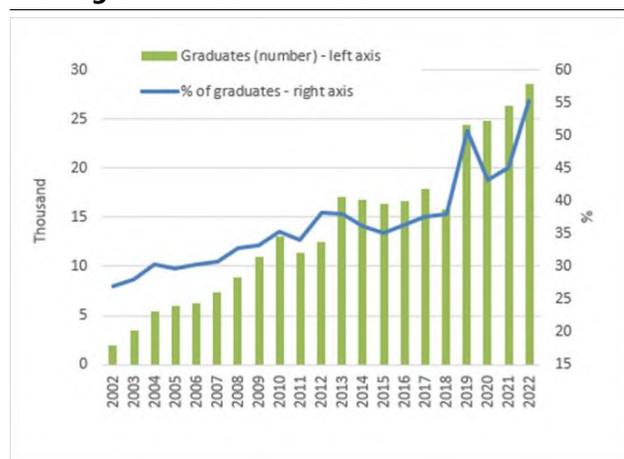
La potenziale disponibilità di manodopera specializzata e la diffusa presenza di facoltà tecniche sottoutilizzate possono diventare fattori competitivi per il Mezzogiorno. Negli ultimi 20 anni la percentuale di laureati di età compresa tra i 25 e i 34 anni che lasciano le regioni del Mezzogiorno è salita dal 18% al 58% (grafico A17.2), evidenziando la necessità di mettere in atto politiche per trattenere tali risorse al Sud. Nel contesto di un aumento complessivo di iscrizioni presso le università italiane tra il 2016 e il 2022⁽²⁹⁸⁾, sono presenti variazioni significative: nel Nord-Ovest le iscrizioni sono aumentate di circa il 25%, ma sono diminuite nelle università dell'Italia meridionale e insulare. L'iscrizione degli studenti alle università dipende dalle caratteristiche economiche, socioculturali,

⁽²⁹⁷⁾ Gli indici esprimono il rapporto tra la quota meridionale e la quota nazionale dei dipendenti in ciascuna filiera (SVIMEZ, 2024).

⁽²⁹⁸⁾ Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, relazione 2023.

infrastrutturali e relative alla quantità/qualità del servizio dei territori. Promuovere la specializzazione settoriale a livello territoriale e rafforzare la cooperazione tra università e imprese contribuirebbe a ridurre il numero di studenti che abbandonano le regioni del Mezzogiorno per studiare altrove anziché scegliere le università di queste regioni.

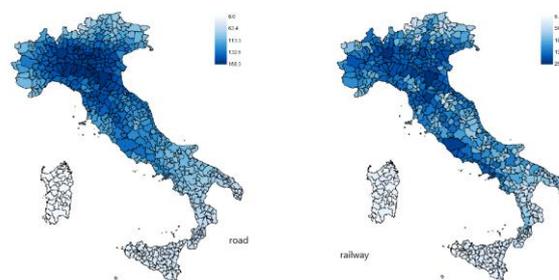
Grafico A17.2 - Migrazione dei giovani dal Mezzogiorno al Centro-Nord



Fonte: SVIMEZ (2024).

La competitività territoriale del Mezzogiorno risente in modo significativo delle carenze strutturali in termini di accessibilità, disponibilità e qualità delle infrastrutture pubbliche. Il divario infrastrutturale tra il Mezzogiorno e il resto dell'Italia rimane ampio. La dotazione infrastrutturale nel Centro-Nord si avvicina o supera i livelli dell'UE, offrendo i presupposti essenziali per lo sviluppo economico e la crescita, mentre la maggior parte del Mezzogiorno resta molto indietro. L'accessibilità alle reti di trasporto è inferiore nel Mezzogiorno rispetto al resto dell'Italia (cartina A17.2). Basilicata, Molise, Abruzzo, Calabria e Sicilia sono le regioni con la più alta percentuale di popolazione che ha un livello inferiore di accesso alle stazioni ferroviarie (Istat 2023).

Cartina A17.2 - Indici di accessibilità basati sui tempi di connessione



Italia = 100. Anni di rif. 2019 e 2020

Accessibilità delle strade - sinistra

Accessibilità delle ferrovie - destra

Fonte: Banca d'Italia (2021).

L'Italia meridionale occupa una posizione strategica come piattaforma logistica nel Mediterraneo.

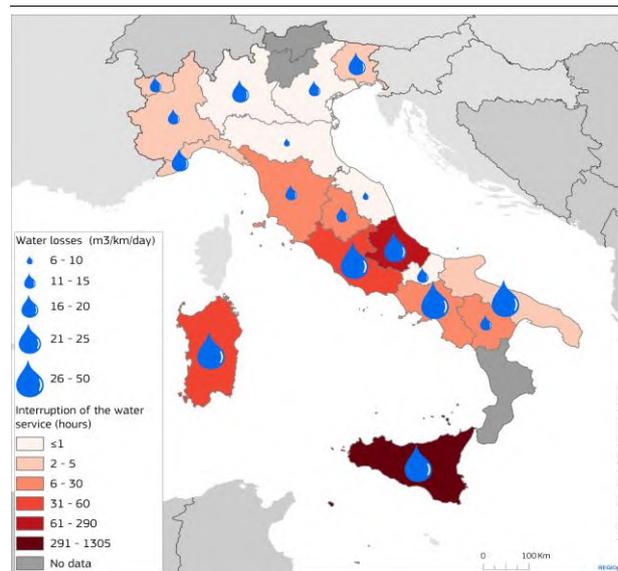
La presenza diffusa di impianti portuali situati sulle rotte che collegano l'Africa settentrionale e il Canale di Suez, in un contesto di aumento dei costi del trasporto marittimo e di politiche di contenimento delle emissioni, rende necessari interventi strutturali per ridurre le fluttuazioni dei costi lungo le principali catene di approvvigionamento mondiali. Il Mezzogiorno si trova nella posizione ideale per fornire servizi strategici al fine di collocare le fasi di produzione lungo le catene globali del valore: ricerca, sviluppo e progettazione, commercializzazione e distribuzione, nonché servizi integrati di trasbordo merci e attività di processo. I processi di regionalizzazione delle catene di valore potrebbero comportare un cambiamento significativo nel modo in cui le multinazionali organizzano la produzione e la distribuzione di beni e servizi, con l'espansione del mercato del trasporto intermodale e combinato strada-rotaia e strada-mare verso i porti dell'Italia meridionale, lungo i principali corridoi intermodali ferroviari e lungo i corridoi intermodali marittimi costieri del Tirreno e dell'Adriatico. Lo sviluppo di porti e aree portuali richiede misure di ammodernamento. Pertanto i nodi multimodali, i terminali ferroviari, le piattaforme logistiche, i porti e le aree portuali dovrebbero essere trasformati in una rete i cui nodi offrono anche centri di stoccaggio, distribuzione e fornitura di combustibili alternativi per i trattori stradali e per le navi, individuando un ruolo specifico per il Mezzogiorno all'interno delle catene di approvvigionamento regionali.

La scarsa fornitura di servizi pubblici incide pesantemente sull'attrattiva territoriale del Mezzogiorno.

La qualità dei servizi pubblici nei settori dei rifiuti, delle risorse idriche, dei trasporti locali, dell'istruzione (cfr. allegato 12), dell'assistenza sanitaria (cfr. allegato 14), dell'assistenza sociale (cfr. allegato 11), della fornitura di energia elettrica, ecc. tende ad essere inferiore nel Mezzogiorno rispetto al resto dell'Italia, indipendentemente

dal fatto che tali servizi siano forniti da amministrazioni locali o nazionali. La qualità delle infrastrutture idriche e dei servizi idrici è inferiore nella maggior parte delle regioni meridionali e insulari, con livelli più elevati di perdite idriche, rispetto al Nord (cfr. cartina A17.3).

Cartina A17.3 - **Qualità tecnica dei servizi idrici, 2023**



Unità: perdite idriche in m³/km/day

Fonte: ARERA, relazione annuale 2024.

L'accesso all'assistenza sanitaria nelle zone rurali presenta notevoli differenze regionali.

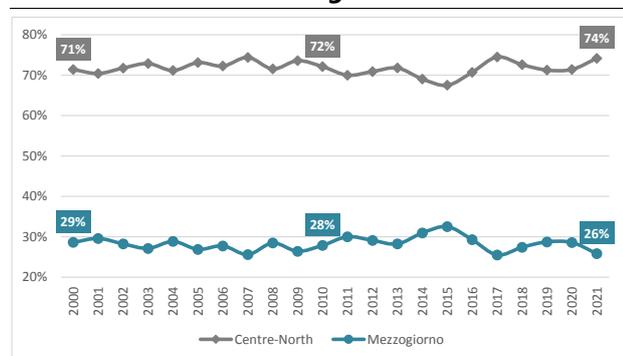
La percentuale della popolazione che vive a non più di 10 minuti d'auto dal centro sanitario più vicino varia dal 10,7 % nella regione montuosa della Valle d'Aosta al 42,7 % in Lombardia. In particolare, in sette regioni, per lo più con territori montuosi, la percentuale è inferiore al 20 %, tra cui le regioni del Mezzogiorno Sardegna, Calabria e Basilicata, dove la difficoltà di accessibilità è associata a condizioni socioeconomiche meno favorevoli in generale.

Nelle regioni meno sviluppate, l'interazione tra la disponibilità di risorse, i fattori economici regionali e la capacità e l'organizzazione delle amministrazioni incidono sulla fornitura di servizi pubblici e sullo sviluppo delle infrastrutture.

Nonostante il Mezzogiorno rappresenti più di un terzo della popolazione italiana, negli ultimi

20 anni la spesa per investimenti pubblici in queste regioni, considerando anche la spesa di imprese pubbliche nazionali come le ferrovie (RFI), le autostrade (ANAS) e gli operatori di distribuzione dell'energia elettrica (TERNA) e gli investimenti provenienti dai fondi dell'UE, è sempre stata inferiore al 30 % ed è scesa al 26 % nel 2021 (grafico A17.3). Date le limitate capacità di bilancio della maggior parte delle regioni, in particolare del Mezzogiorno, gli investimenti in nuove infrastrutture e servizi tendono a essere scoraggiati dai costi di manutenzione e gestione delle infrastrutture esistenti.

Grafico A17.3 - Spesa in conto capitale nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno



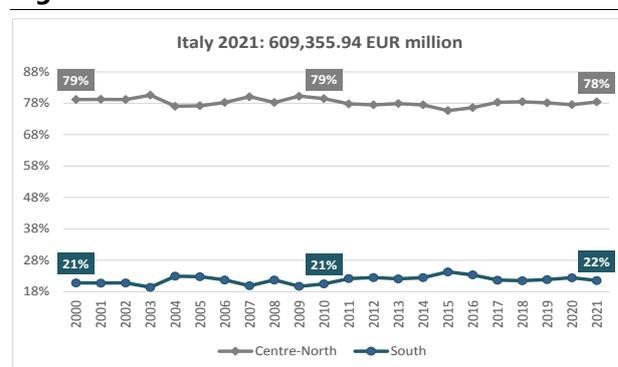
Unità: % della spesa totale in Italia

Fonte: elaborazione basata su Conti Pubblici Territoriali.

Le amministrazioni locali delle regioni meno sviluppate hanno spesso una capacità limitata di fornire servizi essenziali in modo efficace ed equo. Le amministrazioni delle regioni del Mezzogiorno tendono a disporre di meno risorse rispetto ad altre regioni, il che comporta maggiori sfide legate all'invecchiamento delle infrastrutture, ai ritardi nella manutenzione e all'incapacità di ammodernare i servizi pubblici. Le entrate ridotte limitano la capacità delle amministrazioni locali di investire in progetti pubblici che potrebbero stimolare la crescita economica e migliorare la qualità della vita dei residenti (grafico A17.4). Inoltre molti servizi pubblici si basano in parte su tariffe o canoni di utilizzo per coprire i costi operativi. Nelle zone a basso reddito, i residenti dispongono di una minore capacità di pagare tariffe elevate, il che

comporta vincoli di accessibilità economica e genera ostacoli al recupero dei costi e al reinvestimento in infrastrutture essenziali che non possono essere superati senza storni di bilancio straordinari. Nel Mezzogiorno le amministrazioni locali presentano una minore capacità amministrativa, uno scarso coordinamento e inefficienze che ne limitano anche la capacità di attrarre investimenti. Inoltre l'organizzazione dei prestatori di servizi pubblici influenza la qualità e la portata dei servizi.

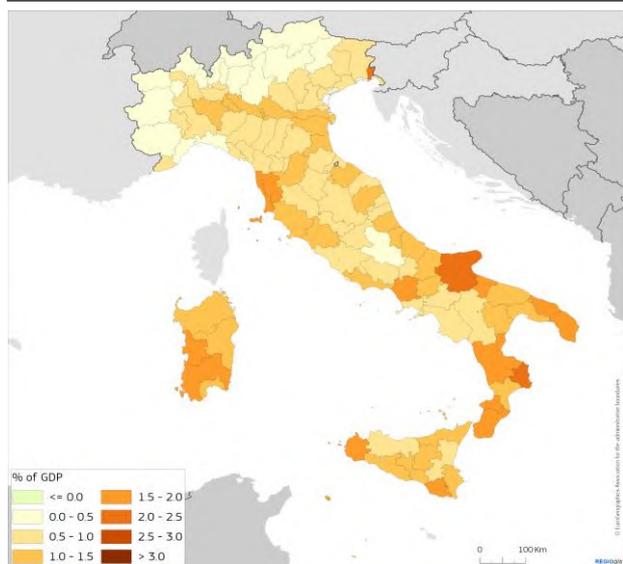
Grafico A17.4 - Entrate del settore pubblico regionale e locale



Fonte: elaborazione basata su Conti Pubblici Territoriali.

Quasi tutte le regioni italiane presentano un elevato livello di vulnerabilità climatica, ma le regioni del Mezzogiorno sono esposte al rischio di sostenere costi dovuti ai cambiamenti climatici più elevati rispetto al resto del paese (cartina A17.4). Data la maggiore frequenza e intensità delle catastrofi di natura meteorologica (cfr. allegato 9), quali temperature estreme, tempeste, alluvioni interne e costiere, siccità e incendi boschivi, le regioni del Mezzogiorno sono spesso colpite da eventi gravi. Le limitate risorse economiche a disposizione delle amministrazioni regionali e locali limitano la capacità di queste regioni di effettuare investimenti per aumentare la resilienza e mitigare i rischi legati al clima.

Cartina A17.4 - Costi della vulnerabilità climatica



Costi economici supplementari di uno scenario di riscaldamento globale di 2°C entro il 2050 rispetto allo scenario di riferimento attuale.

Fonte: 9ª relazione sulla coesione (dati JRC).