

# Studi economici dell'OCSE: Italia 2026

Aprile 2026

Volume 2026/10





# Studi economici dell'OCSE: Italia 2026

Il presente Rapporto è stato approvato e desecretato dal Comitato di esame delle situazioni economiche e dello sviluppo (EDRC) in data 10 aprile 2026.

Il presente documento, così come tutti i dati e tutte le mappe geografiche che esso comprende, non pregiudica lo status o la sovranità su ogni territorio, con riferimento alla delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e alla denominazione di ogni territorio, città o area.

I dati statistici concernenti Israele sono forniti dalle autorità israeliane competenti e sotto la responsabilità delle stesse. L'uso di tali dati da parte dell'OCSE non pregiudica lo status delle Alture del Golan, di Gerusalemme Est e degli insediamenti israeliani in Cisgiordania ai sensi del diritto internazionale.

#### Nota della Turchia

Le informazioni contenute nel presente documento con riferimento a "Cipro" riguardano la parte meridionale dell'Isola. Sull'Isola non esiste un'unica autorità che rappresenti le due popolazioni turca e greca cipriota. La Turchia riconosce la Repubblica Turca di Cipro del Nord (TRNC). La Turchia manterrà la sua posizione circa la "questione di Cipro", finché non si giunga a una soluzione duratura ed equa mediante le Nazioni Unite.

#### Nota di tutti gli Stati membri dell'OCSE appartenenti all'Unione europea e dell'Unione europea

La Repubblica di Cipro è riconosciuta da tutti i membri delle Nazioni Unite eccetto la Turchia. Le informazioni riportate nel presente documento si riferiscono alla zona sotto effettivo controllo del governo della Repubblica di Cipro.

Kosovo\*: La presente denominazione non pregiudica le posizioni sullo status, ed è conforme alla Risoluzione N. 1244/99 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e al Parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

#### Si prega di citare sempre la presente pubblicazione come riportato qui sotto:

OECD (2026), *Studi economici dell'OCSE: Italia 2026*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fea691db-it>.

ISBN 978-92-64-55486-3 (Stampa)

ISBN 978-92-64-70414-5 (PDF)

ISBN 978-92-64-94813-6 (HTML)

Studi economici dell'OCSE: Italia

ISSN 2789-3707 (Stampa)

ISSN 2789-3715 (online)

**Titolo originale:** OECD (2026), *OECD Economic Surveys: Italy 2026*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/539538b2-en>.

Il presente documento è stato tradotto dalla Sezione linguistica italiana dell'OCSE. Le uniche versioni ufficiali sono i testi in inglese e/o francese.

**Illustrazioni:** Copertina © Giannis Papanikos/Shutterstock.com.

Capitolo 1 © mikecphoto/Shutterstock.com.

Capitolo 2 © WUT\_ANUNAI/Shutterstock.com.

Capitolo 3 © VILTVART/Shutterstock.com.

Capitolo 4 © Halfpoint/Shutterstock.com.

Gli errata corrige delle pubblicazioni possono essere consultati online sul sito: <https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html>.

© OECD 2026



#### Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

La presente opera è resa disponibile ai sensi della licenza internazionale "Creative Commons Attribution 4.0". Utilizzando tale opera si accettano implicitamente le condizioni di utilizzo di tale licenza (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

**Attribuzione** – è obbligatorio citare l'opera.

**Traduzioni** – è obbligatorio citare l'opera originale, identificare le modifiche all'originale e inserire la seguente dicitura: *In presenza di eventuali discrepanze tra l'opera originale e la traduzione, fa esclusivamente fede il testo originale.*

**Adattamenti** – è obbligatorio citare l'opera originale e aggiungere la seguente dicitura: *La presente opera è un adattamento di un lavoro originale dell'OCSE. Le opinioni espresse e le argomentazioni utilizzate in questo adattamento non rispecchiano necessariamente la posizione ufficiale dell'OCSE e dei suoi Paesi membri.*

**Contenuti di parti terze** – la licenza non si applica ai contenuti di parti terze presenti nell'opera. Qualora l'utente utilizzi tali contenuti, ha la responsabilità di ottenere l'autorizzazione da dette parti terze ed è ritenuto responsabile di qualsiasi reclamo per violazione.

È fatto divieto di utilizzare il logo dell'OCSE, l'identità visiva o l'immagine di copertina in assenza di esplicita autorizzazione. È altresì vietato implicare che l'OCSE approvi l'utilizzo dell'opera da parte dell'utente.

Qualsiasi controversia derivante dalla presente licenza sarà risolta mediante arbitro in conformità del Regolamento arbitrale del 2012 della Corte permanente di arbitro (CPA). La sede dell'arbitro sarà Parigi (Francia). Il numero di arbitri sarà uno.

# Prefazione

---

Il presente Studio economico è stato redatto da Tim Bulman ed Emilia Soldani, sotto la supervisione di Sebastian Barnes, e include i contributi di funzionari dell'OCSE e dell'AIE, tra cui Yvan Guillemette, Diana Hourani, Delphine Moretti, Andrew Reilly e Daniel Wetzel. Damien Azzopardi ha fornito assistenza nella ricerca e nell'elaborazione statistica, Jean-Rémi Bertrand ha fornito sostegno amministrativo ed editoriale e Laura Fortin e François Iglesias si sono occupati degli aspetti relativi alla comunicazione.

Il presente Studio è pubblicato sotto la responsabilità del Comitato di esame delle situazioni economiche e dello sviluppo (EDRC) dell'OCSE. Il Comitato ha discusso la versione preliminare dello Studio in data 24 febbraio 2026 con la partecipazione di rappresentanti del Governo italiano. La versione preliminare è stata successivamente rivista alla luce delle discussioni intercorse. Il presente Studio non rispecchia necessariamente le posizioni ufficiali del Governo italiano. La data di riferimento per i dati utilizzati nello Studio è il 13 aprile 2026.

È possibile reperire maggiori informazioni sul presente Studio e sulle edizioni precedenti, nonché sulle modalità di redazione degli stessi all'indirizzo: <https://www.oecd.org/en/topics/economic-surveys.html>.

# Indice

---

Prefazione	3
Statistiche di base dell'Italia, 2025	8
Sintesi	9
<b>1 Mantenere lo slancio delle riforme e rafforzare le finanze pubbliche</b>	<b>23</b>
1.1. La crescita si è dimostrata resiliente, supportata dagli stimoli fiscali	24
1.2. Per orientare il rapporto debito/PIL su un percorso più prudente occorreranno un risanamento di bilancio costante e una crescita più sostenuta	42
Riferimenti bibliografici	72
<b>2 Coinvolgere i giovani nel mercato del lavoro in un contesto di invecchiamento demografico</b>	<b>75</b>
2.1. In un contesto caratterizzato dall'invecchiamento demografico, i giovani rappresentano una risorsa sottoutilizzata	76
2.2. Migliorare l'istruzione e la transizione verso il mondo del lavoro	77
2.3. Migliorare le condizioni del mercato del lavoro per i giovani in Italia	88
Riferimenti bibliografici	97
<b>3 Garantire energia sostenibile e approvvigionamenti elettrici competitivi</b>	<b>99</b>
3.1. Occorre assicurare un approvvigionamento energetico più sicuro, sostenibile e competitivo così da favorire la crescita e raggiungere gli obiettivi in materia di cambiamento climatico	100
3.2. Potenziare il ruolo delle energie rinnovabili nell'approvvigionamento elettrico	105
3.3. Garantire un approvvigionamento energetico stabile a prezzi contenuti	115
3.4. Garantire un mix energetico diversificato, efficiente e affidabile	118
Riferimenti bibliografici	124
<b>4 Potenziare il dinamismo delle imprese per incrementare la produttività</b>	<b>127</b>
4.1. L'Italia ha registrato una debole crescita della produttività	128
4.2. Le barriere che ostacolano la crescita delle imprese, gli investimenti e l'innovazione incidono negativamente sulla produttività	129
4.3. Rivitalizzare la concorrenza e ridurre i costi di conformità e gli oneri normativi per le imprese	134
4.4. Migliorare l'accesso al credito	143
4.5. Potenziare l'innovazione e gli investimenti in R&S	153
4.6. Rafforzare la qualità della dirigenza e le competenze della forza lavoro	162
Riferimenti bibliografici	171

## GRAFICI

Grafico 1. La crescita dell'Italia si è dimostrata resiliente agli shock recenti	11
Grafico 2. Gli elevati costi delle pensioni e le emergenti pressioni sulla spesa si aggiungono alla sfida del risanamento di bilancio e della riduzione dell'elevato debito pubblico	14
Grafico 3. Molti giovani non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o di formazione	15
Grafico 4. Gli elevati prezzi dell'energia elettrica gravano sulla sicurezza energetica e sulla competitività	17
Grafico 5. Le piccole imprese impiegano la maggior parte dei lavoratori, ma la loro produttività è generalmente bassa	18
Grafico 1.1. La crescita è stata moderata poiché gli effetti negativi delle restrizioni commerciali e dell'aumento della concorrenza delle importazioni hanno superato l'incremento degli investimenti	25
Grafico 1.2. La produzione si è stabilizzata nei settori dell'industria e dei servizi dall'inizio del 2025	26
Grafico 1.3. L'inflazione si è stabilizzata, ma è più elevata rispetto al periodo precedente la pandemia	27
Grafico 1.4. L'occupazione ha recentemente registrato una crescita notevole, in particolare nelle regioni meridionali	28
Grafico 1.5. Il potenziale di incremento dell'occupazione è ancora ampio	29
Grafico 1.6. I tassi salariali sono in aumento, ma in misura inferiore rispetto alla maggior parte dei Paesi, e non hanno raggiunto i livelli pre-pandemia	29
Grafico 1.7. I tassi di interesse si sono stabilizzati ma il credito cresce lentamente	30
Grafico 1.8. Le vulnerabilità del sistema bancario appaiono limitate	32
Grafico 1.9. Il disavanzo di bilancio è in calo, sostenuto da entrate consistenti	33
Grafico 1.10. L'erogazione dei fondi del PNRR, unitamente al miglioramento dei <i>rating</i> del rischio e alla riduzione dei costi di finanziamento, attenua gli effetti del consolidamento fiscale sull'economia	34
Grafico 1.11. L'aumento della produttività, degli investimenti e della percentuale di adulti occupati può sostenere la crescita dei redditi a fronte del calo della popolazione in età lavorativa	37
Grafico 1.12. Migliorare la qualità delle istituzioni contribuirebbe a sostenere una maggiore crescita degli investimenti e della produttività	39
Grafico 1.13. Colmare i divari di genere e di età nei tassi di occupazione sosterebbe la crescita e i redditi	41
Grafico 1.14. Il rapporto debito/PIL dell'Italia è superiore a quello della maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE e ai livelli registrati prima della pandemia	42
Grafico 1.15. L'invecchiamento demografico, i cambiamenti climatici e la difesa generano nuove pressioni sulla spesa	43
Grafico 1.16. Un processo di consolidamento fiscale volto a compensare le incombenti pressioni sulla spesa, unitamente a riforme finalizzate a favorire la crescita, garantirebbe una riduzione dell'onere del debito	45
Grafico 1.17. La spesa per interessi e pensioni grava sulla spesa pubblica	49
Grafico 1.18. Il reddito medio dei pensionati è relativamente generoso	50
Grafico 1.19. Slegare l'età pensionabile dall'aspettativa di vita sarebbe costoso	51
Grafico 1.20. Sebbene i casi di corruzione rimangano rari, la percezione del fenomeno è maggiore rispetto alle altre economie	52
Grafico 1.21. Ringiovanire la forza lavoro pubblica contribuirà a migliorarne le <i>performance</i> future	53
Grafico 1.22. Il sistema fiscale può essere riorientato per ridurre l'onere sull'occupazione	58
Grafico 1.23. La trasparenza fiscale e le misure anticiclaggio reggono bene il confronto con i Paesi omologhi, sebbene il limite massimo per le transazioni in contanti sia relativamente elevato	61
Grafico 1.24. Le carenze in termini sia di adempimento che di politiche contribuiscono ad ampliare il divario di riscossione dell'IVA	62
Grafico 1.25. Il cuneo fiscale sul reddito da lavoro rimane elevato malgrado i recenti miglioramenti	63
Grafico 1.26. Il reddito da lavoro autonomo rappresenta una quota insolitamente elevata dei guadagni delle persone con redditi elevati	66
Grafico 1.27. Una minore differenza tra le aliquote fiscali effettive sui redditi da lavoro e sui redditi da capitale ridurrebbe le distorsioni	67
Grafico 1.28. Le entrate derivanti dalle imposte sulle successioni e sulle donazioni sono scarse a causa della limitata copertura e delle aliquote ridotte	68
Grafico 2.1. La percentuale di giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo rimane elevata	76
Grafico 2.2. Le competenze dei giovani adulti sono inferiori alla media OCSE in tutti gli ambiti	78
Grafico 2.3. L'insegnamento non è una professione ben retribuita in Italia	79
Grafico 2.4. Le vacanze scolastiche estive sono molto lunghe	81
Grafico 2.5. Il numero di studenti che svolgono un tirocinio è molto basso	82
Grafico 2.6. I finanziamenti alle università sono inferiori rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE	85
Grafico 2.7. La quota di neolaureati è bassa, soprattutto nel settore STEM	86
Grafico 2.8. Le persone con un basso livello di istruzione o che vivono al Sud e nelle Isole sono maggiormente esposte al rischio di non avere un lavoro né seguire un percorso formativo	88

Grafico 2.9. Molti giovani italiani non hanno un lavoro e vivono con le loro famiglie	89
Grafico 2.10. L'andamento piatto dei redditi nel corso della vita e il rischio di povertà incidono negativamente sulle prospettive dei giovani lavoratori	90
Grafico 2.11. In Italia le norme a tutela dell'occupazione sono molto rigide e molti giovani hanno contratti di lavoro a tempo determinato	92
Grafico 2.12. Il finanziamento destinato ai Servizi Pubblici per l'Impiego è basso	94
Grafico 3.1. Petrolio e gas rimangono centrali nel mix energetico italiano	102
Grafico 3.2. In Italia gli elevati prezzi dell'elettricità sono ulteriormente aumentati a seguito dell'incremento dei prezzi del gas	103
Grafico 3.3. Il costo elevato dell'elettricità in Italia riflette la significativa quota di produzione da gas naturale	105
Grafico 3.4. Il potenziale in termini di generazione di energia solare ed eolica è notevole	106
Grafico 3.5. Il raggiungimento degli obiettivi in materia di energie rinnovabili richiederà il rilancio dei progetti di investimento	107
Grafico 3.6. L'Italia necessita di ingenti investimenti aggiuntivi a supporto del sistema di trasmissione, contenendo al contempo l'impatto sui costi	110
Grafico 3.7. È possibile incrementare ulteriormente l'efficienza degli impianti di riscaldamento domestico	115
Grafico 3.8. La dipendenza dell'Italia dalle importazioni di energia rimane elevata	119
Grafico 4.1. La produttività del lavoro e la relativa crescita permangono al di sotto dei livelli registrati in altre economie ad alto reddito	128
Grafico 4.2. L'elevata percentuale di imprese più piccole incide negativamente sulla produttività	130
Grafico 4.3. Lenta crescita della produttività in numerosi settori, e divari di produttività tra regioni	131
Grafico 4.4. Il rallentamento dell'accumulazione di capitale frena la crescita	132
Grafico 4.5. Basso tasso di uscita delle imprese e percentuale limitata di imprese ad alta crescita	133
Grafico 4.6. Notevoli barriere ostacolano l'ingresso delle imprese nei mercati dei servizi	136
Grafico 4.7. L'Italia si colloca al di sotto della media OCSE nella trasparenza dei processi di valutazione normativa	
Valutazione dell'impatto regolatorio per le leggi primarie, 2024	138
Grafico 4.8. I ritardi nelle procedure concorsuali ostacolano la riallocazione delle risorse produttive	140
Grafico 4.9. La legislazione italiana sulla tutela dell'occupazione è restrittiva	141
Grafico 4.10. In Italia i costi non salariali del lavoro e il cuneo fiscale sono elevati	142
Grafico 4.11. Le imprese italiane hanno bilanci relativamente modesti e molte di esse ricorrono al credito bancario	144
Grafico 4.12. Lo <i>spread</i> dei tassi di interesse per le PMI è più elevato in Italia che altrove	145
Grafico 4.13. Il livello di alfabetizzazione finanziaria dell'Italia è inferiore a quello degli altri Stati membri dell'UE	149
Grafico 4.14. L'attività di <i>venture capital</i> in Italia è in ritardo rispetto alla maggior parte delle altre economie dell'OCSE	152
Grafico 4.15. Gli scarsi investimenti delle imprese di tutte le dimensioni in R&S frenano la crescita della produttività	154
Grafico 4.16. Scarso sostegno pubblico al settore R&S	155
Grafico 4.17. Bassi livelli di finanziamento pubblico diretto e di sostegno fiscale alla spesa delle imprese in R&S	157
Grafico 4.18. Nonostante i successi delle sue università, il Paese è un "innovatore moderato"	158
Grafico 4.19. Nonostante i progressi, l'intensità digitale nelle imprese italiane rimane relativamente bassa	161
Grafico 4.20. L'adozione dell'IA è in ritardo in Italia rispetto ad altre grandi economie	162
Grafico 4.21. La qualità dirigenziale in Italia, primariamente nelle imprese più piccole, è inferiore a quella delle altre economie dell'OCSE	163
Grafico 4.22. Forti disallineamenti delle competenze e scarsa partecipazione alla formazione	164
Grafico 4.23. La partecipazione alla formazione è minore nelle aziende più piccole	166
Grafico 4.24. Molti lavoratori, soprattutto tra quelli di origine straniera, sono sovraqualificati per il lavoro che svolgono	167
Grafico 4.25. Il livello di partecipazione alle attività di formazione manageriale è relativamente modesto	169

## TABELLE

Tabella 1. Le proiezioni indicano che la crescita continuerà a rimanere moderata	12
Tabella 1.1. Le proiezioni indicano il proseguimento di una crescita contenuta sul breve termine	35
Tabella 1.2. Eventi che potrebbero comportare cambiamenti di rilievo nelle prospettive	36
Tabella 1.3. Le riforme volte a migliorare la qualità delle istituzioni, la qualità e la partecipazione alla forza lavoro e la ricerca aumenterebbero le prospettive di crescita	38
Tabella 1.4. Effetto illustrativo sul saldo di bilancio di alcune raccomandazioni contenute nel presente Studio	46
Tabella 1.5. Raccomandazioni pregresse per sostenere la crescita e garantire la sostenibilità del debito	47
Tabella 1.6. Raccomandazioni pregresse per contenere le pressioni sulla spesa	57
Tabella 1.7. L'ampio ricorso alle agevolazioni fiscali complica ulteriormente il sistema fiscale	59
Tabella 1.8. Raccomandazioni pregresse per migliorare il mix delle entrate	69

Tabella 1.9. Raccomandazioni programmatiche	70
Tabella 2.1. Raccomandazioni pregresse sul sistema di istruzione	88
Tabella 2.2. Raccomandazioni pregresse sui mercati del lavoro	96
Tabella 2.3. Raccomandazioni programmatiche	96
Tabella 3.1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano include investimenti cospicui destinati alla sicurezza energetica	104
Tabella 3.2. Raccomandazioni pregresse in materia di sicurezza energetica	122
Tabella 3.3. Raccomandazioni programmatiche	123
Tabella 4.1. Raccomandazioni pregresse per rivitalizzare la concorrenza e migliorare l'efficienza del sistema giudiziario	134
Tabella 4.2. Raccomandazioni programmatiche	170

## RIQUADRI

Riquadro 1.1. I diversi fattori che hanno contribuito alla debolezza recentemente osservata nella produzione industriale	26
Riquadro 1.2. L'esposizione dell'Italia alle nuove perturbazioni nel mercato energetico	36
Riquadro 1.3. Le riforme e gli investimenti previsti dal Piano strutturale di bilancio di medio termine	40
Riquadro 2.1. Esempi di programmi efficaci di transizione dalla scuola al mondo del lavoro nella zona OCSE	83
Riquadro 2.2. La riforma spagnola del 2021 in materia di tutela dell'occupazione	92
Riquadro 3.1. Spagna: la crescente quota di energia elettrica generata da fonti solari ed eoliche e il relativo effetto sui prezzi	103
Riquadro 3.2. Riforme e investimenti in corso nel settore della trasmissione e della sicurezza energetica	104
Riquadro 3.3. Iniziative italiane per la semplificazione degli iter autorizzativi per i progetti nel settore delle energie rinnovabili	108
Riquadro 3.4. Strategie volte ad accelerare la produzione di energia rinnovabile nei Paesi che utilizzano sistemi decentralizzati	111
Riquadro 4.1. Accrescere il grado di alfabetizzazione finanziaria per mobilitare i risparmi	148
Riquadro 4.2. Efficace sostegno pubblico agli investimenti in R&S	156

## Statistiche di base dell'Italia, 2025

(Le cifre fra parentesi si riferiscono alla media OCSE)

TERRITORIO, POPOLAZIONE E CICLO ELETTORALE					
Popolazione (milioni, 2024)	59,0		Densità demografica per km <sup>2</sup> (2024)	199,4	(39,6)
Meno di 15 anni (in %, 2024)	11,9	(16,7)	Speranza di vita alla nascita (anni, 2023)	83,5	(81,2)
Oltre 65 anni (in %, 2024)	24,6	(18,6)	Uomini (2023)	81,4	(78,6)
Migranti internazionali (in % della popolazione, 2024)	11,0	(15,7)	Donne (2023)	85,4	(83,8)
Crescita media negli ultimi 5 anni (in %)	-0,3	(0,5)	Ultime elezioni generali	Ottobre 2022	
ECONOMIA					
Prodotto Interno Lordo (PIL)			Quota del valore aggiunto (in %, 2024)		
A prezzi correnti (miliardi di USD)	2 551,3		Agricoltura, silvicoltura e pesca	2,2	(2,6)
A prezzi correnti (miliardi di EUR)	2 258,0		Industria, incluso il settore delle costruzioni	25,0	(26,0)
Crescita reale media negli ultimi 5 anni (in %)	3,1	(3,0)	Servizi	72,8	(71,4)
Pro capite (migliaia di USD a PPP, OCSE: 2024) <sup>1</sup>	62,3	(62,3)			
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (in percentuale del PIL)					
Spese (2024)	50,4	(42,7)	Debito finanziario lordo (2024)	147,90	(112,5)
Entrate (2024)	47,0	(37,9)	Debito finanziario netto (2024)	123,3	(65,8)
CONTI ESTERNI					
Tasso di cambio (EUR per USD)	0,89		Principali esportazioni (in % del totale delle esportazioni di merci, 2024)		
Tasso di cambio PPP (USA = 1)	0,61		Macchinari ed elettronica	23,9	
In percentuale del PIL			Prodotti chimici	13,8	
Esportazioni di beni e servizi	32,2	(29,9)	Trasporti	9,2	
Importazioni di beni e servizi	30,3	(29,7)	Principali importazioni (in % del totale delle importazioni di merci, 2024)		
Saldo delle partite correnti	1,2	(-0,4)	Macchinari ed elettronica	17,0	
Posizione patrimoniale netta sull'estero	16,0		Prodotti chimici	14,1	
			Carburanti	12,6	
MERCATO DEL LAVORO, COMPETENZE E INNOVAZIONE					
Tasso di occupazione (dai 15 anni in su, in %, 2024)	46,6	(58,0)	Tasso di disoccupazione, Rilevazione sulle forze di lavoro (dai 15 anni in su, in %, 2024)	6,5	(4,9)
Uomini (2024)	55,3	(65,4)	Giovani (tra i 15 e i 24 anni, in %, 2024)	20,3	(11,1)
Donne (2024)	38,4	(51,0)	Disoccupati di lungo termine (1 anno e oltre, in %, 2024)	3,3	(1,0)
Tasso di partecipazione (dai 15 anni in su, in %, 2024)	49,8	(61,0)	Conseguimento di un titolo di istruzione terziaria (dai 25 ai 64 anni, in %, 2024)	22,3	(41,8)
Media annua di ore lavorate (2024)	1 709	(1 736)	Spesa interna lorda per la R&S (in % del PIL, 2024)	1,4	(2,7)
AMBIENTE					
Approvvigionamento totale energia primaria pro capite (tep, 2024)	2,2	(3,7)	Emissioni CO <sub>2</sub> da combustibili fossili pro capite (tonnellate, 2024)	4,6	(7,5)
Energie rinnovabili (in %, 2024)	21,2	(13,1)	Prelievi idrici pro capite (1 000 m <sup>3</sup> , 1998)	0,7	
Esposizione all'inquinamento dell'aria (oltre 10 µg/m <sup>3</sup> di PM2.5, in % della popolazione, 2020)	83,5	(56,5)	Rifiuti urbani pro capite (tonnellate, 2024)	0,5	(0,5)
SOCIETÀ					
Disuguaglianza di reddito (coefficiente di Gini, 2023, OCSE: dati più recenti disponibili)	0,325	(0,315)	Risultati istruzione (punteggio PISA 2022)		
Tasso di povertà relativa (in %, 2023, OCSE: 2022)	12,6	(11,5)	Letture	482	(476)
Reddito familiare disponibile mediano (migliaia di USD a PPP, 2023, OCSE: 2022)	34,6	(31,9)	Matematica	471	(472)
Spesa pubblica e privata (in % del PIL)			Scienze	477	(485)
Spesa sanitaria (2024)	8,4	(9,3)	Quota di donne in parlamento (in %, 2024)	32,3	(33,3)
Pensioni (2021)	16,4	(9,9)	Aiuti pubblici allo sviluppo netti (in % RNL)	0,3	(0,4)
Istruzione (spesa totale, 2020)	4,2	(5,1)			

Nota: l'anno è indicato tra parentesi se esso si discosta dall'anno riportato nel titolo principale della Tabella. Quando l'aggregato OCSE non esiste nella banca dati di origine, si è proceduto al calcolo di una media semplice degli ultimi dati disponibili, se tali dati esistono per almeno l'80 % dei Paesi membri dell'Organizzazione.

1. L'aggregato OCSE si riferisce alla media ponderata.

Fonte: elaborazioni basate su dati estratti da banche dati delle seguenti organizzazioni: OCSE, Agenzia Internazionale dell'Energia, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Fondo Monetario Internazionale, Nazioni Unite, Banca Mondiale.

# Sintesi

---

## Messaggi chiave

La crescita economica dell'Italia si è dimostrata resiliente agli shock degli ultimi anni, ma si intensificano le sfide di breve e lungo termine per le prospettive di crescita. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT) stanno guidando notevoli riforme strutturali e investimenti pubblici e delineando un percorso per il risanamento fiscale. In prospettiva, l'Italia dovrà mantenere tale slancio riformatore per aumentare i tassi di crescita e, al contempo, ridurre il debito pubblico.

- L'Italia si è impegnata a realizzare un costante consolidamento dei conti pubblici nel medio periodo al fine di ridurre il rapporto tra debito e PIL. In un contesto di crescenti pressioni sulla spesa, per conseguire tale obiettivo occorrerà continuare a migliorare l'integrità e l'efficienza del settore pubblico, ridurre la spesa pensionistica, potenziare l'adempimento fiscale e rendere il sistema fiscale più favorevole alla crescita.
- In un contesto di invecchiamento della popolazione, molti giovani italiani non hanno un'occupazione, non seguono un corso di formazione o lasciano il Paese. Proseguire il lavoro avviato dalle riforme per migliorare ulteriormente la transizione dalla scuola al mondo del lavoro, la formazione professionale e dei lavoratori, nonché riformare le politiche del mercato del lavoro contribuirebbe ad aumentare la partecipazione dei giovani nel mercato del lavoro.
- La transizione della produzione di energia verso fonti rinnovabili a minore costo e l'elettrificazione dei consumi energetici saranno fondamentali per migliorare la sicurezza energetica e la competitività e favoriranno, al contempo, la riduzione delle emissioni. Per raggiungere tale obiettivo è necessario accelerare gli investimenti, garantendo parallelamente che le politiche di prezzo incentivino l'efficienza e favoriscano approvvigionamenti sicuri.
- Il debole dinamismo imprenditoriale e l'elevata quota di piccole e microimprese incidono negativamente sulla crescita della produttività e sull'innovazione. Proseguire nella semplificazione del contesto regolatorio e fiscale, nel potenziamento del sostegno pubblico alla Ricerca e Sviluppo (R&S) e nel miglioramento delle competenze e delle pratiche manageriali contribuirebbe ad accrescere la produttività.

## Mantenere lo slancio riformatore è fondamentale per affrontare le sfide strutturali e in evoluzione

Dopo la crisi del COVID-19, l'Italia ha compiuto notevoli progressi. L'aumento dell'occupazione ha sostenuto i redditi, in particolare per le persone con minori competenze e nelle regioni in ritardo di sviluppo. Le riforme e gli investimenti promossi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e portati avanti dal Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT) stanno migliorando le infrastrutture, l'istruzione, le politiche attive del lavoro, il clima per le imprese e l'innovazione, nonché la qualità delle istituzioni pubbliche. Si prevede un rallentamento della crescita, in parte dovuto all'impennata dei prezzi dell'energia. Tuttavia, permangono sfide a più lungo termine, tra cui l'elevato debito pubblico, l'invecchiamento della forza lavoro e l'elevata spesa pensionistica, la debole crescita della produttività, i bassi tassi di occupazione per molte fasce della popolazione e il costo elevato dell'energia, a cui si aggiungono ulteriori fattori di pressione legati ai cambiamenti nel contesto economico mondiale.

**L'economia diversificata dell'Italia e il consistente sostegno pubblico fornito hanno rafforzato la crescita, nonostante gli shock degli ultimi anni.** Dal 2019 la crescita del PIL è stata leggermente superiore rispetto ai cinque anni precedenti (Grafico 1). I redditi reali sono migliorati, sostenuti da un aumento dell'occupazione. Il settore finanziario appare solido e i bilanci delle imprese e delle famiglie si sono rafforzati.

**Le riforme e gli investimenti promossi dal PNRR e dal PSBMT stanno affrontando sfide strutturali e stanno aumentando il potenziale di crescita a lungo termine dell'Italia.** Prosegue la modernizzazione dello Stato, con importanti progressi in materia di concorrenza, sistema giudiziario, digitalizzazione e ringiovanimento della forza lavoro del settore pubblico. Le infrastrutture sono in fase di ammodernamento e gli investimenti sostengono la transizione climatica. Il sistema dell'istruzione è anch'esso in fase di potenziamento a tutti i livelli, dalla prima infanzia all'istruzione professionale e post-universitaria. Il mantenimento dei sistemi più efficaci introdotti con il PNRR consentirebbe di migliorare in modo permanente la capacità del Governo di progettare, attuare e valutare le riforme future.

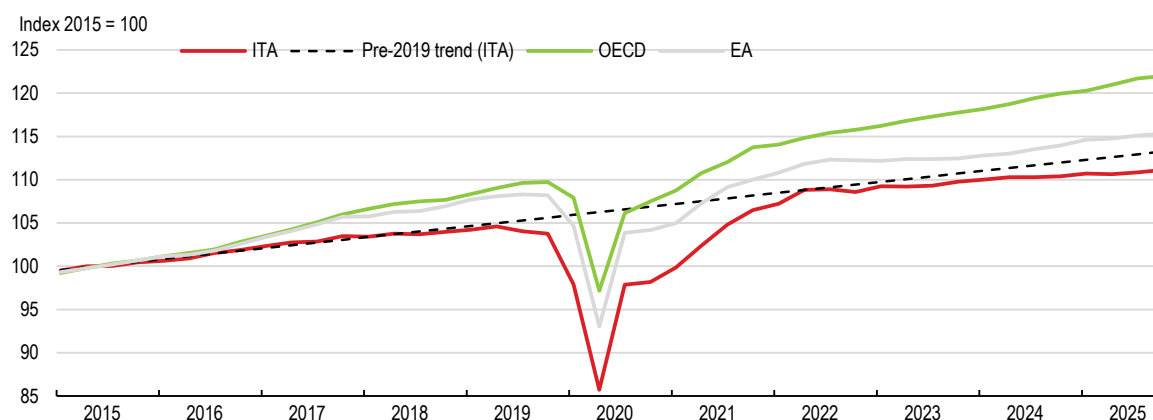
**Le prospettive di crescita a lungo termine rimangono tuttavia modeste a causa dell'invecchiamento demografico e della crescita strutturalmente debole della produttività.** Il tasso di fertilità decresce, malgrado gli sforzi politici volti a sostenere meglio le famiglie, e molti giovani italiani continuano a emigrare. Un'ampia percentuale di

donne non partecipa al mercato del lavoro, in parte a causa della diseguale suddivisione degli incarichi di cura in molte famiglie. Gli shock al commercio mondiale causati dalle nuove restrizioni tariffarie, dalle tensioni geopolitiche, dall'accresciuta concorrenza da parte delle economie emergenti e dall'avvento delle nuove tecnologie aggiungono sfide significative e alcune opportunità per l'Italia.

**Per affrontare tali sfide è necessario perseguire una strategia globale e prioritaria che mantenga lo slancio del PNRR e si basi sul PSBMT.** Il PSBMT estende le riforme del PNRR, comprese quelle volte a migliorare il contesto imprenditoriale e l'amministrazione fiscale, a rendere più agile il sistema giudiziario, a riformare la pubblica amministrazione, a potenziare l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia e ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro. È fondamentale migliorare la trasparenza e l'efficacia del settore pubblico. Malgrado i recenti progressi, l'Italia continua a registrare un ritardo rispetto ai Paesi simili sotto molti aspetti, quali l'efficacia con cui il settore pubblico fornisce beni e servizi pubblici e svolge funzioni di regolamentazione, nonché la percezione dei rischi di corruzione. Un maggior numero di appalti pubblici è stato aggiudicato tramite procedure competitive, supportati da tecnologie di *e-procurement*. Occorreranno ulteriori ambiziosi interventi in molteplici settori per riformare la finanza pubblica, aumentare la crescita della produttività, gestire l'invecchiamento della popolazione, migliorare la sicurezza energetica e ridurre i costi dell'energia.

## Grafico 1. La crescita dell'Italia si è dimostrata resiliente agli shock recenti

PIL reale, indicizzato a 100 nel 2015



Nota: per il quarto trimestre 2025, i dati sono stati stimati (Istat).

Fonte: banca dati analitica dell'OCSE

StatLink  <https://stat.link/hsl7eq>

### Dopo un periodo di espansione caratterizzato da un'intensa creazione di posti di lavoro, la crescita ha subito un rallentamento

Nel 2025 la crescita economica è stata moderata, poiché le restrizioni al commercio mondiale e l'incertezza della domanda estera hanno inciso sull'attività economica. Dopo la flessione registrata nel 2024 a seguito del calo dei prezzi dell'energia, l'inflazione sta riprendendo slancio e continuerà ad aumentare ulteriormente a causa delle interruzioni nell'approvvigionamento energetico a livello mondiale, rallentando la ripresa dalla precedente perdita di potere d'acquisto dei redditi reali. La crescita dovrebbe rallentare, in quanto la nuova impennata dei prezzi dell'energia a livello mondiale pesa sulla domanda ed è risentita dai redditi reali; in seguito, si registrerà una lieve ripresa grazie al sostegno delle esportazioni, dei consumi delle famiglie e degli investimenti privati favoriti dalla stabilizzazione dello scenario internazionale.

**L'aumento degli investimenti, sostenuto in larga misura dai crediti di imposta e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha stimolato l'attività economica.** Dopo oltre due anni di calo generalizzato, la produzione industriale si è stabilizzata a metà del 2025. Nel medesimo anno, le misure restrittive agli scambi globali hanno limitato il commercio e indebolito la fiducia, mentre le famiglie hanno mantenuto la forte propensione al risparmio, superando i livelli pre-pandemia.

**La crescita sostenuta dell'occupazione ha attratto una quota storicamente elevata di adulti nella forza lavoro e ha sostenuto i redditi reali.** Gran parte di questa crescita ha riguardato posti di lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno, sebbene molti nuovi posti di lavoro riguardino occupazioni a più bassa qualificazione e retribuzione nei settori del turismo, dei servizi rivolti al consumatore finale e delle costruzioni. L'inflazione è calata notevolmente

rispetto al picco raggiunto nel 2022 e l'inflazione di fondo si è attestata a circa il 2%, un valore leggermente superiore a quello del decennio precedente la pandemia, ma le nuove interruzioni all'approvvigionamento energetico stanno provocando un incremento dei tassi di inflazione.

**L'impennata dei prezzi dell'energia a livello mondiale nel 2026 peserà sulla crescita per i prossimi due anni.** Secondo le previsioni, il rallentamento della crescita dei consumi delle famiglie, della produzione e degli investimenti eserciterà un freno sulla crescita del PIL, che dovrebbe raggiungere lo 0,4% nel 2026, un impatto negativo analogo a quello registrato in altri Paesi dell'OCSE. La crescita del PIL dovrebbe salire allo 0,6% nel 2027, per effetto dell'aumento della formazione di capitale e della stabilizzazione delle condizioni esterne, che sosterranno la spesa delle famiglie (Tabella 1). Le prospettive di crescita nel

medio termine possono essere rafforzate attuando riforme ben calibrate volte ad accrescere gli investimenti e l'occupazione, in particolare riducendo ulteriormente le barriere all'ingresso nei servizi alle imprese e migliorando la transizione dei giovani verso il mondo del lavoro, mantenendo al contempo il livello elevato di investimenti pubblici e la maggiore credibilità fiscale.

**I rischi di scenario rimangono significativi e prevalentemente orientati al ribasso.** Il protrarsi delle tensioni geopolitiche e delle perturbazioni dei

mercati energetici, l'inasprimento delle tensioni commerciali a livello mondiale, l'indebolimento della domanda o i profondi cambiamenti nell'attività economica dovuti a trasformazioni strutturali o alla maggiore concorrenza delle economie in via di sviluppo potrebbero influire negativamente sulla produzione, sulle esportazioni e sull'economia in generale. I rischi finanziari nei mercati globali e nel settore finanziario non bancario potrebbero indebolire la domanda estera, aumentare la spesa per interessi del settore pubblico e limitare l'accesso delle imprese al finanziamento.

### Tabella 1. Le proiezioni indicano che la crescita continuerà a rimanere moderata

Tassi di crescita annuali, in %, se non diversamente specificato

	2023	2024	2025 (p)	2026 (f)	2027 (f)
Crescita reale del PIL	0,9	0,8	0,5	0,4	0,6
Tasso di disoccupazione (% della forza lavoro)	7,7	6,6	6,0	5,6	5,7
Inflazione (Indice armonizzato dei prezzi al consumo)	5,9	1,1	1,6	2,4	1,8
Saldo di bilancio dell'amministrazione pubblica (% del PIL)	-7,2	-3,4	-3,1	-2,9	-2,8
Saldo primario dell'amministrazione pubblica (% del PIL)	-3,8	0,3	0,6	0,9	1,1
Debito pubblico (% del PIL, criterio di Maastricht)	133,9	134,7	137,1	137,5	137,4

Fonte: banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE.

### Sarà necessario compiere notevoli sforzi per riportare il debito pubblico su un percorso più sostenibile, in un contesto caratterizzato da costi pensionistici elevati e crescenti pressioni sulla spesa

Il disavanzo di bilancio è sceso verso la soglia del 3 % del PIL nel 2025, dopo che il saldo primario è tornato in avanzo nel 2024; tuttavia, il debito pubblico resta elevato ed è destinato a salire nei prossimi anni. Il Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT) dell'Italia prevede un percorso di consolidamento fiscale graduale e costante, volto a riportare il rapporto debito/PIL su un sentiero più sostenibile, ma comporta la necessità di contenere l'aumento della spesa. L'elevata quota di spesa destinata alle pensioni e le crescenti pressioni derivanti dall'invecchiamento della popolazione, dai cambiamenti climatici e dalla difesa richiederanno risparmi compensativi (Grafico 2). Occorre adottare una strategia di più lungo termine che intensifichi gli sforzi per frenare la spesa legata all'invecchiamento della popolazione, in particolare i costi delle pensioni, accresca l'efficienza della spesa e renda il sistema fiscale più efficace e favorevole alla crescita.

**Il disavanzo pubblico è sceso dal 3,4 % del PIL nel 2024 a un valore leggermente superiore al 3 % nel 2025.** Gran parte della riduzione è stata determinata dal progressivo esaurimento degli ingenti bonus edilizi introdotti tra il 2022 e il 2024, mentre la robusta crescita del reddito nominale ha sostenuto le entrate. Il bilancio pubblico è tornato in avanzo primario nel 2024, gli *spread* sui tassi di interesse si

sono ridotti e le agenzie hanno migliorato il giudizio sul merito creditizio del Paese.

**Il debito pubblico supera il 137 % del PIL e, con l'attuale configurazione fiscale e di spesa, continuerebbe ad aumentare.** Tale rapporto debito/PIL genera ingenti esigenze di rifinanziamento e costi degli interessi, aumentando al contempo l'esposizione dell'economia agli shock. Con l'aumento delle pressioni sulla spesa, sarà

necessario procedere a un significativo aggiustamento fiscale e attuare riforme della spesa e della tassazione (Grafico 2, Sezione B).

**Il PSBMT del Governo prevede un percorso di consolidamento fiscale graduale fino al 2031.** Ciò implica una riduzione della spesa primaria in rapporto al PIL ogni anno fino al 2031, con un conseguente significativo avanzo primario e un calo sostenuto del rapporto debito/PIL nel medio termine. Tale percorso avrà un effetto moderatamente restrittivo sulla domanda nei prossimi anni. Mantenere e rafforzare lo slancio riformatore contribuirebbe ad aumentare la crescita e a migliorare la sostenibilità fiscale in un contesto caratterizzato da tali pressioni.

**Il contenimento della spesa complessiva risulta complesso in un contesto di crescenti pressioni dovute all'assistenza sanitaria e ai costi climatici e legati alla difesa, mentre permangono rilevanti fabbisogni in termini di competenze e infrastrutture.** Le pensioni e gli altri costi legati all'invecchiamento della popolazione sono tra i più elevati dei Paesi dell'OCSE e continueranno ad aumentare fino alla metà degli anni 2030, per poi diminuire gradualmente con il completamento della transizione verso il sistema pensionistico riformato. L'adozione di una strategia di lungo periodo per la spesa e la politica fiscale volta a gestire tali pressioni migliorerebbe la sostenibilità di bilancio.

**È opportuno stabilire le priorità della spesa e renderla più efficiente.** Per garantire la sostenibilità del sistema pensionistico è importante mantenere le norme attuali che collegano l'età pensionabile e i tassi di accumulo all'evoluzione dell'aspettativa di vita ed evitare nuovi incentivi al pensionamento anticipato. Dovrebbero inoltre essere sviluppati, nel rispetto dei vincoli costituzionali, meccanismi volti a ridurre il costo delle pensioni del primo pilastro, ad esempio riducendo l'importo delle pensioni elevate che non rispecchiano i contributi versati dai beneficiari. Le revisioni della spesa possono contribuire a contenere altre spese e a migliorarne l'efficacia. Tali strumenti stanno acquisendo sempre più importanza in Italia e il loro ambito di applicazione può essere ulteriormente ampliato e integrato nel processo di allocazione di bilancio.

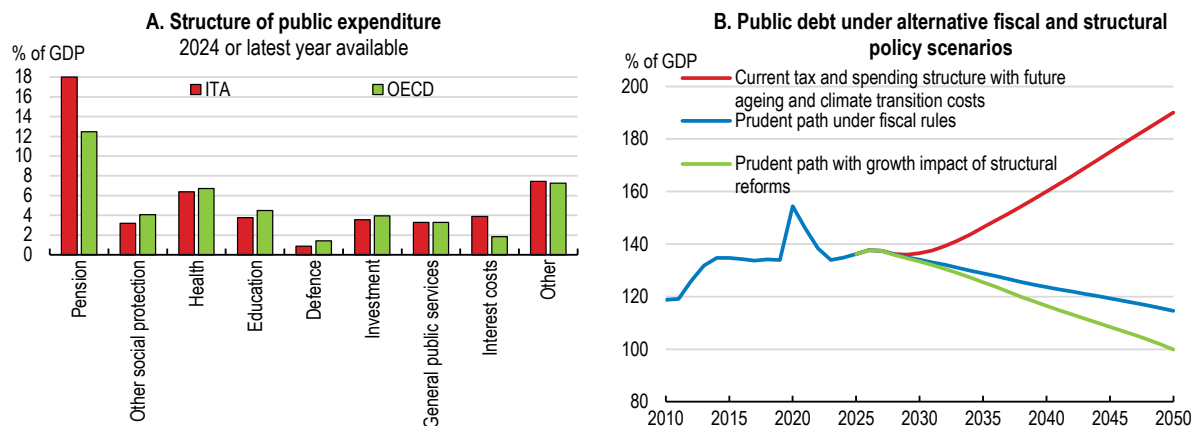
**La performance e le modalità di gestione della pubblica amministrazione stanno migliorando, grazie anche alle riforme del PNRR, ma vi è ancora**

**ampio margine per compiere ulteriori progressi.** Le riforme in corso in materia di assunzioni, retribuzioni, gestione delle *performance* e progressioni di carriera stanno contribuendo a ringiovanire la forza lavoro pubblica. L'imminente ondata di pensionamenti offre l'opportunità di migliorare le modalità di lavoro e rafforzare le *performance*, riducendo al contempo i costi. La rimozione degli ostacoli procedurali e operativi alla mobilità del personale pubblico a tutti i livelli contribuirebbe a colmare i divari di competenze, nonché a favorire lo sviluppo di competenze dei dipendenti e l'erogazione dei servizi.


**Nonostante i progressi compiuti, permangono notevoli carenze nella riscossione delle entrate.** Le riforme previste per semplificare la legislazione in materia di IVA ed estendere l'utilizzo degli strumenti digitali, così come la riduzione delle esenzioni e l'allineamento delle aliquote IVA ridotte all'aliquota standard, possono contribuire a colmare il divario di gettito. Permane un ampio divario di riscossione delle imposte relativamente ai numerosi lavoratori autonomi, mentre il regime fiscale semplificato può incoraggiare il lavoro autonomo. L'irrigidimento dei criteri di ammissibilità al regime semplificato e la riduzione degli oneri amministrativi nel regime ordinario ridurrebbero l'attrattiva del lavoro autonomo e del regime semplificato. Incoraggiare i pagamenti digitali invece di quelli in contanti contribuirebbe a frenare le attività non dichiarate e a sostenere la riscossione delle imposte.

**Una riforma tributaria complessiva incoraggerebbe gli investimenti produttivi e l'occupazione, sostenendo al contempo le entrate.** La pressione fiscale sul lavoro è elevata, in particolare per quanto riguarda i contributi previdenziali, e rischia di scoraggiare il lavoro regolare, soprattutto nelle fasce di retribuzione più basse. Lo spostamento dell'onere fiscale dalle imposte sul lavoro a quelle sulla proprietà e le imposte correlate, migliorando al contempo l'adempimento fiscale, contribuirebbe a riequilibrare il sistema tributario. Intensificare gli sforzi per garantire che il catasto sia completato e rispecchi valori aggiornati migliorerebbe l'equità e l'efficienza del sistema di tassazione degli immobili. Le imposte sulle successioni e sulle donazioni sono limitate da generose esenzioni e detrazioni. Vi è inoltre margine per ampliare la base imponibile delle imposte sul capitale e sul reddito delle società, eliminando gradualmente le imposte sulla produzione.

## Grafico 2. Gli elevati costi delle pensioni e le emergenti pressioni sulla spesa si aggiungono alla sfida del risanamento di bilancio e della riduzione dell'elevato debito pubblico



Nota: Sezione A: gli interessi e i costi di investimento sono stati dedotti da tutte le altre funzioni. Sezione B: gli scenari sono dettagliati nel Capitolo 1. Fonte: tabelle dei conti nazionali dell'OCSE; elaborazioni a cura dell'OCSE basate sulla banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE e sul Modello di lungo periodo dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/qomzya>

## L'invecchiamento demografico sottolinea l'importanza di coinvolgere i giovani nel mercato del lavoro

Con l'invecchiamento della popolazione, per l'Italia si prospetta una carenza di lavoratori. I bassi salari e il dualismo del mercato del lavoro spingono molti giovani a rimanere fuori dal mondo del lavoro e dai percorsi di formazione (Grafico 3) o a emigrare. Il sostegno alla transizione dalla scuola al lavoro, l'aumento dei rendimenti occupazionali e salariali dell'istruzione terziaria e la revisione della regolamentazione del mercato del lavoro potrebbero migliorare le prospettive dei giovani italiani nel mercato del lavoro.

**Malgrado i notevoli progressi e gli importanti interventi strategici, la percentuale di giovani che non seguono corsi di formazione né svolgono un'attività lavorativa rimane tra le più elevate dei Paesi dell'OCSE.** I tassi di abbandono scolastico sono diminuiti, seppur rimanendo elevati, e il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro è complesso. L'adozione di sistemi di monitoraggio formale più efficaci, volti a individuare e sostenere i giovani con bassa frequenza scolastica o problemi di condotta e rendimenti scolastici, contribuirebbe a ridurre ulteriormente i tassi di abbandono scolastico. Il disallineamento tra domanda e offerta di competenze è elevato e molti giovani lasciano la scuola senza un'adeguata esperienza lavorativa e senza le competenze pratiche richieste dai datori di lavoro. Estendere l'uso dei tirocini di alta qualità all'interno dei programmi di studio potrebbe ridurre il divario tra domanda e offerta di competenze,

migliorare la transizione dalla scuola al mondo del lavoro e aiutare gli studenti a prendere decisioni informate sulla scelta del loro percorso universitario.

**I rendimenti dell'istruzione terziaria sono scarsi e la quota di laureati è inferiore a quella della maggior parte dei Paesi europei.** Continuare ad ampliare la rete degli Istituti Tecnologici Superiori (ITS) per la formazione post-diploma, in particolare nel Mezzogiorno, contribuirebbe a offrire un'alternativa orientata al lavoro per i diplomati degli istituti secondari. Sarebbe utile dotare le università pubbliche di maggiori risorse e potenziare gli incentivi volti a garantire che i laureati siano pronti per il mercato del lavoro.

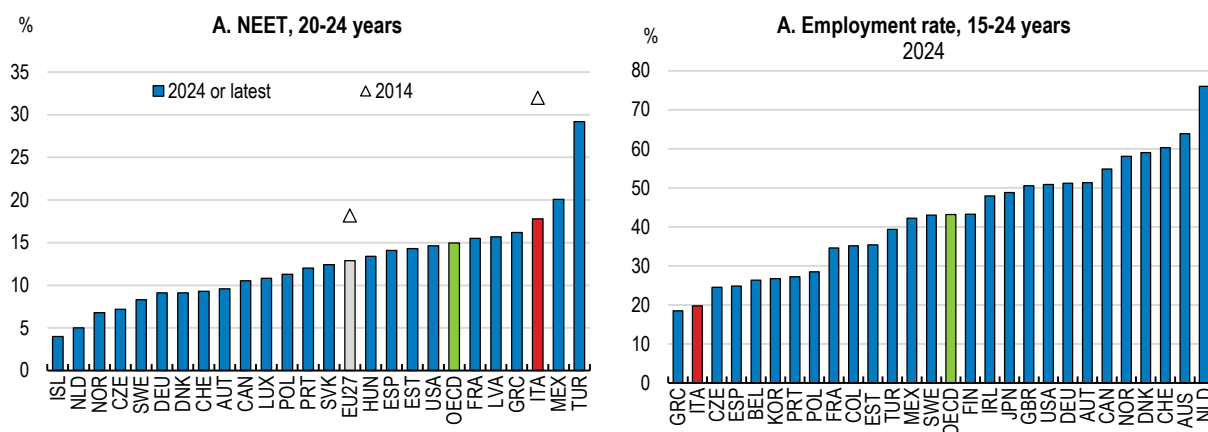
**Salari relativamente bassi, l'elevata incidenza dei contratti a tempo determinato e le aspettative di una crescita salariale modesta e di una progressione di carriera lenta spingono molti giovani italiani a**

### emigrare o a rimanere fuori dal mondo del lavoro.


Gli elevati costi non salariali del lavoro e l'incertezza sui costi di licenziamento rendono le assunzioni rischiose per le imprese, in particolare per i lavoratori che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro. Una serie di riforme ha allentato le tutele contro il licenziamento dei lavoratori a tempo indeterminato e ha introdotto incentivi temporanei per le assunzioni a tempo indeterminato; ciononostante, la tutela del lavoro in Italia rimane rigida e la quota di contratti temporanei elevata, mentre molti giovani lavoratori hanno contratti di lavoro temporanei e hanno meno probabilità di

passare a contratti a tempo indeterminato rispetto a molti altri Paesi dell'UE e dell'OCSE. Le riforme del mercato del lavoro possono contribuire a trattenere e attrarre talenti e a migliorare il tenore di vita. La riduzione del cuneo fiscale e contributivo sui lavoratori a basso reddito favorirebbe l'occupazione e il reddito netto dei giovani lavoratori. Limitare il ricorso ai contratti a tempo determinato e riformare la legislazione in materia di tutela del lavoro per ridurre l'incertezza sui costi di licenziamento, entro il perimetro costituzionale, contribuirebbe a ridurre la dualità del mercato del lavoro e ad aumentare l'uso di contratti a tempo indeterminato.

### Grafico 3. Molti giovani non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o di formazione



Fonte: banca dati dell'OCSE sulle statistiche della forza lavoro.

StatLink  <https://stat.link/t9lb1u>

### Accelerare la diffusione delle energie rinnovabili contribuirà a garantire un approvvigionamento energetico sicuro e competitivo

Le nuove turbolenze che hanno interessato i mercati mondiali dell'energia agli inizi del 2026 sottolineano quanto sia fondamentale il ruolo di un approvvigionamento energetico affidabile e a basso costo per la competitività delle imprese italiane e il benessere delle famiglie (Grafico 4). Vista l'ampia quota di energia proveniente da combustibili fossili importati, vulnerabile alle interruzioni dell'approvvigionamento globale, e la necessità di raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni, sono necessari cambiamenti significativi nel mix energetico italiano. L'elettrificazione e il passaggio dal gas naturale alle energie rinnovabili per la produzione di elettricità, sfruttando al meglio le risorse naturali dell'Italia, saranno fondamentali per ridurre i costi energetici, le emissioni dei combustibili fossili e la dipendenza dalle importazioni, ma richiedono l'adozione di politiche, incluse quelle per l'accelerazione dello sviluppo delle infrastrutture di generazione, trasmissione e stoccaggio.

**La diversificazione delle fonti energetiche e l'abbandono dei combustibili fossili importati sono fondamentali per ridurre i costi dell'energia e raggiungere gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni.** Dal 2022 l'Italia ha realizzato una delle più grandi trasformazioni nella sua fornitura di gas naturale, mobilitando nuove fonti e rotte di approvvigionamento per sostituire il gas di provenienza russa. Tuttavia, ciò ha comportato un aumento dei costi energetici, già elevati, a causa del ruolo importante che il gas riveste nel consumo energetico italiano generale e dell'accresciuta esposizione ai mercati mondiali del GNL, gravando sulla produzione industriale e sulla competitività delle esportazioni. Il Governo sta collaborando con i Paesi vicini, tra cui quelli del Nord Africa, per sviluppare nuove infrastrutture di produzione e approvvigionamento energetico, sebbene le risorse siano limitate e le autorizzazioni concesse finora abbiano riguardato principalmente le infrastrutture per il gas naturale piuttosto che quelle per le energie rinnovabili.

**Nonostante il forte potenziale naturale delle energie rinnovabili e il rafforzamento delle politiche in materia, la nuova capacità di generazione e le relative infrastrutture di rete sono in ritardo rispetto agli obiettivi nazionali.** I lunghi processi di autorizzazione, frammentati dalla struttura di *governance* multilivello dell'Italia, creano incertezza per gli investitori e ritardano i progetti. Le autorizzazioni devono passare attraverso diverse agenzie governative centrali e subnazionali, con regole e processi talvolta confliggenti. Sarebbe utile allineare meglio le norme e i piani territoriali delle amministrazioni subnazionali con i piani e le strategie nazionali di sviluppo energetico.

**La trasmissione e la distribuzione dell'energia elettrica necessitano di cospicui investimenti.** Per poter generare energia da fonti rinnovabili, occorre ristrutturare il sistema di trasmissione, viste la dispersione geografica dei centri di produzione e le distanze dai centri di domanda. Le infrastrutture esistenti necessitano di essere potenziate, poiché stanno invecchiando, e i cambiamenti climatici impongono condizioni meteorologiche più sfidanti. Le richieste di connessione da parte dei produttori di energia da fonti rinnovabili sono aumentate e

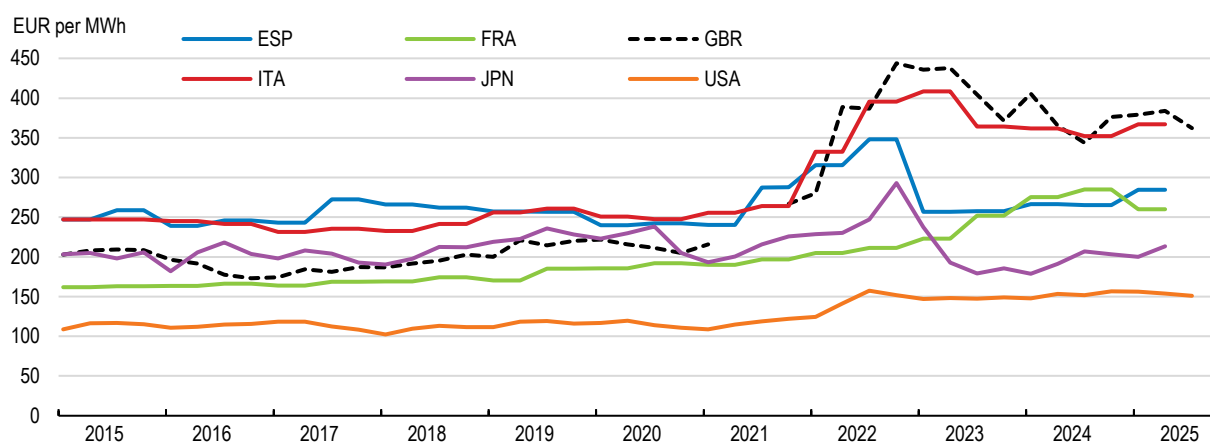
devono ricevere priorità in base alla maturità dei progetti e al loro contributo al piano energetico nazionale. Un approccio più anticipatorio alla preparazione e all'autorizzazione dello sviluppo di infrastrutture di trasmissione può contribuire ad accelerare il processo di costruzione, seguendo l'evoluzione dei fabbisogni. L'aumento della capacità transfrontaliera può migliorare la resilienza del sistema e ridurre le esigenze di investimento nella produzione e nello stoccaggio. Malgrado tali sforzi, possono comunque verificarsi shock al sistema energetico, il che comporta la necessità di elaborare piani di emergenza nazionali efficaci.

**L'elettrificazione degli usi energetici basati sui combustibili fossili negli edifici, nei trasporti e nell'industria non ha ancora raggiunto il ritmo necessario per conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni e abbattere i costi dell'energia.** Il nuovo sistema di scambio delle emissioni (ETS2) contribuirà a ridurre il divario tra le aliquote fiscali effettive sul gas naturale e sull'elettricità e genererà risorse a sostegno delle ristrutturazioni energetiche, in particolare per le famiglie e le imprese con vincoli di capitale. Può essere d'aiuto assicurare l'adozione di misure specifiche per settore, come l'istituzione di organismi nazionali a sostegno delle autorità pubbliche a tutti i livelli per la ristrutturazione degli edifici pubblici e la riduzione della complessità normativa che devono affrontare gli investitori che sviluppano reti di ricarica per veicoli elettrici.


**Le recenti riforme mirano a rendere i prezzi dell'energia più dinamici e basati sul mercato, ma i rischi permangono.** Gli interventi pubblici degli ultimi anni hanno protetto le famiglie e le imprese dagli shock dei prezzi, sebbene alcune misure siano state costose e inefficienti. Man mano che i mercati si sviluppano, la riduzione dell'uso di strumenti garantiti dal settore pubblico può limitare i rischi per le finanze pubbliche e i consumatori. Il rafforzamento della vigilanza regolamentare sui mercati dell'energia favorirà la trasparenza e ridurrà i rischi di manipolazione del mercato. Evitare sovvenzioni e sostegni generalizzati legati ai prezzi dell'energia, compresi generosi crediti di imposta, fornendo al contempo misure di sostegno mirate per i più vulnerabili, migliorerebbe l'efficienza della spesa.

## Grafico 4. Gli elevati prezzi dell'energia elettrica gravano sulla sicurezza energetica e sulla competitività

Prezzi dell'energia elettrica nel settore domestico



Fonte: OCSE, AIE – banca dati sui prezzi dell'energia.

StatLink  <https://stat.link/58210y>

## La rimozione degli ostacoli alla crescita delle piccole imprese e la promozione dell'innovazione sosterranno la produttività

L'Italia conta un gran numero di imprese più piccole, che contribuiscono a diversificare la produzione e le esportazioni ma tendono ad avere una minore produttività e un volume inferiore di investimenti. Malgrado alcune tendenze positive emergenti, le imprese più grandi, generalmente caratterizzate da una produttività elevata, rappresentano ancora una quota relativamente ridotta dell'economia. Agevolare l'espansione delle piccole imprese di successo contribuirebbe ad accelerare la crescita della produttività del lavoro. Occorrono riforme per semplificare la regolamentazione, accelerare l'innovazione e facilitare lo sviluppo dei mercati dei capitali.

### Assicurare un contesto imprenditoriale più dinamico è fondamentale per sostenere la crescita della produttività, la competitività e il tenore di vita.

La produttività del lavoro è cresciuta lentamente dalla metà degli anni Novanta, nonostante i recenti segnali di miglioramento. Le imprese italiane reggono bene il confronto con quelle di dimensioni analoghe nei Paesi omologhi; tuttavia, la quota relativamente bassa di imprese di grandi dimensioni, con una produttività più elevata, pesa sui risultati complessivi dell'economia (Grafico 5). Le imprese hanno difficoltà a espandersi o a fondersi. A tal fine può essere utile ridurre ulteriormente gli ostacoli alla creazione di imprese, in particolare nelle professioni soggette a una forte regolamentazione e nel settore del commercio al dettaglio, nonché al loro consolidamento e alla loro cessione. Nonostante i significativi progressi compiuti con le recenti riforme

in materia di insolvenza delle imprese, sostegno pubblico e sistemi giudiziari, gli elevati oneri normativi e i costi di conformità, anche nel sistema fiscale, continuano a gravare sulla produttività. Le imprese più piccole e in crescita ne sono particolarmente colpite quando raggiungono determinate soglie dimensionali.

**I mercati dei capitali poco sviluppati limitano le opportunità di finanziamento e di investimento non bancarie**, in particolare per le imprese con elevate esigenze di investimento e scarse garanzie collaterali, come le *start-up* innovative. La recente introduzione di detrazioni fiscali sulle plusvalenze dovrebbe stimolare la domanda di investimenti in capitale di rischio.

**I livelli di Ricerca e Sviluppo (R&S) e innovazione delle imprese sono bassi, anche nelle regioni ad alta**

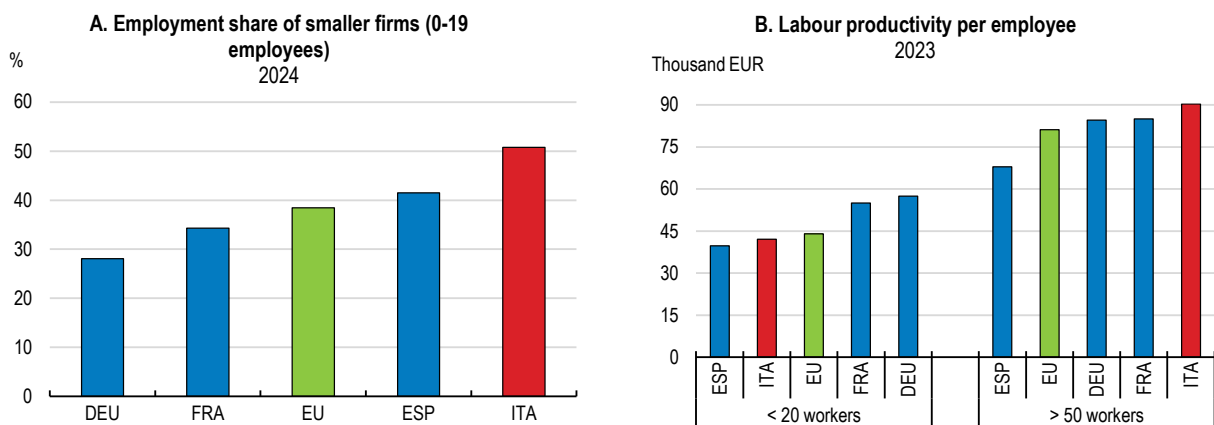
**produttività.** La scarsa innovazione e la limitata attività in materia di brevetti sono in contrasto con l'eccellenza della ricerca di base. Un ulteriore aumento del sostegno pubblico alla R&S e della quota di tale sostegno erogata sotto forma di aiuti diretti e sovvenzioni alle PMI e ai *cluster* innovativi tra industria e mondo accademico può migliorare la diffusione delle conoscenze e contribuire ad attrarre investimenti privati.

**È stata adottata un'ampia gamma di misure fiscali temporanee a sostegno dell'innovazione e degli investimenti.** Gli sgravi fiscali e le altre misure di sostegno sono spesso temporanee e si sovrappongono, rendendo difficile per le piccole imprese trarne vantaggio. Mantenere gli attuali sforzi volti a ottimizzare gli incentivi in un numero relativamente limitato di sovvenzioni stabili e mirate

contribuirebbe a migliorarne l'efficacia e a ridurre i costi di conformità e amministrativi. Tale razionalizzazione dovrebbe essere basata su un'adeguata valutazione dell'efficacia delle misure in termini di costi, al fine di individuare quelle da prorogare.

**L'evoluzione di piccole imprese familiari in aziende più grandi e gestite in modo professionale può migliorare le pratiche manageriali, promuovendo la crescita della produttività e l'innovazione.** Sebbene le esenzioni e le agevolazioni fiscali in materia di successione incoraggino gli eredi a mantenere il controllo dell'azienda familiare, ciò può andare a discapito della qualità della gestione o impedire l'afflusso di capitali esterni volti ad accrescere le dimensioni delle aziende e a renderle più produttive e redditizie.

### Grafico 5. Le piccole imprese impiegano la maggior parte dei lavoratori, ma la loro produttività è generalmente bassa



Fonte: Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/w9jtzr>

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI
<b>Garantire la sostenibilità fiscale in un contesto di crescenti difficoltà</b>	
<p>Il disavanzo di bilancio è stato ridotto in linea con il Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT) e con gli impegni assunti nei confronti dell'UE, ma il rapporto debito pubblico/PIL è in aumento.</p> <p>Le pressioni sulla spesa pubblica derivanti dall'invecchiamento demografico, dalla transizione climatica e dalla difesa aumenteranno, mentre il fabbisogno di investimenti rimarrà significativo.</p>	<p>Attuare il costante consolidamento fiscale definito nel PSBMT per ridurre il rapporto debito/PIL. Perseguire una strategia di lungo termine per gestire la finanza pubblica contenendo e compensando le nuove pressioni sulla spesa, riducendo i costi delle pensioni, potenziando l'efficacia e l'integrità delle istituzioni pubbliche, nonché riformando il sistema fiscale.</p>
<p>Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che si conclude nel 2026, aiuta in molte delle sfide che l'Italia si trova ad affrontare e il PSBMT definisce ulteriori priorità in materia di riforme e investimenti.</p>	<p>Sviluppare un programma di riforme a più ampio raggio per aumentare la produttività e l'occupazione, basandosi sul PNRR e sul PSBMT, supportato dalla definizione delle priorità di bilancio.</p>
<p>La percentuale di donne nella forza lavoro rimane ancora inferiore rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE, malgrado gli sforzi volti ad aumentare il ricorso al congedo parentale e l'assunzione di responsabilità di cura da parte dei padri.</p>	<p>Ampliare il congedo parentale riservato ai padri e potenziare gli incentivi per favorirne l'utilizzo.</p>
<p>Nonostante il lavoro svolto dagli organi anticorruzione e di audit pubblico e la trasparenza dei dati, l'integrità delle istituzioni pubbliche continua a essere percepita come carente.</p>	<p>Ridurre le soglie per gli appalti competitivi, in particolare per i contratti di lavori pubblici soggetti alle norme nazionali, attuare controlli più severi per contenere la frammentazione dei contratti e ampliare il ricorso agli appalti elettronici.</p>
<p>Le pensioni rappresentano una quota elevata della spesa pubblica, che aumenterà ulteriormente nel prossimo decennio a causa dell'invecchiamento della popolazione e del regime pensionistico precedente.</p>	<p>Esplorare le opzioni, nel rispetto dei vincoli giuridici, per la riduzione nel medio termine del costo delle pensioni del primo pilastro, al fine di contribuire alla sostenibilità delle finanze pubbliche in un contesto di crescenti pressioni sulla spesa.</p>
<p>Sebbene i recenti sforzi lo abbiano ridotto, il divario nella riscossione delle imposte rimane ampio, in parte a causa dell'ingente quota di attività non osservata.</p>	<p>Aumentare il rispetto degli obblighi fiscali rafforzando l'amministrazione tributaria, migliorando l'identificazione delle attività non dichiarate, abbassando la soglia per le transazioni in contanti e astenendosi dal concedere agevolazioni sui pagamenti fiscali.</p>
<p>Il regime fiscale continua a gravare sui redditi da lavoro, determinando un elevato cuneo fiscale a carico dei lavoratori italiani, nonostante i progressi compiuti dalle recenti riforme.</p>	<p>Nel medio termine, vagliare la possibilità di ridurre il cuneo fiscale sui lavoratori a basso reddito, finanziando tale riduzione attraverso il miglioramento dell'adempimento fiscale generale, la riduzione delle agevolazioni fiscali e l'incremento delle imposte sugli immobili.</p>
<b>Migliorare la transizione dalla scuola al lavoro e le condizioni del mercato del lavoro per i giovani</b>	
<p>Molti diplomati delle scuole superiori incontrano difficoltà nel trovare un impiego. Le recenti riforme mirano ad allineare meglio i percorsi di formazione alle esigenze del mercato del lavoro, mantenendo al contempo solide competenze accademiche.</p>	<p>Continuare ad ampliare la rete degli Istituti Tecnologici Superiori (ITS).</p> <p>Consolidare ulteriormente l'apprendimento basato sul lavoro e promuovere lo svolgimento obbligatorio di esperienze di lavoro o di tirocini di alta qualità per gli iscritti a corsi di istruzione a indirizzo sia professionale che generico.</p>
<p>I bassi salari netti incidono negativamente sulla redditività lavorativa di molti lavoratori che entrano nel mercato del lavoro. Il cuneo fiscale sul lavoro e la quota di lavoratori informali sono elevati in Italia.</p>	<p>Sostituire gli attuali crediti e bonus temporanei con una riduzione permanente del cuneo fiscale e contributivo per i livelli salariali più bassi.</p>
<p>Un'elevata percentuale di giovani lavoratori ha contratti di lavoro a breve termine a causa di leggi restrittive sulla tutela del lavoro e sul lavoro a tempo indeterminato. L'incertezza sui costi dei licenziamenti può rappresentare un deterrente all'assunzione.</p>	<p>Riformare la legislazione in materia di tutela del lavoro per ridurre ulteriormente l'incertezza relativa ai costi del licenziamento.</p>
<b>Garantire un approvvigionamento energetico sostenibile e forniture di energia elettrica competitive</b>	
<p>I prezzi dell'energia in Italia sono più elevati e hanno registrato un aumento superiore a quello di molti dei suoi principali partner commerciali, in gran parte a causa dell'elevata quota di gas importato. Il conflitto in Medio Oriente del 2026 ha evidenziato in quale misura l'Italia è esposta a tali circostanze. Si registrano progressi negli investimenti e nelle procedure amministrative relativi alle energie rinnovabili, ma persistono ritardi nel rilascio delle autorizzazioni, dovuti alla complessità della <i>governance</i> multilivello, che creano incertezza per gli investitori.</p>	<p>Accelerare lo sviluppo della capacità di generazione, distribuzione e stoccaggio di energia da fonti rinnovabili, affrontando gli ostacoli nei processi di pianificazione e approvazione, compreso il coordinamento tra i diversi livelli di governo.</p>
<p>Il collegamento tra le nuove fonti di generazione di energia elettrica e i grandi utenti alle reti di trasmissione e distribuzione è lento, compromettendo la capacità e gli investimenti nella produzione. Per le richieste di connessione, la priorità ora favorisce i progetti di generazione già approvati.</p>	<p>Dopo aver affrontato il ritardo nella costruzione delle reti di trasmissione, perseguire un approccio anticipatorio nella pianificazione e nell'approvazione di infrastrutture di trasmissione e connessione efficaci sotto il profilo dei costi.</p>
<p>Le riforme stanno sviluppando una tariffazione più dinamica nei mercati dell'energia. Alcuni strumenti espongono il settore pubblico ai rischi di prezzo del mercato e potrebbero condurre a sovvenzioni pubbliche di lungo termine.</p>	<p>Garantire che il sostegno alle tecnologie a basse emissioni di carbonio nella produzione, trasmissione e stoccaggio di energia elettrica non attenni i segnali di prezzo del mercato e gestire accuratamente i rischi per le finanze pubbliche e i consumatori.</p>

L'Italia ha fatto ricorso a misure generose per sostenere i consumatori e migliorare l'efficienza energetica, ma gran parte della spesa si è rivelata inefficace e l'elettrificazione è in ritardo rispetto agli obiettivi. Sebbene le recenti riforme abbiano ridotto il vantaggio di prezzo dei combustibili fossili rispetto all'elettricità, permangono ancora alcune sovvenzioni a favore dei combustibili fossili.	Ridurre le misure generali di sostegno energetico e i sussidi ai combustibili fossili, fornendo invece un sostegno mirato alle famiglie vulnerabili e all'efficienza energetica delle imprese, e proseguire l'attuazione dell'ETS2.
<b>Accelerare il dinamismo imprenditoriale e la crescita della produttività</b>	
Le barriere normative rimangono elevate nei settori dei servizi, tra cui alcune professioni, pesando sulla concorrenza.	Allentare le barriere normative all'ingresso e al consolidamento nel settore del commercio al dettaglio e nei servizi professionali in cui queste sono elevate.
La creazione di imprese nuove e innovative e la loro espansione sono in ritardo rispetto ad altri Paesi. Le misure di sostegno alle imprese sono spesso di natura temporanea e si sovrappongono tra programmi e livelli di governo. La legislazione più recente in materia mira a semplificare gli incentivi.	Snellire ulteriormente gli incentivi alle imprese e renderli stabili, allo scopo di migliorare l'efficacia ed evitare effetti distorsivi.
Il complesso e costoso adempimento fiscale e regolatorio genera costi fissi, danneggiando la competitività delle piccole imprese e i loro incentivi alla crescita.	Continuare a identificare e riformare i costosi oneri fiscali e gli altri oneri di adempimento alla regolamentazione.
Le pratiche manageriali risultano particolarmente carenti nelle imprese a conduzione familiare, che tendono a selezionare i dirigenti all'interno della famiglia o della propria rete. Il sistema fiscale sulle successioni aziendali incentiva gli eredi a mantenere il controllo delle imprese, scoraggiando il loro consolidamento, il coinvolgimento di investitori esterni e l'assunzione di manager professionisti.	Ridurre le soglie di esenzione dall'imposta di successione ed eliminare l'obbligo di mantenere il controllo per cinque anni per le imprese più piccole o ricorrere ad altri incentivi fiscali per sostenere la riorganizzazione delle imprese.
La collaborazione tra le imprese e le università locali è migliorata, anche grazie alla creazione di <i>cluster</i> universitari-aziendali.	Rafforzare il legame tra il finanziamento delle università e i risultati delle collaborazioni con le imprese.
Le competenze e le pratiche manageriali riportano risultati inferiori rispetto a quelle di altri Paesi, il che si ripercuote negativamente sulla produttività.	Promuovere la formazione manageriale e i programmi di <i>mentoring</i> individuale.





# 1 **Mantenere lo slancio delle riforme e rafforzare le finanze pubbliche**

Tim Bulman

*Negli ultimi anni la crescita si è dimostrata resiliente, sostenuta dai generosi crediti di imposta e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con un conseguente aumento dell'occupazione e dei redditi reali; tuttavia, la domanda risentirà dell'impennata dei prezzi dell'energia registrata agli inizi del 2026. Poiché le prospettive di crescita a lungo termine rimangono relativamente deboli, è necessario un pacchetto completo di riforme strutturali e investimenti pubblici costanti, basato sul Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT), per aumentare la produttività e l'occupazione e mantenere lo slancio raggiunto nell'ambito del PNRR. Il disavanzo di bilancio è diminuito avvicinandosi al 3 % del PIL, ma il rapporto debito/PIL rimane molto elevato. Nei prossimi anni, l'invecchiamento della popolazione, i cambiamenti climatici e le esigenze in materia di difesa aumenteranno le pressioni sulla spesa. Il PSBMT stabilisce un percorso di consolidamento fiscale costante fino al 2031 che ricollocherebbe il rapporto debito/PIL su una traiettoria più sostenibile. Per conseguire tale obiettivo, occorrerà operare adeguamenti significativi delle imposte e della spesa, ad esempio contenendo la spesa connessa all'invecchiamento demografico a vantaggio di una spesa favorevole alla crescita, nonché promuovere l'adempimento degli obblighi fiscali e modificare il mix di politiche in materia di entrate per sostenere meglio l'occupazione e gli investimenti.*

## 1.1. La crescita si è dimostrata resiliente, supportata dagli stimoli fiscali

### 1.1.1. Dopo la forte ripresa successiva alla pandemia, la crescita ha subito un rallentamento

L'economia italiana è cresciuta a un tasso medio annuo vicino all'1,2 % già prima della pandemia, registrando una discreta accelerazione rispetto al valore inferiore all'1 % registrato nei cinque anni precedenti e superando i risultati di molte altre grandi economie avanzate (Grafico 1.1). L'occupazione e i redditi reali sono cresciuti più marcatamente rispetto ai periodi precedenti. L'allentamento della politica fiscale e le misure di sostegno del Governo hanno sorretto la domanda: il credito di imposta *SuperBonus* ha generato un aumento dell'attività edilizia tra il 2022 e il 2024, mentre le sovvenzioni e i prestiti di *NextGenerationEU* a finanziamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) hanno rappresentato in media lo 0,5 % del PIL annuo tra il 2021 e il 2024. Le proiezioni indicano una crescita contenuta sul breve termine, sulla quale incide l'impennata dei prezzi dell'energia.

L'Italia ha compiuto notevoli progressi nel suo programma di riforme legato al PNRR, che è stato esteso dal Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT) 2025-2029. Alla fine del 2025, circa tre quarti delle 575 tappe del PNRR erano state raggiunte e sono stati erogati tre quarti del totale di 194,4 miliardi di EUR dei fondi UE a disposizione dell'Italia. Tali interventi hanno affrontato questioni "orizzontali" in materia di pubblica amministrazione, sistema giudiziario e regolamentazione, migliorando il contesto imprenditoriale. Per accelerare gli investimenti pubblici, sono state semplificate le procedure di approvazione, sono stati sviluppati organismi dedicati alla progettazione e all'attuazione dei progetti e si è cercato di migliorare la contendibilità del mercato. I settori prioritari quali la digitalizzazione, la transizione verde, le infrastrutture energetiche e di trasporto, l'istruzione e le competenze, hanno beneficiato di riforme più mirate. Il PSBMT amplia e approfondisce le principali riforme e gli investimenti orizzontali e settoriali del PNRR. Il Governo stima che le riforme e gli investimenti del PNRR attuati entro la fine del 2025 aumenteranno il PIL del 3,9 % entro il 2031 e che il completamento dell'agenda e l'attuazione degli investimenti stabiliti nel PSBMT aggiungeranno un ulteriore 2,1 % del PIL (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025<sup>[1]</sup>).

#### *La crescita è stata contenuta, ma ha resistito agli shock esterni*

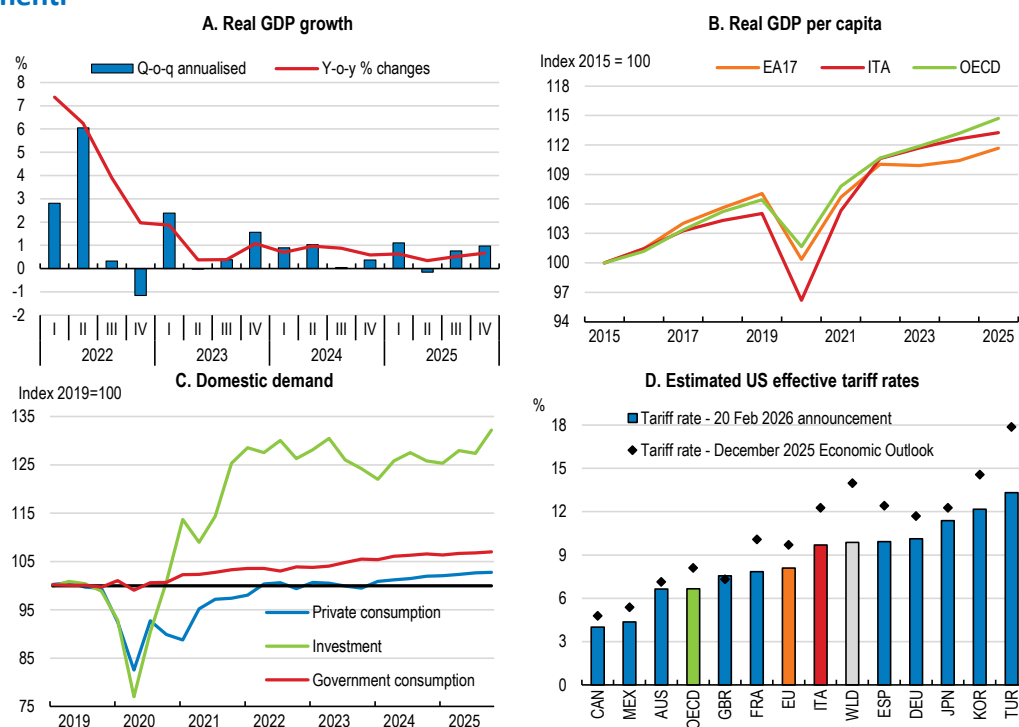
La crescita economica dell'Italia è stata moderata. Si è attestata allo 0,8 % nel 2024, per poi calare allo 0,5 % nel 2025, quando l'introduzione di restrizioni alla politica commerciale mondiale ha generato incertezza per i produttori, gli esportatori e le famiglie, che hanno ridotto la spesa al dettaglio (Grafico 1.1); tuttavia, la resilienza degli investimenti osservata verso la fine dell'anno ha generato un incremento della crescita. La produzione industriale ha subito un calo generalizzato dalla metà del 2022 all'inizio del 2025, per poi registrare una lieve ripresa dalla fine del 2025. Ciò è ascrivibile alla debolezza della domanda esterna e alle sfide cui sono confrontati i settori automobilistico, manifatturiero e ad alto consumo energetico in Europa (Riquadro 1.1). L'aumento degli investimenti ha controbilanciato l'andamento negativo. L'attività edilizia è rimasta vicina ai massimi storici raggiunti l'ultima volta prima della crisi finanziaria globale e, nel 2024, si è osservato uno spostamento dell'attività dalla costruzione di abitazioni, sostenuta dai crediti di imposta, alla realizzazione di progetti infrastrutturali specializzati. Nel complesso, l'economia dispone ancora di una moderata capacità inutilizzata e di margini per un aumento dell'attività in molti settori, senza generare pressioni sui vincoli dell'offerta.

L'aumento delle restrizioni commerciali statunitensi, l'incertezza sulla politica degli Stati Uniti e sulle potenziali contromisure dell'UE, nonché le modifiche alla destinazione dei prodotti di altri importanti produttori hanno generato volatilità nei flussi commerciali con gli Stati Uniti e altri mercati, aumentando l'incertezza. Nel 2025 il valore complessivo delle esportazioni di merci è aumentato, collocando l'Italia al quarto posto nella classifica mondiale dei Paesi esportatori. All'inizio del 2025, le esportazioni italiane verso gli Stati Uniti equivalevano al 3,1 % del PIL e al 10,4 % delle esportazioni totali. Queste ultime sono aumentate del 7,2 % nel corso del medesimo anno, soprattutto grazie alla vendita di attrezzature marittime, prodotti farmaceutici e alle

esportazioni di alcuni macchinari specializzati; tuttavia, le indagini condotte presso le imprese suggeriscono che questa crescita non rispecchia ancora gli effetti dell'aumento dei dazi. Le imprese italiane hanno anticipato alcune importazioni dagli Stati Uniti prima dell'accordo che questi ultimi hanno siglato con l'UE nell'agosto 2025. Tale accordo, che tiene conto della composizione delle esportazioni italiane verso gli Stati Uniti, impone un dazio medio prossimo al valore mediano dei Paesi dell'OCSE (Grafico 1.1, Sezione D). Diversi studi suggeriscono che queste restrizioni potrebbero ridurre le esportazioni di almeno l'1,25 % del PIL complessivo nel breve termine, con un effetto crescente sul lungo periodo.

I produttori italiani devono affrontare una maggiore concorrenza da parte di altri esportatori, in particolare la Cina, sia in Italia che nei mercati di esportazione italiani. Le importazioni italiane dalla Cina sono aumentate del 16,4 % nel 2025 rispetto all'anno precedente, mentre le esportazioni sono diminuite del 6,6 %. Questo andamento commerciale riflette la notevole e crescente capacità produttiva della Cina e la sua crescente competitività in un numero sempre maggiore di settori in cui l'Italia deteneva un vantaggio comparativo, in particolare nella produzione meccanica, elettronica e di semiconduttori.

### Grafico 1.1. La crescita è stata moderata poiché gli effetti negativi delle restrizioni commerciali e dell'aumento della concorrenza delle importazioni hanno superato l'incremento degli investimenti



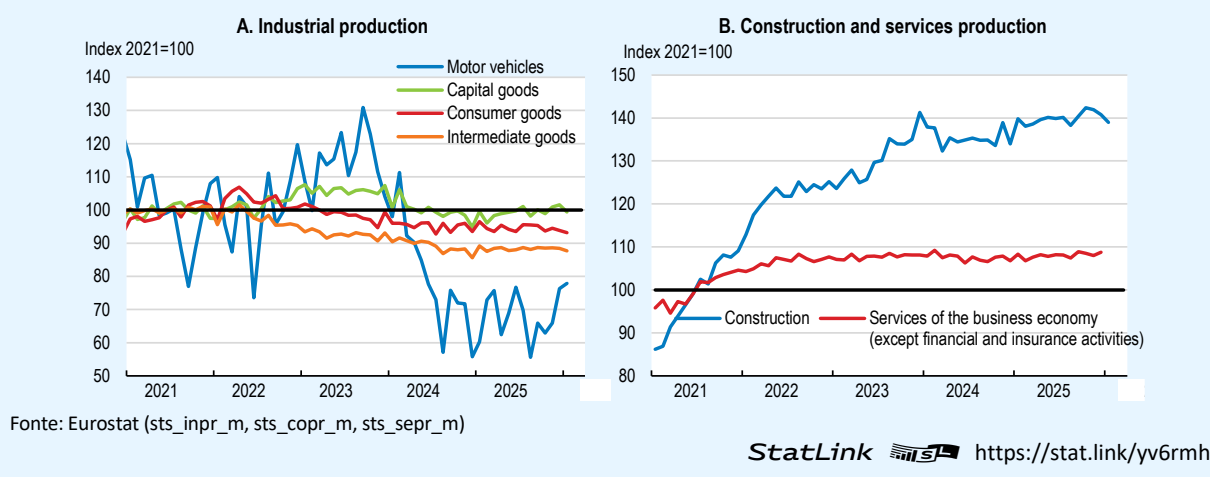
Nota: Sezioni A e B: i dati per il quarto trimestre 2025 sono stime preliminari dell'Istat. Le stime contenute nella Sezione D del Grafico si basano sulle dichiarazioni in materia di politica commerciale formulate in data 8 settembre 2025 e sono state calcolate utilizzando ponderazioni basate sui dati a livello di prodotto per le importazioni statunitensi, per Paese, nel 2024. La variazione netta dell'adeguamento settoriale comprende un dazio del 25 % per le automobili e i ricambi elencati; un dazio del 50% sui prodotti in acciaio e alluminio; un'aliquota zero per i beni generici e quelli relativi ai semiconduttori; nonché dazi specifici per Paese. L'Europa, il Giappone e il Regno Unito sono soggetti a un dazio massimo del 15 % sulle automobili e sui ricambi (7,5 % per le automobili britanniche entro il contingente annuo) e a un dazio pari allo 0 % sui prodotti per l'aviazione civile. Il Regno Unito è soggetto a un dazio del 25 % sull'acciaio e sull'alluminio. Cina, Brasile e India sono soggetti a dazi aggiuntivi specifici per Paese, con un'applicazione variabile a seconda dei prodotti. Le classificazioni dei dati si basano sugli elenchi a livello di prodotto pubblicati dall'amministrazione statunitense. Fonte: banca dati analitica dell'OCSE; Commissione per il commercio internazionale degli Stati Uniti; *US Census Bureau* ed elaborazioni a cura dell'OCSE.

### Riquadro 1.1. I diversi fattori che hanno contribuito alla debolezza recentemente osservata nella produzione industriale

Nel 2024 il settore manifatturiero ha generato circa il 15 % del PIL italiano, il 16 % dell'occupazione e il 78 % delle esportazioni. L'attività è diversificata tra i vari prodotti e coinvolge circa 350 000 imprese. Una serie di shock che hanno indebolito la domanda e aumentato i costi di produzione ha contribuito a un calo generalizzato della produzione tra il 2023 e gli inizi del 2025.

Tra gli shock esterni figurano l'impennata dei prezzi dell'energia che ha ostacolato la produzione energivora, come quella chimica e metallurgica, le condizioni sfavorevoli dei principali partner commerciali europei, la minore domanda di macchinari e altri beni strumentali, il calo della domanda cinese di beni di lusso che ha danneggiato la produzione tessile e dell'abbigliamento, nonché il calo della domanda statunitense e l'incertezza seguita all'aumento dei dazi. Nel novembre 2025 il volume di produzione di autoveicoli era inferiore di circa il 40 % rispetto a due anni prima, per effetto del calo della domanda e delle difficoltà di adattamento ai veicoli a basse emissioni. In contrapposizione, la produzione farmaceutica è diventata un settore trainante, caratterizzato da una crescita sostenuta della produzione e da un forte aumento delle esportazioni, favorito dall'esenzione concessa ai farmaci generici dal dazio generale del 15 % applicato dagli Stati Uniti.

### Grafico 1.2. La produzione si è stabilizzata nei settori dell'industria e dei servizi dall'inizio del 2025

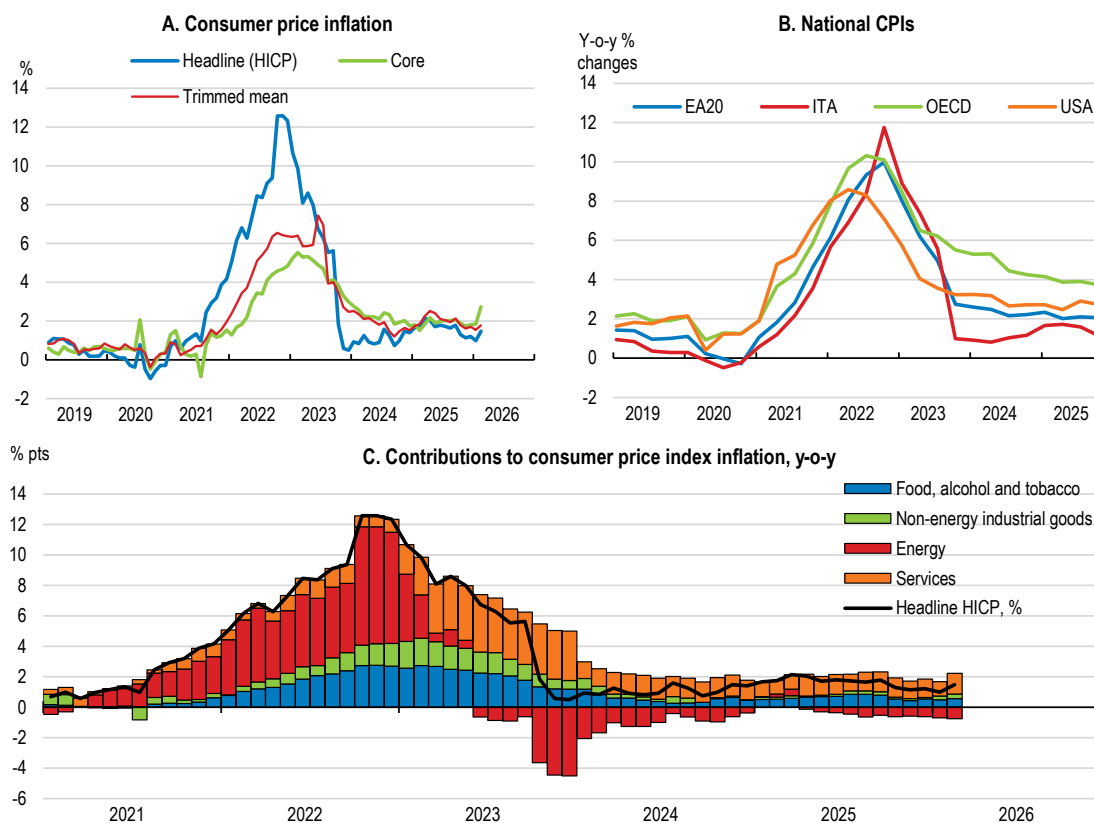


Il saldo delle partite correnti è tornato in attivo a partire dal 2023, grazie al calo del valore delle importazioni energetiche determinato dalla diminuzione dei prezzi del gas. L'avanzo è salito a oltre l'1 % del PIL nel 2024 e nel 2025, sostenuto dall'aumento del valore delle esportazioni di beni e dalla riduzione degli esborsi per redditi da investimenti. Dal 2013, gli avanzi delle partite correnti dell'Italia hanno contribuito al passaggio a una posizione netta positiva sugli investimenti internazionali. Questa è salita al 13,3 % del PIL nel terzo trimestre del 2025, sostenuta anche dall'aumento della valutazione delle attività detenute dall'Italia, in particolare delle sue riserve auree.

Mentre l'inflazione complessiva ha raggiunto un picco nel 2022, l'inflazione di fondo è scesa costantemente dall'inizio del 2023 fino a raggiungere il 2 % circa alla fine del 2024. L'inflazione di fondo rimane superiore ai livelli molto bassi registrati prima della pandemia (Grafico 1.3). La crescita dei prezzi in Italia rimane contenuta rispetto ad altri grandi Paesi della zona euro. L'inflazione complessiva è stata generalmente inferiore all'inflazione di fondo nel 2024 e nel 2025 a causa dei tagli ai prezzi regolamentati dell'elettricità e del gas e della crescita più lenta dei prezzi dei prodotti alimentari (Grafico 1.3, Sezione C). Tuttavia, è nuovamente aumentata a seguito dell'aumento dei prezzi dell'energia causato dal conflitto in Medio Oriente del 2026. Nel marzo 2026, il Governo ha introdotto riduzioni temporanee delle accise sui carburanti, a seguito delle misure

volte a ridurre i prezzi all'ingrosso del gas e dell'elettricità, allo scopo di attenuare l'effetto inflazionistico legato all'impennata dei prezzi dell'energia. L'incremento dell'inflazione rispetto al periodo precedente la pandemia è avvenuto in gran parte per effetto della crescita più robusta dei prezzi dei servizi. Ciò era dovuto alla ripresa della crescita dei salari nominali rispetto all'andamento molto debole dei salari prima del 2019, con una crescita media dei salari pari a circa il 3 % all'anno rispetto a circa l'1% prima della pandemia.

### Grafico 1.3. L'inflazione si è stabilizzata, ma è più elevata rispetto al periodo precedente la pandemia



Fonte: banca dati analitica dell'OCSE e tavole IAPC di Eurostat.

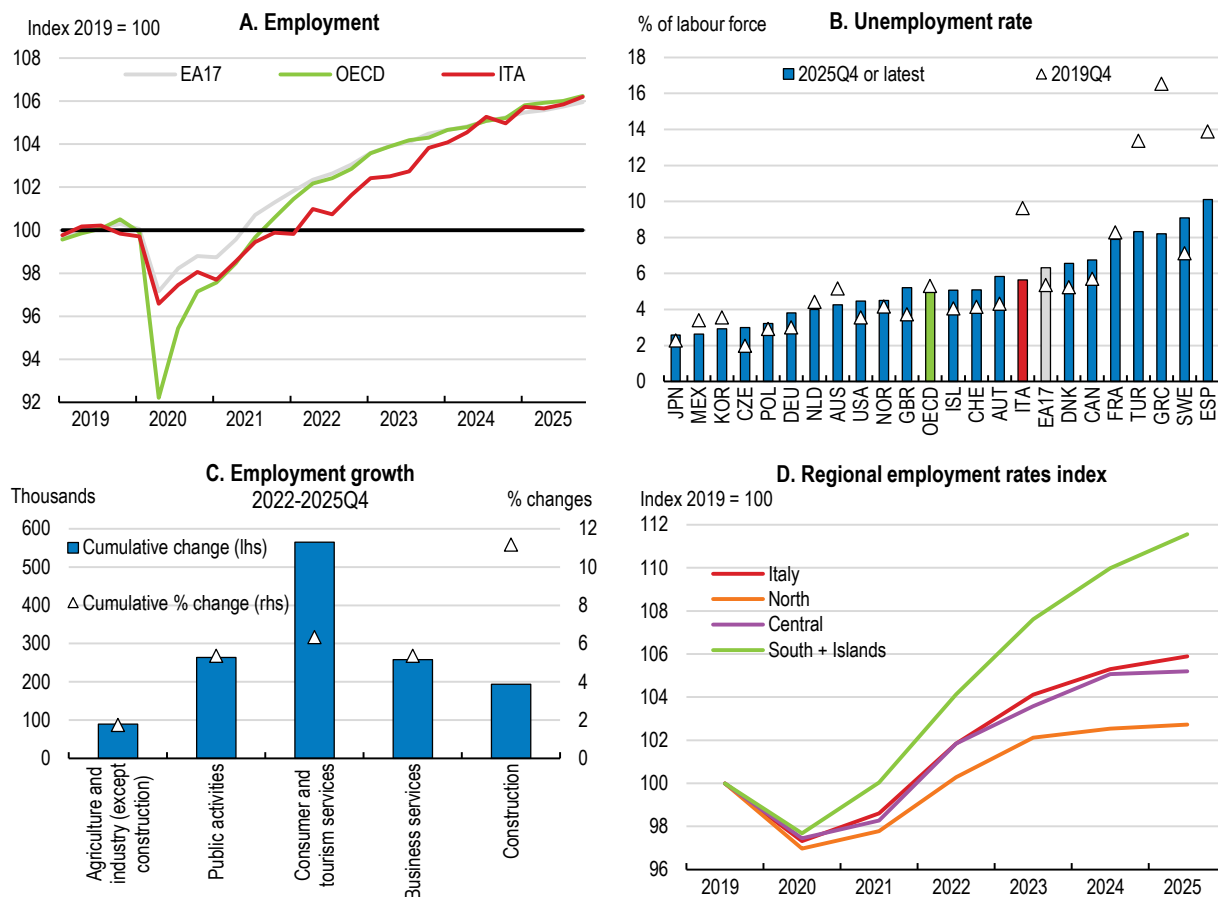
StatLink  <https://stat.link/hpnq38>

### L'aumento dell'occupazione ha sostenuto i redditi

L'occupazione è cresciuta a un ritmo sostenuto negli anni successivi alla pandemia, ma agli inizi del 2025 ha subito un rallentamento, in linea con l'andamento generale dell'economia (Grafico 1.4). L'occupazione complessiva è aumentata dell'1,7 % nei due anni fino al quarto trimestre del 2025, superando la crescita reale della produzione nel medesimo periodo. La crescita dell'occupazione ha ridotto il tasso di disoccupazione al 5,1 % all'inizio del 2026, il più basso registrato dagli anni Novanta e inferiore alla media della zona euro. Ha consentito di attrarre un maggior numero di adulti nella forza lavoro, portando il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni al 62,6 %, un livello record, sebbene alcuni adulti siano tornati inattivi a partire dalla metà del 2025, con il rallentamento della crescita dell'occupazione. L'aumento dell'occupazione si è concentrato in gran parte tra gli adulti di età superiore ai 50 anni, poiché le riforme delle pensioni incoraggiano i lavoratori a restare impiegati più a lungo, il che ha portato l'età media effettiva di pensionamento a 64,8 anni nel 2024 (INPS, 2025<sub>[4]</sub>). La crescita dell'occupazione ha riguardato, per la maggior parte, i contratti a tempo indeterminato, mentre il numero di lavoratori con contratti a tempo determinato è diminuito, riducendone la quota al 13 % del totale, il livello più basso degli ultimi 15 anni. I nuovi posti di lavoro, per la maggior parte, sono stati creati per figure professionali con qualifiche basse e in settori come il

turismo ad alta intensità di manodopera, i servizi ai consumatori e le attività edili; tuttavia, anche la crescita delle posizioni più qualificate e dei servizi alle imprese è stata notevole (Grafico 1.4). La crescita dell'occupazione è stata più forte al Sud e nelle Isole e ha sostenuto i redditi e il benessere in queste regioni storicamente in ritardo di sviluppo.

### Grafico 1.4. L'occupazione ha recentemente registrato una crescita notevole, in particolare nelle regioni meridionali



Nota: nella Sezione C, i "servizi alle imprese" comprendono i settori da J a N della classificazione ISIC Rev. 4 (informazione e comunicazione; attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari e attività professionali, scientifiche e tecniche; attività di servizi amministrativi e di supporto); i "servizi alle famiglie e al turismo" comprendono i settori da G a I (commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli; trasporti e magazzinaggio; attività ricettive e di ristorazione) e da R a U (arte, spettacolo e attività ricreative; altre attività di servizi; attività delle famiglie e delle organizzazioni e degli enti extraterritoriali).

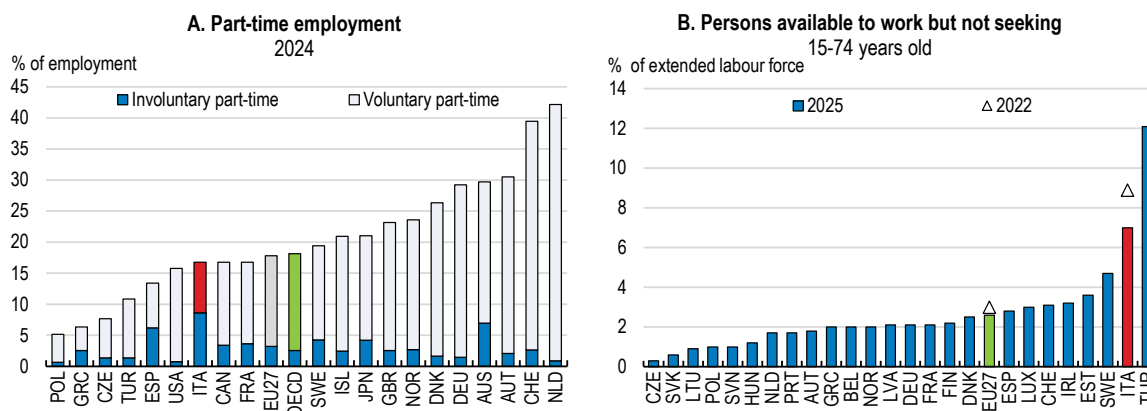
Fonte: banca dati analitica dell'OCSE; banca dati dell'OCSE sui conti nazionali trimestrali; e Istat.

StatLink  <https://stat.link/ca3kn0>

Vi è ancora un ampio potenziale per integrare pienamente un numero maggiore di persone nella forza lavoro, sebbene i datori di lavoro continuino a segnalare difficoltà nel reperire le competenze necessarie, in particolare nelle regioni settentrionali. Benché in Italia la media delle ore lavorate sia aumentata, circa la metà dell'occupazione a tempo parziale rimane involontaria, una quota superiore a quella registrata negli altri Paesi dell'OCSE, pur attestandosi su livelli sensibilmente inferiori rispetto al periodo precedente la pandemia da COVID-19. I progressi compiuti nella riduzione della quota di giovani e donne inattivi risultano più lenti rispetto a quelli osservati nella popolazione oltre i 50 anni, il che contribuisce a collocare l'Italia tra i Paesi con i più elevati tassi di inattività della zona OCSE (cfr. sotto e Capitolo 2). Malgrado l'incremento recentemente registrato tra i 55-64enni, il tasso di occupazione rimane ancora inferiore di 6,7 punti percentuali rispetto alla media dei Paesi OCSE per la medesima fascia di età. Contestualmente, il numero di cittadini italiani emigrati

ha raggiunto le 156 000 unità nel 2024, pari allo 0,4 % della popolazione tra i 15 e i 74 anni e in aumento di oltre un terzo rispetto al 2023, mentre il numero di rientri di cittadini italiani emigrati in passato si è ridotto a 53 000 (Istat, 2025<sup>[6]</sup>). Il rientro degli emigrati può favorire il rimpatrio di competenze e conoscenze acquisite all'estero e contribuire allo sviluppo di reti economiche transfrontaliere. Al contempo, l'Italia presenta uno dei tassi più elevati, tra gli Stati membri dell'UE e i Paesi dell'OCSE, di lavoratori immigrati sovraqualificati rispetto alle mansioni da loro svolte, malgrado la quota relativamente elevata di immigrati con bassi livelli di istruzione (OECD/European Commission, 2023<sup>[5]</sup>). Sono attualmente in corso iniziative finalizzate allo sviluppo e al riconoscimento delle competenze dei potenziali immigrati nei Paesi di origine, anche attraverso il Piano Mattei (cfr. Capitolo 4).

### Grafico 1.5. Il potenziale di incremento dell'occupazione è ancora ampio

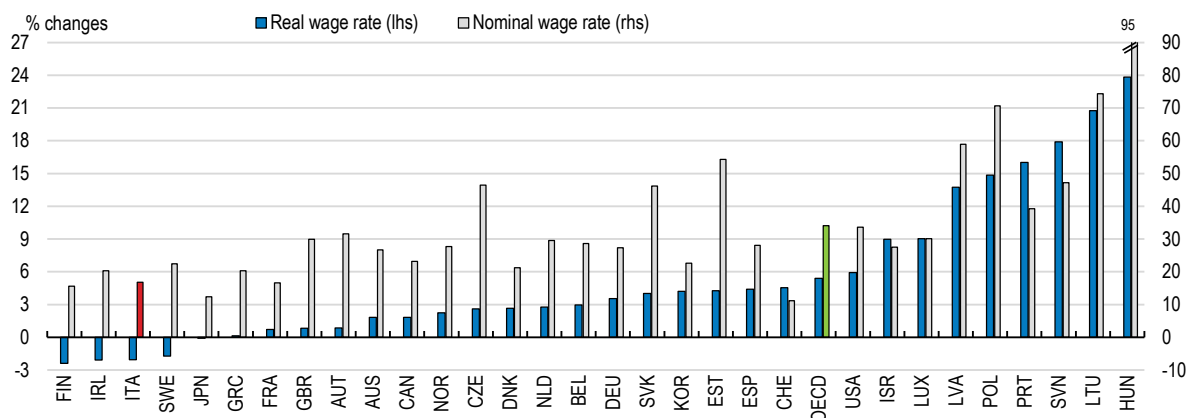


Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate su *OECD Data Explorer* • Incidenza dell'occupazione a tempo parziale involontaria; e Eurostat (lfsi\_sla\_a)

StatLink <https://stat.link/obgzrq>

### Grafico 1.6. I tassi salariali sono in aumento, ma in misura inferiore rispetto alla maggior parte dei Paesi, e non hanno raggiunto i livelli pre-pandemia

Crescita cumulata dei salari nominali e reali<sup>1</sup>, 4° trimestre 2019 - 4° trimestre 2025



1. I salari reali corrispondono ai redditi salariali per dipendente, deflazionati in base all'indice dei prezzi al consumo.

Fonte: banca dati analitica dell'OCSE.

StatLink <https://stat.link/snvujw>

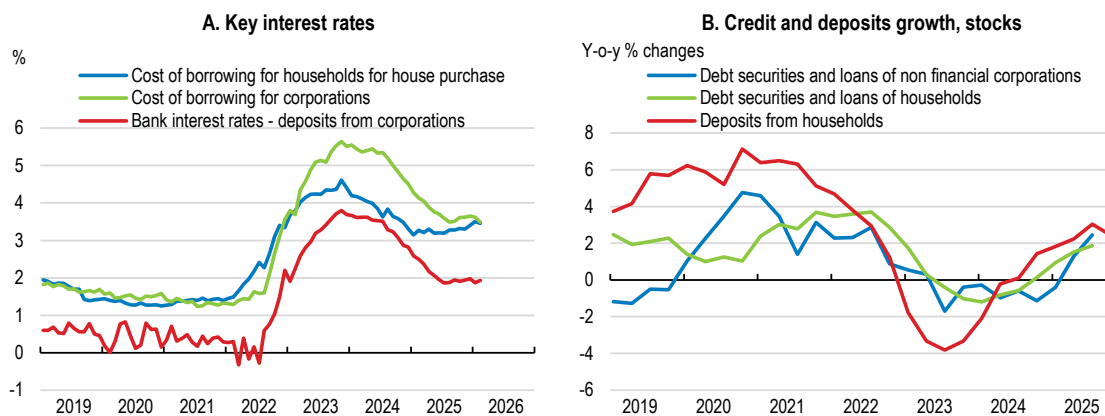
L'incremento dei tassi salariali nominali ha contribuito a ricostituire i redditi reali dopo lo shock dell'inflazione del 2022. Nel 2025, i tassi salariali nominali previsti dai contratti collettivi sono cresciuti del 3,1 % rispetto all'anno precedente, lo stesso tasso registrato nel 2024; tuttavia, i salari contrattuali reali risultavano ancora inferiori dell'8,8 % rispetto al livello di gennaio 2021. Sebbene la crescita dell'occupazione abbia interessato in particolare i lavori meno qualificati e a bassa retribuzione, i relativi salari lordi sono aumentati meno rispetto a quelli dei lavoratori con redditi più elevati (Anastasia, 2025<sup>[34]</sup>). Le prospettive di un'ulteriore crescita

salariale appaiono contrastanti, in quanto la dinamica occupazionale sta rallentando e i contratti collettivi da rinnovare riguardano una quota relativamente limitata di lavoratori. Nel frattempo, la crescita salariale nel settore pubblico ha registrato un'accelerazione, a seguito della stipula di un nuovo contratto collettivo, il che contribuisce a ridurre la perdita salariale accumulata negli ultimi anni rispetto al settore privato. L'aumento dei salari nominali, combinato con un incremento dell'occupazione, ha portato il reddito delle famiglie al livello pro-capite più elevato degli ultimi quindici anni. I redditi disponibili delle famiglie a basso reddito sono stati ulteriormente sostenuti dagli adeguamenti ai crediti di imposta e ai contributi sociali nonché dal rafforzamento del sistema di protezione sociale.

### 1.1.2. Il settore finanziario appare in buona salute malgrado l'accentuata incertezza esterna


I tassi di indebitamento sono diminuiti e le condizioni creditizie si sono allentate nella prima parte del 2025, per poi stabilizzarsi a metà anno, in linea con l'evoluzione della politica monetaria della zona euro. I tassi di finanziamento delle imprese sono scesi dal 5,6 % di novembre 2023 al 3,5 % di gennaio 2026. Il volume dei prestiti è aumentato a ritmi moderati, per effetto di una crescita contenuta della domanda di credito da parte di imprese e famiglie (Grafico 1.7). Una quota crescente del credito riguarda finanziamenti a più lungo termine. La crescita dei prestiti è rimasta inferiore a quella dell'economia nel suo complesso e il rapporto credito/PIL si colloca circa 9 punti percentuali al di sotto del tasso tendenziale, risultando inferiore rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE ad alto reddito (cfr. Capitolo 4). L'ampia liquidità interna di molte imprese ha ridotto le loro necessità di finanziamento: tra quelle che hanno richiesto credito, le motivazioni prevalenti riguardavano il rifinanziamento del debito esistente e, in un'ottica positiva per il lungo periodo, il finanziamento degli investimenti. Dal 2021 al 2024 è stato registrato un calo del debito finanziario delle imprese rispetto al totale delle loro attività non finanziarie. Nel 2025, la domanda di immobili residenziali è aumentata, con un incremento dei volumi e dei prezzi, pur rimanendo su livelli che non indicano rischi di sopravvalutazione né potenziali correzioni. Parallelamente, i depositi sono cresciuti del 2,3 % nell'anno conclusosi a dicembre 2025, sostenuti dalla forte propensione al risparmio delle famiglie. L'aumento delle valutazioni nei mercati immobiliari e finanziari ha determinato un incremento della ricchezza del settore privato, con il patrimonio netto delle famiglie che ha raggiunto gli 11 732 miliardi di EUR alla fine del 2024, pari al 532 % del PIL.

#### Grafico 1.7. I tassi di interesse si sono stabilizzati ma il credito cresce lentamente



Nota: l'indicatore del costo del credito alle famiglie per l'acquisto di abitazioni è calcolato come media ponderata dei tassi di interesse applicati dalle istituzioni finanziarie monetarie (IFM) ai prestiti a breve e a lungo termine concessi alle famiglie per tale finalità. I volumi delle nuove operazioni utilizzati nel calcolo sono livellati mediante l'applicazione di una media mobile basata sulle osservazioni dei 24 mesi precedenti. L'indicatore del costo del credito per le società non finanziarie è definito come media ponderata dei tassi applicati ai prestiti a breve e a lungo termine erogati a favore delle medesime società.

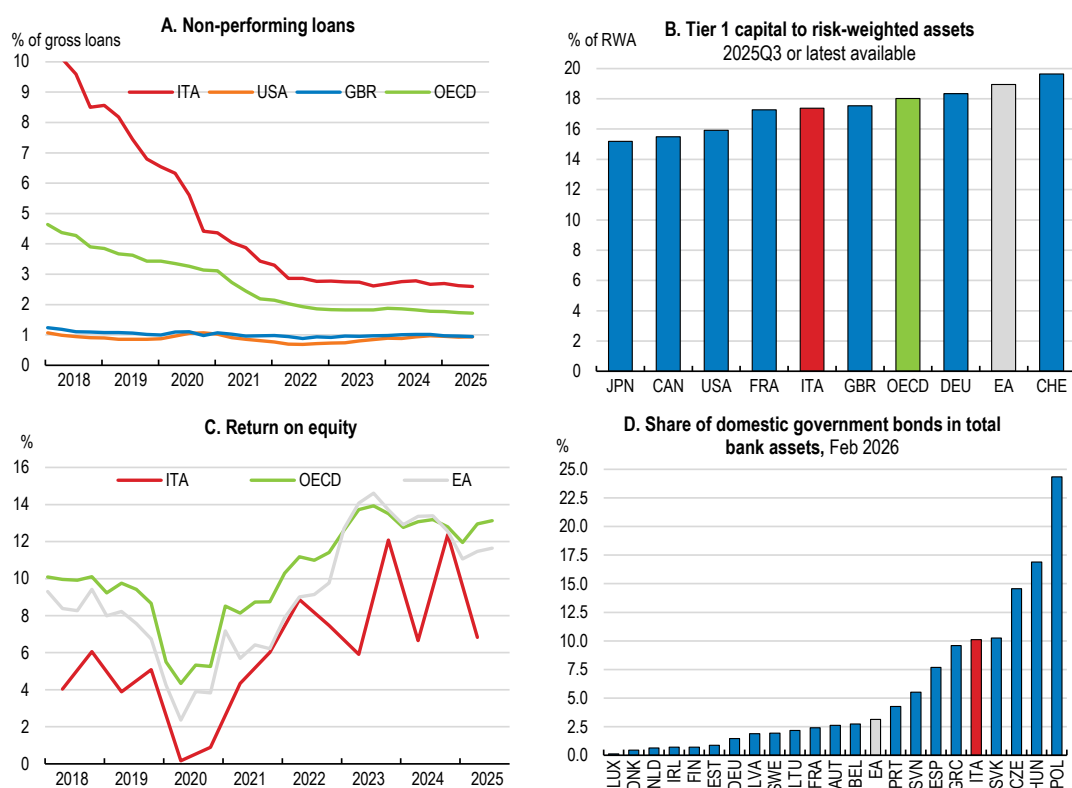
Fonte: BCE.

StatLink  <https://stat.link/gk5oyf>

La solidità del settore finanziario sembra essersi rafforzata, con numerosi indicatori che convergono verso la media dei Paesi dell'OCSE. La capitalizzazione e la redditività delle banche sono migliorate (Grafico 1.8). I tassi relativi ai crediti deteriorati si mantengono stabili su livelli prossimi ai minimi storici, sebbene il loro valore rimanga superiore rispetto alla maggior parte delle principali economie, nonostante la riduzione del volume dei crediti in sofferenza favorita dalle garanzie pubbliche sui prestiti introdotte durante il periodo del COVID-19 (per approfondimenti, cfr. il Capitolo 4). Gli indicatori a monte della qualità degli attivi hanno mostrato un miglioramento nel corso del 2025 e i coefficienti di liquidità si mantengono su livelli adeguati. Per quanto concerne il settore bancario, gli indicatori *forward-looking* suggeriscono una probabile stabilizzazione o un lieve deterioramento della situazione nel 2026 e nel 2027. La riduzione dei margini di interesse, conseguente ai tagli dei tassi di riferimento e alla debole crescita delle nuove erogazioni di credito (Grafico 1.7), potrebbe rallentare l'incremento della redditività bancaria, malgrado gli sforzi delle banche volti a rafforzare le componenti di reddito diverse dagli interessi. Le banche hanno interamente rimborsato i finanziamenti a basso costo della TLTRO III della BCE, sostituendo tali fondi con emissioni di obbligazioni e attingendo alle riserve in eccesso e alla liquidità. L'aumento del costo del finanziamento ha contribuito a rallentare la crescita del credito e ad aumentare la concorrenza per i depositi. La modesta crescita dell'economia e i rischi derivanti da potenziali interruzioni del commercio mondiale in alcuni settori potrebbero indebolire la qualità degli attivi bancari, con un possibile aumento delle insolvenze; la Banca d'Italia prevede un incremento contenuto del rapporto dei crediti deteriorati (Banca d'Italia, 2025<sup>[33]</sup>). Continuerà dunque a essere fondamentale monitorare costantemente le vulnerabilità nell'intero sistema finanziario, visti gli accresciuti rischi di instabilità nei mercati finanziari internazionali.

Permangono alcune criticità di lunga data. Le detenzioni di titoli di Stato e di altre attività sovrane continuano a rappresentare una quota elevata delle attività bancarie (Grafico 1.8, Sezione D), mentre la durata residua media del portafoglio è aumentata, passando da meno di 4 anni nel 2023 a circa 4,8 anni nel settembre 2025. Ciò implica una persistente esposizione delle banche a un eventuale peggioramento delle condizioni del mercato dei titoli pubblici. Il sistema bancario rimane inoltre frammentato, con un numero ancora elevato di istituti regionali e cooperativi. In generale, tali istituti mostrano condizioni di stabilità adeguate: ad esempio, gli *stress test* condotti nel 2025 indicano che, in uno scenario avverso, le banche più piccole, che detengono il 13 % delle attività complessive, non soddisferebbero i requisiti prudenziali. Le evoluzioni tecnologiche, in particolare i costi relativi alla digitalizzazione delle operazioni e alla protezione dai rischi informatici, rappresentano un vantaggio in termini di scala. Tra le banche di maggiori dimensioni circolano proposte di fusioni, mentre il numero di banche cooperative e gruppi bancari è diminuito in seguito al completamento della precedente riforma del settore bancario cooperativo.

## Grafico 1.8. Le vulnerabilità del sistema bancario appaiono limitate



Fonte: BCE; indicatori FSI (*Financial Soundness Indicators*) dell'FMI.

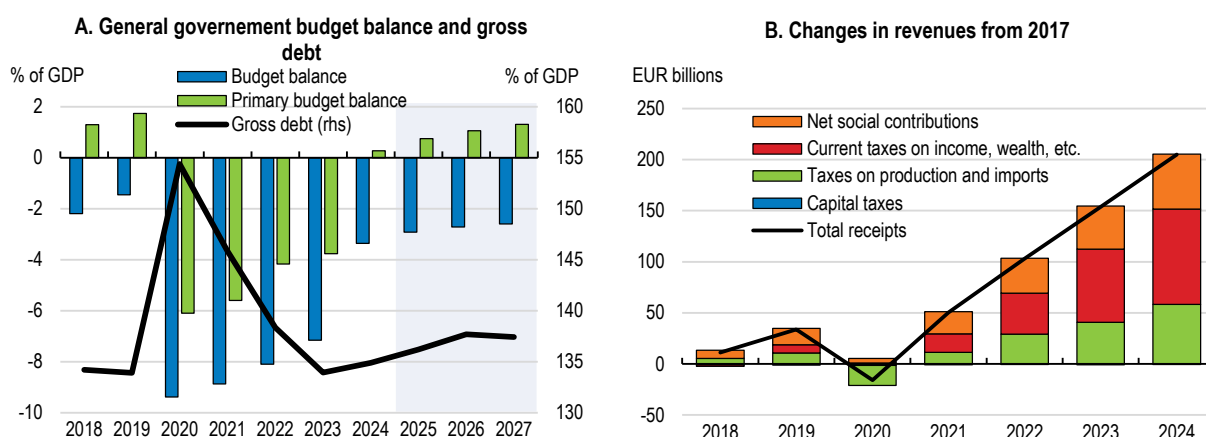
StatLink  <https://stat.link/z35xe1>

Le condizioni sembrano essere stabili anche tra gli istituti finanziari non bancari, che stanno assorbendo una quota crescente di gestione della ricchezza, come in altre economie. Nel 2025 si è verificato un aumento sia della redditività delle compagnie assicurative sia del patrimonio dei fondi di investimento. Le autorità di vigilanza continuano a collaborare con gli istituti per migliorare la loro preparazione alle perturbazioni causate dagli eventi climatici. I potenziali disallineamenti di liquidità del settore, accompagnati dal rischio di un aumento delle richieste di rimborso a fronte di attività illiquide durante periodi di tensione sui mercati, richiedono un monitoraggio continuo e solidi *stress test*. Un ipotetico aumento delle richieste di rimborso potrebbe inoltre generare pressioni sui mercati dei titoli di Stato, poiché questi figurano tra le attività più liquide detenute da numerose istituzioni finanziarie non bancarie. Inoltre, l'esposizione delle banche nei confronti degli intermediari finanziari non bancari implica che eventuali tensioni in questi ultimi possano trasmettersi al settore bancario.

### 1.1.3. Il disavanzo di bilancio è stato ridotto e l'aumento degli investimenti pubblici ha sostenuto l'attività economica

Il disavanzo, pur rimanendo più elevato rispetto al periodo precedente la pandemia, si è notevolmente ridotto rispetto al picco del COVID-19 raggiunto nel 2020 e ai livelli elevati registrati fino al 2023 (Grafico 1.9). In seguito all'incremento legato agli shock della pandemia, il disavanzo pubblico in Italia è rimasto ampio a causa delle sostanziali politiche di sostegno, in particolare il credito di imposta *Superbonus* per la ristrutturazione degli edifici. L'abrogazione di tali misure ha permesso di ridurre il disavanzo di bilancio, che nel 2025 è sceso a un valore leggermente superiore al 3 % del PIL, mentre il saldo primario di bilancio è tornato in avanzo nel 2024. Anche l'aumento delle entrate derivanti dalle imposte sul reddito delle persone fisiche e dai contributi previdenziali – che riflette la forza del mercato del lavoro – ha contribuito a questo miglioramento. In base alle norme contabili, il Governo prevede che gli effetti del *Superbonus* sulla variazione del rapporto debito pubblico/PIL si esauriranno entro il 2027.

## Grafico 1.9. Il disavanzo di bilancio è in calo, sostenuto da entrate consistenti



Nota: nel grafico è mostrato il debito lordo secondo la definizione di Maastricht.

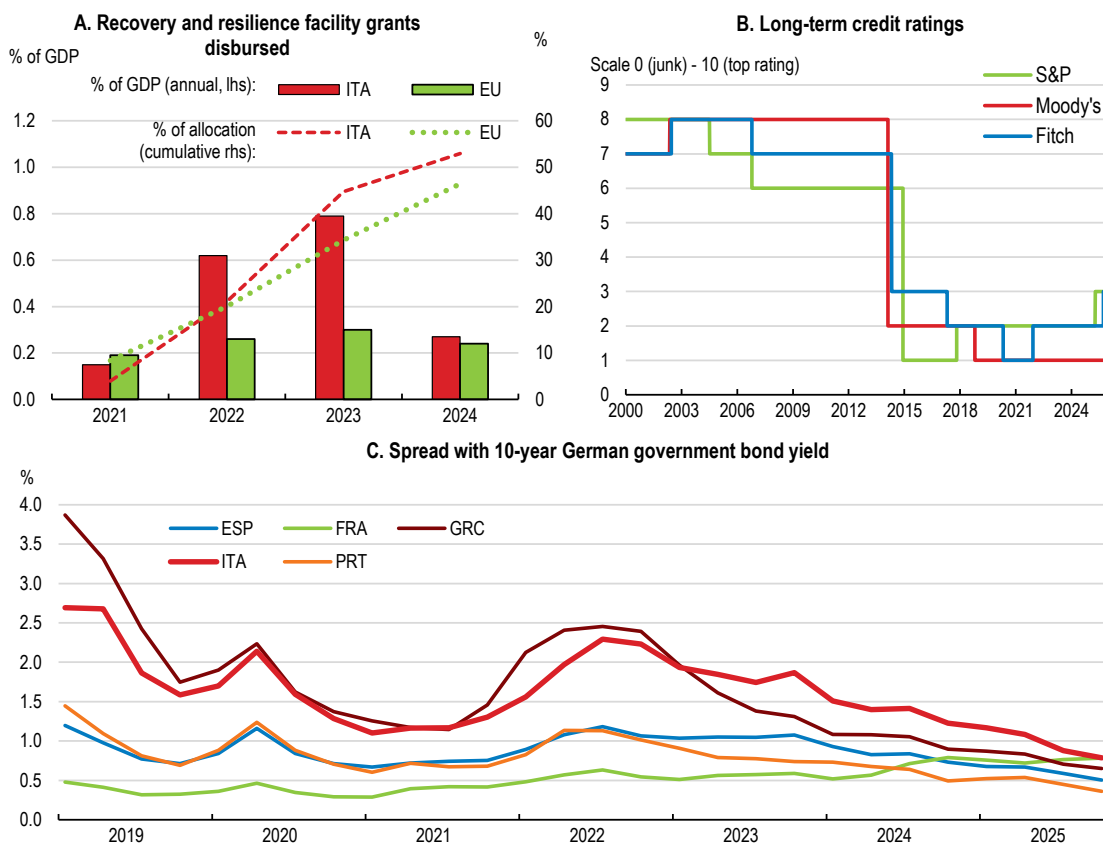
Fonte: banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE; Eurostat (gov\_10a\_taxag).

StatLink  <https://stat.link/fvq73b>

L'aumento dell'erogazione degli investimenti pubblici finanziati tramite sovvenzioni a titolo di programmi europei, quali lo strumento *NextGenerationEU*, ha limitato gli effetti sull'economia derivanti dal graduale ritiro delle misure di sostegno (Grafico 1.10). La spesa del PNRR dovrebbe accelerare in vista delle scadenze fissate per le riforme e le richieste di pagamento alla fine del 2026. Alla fine del 2025 il Governo ha concordato con la Commissione europea una revisione delle *milestone* (traguardi) e dei *target* (obiettivi) al fine di sostenere la completa attuazione del Programma nel 2026. Alcune di queste revisioni prevedono strumenti di finanziamento con finalità specifiche per consentire il proseguimento dei lavori fino al 2027, ad esempio per la realizzazione di alloggi per studenti. Attraverso il PSBMT, il Governo conta altresì di passare dai progetti finanziati attraverso *NextGenerationEU* ad altre fonti di finanziamento per mantenere il valore reale degli investimenti pubblici fino al 2027. L'Italia figura tra i Paesi con i più elevati tassi di attuazione delle riforme del PNRR. La distribuzione dei fondi destinati agli investimenti si è però rivelata più complessa, in particolare nei programmi di politiche attive del lavoro e nelle iniziative legate alle tecnologie a zero emissioni nette e alle filiere agricole. Si prevede inoltre che tali erogazioni siano prolungate. Con l'adeguamento dei calendari di attuazione del PNRR e di altri programmi di investimento pubblico finanziati dall'UE, attribuire priorità alle misure che, secondo le stime, dovrebbero produrre i maggiori benefici economici rafforzerà ulteriormente le prospettive economiche di lungo termine dell'Italia.

Il percorso di riduzione del disavanzo di bilancio delineato dal PSBMT, unitamente alla stabilità della politica e ai progressi compiuti nelle riforme strutturali, hanno portato ad un aumento del *rating* attribuito dalle agenzie al rischio di default del debito sovrano italiano e a una riduzione del premio sui prestiti erogati dalle entità italiane rispetto alle entità delle giurisdizioni della zona euro (Grafico 1.10, Sezioni B e C). Il miglioramento del *rating* del debito sovrano ha inoltre consentito un innalzamento del *rating* delle amministrazioni subnazionali e una riduzione dei costi di finanziamento per i principali mutuatari privati. Il sostegno agli investimenti e alle finanze delle famiglie, derivante dalla riduzione dei costi di finanziamento, può ampiamente compensare gli effetti restrittivi connessi ai minori progressi nel disavanzo di bilancio, in particolare considerata l'importanza di entrambi gli elementi per le prospettive di crescita dell'Italia.

**Grafico 1.10. L'erogazione dei fondi del PNRR, unitamente al miglioramento dei *rating* del rischio e alla riduzione dei costi di finanziamento, attenua gli effetti del consolidamento fiscale sull'economia**



Fonte: Bloomberg; Eurostat (gov\_rrf\_use); banca dati analitica dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/eu3zsv>

#### 1.1.4. Le proiezioni indicano una crescita modesta nel breve termine, appesantita dall'evoluzione del contesto esterno

Secondo le previsioni, la crescita del PIL si manterrà su livelli moderati, raggiungendo lo 0,4 % nel 2026 e lo 0,6 % nel 2027 (Tabella 1.1). Sebbene il dinamismo dell'economia abbia mostrato segnali di miglioramento all'inizio del 2026, l'impennata dei prezzi dell'energia e l'aumento dell'incertezza geopolitica conseguente alla ripresa del conflitto in Medio Oriente dal marzo 2026 dovrebbero compensare questo andamento positivo, pesando sui consumi delle famiglie e sulla produzione delle imprese. Le misure adottate dal Governo per ridurre i costi legati all'energia a carico delle famiglie a basso reddito e delle imprese appartenenti a settori altamente esposti all'incremento dei prezzi del carburante, quali il trasporto su gomma, la pesca e l'agricoltura, dovrebbero assorbire alcuni di questi shock. La crescita sarà sostenuta dall'aumento degli investimenti pubblici grazie al progressivo incremento delle erogazioni dei fondi del PNRR, che continueranno anche nel 2027 nell'ambito del PSBMT. Nel 2027, l'incremento della domanda proveniente dai principali partner commerciali dell'Italia dovrebbe contribuire a sostenere la crescita e potrebbe indurre le famiglie ad aumentare i consumi. Si prevede che un sostegno giungerà anche dagli investimenti privati interni che, favoriti dal miglioramento del *rating* creditizio dell'Italia e dalla solidità della sua economia, saranno in grado di attrarre capitali privati e ridurre i costi di finanziamento.

La crescita dell'occupazione dovrebbe rallentare rispetto ai ritmi recenti, a causa del rallentamento dell'economia. Il ruolo trainante previsto per gli investimenti nella crescita complessiva del PIL, la minore

espansione delle esportazioni di servizi a seguito dell'apprezzamento del tasso di cambio e le prospettive di crescita moderata dei consumi privati sono tutti elementi che potrebbero rallentare la crescita dell'occupazione nei settori dei servizi. Inoltre, l'incertezza sulle prospettive economiche si sta ripercuotendo sui piani di assunzione delle imprese. Il rallentamento della crescita dell'occupazione dovrebbe indurre un minor numero di adulti a entrare nella forza lavoro, limitando l'aumento del tasso di disoccupazione.

**Tabella 1.1. Le proiezioni indicano il proseguimento di una crescita contenuta sul breve termine**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Prezzi correnti, miliardi di EUR	Variazioni percentuali, volume (prezzi 2020)				
<b>PIL ai prezzi di mercato</b>	1 998,1	0,9	0,8	0,5	0,4	0,6
Consumi privati	1 166,5	0,5	1,2	1,1	0,4	0,5
Consumo pubblico	376,4	1,0	1,5	0,6	0,6	0,6
Investimenti fissi lordi	435,1	10,1	-3,1	3,5	2,4	0,9
Domanda interna finale	1 978,0	2,7	0,3	1,5	0,9	0,6
Formazione delle scorte <sup>1</sup>	56,4	-2,4	0,3	-0,2	0,1	0,0
Domanda interna totale	2 034,4	0,3	0,6	1,3	1,0	0,6
Esportazioni di beni e servizi	701,3	-0,2	-0,4	1,2	0,8	1,2
Importazioni di beni e servizi	737,6	-1,9	-1,0	3,6	2,8	1,2
Saldo netto delle esportazioni <sup>1</sup>	-36,3	0,6	0,2	-0,7	-0,6	0,0
<i>Conti d'ordine</i>						
Deflatore del PIL	–	6,3	2,0	2,0	2,2	2,3
Indice armonizzato dei prezzi al consumo	–	5,9	1,1	1,6	2,4	1,8
Indice armonizzato dell'inflazione di fondo <sup>2</sup>	–	4,6	2,2	1,9	2,6	1,9
Tasso di disoccupazione (% della forza lavoro)	–	7,7	6,6	6,0	5,6	5,7
Tasso di risparmio delle famiglie, netto (% del reddito disponibile)	–	3,4	3,4	4,5	4,3	4,9
Saldo finanziario dell'amministrazione pubblica (% del PIL)	–	-7,2	-3,4	-3,1	-2,9	-2,8
Saldo primario dell'amministrazione pubblica (% del PIL)	–	-3,8	0,3	0,6	0,9	1,1
Debito pubblico lordo (% del PIL)	–	147,5	147,9	150,3	150,9	150,4
Debito pubblico lordo, definizione di Maastricht (% del PIL)	–	133,9	134,7	137,1	137,5	137,4
Bilancio delle partite correnti (% del PIL)	–	0,2	1,1	1,2	0,2	0,9

1. Contributi alle variazioni del PIL reale, importo effettivo riportato nella prima colonna.

2. Indice armonizzato dei prezzi al consumo, al netto di prodotti alimentari, energia, alcol e tabacchi.

Fonte: banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE n. 118.

Sul medio termine, il proseguimento delle riforme e degli investimenti, sulla base di quelli previsti dal PSBMT, contribuirebbe a migliorare le prospettive di crescita e a rafforzare la sostenibilità di bilancio. Sostenere investimenti pubblici ben concepiti ed economicamente efficienti sotto il profilo dei costi, a tassi simili a quelli di altre economie dell'OCSE, manterrebbe l'attività edilizia agli attuali livelli elevati e stimolerebbe la produttività nel tempo. La riduzione dei costi non salariali del lavoro contribuirebbe a promuovere una maggiore occupazione e ad aumentare i redditi disponibili, facendo lievitare i consumi. La riduzione delle barriere all'ingresso, ad esempio per i servizi professionali, può contribuire ad approfondire il settore, migliorarne la competitività e ridurre i costi per altri comparti dell'economia.

I rischi per le proiezioni sono notevoli e leggermente orientati al ribasso. Il conflitto in Medio Oriente scoppiato all'inizio del 2026 genera notevoli incertezze riguardo all'approvvigionamento e al costo dell'energia e di altri fattori produttivi, nonché alla domanda dei partner commerciali (Riquadro 1.2). Inoltre, le restrizioni della politica commerciale, l'aumento della concorrenza legato alla potenziale deviazione dei flussi commerciali dagli Stati Uniti verso l'Italia e i suoi mercati d'esportazione, l'apprezzamento dell'euro e l'incertezza potrebbero porre un freno più forte del previsto alle esportazioni, all'attività, agli investimenti e all'occupazione, amplificato ulteriormente dall'aumento del risparmio precauzionale delle famiglie. La potenziale volatilità dei mercati finanziari globali, a seguito del recente aumento delle valutazioni e dei

notevoli influssi di fondi esterni, potrebbe determinare un deflusso di capitali dagli attivi finanziari italiani, in particolare dai titoli di Stato, facendo aumentare i costi di finanziamento. I recenti miglioramenti nella gestione delle finanze pubbliche e nel mercato del lavoro potrebbero rivelarsi più effimeri del previsto, con conseguenze negative per gli investimenti privati e la spesa delle famiglie. Al contrario, le riforme governative – che spaziano dal miglioramento del contesto imprenditoriale e della pubblica amministrazione agli investimenti nelle infrastrutture e nello sviluppo delle competenze – potrebbero incoraggiare le imprese a investire più del previsto, sfruttando il miglioramento dei propri bilanci e della propria liquidità. Un aumento delle tensioni geopolitiche in Europa potrebbe avere ripercussioni negative sull'economia italiana. La Tabella 1.2 delinea altri potenziali rischi per le prospettive di medio termine.

### Riquadro 1.2. L'esposizione dell'Italia alle nuove perturbazioni nel mercato energetico

Il conflitto in Medio Oriente del 2026 e i conseguenti blocchi delle principali rotte di trasporto di petrolio e gas hanno riportato volatilità nei mercati energetici globali. Nonostante i progressi compiuti dal 2022 nella diversificazione dell'approvvigionamento di gas, l'Italia rimane esposta a causa della forte dipendenza dai combustibili fossili importati, sebbene le forniture dal Medio Oriente rappresentino una quota relativamente modesta del totale delle importazioni. Poiché i combustibili fossili coprono circa i tre quarti del consumo energetico totale e il 45 % della produzione di energia elettrica, l'aumento dei prezzi a livello mondiale si trasmette rapidamente sull'inflazione interna, anche attraverso i costi dei fattori di produzione nel settore alimentare e manifatturiero. I settori industriali energivori generano circa un terzo del valore aggiunto manifatturiero e oltre un quinto dell'occupazione. Essi hanno migliorato la propria efficienza dopo lo shock del 2022–2023, ma rimangono altamente sensibili ai picchi dei prezzi, date le limitate possibilità di sostituzione a breve termine. L'incremento dei prezzi dell'energia erode il potere d'acquisto dei redditi reali delle famiglie, poiché l'indicizzazione dei salari è limitata e i contratti collettivi pluriennali rallentano l'adeguamento dei salari nominali. L'aumento dei prezzi delle importazioni energetiche indebolisce meccanicamente la bilancia commerciale e quella delle partite correnti, dato che circa quattro quinti del consumo netto di energia dell'Italia provengono dalle importazioni. L'indebolimento dell'attività economica, combinato all'adozione di eventuali misure di sostegno pubblico, incide complessivamente in maniera negativa sulla posizione di bilancio, anche se il gettito delle imposte indirette potrebbe essere sostenuto nel breve termine dall'aumento dei prezzi, viste le riduzioni temporanee delle accise sui carburanti annunciate dal Governo nell'aprile 2026, in parte finanziate da un aumento del gettito dell'IVA.

**Tabella 1.2. Eventi che potrebbero comportare cambiamenti di rilievo nelle prospettive**

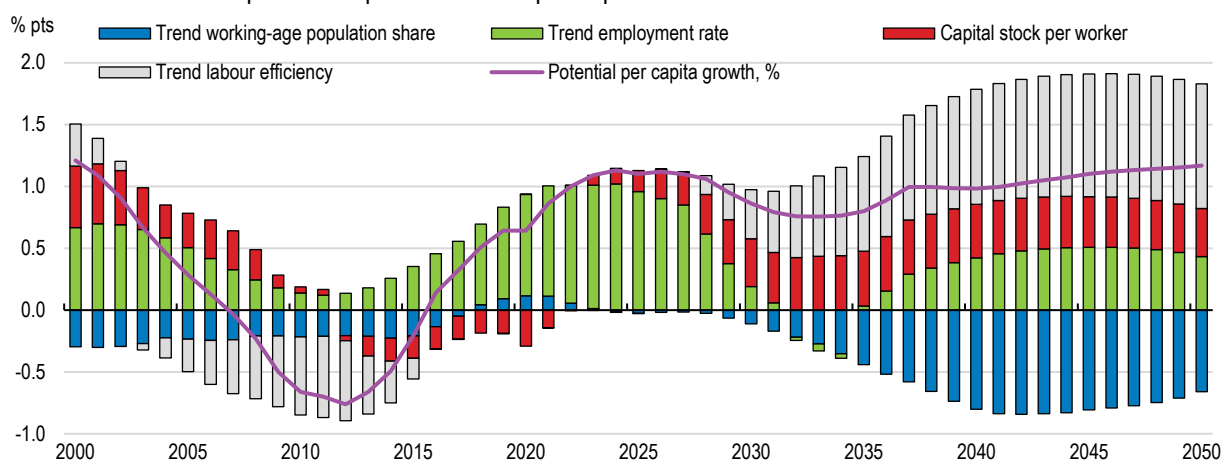
Shock	Possibili impatti	Opzioni di risposta politica
Il consolidamento fiscale procede con difficoltà o le pressioni del mercato sul debito sovrano aumentano.	Il fabbisogno lordo di finanziamento aumenterebbe, incrementando i costi di servizio del debito pubblico e gli interessi passivi per le banche e gli altri mutuatari in Italia.	Adottare misure volte a contenere il previsto aumento dei costi pensionistici e di altro tipo legati all'invecchiamento della popolazione o ad ampliare la base del gettito. Adottare misure volte a migliorare l'integrità della riscossione delle entrate e la qualità della spesa.
Il perdurare dell'incertezza e delle restrizioni in materia di politica commerciale limita l'accesso ai mercati e spinge altri produttori a dirottare la propria offerta verso i mercati di esportazione e il mercato interno dell'Italia.	L'attività industriale continua a indebolirsi, con effetti negativi sull'occupazione, sulla produttività e sulle entrate pubbliche.	Accelerare gli sforzi volti a ridurre i costi energetici attraverso lo sviluppo delle fonti rinnovabili e a migliorare il clima degli investimenti, ad esempio affrontando il problema degli oneri normativi.
Si intensificano le tensioni geopolitiche in Europa o a livello mondiale.	Perturbazioni nelle attività commerciali ed economiche in Europa e condizioni finanziarie più restrittive. Aumento delle pressioni fiscali per accelerare l'incremento della spesa per la difesa.	Accelerare le misure volte a rafforzare la preparazione in materia di difesa, compreso lo sviluppo dei processi di appalto nel settore della difesa, nonché volte a proteggere le infrastrutture critiche da eventuali interruzioni, anche attraverso esercitazioni basate sui possibili scenari e misure di cibersicurezza.

### 1.1.5. Per incrementare la crescita sul lungo periodo occorrerà proseguire con l'adozione di riforme ambiziose volte a stimolare maggiori livelli di investimento e di occupazione

Le prospettive di crescita di lungo termine dell'Italia rimangono modeste rispetto a molte altre economie avanzate, malgrado un livello di reddito pro capite significativamente inferiore rispetto alle economie con risultati migliori. Le proiezioni di lungo periodo dell'OCSE indicano che la crescita del PIL dovrebbe attestarsi in media a meno dell'1 % annuo nel prossimo decennio, sostenuta dall'aumento della produttività, del tasso di occupazione e degli investimenti. La crescita del PIL pro-capite dovrebbe essere lievemente superiore, prossima all'1,2 %, poiché la popolazione complessiva dovrebbe diminuire più rapidamente rispetto al numero di occupati (Grafico 1.11). Tale valore risulta leggermente inferiore all'attuale tasso di crescita. L'aumento della produttività e un più elevato tasso di occupazione sono elementi cruciali per garantire progressi più duraturi negli standard di vita degli italiani e contribuirebbero anche a migliorare la sostenibilità del debito pubblico, nonché a far fronte alle sfide poste dall'invecchiamento demografico e dai cambiamenti climatici. Per conseguire tali obiettivi occorrerà rafforzare la dinamicità delle imprese, per far sì che le aziende medio-grandi più produttive possano crescere e innovarsi. Riequilibrare il carico fiscale, riducendo la pressione su lavoro e produzione e orientandolo verso basi imponibili a impatti minori sull'attività economica, contribuirà ad aumentare l'occupazione preservando al contempo le entrate.


#### Grafico 1.11. L'aumento della produttività, degli investimenti e della percentuale di adulti occupati può sostenere la crescita dei redditi a fronte del calo della popolazione in età lavorativa

Contributi alla crescita potenziale prevista del PIL pro capite



Nota: le proiezioni tengono conto delle riforme politiche introdotte o previste fino al 2026.

Fonte: scenari di lungo periodo basati sul Modello di lungo periodo dell'OCSE (2025<sub>[1]</sub>) e su elaborazioni a cura dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/edv911>

Si stima che le raccomandazioni programmatiche prioritarie illustrate nel presente *Studio economico* e in quelli precedenti, volte a migliorare la produttività e l'occupazione, possano determinare un aumento sostanziale del PIL nel lungo periodo, in aggiunta alle misure previste dal PNRR e dal PSBMT. La Tabella 1.3 illustra l'effetto stimato sul PIL su orizzonti temporali di 10 e 25 anni rispetto a uno scenario di riferimento costituito dalle proiezioni di crescita a seguito dell'attuazione del PNRR, per quanto riguarda i settori strategici per i quali sono disponibili modelli di valutazione dell'impatto sul PIL. Seppur incerte, tali stime evidenziano come il perseguimento di riforme ambiziose racchiuda un elevato potenziale per aumentare la crescita e gli standard di vita in Italia.

**Tabella 1.3. Le riforme volte a migliorare la qualità delle istituzioni, la qualità e la partecipazione alla forza lavoro e la ricerca aumenterebbero le prospettive di crescita**

Simulazione degli effetti di riforme selezionate sul livello del PIL, in %

Settore strategico	Misure di riforma	Impatto cumulativo, in %	
		10 anni	25 anni
Efficacia e integrità delle istituzioni	L'indicatore sullo Stato di diritto raggiunge il terzo quartile dell'OCSE entro il 2036.	1,1	2,8
Competenze della forza lavoro	Allineare la durata media della scolarizzazione al livello della media OCSE entro il 2036. Migliorare la qualità dell'istruzione, al fine di allineare le competenze adattive per la risoluzione dei problemi alla media dell'OCSE, come valutato dal PIAAC, entro il 2050.	0,3	1,3
Incentivi all'occupazione	Ridurre il cuneo fiscale sul reddito da lavoro di 2,3 punti percentuali entro il 2036 per le coppie con un solo percettore di salario medio e un figlio a carico, e di 2,9 punti percentuali per un adulto single percettore di salario medio, allineandosi alla media della zona euro.	1,1	3,0
Contesto normativo	Migliorare il contesto normativo allineando alle medie dell'OCSE i sottoindici relativi al livello di rigidità delle barriere all'ingresso nel settore dei servizi, al coinvolgimento dello Stato nelle operazioni commerciali in tale settore e l'interazione con gli <i>stakeholder</i> nella valutazione dell'impatto, riducendo così il PMR ( <i>Product Market Regulation Index</i> ) complessivo dell'Italia da 1,23 a 1,04.	0,7	1,1
Ricerca e innovazione	Aumentare la spesa destinata al settore Ricerca e Sviluppo per allinearla alla media della zona euro entro il 2036.	0,5	2,3
<b>Pacchetto complessivo di politiche</b>	<b>(Tutte le suddette riforme)</b>	<b>3,9</b>	<b>11,9</b>

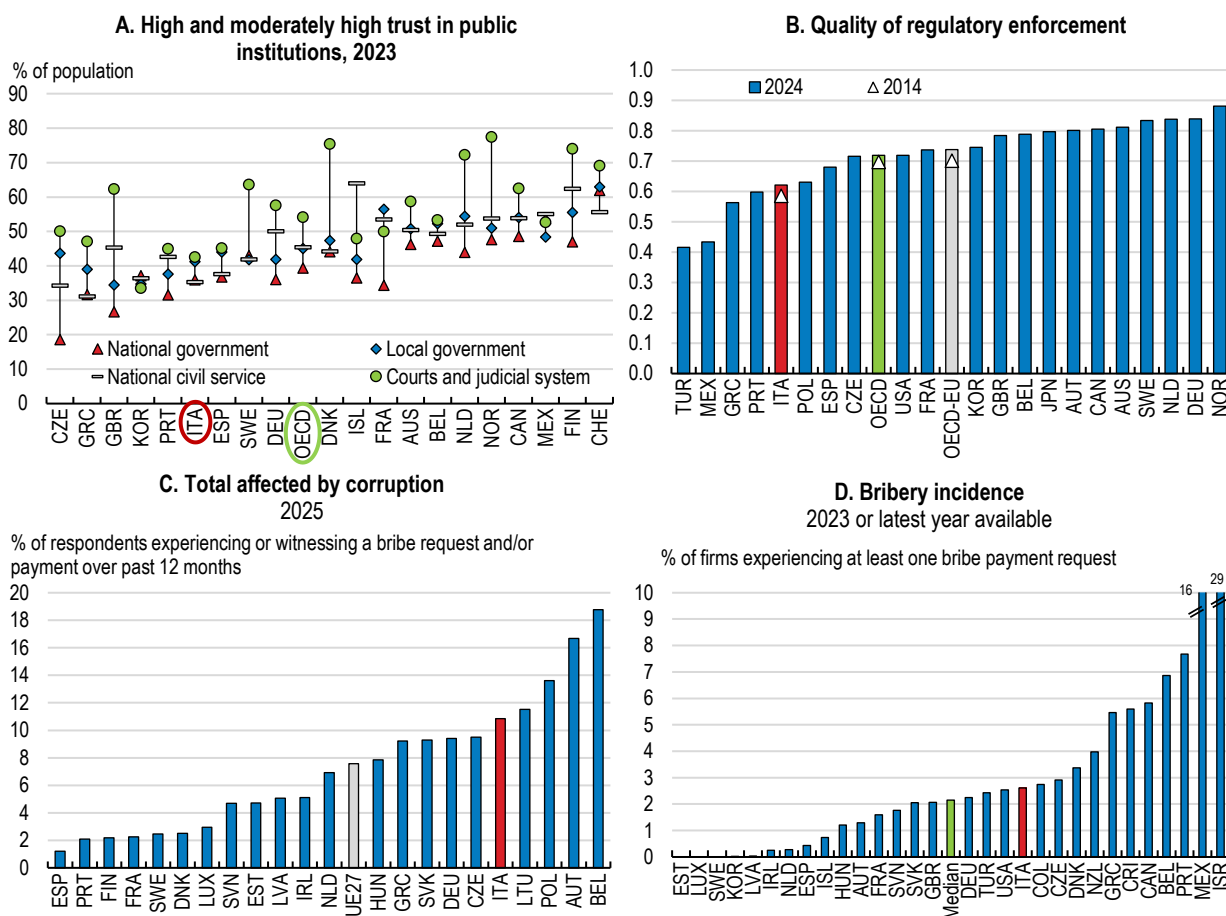
Fonte: scenari di lungo periodo basati sul Modello di lungo periodo dell'OCSE (2025<sup>[1]</sup>) e su elaborazioni a cura dell'OCSE.

La piena attuazione del PNRR contribuirà a migliorare le prospettive di crescita a più lungo termine, affrontando molti degli ostacoli di lunga data che in Italia frenano l'aumento del PIL, tra cui il miglioramento del funzionamento del sistema giudiziario, della pubblica amministrazione, della digitalizzazione, della concorrenza e del clima imprenditoriale. Il PSBMT (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2024<sup>[47]</sup>) stabilisce un programma di riforme e investimenti per gli anni successivi al PNRR, tra cui l'attuazione delle restanti misure del medesimo e impegni di riforma aggiuntivi, basati sul PNRR, nei settori dell'istruzione, della ricerca, del mercato del lavoro, della pubblica amministrazione, della giustizia e degli appalti. Il PSBMT mantiene il livello medio degli investimenti pubblici previsti dal PNRR fino al 2029. Il Governo stima che le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR e attuati entro la fine del 2025 determineranno un aumento sostanziale del PIL pari al 3,7 % entro il 2030. Prevede altresì che le riforme e investimenti restanti del PNRR faranno aumentare il PIL di un ulteriore 2,3 %, mentre, secondo le stime, quelli previsti dal PSBMT aggiungeranno uno 0,4 % al PIL. Tali stime sostanziali sottolineano l'importanza di completare e garantire la piena attuazione delle riforme del PNRR e di portare avanti il PSBMT, facendo leva su quest'ultimo per mantenere lo slancio del PNRR sul medio termine.

Per conseguire una crescita sostanzialmente più forte nel lungo periodo occorre un pacchetto globale di riforme che mantenga lo slancio impresso dal PSBMT e dal PNRR nel corso degli ultimi anni. Esso dovrebbe prevedere: un aumento dell'efficienza e un riorientamento della spesa dalle pensioni all'innovazione e all'istruzione; un rafforzamento degli sforzi volti a migliorare l'adempimento fiscale e a ridurre la pressione fiscale, spostandola dalle imposte sul lavoro a quelle sulla proprietà; nonché un ampliamento della base imponibile (come illustrato di seguito). Come discusso nel Capitolo 4, l'adozione di misure volte a ridurre gli oneri di conformità normativa, incrementare la concorrenza, migliorare l'efficienza dell'innovazione, semplificare il sostegno alle imprese e ampliare l'accesso ai finanziamenti e al capitale di rischio contribuirebbe a rendere più dinamico il settore imprenditoriale italiano, favorirebbe l'espansione delle imprese di successo e aumenterebbe gli investimenti e la produttività. Tale pacchetto dovrebbe basarsi sulle priorità del PSBMT (Riquadro 1.3).

Il miglioramento dell'integrità e dell'efficacia dei processi di funzionamento e regolazione delle istituzioni pubbliche (Grafico 1.12) rappresenta un aspetto trasversale del PNRR e delle priorità strategiche del PSBMT. Le riforme in corso, comprese quelle promosse dal PNRR, stanno migliorando aspetti quali la reattività del sistema giudiziario e la qualità della gestione degli investimenti pubblici e saranno proseguite attraverso il PSBMT (Riquadro 1.3). Tuttavia, i notevoli divari rispetto ai Paesi comparabili all'Italia indicano l'importanza di continuare a compiere questi sforzi per migliorare le pratiche.

### Grafico 1.12. Migliorare la qualità delle istituzioni contribuirebbe a sostenere una maggiore crescita degli investimenti e della produttività



Fonte: Banca Mondiale, WDI; OECD *Government-at-a-Glance* (Uno sguardo sulla pubblica amministrazione); Eurobarometro 2025 (QD9b).

StatLink <https://stat.link/jki9m2>

### Riquadro 1.3. Le riforme e gli investimenti previsti dal Piano strutturale di bilancio di medio termine

Il Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 (PSBMT) comprende 24 misure di riforma e investimento volte ad aumentare il potenziale di crescita migliorando al contempo la sostenibilità di bilancio (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2025<sup>[47]</sup>). Nell'ambito del quadro di bilancio europeo rivisto, l'approvazione del PSBMT italiano consente un aggiustamento di bilancio su un arco temporale di sette anni anziché quattro, lasciando il tempo necessario per ridurre il disavanzo e realizzare parallelamente investimenti e riforme a sostegno della crescita.

Le riforme sono sia orizzontali che mirate a settori specifici e molte di esse seguono le riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tra queste figurano la riduzione dei ritardi nella giustizia civile, il miglioramento della pubblica amministrazione, anche attraverso la digitalizzazione e la semplificazione, il potenziamento dell'assistenza all'infanzia, le riforme degli appalti pubblici, della concorrenza e del clima degli investimenti per migliorare il contesto imprenditoriale, le riforme della riscossione delle imposte e la razionalizzazione degli incentivi fiscali, il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione professionale, nonché la riforma della protezione sociale. Il Governo stima che tali misure contribuiranno ad aumentare il PIL dello 0,4 % entro il 2031.

Per ciò che concerne gli investimenti pubblici, sebbene non segua l'approccio del PNRR in termini di indicazione di importi specifici per ciascuna priorità, il PSBMT prevede comunque di garantire che le risorse del PNRR siano pienamente utilizzate e che gli investimenti pubblici si mantengano vicini ai livelli del 3,5 % del PIL raggiunti nell'ambito del PNRR.

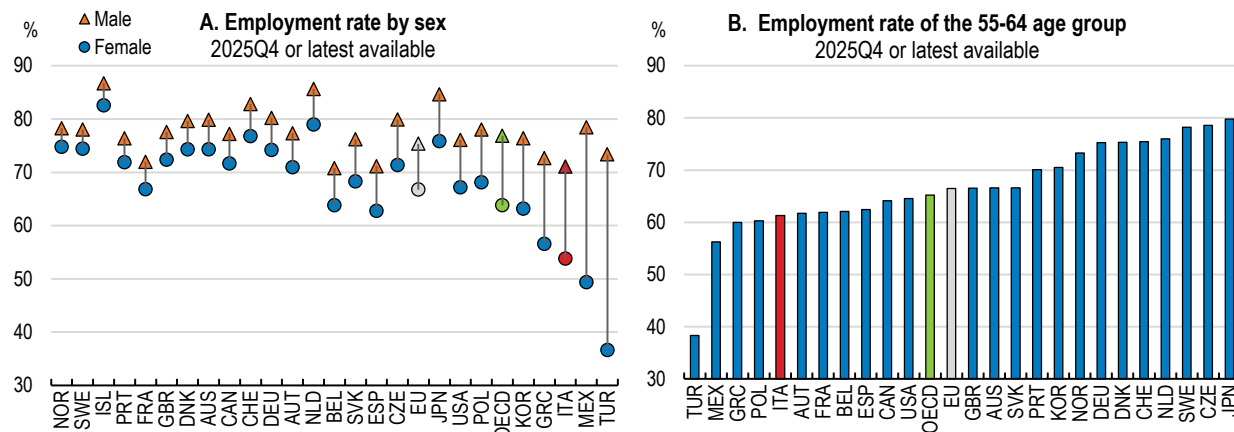
#### *Aumentare la partecipazione per ridurre l'impatto negativo dell'invecchiamento della forza lavoro sulle prospettive di crescita*

L'invecchiamento della forza lavoro italiana e la riduzione della popolazione in età lavorativa costituiscono un ostacolo alla crescita. Aumentare il contributo dei giovani italiani incrementando i loro tassi di occupazione, migliorando le competenze e riducendo l'emigrazione attraverso riforme del sistema scolastico, dell'istruzione terziaria e del mercato del lavoro, nonché intensificando gli sforzi per aiutare i giovani a trovare posti di lavoro di alta qualità, contribuirebbe ad affrontare tale problematica (Capitolo 2). Sarebbe altresì utile aumentare la quota delle donne nel mercato del lavoro e mantenere gli anziani in attività più a lungo, in particolare l'ampia coorte di età attualmente compresa tra i 50 e i 67 anni, che segnano l'età pensionabile standard (che salirà a 67 anni e 3 mesi nel 2028) (Grafico 1.13).

Sebbene dal gennaio 2025 l'età pensionabile prevista dalla legge in Italia sia fissata a 67 anni sia per gli uomini che per le donne, l'età media di uscita dal mercato del lavoro rimane inferiore alla media OCSE. I programmi temporanei come *Quota 103* e *Opzione Donna* consentivano di accedere anticipatamente alla pensione, ma si sono conclusi nel 2025. Restano in vigore altri regimi di pensionamento anticipato per categorie specifiche di lavoratori, come quelli di lunga carriera o che svolgono professioni usuranti, oppure per le donne con figli. I criteri alla base dei regimi di pensionamento anticipato dovrebbero essere razionalizzati per incoraggiare gli adulti a rimanere nel mercato del lavoro e migliorare l'equità tra i lavoratori. Sono pochi i lavoratori che combinano la pensione con un'attività lavorativa o che lavorano oltre l'età pensionabile prevista dalla legge, il che riflette la debolezza degli incentivi a rimanere nel mondo del lavoro. Il rafforzamento della copertura per malattia e invalidità e la promozione della mobilità verso lavori meno impegnativi dal punto di vista fisico attraverso la riqualificazione potrebbero incentivare i lavoratori più anziani a rimanere nella forza lavoro (OECD, 2025<sup>[38]</sup>). Sebbene sia esplicitamente vietata in Italia dal 2003, la discriminazione basata sull'età rimane molto frequente, con il 56 % dei lavoratori di età superiore ai 50 anni che afferma di esserne vittima (PageExecutive, 2024<sup>[39]</sup>). Recentemente sono stati introdotti incentivi fiscali per le imprese che assumono e formano lavoratori più anziani, nonché fondi destinati alla formazione. Per facilitare ulteriormente la mobilità

professionale e il miglioramento delle competenze, i servizi e i programmi di formazione offerti dal servizio pubblico per l'impiego potrebbero essere estesi ai lavoratori occupati, come nel caso del programma tedesco WeGebAu (OECD, 2018<sub>[40]</sub>).

### Grafico 1.13. Colmare i divari di genere e di età nei tassi di occupazione sosterebbe la crescita e i redditi



Fonte: banca dati sull'occupazione dell'OCSE.

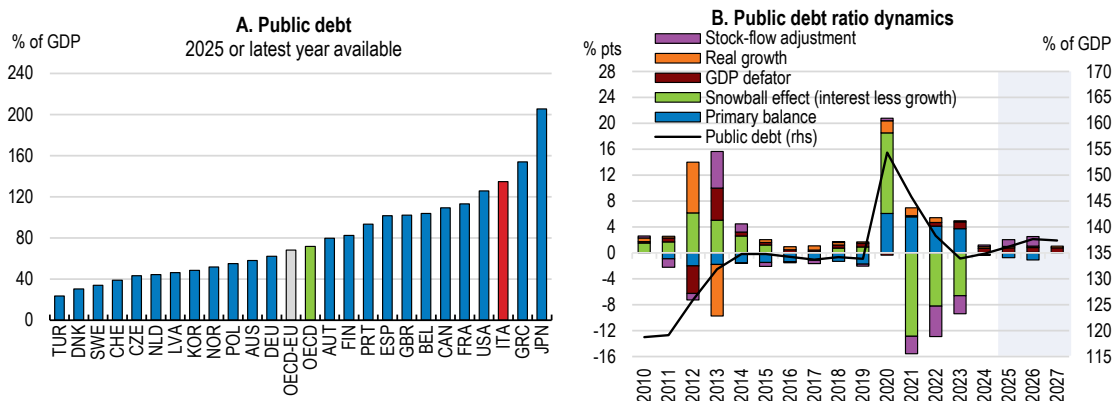
StatLink  <https://stat.link/4srdno>

Malgrado i notevoli progressi compiuti, il mercato del lavoro italiano potrebbe sfruttare meglio le competenze delle donne. Il tasso di partecipazione femminile è il più basso dell'UE (Grafico 1.13), di gran lunga inferiore a quello maschile, e molte donne lavorano a tempo parziale. Solo il 55 % circa delle donne italiane con figli lavora, e nelle regioni meridionali la percentuale scende al 35,3 %. Anche 15 anni dopo il parto, le madri lavoratrici guadagnano in media il 40 % in meno rispetto alle altre donne e lavorano per un numero inferiore di ore. L'assistenza ad altre persone a carico, compresi i membri anziani della famiglia, e le altre attività domestiche non retribuite gravano in misura significativamente maggiore sulle donne rispetto agli uomini, limitando la loro capacità di accettare lavori che richiedono orari più flessibili o spostamenti più lunghi. Questa tendenza è riscontrabile in altri Paesi dell'OCSE, specialmente dove l'accesso all'assistenza formale è stato limitato. Per potenziare l'accesso all'assistenza all'infanzia, specialmente al Sud, l'Italia ha previsto di creare circa 150 500 nuovi posti attraverso il PNRR, ampliando la capacità di accoglienza di un ulteriore 9 % di tutti i bambini da 0 a 6 anni; il PSBMT presenta un'ambizione maggiore e punta a garantire una copertura del 33 % a livello nazionale. Tuttavia, i progressi finora sono stati lenti, con obiettivi rivisti al ribasso e una bassa percentuale di nuovi centri disponibili entro l'anno scolastico 2025/2026. Per giungere a una ripartizione più equa delle mansioni di assistenza, occorrerà promuovere un cambiamento nei comportamenti delle famiglie. Aumentare il ruolo dei papà nella cura dei figli fin dalla nascita può contribuire a raggiungere questo obiettivo. L'Italia prevede un congedo di paternità obbligatorio di 10 giorni lavorativi (20 giorni in caso di parto plurimo), che deve essere fruito in prossimità del parto e non può essere trasferito alla madre. La fruizione del congedo parentale è sbilanciata e assegna ai padri solo il 20,5 % del congedo equivalente a tempo pieno (circa 1,4 settimane, rispetto a 2,3 settimane nella zona OCSE), mentre il resto è riservato alle madri o è "condivisibile", sebbene l'indennità per i tre mesi di congedo parentale facoltativo, a disposizione di entrambi i genitori, sia stata recentemente aumentata dal 30 % all'80 % dello stipendio. Potrebbe risultare utile estendere ulteriormente il congedo di paternità e incoraggiare un maggiore ricorso al congedo parentale da parte dei padri, anche promuovendo modelli di riferimento visibili all'interno delle aziende e nella comunità in generale.

## 1.2. Per orientare il rapporto debito/PIL su un percorso più prudente occorreranno un risanamento di bilancio costante e una crescita più sostenuta


L'Italia presenta un consistente disavanzo di bilancio e il terzo rapporto debito pubblico/PIL più elevato della zona OCSE, dopo Giappone e Grecia (Grafico 1.14). Il miglioramento della sostenibilità delle finanze pubbliche italiane, compresa la riduzione del costo degli interessi, rimane fondamentale per le prospettive generali del Paese. Nel 2025 rapporto debito pubblico/PIL ha superato il 137 % secondo la definizione di Maastricht e si prevede che nei prossimi anni aumenterà ulteriormente. Rimane leggermente al di sopra dei livelli precedenti la pandemia da Covid, poiché l'elevata inflazione ha incrementato il valore nominale del PIL, compensando gli effetti dei consistenti disavanzi di bilancio. Le dinamiche sottostanti del debito sono ora sfavorevoli, con un tasso di interesse effettivo superiore alla crescita economica, mentre l'effetto che il *Superbonus* (il precedente credito di imposta per la ristrutturazione edilizia) produrrà sulle entrate di cassa aumenterà ulteriormente il rapporto debito/PIL nel 2026 e nel 2027. L'elevato livello del debito accresce la sensibilità del rapporto debito/PIL agli shock legati alla crescita e al tasso di interesse. Sebbene il premio di rischio sul debito pubblico italiano si sia notevolmente ridotto negli ultimi anni e le agenzie abbiano rivisto al rialzo i propri *rating*, questi ultimi rimangono sensibili agli andamenti in Italia. Inoltre, i *rating* del debito pubblico italiano si collocano solo due o tre livelli al di sopra della soglia dell'*investment grade*. La struttura per scadenze del debito in essere è vicina alla media dei Paesi della zona euro, pari a circa 8 anni, ma il fabbisogno lordo di rifinanziamento è attualmente prossimo al 25 % del PIL. Un aumento dei tassi di interesse di mercato sul debito sovrano italiano comporterebbe un incremento dei costi di finanziamento e ridurrebbe l'accesso al credito per altri soggetti pubblici e privati italiani, oltre a indebolire il sistema bancario per via delle ingenti partecipazioni in debito pubblico detenute dalle banche.

**Grafico 1.14. Il rapporto debito/PIL dell'Italia è superiore a quello della maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE e ai livelli registrati prima della pandemia**



Nota: debito pubblico lordo (criterio di Maastricht per gli Stati membri dell'UE).

Fonte: banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE n. 118; elaborazioni a cura dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/mnar0y>

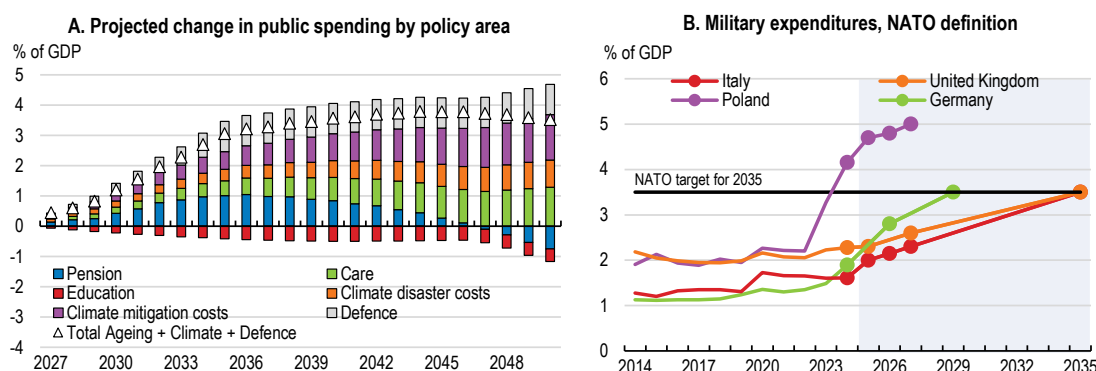
Proseguendo nella prevista riduzione del disavanzo di bilancio al di sotto del 3,0 % del PIL nel 2026, nel suo PSBMT l'Italia si è impegnata a realizzare un ambizioso risanamento di bilancio che mantenga la crescita della spesa netta nominale al netto degli interessi, finanziata da fonti nazionali, all'1,5 % annuo fino al 2031, ben al di sotto del tasso di crescita potenziale nominale dell'economia. L'indicatore della spesa netta esclude gli interessi passivi, la spesa per la disoccupazione ciclica e le misure di spesa *una tantum* ed è al netto delle misure discrezionali relative alle entrate. Il percorso della spesa netta è in linea con gli impegni assunti dall'Italia nell'ambito delle norme di bilancio dell'UE riviste (OECD, 2025<sup>[46]</sup>). Ciò implica un miglioramento del saldo di bilancio primario strutturale di circa 0,5 punti percentuali del PIL in media ogni anno, il che porterebbe l'avanzo di bilancio primario al di sopra del 2 % del PIL entro il 2030 e ridurrebbe mediamente il rapporto debito pubblico/PIL di almeno 1 punto percentuale del PIL all'anno a partire dal momento dell'uscita dalla

Procedura per Disavanzo Eccessivo (PDE) fino ai primi anni 2030. In assenza di variazioni al quadro dell'imposizione, tale percorso implica una probabile diminuzione della spesa primaria di 2 punti percentuali del PIL tra il 2025 e il 2031. Il conflitto in Medio Oriente del 2026 rischia di creare ulteriori difficoltà per il consolidamento previsto. Sebbene l'accelerazione dell'inflazione, legata all'aumento dei prezzi dell'energia, possa sostenere le entrate nel breve termine, il calo dell'attività causato dalla crisi, unito al costo di eventuali misure di sostegno aggiuntive che seguiranno la riduzione temporanea delle accise sui carburanti e gli aiuti alle imprese di autotrasporto, alla pesca e all'agricoltura annunciati nei mesi di marzo e aprile 2026, potrebbe rallentare il consolidamento fiscale.

Il raggiungimento degli obiettivi di bilancio volti a limitare la crescita della spesa, ridurre il disavanzo e diminuire il rapporto debito/PIL come previsto dovrà essere conciliato con l'atteso aumento delle pressioni sulla spesa fino all'inizio degli anni 2030:

- i costi dell'invecchiamento demografico dovrebbero aumentare di almeno l'1 % del PIL fino alla metà degli anni 2030 mantenendo le attuali politiche soprattutto a causa della maggiore spesa pensionistica, per poi attenuarsi a partire dalla fine degli anni 2030, quando inizieranno a farsi sentire gli effetti delle passate riforme pensionistiche (European Commission, 2024<sup>[36]</sup>) (Grafico 1.15);
- i costi legati all'assistenza sanitaria e a quella di lunga durata dovrebbero anch'essi aumentare dello 0,5 % del PIL entro la metà degli anni 2030, per effetto dell'incremento della quota di anziani nella popolazione (European Commission, 2024<sup>[36]</sup>). Secondo le stime, i costi dell'istruzione caleranno leggermente a causa della diminuzione del numero di bambini in età scolare (Grafico 1.15);
- la spesa per la difesa dovrebbe aumentare fino a raggiungere l'obiettivo della NATO del 3,5 % del PIL entro il 2035 (Grafico 1.15, Sezione B);
- il volume degli investimenti pubblici dovrebbe rimanere prossimo al 3,75 % del PIL a partire dal 2026, al di sopra dei tassi storici dell'Italia e della media OCSE (Tabella 1.6).

### Grafico 1.15. L'invecchiamento demografico, i cambiamenti climatici e la difesa generano nuove pressioni sulla spesa



Fonte: EU 2024 Ageing Report (Relazione sull'invecchiamento demografico dell'UE 2024); elaborazioni e stime a cura dell'OCSE. Stockholm International Peace Research Institute, documenti di pianificazione e bilanci nazionali; elaborazioni a cura dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/h2rzw4>

L'Italia si è impegnata a raggiungere l'obiettivo della NATO relativo alla spesa per la difesa, pari al 3,5 % del PIL, entro il 2035. In base alle regole di bilancio europee, l'aumento della spesa per la difesa potrà essere escluso dagli obiettivi di crescita della spesa netta almeno fino al 2028, qualora l'Italia richieda l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale, sebbene ciò andrà ad aggiungersi al fabbisogno di finanziamento del bilancio e di rimborso del debito. L'aumento della spesa per la difesa farebbe seguito a un incremento dall'1,5 % al 2,0 % del PIL tra il 2024 e il 2025 secondo la definizione della NATO, che include la spesa per le pensioni del personale della difesa, obiettivo raggiunto in gran parte attraverso la riclassificazione di altre voci di spesa. Una maggiore capacità di difesa può contribuire a mantenere la sicurezza dell'Italia e a sostenere i

suoi partner internazionali in un contesto geopolitico sempre più complesso. L'aumento della spesa per la difesa potrebbe dover concentrarsi sulle spese per le attrezzature e le infrastrutture, poiché attualmente, in Italia, le retribuzioni del personale rappresentano una quota maggiore della spesa rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE. L'eterogenea capacità industriale dell'Italia e la capacità inutilizzata derivante dalla moderata attività industriale degli ultimi anni suggeriscono che un aumento della spesa per le attrezzature e le infrastrutture di difesa in Italia e nei suoi alleati potrebbe contribuire a rilanciare l'industria del Paese. Per conseguire tale scopo e aumentare la spesa per le infrastrutture e le attrezzature sarà necessario rafforzare i sistemi di appalto e di gestione, anche in coordinamento con altri Paesi.

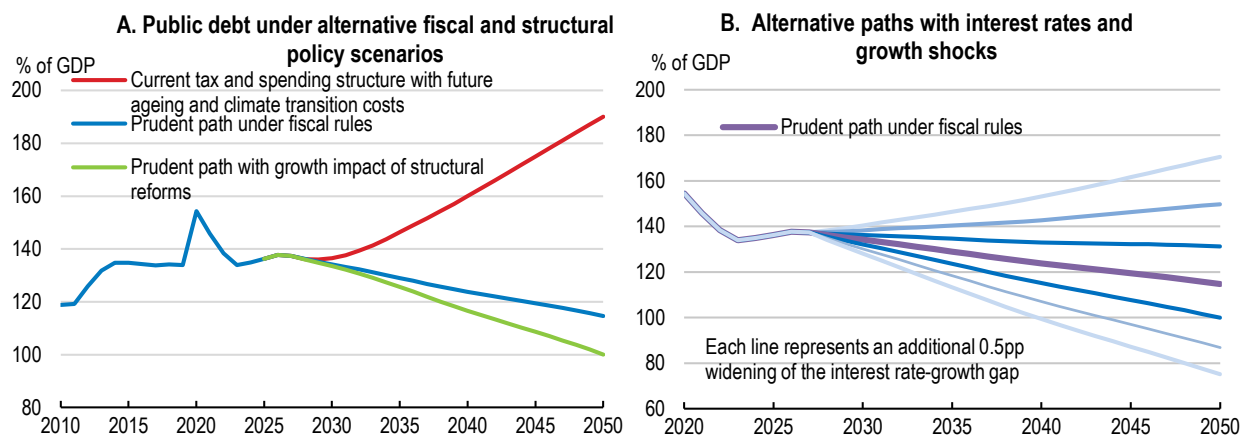
Il cambiamento climatico genererà probabilmente ulteriori pressioni sui costi di bilancio. In primo luogo, gli sforzi volti alla mitigazione del cambiamento climatico potrebbero richiedere investimenti pubblici e incentivi. In secondo luogo, potrebbe essere necessario aumentare la spesa sociale per sostenere gruppi specifici durante la transizione energetica. In terzo luogo, sebbene le tasse sul carbonio possano generare entrate aggiuntive per un certo periodo, il passaggio ai veicoli elettrici comporterà una forte perdita di introiti derivanti dai carburanti per auto in assenza di un sistema alternativo di tariffazione basato sulla distanza percorsa. In quarto luogo, vi saranno costi da sostenere per adattare l'economia ai cambiamenti climatici. In quinto luogo, l'Italia è più esposta a danni diretti ed eventi meteorologici estremi rispetto a molti Paesi dell'OCSE: l'Ufficio Parlamentare di Bilancio stima che tali costi raggiungeranno lo 0,9 % del PIL annuo entro il 2050. Sarebbe opportuno attribuire priorità alla realizzazione di una valutazione più completa dell'impatto fiscale delle transizioni climatiche e dei rischi associati.

Alle attuali condizioni di imposizione fiscale e di spesa, e ipotizzando l'assenza di un ulteriore consolidamento fiscale a breve termine, il disavanzo pubblico e il rapporto debito/PIL aumenterebbero ulteriormente (Grafico 1.16, Sezione A, linea rossa). Ciò rispecchia l'entità dell'avanzo primario iniziale, gli aumenti previsti della spesa pensionistica e sanitaria legati all'invecchiamento della popolazione, nonché i costi fiscali netti dei cambiamenti climatici. L'incremento della spesa per la difesa, coerente con gli impegni internazionali assunti dall'Italia per far fronte al riemergere dei rischi geopolitici, contribuirà ulteriormente ad accrescere le pressioni sulle finanze pubbliche, in particolare nel corso degli anni 2030, quando cesserà l'esenzione temporanea dall'applicazione delle regole di crescita della spesa.

Un percorso prudente in linea con le regole di bilancio dell'UE e coerente con il PSBMT italiano porterebbe il rapporto debito/PIL su una traiettoria stabilmente discendente (Grafico 1.16, Sezione A, linea blu). Tenendo conto dei costi previsti legati all'invecchiamento demografico, alla sanità e al clima, nonché dell'aumento della spesa per la difesa, per conseguire tale obiettivo occorrerà un aggiustamento di bilancio a medio termine di circa 3,75 punti percentuali del PIL tra il 2027 e la metà degli anni 2030. Nel più lungo periodo, oltre la metà degli anni 2030, allo scopo di adempiere pienamente all'impegno di aumentare la spesa per la difesa e in presenza di ulteriori pressioni di maggiore entità, sarebbe necessario un ulteriore adeguamento della spesa o delle entrate per sostenere tale traiettoria del debito.


Realizzare l'aggiustamento di bilancio non sarà un compito semplice. Data la sua natura graduale e posto che gli investimenti pubblici siano mantenuti, l'impatto sulla crescita dovrebbe essere contenuto (OECD, 2024<sub>[21]</sub>). Tuttavia, l'avanzo di bilancio primario raggiungerebbe il 2,5 % del PIL a partire dai primi anni 2030, rispetto alla media dell'1,5 % del PIL registrata in Italia tra il 2011 e il 2019. Negli ultimi 30 anni solo pochi Paesi dell'OCSE, tra cui l'Italia, hanno mantenuto avanzi primari superiori all'1,5 % del PIL per periodi prolungati (Eichengreen and Panizza, 2016<sub>[42]</sub>). Queste proiezioni sono legate alle ipotesi relative ai tassi di interesse, ai tassi di crescita nominali e all'entità dell'avanzo di bilancio primario (Grafico 1.16, Sezione B). Qualora l'"effetto valanga" dei tassi di interesse al netto del tasso di crescita fosse di 1,5 punti percentuali più elevato dal 2026 per tutto il periodo di proiezione, il rapporto debito pubblico/PIL nello scenario prudente continuerebbe ad aumentare fino alla metà degli anni 2030, per poi diminuire solo gradualmente in assenza di ulteriori interventi strategici.

## Grafico 1.16. Un processo di consolidamento fiscale volto a compensare le incombenti pressioni sulla spesa, unitamente a riforme finalizzate a favorire la crescita, garantirebbe una riduzione dell'onere del debito



Nota: in base alla metodologia del Modello di lungo periodo dell'OCSE, si presume che i tassi di interesse di lungo termine aumenteranno per stabilizzarsi al 4,2 % e che il tasso di interesse medio ponderato aumenterà al 3,2 %, superando di 0,6 punti percentuali il tasso medio ponderato alla fine del 2025. Lo scenario delle "politiche fiscali e di spesa attuali" (linea rossa) ipotizza che il saldo primario strutturale, senza tenere conto dei costi netti connessi all'invecchiamento della popolazione e al clima, rimanga costante ai livelli del 2027. I costi netti dell'invecchiamento sono definiti come le variazioni della spesa per le pensioni di vecchiaia, l'assistenza sanitaria e le cure di lungo termine, nonché per l'istruzione. I costi dei cambiamenti climatici sono calcolati in base alle stime dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio relativamente al costo delle catastrofi dovute ai cambiamenti climatici, ipotizzando una riduzione delle emissioni mondiali dello 0,9 % del PIL entro il 2050, in linea con l'Accordo di Parigi, in aggiunta a un aggiustamento dell'1,5 % del PIL per tenere conto della perdita di gettito fiscale e dell'aumento della spesa connessa alle misure di riduzione delle emissioni. Si prevede che l'aumento della spesa per la difesa, finalizzato al raggiungimento dell'impegno del 3,5 % entro il 2035, sarà limitato nel periodo 2027-2029, per poi aumentare in direzione dell'obiettivo, con circa un terzo dell'incremento finanziato tramite accordi di finanziamento collettivi o nazionali speciali. Lo scenario del "percorso prudente nel rispetto delle regole di bilancio" (linea blu) ipotizza che i costi legati all'invecchiamento demografico e al clima siano compensati e che il disavanzo di bilancio nominale diminuisca gradualmente a partire dal 2027, in linea con gli adeguamenti delineati nella Tabella 1.4 e con la traiettoria indicata dal PSBMT. Lo scenario del "percorso prudente con impatto delle riforme strutturali sulla crescita" (linea verde) segue lo scenario del "percorso prudente", tenendo conto degli effetti delle riforme strutturali riportate nella Tabella 1.3 sul livello del PIL e sul gettito fiscale.

Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate sulla banca dati delle Prospettive economiche e sul Modello di lungo periodo dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/719k2b>

Stimolare la crescita attraverso riforme strutturali, come quelle raccomandate dal presente *Studio economico*, contribuirebbe a ridurre l'onere del debito, aumentando al contempo l'occupazione, il reddito e le entrate fiscali (Grafico 1.16, Sezione A, linea verde). La Tabella 1.3 sopra illustra la spinta stimata sul PIL legata all'attuazione di alcune delle riforme raccomandate. Tale impulso genererebbe una dinamica più favorevole per la finanza pubblica, sia meccanicamente, attraverso una crescita più rapida del PIL reale, sia mediante l'aumento delle entrate pubbliche derivante dal maggiore livello di occupazione e produttività, con effetti positivi sui salari e sulla spesa. Ciò contribuirebbe a contenere l'entità dell'aggiustamento fiscale richiesto negli anni successivi, sottolineando l'importanza di continuare ad attuare un ambizioso programma di riforme.

La portata dell'aggiustamento necessario in materia di spesa e politiche fiscali è storicamente ampia, in quanto deve al contempo far fronte alle pressioni di spesa e garantire livelli adeguati di investimento nelle infrastrutture e in ambiti quali innovazione, competenze e politiche del mercato del lavoro, che richiedono anch'essi un finanziamento più consistente. L'Italia presenta il settimo rapporto più elevato tra spesa e PIL della zona OCSE, pari a quasi il 50 %, e le aliquote fiscali nominali sono già elevate. L'aggiustamento di bilancio dovrebbe quindi aumentare l'efficienza della spesa e stabilirne le priorità, in particolare per quanto riguarda l'ampia quota attualmente destinata alle pensioni. Potrebbe tuttavia essere necessario anche aumentare il livello di riscossione delle imposte, rendendolo al contempo più favorevole alla crescita, vista l'entità delle esigenze di aggiustamento. La Tabella 1.4 presenta un pacchetto di misure che consentirebbe di realizzare tale consolidamento, finanziando al contempo le riforme strutturali indicate nel presente *Studio economico* e mirando a ridurre al minimo l'impatto sulla crescita di lungo periodo e sull'equità. Tale pacchetto si basa

principalmente su misure di spesa, in particolare sul contenimento della spesa pensionistica e sulla riduzione delle spese fiscali mal indirizzate, fornendo al contempo un ulteriore sostegno all'innovazione. Sul versante fiscale, la strada principale per aumentare il gettito consiste nell'adozione di misure durature volte a migliorare l'adempimento fiscale, che possano finanziare riforme volte a rendere il sistema fiscale più favorevole alla crescita in modo neutro dal punto di vista delle entrate. Le riforme volte ad aumentare i tassi di occupazione e a migliorare le competenze genererebbero entrate aggiuntive nonché redditi più elevati. Nelle sezioni seguenti si analizza come rendere più efficienti la spesa e le imposte.

**Tabella 1.4. Effetto illustrativo sul saldo di bilancio di alcune raccomandazioni contenute nel presente Studio**

Misura	Ipotesi	Impatto sul saldo di bilancio annuale, % del PIL (i valori positivi migliorano il saldo)
<b>Misure di spesa<sup>1</sup>:</b> <i>tra cui:</i>		<b>2,6 %</b>
In vista dell'aumento dei pensionamenti nel settore pubblico, che comporterà una prevista riduzione dell'organico, ridurre il costo complessivo del personale, migliorando al contempo gli incentivi legati alla <i>performance</i> e l'assegnazione del personale.		0,4 %
Tagliare i sussidi per il carburante	<i>Studio economico dell'Italia 2024</i>	0,4 %
Utilizzare le revisioni di spesa per individuare economie	Note del MEF alla Legge di Bilancio 2026	0,5 %
Aumentare la spesa per il settore Ricerca e Sviluppo (R&S) al fine di raggiungere la media della zona euro entro il 2035, attraverso sforzi sia pubblici che privati; aumentare la spesa per l'istruzione universitaria.	Raggiungere la spesa media per la R&S dei primi undici Paesi della zona euro (EA11) entro il 2035, attraverso un impegno equilibrato tra il settore pubblico e quello privato.	-0,5 %
Abbassare di un anno l'età di inizio della scuola, continuare ad ampliare l'offerta di servizi educativi per la prima infanzia e potenziare le attività estive nelle scuole.	In base alle spese correnti per l'istruzione del ciclo primario	-
Aumentare la presenza dei servizi pubblici per l'impiego nelle regioni meridionali e nelle zone rurali.	Allinearsi alla media dell'OCSE	-
Valutare le opzioni, nel rispetto dei vincoli giuridici, per ridurre nel medio termine il costo delle pensioni del primo pilastro.		1,8 %
<b>Misure in materia di entrate<sup>1</sup>:</b> <i>tra cui:</i>		<b>0,5 %</b>
Rafforzare le imposte sulle successioni e sulle donazioni	Allineare il tasso di riscossione alla media dell'OCSE	0,5 %
Ridurre il cuneo fiscale e contributivo per i redditi da lavoro più bassi e sostituire i <i>bonus</i> temporanei esistenti con sussidi fiscali permanenti, più mirati, volti a incentivare nuove assunzioni a livelli retributivi bassi.		-1,4 %
Ridurre il divario di <i>compliance</i> in materia di IVA		1,0 %
Eliminare gradualmente le costose agevolazioni fiscali prive di giustificazione economica		0,4 %
<b>Impatto positivo netto sulle entrate delle riforme del mercato del lavoro</b>		<b>0,6 %</b>
Effetto delle riforme volte a incrementare l'occupazione ed elevare le competenze	Sulla base di un'elasticità delle entrate pubbliche rispetto alla crescita del PIL pari a 0,5	0,6 %
<b>Totale (il valore positivo indica una variazione nel saldo):</b>		<b>3,7 %</b>

1.- Le sottorubriche delle misure relative alla spesa e alle entrate non comprendono le misure relative alle pensioni.

**Tabella 1.5. Raccomandazioni pregresse per sostenere la crescita e garantire la sostenibilità del debito**

Raccomandazioni	Azioni intraprese dall'ultima edizione dello Studio economico
Consolidare stabilmente le finanze pubbliche a partire dal 2025 per riportare il debito su un percorso più prudente.	Il disavanzo di bilancio è diminuito più rapidamente del previsto e si stima che nel 2025 sia sceso al 3,0 % del PIL o al di sotto di tale soglia. La gestione del bilancio segue il Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT).
Riorientare il PNRR verso progetti di investimento di grande entità realizzabili e gestiti a livello centrale, come stabilito dalla revisione del Piano. Continuare ad ampliare il servizio di assistenza tecnica alle amministrazioni locali e ad incrementare l'assunzione di personale specializzato.	Il Governo ha ripetutamente adeguato le riforme e le priorità di investimento del PNRR e ha concordato con la Commissione europea la sesta rinegoziazione nel 2025. Tali adeguamenti hanno comportato l'eliminazione di interventi di difficile attuazione, la riduzione della frammentazione, la riassegnazione delle risorse verso le infrastrutture e gli investimenti strategici, l'integrazione di misure relative all'energia e l'aggiunta di nuove priorità. I processi di investimento sono stati centralizzati, le procedure amministrative semplificate e sono proseguite le assunzioni di personale specializzato, sebbene spesso con contratti a tempo determinato.
Continuare a monitorare l'aumento del rischio di interesse e di credito man mano che le condizioni finanziarie si inaspriscono e l'attività economica rallenta. Continuare a monitorare l'evoluzione dei crediti deteriorati cartolarizzati.	Il monitoraggio è proseguito, come riportato nel <a href="#">Rapporto sulla stabilità finanziaria</a> e nella <a href="#">Relazione sulla gestione e sulla sostenibilità</a> . Il volume complessivo dei crediti deteriorati ha continuato a diminuire. L'allentamento della politica monetaria nella zona euro ha consentito una riduzione dei tassi di interesse attivi e un alleggerimento delle condizioni di credito. Tuttavia, i tassi di crediti deteriorati rimangono superiori a quelli delle altre principali economie. Le autorità di regolamentazione continuano a sottoporre a <i>stress test</i> sia le grandi banche che quelle di minori dimensioni. Ogni anno vengono presentate al Parlamento relazioni sull'andamento dei crediti in sofferenza cartolarizzati coperti da garanzie statali.
Continuare a rafforzare la correlazione tra la <i>performance</i> dei giudici, la progressione di carriera e la loro retribuzione, e garantire che la valutazione della loro <i>performance</i> sia pienamente attuata.	Sono stati riformati alcuni aspetti dell'organizzazione del sistema giudiziario al fine di destinare più personale ai tribunali con un maggiore arretrato di cause. La valutazione quadriennale della <i>performance</i> dei giudici è stata rafforzata. Tali misure sono adattate ai contesti operativi specifici del sistema giudiziario e mirano a conciliare l'esigenza di valutazione con la salvaguardia dell'indipendenza del potere giudiziario.

### 1.2.1. Contenere le pressioni sulla spesa e migliorare l'efficienza e l'integrità della spesa pubblica

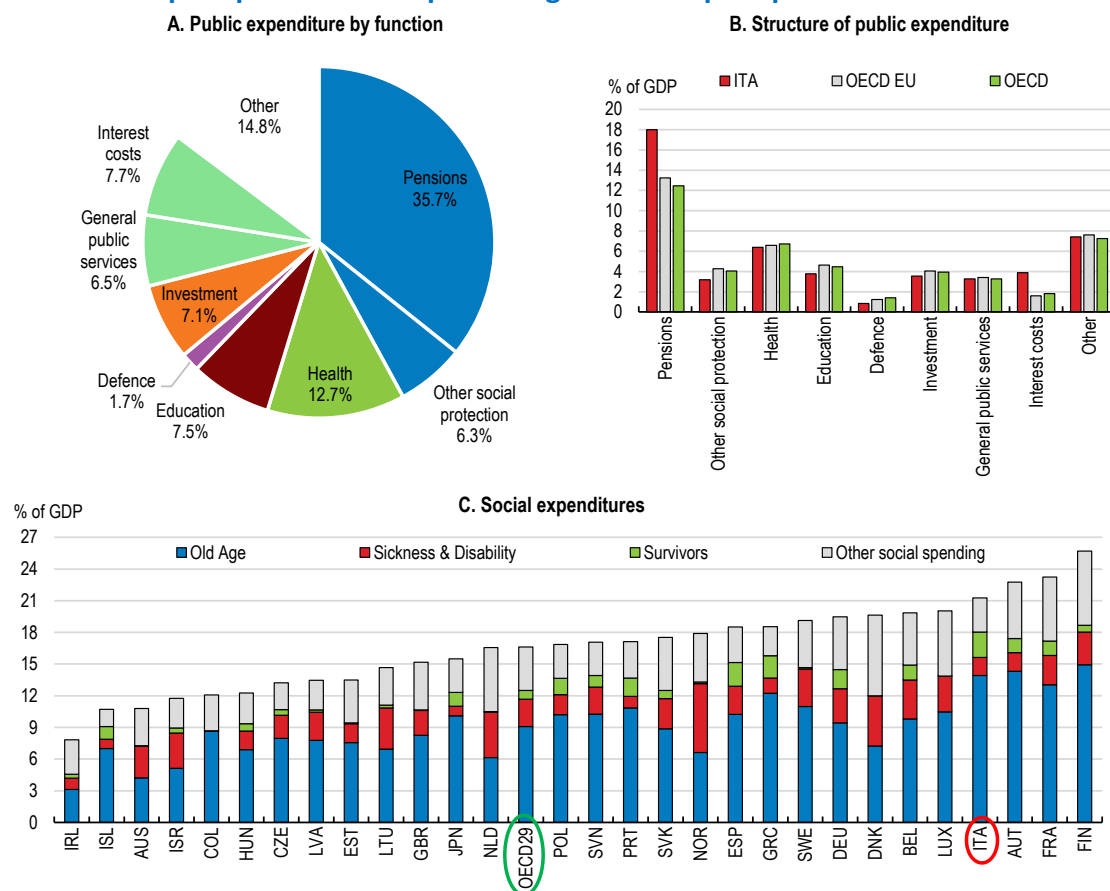
Sarà necessario contenere la spesa, nonché migliorarne l'efficienza e la definizione delle priorità, per mantenere la sostenibilità fiscale e rispettare il tetto di crescita media annua della spesa pari all'1,5 % fissato dal Governo a fronte del crescente fabbisogno. L'esperienza dei Paesi dell'OCSE suggerisce che la riduzione dell'ammontare complessivo della spesa pubblica è una strategia più sostenibile rispetto all'adozione di misure basate sulle entrate (Pina, Hitschfeld and Miyahara, 2025<sup>[35]</sup>).

Il margine di manovra per ridistribuire la spesa è limitato dall'elevata incidenza delle pensioni di vecchiaia, nonché dalle prestazioni sociali e dal costo degli interessi. Le pensioni rappresentano quasi il 30 % della spesa totale e saranno soggette a pressioni al rialzo nel prossimo decennio. Se tale quota dovesse continuare a crescere, gli aggiustamenti necessari nelle altre voci di spesa dovrebbero essere proporzionalmente più consistenti, specialmente in settori in cui l'Italia spende relativamente meno rispetto ai suoi omologhi, quali sanità, istruzione e ricerca. Il basso livello della spesa contribuisce a generare insoddisfazione per i servizi pubblici e ad allungare le liste di attesa in settori quali la sanità, oltre a rendere inadeguati gli impegni in ambiti favorevoli alla crescita come l'istruzione, le competenze e la ricerca. Tra i potenziali settori di risparmio a fianco della spesa pensionistica, pur tutelando l'erogazione dei servizi, figurano il miglioramento dell'efficacia della spesa per gli appalti e gli investimenti e un impiego attento dell'imminente ondata di pensionamenti del servizio pubblico per ridurre i costi del personale, già modesti e in calo.

### *Contenere la spesa pensionistica*

L'Italia presenta uno dei rapporti più elevati tra spesa previdenziale e PIL in tutta la zona OCSE (Grafico 1.17, Sezioni B e C). Il dato riflette l'elevata spesa per le pensioni di vecchiaia e di reversibilità, mentre le risorse destinate agli alloggi, alle misure di contrasto all'esclusione sociale e all'assistenza sanitaria risultano inferiori rispetto alla media dei Paesi della zona euro. Con il 6,2 % del PIL nel 2023, la spesa pubblica per la sanità è relativamente bassa rispetto alla media dell'OCSE del 6,5 %, specialmente alla luce della struttura demografica più anziana dell'Italia. Inoltre, dalla pandemia in poi, il Paese ha registrato uno dei tassi di crescita della spesa sanitaria più lenti tra quelli rilevati nei Paesi dell'OCSE. La spesa per l'assistenza di lungo termine si colloca all'1,6 % del PIL, al di sotto della media dell'UE, ed è destinata ad aumentare di circa mezzo punto percentuale di PIL nei prossimi decenni.

Le riforme pensionistiche introdotte in passato stanno contribuendo a prolungare la permanenza nel mercato del lavoro, mantenendo in tal modo la crescita della spesa pensionistica al di sotto del tasso di invecchiamento della popolazione. L'aumento del tasso di partecipazione alla forza lavoro tra gli adulti con più di 55 anni rispecchia tali dinamiche e sosterrà sia i redditi pensionistici futuri di questi lavoratori sia, più in generale, la sostenibilità del sistema pensionistico e delle finanze pubbliche. Le riforme varate agli inizi degli anni 2010 hanno innalzato l'età pensionabile legale, irrigidito i requisiti per il pensionamento anticipato e collegato le variazioni dell'aspettativa di vita all'età di accesso alla pensione e alle condizioni per il pensionamento anticipato. Esse hanno inoltre accelerato il passaggio dal più generoso regime a prestazione definita al metodo di calcolo a contribuzione definita nozionale introdotto nel 1995. Ciononostante, i pagamenti delle pensioni rimangono più generosi per molti percettori rispetto alla maggior parte degli altri Paesi, sebbene il gran numero di percettori di pensioni basse riduca il rapporto medio tra reddito pensionistico e reddito da lavoro (Grafico 1.18). Nel frattempo, coloro che restano al di fuori del sistema previdenziale registrano livelli di reddito nella vecchiaia particolarmente bassi. La transizione al regime post-2011 inizierà a ridurre la spesa pensionistica solo alla fine degli anni 2030. Molti degli attuali pensionati continuano a beneficiare del più generoso regime a contribuzione definita in vigore prima del 1995, che garantisce prestazioni significativamente superiori ai contributi effettivamente versati.

**Grafico 1.17. La spesa per interessi e pensioni grava sulla spesa pubblica**

Nota: nelle Sezioni A e B del Grafico, i costi per gli interessi e gli investimenti sono stati dedotti da tutte le altre categorie di spesa.  
Fonte: conti nazionali dell'OCSE.

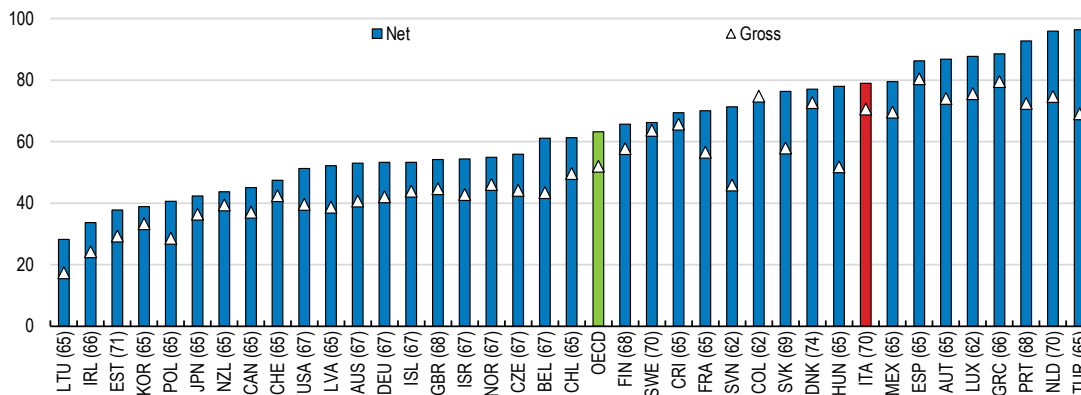
StatLink  <https://stat.link/qj7hux>

Tuttavia, vi è margine per realizzare ulteriori risparmi nelle pensioni nei prossimi anni e si possono esplorare diverse opzioni. Le decisioni della Corte Costituzionale della metà degli anni 2010 hanno imposto la necessità di attuare riforme delle pensioni per soddisfare alcuni criteri. Esse consentono l'attuazione di riforme che migliorino la sostenibilità a lungo termine del sistema per i futuri beneficiari pur riducendo le pensioni attuali, prescrivendo al contempo che le riforme non siano "irragionevoli", ossia siano limitate nel tempo, giustificate da esigenze di bilancio eccezionali, e non compromettano l'adeguatezza delle pensioni o non siano rivolte a un gruppo specifico. Tali requisiti possono essere soddisfatti da diversi approcci di riforma. In primo luogo, le pensioni generose previste dal vecchio regime potrebbero essere ridimensionate. Nel 2024 le pensioni di importo superiore a 5 000 EUR al mese rappresentavano il 10,2 % del totale delle pensioni erogate e il 2,8 % dei beneficiari, mentre il 28,1 % dei beneficiari percepiva pensioni inferiori a 1 000 EUR (INPS, 2025<sub>[4]</sub>). L'applicazione di un contributo sociale progressivo alla quota di pensioni elevate che non rispecchiano i contributi versati dai beneficiari al sistema pensionistico migliorerebbe l'equità intergenerazionale e ridurrebbe l'onere per i lavoratori di oggi (OECD, 2024<sub>[21]</sub>). La Grecia ha introdotto una misura analoga sotto forma di contributo di solidarietà sociale e l'ha mantenuta nonostante il miglioramento della sua posizione di bilancio. Applicando tale misura ai redditi pensionistici che non rispecchiano i contributi versati, si potrebbe eludere il divieto costituzionale di ridurre i diritti acquisiti (Patriarca, Patriarca and Boeri, 2014<sub>[49]</sub>). Ciò rafforzerebbe le recenti misure che non hanno indicizzato le pensioni più generose all'aumento dell'inflazione, riducendone il valore reale. In secondo luogo, le pensioni di reversibilità generose, che ammontano al 2,5 % del PIL, erogano prestazioni consistenti a persone in età lavorativa: nel 2022, il 16,6 % dei nuovi beneficiari di pensioni di reversibilità aveva meno di 65 anni. Limitare le prestazioni agli adulti in grado di ottenere un

reddito, compresi coloro che sono disoccupati, favorirebbe l'occupazione dei superstiti per i quali ciò sia fattibile, mentre il sostegno ad altre categorie di superstiti vulnerabili, ove opportuno, potrebbe essere fornito attraverso altre forme di protezione sociale (tra cui il *l'assegno di invalidità*).


### Grafico 1.18. Il reddito medio dei pensionati è relativamente generoso

Tassi di sostituzione lordi e netti delle pensioni, % della retribuzione prepensionamento al 100 % del salario medio, 2024



Nota: il tasso di sostituzione futuro è calcolato per i lavoratori con redditi medi e una carriera completa a partire dai 22 anni. I calcoli si basano sull'età pensionabile standard indicata tra parentesi. Il tasso di sostituzione netto è il valore netto del diritto pensionistico rapportato al reddito netto individuale, tenendo conto delle imposte sul reddito individuale e dei contributi previdenziali versati dai lavoratori e dai pensionati.

Fonte: OECD *Pensions at a glance 2025* (Uno sguardo sulle pensioni 2025)

StatLink  <https://stat.link/fwr2qm>

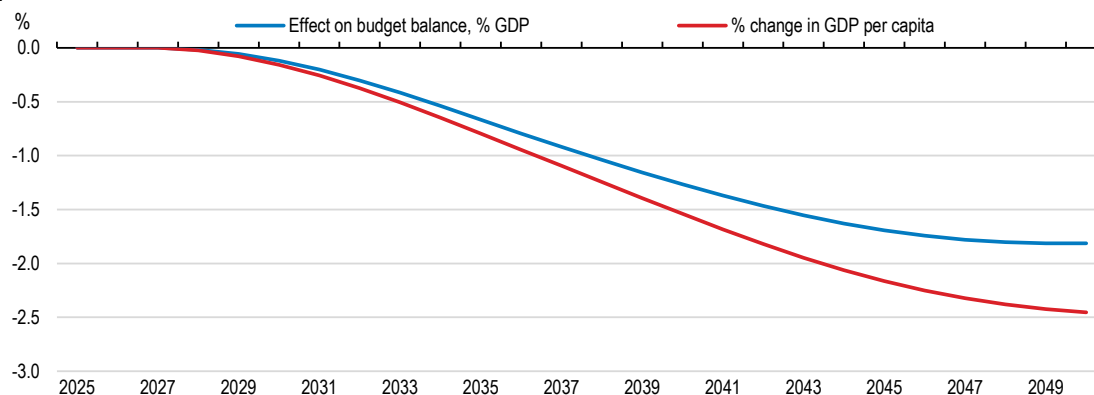
Un elemento fondamentale per la sostenibilità del sistema pensionistico nell'ambito della precedente riforma è l'innalzamento dell'età pensionabile, collegando quella legale all'aspettativa di vita. La Legge di Bilancio 2025 ha temporaneamente prorogato il regime *Quota 103*, che consente il pensionamento anticipato all'età di 62 anni con 41 anni di contributi ai sensi delle norme sulla contribuzione definita nozionale. La Legge di Bilancio 2026 non ha prorogato né detto regime né *Opzione Donna*, pur mantenendo i previsti aumenti dell'età pensionabile legale legata all'aspettativa di vita, con un aumento di un mese nel 2027 e un totale di tre mesi entro il 2028. Tale aumento non riguarda i lavoratori che svolgono professioni usuranti o pericolose in settori quali, tra gli altri, l'edilizia, il minerario e l'infermieristico, nonché gli insegnanti della scuola primaria, i lavoratori agricoli, i marittimi e i lavoratori a turni. La riduzione della portata dei regimi di pensionamento anticipato e il mantenimento degli aumenti dell'età pensionabile legata all'aspettativa di vita sono da considerare ottimi progressi. Slegare l'età pensionabile dall'aspettativa di vita creerebbe ulteriori pressioni di bilancio durature, oltre a ridurre i redditi pro capite a causa di una minore partecipazione alla forza lavoro (Grafico 1.19). Per garantire la possibilità di prolungare la vita lavorativa, il potenziamento dell'accesso all'istruzione e alla formazione degli adulti può consentire ai lavoratori di cambiare professione o settore con l'evolversi dei loro interessi e della domanda di manodopera, nonché favorire transizioni più flessibili e graduali dal mondo del lavoro alla pensione.

Le pensioni integrative sono in aumento, sebbene partano da una base modesta, il che genera un crescente bacino di capitale e una fonte di reddito pensionistico futuro. Alla fine del 2024, circa 10 milioni di lavoratori avevano sottoscritto pensioni integrative e gli attivi totali in gestione erano pari al 10,8 % del PIL e al 4 % della ricchezza finanziaria delle famiglie italiane. Le riforme del 2012 e del 2023, che hanno introdotto il trasferimento automatico dei contributi per il trattamento di fine rapporto (TFR) dei dipendenti pubblici e privati verso i fondi pensione privati, salvo scelta contraria da parte del lavoratore, hanno contribuito alla crescita di questo settore. La Legge di Bilancio 2026 ha rafforzato tali incentivi, anche per i lavoratori autonomi. La partecipazione rimane limitata e disomogenea, con un basso tasso di adesione dei lavoratori autonomi, delle donne, dei giovani, dei dipendenti delle piccole imprese e dei lavoratori delle regioni meridionali, e una più ampia partecipazione di coloro che posseggono maggiori conoscenze finanziarie e in materia di pensioni.


La Legge di Bilancio 2026 introduce ulteriori incentivi ai versamenti, tra cui l'aumento a 5 300 EUR della soglia di esenzione dalle imposte, rafforzando così la partecipazione automatica ai regimi pensionistici integrativi anche per i lavoratori delle piccole imprese ed estendendo la portabilità delle pensioni e le opzioni relative alle prestazioni. L'ulteriore promozione del risparmio pensionistico privato sosterrrebbe i redditi futuri e ridurrebbe la pressione sul sistema statale.

### Grafico 1.19. Slegare l'età pensionabile dall'aspettativa di vita sarebbe costoso

Scenario con età pensionabile mantenuta a 67 anni, rispetto a uno scenario di riferimento costituito dalle politiche attuali



Fonte: scenari basati sul Modello di lungo periodo dell'OCSE (2025<sup>[7]</sup>) e su elaborazioni a cura dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/thfe87>

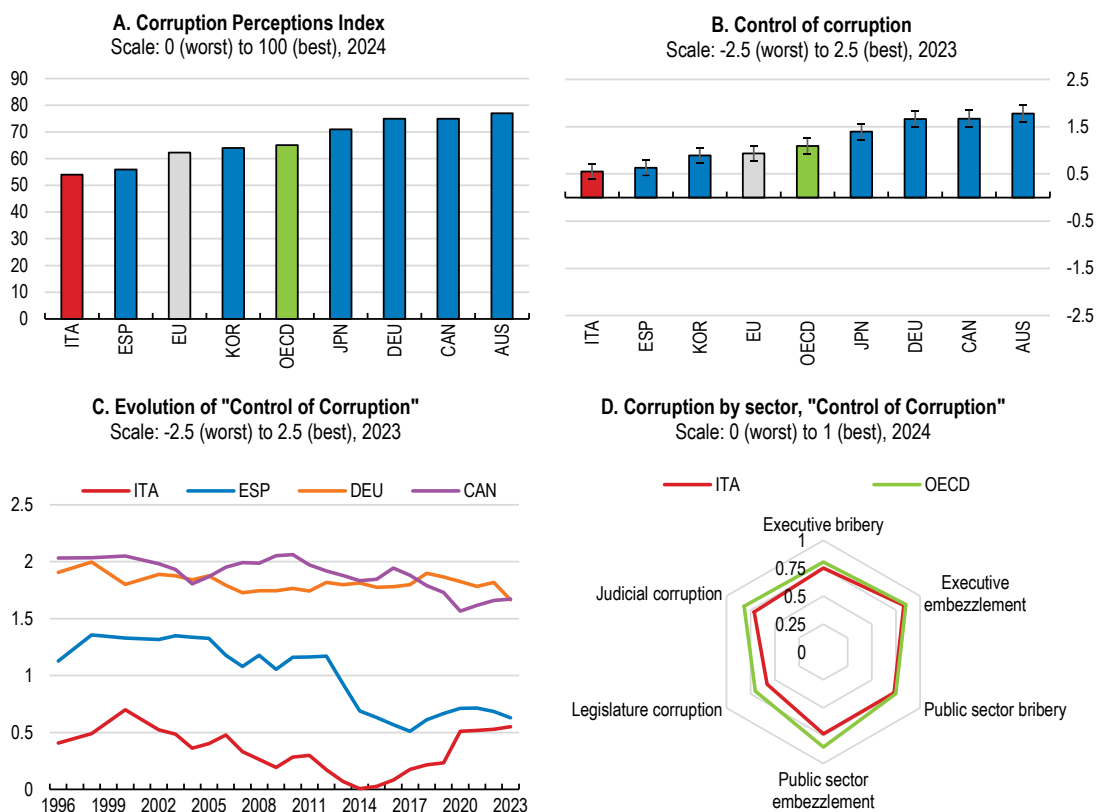
La spesa in altri settori della protezione sociale in Italia è generalmente bassa rispetto agli standard europei, ad eccezione della spesa destinata ai regimi di cassa integrazione. La rete di sicurezza sociale italiana rimane relativamente limitata nell'ambito del nuovo regime dell'Assegno di inclusione (ADI). L'accesso alla previdenza sociale è complicato da procedure burocratiche farraginose, e le differenze nella capacità amministrativa a livello subnazionale e nella qualità della *governance* determinano disparità nell'accessibilità e nella qualità dei servizi.

#### *Migliorare l'integrità della spesa pubblica e contrastare i rischi di corruzione*

I rischi di corruzione rappresentano un problema di vecchia data che compromette l'efficacia della spesa pubblica (Grafico 1.20). L'elevata mobilitazione delle entrate pubbliche e l'importanza delle misure pubbliche per migliorare le prospettive di crescita dell'Italia sottolineano quanto sia fondamentale garantire l'integrità nell'utilizzo delle risorse pubbliche da parte dello Stato. L'aumento degli investimenti pubblici è positivo per le prospettive di crescita a lungo termine, ma comporta anche particolari rischi di corruzione. Guardando agli indicatori basati sulla percezione, i livelli e le tendenze complessivi suggeriscono che l'Italia sia in ritardo rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE ad alto reddito nel garantire che il settore pubblico operi con integrità, sebbene tali indicatori possano essere influenzati dal differente modo in cui i diversi Paesi interpretano cosa costituisce corruzione e dalla copertura mediatica della corruzione nel periodo in cui è stata condotta l'indagine (Rizzica and Tonello, 2020<sup>[27]</sup>). L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) monitora e contrasta i rischi di corruzione nell'ambito di un piano triennale anticorruzione a livello nazionale. Essa svolge un ruolo attivo nell'attuazione di pratiche e strumenti efficaci per combattere la corruzione e individuarne i casi. Si è registrato un sostanziale aumento del numero di casi di denuncia che gestisce. Altri organismi integrano il suo operato, tra cui la Direzione Investigativa Antimafia, la Corte dei Conti e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio; le loro analisi e relazioni migliorano la trasparenza e possono fornire spunti per l'adozione di misure volte ad affrontare i rischi. L'Italia è particolarmente ricca di dati aperti, che possono prevenire l'uso improprio delle risorse e promuovere l'efficienza, data la capacità di analisi e segnalazione degli organismi ufficiali e della società civile.

Ciononostante, alcune azioni politiche possono indebolire la percezione di integrità ed efficacia. Ad esempio, procedure eccessivamente formalistiche che lasciano discrezionalità nell'applicazione, misure di sostegno temporanee, ripetuti adeguamenti di norme e regolamenti, indennità generose o agevolazioni sul pagamento dei debiti fiscali possono contribuire a creare la percezione che le regole siano flessibili piuttosto che trasparenti, affidabili e universalmente applicate. Questi aspetti potrebbero essere affrontati attraverso un programma globale volto a rivedere e riformare il corpus normativo esistente e la sua applicazione, semplificando i processi governativi e proseguendo gli sforzi per migliorare la reattività del sistema giudiziario (Capitolo 4); il PSBMT include tra le sue priorità misure in tal senso. Per accelerare le procedure di appalto e sostenere l'attuazione del PNRR, le riforme del 2023-2024 hanno ampliato l'uso di procedure senza gara per lavori pubblici fino a 5,3 milioni di EUR e acquisti di beni e servizi fino a 140 000 EUR. Tuttavia, ciò comporta il rischio di ridurre la concorrenza e l'ottimizzazione delle risorse, nonché di favorire la corruzione, in particolare laddove la trasparenza e la supervisione sono carenti (Decarolis et al., 2025<sup>[29]</sup>). L'ANAC ha documentato un forte aumento del numero di appalti aggiudicati con procedure non competitive, nonché casi di frazionamento degli appalti per procedere all'aggiudicazione con minore supervisione (ANAC, 2025<sup>[31]</sup>). L'abbassamento delle soglie per le procedure competitive può essere conciliato con una spesa tempestiva, rendendo le procedure di appalto più reattive.

### Grafico 1.20. Sebbene i casi di corruzione rimangano rari, la percezione del fenomeno è maggiore rispetto alle altre economie



Nota: la Sezione B mostra la stima puntuale e il margine di errore. La Sezione D mostra i sottocomponenti settoriali dell'indicatore "Controllo anticorruzione" del *Varieties of Democracy Project*.

Fonte: Sezione A: *Transparency International*; Sezioni B e C: Banca Mondiale, Indicatori di *governance* mondiale; Sezione D: *Varieties of Democracy Project*, V-Dem Dataset v12.

StatLink  <https://stat.link/9ipfer>

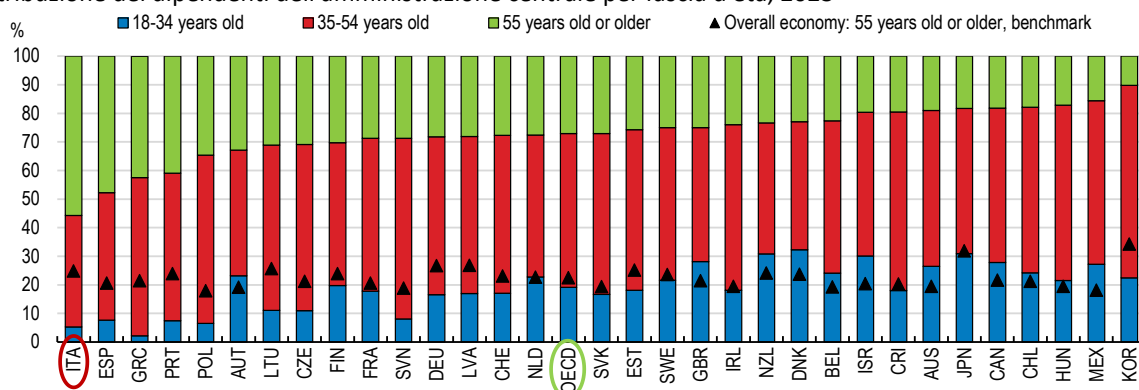
## Aumentare l'efficacia della spesa per la forza lavoro pubblica in un contesto di transizione demografica

La gestione della pubblica amministrazione è attualmente oggetto di riforma (Tabella 1.6). La spesa complessiva e la consistenza dell'organico pubblico sono inferiori rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE, ma rimangono comunque considerevoli. La forza lavoro è più anziana rispetto a qualsiasi altro Paese dell'OCSE, in gran parte a causa del congelamento delle assunzioni degli anni 2010, e quasi la metà raggiungerà l'età pensionabile nel prossimo decennio, offrendo un'importante opportunità di cambiamento (Grafico 1.21). Ciò potrebbe contribuire a modificare le prassi, anche per ciò che concerne la gestione delle *performance* e le competenze digitali, nonché offrire l'opportunità al personale di ricoprire nuove posizioni per colmare le lacune di competenze, anche a livello subnazionale (OECD, 2025<sup>[24]</sup>). Le misure attuate dal 2022 nell'ambito del PNRR e che saranno proseguite dal PSBMT mirano a rafforzare la forza lavoro pubblica attraverso assunzioni, formazione tecnica e digitale e un migliore allineamento tra retribuzioni e *performance*. Tali misure hanno abbassato l'età media della forza lavoro, sono in grado di attirare giovani laureati di talento verso la professione, consentono l'introduzione di nuovi processi di gestione delle *performance* e di formazione e dovrebbero migliorare l'efficacia del settore pubblico nei prossimi anni.

Il miglioramento delle *performance* dei dipendenti pubblici, piuttosto che un'ulteriore riduzione degli organici, rappresenta l'elemento centrale delle riforme. Nel 2025 sono stati approvati una revisione complessiva e un adeguamento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, a sostegno del rinnovo dei contratti collettivi e dell'armonizzazione dei livelli retributivi tra i diversi settori. Queste misure possono contribuire a colmare il divario retributivo con il settore privato. Se accompagnate da una gestione più rigorosa della *performance*, da una maggiore delega nei processi gestionali e dalla volontà di ridurre l'elevato livello di compressione storicamente presente nei regimi retributivi del pubblico impiego, come previsto dalle riforme del PNRR e del PSBMT, possono contribuire a migliorare l'efficacia del settore pubblico (Marcinkowski, Butnaru and Rabrenović, 2024<sup>[25]</sup>). Il *feedback* sulle *performance* dei lavoratori potrebbe essere reso più completo e collegato alla formazione (OECD, 2025<sup>[24]</sup>). Il perseguimento di riforme dei processi di assunzione e promozione, compreso il rigoroso processo di ammissione e selezione basato su concorsi, e di altre tutele del pubblico impiego può migliorare la flessibilità e l'attrattiva del settore pubblico. Per sostenere le *performance* e la riassegnazione delle risorse del personale, si potrebbero affrontare gli ostacoli pratici alla mobilità all'interno dell'amministrazione centrale, attualmente consentita ma non incoraggiata, nonché rendere la mobilità sistematica. Ciò può anche contribuire a sostenere l'integrità e a ridurre i rischi di nepotismo, come discusso nella precedente edizione dello *Studio economico*.

### Grafico 1.21. Ringiovanire la forza lavoro pubblica contribuirà a migliorarne le *performance* future

Distribuzione dei dipendenti dell'amministrazione centrale per fascia d'età, 2023



Fonte: OECD *Government at a Glance* (Uno sguardo sulle amministrazioni pubbliche) 2025.

StatLink  <https://stat.link/75ok4h>

Il coordinamento delle iniziative di riforma relative alla gestione del personale con gli enti territoriali rappresenta un'ulteriore sfida, primariamente in settori decentralizzati come la sanità. In Italia, circa due terzi della spesa per il personale pubblico è sostenuta dagli enti territoriali, poiché le regioni sono responsabili, ad esempio, del personale sanitario, mentre i comuni gestiscono servizi locali quali gli asili nido e le forze di polizia. I processi e le capacità variano tra questi livelli di governo. La pressione esercitata dal crescente numero di pensionamenti è spesso maggiore per le amministrazioni regionali e locali, poiché in molte località le competenze necessarie scarseggiano, specialmente nelle materie legate alle discipline STEM. Il Governo centrale può emanare linee guida e standard volti a migliorare l'efficienza e la qualità della gestione del personale, ma l'attuazione rimane di competenza delle amministrazioni regionali o locali, il che genera *performance* disomogenee e frena gli sforzi volti a migliorare l'efficienza. Identificare e riformare gli ostacoli presenti nelle leggi e nei regolamenti esistenti tra i diversi governi subnazionali, quali gli ostacoli procedurali al trasferimento del personale tra amministrazioni diverse o le inefficienze nei sistemi di gestione delle retribuzioni, potrebbe migliorare la flessibilità e contribuire a riassegnare le risorse per colmare le lacune. Un adeguato sostegno e l'introduzione di incentivi da parte del Governo centrale potrebbero migliorare la gestione del personale delle amministrazioni subnazionali, ad esempio attraverso attività di formazione e scambi tra diversi comparti della gestione del personale, nonché mediante lo sviluppo e la diffusione di sistemi di valutazione della *performance* rispetto a parametri di riferimento, collegando ai risultati ottenuti l'erogazione di incentivi o la possibilità di trasferimenti intergovernativi mirati.

### *Migliorare l'efficienza degli appalti*

Gli appalti di beni e servizi pubblici, pari al 12 % del PIL nel 2023, rappresentano un impegno di bilancio considerevole, come in altri Paesi dell'OCSE. Migliorare la qualità e l'integrità degli appalti è importante per aumentare il rendimento degli investimenti pubblici nell'ambito dei bilanci esistenti. La quota maggiore della spesa per gli appalti è destinata al settore della sanità. Le sostanziali riforme attuate nel periodo 2023-2024 hanno affrontato alcune delle sfide. Gli appalti che superano le soglie indicate devono essere gestiti da centrali di committenza abilitate, e oltre 60 000 funzionari pubblici partecipano attualmente a una formazione specifica in materia di appalti pubblici. Tuttavia, permangono questioni chiave, in particolare la frammentazione delle responsabilità tra numerosi enti pubblici e livelli di governo, nonché la disomogeneità delle capacità amministrative.

I continui progressi nell'ambito degli appalti elettronici possono mitigare parzialmente questi rischi (Frigo and Mocetti, 2025<sup>[30]</sup>). L'integrazione degli appalti elettronici nei più ampi sistemi di amministrazione digitale ha migliorato la rapidità, la tracciabilità e la trasparenza delle procedure di appalto, in particolare per le gare d'appalto competitive e le amministrazioni dotate di una maggiore capacità tecnica. Le misure del PNRR hanno contribuito a rafforzare la capacità amministrativa dei governi subnazionali, sostenendo la realizzazione dei progetti. L'attuazione di un modello di competenze e di un quadro di certificazione, basati sul Quadro europeo delle competenze (*ProcurCompEU*), contribuirebbe ad aumentare le capacità del personale. La certificazione potrebbe riguardare competenze fondamentali quali la conoscenza della legislazione e dei regolamenti pertinenti, l'analisi di mercato, la valutazione dei bisogni e l'applicazione degli obiettivi strategici, compresi gli appalti verdi e responsabili sotto il profilo sociale. Il riconoscimento della figura del funzionario addetto agli appalti come professione a sé stante potrebbe rendere più attraente l'attività e promuovere la progressione di carriera, nonché contribuire a colmare il divario retributivo che può interessare tali figure rispetto ad altri settori della pubblica amministrazione (OECD, 2025<sup>[23]</sup>). Un maggiore ricorso alle centrali regionali di committenza, come previsto dalle riforme 2023-2024, potrebbe contribuire a superare la carenza di risorse umane in molti enti locali.

### *Garantire livelli di investimento pubblico più elevati*

A seguito del potenziamento della capacità di gestione degli investimenti pubblici e della spesa pubblica determinato dal PNRR, il Governo prevede di mantenere gli investimenti pubblici intorno al 3,5 % entro il 2028, un livello prossimo alla media dei Paesi dell'OCSE e superiore ai tassi storici dell'Italia. Tali livelli saranno

necessari per mantenere le infrastrutture esistenti, soprattutto in presenza di eventi meteorologici più estremi dovuti al cambiamento climatico: ad esempio, tra il 2010 e il 2021, le metropolitane e i treni urbani nelle principali città italiane sono rimasti chiusi per un totale di 83 giorni, mentre le condizioni meteorologiche estreme hanno causato interruzioni alle reti elettriche per un totale di 89 giorni. Inoltre, saranno necessari nuovi investimenti infrastrutturali per sostenere le attività in evoluzione in tutti i settori dell'economia. Una quota maggiore di questi investimenti dovrà essere finanziata con risorse interne quando lo strumento *NextGenerationEU* giungerà a scadenza e altri programmi di investimento pubblico finanziati dall'UE saranno stati portati a termine.

Rendere permanenti alcune delle misure stabilite dal PNRR, quali gli organismi che aiutano i governi subnazionali a preparare e attuare gli investimenti pubblici, la semplificazione e la standardizzazione della documentazione e un monitoraggio più rigoroso delle scadenze relative alle tappe fondamentali, rappresenterebbe un passo nella giusta direzione per aumentare l'efficienza della spesa destinata agli investimenti pubblici. Pur facendo leva sul PSBMT per sviluppare il portafoglio dei progetti successivi al PNRR e sulla migliorata capacità di attuazione, i progetti dovrebbero essere classificati in ordine di priorità sulla base di solide valutazioni dei loro costi e benefici a lungo termine piuttosto che della prevista velocità di erogazione dei fondi (Banca di Italia, 2025<sup>[28]</sup>). Il Governo centrale può preparare i progetti in stretta collaborazione con i governi subnazionali, in particolare con gli enti locali, sebbene ciò rallenti le erogazioni. Il completamento e la pubblicazione di valutazioni solide e indipendenti dei costi e dei benefici dei progetti, specialmente per quelli di maggiore entità, sia prima che vengano prese decisioni concrete sia una volta che i progetti sono stati completati, contribuirebbero a garantire che la spesa per gli investimenti pubblici sia sostenibile e favorisca la crescita nel lungo periodo.

Le concessioni pubbliche, in particolare sotto forma di partenariati pubblico-privato (PPP), possono contribuire a finanziare gli investimenti apportando finanziamenti privati e migliorando la capacità di gestione. Tuttavia, i PPP comportano rischi significativi per il settore pubblico, che vanno dalle passività e dai rischi fiscali contingenti legati alla realizzazione dei progetti fino alla "cattura del regolatore", ai conflitti di interesse e alla corruzione. La legge sui PPP è stata riformata nel 2023 e nel 2024, migliorando la trasparenza e rafforzando il ruolo del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di sostenere i PPP nel raggiungimento degli obiettivi del PNRR. I modelli contrattuali sono stati standardizzati, fornendo così alle amministrazioni pubbliche un riferimento chiaro e autorevole e migliorando la chiarezza, la coerenza e la qualità. Queste riforme sono state applicate a progetti nei settori dell'energia, dei rifiuti e delle infrastrutture. Una recente revisione ha evidenziato l'importanza di garantire un trattamento contabile accurato e valutazioni solide delle implicazioni fiscali nella preparazione e nell'esecuzione dei progetti. La Corte dei Conti e le agenzie anticorruzione segnalano il persistere di problemi di lunga data, quali la complessità delle procedure associate a un monitoraggio inefficace che concorrono a una valutazione inadeguata dei rischi, a una sottostima dei costi e a uno scarso controllo post-aggiudicazione. Limitare l'uso dei PPP ai casi in cui essi soddisfano le linee guida dell'OCSE potrebbe migliorare l'attuazione dei progetti, proteggendo al contempo le finanze pubbliche. Tali misure partono dal presupposto che tutti i progetti di PPP proposti siano sottoposti a un'attenta valutazione dei costi-benefici, dei rischi e dell'interesse pubblico e siano valutati rispetto agli appalti tradizionali. L'efficace attuazione dei PPP richiede una capacità istituzionale e un'integrità forti. Nonostante il rafforzamento dell'Unità Tecnica Finanziaria intersettoriale, il potere decisionale relativo alle proposte di PPP rimane decentralizzato presso l'autorità responsabile dell'aggiudicazione di ciascun contratto. L'Italia potrebbe rafforzare il ruolo decisionale della propria unità intersettoriale per i PPP, in linea con l'approccio adottato nel Regno Unito, in Francia o in Corea. In questi Paesi, l'unità centrale garantisce che le decisioni relative ai PPP siano fondate su valutazioni costi-benefici rigorose e standardizzate, comprese le analisi dei trasferimenti del rischio.

### *Rafforzare i processi di bilancio per migliorare l'efficacia della spesa*

L'introduzione in Italia del PSBMT, unitamente ai controlli settoriali sulla spesa, è volta a migliorare la gestione a medio termine della spesa pubblica. Tali strumenti possono fungere da riferimento per orientare le priorità su un arco temporale compreso tra i cinque e i sette anni, consentendo alle autorità di attuazione di avere una maggiore visibilità sulle proprie risorse e permettendo loro di pianificare e spendere in maniera più efficace. In Italia, la legislazione prevede stanziamenti di spesa pluriennali, che non vengono tuttavia applicati, e le proiezioni fungono da limiti di spesa indicativi piuttosto che effettivi. Le revisioni periodiche delle previsioni e dei piani a medio termine nell'ambito del processo di bilancio annuale garantiscono flessibilità, ma ciò indebolisce l'efficacia dell'esercizio di medio termine nel suo complesso e la prevedibilità delle risorse. L'attuazione dei tetti di medio termine previsti dalla legge assumerà un'importanza crescente nell'ambito della realizzazione del piano di bilancio di medio termine. I tetti ministeriali non sufficientemente circostanziati possono mancare di credibilità ed eludere scelte strategiche in materia di spesa, minando potenzialmente gli investimenti e la qualità dei servizi pubblici nel tempo (OECD, 2025<sup>[24]</sup>). La definizione di tetti vincolanti per l'anno di bilancio, oltre alle stime biennali per le componenti di spesa all'interno degli aggregati settoriali (compreso un certo margine per le contingenze), contribuirebbe a una migliore gestione della spesa. In un primo momento, ciò può essere realizzato a livello di Governo nazionale. Acquisendo nel tempo familiarità con i limiti vincolanti, estenderli alle allocazioni dei governi subnazionali contribuirebbe ulteriormente all'efficacia della spesa, soprattutto data la quota consistente che i medesimi detengono nella spesa pubblica italiana.

Le revisioni della spesa assumono un ruolo sempre più rilevante nel processo di bilancio annuale italiano, ma potrebbero essere più ambiziose. Ciascuno dei 16 organismi dell'amministrazione centrale è tenuto a riesaminare o valutare almeno un grande progetto di spesa all'anno e a pubblicare le relative relazioni. Lo scopo principale di tale esercizio è aumentare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica, individuando *in itinere* opportunità di riduzione della spesa, con l'obiettivo di riformare almeno l'1 % della spesa totale ogni anno (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2025<sup>[48]</sup>). Ad esempio, le revisioni della spesa hanno individuato potenziali risparmi derivanti dall'acquisto anziché dalla locazione di immobili, dall'aggregazione degli appalti pubblici o dall'adozione di una prospettiva a più lungo termine sulle esigenze di acquisto. Ampliare l'ambizione e la portata delle revisioni aiuterebbe il Governo a raggiungere i propri obiettivi di crescita della spesa aggregata. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze guida le revisioni, coordinandosi con i Ministeri competenti. La capacità tecnica si sta rafforzando e le riforme in corso delle norme di contabilità pubblica contribuiranno a valutare la spesa e la sua efficacia, nonché a migliorare la comparabilità tra le diverse agenzie. Sebbene le revisioni vengano finalizzate nelle prime fasi del processo di preparazione del bilancio, l'attuazione – in particolare da parte dei Ministeri titolari di spesa – e il monitoraggio dei progressi sulle raccomandazioni rappresentano sfide costanti. Un quadro di valutazione trasparente che comunichi l'attuazione delle raccomandazioni, collegandole agli stanziamenti di bilancio e ai massimali di spesa, potrebbe contribuire a migliorarne l'adozione. È fondamentale rafforzare la volontà politica di attuare i risultati delle revisioni. Approfondire il coinvolgimento del Governo centrale con le amministrazioni regionali e locali nella preparazione delle revisioni della spesa, entro i limiti costituzionali, può contribuire a migliorare l'efficienza della spesa a livello subnazionale.

Il settore della sanità rappresenta un esempio di settore in cui si potrebbe migliorare l'efficienza della spesa. La spesa pro-capite è contenuta e gli indicatori suggeriscono che la qualità e la copertura dei servizi, insieme alla soddisfazione degli utenti, potrebbero essere migliorate (OECD, 2025<sup>[43]</sup>). Il sistema rimane incentrato sull'assistenza ospedaliera e i costi potrebbero essere ridotti orientandosi verso un maggiore ricorso all'assistenza sanitaria di base, garantendo una più ampia applicazione dei Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi (ROD) in tutto il sistema, compresi gli ambiti in cui attualmente non vengono utilizzati, nonché assicurando solidi sistemi di filtro (*gatekeeping*) per l'accesso ai servizi. I numerosi livelli di *governance* aumentano i costi e l'inefficienza. Aumentare l'uso dei farmaci generici fino a raggiungere i livelli di alcuni altri Paesi dell'UE contribuirebbe a contenere la spesa sanitaria pubblica.

**Tabella 1.6. Raccomandazioni pregresse per contenere le pressioni sulla spesa**

Raccomandazioni	Azioni intraprese dall'ultima edizione dello Studio economico
Eliminare gradualmente i regimi di pensionamento anticipato. Introdurre un contributo di solidarietà per le pensioni elevate non correlate a elevati contributi versati.	La Legge di Bilancio 2025 ha allineato il regime pensionistico dei dipendenti della pubblica amministrazione a quello generale e consente ai singoli dipendenti di decidere di continuare a lavorare oltre il limite dei 67 anni, fino ai 70 anni. Il programma <i>Quota 100</i> e i successivi regimi di pensionamento anticipato non sono stati prorogati. Gli assegni sociali sono stati prorogati fino alla fine del 2025, così come le disposizioni speciali che abbassano l'età pensionabile per alcune donne. Non sono state individuate misure relative al contributo di solidarietà per le pensioni elevate.
Rendere più ambiziosi gli obiettivi di risparmio di bilancio delle prossime revisioni della spesa.	Le revisioni della spesa sono state ulteriormente sviluppate e istituzionalizzate, consentendo di raggiungere un obiettivo di risparmio pari a 1,6 miliardi di EUR nel 2024. Secondo quanto previsto dal Piano strutturale di bilancio di medio termine, esse devono riguardare il 10 % della spesa ogni anno. Si concentrano principalmente sulla qualità della spesa, individuando risparmi di modesta entità. Hanno altresì analizzato i ritardi nei pagamenti e i rischi relativi ai programmi. Le revisioni sono sostenute da riforme delle disposizioni contabili.
Continuare a rafforzare il legame tra <i>performance</i> , progressione di carriera e retribuzione dei dipendenti pubblici.	Le riforme della pubblica amministrazione promosse dal PNRR hanno introdotto un nuovo quadro di valutazione della <i>performance</i> e favorito lo sviluppo professionale, anche attraverso l'integrazione degli obiettivi individuali e organizzativi e la creazione di incentivi. Lo sviluppo delle competenze e la formazione sono ora meglio collegati alle valutazioni della <i>performance</i> e l'offerta formativa è stata ampliata. Un nuovo contratto collettivo include criteri legati alla <i>performance</i> e collega più strettamente alla medesima l'evoluzione salariale. L'attuazione è nelle fasi iniziali e occorrono ulteriori interventi per emanare decreti ministeriali e modificare le pratiche di gestione. Un disegno di legge presentato al Parlamento nel 2026 persegue tali misure e riforma le nomine alle posizioni dirigenziali pubbliche, consentendo la selezione interna attraverso una procedura di sviluppo professionale. Una commissione di valutazione è incaricata di esaminare le candidature tra i funzionari con un numero minimo di anni di esperienza, valutando gli obiettivi di <i>performance</i> e le competenze trasversali. I punteggi della valutazione sono confrontati con i valori di riferimento ed è prevista l'applicazione di un limite massimo.
Rendere obbligatoria la mobilità dei dipendenti pubblici all'interno della loro amministrazione, comprese le amministrazioni locali.	L'aggiornamento del 2024 al Piano Nazionale Anticorruzione del 2022 ha rafforzato il quadro di prevenzione, introducendo misure organizzative quali la rotazione del personale e la gestione dei conflitti di compatibilità al livello delle amministrazioni locali.

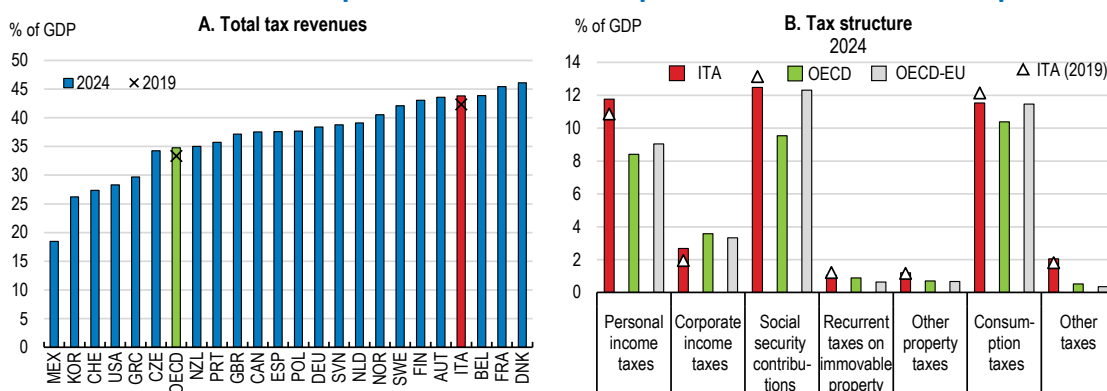
### 1.2.2. Rafforzare la base imponibile e migliorare il mix

Il rapporto entrate/PIL si attesta intorno al 47 % del PIL, collocando l'Italia nel primo terzo dei Paesi dell'OCSE; il sistema è sbilanciato verso le entrate provenienti dai contributi sociali, dall'imposta sul reddito e dalla produzione, mentre è meno incentrato sui redditi da proprietà e da capitale (Grafico 1.22 e Tabella 1.8). Considerati la quota significativa di attività nel settore informale, l'inadempimento degli obblighi fiscali e le numerose detrazioni e agevolazioni fiscali, la distribuzione del carico fiscale disincentiva l'aumento dell'occupazione, gli investimenti e la produttività. Riequilibrare le politiche fiscali allontanandosi da quelle che penalizzano maggiormente l'occupazione e gli investimenti consentirebbe di aumentare le entrate in modo più equo e favorevole alla crescita. Le riforme fiscali italiane degli ultimi anni hanno mirato a semplificare e migliorare l'adempimento fiscale e a ridurre i disincentivi all'occupazione e agli investimenti. Sarebbe utile continuare a migliorare l'adempimento fiscale, come promosso dal PNRR. Tuttavia, il ricorso diffuso agli incentivi fiscali, molti dei quali temporanei, aggiunge complessità, indebolisce le finanze pubbliche e rischia di distorcere i comportamenti (Tabella 1.7) (tematica discussa più approfonditamente nel Capitolo 4). L'ampio aggiustamento fiscale che l'Italia è tenuta a compiere, insieme alla crescita lenta, sottolinea la necessità di riforme più profonde del sistema fiscale.


## Continuare a contrastare l'attività non osservata e ridurre l'evasione fiscale

La riscossione delle imposte può essere ulteriormente migliorata, basandosi sui progressi compiuti negli ultimi anni. Le stime indicano che l'evasione e l'attività non osservata sono diminuite rispetto alla fine degli anni 2010, il che ha contribuito all'aumento delle entrate e al raggiungimento di risultati di bilancio migliori del previsto. Nel 2023 l'Agenzia delle Entrate ha recuperato 24,7 miliardi di -EUR (1,2 % del PIL) di imposte non dichiarate, con un aumento del 22 % rispetto al 2022. Tuttavia, alcuni guadagni ottenuti in precedenza sembrano aver subito un calo. Gli incentivi alla dichiarazione delle operazioni, creati dai generosi crediti di imposta quali il *Superbonus* per la ristrutturazione degli immobili, verranno meno con la graduale eliminazione di tali regimi. Le autorità stimano che nel 2023 siano andati persi a causa dell'evasione circa 100 miliardi di EUR (4,7 % del PIL) in imposte e contributi previdenziali (Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, 2025<sup>[12]</sup>).

### Grafico 1.22. Il sistema fiscale può essere riorientato per ridurre l'onere sull'occupazione



Fonte: statistiche mondiali dell'OCSE sulle entrate.

StatLink  <https://stat.link/iaa2r6>

Il PNRR e il PSBMT prevedono misure volte a migliorare l'adempimento degli obblighi fiscali, sebbene l'obiettivo fissato inizialmente dal PNRR di ridurre l'evasione fiscale del 15 % rispetto ai livelli del 2019 sia stato eliminato nella sesta revisione approvata nel novembre 2025. Il miglioramento delle tecniche di riscossione dell'Agenzia delle Entrate ha incrementato il gettito. Il potenziamento dell'analisi dei dati sta consentendo alle autorità fiscali di effettuare controlli più mirati. L'esperienza nei Paesi dell'OCSE, ad esempio in Belgio (De Neve et al., 2021<sup>[8]</sup>), dimostra che la semplificazione dei processi di adempimento, unitamente a misure deterrenti credibili, può aumentare ulteriormente il gettito. Anche la semplificazione dei processi di pagamento contribuisce a rendere la riscossione più efficiente. Le riforme del 2025 e dell'inizio del 2026 volte a consolidare il quadro normativo in materia di adempimento fiscale per l'imposta sul valore aggiunto rappresentano pertanto un progresso in tale direzione. Perseguire l'azione di consolidamento dei pagamenti disomogenei, integrando ad esempio le imposte regionali sulle imprese nel pagamento complessivo dell'imposta sulle società, nell'ambito di una più ampia riforma delle imposte sulla produzione, ridurrebbe gli oneri di conformità per i contribuenti. Tra le altre riforme introdotte figurano l'adozione, nel 2024, di misure per migliorare il quadro che consente ai contribuenti di sviluppare accordi di cooperazione con le autorità, nonché riforme relative alla risoluzione delle controversie e alla riduzione delle sanzioni legate all'adempimento degli obblighi in materia IVA, al fine di renderle più proporzionate. Quale prossimo passo per sostenere i contribuenti, si potrebbero rivedere le procedure di conformità per individuare e riformare gli aspetti eccessivamente formalistici e rigorosi rispetto alle esigenze amministrative e giuridiche necessarie per il raggiungimento della *compliance*.

**Tabella 1.7. L'ampio ricorso alle agevolazioni fiscali complica ulteriormente il sistema fiscale**

Regime	Periodo	Beneficio	Criteri di ammissibilità
Superbonus 110 %	Dal 2020 al 2025, o al 2026	110 % di credito di imposta (poi 70 % nel 2024 e 65 % nel 2025) pari al 110 % della spesa, trasferibile alle banche e ad altre imprese.	Tutti gli interventi che si traducono in un miglioramento dell'efficienza energetica di un edificio di almeno due classi o della sua stabilità strutturale e resistenza ai danni sismici, agevolazione non correlata all'obbligo di residenza e destinata anche ai proprietari di seconde case.
Ecobonus 50-85 %	2024 - 2028	Detrazioni dall'IRPEF o dall'IRES	Interventi per migliorare l'efficienza energetica, con aliquote di credito di imposta variabili a seconda del tipo di intervento. Il credito di imposta è inferiore per le seconde case.
Super EcoBonus	2020 - 2025	Credito di imposta del 70 % (65 % nel 2025)	Tutti gli interventi che comportano un miglioramento dell'efficienza energetica di un edificio di almeno due classi (APE)
Bonus Facciate 90 %, successivamente 60 %	2020 - 2022	90 % di detrazione dall'IRPEF o dall'IRES o credito di imposta (60 % nel 2022), trasferibile alle banche e ad altre imprese.	Rifacimento, pulizia e tinteggiatura di facciate, balconi, solo per edifici collocati in zone specifiche
Bonus Tetti 50 %			Riparazioni o sostituzioni di tetti e finestre
Bonus Casa 50 %			
Bonus Verde	2022 - 2024	Detrazione del 36 % dall'IRPEF, fino a 1 800 EUR	Interventi su giardini, pozzi, sistemi di irrigazione.
Bonus barriere architettoniche	2022 - 2025	Bonus fiscale sull'IRPEF equivalente al 75 % della spesa totale (fino a 30 000 EUR o 50 000 EUR nel 2025, a seconda delle caratteristiche degli edifici)	Interventi volti a eliminare le barriere architettoniche che limitano la mobilità dei residenti con disabilità riconosciute
Bonus prima casa		Riduzione dell'imposta di registro (2 % invece del 9 %) o dell'IVA (4 % invece del 10 %), riduzione degli onorari notarili	Acquisto di case o appartamenti da parte di individui che non possiedono altre abitazioni.

La Legge di Bilancio 2026 prevede una consistente rottamazione delle cartelle esattoriali scadute. Essa consente di differire in rate mensili per 9 anni, con un tasso di interesse del 3 %, i pagamenti relativi a debiti fiscali superiori a 50 000 EUR dovuti da determinati contribuenti; permette inoltre ai contribuenti a basso reddito con debiti fiscali di importo minore di pagare una parte dell'importo dovuto e cancella i debiti fiscali e le sanzioni di importo minore risalenti agli anni 2000, la cui riscossione è ritenuta antieconomica. All'inizio del 2026 è stata lanciata una piattaforma online per consentire ai contribuenti di richiedere un piano di pagamento o la cancellazione dei debiti fiscali e delle sanzioni. Anche se, in ultima istanza, il debito fiscale viene saldato, tali accordi riducono il costo del debito per il contribuente. Queste misure seguono una lunga tradizione di sanatorie fiscali in Italia: almeno 80 in 150 anni (OECD, 2015<sup>[11]</sup>). Se, da un lato, la cancellazione, la rinegoziazione o la riduzione delle sanzioni per i debiti di imposta costosi da riscuotere o il cui pagamento è altamente improbabile può ridurre i costi amministrativi e gli ostacoli alla liquidazione delle attività in sofferenza, come rilevato nei precedenti *Studi economici* dell'OCSE sull'Italia (2019<sup>[32]</sup>; 2021<sup>[22]</sup>; 2013<sup>[33]</sup>), dall'altro, le ripetute agevolazioni sulle imposte dovute ne compromettono la riscossione, in quanto possono incoraggiare ritardi nel pagamento e creare ineguaglianze tra i contribuenti. Sebbene in altri contesti nazionali possano eccezionalmente generare un aumento *una tantum* delle entrate, è necessario che tali operazioni siano ben mirate, si applichino alle autodenunce e alle inadempienze involontarie e siano seguite da una rigorosa applicazione della legge. In futuro sarebbe opportuno evitare cancellazioni o rimborsi agevolati delle imposte dovute, e concentrarsi piuttosto sullo sviluppo di un contesto di integrità e credibilità istituzionale.

L'attività non dichiarata continua a rappresentare una sfida complessa per la riscossione delle imposte. L'Istat stima che l'attività non osservata, che comprende sia l'attività sommersa che quella illegale, ammontava al 10,2 % del PIL nel 2023. Nel medesimo anno, oltre 3,1 milioni di lavoratori non erano dichiarati, un numero pari al 13,3 % del totale degli occupati dichiarati. Garantire che tutti i lavoratori contribuiscano ai sistemi pensionistici e previdenziali è essenziale per la sostenibilità a lungo termine e per assicurare redditi pensionistici adeguati, oltre che per garantire un clima favorevole alle imprese (cfr. il Capitolo 4, Kosta and

Williams, 2020<sub>[26]</sub>). L'attività non osservata è associata a una *governance* più debole e alla prevalenza di piccole imprese, specialmente in alcuni settori dei servizi, e rimane più elevata nelle regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali. Oltre alla digitalizzazione e alla semplificazione delle procedure amministrative e allo sviluppo di percorsi per regolarizzare l'attività, l'Italia ha intensificato le ispezioni sul lavoro. Tra le iniziative innovative figura il ricorso a mediatori culturali per informare e sostenere i cittadini di Paesi terzi al fine di garantire che i loro rapporti di lavoro siano in regola (Autorità europea del lavoro, 2023<sub>[9]</sub>). Un'ulteriore espansione dei programmi volti ad aiutare le imprese nella transizione verso la formalità, integrata dall'aggregazione delle informazioni frammentarie sui soggetti inadempienti, ad esempio attraverso registri pubblici, potrebbe rafforzare i progressi compiuti.

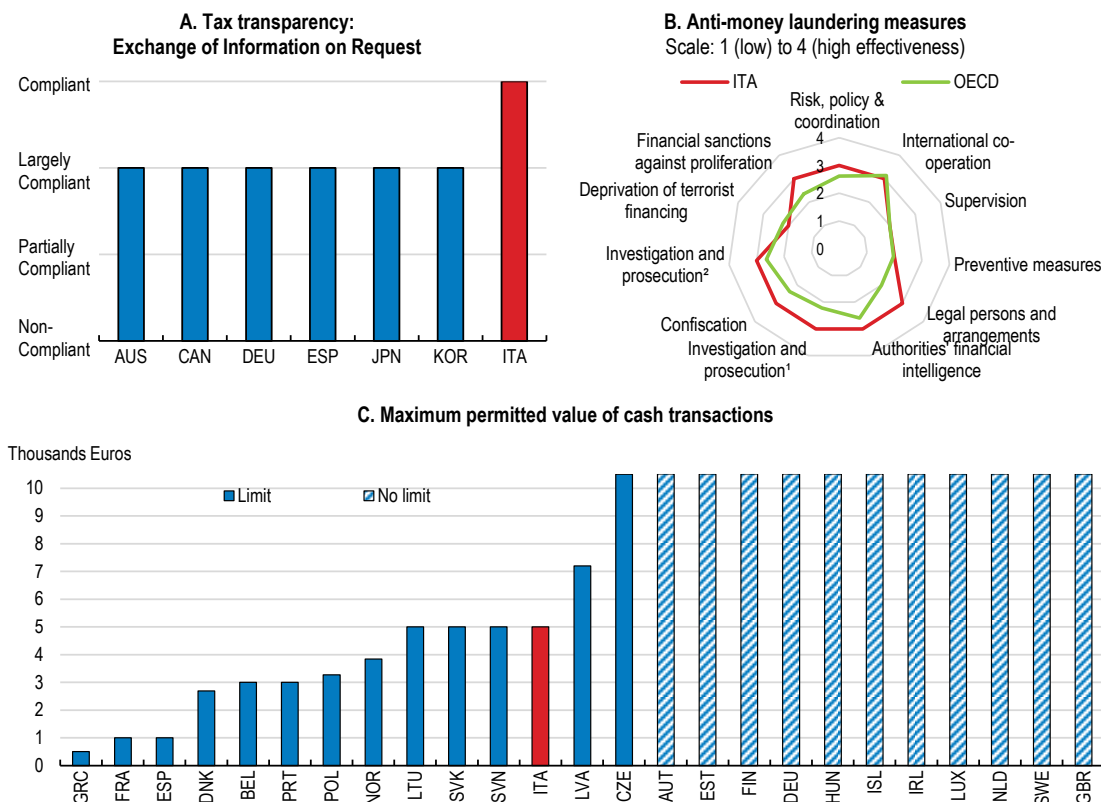
Limitare la portata delle transazioni non tracciabili contribuirebbe a ridurre l'attività non osservata, il riciclaggio di denaro e i rischi criminali ad esso correlati. Nel complesso, la trasparenza fiscale internazionale e le misure antiriciclaggio reggono bene il confronto con i Paesi omologhi (Grafico 1.23). Tuttavia, il limite massimo per le transazioni in contanti non tracciabili supera i limiti previsti in diversi Paesi dell'OCSE che da tempo affrontano difficoltà nella riscossione delle entrate, poiché nel 2023 il tetto massimo è stato innalzato da 2 000 a 5 000 EUR (Grafico 1.23, Sezione C). Ai sensi dei futuri regolamenti antiriciclaggio dell'UE, a partire dal 2027 tutti gli Stati membri applicheranno un limite di 10 000 EUR e richiederanno la verifica dell'identità per le transazioni in contanti superiori a 3 000 EUR. Dal 2023, le imprese italiane possono inoltre richiedere pagamenti in contanti e rifiutare i pagamenti elettronici per transazioni inferiori a 60 EUR. Allineare i valori massimi delle transazioni in contanti in Italia a quelli di giurisdizioni che affrontano sfide di conformità analoghe e richiedere l'accettazione dei pagamenti elettronici per gli acquisti superiori a una soglia bassa contribuirebbe a disincentivare la mancata dichiarazione dell'attività e favorirebbe un'applicazione più efficace della normativa fiscale.

### *Aumento delle entrate dell'IVA*

L'IVA sui consumi può rappresentare un modo efficiente per aumentare le entrate. Sebbene l'aliquota nominale italiana del 22 % sia sostanzialmente in linea con quella di molti altri Paesi dell'UE, il rapporto tra entrate raccolte e spesa dei consumatori è relativamente basso (Grafico 1.24, Sezione A). Ciò è dovuto a una combinazione di problemi di adempimento degli obblighi fiscali e al diffuso ricorso alle esenzioni e alla riduzione delle aliquote. L'adempimento dell'IVA è migliorato dalla fine degli anni 2010, ma nel 2023 le relative entrate erano ancora inferiori del 15 % rispetto al livello che si sarebbe potuto raggiungere in presenza di un totale adempimento degli obblighi. La diffusione di strumenti digitali, quali la fatturazione elettronica obbligatoria, i registratori di cassa digitali, nonché il meccanismo di inversione contabile e i pagamenti frazionati, hanno contribuito ad accrescere i tassi di adempimento. In effetti, lo sviluppo di strumenti elettronici in Italia dalla metà degli anni 2010 è stato un modello per altri Paesi. Tra gli sviluppi recenti, l'Agenzia delle Entrate ha potenziato il ruolo degli strumenti di intelligenza artificiale per individuare le discrepanze relative all'IVA, contribuendo così a identificare i rischi e a indirizzare gli accertamenti. Il Testo Unico in materia di IVA, in attesa dell'approvazione definitiva e della sua attuazione, prevede un maggiore ricorso agli strumenti elettronici per l'adempimento e i controlli relativi all'IVA, aumentando in tal modo la trasparenza della fatturazione elettronica e della rendicontazione in formato elettronico. Esso fornisce una base per le dichiarazioni IVA precompilate, che, come suggerisce l'esperienza di Paesi quali la Polonia e l'Ungheria, possono ridurre gli oneri amministrativi e migliorare l'accuratezza delle dichiarazioni IVA. La presentazione elettronica, con moduli precompilati, incoraggerà maggiormente i contribuenti a inserire informazioni accurate nei sistemi informativi in tempo reale, al fine di evitare controversie con le autorità fiscali riguardo alle differenze negli importi precompilati. Adottare un approccio pragmatico e fornire un sostegno specifico alle imprese più piccole, che dispongono di risorse limitate per trasmettere dati accurati alle autorità fiscali, sarà fondamentale per far sì che queste tecnologie alleggeriscano, anziché aumentino, gli oneri di adempimento. In un'apprezzabile opera di razionalizzazione, la legge in fase di elaborazione riunisce le molteplici normative IVA attualmente in vigore in un testo unico, allineato alla Direttiva IVA dell'UE, con

l'obiettivo di semplificare la conformità e aumentare la certezza giuridica. Limitare la portata delle transazioni in contanti contribuirebbe a ridurre il divario di adempimento.

### Grafico 1.23. La trasparenza fiscale e le misure anticiclaggio reggono bene il confronto con i Paesi omologhi, sebbene il limite massimo per le transazioni in contanti sia relativamente elevato



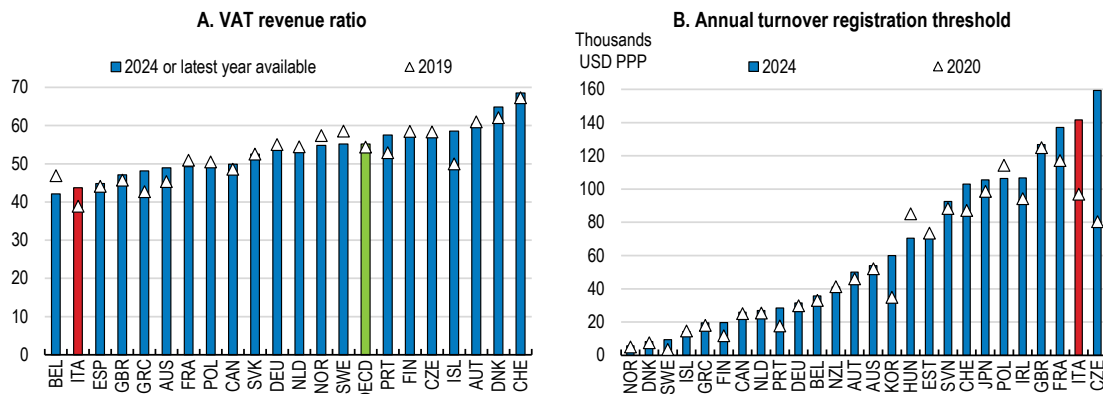
Nota: la Sezione A riassume la valutazione complessiva sullo scambio di informazioni nella prassi di *peer review* del Forum globale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali. Le *peer review* valutano la capacità delle giurisdizioni di garantire la trasparenza delle persone giuridiche e dei loro dispositivi e negozi giuridici e di cooperare con altre amministrazioni fiscali in conformità con lo standard concordato a livello internazionale. Il Grafico mostra i risultati della seconda tornata in corso, laddove disponibili, altrimenti riporta i risultati della prima. La Sezione B illustra le valutazioni delle *peer review* GAFI (FATF) di ciascun Paese membro, al fine di stimare i livelli di attuazione delle Raccomandazioni GAFI (FATF). Le valutazioni riflettono il grado di efficacia delle misure intraprese da un Paese rispetto ai cosiddetti "risultati immediati" in 11 campi tematici. Il campo "Indagine e azione penale<sup>1</sup>" si riferisce al riciclaggio di denaro. "Indagine e azione penale<sup>2</sup>" si riferisce al finanziamento del terrorismo.

Fonte: elaborazioni a cura del Segretariato dell'OCSE basate sui dati del Forum globale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali; Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale dell'OCSE (GAFI-FAIT).

StatLink  <https://stat.link/gwkny>

La soglia al di sotto della quale le imprese non sono tenute a registrarsi e a riscuotere l'IVA è più elevata in Italia rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE (Grafico 1.24, Sezione B). Nel 2023 è stata portata da 65 000 EUR a 85 000 EUR e si allinea al regime forfettario della *flat tax* (di cui si parlerà più avanti). Il livello delle soglie di registrazione IVA comporta un compromesso tra la limitazione dei costi amministrativi e di adempimento per le piccole imprese e le autorità fiscali, da un lato, e la tutela del gettito fiscale e la prevenzione di effettivi distorsivi che incoraggiano le imprese a rimanere di piccole dimensioni o a operare come imprese individuali, dall'altro. Le soglie più basse adottate nella maggior parte dei Paesi suggeriscono che l'Italia potrebbe ridurre le proprie soglie con il progredire della semplificazione dei processi di adempimento dell'IVA. Le imprese con ricavi inferiori alla soglia possono registrarsi ai fini IVA su base volontaria, e l'Italia non impone a tali imprese un periodo di registrazione minimo (OECD, 2024<sup>[13]</sup>). L'imposizione di un tale periodo minimo contribuirebbe a evitare i rischi di frode da parte di operatori privi di uno storico di attività che si registrano, richiedono rimborsi e poi scompaiono.


## Grafico 1.24. Le carenze in termini sia di adempimento che di politiche contribuiscono ad ampliare il divario di riscossione dell'IVA



1. Il VRR (*VAT revenue ratio*) è un indicatore che misura il riscosso da IVA in base alla spesa finale per consumi. A tal fine, il VRR misura l'eventuale differenza tra le entrate da IVA effettivamente riscosse nel quadro del regime IVA di un determinato Paese e quelle che teoricamente il Paese potrebbero ottenere se l'IVA fosse applicata uniformemente con l'aliquota ordinaria a tutta la base imponibile potenziale e se tutte le entrate fossero riscosse.

2. Soglie di fatturato annuo espresse in USD a parità di potere d'acquisto. In valuta nazionale: I valori per l'Italia sono 85 000 EUR (2024) e 65 000 EUR (2020)

Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE e *OECD Consumption tax trends 2024* (Tendenze 2024 in materia di imposte sui consumi)

StatLink  <https://stat.link/d8w29x>

L'ampia gamma di beni e servizi esenti o soggetti ad aliquote ridotte compromette l'efficacia del regime italiano dell'IVA e riduce le entrate in misura più ampia rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE appartenenti all'UE. Le aliquote ridotte aumentano la complessità del regime IVA, incrementando i costi per le imprese e le autorità fiscali (Highfield et al., 2019<sup>[14]</sup>). L'obiettivo strategico di ridurre il costo dei beni essenziali per le persone a basso reddito potrebbe essere raggiunto in modo più efficace sostenendo i redditi dei lavoratori a basso reddito. Inoltre, molte delle aliquote ridotte in Italia avvantaggiano i consumatori più abbienti o stranieri e gli imprenditori, come nel caso delle aliquote più basse per i servizi turistici e ricettivi o per l'edilizia residenziale, oppure avvantaggiano principalmente i consumatori più abbienti che consumano di più, come nel caso delle aliquote ridotte per l'energia. Il quadro giuridico consolidato in materia di IVA mira a ridurre il numero di categorie di beni e servizi soggetti ad aliquote ridotte e ad allinearli agli standard dell'UE; tuttavia, al contempo, l'Italia è stata tra i Paesi in prima linea a richiedere deroghe a tali standard, soprattutto per il settore delle costruzioni (European Commission, 2025<sup>[15]</sup>). Una revisione delle aliquote ridotte, volta a identificarne i costi e i beneficiari, finalizzata a eliminare quelle più onerose e meno efficaci nel raggiungimento degli obiettivi di politica pubblica, migliorerebbe l'efficacia del sistema IVA e il mix delle entrate.

### *Ridurre il carico fiscale sul lavoro*

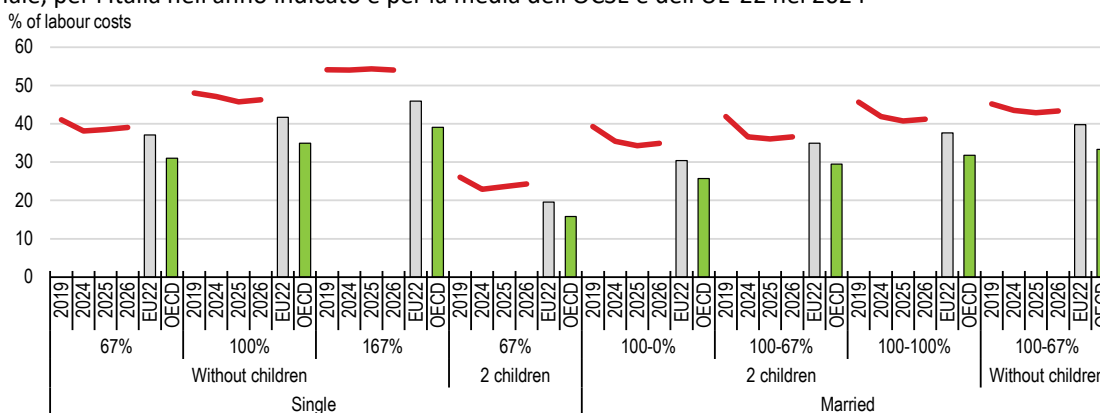
L'Italia applica da tempo un carico fiscale e contributivo relativamente elevato sul lavoro e sul reddito delle persone fisiche, il che aumenta i costi del lavoro per i datori di lavoro, disincentivando l'occupazione, e riduce il reddito disponibile dei lavoratori a basso e medio reddito. Nonostante le riforme degli ultimi anni, per molte famiglie il cuneo fiscale rimane tra i più elevati in Europa e nei Paesi dell'OCSE, incidendo sui costi del lavoro e sulla competitività sia delle imprese che dei lavoratori (Grafico 1.25). Per ridurre tale cuneo, il Governo ha progressivamente adeguato il sistema dell'imposizione sul reddito delle persone fisiche, riducendo le aliquote ed estendendo le esenzioni. La Legge di Bilancio 2025 ha reso permanenti le modifiche all'imposta sul reddito delle persone fisiche, riducendo il numero di scaglioni e semplificando le detrazioni. Ha stimato che tali riduzioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche equivalgano allo 0,7 % del PIL. La Legge di Bilancio 2026 prevede una riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche dal 35 % al 33 % per i redditi compresi tra 28 000 e 50 000 EUR (nel 2024 la retribuzione media annua era di 35 616 EUR). L'Ufficio Parlamentare di Bilancio stima che tale misura ridurrà le entrate di 3 miliardi di EUR (0,1 % del PIL), di cui il 43 % ricadrà sulla quota relativamente esigua di contribuenti che dichiarano redditi superiori a 50 000 EUR.

L'adeguamento contribuisce a compensare, per molti contribuenti, alcuni degli effetti della mancata indicizzazione delle soglie dell'imposta sul reddito, che fa passare un maggior numero di lavoratori dipendenti a scaglioni di imposta più elevati quando i livelli salariali aumentano, sebbene tale effetto dell'aumento dei livelli salariali abbia annullato alcuni degli effetti delle precedenti riforme per determinati livelli salariali (Grafico 1.25).

La maggior parte dell'elevato cuneo fiscale sul reddito da lavoro è dovuto ai contributi previdenziali obbligatori. Essi ammontano a circa il 33-40 % dello stipendio lordo, a seconda delle retribuzioni, e sono costituiti da un contributo pari a circa il 10 % a carico dei dipendenti, mentre la restante parte è a carico del datore di lavoro. I contributi previdenziali sono destinati in gran parte a finanziare il sistema pensionistico e a contribuire alla stabilizzazione dei redditi dei lavoratori nel corso della loro vita. Una misura temporanea adottata nel 2024 ha ridotto l'aliquota contributiva previdenziale per i lavoratori dipendenti di 6-7 punti percentuali. Questi elevati tassi di contribuzione comportano aliquote fiscali effettive e marginali elevate anche per i lavoratori a basso reddito e, malgrado la riduzione complessiva del cuneo fiscale e contributivo ottenuta grazie alla diminuzione delle aliquote dell'imposta sul reddito le fasce più basse, le aliquote contributive previdenziali rimangono non progressive. Le elevate aliquote marginali sui lavoratori a basso reddito incentivano il lavoro sommerso, sebbene in alcuni casi i contributi previdenziali possano essere più facili da riscuotere rispetto alle imposte sul reddito.


### Grafico 1.25. Il cuneo fiscale sul reddito da lavoro rimane elevato malgrado i recenti miglioramenti

Imposte sul reddito e contributi sociali al netto delle prestazioni in denaro, per tipo di famiglia e per livello salariale, per l'Italia nell'anno indicato e per la media dell'OCSE e dell'UE-22 nel 2024



Nota: i livelli salariali sono espressi in % del salario medio. Le coppie sposate nella fascia 100-0 % sono monoreddito, mentre le altre coppie sposate sono a doppio reddito.

Fonte: Tabella 3.1 delle edizioni 2020 e 2025 di "OECD Taxing Wages" ed elaborazioni a cura dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/lhqrpk>

Sarebbe opportuno prendere in considerazione l'adozione di ulteriori riforme volte a ridurre gli elevati tassi dei contributi previdenziali. Gli sforzi volti a ridurre il costo delle pensioni contribuirebbero a creare il margine necessario per alleggerire tale onere. L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) non è autofinanziato, poiché circa il 40 % delle sue entrate è già finanziato attraverso la tassazione generale. Una riforma che riduca i contributi previdenziali, finanziata attraverso un aumento della riscossione di altre imposte, creerebbe una struttura più progressiva rispetto ai livelli salariali, ampliando al contempo la base imponibile. In tale contesto, l'adozione di norme rigorose volte a definire in che misura l'INPS possa attingere alle entrate derivanti dalla tassazione generale per finanziare il pagamento delle pensioni e di altre prestazioni contribuirebbe a mantenere una certa disciplina nella spesa. L'estensione ai trattamenti pensionistici dell'aliquota del 10 % applicata ai contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti contribuirebbe ulteriormente ad accrescere le entrate.

Nel medio termine, l'indicizzazione degli scaglioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dei crediti di imposta, delle detrazioni e delle soglie di ammissibilità alle indennità correlate all'inflazione dei prezzi al consumo limiterebbe lo slittamento degli scaglioni e contrasterebbe l'aumento del cuneo fiscale con la crescita salariale, in particolare tra i lavoratori a basso e medio reddito. L'analisi dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio indica che le riforme volte a migliorare la progressività del sistema di imposizione del reddito lo hanno reso anche più sensibile all'inflazione (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2025<sup>[48]</sup>). Diciotto Paesi dell'OCSE dispongono di meccanismi di indicizzazione automatica, che rendono i loro regimi fiscali più prevedibili, meno onerosi dal punto di vista amministrativo e più equi nel tempo. La maggior parte di questi Paesi indicizza tali soglie all'inflazione dei prezzi al consumo, in alcuni casi modificata per escludere determinati beni come il tabacco. Alcuni Paesi includono gli effetti della crescita della produttività nel calcolo volto a limitare lo slittamento degli scaglioni, poiché i salari crescono di pari passo con i generali incrementi della produttività, ad esempio aggiungendo un adeguamento all'inflazione o facendo riferimento al salario medio o minimo (OECD, 2023<sup>[17]</sup>).

Le varie esenzioni e riduzioni delle aliquote applicate all'imposta sul reddito delle persone fisiche distorcono la struttura dei pacchetti retributivi dei lavoratori e l'aliquota fiscale effettiva tra lavoratori equivalenti. Tali spese fiscali sono state ampliate negli ultimi anni. Esse comprendono aliquote ridotte sugli straordinari, sui *bonus di produttività* fino a 3 000 EUR per redditi inferiori a 80 000 EUR ed esenzioni fiscali sui benefici accessori da 1 000 EUR fino a 5 000 EUR per alcuni lavoratori in determinate situazioni, il cui costo in termini di entrate è stimato fino a 3,5 miliardi di EUR (0,2 % del PIL) (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2025<sup>[48]</sup>). La Legge di Bilancio 2026 ha introdotto un'aliquota fiscale forfettaria del 5 % per gli aumenti salariali legati ai rinnovi contrattuali firmati tra il 2024 e il 2026 per i lavoratori con un reddito inferiore a 33 000 EUR, e un'aliquota del 15 % per le indennità aggiuntive destinate ai lavoratori del settore pubblico in posizioni non dirigenziali con redditi inferiori a 50 000 EUR. L'eliminazione di tali aliquote ridotte ed esenzioni consentirebbe di ottenere un sistema di imposta sul reddito delle persone fisiche più semplice e trasparente, di aumentare le entrate e di permettere di abbassare le aliquote complessive.

L'elevato cuneo fiscale sul reddito da lavoro e le agevolazioni fiscali a favore del reddito da lavoro autonomo incentivano l'attività autonoma rispetto a quella subordinata. Il lavoro autonomo è più diffuso in Italia rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE e rappresenta una quota consistente delle piccole imprese, tipicamente a bassa produttività (come illustrato nel Capitolo 4). Il reddito da lavoro autonomo rappresenta solitamente una quota rilevante del mix di entrate delle persone con redditi più elevati (Grafico 1.27). L'adempimento fiscale da parte dei lavoratori autonomi rappresenta una sfida di lunga data. Si stima che nel 2023 i loro versamenti di imposte e contributi previdenziali ammontassero al 40 % dell'importo dovuto (Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, 2025<sup>[12]</sup>). Per incentivare i lavoratori autonomi e i liberi professionisti a dichiarare, è disponibile un regime semplificato di *flat tax* con un'aliquota dell'imposta sul reddito ridotta al 15 % e al 5 % durante i primi 5 anni di attività, a condizione che il reddito sia inferiore a 85 000 EUR, oltre alle detrazioni applicate a determinati costi. Tale soglia di ammissibilità è simile a quella in vigore in altri Paesi dell'OCSE con un livello di reddito comparabile a quello dell'Italia (Mas-Montserrat et al., 2023<sup>[19]</sup>). Il regime fiscale forfettario italiano presta un'insolita attenzione ai lavoratori autonomi, anche se alcuni professionisti sarebbero in grado di conformarsi al regime ordinario. Un regime di *flat tax*, o imposta forfettaria, comporta la necessità di bilanciare il maggiore incentivo a dichiarare il reddito, in particolare tra i contribuenti di piccole dimensioni, con il conseguente indebolimento della base imponibile e la promozione dell'attività autonoma rispetto al lavoro dipendente. L'abbassamento della soglia per il regime di *flat tax* e la riduzione dei periodi durante i quali un contribuente può rimanere idoneo al regime incoraggerebbero i partecipanti a passare al regime ordinario. Sarebbero inoltre utili riforme più ampie volte a ridurre l'onere combinato della previdenza sociale e dell'imposta sul reddito per i redditi più bassi e a diminuire le imposte regionali basate sulla produzione.

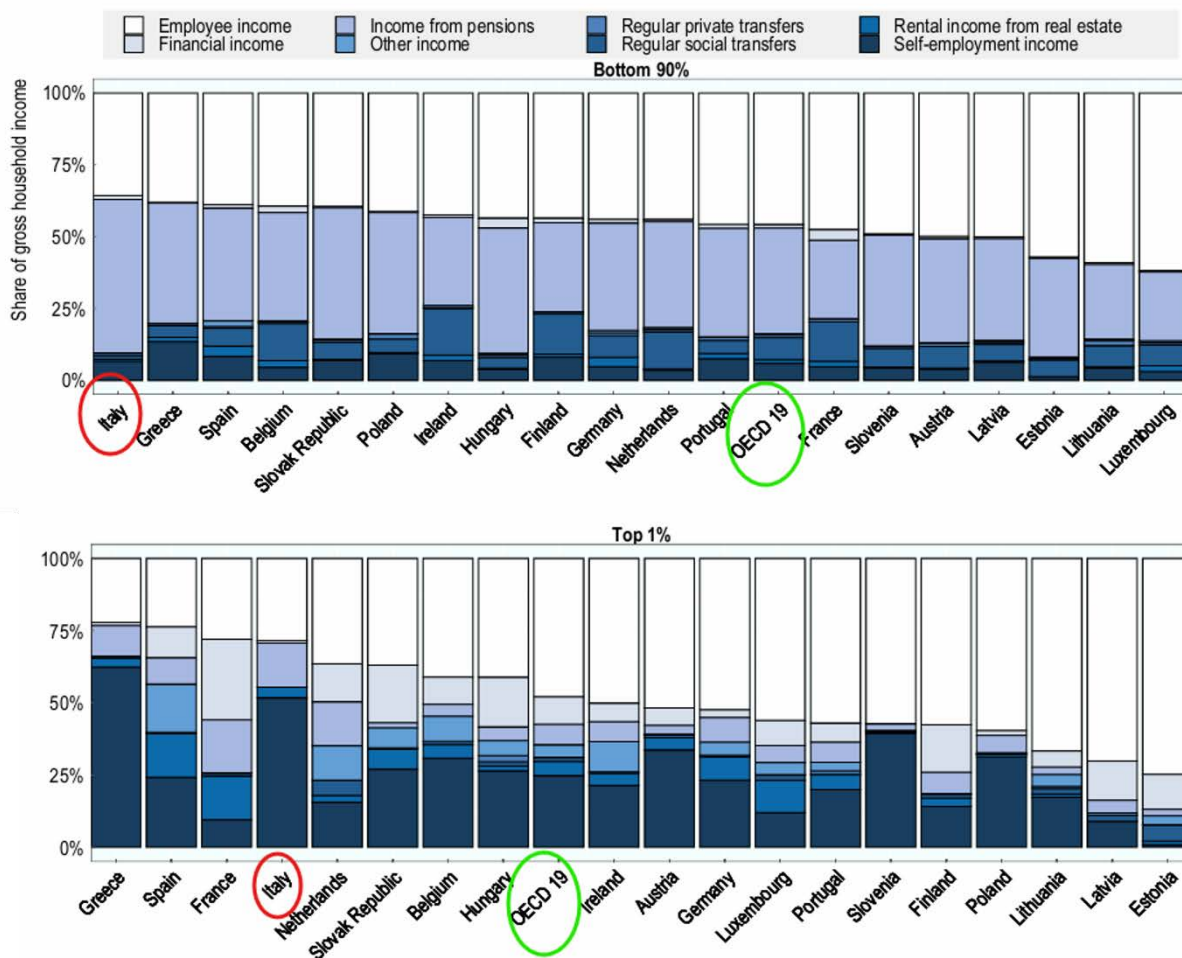
La minore tassazione effettiva di alcune fonti di reddito da capitale rispetto al reddito da lavoro distorce il modo in cui gli imprenditori strutturano le proprie attività e incoraggia la percezione di reddito sotto forma di dividendi o plusvalenze piuttosto che di salari (Zawisza et al., 2024<sup>[41]</sup>). Ciò può ridurre l'equità, l'efficienza e le potenziali entrate dei regimi fiscali. Il divario tra l'aliquota fiscale effettiva sul lavoro e quella sul capitale è notevole. Diverse categorie di redditi di impresa rappresentano oltre la metà del reddito delle persone fisiche che si collocano nell'1% dei redditi più alti in Italia (Grafico 1.26, (Guzzardi et al., 2023<sup>[20]</sup>). L'interazione tra la tassazione dei redditi da capitale e quella dei redditi da lavoro è complessa, e le riforme possono comportare il rischio di creare nuove opportunità di arbitraggio o distorsioni nelle decisioni aziendali. Un primo passo consisterebbe nell'identificare e risolvere le opportunità di arbitraggio più dannose e costose. Ridurre gli incentivi all'arbitraggio fiscale, restringendo il divario tra le aliquote effettive di tassazione del lavoro e del capitale, migliorerebbe la progressività e l'efficienza del sistema fiscale.

### *Riorientare la tassazione verso i beni immobili e altri beni*

L'aumento delle imposte sui beni immobili e su altri beni consentirebbe di ridurre la tassazione sul lavoro, migliorando gli incentivi al lavoro e alleggerendo l'onere fiscale sui meno abbienti. Le entrate derivanti dalle imposte sui beni immobili incidono meno sugli investimenti, sull'occupazione e sull'attività economica rispetto ad altre categorie: rafforzarne il ruolo nel sistema fiscale complessivo può pertanto favorire la sostenibilità di bilancio e limitare al contempo gli effetti negativi sull'attività. Sebbene le entrate dalle imposte sugli immobili in percentuale del PIL siano superiori alle medie dell'OCSE e dell'UE, le imposte immobiliari ricorrenti rimangono una fonte modesta di gettito in Italia, in quanto raccolgono meno dell'1,5 % del PIL (circa la media dell'OCSE). Il valore catastale costituisce la base imponibile per le imposte immobiliari ricorrenti, nonché per l'imposta di successione sugli immobili. I valori catastali storici sono pari alla metà o meno dei valori di mercato attuali e ben un milione di proprietà non sono registrate, il che riduce il volume della riscossione delle imposte immobiliari e limita altre funzioni di pubblica utilità come la pianificazione urbana. L'aggiornamento dei valori catastali degli immobili (discusso nello Studio economico dell'Italia del 2024<sup>[17]</sup>) sta procedendo lentamente e figura tra le priorità del PSBMT. L'obbligo imposto ai proprietari di immobili che hanno beneficiato del Superbonus e di altri sussidi pubblici per la ristrutturazione di aggiornare il valore catastale registrato sta portando a progressi positivi, ma si applica solo a circa il 4,2 % del patrimonio edilizio. La semplificazione e la digitalizzazione dei documenti relativi ai valori catastali e della rendicontazione delle imposte immobiliari inizieranno a contribuire alle entrate dalle imposte immobiliari a partire dal 2026. L'aggiornamento dei valori catastali dovrebbe generare entrate aggiuntive e fornire una base per la revisione delle aliquote. Le preoccupazioni relative agli effetti distributivi o alle difficoltà incontrate dalle famiglie con un elevato valore patrimoniale ma redditi bassi potrebbero essere affrontate consentendo, ad esempio, che gli obblighi fiscali relativi all'imposta sugli immobili, adeguati all'inflazione, vengano adempiuti al momento della cessione del titolo di proprietà (ad esempio tramite successione o vendita), qualora il reddito del proprietario scenda al di sotto di una determinata soglia, come avviene in diversi Paesi dell'OCSE, dall'Irlanda alla Danimarca, nonché in alcuni Stati degli Stati Uniti e in alcune province canadesi (OECD, 2022<sup>[23]</sup>).

## Grafico 1.26. Il reddito da lavoro autonomo rappresenta una quota insolitamente elevata dei guadagni delle persone con redditi elevati

Composizione del reddito lordo delle famiglie – per percentili dei percettori di reddito



Nota: I dati sulla composizione dei redditi lordi delle famiglie erano disponibili per Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna e Ungheria. Le famiglie con reddito negativo non sono state incluse. Le categorie di reddito sono definite come segue: il reddito da lavoro dipendente è la retribuzione complessiva percepita da un datore di lavoro in contanti; il reddito da lavoro autonomo si riferisce all'utile o alla perdita operativi netti realizzati da un lavoratore autonomo attraverso la propria impresa individuale; il reddito da locazione è il reddito derivante da locazioni al netto di costi quali il rimborso degli interessi ipotecari e le spese di manutenzione; il reddito finanziario si riferisce agli interessi e ai dividendi provenienti da società quotate in borsa, agli interessi su attività quali conti bancari o obbligazioni e a qualsiasi reddito derivante da imprese private non correlate al lavoro autonomo; il reddito da pensioni si riferisce al reddito proveniente da fonti pensionistiche pubbliche e private; i trasferimenti sociali regolari includono trasferimenti quali indennità di disoccupazione, indennità di malattia, congedo di maternità e assegni familiari; i trasferimenti privati regolari comprendono pagamenti regolari da parte di enti privati e/o altre famiglie, compreso il mantenimento dei figli; gli altri redditi comprendono i redditi rimanenti, quali plusvalenze o minusvalenze derivanti dalla vendita di beni, indennità di fine rapporto, liquidazioni assicurative, ecc., sebbene tali informazioni siano mancanti per alcuni Paesi e possano essere sottostimate per alcune famiglie. Poiché le estremità di una distribuzione sono solitamente sottorappresentate nei dati delle indagini, la composizione dell'1 % della popolazione con il reddito più elevato potrebbe risultare meno attendibile rispetto a quella del restante 90 % della distribuzione dei redditi.

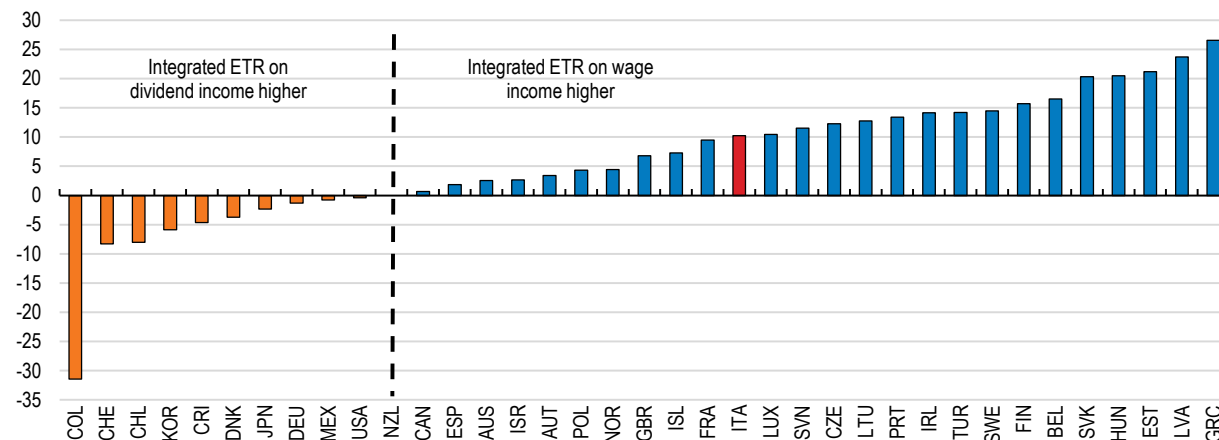
Fonte: Banca centrale europea; Indagine dell'Eurosistema "Household Finance and Consumption Survey 2017"

La Legge di Bilancio 2026 aumenta la *flat tax* applicata ai redditi generati all'estero da stranieri facoltosi che si trasferiscono in Italia, o da italiani che vi fanno ritorno, a 300 000 EUR all'anno per coloro che aderiscono al regime a partire dal 2026, mentre la mantiene a 200 000 EUR per coloro che ne fanno già parte. Nel 2023 il regime si applicava a oltre 1 500 contribuenti individuali, sebbene molti di questi fossero membri della famiglia del contribuente principale e quindi soggetti a un importo ridotto. I partecipanti al regime non sono soggetti ad alcun obbligo di investimento o di altro tipo. Come illustrato dalla Corte dei Conti, le autorità fiscali non


raccogliono dati sui redditi esteri e quindi non sarebbero in grado di valutare le potenziali passività se il contribuente fosse tassato in base al regime ordinario, né sarebbero in grado di valutare l'eventuale stimolo all'attività economica e alle entrate fiscali derivanti dal trasferimento in Italia di persone con un elevato patrimonio. In effetti, l'esperienza di diversi Paesi dell'OCSE non chiarisce se tali politiche producano benefici economici più ampi (OECD, 2024<sup>[16]</sup>).

### Grafico 1.27. Una minore differenza tra le aliquote fiscali effettive sui redditi da lavoro e sui redditi da capitale ridurrebbe le distorsioni

Differenza tra le aliquote fiscali effettive integrate sul costo totale del lavoro o sugli utili degli azionisti pari a cinque volte il salario medio



Nota: il Grafico illustra la differenza tra l'aliquota fiscale effettiva integrata (ETR) sui redditi da lavoro dipendente e l'ETR integrata sui redditi da dividendi in uno scenario in cui il costo totale del lavoro o gli utili degli azionisti sono pari a cinque volte il salario medio, indicando la differenza in punti percentuali. I valori positivi indicano che l'onere fiscale effettivo sui salari è superiore a quello sui dividendi. Le aliquote fiscali effettive integrate sono calcolate in base alla metodologia di cui all'Allegato A di (Hourani et al., 2023<sup>[43]</sup>). I dati sono disponibili sul sito [oe.cd/taxation-labour-capital](https://oe.cd/taxation-labour-capital).  
Fonte: (Hourani et al., 2023<sup>[18]</sup>).

StatLink  <https://stat.link/831aod>

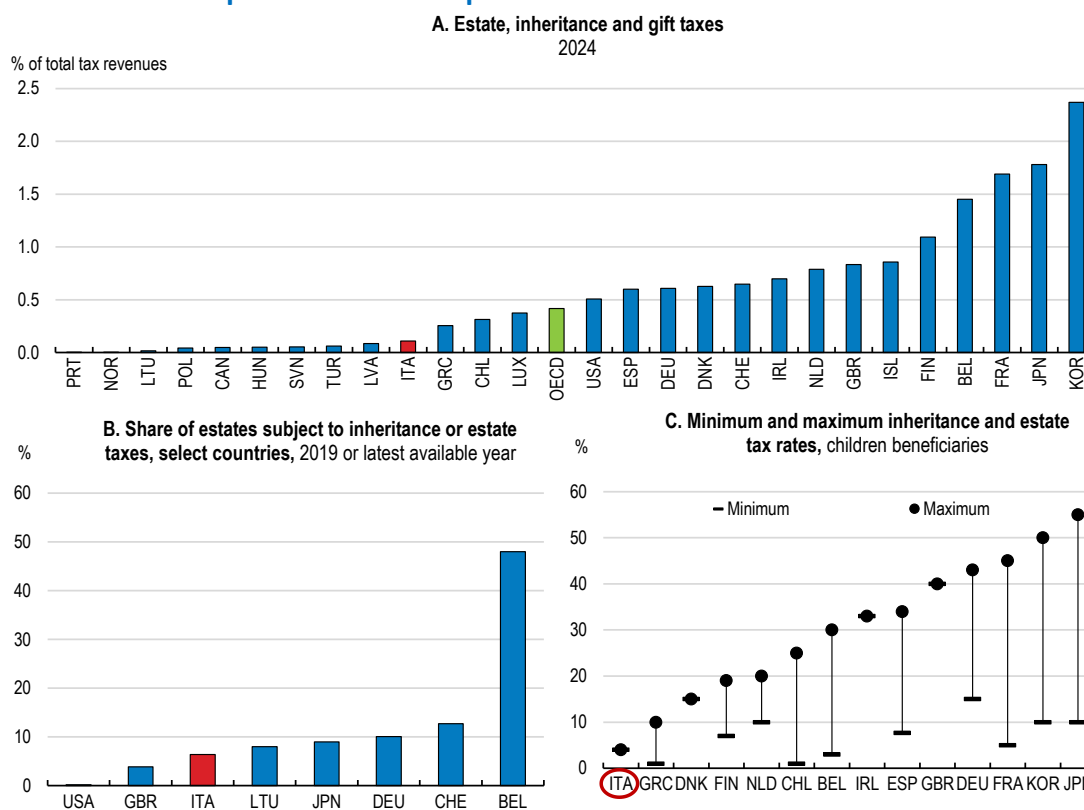
### Potenziare altre fonti di entrate

L'Italia ha esteso il ricorso alla tassazione sugli extraprofiti. Ad esempio, è stata imposta una tassa sugli utili straordinari realizzati dalle società energetiche durante l'impennata dei prezzi dell'energia in Europa nel 2022. Nel 2023 è stata applicata una tassa sugli extraprofiti pari al 40 % degli utili bancari a seguito dell'aumento dei margini di interesse registrato tra il 2021 e il 2023. A seguito del forte calo dei prezzi delle azioni bancarie dopo l'annuncio (De Vito et al., 2023<sup>[2]</sup>), il piano è stato modificato e il valore dell'imposta è stato limitato allo 0,1 % delle attività bancarie. Inizialmente si prevedeva che ciò avrebbe fruttato 5 miliardi di EUR (0,2% del PIL). La tassa sugli extraprofiti delle banche è stata criticata per aver generato incertezza tra gli investitori e le banche a causa della sua rapida introduzione e modifica, nonché per aver distorto le decisioni e il comportamento delle banche in materia di investimenti, riducendo la loro disponibilità a concedere prestiti. La Legge di Bilancio 2026 prevede un gettito fiscale aggiuntivo di 11 miliardi di EUR dal settore finanziario nel periodo 2026-2027, proveniente da banche e compagnie assicurative, generato attraverso l'aumento di un'imposta regionale sul valore della produzione e il congelamento dell'utilizzo delle attività fiscali differite per ridurre le passività fiscali. Per mantenere i margini di profitto, le banche potrebbero ampliare i propri *spread* sui tassi di interesse. In generale, se ben strutturate, tali imposte sugli extraprofiti non dovrebbero scoraggiare in modo significativo gli investimenti a lungo termine, purché si applichino retroattivamente agli utili passati e non costituiscano un aumento permanente dell'imposta sul reddito delle società. L'esperienza nei Paesi dell'OCSE dimostra che, anche quando possono essere concepite in modo da non distorcere gli investimenti e altre decisioni operative, le imposte sugli extraprofiti dovrebbero essere temporanee e legate

a situazioni di crisi specifiche e transitorie, piuttosto che essere utilizzate per far fronte a esigenze permanenti in materia di entrate, che dovrebbero essere soddisfatte attraverso il sistema fiscale ordinario.


Una migliore gestione dei vari diritti e oneri relativi all'accesso ai beni e ai servizi pubblici consentirebbe di generare entrate aggiuntive, favorirebbe una maggiore redditività di tali beni pubblici e migliorerebbe la competitività di vari settori in Italia. Le valutazioni della Corte dei Conti rilevano che i canoni di concessione sono nettamente inferiori ai valori di mercato basati sul fatturato delle imprese. Le concessioni balneari hanno attirato molta attenzione, visto che i 12 000 concessionari pagano in media 8 333 EUR all'anno mentre il fatturato annuo del settore è stimato a 2,1 miliardi di EUR. Le misure legali volte a rivedere e riaprire le gare d'appalto esistenti sono state rinviate al 2027.

### Grafico 1.28. Le entrate derivanti dalle imposte sulle successioni e sulle donazioni sono scarse a causa della limitata copertura e delle aliquote ridotte



Nota: nella Sezione C, i figli beneficiari sono esenti in Ungheria, Lituania, Polonia, Portogallo, Slovenia e Svizzera. Belgio: si riferisce alla regione di Bruxelles-Capitale. Svizzera: si riferisce al cantone di Zurigo.

Fonte: OECD (2021), *Inheritance Taxation in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 28, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>.

StatLink  <https://stat.link/39gsr1>

Analogamente, le entrate percepite dallo Stato a titolo di concessioni autostradali rappresentano una piccola frazione delle entrate generate dagli operatori (per esempio, l'Italia, 2025<sup>[37]</sup>). Nel biennio 2021-2022 e nel 2024 sono state introdotte normative nazionali relative alle concessioni su grandi progetti idroelettrici e autostradali volte a migliorare i servizi e le entrate per lo Stato. Le concessioni per l'energia, l'acqua e altri servizi pubblici sono gestite da amministrazioni subnazionali con tariffe e accordi variabili che potrebbero non riflettere più le condizioni del mercato. L'eliminazione del diritto di prelazione e l'apertura delle gare d'appalto per le concessioni alla concorrenza, sotto il controllo delle autorità garanti della concorrenza, possono aumentare le entrate pubbliche e consentire un migliore utilizzo dei beni pubblici. Le gare di appalto possono essere concepite in modo da assegnare le concessioni a operatori che limitino i costi per gli utenti dei beni, migliorino la qualità e la sostenibilità dei servizi e aumentino le entrate dello Stato.

**Tabella 1.8. Raccomandazioni pregresse per migliorare il mix delle entrate**

<b>Raccomandazioni</b>	<b>Azioni intraprese dall'ultima edizione dello Studio economico</b>
Spostare l'imposizione dal lavoro ai beni immobili e alle successioni, garantendo al contempo il mantenimento o l'aumento delle entrate.	Sono state attuate riforme delle imposte indirette, comprese quelle relative alle successioni, alle donazioni, ai diritti di registrazione e alle imposte di bollo. È stata riformata la tassazione dei <i>trust</i> . Sono state attuate riforme dell'imposta sul reddito da lavoro con un costo netto delle entrate, tra cui la riduzione degli scaglioni da quattro a tre e del cuneo fiscale per i livelli salariali fino a 40 000 EUR. La Legge di Bilancio 2026 abbassa l'aliquota del secondo scaglione di reddito delle persone fisiche (per i salari compresi tra 28 000 e 50 000 EUR) dal 35 % al 33 %.
Aggiornare i parametri per il calcolo della base imponibile dell'imposta sugli immobili, tenendo conto degli impatti distributivi.	Nel 2025 sono state mappate le abitazioni non registrate o "fantasma", sono state elaborate le procedure operative per il rilascio delle lettere di conformità ai loro proprietari e sono state inviate le prime lettere; inoltre, sono stati individuati gli edifici che dal 2019 hanno beneficiato di fondi pubblici per interventi di efficientamento energetico o ristrutturazione.
Proseguire con il contrasto all'evasione fiscale, anche continuando a promuovere l'uso dei pagamenti digitali e invertendo l'aumento del massimale per le operazioni in contanti.	La normativa del 2025 ha reso obbligatoriamente tracciabili i pagamenti ammissibili alle detrazioni fiscali, ha eliminato alcuni benefici fiscali e ha integrato i dati relativi agli affitti di breve durata nella banca dati fiscale. L'adozione di strumenti digitali progredisce nell'ambito dell'adempimento fiscale e nella gestione dei rischi di evasione e la connessione dei registratori di cassa elettronici a partire dal 2026 ne è un esempio. Gli strumenti digitali contribuiscono a migliorare la qualità delle banche dati e i controlli incrociati, mentre gli strumenti di intelligenza artificiale vengono utilizzati per identificare i rischi e indirizzare meglio i controlli. I pagamenti elettronici sono incentivati e l'erogazione di alcuni benefici è subordinata alla tracciabilità dei pagamenti. La Legge di Bilancio 2026 non prevede agevolazioni fiscali per i contribuenti morosi.
Eliminare gradualmente le costose agevolazioni fiscali prive di giustificazione economica o distributiva, ad esempio limitando la copertura della detrazione per il coniuge a carico.	Sono state gradualmente eliminate diverse agevolazioni fiscali particolarmente onerose. Le norme relative alle detrazioni fiscali per i membri del nucleo familiare sono state inasprite, ad esempio escludendo i familiari non residenti. La Legge di Bilancio 2025 prevede un tetto massimo alle agevolazioni fiscali di cui possono beneficiare i contribuenti con un reddito superiore a 75 000 EUR.

Tabella 1.9. Raccomandazioni programmatiche

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI (Le raccomandazioni chiave sono evidenziate in grassetto)
<b>Promuovere la crescita economica e la sostenibilità</b>	
<p>Il disavanzo di bilancio è stato ridotto in linea con il Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT) e con gli impegni assunti nei confronti dell'UE, ma il rapporto debito pubblico/PIL è in aumento.</p>	<p><b>Attuare il costante risanamento di bilancio definito nel PSBMT per ridurre il rapporto debito/PIL.</b>  <b>Perseguire una strategia di lungo termine per gestire le finanze pubbliche contenendo e compensando le nuove pressioni sulla spesa, riducendo i costi delle pensioni, potenziando l'efficacia e l'integrità delle istituzioni pubbliche, nonché riformando il sistema fiscale.</b></p>
<p>Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che si conclude nel 2026, ha contribuito ad affrontare molte delle sfide cui l'Italia è confrontata e a migliorare il modo in cui lo Stato opera; inoltre, il PSBMT prevede ulteriori priorità in materia di riforme e investimenti. Per affrontare le sfide sia emergenti che di lunga data sarà necessario sfruttare tale slancio.</p>	<p>Garantire un'attuazione efficace e tempestiva degli investimenti previsti dal PNRR.  <b>Sviluppare un programma di riforme più completo per aumentare la produttività e l'occupazione, basandosi sul PNRR e sul PBSTM, fissando le priorità di bilancio.</b>  Rendere permanenti i sistemi e i processi che si sono dimostrati efficaci nell'attuazione del PNRR.</p>
<p>Nel complesso, il sistema finanziario risulta solido. La redditività e la liquidità sono solide e i tassi di crediti deteriorati sono bassi.</p>	<p>Mantenere alta la vigilanza sulla qualità del credito, alla luce dei rischi per l'economia in generale derivanti dagli sviluppi delle politiche a livello globale.</p>
<p>La percentuale di donne nella forza lavoro rimane ancora inferiore rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE, malgrado gli sforzi volti ad aumentare il ricorso al congedo parentale e l'assunzione di responsabilità di cura da parte dei padri.</p>	<p><b>Ampliare il congedo parentale riservato ai padri e potenziare gli incentivi per favorirne l'utilizzo.</b></p>
<b>Limitare la spesa e migliorarne l'efficacia</b>	
<p>Nonostante il lavoro svolto dagli organi anticorruzione e di audit pubblico e la trasparenza dei dati, l'integrità delle istituzioni pubbliche continua a essere percepita come carente.</p>	<p><b>Ridurre le soglie per gli appalti competitivi, in particolare per i contratti di lavori pubblici soggetti alle norme nazionali, attuare controlli più severi per contenere la frammentazione dei contratti.</b></p>
<p>Le pensioni rappresentano una quota elevata della spesa pubblica, che aumenterà ulteriormente nel prossimo decennio a causa dell'invecchiamento della popolazione e del regime pensionistico precedente.</p>	<p><b>Valutare le opzioni, nel rispetto dei vincoli giuridici, per ridurre nel medio termine il costo delle pensioni del primo pilastro, al fine di contribuire alla sostenibilità delle finanze pubbliche in un contesto di crescenti pressioni sulla spesa.</b>  Mantenere il legame tra età pensionabile e aspettativa di vita.  Evitare l'introduzione di nuovi regimi di pensionamento anticipato e razionalizzare i meccanismi che consentono il pensionamento anticipato.</p>
<p>La Pubblica Amministrazione (PA) italiana è percepita come meno efficace rispetto alla PA della maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE, nonostante le riforme passate e quelle in corso di attuazione. Considerato che una quota consistente di dipendenti pubblici è prossima al pensionamento, le riforme in corso mirano a migliorare la gestione delle risorse umane e ad attrarre giovani talenti verso la pubblica amministrazione.</p>	<p>Continuare a rafforzare il legame tra <i>performance</i>, progressione di carriera e retribuzione dei dipendenti pubblici.  Introdurre attività di <i>benchmarking</i> e subordinare la concessione di sovvenzioni alle amministrazioni subnazionali alla loro <i>performance</i> nella gestione del personale.  Affrontare gli ostacoli procedurali e pratici, compresa l'interoperabilità dei sistemi di gestione delle risorse umane, e introdurre incentivi per favorire il passaggio dei dipendenti pubblici da un'amministrazione all'altra, al fine di aumentare il tasso di mobilità.</p>
<p>Il rafforzamento in corso del quadro di bilancio a medio termine può favorire la disciplina di bilancio e la pianificazione delle politiche.</p>	<p>Definire limiti di spesa vincolanti, in una prima fase a livello ministeriale centrale sull'orizzonte di bilancio biennale, con l'obiettivo di estendere tali limiti ad altri livelli di governo.  Sviluppare ulteriormente l'uso delle revisioni della spesa, integrandone i risultati in modo più diretto nel processo di bilancio a medio termine e rafforzandone l'ambizione in termini di copertura della spesa e di misure volte a migliorare la sua efficienza.</p>
<b>Migliorare l'integrità della riscossione delle imposte e la qualità del mix delle entrate</b>	
<p>Sebbene le recenti riforme lo abbiano ridotto, il divario nella riscossione delle imposte rimane ampio, in parte a causa dell'ingente quota di attività non osservate.</p>	<p><b>Consolidare l'adempimento degli obblighi fiscali rafforzando l'amministrazione fiscale, identificando con maggiore efficacia le attività non osservate, abbassando la soglia per le transazioni in contanti e astenendosi dal concedere agevolazioni fiscali.</b></p>
<p>Il divario nella riscossione dell'IVA rimane ampio, a causa sia di carenze nella riscossione che di lacune a livello politico.</p>	<p>Ridurre il divario nella riscossione dell'IVA rivedendo e limitando le aliquote IVA ridotte, attuando le riforme previste per consolidare e semplificare la normativa in materia di IVA, nonché potenziando gli strumenti digitali per il pagamento dell'IVA e l'adempimento degli obblighi fiscali.</p>

<p>Il sistema fiscale continua a gravare sui redditi da lavoro, determinando un elevato cuneo fiscale a carico dei lavoratori italiani, nonostante i progressi compiuti dalle recenti riforme. Sono state introdotte o ampliate aliquote ridotte e detrazioni per alcune categorie di reddito.</p>	<p><b>Nel medio termine, vagliare la possibilità di ridurre il cuneo fiscale sui lavoratori a basso reddito, finanziando tale riduzione attraverso il miglioramento della conformità fiscale in generale, la riduzione delle agevolazioni fiscali e l'incremento delle imposte sugli immobili.</b></p> <p>Indicizzare all'inflazione le soglie relative alle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, nonché i requisiti per l'ammissibilità ai crediti di imposta e alle detrazioni.</p> <p>Allineare la tassazione di <i>bonus</i>, benefici e altre forme di retribuzione non salariale a quella dei salari.</p>
<p>L'elevato numero di lavoratori autonomi e l'elevata quota di reddito da lavoro autonomo tra le persone con redditi molto alti che beneficiano di aliquote ridotte rispecchiano le distorsioni del sistema fiscale che restringono la base imponibile e influenzano le scelte in materia di occupazione.</p>	<p>Incoraggiare i soggetti che aderiscono al regime fiscale semplificato per i lavoratori autonomi a passare al regime fiscale ordinario, anche limitando il periodo durante il quale i contribuenti con redditi più elevati possono rimanere nel regime semplificato e riducendo la complessità amministrativa del regime ordinario.</p>
<p>Le entrate ricorrenti derivanti dal capitale e dai beni immobili sono scarse. Gli immobili non ancora registrati vengono gradualmente inseriti nel catasto e, per alcuni di essi, i valori catastali vengono aggiornati.</p>	<p>Completare le valutazioni catastali degli immobili e garantire che esse riflettano i valori di mercato attuali, al fine di assicurare una base equa e completa per la valutazione delle imposte sugli immobili.</p>
<p>Le entrate derivanti dall'utilizzo di beni pubblici, ad esempio attraverso le concessioni, possono essere ulteriormente incrementate.</p>	<p>Rendere obbligatorio lo svolgimento di gare d'appalto pubbliche per le concessioni, alla scadenza del loro termine.</p>

## Riferimenti bibliografici

- ANAC (2025), *Relazione sull'attività svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nel 2024*,. [31]
- Anastasia, B. (2025), *La questione salariale letta attraverso i dati Inps*, lavoce.info. [34]
- Banca d'Italia (2025), *Rapporto sulla stabilità finanziaria*. [33]
- Banca d'Italia (2025), *Relazione annuale*. [28]
- Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (2025), *Relazione Sull'economia Non Osservata E Sull'evasione Fiscale E Contributiva Anno 2025*. [12]
- De Neve, J. et al. (2021), "How to Improve Tax Compliance? Evidence from Population-Wide Experiments in Belgium", *Journal of Political Economy*, Vol. 129/5, pagg. 1425-1463, <https://doi.org/10.1086/713096>. [8]
- De Vito, A. et al. (2023), "Don't go on holiday in August! Market reaction to an unexpected windfall tax on banks", *Economics Letters*, Vol. 233, n. 111407, <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2023.111407>. [2]
- Decarolis, F. et al. (2025), "Rules, Discretion, and Corruption in Procurement: Evidence from Italian Government Contracting", *Journal of Political Economy Microeconomics*, Vol. 3/2, pagg. 213-254. [29]
- Eichengreen, B. and U. Panizza (2016), "A surplus of ambition: can Europe rely on large primary surpluses to solve its debt problem?", *Economic Policy*, Vol. 31/85, pagg. 5-49, <https://doi.org/10.1093/epolic/eiv016>. [42]
- European Commission (2025), *Relazione della Commissione al Consiglio a norma dell'articolo 105 bis, paragrafo 6, della direttiva 2006/112/CE del Consiglio sulle deroghe alle aliquote IVA applicate dagli Stati membri*. [15]
- European Commission (2024), "2024 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)", <https://doi.org/10.2765/022983>. [36]
- European Labour Authority (2023), "Factsheet on undeclared work: Italy". [9]
- Frigo, A. and S. Mocetti (2025), "The effects of digitalization on the functioning of the public sector: evidence from e-procurement", *Questioni di Economia e Finanza*, Vol. 938. [30]
- Guzzardi, D. et al. (2023), "Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax System Implications from Distributional National Accounts", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 22/5, pagg. 2180-2224, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvad073>. [20]
- Highfield, R. et al. (2019), "Diagnosing the VAT Compliance Burden: A Cross-Country Assessment", *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3726376>. [14]
- Hourani, D. et al. (2023), "The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners", *OECD Taxation Working Papers*, No. 65, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/04f8d936-en>. [18]
- INPS (2025), "Rapporto Annuale 2025", Vol. XXIV. [4]
- Istat (2025), "Internal and international migration of the resident population". [6]
- Kosta, B. and C. Williams (2020), "Evaluating the Effects of the Informal Sector on the Growth of Formal Sector Enterprises: Lessons from Italy", *Journal of Developmental Entrepreneurship*, Vol. 25/03, n. 2050019. [26]
- L'Italia, A. (2025), *Integrated Annual Report 2024*. [37]
- Marcinkowski, L., A. Butnaru and A. Rabrenović (2024), "Salary systems in public administration and their reforms: Guidance for SIGMA partners", *SIGMA Papers*, No. 71, OECD Publishing, Paris. [25]
- Mas-Montserrat, M. et al. (2023), "The design of presumptive tax regimes", *OECD Taxation Working Papers*, No. 59, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/141239bb-en>. [19]
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2025), "Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine 2025-2029". [47]
- OECD (2025), *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>. [24]
- OECD (2025), *Health at a Glance 2025: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. [43]

- OECD (2025), *OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2025*, OECD Publishing, Paris. [46]
- OECD (2025), *OECD Employment Outlook 2025: Can We Get Through the Demographic Crunch?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/194a947b-en>. [38]
- OECD (2025), "OECD global long-run economic scenarios: 2025 update", *OECD Economic Policy Papers*, No. 36, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/00353678-en>. [1]
- OECD (2024), *Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>. [13]
- OECD (2024), *Studi economici dell'OCSE: Italia 2024*, OECD Publishing, Paris. [21]
- OECD (2024), *Why do OECD countries offer tax relief programmes to attract foreign migrants and returning nationals?*, OECD Publishing. [16]
- OECD (2023), *Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8c99fa4d-en>. [17]
- OECD (2022), *Housing Taxation in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/03dfe007-en>. [23]
- OECD (2021), *Studi economici dell'OCSE: Italia 2021*, OECD Publishing, Paris [3]
- OECD (2019), *Studi economici dell'OCSE: Italia 2019*, OECD Publishing, Paris. [50]
- OECD (2018), *Key policies to promote longer working lives in Germany*. [40]
- OECD (2015), "Italy's Tax Administration: A Review of Institutional and Governance Aspects". [11]
- OECD (2013), *Studi economici dell'OCSE: Italia 2013*, OECD Publishing, Paris. [10]
- OECD/European Commission (2023), *Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d5020a6-en>. [5]
- PageExecutive (2024), *Talent Trends*. [39]
- Patriarca, P., S. Patriarca and T. Boeri (2014), "Pensioni: l'equità possibile", *lavoce.info*. [49]
- Pina, Á., M. Hirschfeld and T. Miyahara (2025), "Drivers of public debt reductions: Lessons from past episodes in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1841, OECD Publishing, Paris. [35]
- Rizzica, L. and M. Tonello (2020), "Persuadable perceptions: the effect of media content on beliefs about corruption", *Economic Policy*, Vol. 35/104, pp. 679-737, <https://doi.org/10.1093/epolic/eiaa026>. [27]
- Ufficio parlamentare di bilancio (2025), *Rapporto sulla politica di bilancio 2025*. [48]
- Zawisza, T. et al. (2024), "Tax arbitrage through closely held businesses: Implications for OECD tax systems", *OECD Taxation Working Papers*, No. 70, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/24b4ed4d-en>. [41]



## **2** Coinvolgere i giovani nel mercato del lavoro in un contesto di invecchiamento demografico

Emilia Soldani

*Secondo le previsioni, in Italia la popolazione in età lavorativa diminuirà rapidamente a causa dell'invecchiamento demografico. Parallelamente, una percentuale consistente di giovani italiani non lavora né segue percorsi formativi, o emigra. Sulla scia delle riforme recenti e di quelle in corso, continuare a investire nelle competenze e a migliorare le prospettive lavorative contribuirebbe ad attenuare la contrazione della forza lavoro, tramite un aumento dell'occupazione e della produttività. Sarebbe utile migliorare ulteriormente i risultati del sistema di istruzione attraverso riforme scolastiche e universitarie e rafforzare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro. Ridurre in modo permanente le imposte sul lavoro per chi si affaccia al mercato del lavoro, alleggerire la legislazione in materia di impiego per promuovere i contratti a tempo indeterminato e rafforzare i servizi pubblici per l'impiego aiuterebbe un maggior numero di giovani a trovare posti di lavoro di buona qualità.*

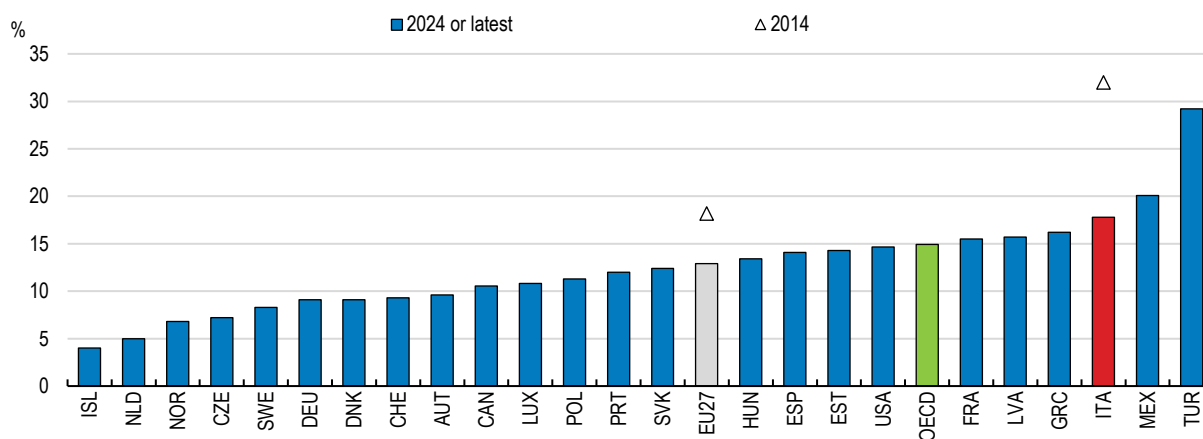
## 2.1. In un contesto caratterizzato dall'invecchiamento demografico, i giovani rappresentano una risorsa sottoutilizzata

La forza lavoro italiana sta diminuendo a causa dell'invecchiamento della popolazione e l'emigrazione acuisce tale problematica. Secondo lo scenario demografico mediano dell'ISTAT, il numero di persone in età lavorativa dovrebbe diminuire di cinque milioni entro il 2040 rispetto al livello del 2025 e di oltre un terzo entro il 2060 (ISTAT, 2024<sub>[13]</sub>), ad un ritmo molto più rapido rispetto alla media OCSE. Tale tendenza aggraverà la carenza di manodopera e peserà sulla crescita, sulla produttività e sulle finanze pubbliche.


Mentre i giovani lavoratori stanno diventando una risorsa sempre più limitata in Italia, il loro potenziale continua a essere sottoutilizzato. I tassi di abbandono scolastico sono notevolmente migliorati nel corso dell'ultimo decennio, passando dal 15 % del 2014 al 9,3 % nel 2024, e i tassi di conseguimento di titoli di istruzione terziaria sono aumentati, ma tali valori rimangono inferiori rispetto ad altri Paesi dell'OCSE. Nel 2025 oltre il 15 % dei giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni non aveva un lavoro, né seguiva un percorso scolastico o formativo (NEET), un tasso inferiore di 11 punti percentuali rispetto a un decennio fa, che rimane tuttavia tra i più elevati dell'OCSE. Nella fascia di età compresa tra i 20 e i 24 anni, momento in cui i giovani solitamente completano il percorso di istruzione e iniziano ad affacciarsi al mercato del lavoro, la quota di coloro che non lavorano o hanno abbandonato il percorso di istruzione sale a uno su cinque, ossia il terzo valore più elevato tra i Paesi dell'OCSE con dati disponibili (Grafico 2.1). La percentuale di NEET è molto elevata perfino tra i neodiplomati delle scuole professionali secondarie superiori e post-secondarie, attestandosi al 22,5 % rispetto alla media dell'UE pari al 13,8 %. La situazione grava attualmente sul mercato del lavoro e sull'economia, contribuisce alla disuguaglianza intergenerazionale e indebolisce la coesione sociale. È doveroso sottolineare che, nel lungo periodo, più tempo un individuo trascorre fuori dal mondo del lavoro o dell'istruzione, peggiori sono le sue prospettive future in termini di occupazione, competenze e reddito. I giovani NEET sono maggiormente esposti al rischio di vulnerabilità economica, esclusione sociale ed emarginazione e, sul lungo termine, sono più esposti a rischi per la salute mentale e fisica (Stea et al., 2024<sub>[1]</sub>).

### Grafico 2.1. La percentuale di giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo rimane elevata

Percentuale di individui che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET), di età compresa tra i 20 e i 24 anni



Fonte: OCSE, Distribuzione dell'istruzione e dello status lavorativo dei giovani adulti, per un determinato livello di istruzione, per fascia di età e per genere; Eurostat. Per gli Stati Uniti i dati si riferiscono al 2023.

StatLink  <https://stat.link/2sywlf>

Inoltre, la quota crescente di giovani istruiti che lasciano l'Italia alla ricerca di migliori opportunità all'estero rappresenta un'enorme perdita di talenti (Banca d'Italia, 2025<sup>[17]</sup>). Nel 2024 il tasso di emigrazione ha raggiunto i livelli più alti degli ultimi 25 anni, registrando un aumento del 36,5 % rispetto all'anno precedente, sebbene tale incremento rifletta in parte le norme più rigide introdotte nel medesimo anno che obbligano gli italiani che si trasferiscono all'estero a registrarsi presso l'A.I.R.E.. Tra il 2011 e il 2024, circa il 6 % della popolazione di età compresa tra i 18 e i 34 anni ha lasciato l'Italia. Tra i giovani che lasciano il Paese, la quota di coloro che possiedono un titolo di studio universitario ha raggiunto il 50 %, rispetto a solo un terzo di dieci anni fa, e risulta ben al di sopra del livello medio di qualifica degli altri giovani italiani. Tale fenomeno è spesso definito "fuga di cervelli". Tale esodo è compensato solo in parte dall'immigrazione. Sebbene la quota di immigrati in possesso di un titolo di studio terziario sia cresciuta costantemente partendo da un livello molto basso, molti lavoratori immigrati sono sovraqualificati per l'occupazione che ricoprono (cfr. Capitolo 4).

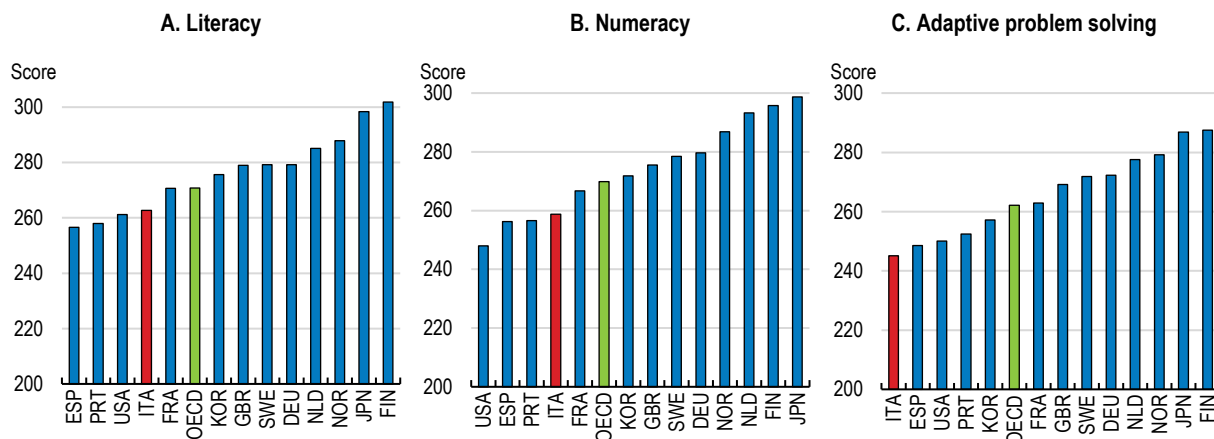
Vi è margine per migliorare l'inserimento dei giovani italiani nel mercato del lavoro e per disincentivarli a emigrare. La sezione 2.2 valuta le possibilità disponibili per migliorare ulteriormente i risultati scolastici e il passaggio dalla scuola al lavoro. La sezione 2.3 esamina le politiche del mercato del lavoro volte a creare migliori opportunità di carriera per i giovani lavoratori. Il Capitolo 1 esamina altre misure volte ad attenuare il calo della forza lavoro aumentando l'occupazione di persone anziane, donne e immigrati.

## 2.2. Migliorare l'istruzione e la transizione verso il mondo del lavoro

L'elevato tasso di NEET rispecchia, in parte, le difficoltà incontrate dai sistemi di istruzione scolastica e terziaria, nonché la complessità della transizione dalla scuola al mondo del lavoro. Sebbene l'istruzione rivesta un ruolo sociale più ampio, è di fondamentale importanza fornire ai giovani competenze rilevanti per il mondo del lavoro e vari interventi strategici recenti si sono focalizzati proprio su questo aspetto. I tassi di abbandono scolastico sono notevolmente diminuiti, ma vi è ancora un grande potenziale per migliorare la transizione dei giovani dalla scuola al mondo del lavoro, il loro accesso all'istruzione terziaria e il tasso di conseguimento del titolo di laurea, nonché l'inserimento nei mercati del lavoro. Molti giovani italiani completano il ciclo di istruzione con competenze professionali limitatamente rilevanti per il mondo del lavoro. Nel 2024, la percentuale di persone in possesso di un titolo di istruzione terziaria tra i 25-34enni era pari al 30 %, mentre tra i 25-64enni era del 21,6 %, tra le più basse nei Paesi dell'OCSE, nonostante fosse quasi raddoppiata dal 2004 (Distribuzione del livello di istruzione degli adulti per fascia d'età e genere, OCSE). I punteggi PISA (OCSE) riportati dagli studenti quindicenni in matematica e scienze si attestano intorno alla media OCSE ma, come accaduto nella maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE, sono diminuiti negli ultimi anni. Nella fascia di età compresa tra i 16 e i 24 anni, le loro competenze, misurate dall'indagine PIAAC dell'OCSE sulle competenze degli adulti, sono inferiori alla media OCSE, specialmente nella risoluzione dei problemi (Grafico 2.2). Esistono differenze significative tra gli studenti che riflettono una sottostante mancanza di parità nel sistema scolastico. Inoltre, permangono notevoli differenze territoriali, considerato che la percentuale di alunni con competenze ben al di sotto di quelle attese dopo otto anni di scuola varia da meno del 10 % nelle regioni settentrionali della Lombardia e della Valle d'Aosta a oltre il 25 % nelle regioni meridionali di Sicilia, Calabria e Sardegna (OECD, 2024<sup>[31]</sup>). L'iniziativa *Agenda Sud* mira a ridurre il divario di apprendimento e a migliorare le opportunità di formazione per gli studenti in tutto il Paese, finanziando programmi di tutoraggio e di istruzione in oltre 2 000 scuole del Sud. Potenziare lo sviluppo delle competenze migliorerebbe le prospettive dei giovani sul mercato del lavoro, specialmente se combinato con misure volte a stimolare l'attività economica e la crescita della produttività del lavoro (si veda l'analisi sulla carenza di competenze e sulla lenta crescita della produttività contenuta nel Capitolo 4). Potenziare le misure rivolte ai NEET, basandosi sugli sforzi esistenti, contribuirebbe ulteriormente a garantire un aumento del numero di giovani che lavorano o seguono una formazione.

## Grafico 2.2. Le competenze dei giovani adulti sono inferiori alla media OCSE in tutti gli ambiti

Risultati medi conseguiti dai giovani dai 16 ai 24 anni nel PIAAC 2022-2023



Nota: Entità subnazionali per GBR (Inghilterra).

Fonte: OCSE, banca dati PIAAC 2022-2023, [Tabella A.2.1](#).

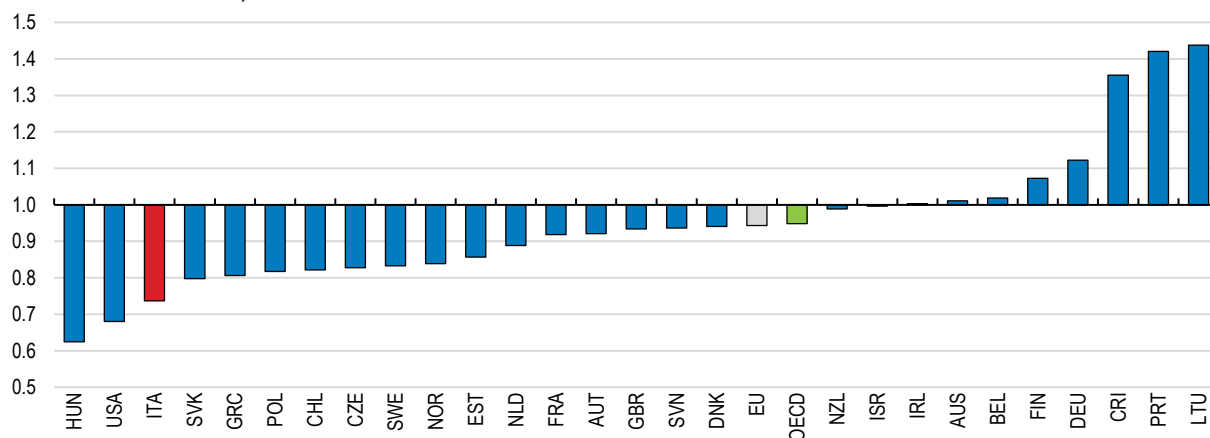
StatLink  <https://stat.link/yoz1qd>

### 2.2.1. Un sistema scolastico con standard migliori per tutti

Potenziare gli investimenti nella qualità dell'insegnamento e risolvere le problematiche strutturali aiuterebbe a migliorare i risultati relativamente deboli del sistema scolastico in termini di competenze acquisite e tassi di abbandono. L'Italia sta già agendo attraverso un'ampia gamma di riforme e interventi complementari, sebbene possa volerci tempo perché i risultati si concretizzino. Nonostante la spesa totale per alunno sia appena al di sotto della media OCSE, gli stipendi degli insegnanti sono bassi rispetto alla media sia dell'UE che dell'OCSE, nonché alle retribuzioni di altri lavoratori italiani in possesso di un titolo di studio terziario (Grafico 2.3). Inoltre, il processo per diventare insegnanti di ruolo è lungo e macchinoso, il che riduce la capacità delle scuole di assumere e trattenere candidati validi. La percentuale di nuovi insegnanti che dichiarano che l'insegnamento era la loro prima scelta professionale è pari al 49 %, un valore inferiore alla media OCSE del 58 % (OECD TALIS Database, 2024<sup>[4]</sup>). Il corpo docente è inoltre relativamente anziano, soprattutto nelle regioni meridionali dove i contratti a tempo indeterminato sono più frequenti: nel 2023 oltre la metà degli insegnanti aveva più di 50 anni, una delle percentuali più elevate nella zona OCSE, sebbene le recenti assunzioni abbiano ridotto la quota dal 70 % registrato un decennio fa. Tale contesto offre l'opportunità di ringiovanire il corpo docente, poiché metà del personale docente complessivo si sta avvicinando all'età pensionabile e dovrà essere sostituito nel prossimo decennio, nonostante il previsto calo del numero di studenti. Il Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede misure strategiche e investimenti volti a rafforzare il corpo docente, compresa l'assunzione di oltre 58 000 nuovi insegnanti tramite concorso. Nel 2024, un quinto degli insegnanti era assunto con contratti di durata inferiore a 12 mesi, rispetto alla media del 12 % registrata in tutti i Paesi partecipanti al TALIS dell'OCSE, un valore in calo rispetto al 25 % del 2018 (con conseguente violazione da parte dell'Italia della Direttiva 1999/70/CE del Consiglio dell'UE). L'integrazione dei nuovi assunti tramite contratti di lavoro a lungo termine o a tempo indeterminato, già previsti per le 70 000 assunzioni tramite il PNRR, faciliterà l'assunzione e la permanenza di insegnanti di qualità e assicurerà un miglioramento duraturo della qualità dell'istruzione. L'attuazione del nuovo processo di assunzione degli insegnanti introdotto mediante il PNRR dovrebbe sostenere i progressi in tale direzione.

### Grafico 2.3. L'insegnamento non è una professione ben retribuita in Italia

Rapporto tra gli stipendi medi degli insegnanti della scuola secondaria di secondo grado e i redditi dei lavoratori con istruzione terziaria, 2022



Nota: i dati si riferiscono al rapporto tra gli stipendi, calcolati sulla base degli stipendi medi annui (compresi *bonus* e indennità) degli insegnanti e dei dirigenti scolastici degli istituti pubblici a indirizzo generico, e le retribuzioni dei lavoratori in possesso di un titolo di studio universitario. I dati relativi alla Gran Bretagna riguardano esclusivamente l'Inghilterra, mentre quelli relativi al Belgio riguardano la Regione fiamminga.

Fonte: (OECD, 2023<sup>[18]</sup>), Tabella D3.3. Per maggiori informazioni, consultare la Sezione Fonti, metodologie e note tecniche di *Education at a Glance* 2023 (Uno sguardo sull'istruzione 2023).

StatLink  <https://stat.link/vay7qp>

Per potenziare la qualità dell'istruzione e ringiovanire il corpo docente, contenendo al contempo la spesa, sarà fondamentale collegare gli stipendi dei nuovi assunti alle qualifiche, intervenendo parallelamente su altri aspetti per migliorare le condizioni di lavoro degli insegnanti. L'attuale scala salariale è relativamente ristretta, si basa prevalentemente sull'anzianità piuttosto che sulla *performance*, offre incentivi limitati e spesso non riesce a trattenere gli insegnanti più giovani e altamente qualificati (OECD, 2025<sup>[19]</sup>). Con il pensionamento degli insegnanti con più anzianità di servizio, si libereranno risorse per offrire ai nuovi assunti contratti più allettanti che colleghino meglio la retribuzione alle qualifiche e alla *performance*. Migliorare le prospettive di carriera, lo sviluppo professionale, la mobilità e la percezione del ruolo nella società, che è generalmente inferiore alla media OCSE (OECD TALIS Database, 2024<sup>[4]</sup>), contribuirebbe ad attrarre e trattenere insegnanti qualificati. È possibile migliorare il riconoscimento sociale del ruolo degli insegnanti e le loro condizioni di lavoro concedendo una maggiore autonomia, rendendo gli ambienti scolastici più collaborativi, sviluppando programmi di tutoraggio e coinvolgendo maggiormente la società in generale. Recentemente, sono stati compiuti progressi in tale direzione con la riforma del 2025 del protocollo di valutazione dei dirigenti scolastici, che ha rafforzato l'attenzione ai risultati valutati quantitativamente (Ministero dell'Istruzione e del Merito, 2025<sup>[24]</sup>), e con la creazione delle Scuole di Alta Formazione dell'Istruzione (SAFI) e di percorsi di formazione volontaria incentivata degli insegnanti, anche attraverso una piattaforma di apprendimento dedicata (*Scuola Futura*).

L'Italia sta riformando i programmi scolastici delle scuole primarie e secondarie, che in passato erano generalmente incentrati sulle conoscenze teoriche e strutturati secondo un'organizzazione tradizionale delle ore di lezione, piuttosto che su strategie didattiche incentrate sugli studenti. La portata di tale cambiamento varia da una scuola all'altra, poiché ciascun istituto dispone di autonomia nell'applicazione delle linee guida nazionali in base alle proprie esigenze di istruzione e didattiche. Ripensare i curricula scolastici per migliorare il coinvolgimento degli studenti nell'apprendimento e dimostrarne la rilevanza per il futuro professionale può ridurre l'abbandono scolastico. A tal fine, l'Italia ha recentemente adottato una strategia volta a potenziare le competenze matematiche, scientifiche, tecnologiche e digitali attraverso metodologie didattiche innovative a tutti i livelli di istruzione (Linee guida per le discipline STEM, 2023, *Piano Scuola 4.0* e le misure relative a *Nuove competenze e nuovi linguaggi*). Sebbene l'uso dell'IA nell'insegnamento (Decreto Ministeriale 166/2025) e la trasformazione delle aule e dei laboratori in ambienti di apprendimento di nuova generazione possano

favorire la personalizzazione dei percorsi formativi, occorrerà procedere a un attento monitoraggio e a una valutazione continua dei rischi e dei benefici dei diversi approcci. In continuità con le recenti riforme dell'istruzione tecnica, il potenziamento di ambienti di apprendimento che si adattino ai progressi degli studenti e la collaborazione con le imprese locali nell'apprendimento basato sul lavoro possono favorire il coinvolgimento degli studenti. Il passaggio verso lo sviluppo di competenze tecniche, di lavoro di squadra, di risoluzione dei problemi e di comunicazione sul posto di lavoro, unitamente all'assunzione di professionisti del settore per tenere corsi part-time, può rendere i programmi scolastici più pertinenti per il mondo del lavoro, in particolare, ma non esclusivamente, nelle scuole tecniche (OECD, 2024<sup>[3]</sup>). L'apprendimento delle competenze relative alla ricerca del lavoro, tra cui la formazione su come redigere un curriculum vitae, su come comportarsi al meglio durante i colloqui di lavoro e su come funzionano i contratti di lavoro, può contribuire ad accrescere l'occupabilità degli studenti e può essere proposto nelle scuole a integrazione dei materiali a cui gli studenti possono accedere *online* o presso i centri locali per l'impiego.

Nel 2023 l'Italia ha adottato un nuovo quadro di riferimento per orientare gli studenti della scuola secondaria nella scelta del percorso formativo successivo. Il quadro introduce moduli di orientamento dedicati di almeno 30 ore, da documentare in un portfolio digitale (*e-portfolio*), e due nuove figure professionali: il *docente tutor*, che sostiene lo sviluppo di percorsi di apprendimento personalizzati, e il *docente orientatore*, che fornisce informazioni e orientamento sulle opportunità di istruzione, formazione professionale e impiego. Al di là delle disposizioni formali, continuare a rafforzare l'orientamento per le scelte professionali e formative nella scuola media inferiore può incentivare il coinvolgimento degli studenti e la loro riuscita nella società e nell'economia.

Migliorare il coinvolgimento e i risultati di apprendimento degli studenti provenienti da scuole e contesti socioeconomici svantaggiati rappresenta una sfida cruciale. Come in altri Paesi dell'OCSE, esiste un forte legame tra il contesto sociale e il rendimento scolastico. Nel contesto italiano, la disparità di reddito relativamente elevata e le differenze tra Nord e Sud si riflettono in tassi di abbandono scolastico più elevati nelle regioni meridionali. La scelta precoce tra percorsi di istruzione a indirizzo generico, tecnico o professionale, che in Italia avviene all'età di 14 anni, può acuire ulteriormente le differenze sociali, in quanto il livello di istruzione dei genitori e il contesto socioeconomico sono forti indicatori delle scelte scolastiche dei figli, anche in contesti come quello italiano, dove tutti gli studenti in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore possono iscriversi all'istruzione terziaria (Égert, de la Maisonneuve and Turner, 2023<sup>[9]</sup>). Le recenti misure volte ad aumentare la flessibilità nel riorientamento dei percorsi formativi (Legge 164/2025) o a posticipare ulteriormente la scelta del percorso di istruzione all'età di 15 o 16 anni, come avviene nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE, potrebbero contribuire a ridurre le disuguaglianze senza comportare impatti negativi rilevanti sul rendimento medio.

Numerosi dati empirici dimostrano che l'educazione della prima infanzia è determinante per i risultati di apprendimento dei bambini e il loro coinvolgimento scolastico, in particolare per i bambini con genitori meno istruiti. In Italia l'istruzione obbligatoria dura 10 anni, solitamente dai 6 ai 16 anni (con la possibilità di iscrizione anticipata a cinque anni a seconda della data esatta di nascita), una durata leggermente inferiore alla media OCSE di 11 anni. Aumentare la partecipazione all'educazione e alla cura della prima infanzia contribuirebbe a ridurre le disuguaglianze nei risultati scolastici. Sarà fondamentale sostenere gli sforzi volti ad ampliare l'accesso all'educazione della prima infanzia nell'ambito del PNRR e del PSBMT.

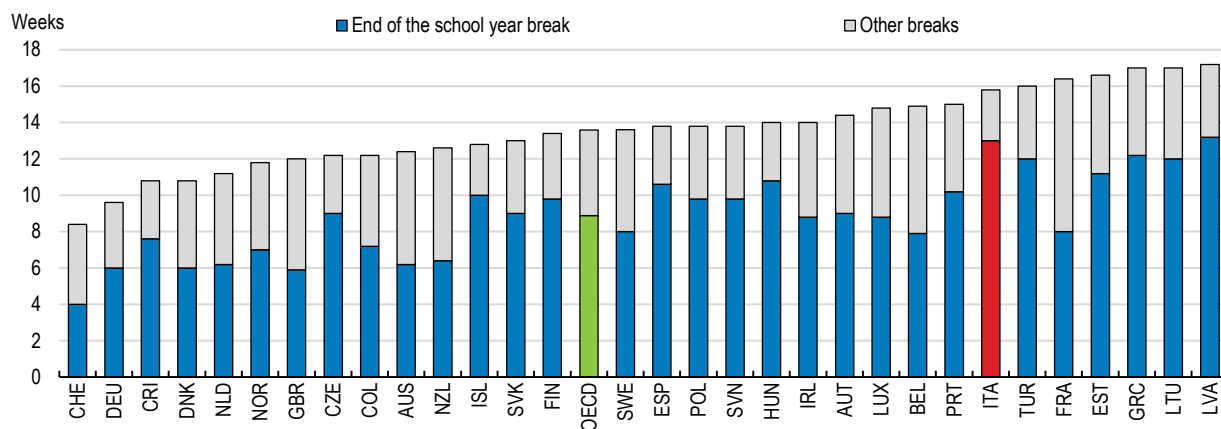
Con una durata media di 13 settimane, le vacanze scolastiche estive in Italia sono troppo lunghe e ciò comporta un calo del rendimento scolastico, in particolare per gli studenti provenienti da contesti più svantaggiati. Ridurre la durata delle vacanze estive avvicinandola alla media OCSE di 9 settimane (Grafico 2.4) contribuirebbe a migliorare la continuità dell'istruzione, a ridurre le perdite in termini di apprendimento e a mantenere vivo l'interesse dei giovani studenti. Se abbinati a misure volte ad adeguare gli impianti di climatizzazione delle scuole alle calde temperature estive, questi interventi potrebbero ridurre i divari di sviluppo e di apprendimento rilevati nei bambini provenienti da famiglie svantaggiate. Rafforzare ulteriormente l'offerta di attività extracurricolari, quali sport, sostegno scolastico e attività ricreative, sia in sede dopo l'orario scolastico che durante le vacanze estive, contribuirebbe ulteriormente a rafforzare il coinvolgimento degli studenti e a ridurre le disuguaglianze. Dati preliminari indicano che varie iniziative simili,

sia nelle scuole primarie che in quelle secondarie, realizzate su un campione ristretto di scuole nel 2022 (Azzolini et al., 2025<sup>[30]</sup>) e su scala più ampia, in parte grazie ai finanziamenti del PNRR, tra il 2023 e il 2025 (*Piano Estate*), hanno influito positivamente sul coinvolgimento degli studenti e sui loro risultati di apprendimento.

In passato, l'elevato tasso di abbandono scolastico ha contribuito ad accrescere la percentuale di NEET, ma sono stati compiuti progressi significativi. Sebbene rimanga appena al di sopra della media dell'UE (9,3 % nel 2024), la percentuale di giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni che abbandonano la scuola prima di completare l'istruzione secondaria superiore è diminuita dal 15 % al 9,3 % tra il 2014 e il 2024, grazie al potenziamento della formazione degli insegnanti e dell'alternanza scuola-lavoro, nonché agli investimenti nella formazione professionale realizzati attraverso *Agenda Nord*, *Agenda Sud* e il *Piano Nazionale Scuola e Competenze*. Alcune di queste misure sono state temporaneamente finanziate dal PNRR e miravano a combinare interventi educativi, sociali e comunitari, promuovendo il ruolo delle scuole come centri nevralgici all'interno di reti di protezione più ampie. Sarebbe opportuno estendere tali iniziative oltre il PNRR per evitare di vanificare i recenti progressi. Mantenere e potenziare le misure strategiche che si sono dimostrate efficaci, come l'estensione dell'orario scolastico e la collaborazione tra le scuole e altri enti locali per aumentare il coinvolgimento dei genitori nell'istruzione dei propri figli, contribuirebbe a ridurre il numero di bambini e adolescenti che abbandonano la scuola senza qualifiche minime. Sebbene i docenti siano in grado di identificare gli studenti a rischio, si stima che i sistemi di monitoraggio formali volti a coinvolgere i fornitori di un più ampio sostegno sociale, come l'Anagrafe Nazionale dell'Istruzione (ANIST) di recente istituzione, risultino più efficaci (Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, 2022<sup>[15]</sup>). Ad esempio, nell'ambito del progetto lettone "*Tackling early school leaving*" (Contrastare l'abbandono scolastico precoce), gli insegnanti valutano i fattori di rischio e definiscono piani di sostegno individuali per ciascuno studente all'inizio di ogni anno scolastico (OECD, 2021<sup>[10]</sup>).


## Grafico 2.4. Le vacanze scolastiche estive sono molto lunghe

Vacanze scolastiche, numero di settimane, 2023



Nota: le vacanze escludono le festività pubbliche/religiose, tranne se rientrano nelle settimane di vacanza. La durata delle vacanze scolastiche può variare a seconda della regione, del programma e/o della scuola.

Fonte: OECD *Education at a Glance 2023* (Uno sguardo sull'istruzione dell'OCSE 2023).

StatLink  <https://stat.link/pw0o2q>

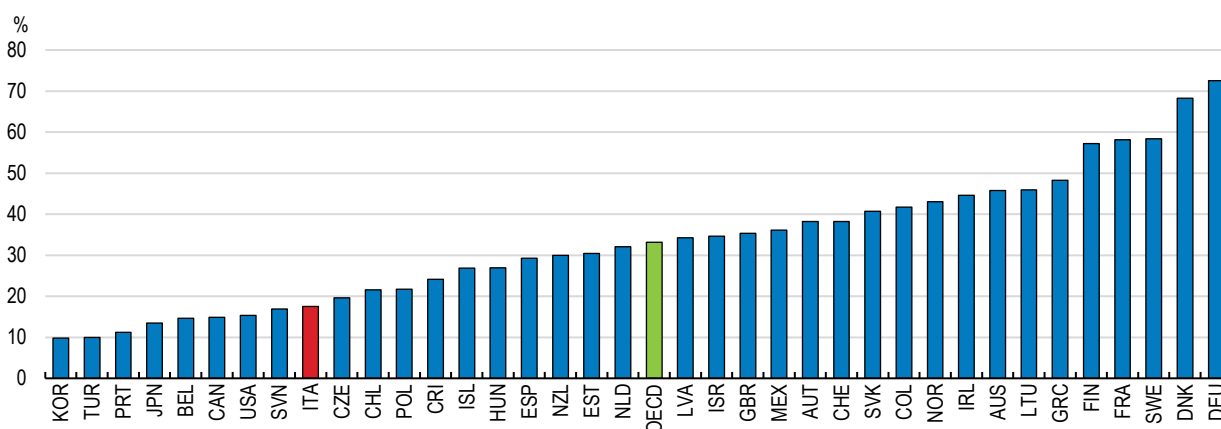
### 2.2.2. Ampliare il ricorso agli apprendistati e ai tirocini curriculari

L'ampio divario esistente tra il sistema di istruzione e il mondo del lavoro rende più difficile per gli studenti prepararsi al mercato del lavoro ed entrarvi, o compiere scelte di carriera adeguate. Lo svolgimento di un'esperienza lavorativa, compresi i tirocini e gli apprendistati, può portare a migliori risultati occupazionali.

In diversi Paesi dell'OCSE, come Germania, Stati Uniti e Regno Unito, lo svolgimento di un'esperienza lavorativa è stato associato a tassi di occupazione più elevati e a premi salariali fino al 10 % rispetto a individui con risultati accademici simili e provenienti da contesti socioeconomico analoghi (OECD, 2025<sup>[7]</sup>). Tuttavia, solo il 17,5 % degli studenti italiani iscritti a qualsiasi scuola al momento dell'indagine PISA 2022 dell'OCSE aveva completato un tirocinio, rispetto a una media del 33,2 % nei Paesi dell'OCSE (Mann, 2025<sup>[16]</sup>), con percentuali ancora più basse tra gli studenti iscritti presso istituti a indirizzo generico (Grafico 2.5). Anche negli istituti di istruzione e formazione professionale (FP), quasi tre quarti degli studenti non hanno portato a termine un'esperienza formativa basata sul lavoro. Infatti, le scuole professionali italiane di istruzione secondaria superiore e post-secondaria non terziaria presentano programmi prevalentemente didattici, con un numero relativamente esiguo di componenti basate sul lavoro (Eurostat, 2025<sup>[5]</sup>). Nel 2023, il 30% degli studenti italiani intervistati non aveva mai avuto un'esperienza di affiancamento lavorativo (*job shadowing*) o visitato un posto di lavoro, rispetto a una media del 22 % nella zona OCSE (set di dati PISA 2022), ma le recenti riforme mirano ad affrontare tale problematica. Per migliorare la transizione dalla scuola al lavoro, l'Italia ha introdotto e ripetutamente esteso l'apprendimento basato sul lavoro obbligatorio nelle scuole secondarie (nelle forme di *Alternanza Scuola Lavoro*, Legge n. 107/2015, conosciuta come "legge PCTO" e Decreto-Legge Formazione Scuola Lavoro del 2025). Nel contesto attuale, a seconda del tipo di scuola, gli studenti hanno l'obbligo completare da 90 a 210 ore negli ultimi tre anni della scuola secondaria superiore. Estendere la durata e garantire la qualità formativa dei *tirocini formativi*, che offrono agli studenti un'esperienza lavorativa formativa e sviluppano le loro competenze professionali, può aiutare gli studenti a entrare nel mondo del lavoro con migliori prospettive di carriera a lungo termine, a differenza dei *tirocini extracurriculari*, che spesso consistono in contratti di lavoro con retribuzioni basse, scarsa tutela occupazionale e investimenti limitati nelle competenze dei partecipanti. I programmi di *job shadowing*, in cui gli studenti visitano i luoghi di lavoro per periodi più brevi, possono aiutare ulteriormente i giovani a esplorare le diverse possibilità di carriera. Ad esempio, in Francia i tirocini (*stage obligatoire en fin de seconde*) sono obbligatori per tutti gli studenti del secondo anno delle superiori e alcuni diplomi scolastici richiedono lo svolgimento di ulteriori tirocini retribuiti della durata massima di sei mesi. Il Riquadro 2.1 presenta esempi di interventi di successo in diversi Paesi dell'OCSE. Ad esempio, il Galles ha privilegiato un approccio mirato proponendo un programma che offre esperienze lavorative, integrate da un orientamento professionale, agli studenti ad alto rischio di diventare NEET, identificati in base alla frequenza scolastica, al rendimento e alla condotta (Mann and Diaz, 2025<sup>[6]</sup>).

### Grafico 2.5. Il numero di studenti che svolgono un tirocinio è molto basso

Percentuale di studenti 15enni iscritti presso istituti a indirizzo generico che hanno svolto un tirocinio



Nota: il grafico si basa sulle risposte fornite al quesito ST330 "Hai fatto una delle seguenti esperienze per scoprire studi futuri o tipi di lavoro?"

Fonte: banca dati PISA 2022 dell'OCSE

StatLink  <https://stat.link/boi045>

### Riquadro 2.1. Esempi di programmi efficaci di transizione dalla scuola al mondo del lavoro nella zona OCSE

Molti Paesi dell'OCSE hanno adottato misure per aiutare i giovani che non studiano, non lavorano e non seguono corsi di formazione a inserirsi nel mondo del lavoro. Le strategie adottate prevedono, in generale, lo sviluppo dell'istruzione professionale e dei tirocini, con caratteristiche adattate al contesto nazionale.

- Danimarca, Germania e Svizzera registrano un'elevata percentuale di studenti iscritti a scuole secondarie superiori di formazione professionale duale, in cui seguono un percorso misto di apprendimento scolastico (30-40 % del tempo totale) e svolgono apprendistati retribuiti in azienda (*Ausbildung*), regolamentati da contratti di lavoro regolari. I programmi sono generalmente aperti anche agli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno. Poiché gli studenti dei programmi di formazione professionale duale acquisiscono un'esperienza lavorativa significativa, tendono ad avere migliori risultati occupazionali iniziali rispetto ai coetanei che seguono percorsi professionali puramente didattici. Nel caso della Germania, le persone di età compresa tra i 23 e i 25 anni che avevano completato un tirocinio durante l'adolescenza hanno una probabilità di 0,24 volte inferiore di diventare NEET, riportano una maggiore soddisfazione lavorativa e ottengono guadagni fino al 10 % superiori.
- Un orientamento professionale di alta qualità può rendere più agevole il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro. Paesi come la Svezia, la Danimarca e la Finlandia hanno adottato l'approccio della Garanzia per i Giovani, che mira a offrire a chi lascia la scuola un piano d'azione personalizzato e un percorso verso l'apprendistato, un lavoro sovvenzionato o la prosecuzione degli studi. Questi programmi prevedono tipicamente la collaborazione tra comuni, scuole, servizi pubblici per l'impiego e servizi sociali.
- Nel 2022, il Galles ha lanciato il programma "*Tailored Work Experience*" (Esperienza lavorativa su misura) rivolto agli studenti di età compresa tra i 14 e i 16 anni che presentano un rischio elevato di diventare NEET, identificati sulla base di scarsa frequenza, scarso rendimento scolastico o comportamenti difficili in classe. Nell'ambito del programma, gli studenti seguono un percorso di apprendimento duale, che alterna la formazione teorica all'apprendistato in azienda, oltre a ricevere un orientamento professionale individuale da parte di consulenti esperti.

### 2.2.3. Rendere l'istruzione terziaria più adeguata al mondo del lavoro

Un aumento dei tassi di conseguimento dei diplomi di istruzione terziaria, in particolare nei settori più richiesti dai datori di lavoro, aiuterebbe i giovani a ottenere posti di lavoro di migliore qualità e favorirebbe l'innovazione e la produttività. Nonostante un aumento significativo, in Italia la partecipazione all'istruzione terziaria, specialmente nei settori delle scienze, della tecnologia, dell'ingegneria e della matematica (STEM) (Grafico 2.7), è ancora bassa: nel 2023 solo il 30,6 % delle persone nella fascia d'età compresa tra i 25 e i 34 anni aveva conseguito un titolo di laurea, il terzo valore più basso tra i Paesi dell'OCSE e ben al di sotto della media OCSE del 47,6 %. Sebbene in Italia vi siano diverse università di eccellenza, il settore è generalmente sottofinanziato, con infrastrutture e condizioni inadeguate per il personale accademico e procedure rigide, sebbene recenti iniziative stiano cercando di migliorare la *performance* e potenziare il sostegno finanziario agli studenti. Molte università non prevedono una selezione all'ingresso e si registra una preferenza per gli studi umanistici rispetto alle discipline STEM. Il tempo effettivo di completamento degli studi è in genere lungo e si registra un alto tasso di abbandono. Nel 2023, solo il 37 % degli studenti iscritti a un corso di laurea triennale aveva completato gli studi entro la durata prevista dal proprio programma, rispetto a una media del 43 % nell'OCSE e del 44 % nell'UE (OECD, 2025<sup>[19]</sup>). Sebbene nel breve periodo i meccanismi di selezione, come i test di ammissione, possano influire sul tasso di iscrizione all'università, nel lungo periodo essi potrebbero

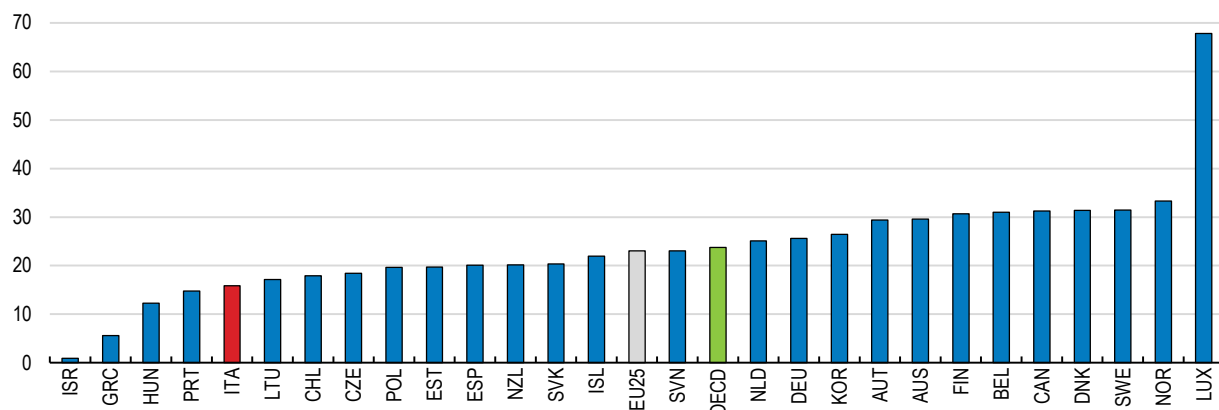
sostenere la qualità del sistema, contribuire a contenere i tassi di abbandono e di completamento tardivo e migliorare l'occupabilità dei laureati.

La bassa percentuale di laureati è legata agli scarsi rendimenti medi dell'istruzione terziaria rispetto agli elevati costi sostenuti dagli studenti, in termini sia di spese di sostentamento che di mancato guadagno derivante dalla mancata attività lavorativa. Per i giovani di età compresa tra i 25 e i 29 anni, i vantaggi associati al conseguimento di un titolo di studio terziario sono significativamente inferiori in Italia rispetto alla media dei Paesi dell'UE, in termini sia di tassi di occupazione più elevati che di salari più cospicui. Nel 2022-2023, ad esempio, in Italia i laureati triennali di età compresa tra i 25 e i 34 anni hanno beneficiato di un premio salariale di circa il 45 % rispetto ai lavoratori che avevano completato un percorso di studi inferiore alla scuola secondaria superiore, a fronte di una media OCSE del 72 % (dati tratti da *OECD Education at a glance*, Uno sguardo sull'istruzione dell'OCSE). Sebbene tale situazione sia anche legata alle problematiche dei mercati del lavoro e alla lenta crescita della produttività, migliorare l'adeguatezza dell'istruzione terziaria al mondo del lavoro può aumentarne i benefici per i laureati e per la società. La scarsa disponibilità di alloggi a basso costo per studenti e giovani lavoratori rende più difficile iscriversi all'istruzione terziaria o trasferirsi in aree che offrono migliori opportunità di studio e di lavoro. Il numero di iscritti all'istruzione terziaria potrebbe aumentare anche grazie al miglioramento del finanziamento del sistema esistente mediante sussidi basati sul reddito destinati agli studenti provenienti da contesti più indigenti e all'incremento della disponibilità di alloggi per studenti gestiti dal settore pubblico o privato, anche attraverso la semplificazione delle procedure per ottenere i permessi di costruzione per tali progetti nelle grandi città. Sebbene siano stati compiuti progressi grazie ai fondi del PNRR, il divario tra domanda e offerta di alloggi per studenti rimane considerevole.


Lo scarso rendimento dell'istruzione terziaria rispetto al mercato del lavoro è in parte dovuto al fatto che l'Italia registri uno dei tassi di disallineamento più elevati della zona OCSE tra le competenze richieste dalle imprese e i percorsi di studio scelti dai laureati, con molte persone che finiscono per occupare posti di lavoro per i quali non sono adeguatamente preparati (OECD, 2024<sup>[31]</sup>). I *mismatch* portano a fenomeni di sovraqualificazione, alla sottoccupazione e a transizioni più lunghe dall'istruzione al lavoro, poiché i giovani attendono di trovare una posizione adeguata e rischiano di scoraggiarsi. Ciò rispecchia in parte gli squilibri tra l'offerta di studenti e la domanda delle imprese: pochissimi studenti si iscrivono a matematica, statistica, informatica e ingegneria, tutti settori in cui la domanda è molto elevata. I risultati delle indagini condotte suggeriscono che i diplomati delle scuole superiori tendono a scegliere il proprio campo di studi universitari sulla base di considerazioni personali diverse dalle prospettive di carriera, riflettendo spesso stereotipi di genere o persino lo status socioeconomico della propria famiglia, e ciò comporta il rischio di esacerbare le disuguaglianze (Anelli and Peri, 2013<sup>[29]</sup>; Bleemer and Quincy, 2025<sup>[28]</sup>).

## Grafico 2.6. I finanziamenti alle università sono inferiori rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE

Spesa totale per studente equivalente a tempo pieno iscritto a un corso di laurea triennale, laurea specialistica e dottorato o equivalenti, istituti pubblici, 2022, migliaia di USD equivalenti, PPP



Fonte: banca dati di *OECD Education at a Glance 2025* (Uno sguardo sull'istruzione dell'OCSE 2025).

StatLink  <https://stat.link/wqnt95>

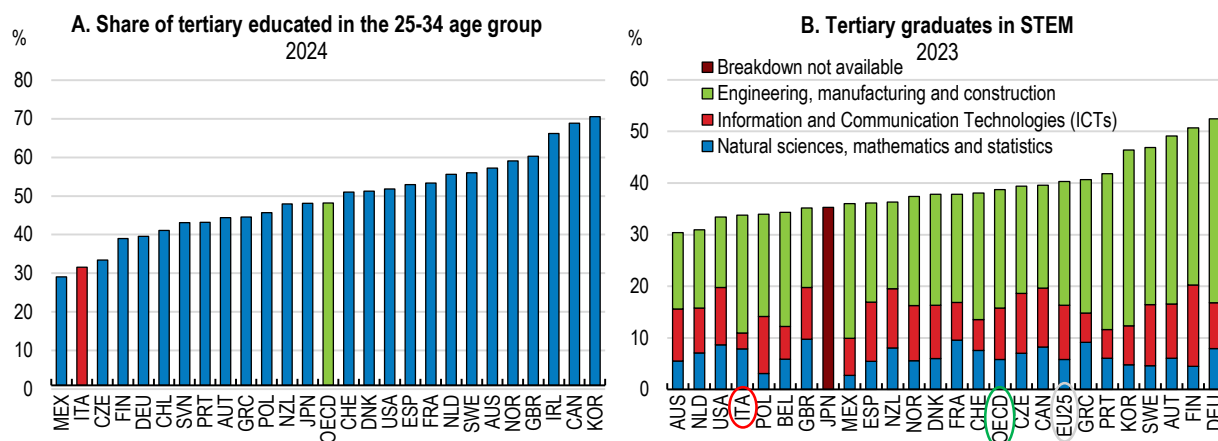
Le piattaforme lanciate dal Ministero dell'Istruzione e del Merito (Unica) e congiuntamente da Unioncamere, INAPP, *Almalaurea* e dall'OCSE (*Competenze e lavoro*) possono aiutare gli studenti a compiere scelte più consapevoli, offrendo informazioni accessibili e aggiornate sulla domanda di competenze e qualifiche da parte delle imprese, nonché sui percorsi formativi alternativi per acquisire tali competenze. I partenariati e le collaborazioni tra università e imprese, nonché i dottorati di ricerca applicata (*dottorati di interesse nazionale, dottorati innovativi*) possono contribuire ad allineare l'offerta del sistema di istruzione alla domanda di competenze. Tuttavia, occorre operare cambiamenti più profondi per affrontare gli squilibri nelle scelte di indirizzo, ridurre il disallineamento delle competenze, migliorare il passaggio dall'università al mondo del lavoro e accrescere i rendimenti dell'istruzione terziaria sia per il settore sia privato che pubblico. Ciò potrebbe essere realizzato attraverso programmi volti a premiare l'efficacia delle università nell'inserimento professionale o nella loro capacità di adeguare il numero consentito di iscrizioni in base alla domanda di lavoro, monitorando e mantenendo al contempo la qualità dell'insegnamento. Ad esempio, molti Paesi dell'OCSE hanno adottato meccanismi di finanziamento e controlli sulle iscrizioni per orientare gli studenti universitari verso settori con una domanda più forte o in crescita. Tra gli esempi di meccanismi di finanziamento figurano le sovvenzioni dirette, i sussidi per l'alloggio o le borse di studio per gli studenti STEM (una misura adottata anche in Italia) e l'assegnazione dei finanziamenti ai dipartimenti basandosi, in linea di massima, sui risultati accademici e in termini di inserimento professionale. Nel complesso, il finanziamento pubblico dell'istruzione terziaria in Italia è inferiore alla media OCSE (Grafico 2.6). Allo scopo di migliorare il finanziamento, in circa due terzi dei Paesi dell'OCSE le università applicano agli studenti stranieri tasse più elevate rispetto agli studenti nazionali, senza che ciò comporti effetti negativi significativi sul numero di iscrizioni internazionali (OECD, 2025<sup>[19]</sup>). L'adozione di un approccio simile potrebbe rappresentare un'opzione, pur continuando a prestare attenzione al mantenimento degli standard qualitativi dell'istruzione.

Dal 2022, nell'ambito del PNRR e del *Piano Industria 4.0*, l'Italia ha istituito 147 Istituti Tecnologici Superiori (*ITS Academy*), ovvero istituti di istruzione terziaria a indirizzo tecnico-professionale. Gli ITS sono cofinanziati dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e possono accedere a finanziamenti europei o ricevere donazioni private per laboratori, materiali e borse di studio. Il PNRR ha identificato la loro espansione come un obiettivo strategico. Questi istituti propongono corsi post-diploma della durata di due e tre anni per sviluppare competenze tecnologiche attraverso lezioni e tirocini in collaborazione con imprese, centri di ricerca e università. L'iniziativa è da considerarsi uno sviluppo positivo. I dati preliminari del 2024 indicano che l'84 %

degli studenti partecipanti ha trovato un impiego entro un anno dal completamento dei corsi; tuttavia, la partecipazione è stata di fatto molto bassa, specialmente tra le giovani donne, in parte a causa della scarsa disponibilità di tali istituti in molte regioni centrali e meridionali, e alcune regioni hanno riportato tassi di abbandono elevati. L'istruzione terziaria professionale rimane relativamente meno diffusa in Italia rispetto a Paesi come Francia, Germania, Spagna e Svizzera, dove rappresenta oltre il 30 % dell'istruzione terziaria complessiva. La riforma degli istituti tecnici, che ha introdotto il percorso 4+2, mira ad aumentare la partecipazione all'istruzione terziaria professionale rafforzandone la continuità con l'istruzione secondaria superiore. I dati preliminari indicano che dal 2023 al 2025 il numero di corsi ITS e la loro diffusione sul territorio sono aumentati in modo significativo (da 450 a 947 corsi e da 11 834 a 22 000 studenti iscritti al primo anno). Garantire che le risorse siano stabilmente disponibili attraverso una programmazione pluriennale coerente con l'offerta formativa e ampliare ulteriormente la rete delle *ITS Academy* su tutto il territorio nazionale contribuirebbe a mantenere i progressi raggiunti. Rafforzare ulteriormente il riconoscimento dei crediti formativi universitari (CFU) per i diplomati degli ITS che intendono proseguire gli studi e conseguire un ulteriore titolo di istruzione terziaria favorirebbe la formazione di figure professionali con competenze avanzate in linea con le esigenze del mercato del lavoro. A tal fine, sarà necessario instaurare una stretta collaborazione tra i tre Ministeri dell'Istruzione e del Merito, dell'Università e della Ricerca e delle Imprese e del Made in Italy, nonché con le amministrazioni regionali.

L'esperienza lavorativa maturata nelle prime fasi dell'istruzione secondaria superiore e terziaria può aiutare gli studenti a identificare le competenze da rafforzare, in un Paese in cui le qualifiche e i voti non costituiscono un buon indicatore delle competenze effettive degli studenti (OECD, 2017<sup>[25]</sup>). Una più stretta cooperazione tra scuole, università e imprese potrebbe migliorare la capacità di associare le qualifiche di istruzione alle competenze, come già avviene per le università con programmi di formazione professionale e tecnica particolarmente validi. L'attuale transizione dal tradizionale modello di assunzione basato sui titoli di studio verso il ricorso a micro-credenziali, standard professionali e formativi agili e a un approccio incentrato sulle competenze (detto "*skill-first*"), fondato su competenze ed esperienze specifiche piuttosto che su qualifiche e diplomi, dovrebbe favorire un migliore allineamento tra le persone e i posti di lavoro (OECD, 2024<sup>[1]</sup>).

### Grafico 2.7. La quota di neolaureati è bassa, soprattutto nel settore STEM



Nota: per laureati si intendono coloro che, nel 2023, hanno conseguito un titolo al livello da 5 a 8 della *International Standard Classification of Education* (2011) (vale a dire, laurea triennale, laurea specialistica, dottorato o equivalenti, nonché corsi di livello terziario a ciclo breve).

Fonte: [banca dati](#) di *OECD Education at a Glance* (Uno sguardo sull'istruzione dell'OCSE).

StatLink  <https://stat.link/urglw8>

### 2.2.4. Reinserire i giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo

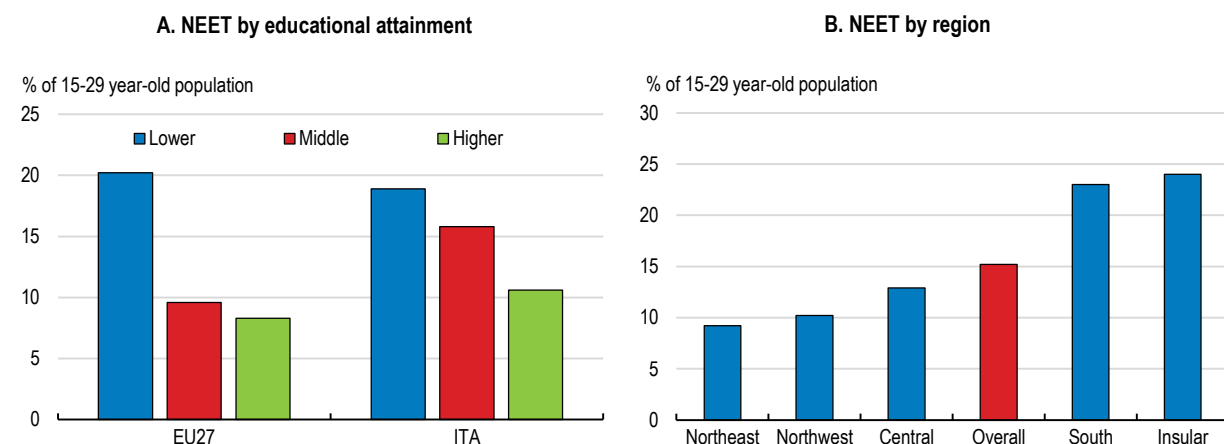
La percentuale di NEET è diminuita in misura sostanziale nel corso del tempo grazie alle iniziative strategiche intraprese in passato. Mentre alcuni NEET posseggono un elevato livello di istruzione, provengono da contesti economici relativamente agiati e vivono in regioni settentrionali altamente sviluppate, la percentuale di NEET è nettamente più elevata tra i giovani con un livello di istruzione basso o medio e tra quelli residenti nel Sud o nelle Isole (Grafico 2.8) del Paese. In queste ultime due zone geografiche, ad esempio, più di un giovane su cinque non lavora né studia. Il sistema italiano è caratterizzato dalla presenza di una rete di sicurezza sociale relativamente poco sviluppata: i giovani fanno prevalentemente affidamento sulle reti di sostegno familiare o ricorrono al lavoro informale piuttosto che partecipare a programmi pubblici di sostegno che possono comportare obblighi di formazione e di lavoro.

La causa principale dell'inclusione nella categoria NEET degli uomini in giovane età è la disoccupazione di lunga durata, il che evidenzia la necessità di programmi di formazione e orientamento professionale. Le donne in giovane età, invece, rientrano nei NEET principalmente a causa delle responsabilità familiari, in particolare le donne di origine straniera, il che evidenzia la necessità di rafforzare le politiche per la famiglia e l'accesso ai servizi di educazione e cura della prima infanzia (Fondazione Gi Group, 2025<sup>[23]</sup>). Data la natura multiforme delle sfide affrontate dai giovani NEET, si potrebbero coinvolgere diverse istituzioni, tra cui i servizi pubblici per l'impiego, i datori di lavoro, le autorità locali, i centri di assistenza diurni, le comunità educative per minori, le scuole, le reti civiche urbane e i centri sportivi e culturali. Un approccio multilivello di questo tipo, che prevede la collaborazione di tutti gli *stakeholder*, può migliorare le possibilità di intercettare e coinvolgere i giovani NEET e di rispondere al meglio alle loro esigenze individuali. L'efficacia e la complementarità delle diverse politiche e iniziative possono essere migliorate attraverso il coordinamento e un monitoraggio e una valutazione attenti. Inoltre, le politiche nazionali devono essere integrate con quelle locali, poiché l'incidenza dei NEET, sia tra gli uomini che tra le donne, è più elevata nelle regioni meridionali e nelle aree rurali e suburbane, dove le opportunità di formazione e di lavoro sono più scarse e le norme di genere più rigide.

I principali enti pubblici a sostegno dei giovani NEET italiani sono i Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) e i Centri per la gioventù. Allo scopo di facilitare l'accesso dei giovani alle opportunità di lavoro, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha recentemente lanciato una piattaforma basata sull'intelligenza artificiale (*AppLI*) che offre orientamento professionale, informazioni sulle opportunità di formazione e di impiego, nonché strumenti pratici. Sebbene tali iniziative non siano certamente in grado di sostituire i servizi in presenza, possono integrarli e migliorarne l'accessibilità, specialmente nelle zone più remote. Tuttavia, non tutti i NEET ricorrono a questi uffici e alla piattaforma né si registrano presso di essi, sia perché non possono accedervi o non ne sono a conoscenza, oppure perché non sono interessati ai servizi offerti né sono alla ricerca di un lavoro o di una formazione (cfr. Rilevazione INAPP 2023). Le differenze nei finanziamenti a livello regionale e locale si traducono in disparità di accesso in diverse regioni, non solo al Sud. L'incremento degli investimenti statali o l'utilizzo di fondi europei per le zone con carenze di servizi e alti tassi di NEET potrebbero favorire l'accesso. Punti di riferimento o sportelli unici, stand informativi e giornate aperte nelle scuole e in occasione di eventi pubblici, nonché l'uso dei *social media* e di altri mezzi di comunicazione, possono aiutare a intercettare e coinvolgere i giovani NEET non registrati. La Svezia e la Bulgaria hanno attuato con successo progetti volti a raggiungere i NEET isolati e disinteressati, molti dei quali avevano sviluppato una sfiducia nei confronti delle agenzie governative, attraverso l'assunzione di giovani mediatori o addetti al marketing con background simili che hanno promosso e condiviso informazioni sui servizi pubblici per l'impiego locali in occasione di concerti, eventi sportivi, luoghi di incontro e scuole, nonché sui *social media* (cfr. OECD, 2021<sup>[21]</sup> per le politiche correlate adottate nei Paesi membri dell'OCSE).

## Grafico 2.8. Le persone con un basso livello di istruzione o che vivono al Sud e nelle Isole sono maggiormente esposte al rischio di non avere un lavoro né seguire un percorso formativo

2024



Nota: per "giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) si intende la quota di giovani che non sono impegnati in alcuna forma di occupazione, istruzione formale o attività di formazione.

Fonte: OCSE ed Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/1n38ca>

### Tabella 2.1. Raccomandazioni pregresse sul sistema di istruzione

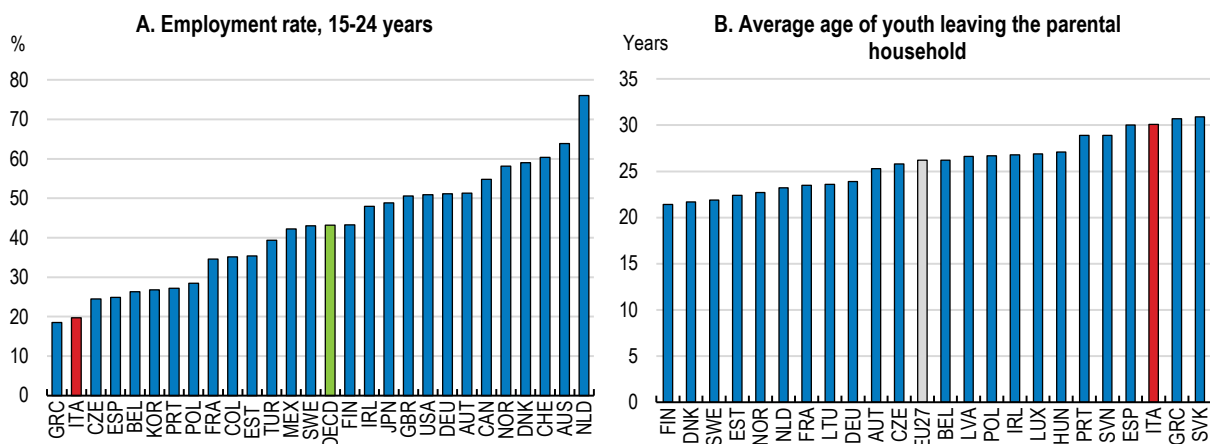
Raccomandazioni precedenti formulate dall'OCSE	Azioni intraprese a partire dal 2024
Proseguire nel potenziamento degli Istituti Tecnologici Superiori ( <i>ITS Academy</i> ). Continuare a migliorare l'orientamento degli studenti e ad allineare i programmi di studio alle esigenze del mercato del lavoro.	Attraverso il PNRR, l'Italia ha potenziato i finanziamenti destinati alle <i>ITS Academy</i> , che coprono quattro principali aree strategiche, ossia transizione verde, transizione digitale, Made in Italy e artigianato, e le ha riformate. Almeno il 60 % dei programmi didattici deve essere impartito da professionisti, mentre il 35 % è dedicato alla formazione in azienda. I nuovi "Licei del Made in Italy" mirano a sviluppare competenze imprenditoriali. L'adesione finora registrata si è rivelata bassa.

## 2.3. Migliorare le condizioni del mercato del lavoro per i giovani in Italia


Malgrado i recenti miglioramenti, in Italia le condizioni del mercato del lavoro e l'attrattiva degli impieghi per i giovani rimangono relativamente deboli. I giovani lavoratori sono stati particolarmente colpiti dalla stagnazione dei salari reali, che nel 2025 sono rimasti in media al di sotto del livello del 1990 per effetto sia del rallentamento della produttività del lavoro sia dell'inflazione (cfr. Capitolo 1). Al contempo, il cuneo fiscale sui lavoratori a basso reddito, rappresentati spesso da coloro che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro, è elevato, e molti giovani finiscono per avere contratti a tempo determinato o lavori precari o informali. La scarsa attrattiva dell'occupazione formale per i giovani meno qualificati contribuisce a mantenere bassi i tassi di occupazione giovanile e ad accrescere i tassi dei NEET, nonostante i miglioramenti osservati nell'ultimo decennio, con un calo del 12,7 % della percentuale dei NEET tra il 2021 e il 2025. Parallelamente, ciò espone molti giovani al rischio di povertà o li rende dipendenti dai genitori fino ai trent'anni (Grafico 2.9) e incoraggia l'emigrazione.

## Grafico 2.9. Molti giovani italiani non hanno un lavoro e vivono con le loro famiglie

2024

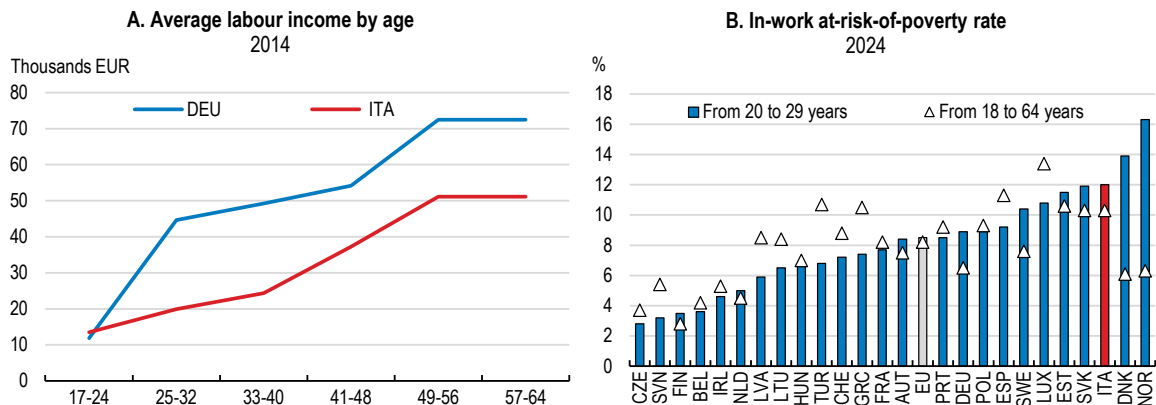


Fonte: statistiche dell'OCSE sull'occupazione; Eurostat (yth\_demo\_030).

StatLink  <https://stat.link/76gkwc>

Tra il 2012 e il 2023, oltre 400 000 giovani italiani di età compresa tra i 18 e i 34 anni, una cifra pari al 6 % di questa fascia d'età, sono emigrati e sembra altamente probabile che molti di essi non ritorneranno a lavorare in Italia. Questo dato riflette la stagnazione salariale che interessa il Paese, la crescente disuguaglianza intergenerazionale e le elevate percentuali di disoccupazione e di contratti di lavoro precari. Non solo i salari sono generalmente bassi, ma tendono anche ad aumentare in base all'anzianità di servizio piuttosto che alla *performance* o alle qualifiche, e l'aumento avviene in età relativamente avanzata. Rispetto ai loro coetanei in Germania, ad esempio, i lavoratori in Italia percepiscono in media salari simili (circa 20 000 EUR all'anno) all'età di 20 anni, al momento del primo ingresso nel mondo del lavoro, ma in seguito i loro salari rimangono pressoché invariati, mentre quelli dei loro coetanei tedeschi arrivano a più del doppio nei successivi dieci anni di lavoro (Grafico 2.10). Per raggiungere lo stesso livello salariale medio di un trentenne tedesco (circa 45 000 EUR all'anno), un lavoratore italiano deve in media attendere fino alla fine dei quarant'anni (Grevenbrock, Ludwig and Siassi, 2023<sup>[12]</sup>). Pertanto, i giovani sono esposti a un rischio di povertà più elevato rispetto alle generazioni precedenti (Grafico 2.10, Sezione B). In termini di produzione e di investimenti nell'istruzione, la perdita associata alla fuga dei cervelli è stata stimata intorno all'1 % del PIL all'anno (Centro Studi Confindustria, 2017<sup>[2]</sup>). Tale perdita compromette lo stock di capitale umano e accentua le carenze di competenze esistenti, poiché quasi il 60 % dei giovani di età compresa tra i 18 e i 34 anni emigrati in altri Paesi dell'UE ha trovato impiego in professioni che in Italia registrano una grave carenza di lavoratori, come le professioni tecniche e i lavoratori specializzati.

## Grafico 2.10. L'andamento piatto dei redditi nel corso della vita e il rischio di povertà incidono negativamente sulle prospettive dei giovani lavoratori



Fonte: (Grevenbrock, Ludwig e Siassi, 2023<sup>[12]</sup>); set di dati Eurostat sul rischio di povertà dei lavoratori [ilc\_iw01].

StatLink  <https://stat.link/guxp0q>

### 2.3.1. Le imposte sul lavoro gravano pesantemente sui giovani all'inizio della carriera

Le imposte sul reddito da lavoro e i contributi previdenziali rappresentano una quota molto elevata del costo totale del lavoro in Italia, anche per i giovani che iniziano la loro carriera con salari relativamente bassi. Ad esempio, il cuneo fiscale per i lavoratori single senza figli che percepiscono il salario medio (47,1 %) e per coloro che percepiscono il 67 % del salario medio (38,1 %) è tra i più elevati dell'OCSE (Capitolo 1). Tale ampio divario tra il costo di assunzione di un lavoratore e la sua retribuzione netta contribuisce a mantenere bassi i salari al netto delle imposte, riduce l'attrattiva del lavoro formale e può esercitare un freno sulla domanda di lavoro. Le dimensioni relativamente consistenti dell'economia informale, stimate a circa il 10 % del PIL, contribuiscono ulteriormente a rendere attraente l'occupazione formale quando il cuneo fiscale è elevato (il contrasto all'attività non osservata è discusso nel Capitolo 1).

Sono stati introdotti una serie di *bonus* e crediti temporanei per ridurre tale divario e incoraggiare l'assunzione di persone appartenenti a fasce sottoccupate della popolazione. Il *Bonus Giovani*, introdotto nel 2024, offre ai datori di lavoro un esonero temporaneo dal versamento dei contributi previdenziali per l'assunzione di persone di età inferiore ai 35 anni mai state occupate a tempo indeterminato nel corso della loro vita lavorativa (in sostituzione del precedente regime NEET23). È possibile usufruire di tale agevolazione per un massimo di 24 mesi fino a un importo massimo di 500 EUR al mese, che si eleva a 600 EUR nelle aree ad alto tasso di disoccupazione giovanile. Per richiedere il *bonus* è necessario presentare domanda *online* e nel 2024 solo il 60 % circa delle nuove assunzioni di giovani lavoratori ne ha beneficiato, probabilmente a causa delle difficoltà legate alla presentazione della richiesta entro i tempi previsti (Martino, 2025<sup>[11]</sup>). È necessaria un'attenta analisi per valutare adeguatamente l'efficacia complessiva di questa misura nel sostenere l'occupazione giovanile. La Legge di Bilancio 2026 ha introdotto ulteriori misure volte a ridurre il carico fiscale sul lavoro e ad attenuare il freno fiscale, tra cui una riduzione dell'aliquota dal 35 % al 33 % applicata al secondo scaglione di reddito (cfr. Capitolo 1). Sebbene riducano la tassazione sul lavoro, tali misure producono un effetto solo modesto sul cuneo fiscale complessivo e non sono mirate ai lavoratori più giovani o meno qualificati. L'attribuzione dei sussidi alle persone a basso reddito o a coloro che sono disoccupati da più tempo può migliorare l'efficacia delle misure in termini di costi e aiutare i giovani disoccupati più vulnerabili a trovare un impiego. Alla luce della resilienza relativamente forte del mercato del lavoro, sul medio termine sarebbe opportuno attribuire privilegiare le misure volte a migliorare la produttività e a ridurre le barriere strutturali all'occupazione rispetto ai sussidi all'assunzione e alle agevolazioni fiscali temporanee. I tagli fiscali temporanei, gli incentivi all'assunzione e i *bonus* alle imprese dovrebbero essere gradualmente eliminati e l'attenzione dovrebbe concentrarsi sulla razionalizzazione del sistema fiscale e sulla riduzione permanente del

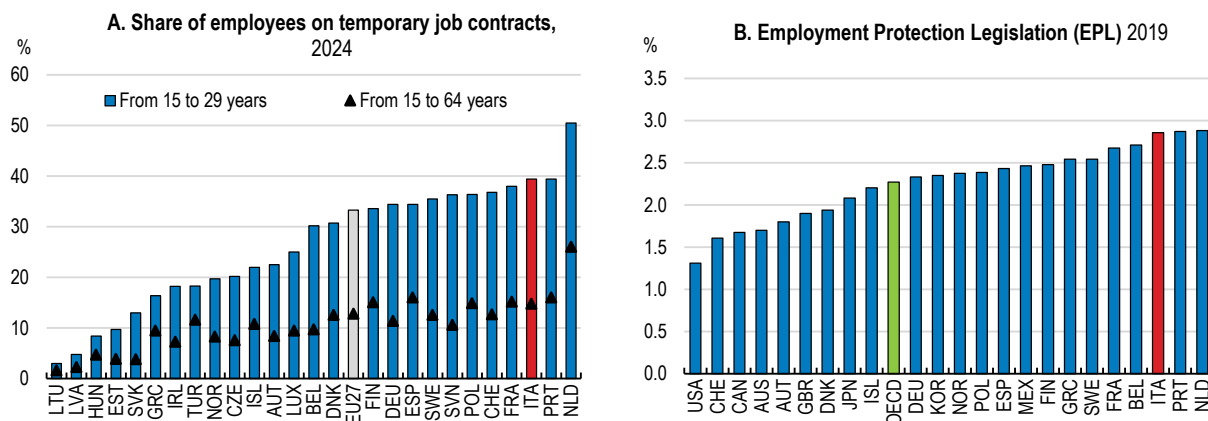
cuneo fiscale (come indicato nel PSBMT), in particolare per i lavoratori a basso reddito, aumentando al contempo la pressione fiscale su fonti meno distorsive quali le imposte sulla proprietà, sulle imprese e sulle successioni (cfr. Capitolo 1).

### **2.3.2. I giovani lavoratori sono confrontati a una scarsa qualità del lavoro**


L'instabilità contrattuale, la rigidità dell'orario di lavoro e le limitate possibilità di avanzamento di carriera rendono ancor meno attraente l'occupazione formale per i giovani lavoratori italiani. I contratti a tempo determinato rimangono ampiamente diffusi tra i lavoratori più giovani, sebbene la loro quota complessiva nella forza lavoro sia recentemente scesa al valore più basso registrato negli ultimi 15 anni. In Italia, oltre il 39 % dei lavoratori nella fascia d'età 15-29 anni (e il 53 % di quelli nella fascia d'età 15-24 anni, rispetto al 47 % nell'UE-27) ha un contratto di lavoro temporaneo, contro il 33 % nell'UE, quasi il triplo rispetto al tasso registrato per i lavoratori più anziani (Grafico 2.11). Rispetto ad altri Stati membri dell'UE con un'elevata percentuale di contratti a tempo determinato, l'Italia presenta una quota relativamente alta di lavori temporanei e a tempo parziale involontari e frequenze più basse di transizione verso forme di occupazione più stabili (Causa, Luu and Abendschein, 2021<sup>[32]</sup>), con molti giovani lavoratori intrappolati in una condizione di precarietà lavorativa a lungo termine (ISTAT, 2024b<sup>[33]</sup>). Tale situazione genera instabilità nei rapporti di lavoro e rende più difficile l'acquisizione di competenze da parte dei giovani lavoratori, non da ultimo perché i loro datori di lavoro sono scarsamente incentivati a investire nella formazione. Sebbene il miglioramento delle condizioni economiche possa contribuire a ridurre l'incidenza dei contratti di lavoro temporanei, affrontare le questioni strutturali sottostanti aiuterebbe a prevenire ulteriori aumenti nei periodi di minore domanda di lavoro.

Sebbene la tutela dei lavoratori sia importante, una rigidità eccessiva della legislazione in materia di tutela del lavoro per quanto attiene agli aspetti contrattuali aumenta i costi e i rischi legati all'assunzione di nuovi lavoratori e incentiva il mantenimento dei lavoratori già in forza. La legislazione italiana in materia di tutela del lavoro è relativamente rigida. Ciò scoraggia l'assunzione di lavoratori con contratto a tempo indeterminato e contribuisce a creare una dinamica di "insider-outsider", che penalizza i nuovi lavoratori più giovani a favore di quelli più anziani e con una posizione più consolidata (Grafico 2.11, Sezione A). Le procedure di licenziamento sono complesse, costose e incerte, con rischi giuridici notevoli. Malgrado una serie di riforme volte ad aumentare la flessibilità del lavoro (tra cui la *Riforma Fornero* del 2012 e il *Jobs Act* del 2016), nel 2019 l'Italia presentava ancora una delle legislazioni in materia di tutela del lavoro più rigide dell'OCSE (Grafico 2.11, Sezione B). Semplificare la legislazione sugli accordi di risoluzione del contratto per i lavoratori a tempo indeterminato e ridurre il divario nella tutela dell'occupazione tra i contratti a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato, ad esempio rafforzando il legame tra anzianità di servizio e la tutela dell'impiego, compresa l'indennità di licenziamento, contribuirebbe a ridurre la dualità del mercato del lavoro. Le sentenze pronunciate dalla Corte Costituzionale fino al 2024 sottolineano la necessità di garantire che tali riforme non introducano discriminazioni e trattamenti preferenziali tra i lavoratori e che siano conformi sia ai principi costituzionali che al diritto dell'Unione europea e alla Carta Sociale Europea. L'elevata incertezza sui costi dei licenziamenti può rappresentare un deterrente all'assunzione. Un'eccessiva discrezionalità giudiziale può comportare elevati costi di transazione, ritardi ed esiti imprevedibili. Sebbene la Costituzione richieda che rimanga una certa discrezionalità nella determinazione dell'indennità di licenziamento, ridurre l'incertezza relativa ai costi del licenziamento dei lavoratori con contratti a tempo indeterminato potrebbe sostenere l'occupazione e scoraggiare il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato. Una possibilità sarebbe quella di fissare per legge un intervallo ristretto per l'indennità di licenziamento basandosi sull'anzianità di servizio e, eventualmente, su un numero limitato di altri criteri (come la gravità delle violazioni che hanno determinato il licenziamento del lavoratore), al fine di ridurre al minimo l'incertezza e lasciare al contempo un certo margine ai giudici per adeguare l'importo esatto dell'indennità.

## Grafico 2.11. In Italia le norme a tutela dell'occupazione sono molto rigide e molti giovani hanno contratti di lavoro a tempo determinato



Fonte: Eurostat e [OECD Data Explorer • Strictness of employment protection](#)

StatLink  <https://stat.link/f1w0cy>

In alternativa, il Governo potrebbe estendere il sostegno ai lavoratori temporanei o limitare ulteriormente il ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato. La Svizzera, ad esempio, ha introdotto diverse garanzie e misure di sostegno per i lavoratori temporanei, quali un fondo specifico per la formazione, un sistema pensionistico dedicato e un efficace sistema di collocamento. Altri Paesi, come la Spagna, hanno ridotto il ricorso ai contratti a tempo determinato imponendo limiti alla frequenza di rinnovo o alla quota di forza lavoro che un datore di lavoro in un determinato settore può impiegare con tali contratti (Riquadro 2.2). Tuttavia, gli effetti complessivi di tali misure sull'occupazione devono essere valutati con attenzione (OECD, 2025<sup>[20]</sup>). Una riforma più incisiva a sostegno della rioccupabilità dei giovani lavoratori licenziati dovrebbe ulteriormente subordinare l'erogazione dell'indennità di disoccupazione a durata limitata (NASPI) alla partecipazione a misure di attivazione. Paesi come il Belgio, la Danimarca, il Lussemburgo e la Svezia, ad esempio, offrono un'assicurazione contro la disoccupazione a tempo determinato a tutti i giovani, indipendentemente dalla loro storia lavorativa.

### Riquadro 2.2. La riforma spagnola del 2021 in materia di tutela dell'occupazione

La riforma del mercato del lavoro spagnola del 2021 ha ridotto in modo significativo la dualità contrattuale, limitando drasticamente il ricorso ai contratti a tempo determinato e promuovendo le forme a tempo indeterminato. Prima della riforma del 2021, la Spagna registrava uno dei tassi più elevati di lavoro temporaneo nella zona OCSE, nonché tutele del lavoro molto forti per i contratti a tempo indeterminato. La riforma del 2021 (RDL 32/2021) è stata il frutto di un accordo tra le parti sociali e la sua approvazione ha rappresentato una delle tappe fondamentali del PNRR spagnolo per sbloccare una delle *tranche* dei fondi *NextGenerationEU* erogati nel 2022.

La riforma ha ridotto i costi di licenziamento per i contratti a tempo indeterminato, ha rafforzato l'applicabilità delle norme di contrattazione collettiva e ha limitato il ricorso ai contratti a tempo determinato restringendo i criteri di ammissibilità per il loro utilizzo, riducendone la durata massima e penalizzando i rinnovi successivi. La riforma ha favorito il ricorso a contratti discontinui di lavoro a tempo determinato, che garantiscono la stessa tutela dei contratti a tempo indeterminato e offrono pertanto maggiore stabilità ai lavoratori rispetto a quelli a tempo determinato. La perdita di flessibilità legata alle restrizioni imposte all'uso dei contratti a tempo determinato è stata compensata dall'ampliamento dei regimi di Cassa Integrazione e di mantenimento dei posti di lavoro (*ERTE* e *RED*), che sostengono l'occupazione attraverso riduzioni dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro e indennità

speciali versate ai dipendenti. Il meccanismo *RED* consente inoltre alle imprese di ridurre l'orario di lavoro in risposta alle recessioni cicliche.

### **Impatti della riforma**

Negli anni successivi alla riforma, in Spagna l'occupazione è aumentata notevolmente, in particolare quella con contratti a tempo indeterminato, sebbene ciò abbia coinciso anche con un periodo di ripresa economica. Nel giro di un anno dalla riforma, il numero di contratti a tempo determinato è diminuito di circa il 30 % e l'incidenza del lavoro temporaneo è scesa di quasi 10 punti percentuali, con cali particolarmente marcati (oltre 20 punti percentuali) tra i giovani lavoratori. Studi preliminari rilevano forti aumenti dei contratti a tempo indeterminato e dei contratti discontinui a tempo determinato in comparti che in precedenza facevano ampio ricorso alle assunzioni a tempo determinato di brevissima durata, il che suggerisce che molti contratti a tempo determinato siano stati convertiti in contratti a tempo indeterminato. Sebbene il ricambio del personale sia diminuito nel complesso, l'impatto che la riforma ha avuto sull'occupazione rimane poco chiaro a causa del contemporaneo aumento dell'attività economica.

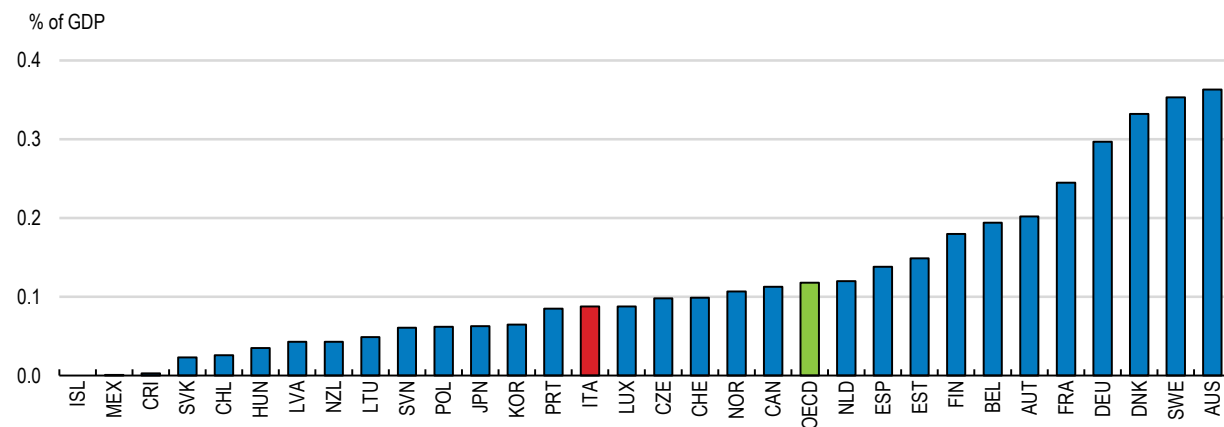
Fonte: (OECD, 2025<sup>[20]</sup>)

L'Italia ha adottato diverse misure per incoraggiare le imprese a offrire contratti di lavoro a tempo indeterminato ai giovani lavoratori, e in particolare alle giovani donne, ottenendo risultati eterogenei. Dal 2021 sono entrati in vigore numerosi incentivi (tra cui il *Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro*, dal 2021 al 2027), per un costo complessivo di circa 1,6 miliardi di EUR. I dati preliminari suggeriscono che tali incentivi abbiano avvantaggiato principalmente coloro che occupavano già una posizione relativamente solida nel mercato del lavoro, come gli uomini con un livello di istruzione più elevato, il che ha messo in risalto l'importanza di indirizzare meglio tali incentivi ai lavoratori più vulnerabili (ANPAL, 2023<sup>[14]</sup>). I successivi *Bonus Giovani* e *Bonus Donne*, avviati nel 2024, sono stati associati a un aumento dell'occupazione giovanile a tempo indeterminato, ma sarebbe opportuno valutare l'efficacia in termini di costi e l'impatto causale di tali misure prima di estenderle.


I Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) possono svolgere un ruolo fondamentale nel garantire che i lavoratori trovino un posto di lavoro adeguato e acquisiscano le competenze e l'esperienza necessarie per essere assunti. Il sistema degli SPI ha tradizionalmente svolto un ruolo ridotto in Italia, dove i posti di lavoro vengono spesso occupati attraverso reti informali e il limitato sistema di protezione sociale riduce la possibilità di perseguire un approccio di attivazione. Nel 2023, solo il 2,6 % delle persone in cerca di lavoro è stato aiutato dagli SPI a trovare un'occupazione (rispetto a una media del 6,4% nell'UE, sulla base dei dati *EU-LFS*). Le differenze nei finanziamenti regionali e locali destinati agli SPI determinano disparità nell'accesso. Migliorare la presenza degli SPI sul territorio, anche sviluppando partenariati pubblico-privati a livello locale e aumentando la quota di fondi UE e statali destinati agli SPI nelle aree in difficoltà, contribuirebbe a migliorare l'accesso per le persone in cerca di lavoro e per i lavoratori occupati interessati a cambiare impiego. Per raggiungere tale scopo, si potrebbe sviluppare ulteriormente il partenariato con i fornitori privati o aumentare i finanziamenti pubblici al servizio, che rappresentano una delle quote più basse rispetto al PIL tra i Paesi dell'OCSE (Grafico 2.1). Gli SPI hanno subito una serie di riforme volte a migliorare il sostegno ai lavoratori attraverso l'orientamento professionale, l'inserimento lavorativo e la formazione. Nell'ambito del PNRR, l'Italia ha ampliato la presenza degli SPI su tutto il territorio affidando in appalto i servizi per l'impiego, anche nelle regioni meridionali, dove l'accesso è carente. Questo approccio consente alle persone in cerca di lavoro di scegliere il fornitore preferito e di ottenere un sostegno personalizzato. Accelerare l'accreditamento dei fornitori contribuirà a ridurre la frammentazione e a migliorare l'accesso. Nel caso della Spagna, l'efficacia della riforma degli SPI è stata potenziata grazie all'introduzione di uno strumento digitale di orientamento professionale (*Send@*) e di un quadro di responsabilità volto a monitorare e condividere le buone pratiche e a promuovere la cooperazione tra gli SPI regionali.

## Grafico 2.12. Il finanziamento destinato ai Servizi Pubblici per l'Impiego è basso

Servizi Pubblici per l'Impiego e amministrazione, 2023



Fonte: banca dati dell'OECD Labour Market Policy (LMP).

StatLink  <https://stat.link/ae71dn>

Dal 2014 l'Italia partecipa al programma "Garanzia Giovani", finanziato dall'Unione europea e gestito dalle autorità regionali e dai Ministeri del Lavoro e delle Politiche sociali, dell'Istruzione e del Merito e dell'Università e della Ricerca. Il programma offre corsi di formazione professionale di breve durata (in media 50 ore), orientamento professionale, apprendistati e tirocini per i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni. È stato poi sostituito dall'analogo programma "Garanzia Occupabilità dei Lavoratori" (GOL), rivolto a tutti i disoccupati iscritti, e non solo ai giovani, successivamente interrotto nel 2025. Nel settembre 2025, le donne rappresentavano la maggioranza dei beneficiari del GOL. Il programma Garanzia Giovani/GOL ha inoltre fornito accesso a tirocini retribuiti e *stage*. L'iscrizione al programma Garanzia Giovani costituiva un requisito necessario per beneficiare di alcuni dei programmi italiani di incentivazione all'assunzione temporanea, come l'*Incentivo NEET 2023*, che copriva per 12 mesi fino al 60 % della retribuzione lorda mensile per i NEET di età inferiore ai 30 anni assunti nel 2023. L'adesione al programma Garanzia Giovani e la partecipazione dei giovani italiani rimangono inferiori rispetto ad altri Stati membri dell'UE partecipanti. Ad esempio, nel 2024, circa il 25% dei NEET italiani era iscritto al programma Garanzia Giovani, a fronte di una percentuale del 40 % al livello dell'UE. In Italia, i giovani devono manifestare il proprio interesse tramite un portale *online* o contattando gli SPI regionali, e la loro candidatura è sottoposta a valutazione prima della registrazione formale. Nella maggior parte dei Paesi, la registrazione è automatica quando un giovane si iscrive come disoccupato, e ai partecipanti è richiesto di presentarsi a colloqui periodici o di confermare regolarmente la propria condizione di disoccupazione. La semplificazione del processo di registrazione e il rafforzamento dell'obbligo di partecipazione alla formazione e ai colloqui contribuirebbe a far aumentare il numero di NEET coinvolti in percorsi formativi e tirocini.

### *Promuovere la mobilità tra posti di lavoro e tra regioni*

Una maggiore mobilità tra posti di lavoro può consentire ai lavoratori di passare a impieghi meglio retribuiti, aumentando così i loro guadagni e le loro prospettive di carriera e favorendo la crescita della produttività. L'impatto sui guadagni sarebbe particolarmente significativo per i lavoratori più giovani: non solo i giovani sono i più propensi a cambiare lavoro sulla base di considerazioni salariali, ma gli aumenti di stipendio ottenuti cambiando datore di lavoro rappresentano una quota significativa della crescita salariale all'inizio della loro carriera (OECD, 2025<sup>[20]</sup>). Continuare a potenziare il sostegno pubblico alla ricerca di lavoro e rendere l'orientamento professionale accessibili a tutti, a prescindere dalla loro situazione lavorativa, aiuterebbe i lavoratori bloccati in posti di lavoro di scarsa qualità o a bassa retribuzione a passare a posti di lavoro migliori.

Se, da un lato, risultano necessari interventi mirati a livello locale per migliorare le condizioni e le opportunità lavorative nei territori vulnerabili, dall'altro, la riduzione degli ostacoli alla mobilità geografica, quali la scarsa accessibilità economica degli alloggi, favorirebbe la mobilità professionale e le opportunità di occupazione per i nuovi arrivati nel mercato del lavoro. Tale aspetto riveste un'importanza cruciale alla luce delle forti disparità regionali in termini di opportunità occupazionali e costo della vita. Gli elevati tassi di proprietà immobiliare (tra le generazioni più anziane), la forte tutela dei locatari e la bassa tassazione degli immobili (discussa nel Capitolo 1) riducono le opzioni abitative a disposizione dei giovani. L'accesso all'alloggio nelle aree con elevate opportunità lavorative è particolarmente difficile per i nuovi arrivati nel mercato del lavoro e per coloro che hanno contratti a tempo determinato, che hanno minori possibilità di affittare un alloggio o ottenere un mutuo. La gravità del problema è sottolineata dal fatto che, in media, i giovani vivono con i genitori fino all'età di 30 anni, il secondo dato più alto tra i Paesi dell'OCSE e ben al di sopra della media dell'UE di 26,6 anni (OECD, 2023<sup>[22]</sup>). Al contempo, fino al 30 % degli appartamenti risulta disabitato (ISTAT *Censimento Permanente delle Abitazioni*, 2021). Il problema è aggravato dal fatto che in Italia i salari tendono ad essere più bassi per i neoassunti e aumentano in età avanzata. Uno studio recente stima che le differenze nei tassi di efficienza del mercato degli affitti, misurati dai rapporti prezzo-affitto, e nel profilo di età del reddito da lavoro possano spiegare gran parte del divario nella proprietà immobiliare tra i giovani italiani e tedeschi (Grevenbrock, Ludwig and Siassi, 2023<sup>[12]</sup>). Le politiche volte a ridurre gli ostacoli alla mobilità geografica, compresa una revisione della normativa e del regime fiscale in materia di immobili, affitti a breve termine e appartamenti vacanti, potrebbero contribuire a ridurre il disallineamento geografico tra lavoratori e posti di lavoro. Tali sforzi trarrebbero beneficio dall'ampliamento del parco immobiliare di alloggi sociali destinati alla locazione, che tra il 2010 e il 2022 è sceso dal 4,2 % al 2,4 % del numero totale di abitazioni, rispetto al 7,1% registrato nella zona OCSE. Sebbene i programmi di scambio per studenti tra università del Nord e del Sud (*Erasmus Italiano*) possano favorire la mobilità, sarebbe opportuno valutare con attenzione la loro efficacia.

La capacità dei giovani lavoratori di trovare un alloggio è fortemente compromessa dalla loro possibilità di accedere a mutui ipotecari. Sebbene alla fine del 2025 l'Italia abbia registrato il tasso di interesse medio sui mutui (pari al 3,19 %) più basso dell'Unione europea, i nuovi arrivati sul mercato del lavoro incontrano ancora difficoltà e devono sostenere costi di finanziamento più elevati per l'acquisto di una casa, quando sono in possesso di contratti di lavoro a tempo determinato e non dispongono di garanzie collaterali. Tra i recenti programmi a sostegno dei giovani proprietari di immobili figura il *Bonus Prima Casa*, che garantisce una riduzione dell'imposta di registro, dell'imposta catastale e dell'aliquota IRPEF. Collegare l'ammissibilità, o almeno il generoso *Bonus*, al livello di reddito complessivo del beneficiario (indice ISEE) contribuirebbe a migliorarne la progressività e l'efficacia in termini di costi. Inoltre, il *Fondo Consap*, introdotto nel 2013, concede agli acquirenti di età inferiore ai 36 anni una garanzia statale fino all'80 % dell'importo del capitale del mutuo, il che facilita l'accesso al credito e riduce i costi e gli apporti iniziali necessari. La garanzia è disponibile per i giovani di età inferiore ai 36 anni, le famiglie numerose, le giovani coppie o i genitori single con livelli di reddito e patrimonio inferiori a determinate soglie (indice ISEE annuo inferiore a 40 000 EUR). Fino al 2024, circa un mutuo su cinque ha beneficiato di questo regime di garanzia pubblica, e il bilancio stanziato per il fondo per il periodo 2026-2027 è di 270 milioni di EUR per ciascun anno. Se abbinata agli sforzi volti a evitare l'uso improprio dell'unità abitativa acquistata per affitti di breve durata, questa misura può favorire l'accesso all'alloggio e migliorare la mobilità geografica.

**Tabella 2.2. Raccomandazioni pregresse sui mercati del lavoro**

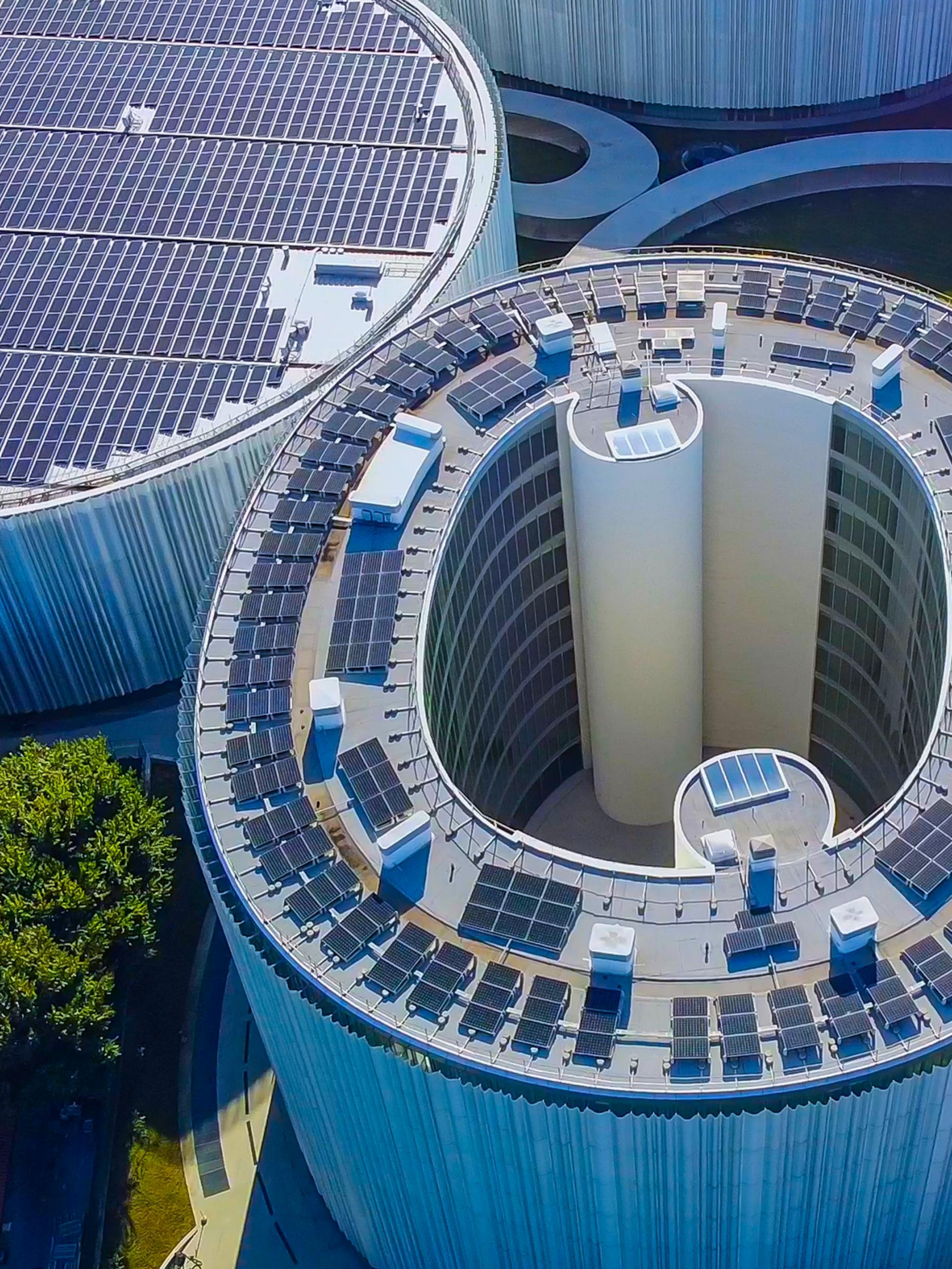
Raccomandazioni precedenti formulate dall'OCSE	Azioni intraprese a partire dal 2024
Ridurre l'incertezza giuridica per i datori di lavoro istituendo una correlazione tra gli indennizzi per licenziamenti illeciti e l'anzianità di servizio.	Nel 2024, la Corte Costituzionale ha limitato l'ambito di applicazione delle norme che istituiscono una correlazione tra gli indennizzi per licenziamenti illeciti e l'anzianità di servizio. Il referendum tenutosi nel 2025 per abolire la riforma del <i>Jobs Act</i> del 2015 non è riuscito a raggiungere il quorum.
Rendere più graduale la revoca dell'assegno ADI e del sussidio SFL in caso di assunzione.	Nessun cambiamento. Nel 2025 sono state offerte agevolazioni fiscali pari all'importo dei contributi previdenziali versati dal datore di lavoro alle imprese che assumevano persone beneficiarie dell'ADI o dell'SFL.
Ampliare in misura considerevole la copertura dei servizi per la cura della prima infanzia. Incentivare il congedo di paternità introducendo una "quota padre" o aumentando il numero di "mesi <i>bonus</i> " dei congedi fruiti dai padri.	Nell'ambito del PNRR, l'Italia ha stanziato 3,78 miliardi di EUR per la creazione di 150 480 nuovi posti per bambini negli asili e negli istituti prescolari (per le fasce di età 3-6 anni e 0-3 anni rispettivamente).

**Tabella 2.3. Raccomandazioni programmatiche**

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI (Le raccomandazioni chiave sono evidenziate in grassetto)
<b>Migliorare la transizione dalla scuola al mondo del lavoro</b>	
Gli stipendi degli insegnanti sono bassi rispetto alla media OCSE. Le riforme del PNRR stanno cercando di ridurre i tempi del processo di assunzione. Le retribuzioni sono state aumentate grazie a un nuovo contratto collettivo, ma le scale salariali sono ridotte. Molti nuovi insegnanti lavorano con contratti a tempo determinato, nonostante i progressi compiuti grazie al PNRR.	Continuare a migliorare il processo di assunzione e ad attrarre nuovi docenti altamente qualificati attraverso un quadro contrattuale maggiormente incentrato sulla <i>performance</i> e migliori prospettive di carriera.
Le recenti riforme hanno favorito l'incremento del tasso di iscrizione all'istruzione della prima infanzia, che rimane tuttavia basso, e la lunga durata delle vacanze scolastiche estive aggrava le disuguaglianze.	Continuare ad aumentare la disponibilità e la qualità dell'istruzione della prima infanzia. Ampliare l'offerta di attività estive nelle scuole, spaziando dallo studio individuale assistito al tutoraggio, all'orientamento professionale e alle attività ricreative.
Nonostante la significativa riduzione dei tassi di abbandono scolastico e il miglioramento dei tassi di occupazione, l'Italia presenta una quota elevata di giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET).	Sviluppare ulteriormente i sistemi di monitoraggio formali per individuare i giovani con difficoltà relative alla frequenza, alla condotta e al rendimento scolastico e attivare un sostegno sociale più ampio per prevenire l'abbandono scolastico.
La quota dei finanziamenti destinati all'università rispetto al PIL è bassa. Il tasso di disallineamento tra la domanda di competenze delle imprese e gli indirizzi di studio scelti dai laureati rimane elevato.	Incrementare i finanziamenti destinati all'università e rafforzare il legame tra gli importi stanziati alle singole università e la loro efficacia in termini di inserimento lavorativo, tenendo conto della situazione del mercato del lavoro locale. Continuare a investire in piattaforme volte a informare gli studenti sulle implicazioni di lungo termine, relativamente alla carriera e alla retribuzione, della scelta dell'indirizzo di studi secondari e terziari.
Molti diplomati delle scuole superiori incontrano difficoltà nel trovare un impiego. Le recenti riforme mirano ad allineare maggiormente i percorsi formativi alle esigenze del mercato del lavoro, pur mantenendo un elevato livello di competenze accademiche.	<b>Continuare ad ampliare la rete degli Istituti Tecnologici Superiori (ITS).</b> <b>Consolidare ulteriormente l'apprendimento basato sul lavoro e promuovere lo svolgimento obbligatorio di esperienze di lavoro o di tirocini di alta qualità per gli iscritti a corsi di istruzione a indirizzo sia professionale che generico.</b>
<b>Migliorare le condizioni del mercato del lavoro per i giovani</b>	
I bassi salari netti incidono negativamente sulla redditività lavorativa di molti lavoratori che entrano nel mercato del lavoro. Sebbene le recenti riforme abbiano compiuto progressi, il cuneo fiscale sul lavoro e la quota di lavoratori informali rimangono elevati in Italia.	<b>Sostituire gli attuali crediti e <i>bonus</i> temporanei con una riduzione permanente del cuneo fiscale e contributivo per i livelli salariali più bassi.</b>
Un'elevata percentuale di giovani lavoratori ha contratti di lavoro a breve termine a causa di leggi restrittive sulla tutela del lavoro e sul lavoro a tempo indeterminato. L'incertezza sui costi dei licenziamenti può rappresentare un deterrente all'assunzione.	<b>Riformare la legislazione in materia di tutela del lavoro per ridurre ulteriormente l'incertezza relativa ai costi del licenziamento.</b>
Reinserire nel mondo del lavoro i giovani che non studiano né lavorano rappresenta una sfida, anche alla luce della varietà delle loro esigenze. Sono stati compiuti notevoli sforzi a livello di politiche, ma permangono alcune lacune.	Continuare ad aumentare la presenza dei Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) al Sud e nelle zone rurali e migliorare la loro capacità di raggiungere i giovani NEET collaborando con una più ampia rete di <i>stakeholder</i> locali.

## Riferimenti bibliografici

- Anelli, M. and G. Peri (2013), "Gender of Siblings and Choice of College Major", *SSRN Electronic Journal*. [29]
- ANPAL (2023), *Piano delle valutazioni del programma nazionale giovani donne e lavoro FSE+ 2021-2027*. [14]
- Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2022), *La dispersione scolastica in Italia: un'analisi multifattoriale*. [15]
- Azzolini, D. et al. (2025), "Starting the School Year on the Right Foot", *Educational Researcher*. [30]
- Banca d'Italia (2025), *Considerazioni finali del Governatore sul 2024*. [17]
- Bleemer, Z. and S. Quincey (2025), *Changes in the College Mobility Pipeline Since 1900*, NBER. [28]
- Causa, Luu and Abendschein (2021), *Labour market transitions across OECD countries: Stylised facts*, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1692, <https://doi.org/10.1787/62c85872-en> [32]
- Centro Studi Confindustria (2017), *Le sfide della politica economica*. [2]
- Eurostat (2025), Vocational education statistics. [5]
- Fondazione Gi Group (2025), *Neet, giovani non invisibili: sfide e risposte per attivare le risorse del futuro*. [23]
- Grevenbrock, N., A. Ludwig and N. Siassi (2023), "Homeownership Rates, Housing Policies, and Co-Residence Decisions", *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4519587>. [12]
- ISTAT (2024), *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie | base 1/1/2024*. [13]
- ISTAT (2024), *Rapporto Bes 2024: il benessere equo e sostenibile in Italia*. [33]
- Mann, A. (2025), *From Classroom to Career: The Hidden Power of Teenage Work Experience*, <https://oecdeditoday.com/from-classroom-to-career-the-hidden-power-of-teenage-work-experience/>. [16]
- Mann, A. and J. Diaz (2025), "Tailored Work Experience in Wales", *OECD Education Working Papers*, No. 334, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f0560bde-en>. [6]
- Martino, F. (2025), *Incentivi all'occupazione giovanile e femminile: efficacia frenata da ostacoli operativi?*. [11]
- Ministero dell'Istruzione e del Merito (2025), *Decreto Interdipartimentale n. 616 del 26 marzo 2025*. [24]
- OECD (2025), *Education at a Glance 2025: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. [19]
- OECD (2025), "Internships for secondary school students in general education", *OECD Education Policy Perspectives*, No. 117, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0f020b75-en>. [7]
- OECD (2025), *OECD Economic Surveys: Spain 2025*, <https://doi.org/10.1787/abc5c435-en>. [20]
- OECD (2025), *OECD Employment Outlook 2025: Can We Get Through the Demographic Crunch?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/194a947b-en>. [8]
- OECD (2024), *Agile Occupational and Training Standards for Responsive Skills Policies*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bacb5e4a-en>. [3]
- OECD (2024), *Education Policy Outlook 2024: Reshaping Teaching into a Thriving Profession from ABCs to AI*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dd5140e4-en>. [1]
- OECD (2024), *Equity in education and on the labour market: Main findings from Education at a Glance 2024*. [31]
- OECD (2024), *Job Creation and Local Economic Development 2024: The Geography of Generative AI*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/83325127-en>. [26]
- OECD (2023), *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. [18]
- OECD (2023), *Housing in Italy through the Telescope and the Microphone*, <https://doi.org/10.1787/42295a0d-en>. [22]
- OECD (2021), *Education Policy Outlook 2021: Shaping Responsive and Resilient Education in a Changing World*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/75e40a16-en>. [10]
- OECD (2021), *Investing in Youth: Slovenia*, <https://doi.org/10.1787/c3df2833-en>. [21]
- OECD (2017), *Getting Skills Right: Italy*. [25]
- OECD (2024), TALIS Database. [4]
- Stea TH, Bertelsen TB, Fegran L, Sejersted E, Kleppang AL, et al. (2024) Interventions targeting young people not in employment, education or training (NEET) for increased likelihood of return to school or employment—A systematic review. *PLOS ONE* 19(6): e0306285. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0306285> [1]



# 3

## Garantire energia sostenibile e approvvigionamenti elettrici competitivi

Tim BULMAN

*Gli elevati prezzi dell'energia, la forte dipendenza dalle importazioni energetiche, l'incertezza a livello geopolitico e l'esigenza di ridurre le emissioni rendono fondamentale assicurare il miglioramento, nel lungo periodo, della sicurezza energetica e dell'approvvigionamento elettrico per sostenere l'attività, gli investimenti e i redditi reali in Italia sul lungo termine. L'elettrificazione delle attività ad alta intensità di carbonio (in particolare trasporti e riscaldamento) sarà di essenziale importanza per ridurre il grado di dipendenza del Paese dai combustibili fossili e abbattere le relative emissioni, ma eserciterà nuove pressioni sul sistema elettrico. Nonostante i progressi ad oggi conseguiti e l'elevato potenziale naturale dell'Italia, la nuova produzione di elettricità rinnovabile non è al passo con tali esigenze e obiettivi nazionali. Snellire l'iter autorizzativo in materia di energie rinnovabili e relative attività di trasmissione e stoccaggio, contribuirebbe a realizzare la transizione verso la generazione di un'elettricità a basse emissioni di carbonio. La tariffazione dell'elettricità è in fase di riforma al fine di meglio allinearsi alle condizioni della domanda e dell'offerta. Gli interventi pubblici a sostegno della transizione elettrica devono garantire agli investitori privati una stabilità a lungo termine, evitando al contempo incentivi che comportino effetti distorsivi e un eccessivo scarico dei costi sul bilancio pubblico.*

### 3.1. Occorre assicurare un approvvigionamento energetico più sicuro, sostenibile e competitivo così da favorire la crescita e raggiungere gli obiettivi in materia di cambiamento climatico

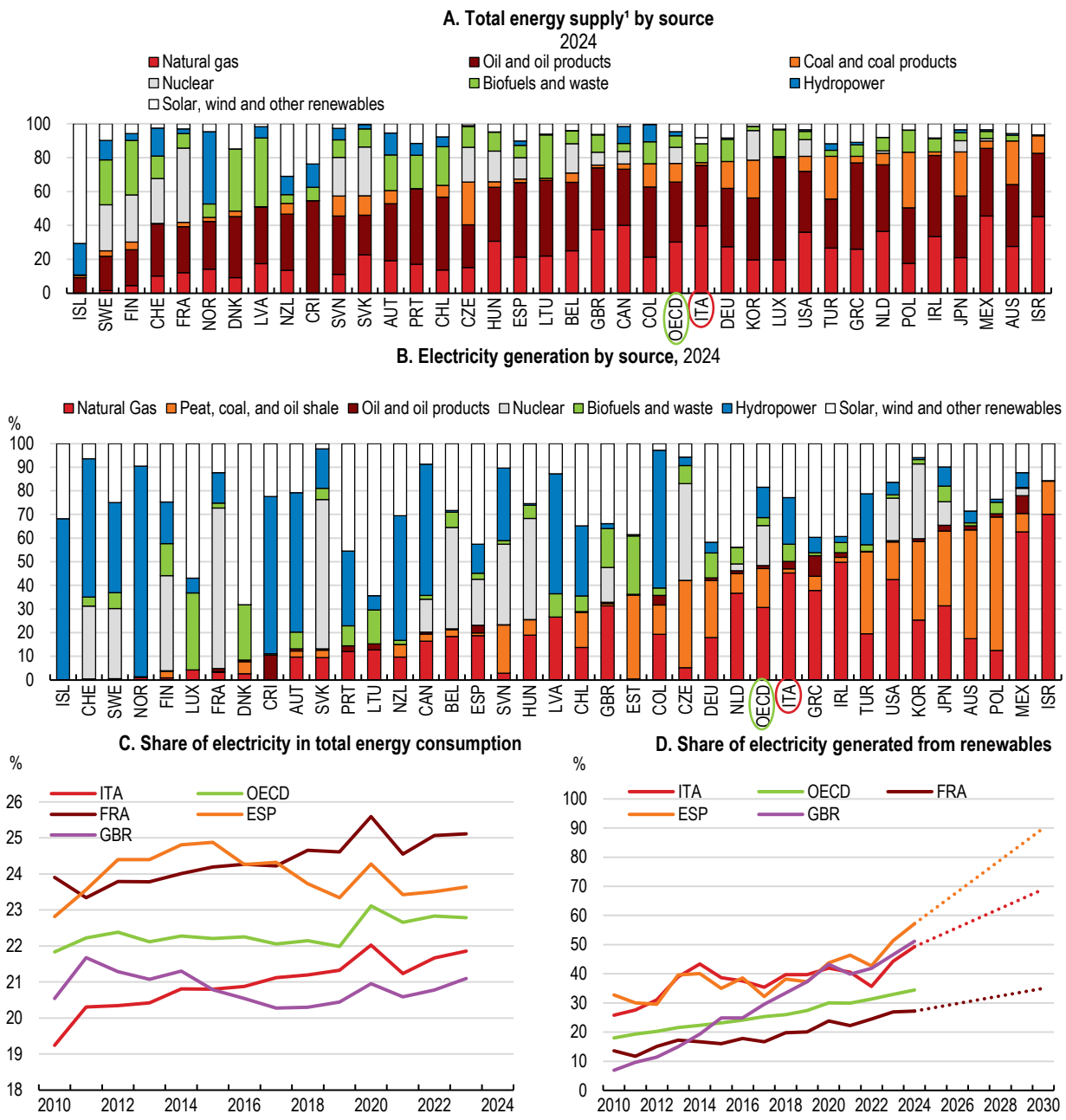
Occorre garantire un approvvigionamento energetico sostenibile e competitivo al fine di favorire la crescita, la competitività delle imprese italiane, il tenore di vita dei cittadini e l'offerta di energia a prezzi accessibili per le famiglie, nonché per raggiungere gli obiettivi perseguiti in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici sul lungo termine. Rispetto a molti Paesi membri dell'UE e dell'OCSE, l'Italia si conferma maggiormente dipendente dai combustibili fossili – in particolare dal gas naturale – poiché più della metà della produzione di elettricità utilizza combustibili fossili, ampiamente usati anche nei settori dei trasporti, dell'industria e del riscaldamento domestico (Grafico 3.1, Sezioni A e B). Il conflitto in Medio Oriente del 2026 evidenzia quanto sia importante per l'Italia ridurre la propria esposizione alle interruzioni dell'approvvigionamento energetico mondiale e alla volatilità dei prezzi. La strategia energetica nazionale dell'Italia prevede che le energie rinnovabili acquisiscano un ruolo molto più rilevante ai fini della generazione di elettricità (Grafico 3.1, Sezione D), nell'ambito di obiettivi più ampi di riduzione delle emissioni. Il raggiungimento di tale obiettivo richiederà un'accelerazione dei progressi.

La dipendenza dai combustibili fossili, di cui l'Italia è importatrice, determina una persistente dipendenza dall'estero, l'esposizione agli *shock* legati ai mercati energetici globali, e costi energetici complessivamente più elevati, nonostante in questo ambito si siano registrati di recente modesti progressi. Nel 2024 l'energia importata ha rappresentato il 74 % del consumo energetico netto totale, una quota che è rimasta sostanzialmente stabile da oltre un decennio. L'impennata dei prezzi dell'energia dovuta al conflitto in Medio Oriente mette in evidenza i rischi per la crescita, la sicurezza dell'approvvigionamento e i redditi reali. In Italia il livello di consumo di gas naturale pro-capite è tra i più elevati in Europa. A seguito dell'invasione su larga scala dell'Ucraina da parte della Russia nel 2022, l'Italia ha realizzato uno dei cambiamenti più significativi tra i Paesi dell'OCSE, passando dall'importazione di gas proveniente dalla Russia tramite gasdotto ad altri Paesi fornitori. Tuttavia, i forti aumenti dei prezzi del gas naturale hanno contribuito a determinare un'impennata dei prezzi all'ingrosso dell'elettricità, cresciuti del ben 120 % nel periodo 2019-2025; inoltre, il sovrapprezzo dei prezzi dell'energia elettrica in Italia rispetto alla media UE è aumentato dall'8 % al 26 % (Grafico 3.2). L'incremento dei prezzi del gas ha sottratto oltre tre punti percentuali del PIL dal saldo delle partite correnti, portandolo in deficit nel 2022 per la prima volta in un decennio. Fino al 9 % delle famiglie italiane ha sostenuto con difficoltà i costi dell'energia (Istat, 2023<sup>[8]</sup>), nonostante le robuste misure di sostegno fiscale concesse dal Paese. I consumatori industriali hanno ridotto la produzione e la forza lavoro e rinviato gli investimenti, in particolare nei settori della produzione di metalli e prodotti chimici energivori, mentre altri produttori italiani sono stati in qualche modo tutelati grazie al proprio livello di efficienza energetica relativamente elevato. Nel frattempo, emergono nuove sfide per la sicurezza energetica. Le turbolenze causate dal conflitto in Medio Oriente del 2026 hanno determinato un notevole ribasso delle previsioni di crescita economica e un aumento delle previsioni di inflazione, poiché l'incremento dei prezzi dell'energia incide negativamente sulla domanda delle famiglie e sulla produzione delle imprese.

L'elettrificazione, unitamente all'aumento della quota di energia solare ed eolica nella produzione di elettricità, contribuirebbe ad incrementare la sicurezza energetica sul lungo periodo, ridurre i prezzi dell'energia, e raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra. L'adattamento ai cambiamenti climatici sottolinea l'importanza di tali innovazioni: ondate di caldo più frequenti e intense spostano la domanda di elettricità dalla stagione invernale a quella estiva e incrementano i picchi di domanda, riducendo al contempo la domanda legata al riscaldamento e ai combustibili, quali il gas. Al contempo, l'andamento delle precipitazioni piovose e la maggiore evaporazione nelle stagioni in cui il clima è più caldo riducono il grado di affidabilità delle fonti idroelettriche (ad esempio, nella Pianura Padana). Rispetto a quanto rilevato nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, in Italia l'utilizzo di gas naturale occupa una quota elevata nella produzione elettrica (Grafico 3.1, Sezione B) e incide maggiormente sul prezzo marginale dell'elettricità, primariamente in presenza di livelli ridotti di produzione da fonti solari o eoliche o nei periodi di picco della domanda. Tuttavia, il costo complessivo dell'elettricità generata da fonti solari ed eoliche, al lordo dei relativi investimenti nei settori dei trasporti e dello stoccaggio, è generalmente inferiore a quello dei combustibili fossili (IEA, 2025<sup>[12]</sup>). Progressi più celeri in termini di elettrificazione e il passaggio alla generazione da rinnovabili nel mix energetico italiano contribuirebbero ad abbattere i costi energetici e a migliorare il livello di sicurezza energetica. I recenti sviluppi dell'approvvigionamento energetico e dei relativi costi in altri Paesi dell'OCSE con climi analoghi a quello italiano conferma il potenziale contributo derivante dalla produzione di energia solare ed eolica (Riquadro 3.1). Nei vari Paesi europei, una quota maggiore di gas nella produzione elettrica è associata a prezzi dell'elettricità più elevati, mentre vale il contrario per la quota di energia derivante da fonti energetiche rinnovabili, persino al di fuori del periodo 2022-2023, caratterizzato da prezzi del gas eccezionalmente alti (Grafico 3.3).

Rispetto a molti altri Paesi dell'OCSE, l'Italia è rimasta indietro in termini di elettrificazione (Grafico 3.1, Sezione C), e potrebbe accelerare maggiormente il processo di transizione verso una maggiore produzione di energia da fonti solari ed eoliche. Nel 2023 la domanda di elettricità era inferiore ai livelli registrati alla fine degli anni 2010. Una più celere elettrificazione dei comparti dei trasporti, del riscaldamento e dell'industria contribuirebbe a ridurre il ruolo dei combustibili fossili nel mix energetico complessivo dell'Italia. Tuttavia, i prezzi elevati e volatili dell'elettricità, derivanti dalla marcata dipendenza dal gas naturale, scoraggiano il passaggio dai mezzi alimentati a combustibili fossili rispetto a quelli elettrici. Sebbene l'Italia abbia lungamente beneficiato di una cospicua produzione di energia idroelettrica, la generazione da fonti solari ed eoliche e la capacità in termini di trasmissione e stoccaggio sono in crescita (Grafico 3.1 – Sezione D). Nell'agosto 2025, le energie rinnovabili hanno soddisfatto il 48 % del fabbisogno elettrico italiano, in aumento rispetto al 40 % dell'anno precedente, a seguito delle riforme e degli investimenti operati di recente. L'Italia sta attuando una riforma del quadro istituzionale e normativo che regolano gli investimenti nei settori della produzione, della trasmissione e dello stoccaggio di energia rinnovabile (Riquadro 3.2).

### Grafico 3.1. Petrolio e gas rimangono centrali nel mix energetico italiano



Note: Sezione A: TES qui esclude il mercato dell'elettricità e del calore. Il carbone comprende anche torba e scisto bituminoso, ove pertinente. Sezione D: le linee tratteggiate indicano gli obiettivi nazionali per il 2030.  
 Fonte: OCSE; AIE – statistiche sui saldi energetici globali.

StatLink <https://stat.link/hf1tzo>

La crescente produzione di energia da fonti solari ed eoliche sta assicurando il sostegno di aree del Paese tradizionalmente in ritardo di sviluppo, tra cui gran parte delle regioni del Sud e delle Isole dotate di ingenti risorse naturali, generando così opportunità di occupazione per tecnici qualificati. In combinato disposto con le recenti riforme dei prezzi dell'energia, ciò può determinare una riduzione dei costi energetici in tali regioni. Lo sviluppo di interconnessioni a livello nazionale e tra l'Italia e i Paesi vicini può favorire un maggiore accesso all'elettricità a basso costo e a basse emissioni e ridurre i rischi di aumenti dei prezzi localizzati in regioni ad alta domanda energetica quali quelle situate al Nord del Paese (Alessi, Bonaldo and Fontini, 2025<sup>[13]</sup>; Terna, 2025<sup>[17]</sup>). Tuttavia, vi è margine per accelerare tali sviluppi e sfruttare l'elevato potenziale dell'Italia in termini

di generazione da fonti solari ed eoliche incoraggiando gli investimenti e un utilizzo più efficiente dell'energia. Sarà, inoltre, necessario perseguire riforme che migliorino l'efficacia dei segnali dei prezzi e rendano il contesto normativo più favorevole.

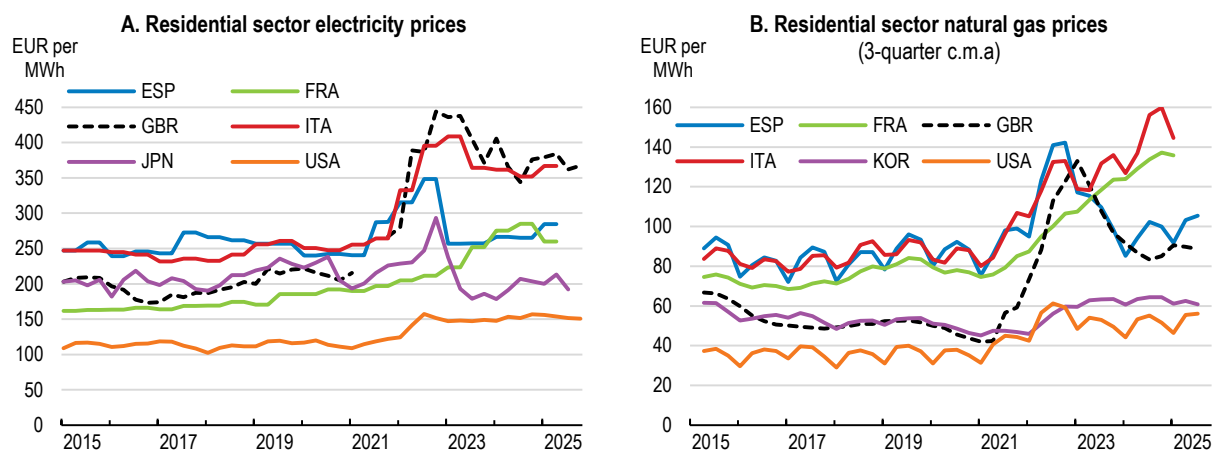
### Riquadro 3.1. Spagna: la crescente quota di energia elettrica generata da fonti solari ed eoliche e il relativo effetto sui prezzi

La Spagna si colloca al primo posto tra i Paesi dell'OCSE in termini di quota di energia generata da fonti rinnovabili. La percentuale della produzione di energia solare ed eolica *onshore* sulla capacità totale installata è cresciuta dal 40 % nel 2000 a oltre il 65 % nel 2023, a fronte di un incremento nella generazione di elettricità passata dal 17,2 % al 51,1 % nel medesimo periodo (Grafico 3.1, Sezione D). Il divario tra la capacità installata e la generazione rispecchia la natura intermittente della produzione di energia da fonti rinnovabili e la mancanza di capacità di stoccaggio.

L'espansione è stata inizialmente guidata dal settore eolico *onshore* e, successivamente, dopo il 2019, dal settore del solare fotovoltaico, in virtù di fattori quali: un mix di allocazioni della nuova capacità energetica, un calo dei costi di produzione, il perseguimento di obiettivi legati all'energia rinnovabile e l'aumento dell'autoconsumo. La Spagna punta ad aumentare la quota di energie rinnovabili all'80 % entro il 2030.

La crescita delle energie rinnovabili a bassi costi marginali ha determinato una riduzione dei prezzi all'ingrosso dell'elettricità pari a circa il 20 %, consentendo loro di scendere dagli iniziali livelli superiori al valore mediano dell'UE tra il 2018 e il 2021 al di sotto di esso a partire dal 2022. I prezzi all'ingrosso dell'elettricità sono diventati negativi in alcuni periodi, in particolare quando la produzione solare è aumentata in concomitanza di scarsi livelli di domanda. La diminuzione dei prezzi medi non sembra aver scoraggiato ulteriori investimenti, sostenuti da minori costi di installazione delle energie rinnovabili. Al contrario, questioni quali la costruzione di interconnessioni e la capacità di stoccaggio rientrano tra le principali sfide per l'espansione della capacità delle energie rinnovabili.

### Grafico 3.2. In Italia gli elevati prezzi dell'elettricità sono ulteriormente aumentati a seguito dell'incremento dei prezzi del gas



Nota: nella Sezione B, il potere calorifico lordo (GCV) è espresso in EUR/MWh.  
Fonte: OCSE; AIE – banca dati dei prezzi dell'energia.

StatLink  <https://stat.link/pwkvfs>

### Riquadro 3.2. Riforme e investimenti in corso nel settore della trasmissione e della sicurezza energetica

Le riforme e gli investimenti volti a migliorare la sicurezza energetica assorbono circa un terzo delle risorse a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia. Per consentire al Paese di migliorare il proprio grado di indipendenza e sicurezza energetica, il PNRR prevede investimenti in svariati campi, quali: modernizzazione della rete, transizione energetica, energie rinnovabili ed efficienza energetica; progetti di rete quali il collegamento tirrenico tra la Sicilia, la Sardegna e la terraferma; ammodernamento della rete elettrica in "reti intelligenti" (*Smart Grid*); diversificazione delle fonti di gas; e sostegno alle comunità energetiche e ai gruppi vulnerabili (Tabella 3.1). Il PNRR stanziava 0,5 miliardi di EUR per interventi atti a migliorare la resilienza climatica di 4 000 km di linee di trasmissione e distribuzione. Il bilancio 2026 rinvia alcuni di questi progetti al 2028 e riduce il sostegno pubblico ai soli progetti sulla trasmissione. Il bilancio 2025 prevede un investimento pluriennale atto a sostenere gli elevati costi di investimento iniziali delle tecnologie delle *Smart Grid*, che migliorano l'uso e la sicurezza delle infrastrutture di trasmissione esistenti. Ciò integra gli investimenti delle principali società di distribuzione, quali i progetti sulle *Smart Grid* (per un valore di 0,6 miliardi di EUR) a cura di Enel.

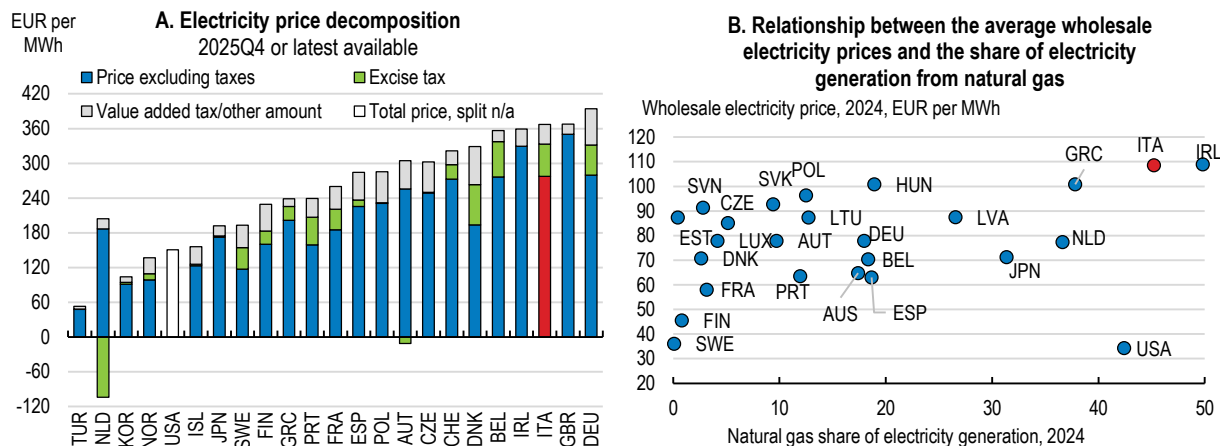
Inoltre, Terna, gestore nazionale della rete di trasmissione italiana, prevede lo stanziamento di oltre 23 miliardi di EUR volti alla modernizzazione ed espansione della rete, in primis tra le regioni del Sud e le Isole (grazie alla loro elevata capacità di generazione di energia rinnovabile e ai collegamenti con il Nord Africa), e le regioni del Nord del Paese (grazie alla relativa domanda elevata e ai collegamenti con altri Paesi dell'UE).

#### Tabella 3.1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano include investimenti cospicui destinati alla sicurezza energetica

Investimenti	Valore (miliardi EUR)
Missione 2: Rivoluzione verde / Transizione ecologica	59,5
- Energie rinnovabili, idrogeno, <i>Smart Grid</i>	21,9
- Efficienza energetica / Ristrutturazione degli edifici	12,6
- Mobilità sostenibile	9,0
- Protezione e valorizzazione delle risorse	9,4
Missione 3: Trasporti sostenibili (inclusa la rete elettrica, <i>Tyrrhenian Link</i> )	20,6
<i>Tyrrhenian Link</i> (Cavo HVDC)	0,5
<i>Smart Grid</i> (progetti Enel tramite REPowerEU)	0,6
Nuova infrastruttura del gas (REPowerEU)	0,4
Superbonus (efficienza energetica per le famiglie; nuovi fondi)	4,0

In termini di *policy*, le riforme introdotte dal PNRR includono la semplificazione degli iter autorizzativi in materia di energie rinnovabili, la riduzione dei costi di connessione per gli impianti di produzione di biometano, e una nuova legislazione volta a promuovere la produzione e il consumo di gas rinnovabile e mitigare i rischi finanziari associati agli accordi di acquisto di energia da fonti rinnovabili.

### Grafico 3.3. Il costo elevato dell'elettricità in Italia riflette la significativa quota di produzione da gas naturale



Fonte: OCSE; AIE – banca dati dei prezzi dell'energia.

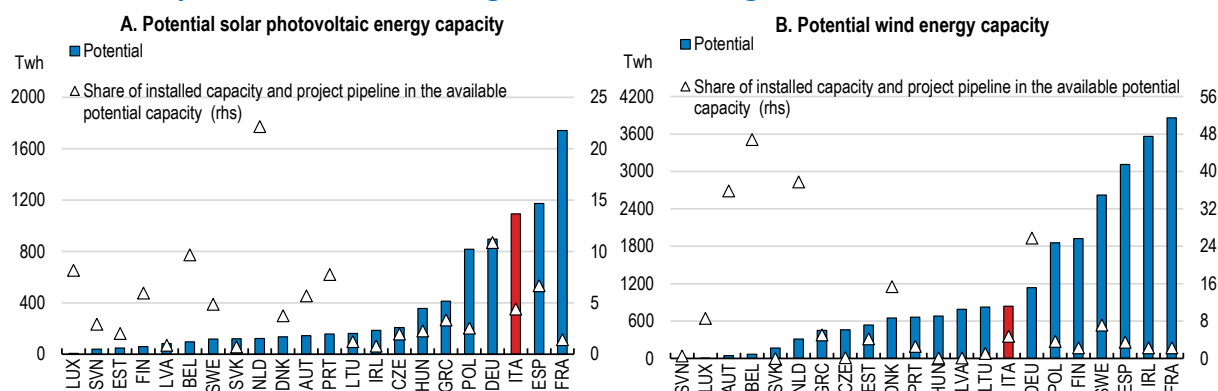
StatLink  <https://stat.link/cj1bdn>

## 3.2. Potenziare il ruolo delle energie rinnovabili nell'approvvigionamento elettrico

### 3.2.1. Accrescere gli investimenti nella generazione di energia solare ed eolica

L'Italia ha sviluppato una nuova significativa capacità di generazione di energia solare ed eolica, che va a sommarsi al ruolo assunto da tempo dall'energia idroelettrica, pari a circa il 25 % della capacità del Paese. Il potenziale italiano in riferimento a tali fonti di energia è significativo (Grafico 3.4). La capacità di generazione da fonti solari ed eoliche ha registrato un'accelerazione, in particolare a partire dal 2022. Nel corso del 2022 e del 2023 la crescita è stata trainata dai sistemi fotovoltaici su piccola scala, con investimenti operati da famiglie e piccole imprese a seguito dell'impennata dei prezzi dell'energia, e per effetto del *Superbonus*, dell'*Ecobonus* e di altri crediti di imposta. Le misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) hanno sostenuto la crescita delle comunità di energia rinnovabile e dei programmi di consumo collettivo per la produzione su piccola scala, benché le installazioni non abbiano raggiunto gli obiettivi prefissati. Con la cessazione degli incentivi fiscali, il ritmo di crescita degli impianti su piccola scala ha registrato un rallentamento nella prima metà del 2025, e gli investimenti su scala industriale sono divenuti la fonte principale dell'incremento della capacità di generazione di energia da fonti rinnovabili.

### Grafico 3.4. Il potenziale in termini di generazione di energia solare ed eolica è notevole



Fonte: (OCSE, 2025<sup>[1]</sup>), Castillo, C. P., et al., (2024). "Renewable Energy production and potential in EU Rural Areas" (Produzione e potenziale di energia rinnovabile nelle aree rurali dell'UE), Centro comune di ricerca (JRC) dell'UE.

StatLink  <https://stat.link/fvblj8>

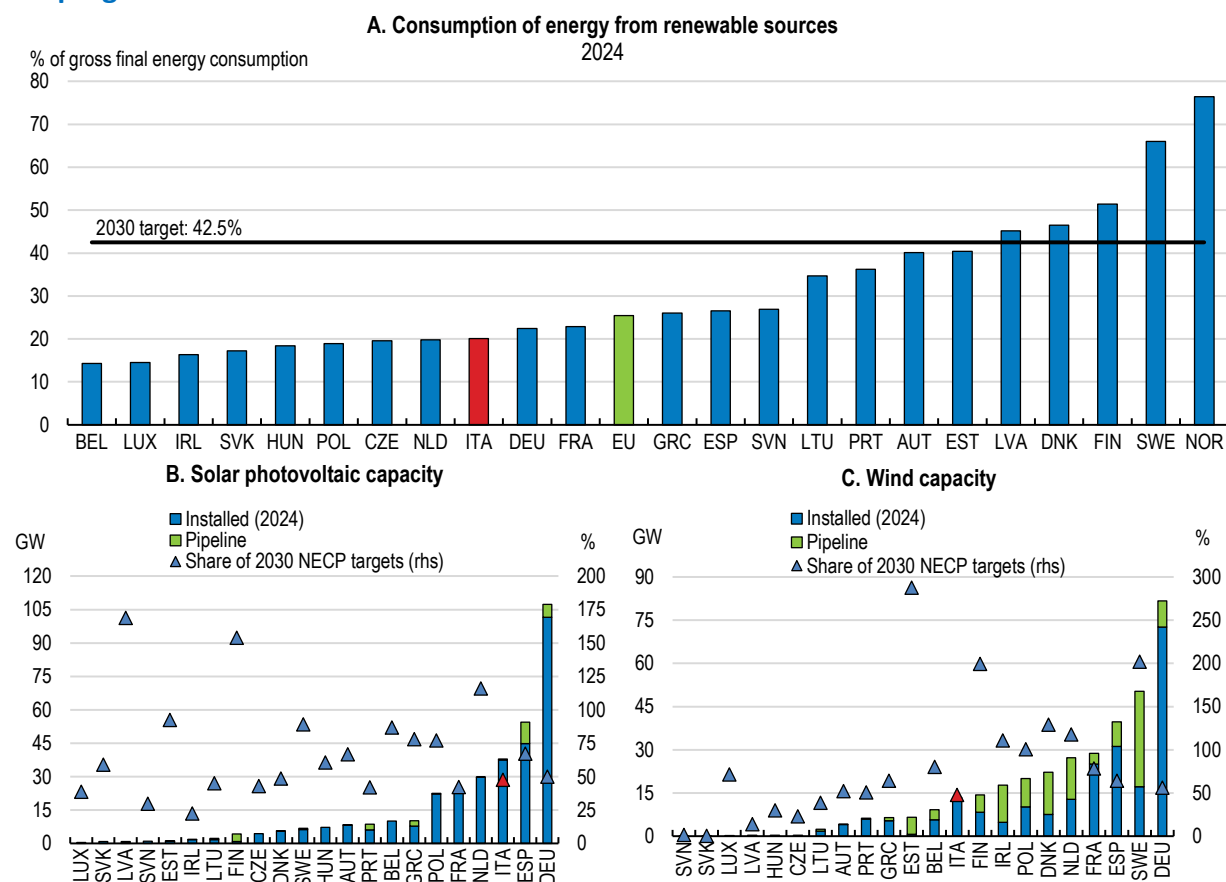
Nonostante i recenti progressi, occorre accelerare il ritmo di sviluppo per porre fine all'uso di combustibili fossili e raggiungere gli obiettivi perseguiti del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) e dall'UE (Grafico 3.5). Il PNIEC prevede che l'Italia installi annualmente almeno 10 GW di capacità rinnovabile entro il 2030, pari al 17 % della capacità totale di installazione da tutte le fonti nel 2023, al fine di raggiungere l'obiettivo di generare il 42,5 % dell'energia e il 60 % dell'elettricità da fonti rinnovabili. Ciò comporterà un significativo ampliamento della *pipeline* di nuovi investimenti (Grafico 3.5, Pannelli B e C). Tuttavia, anche qualora raggiungesse i suoi obiettivi di incremento della generazione di energia da fonti rinnovabili, l'Italia continuerà ad alimentare, con gas naturale importato, una quota maggiore del proprio mix energetico rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'UE. Le azioni prioritarie atte a rafforzare gli investimenti nel settore dell'energia solare ed eolica includono l'eliminazione dei colli di bottiglia nei processi di pianificazione e approvazione di nuovi impianti di generazione, insieme al proseguimento degli sforzi volti a potenziare le infrastrutture di rete e di stoccaggio.

A livello normativo, la frammentazione tra le diverse agenzie e i vari livelli di governo continua a ostacolare gli investimenti nel settore delle infrastrutture energetiche, e il volume crescente di progetti su larga scala aggiunge ulteriori pressioni. A livello territoriale, l'Italia applica un sistema di pianificazione e autorizzazione decentralizzato. Per ciò che attiene all'amministrazione centrale, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) supervisiona i progetti di generazione e trasmissione su larga scala, effettua valutazioni di impatto ambientale, e coordina la politica ambientale a livello nazionale, nonché gli incentivi agli investimenti e le normative di mercato. Spetta ai governi regionali, invece, controllare la pianificazione territoriale e l'ubicazione dei nuovi impianti (ivi inclusi quelli per la produzione di energia solare ed eolica), rilasciare permessi edilizi ed autorizzazioni inerenti all'utilizzo delle risorse idriche, gestire i progetti volti alla produzione di energia solare ed eolica su piccola scala, nonché la generazione distribuita. Di conseguenza, l'attuazione dei progetti è sovente soggetta alle approvazioni sia dalle amministrazioni nazionali che da quelle regionali, generando ritardi e conflitti laddove la pianificazione regionale o gli standard ambientali superano i requisiti nazionali o divergono dagli obiettivi perseguiti dalla politica energetica nazionale. Sebbene una legge del 2024 attribuisca alle regioni il compito di designare aree idonee allo sviluppo della produzione di energia solare ed eolica, e un decreto legislativo emesso nel 2025 rafforzi il quadro giuridico per tali attribuzioni, si rilevano progressi ancora lenti ed interpretazioni significativamente divergenti tra una regione e l'altra del Paese.

I quadri regolativi nazionali sono pensati per identificare le aree idonee allo sviluppo delle energie rinnovabili, individuando zone in cui i processi di approvazione possono essere semplificati e accelerati, come gli ex siti industriali o le cave. L'esperienza internazionale suggerisce che tali quadri possono rivelarsi efficaci. In Germania, ad esempio, procedure autorizzative semplificate per i progetti situati in aree pre-designate, abbinate a meccanismi di approvazione presuntiva, possono favorire gli investimenti. Il Decreto Aree Idonee del 2024 ha introdotto, in Italia, criteri nazionali uniformi per aiutare le autorità regionali e locali a identificare i terreni idonei

allo sviluppo di impianti solari ed eolici. Tali criteri mirano a garantire coerenza in tutto il Paese, proteggendo al contempo il patrimonio culturale, ambientale e agricolo. Tuttavia, l'attuazione si rivela disomogenea. Alcune regioni hanno ritardato la predisposizione dei rispettivi piani a causa di divergenze tra le parti interessate e controversie legali, contribuendo a scatenare incertezza tra gli investitori. Assicurare una maggiore coerenza in termini di pianificazione territoriale, in particolare stabilendo criteri tecnici per la definizione delle "aree idonee" e ambiti di accelerazione, ridurrebbe i rischi di natura giuridica e accrescerebbe il livello di certezza per gli investitori. Nell'ambito di tale processo, le conferenze delle amministrazioni regionali e provinciali italiane potrebbero svolgere un ruolo di maggiore coordinamento. Il livello centrale, inoltre, può assistere le autorità locali nell'aggiornamento dei piani comunali e nel relativo allineamento agli obiettivi nazionali in materia di energie rinnovabili, limitando al contempo l'entità degli interventi discrezionali a livello locale.

### Grafico 3.5. Il raggiungimento degli obiettivi in materia di energie rinnovabili richiederà il rilancio dei progetti di investimento



Nota: la capacità solare fotovoltaica annunciata e la capacità fotovoltaica in fase di realizzazione si riferiscono esclusivamente ad impianti di grandi dimensioni. Gli Stati membri la cui capacità installata combinata e la cui capacità totale dei progetti annunciati e in fase di realizzazione fino al 2030 superano gli obiettivi fissati nei rispettivi Piani Nazionali per l'Energia e il Clima sono rappresentati dalle cifre a destra, in quanto possiedono una capacità installata e in fase di realizzazione superiore al 100 % degli obiettivi legati ai rispettivi Piani Nazionali per l'Energia e il Clima.

Fonte: [stime approssimative della quota di consumo finale lordo di fonti energetiche rinnovabili nel 2024 \(proxy della quota FER a cura dell'AEA 2024\)](#), Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA). EMBER, Eurostat, IRENA, GEM, TZ-SAM. Elaborazioni a cura dell'OCSE (cfr. (OECD, 2025<sup>[1]</sup>)).

StatLink <https://stat.link/po9wiq>

Le province e le città metropolitane sono responsabili dell'integrazione dei piani regionali di utilizzo del territorio in seno alle linee guida per la pianificazione comunale, rese successivamente operative dai Comuni per il tramite di regolamenti di zonizzazione e di destinazione d'uso del territorio. Un singolo progetto può richiedere l'interazione di numerose autorità (fino a 30) al livello nazionale, regionale e comunale, e un numero considerevolmente maggiore di esse laddove siano coinvolte più giurisdizioni, rispecchiando così il sistema di *governance* multilivello che caratterizza l'Italia. Sebbene ciascuna autorità svolga importanti funzioni di

regolamentazione, la sovrapposizione delle competenze e la divergenza degli approcci applicati prolungano le tempistiche degli iter approvativi e fanno lievitare i costi di *compliance*, in particolare per gli investitori più piccoli. A ciò si aggiungono i conflitti derivanti dalla presentazione di molteplici istanze per siti coincidenti, che prosciugano ulteriormente le risorse amministrative. Anche i limiti di capacità rallentano il processo decisionale, in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo con un elevato potenziale di generazione da fonti rinnovabili. Ad esempio, uno studio condotto nel 2024 sugli sviluppi della produzione di energia solare ed eolica in Puglia ha individuato ostacoli regolatori quali: la *governance* decentralizzata della pianificazione territoriale, piani di utilizzo del territorio ormai obsoleti, divergenze tra direttive nazionali e direttive regionali in materia di approvazione dei progetti, duplicazione dei processi ai vari livelli di governo e interventi discrezionali da parte dei decisori a livello comunale da cui scaturiscono incongruenze (OECD, 2025<sup>[1]</sup>).

Le recenti riforme normative sono volte ad allineare gli iter autorizzativi italiani ai requisiti dell'UE per una diffusione accelerata di tutti i tipi di energie rinnovabili, anche per comparti quali riscaldamento, raffreddamento, edifici, trasporti e industria. Tali riforme mirano a semplificare gli iter autorizzativi e a introdurre scadenze temporali più chiare (Riquadro 3.3). Tuttavia, i frequenti mutamenti hanno generato nuove incertezze per i soggetti attuatori e le autorità, amplificate dai ricorsi giudiziari che hanno determinato la sospensione di alcune disposizioni. Ad esempio, nel 2024 la Regione Sardegna ha introdotto una moratoria temporanea sui nuovi progetti nel settore delle energie rinnovabili in diverse aree e ha revocato le autorizzazioni precedentemente concesse, adducendo motivazioni ambientali e culturali. La misura confliggeva con i piani energetici nazionali. Nel 2025 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la moratoria, giudicandola in contrasto con la legislazione nazionale in materia ambientale. La controversia, tuttavia, ha rallentato l'attuazione dei progetti coinvolti e ha comportato un aumento dei costi. Orientamenti più chiari per le autorità preposte e i soggetti incaricati dell'attuazione di progetti, unitamente a meccanismi di coordinamento rafforzati, contribuirebbero a garantire che le riforme si traducano effettivamente in un'accelerazione degli investimenti.

### Riquadro 3.3. Iniziative italiane per la semplificazione degli iter autorizzativi per i progetti nel settore delle energie rinnovabili

Al fine di ridurre i tempi e i costi necessari per espandere la capacità di generazione dell'energia, l'Italia sta operando una riforma delle procedure di approvazione relative ai progetti di sviluppo dell'energia solare ed eolica. I maggiori progressi hanno coinvolto riforme atte a consentire a determinati tipi di investimenti di seguire procedure di pianificazione semplificate. Tra le riforme più rilevanti figurano gli emendamenti legislativi del 2025 che hanno snellito gli iter autorizzativi per la realizzazione di progetti in aree a impatto ambientale minimo, quali siti industriali o ex cave. Ad esempio:

- Le procedure sono state semplificate per gli impianti fotovoltaici di piccole e medie dimensioni (1-12 MW), mentre gli impianti fotovoltaici e termici installati sui tetti sono ritenuti esenti dall'obbligo di ottenere autorizzazione, ad eccezione degli edifici situati in aree di rilevante valore storico.
- I progetti eolici possono espandersi fino al 15 % della loro dimensione iniziale senza necessità di rinnovo delle autorizzazioni, mentre i progetti di potenza inferiore a 50 MW che non modificano l'area occupata non sono tenuti a presentare nuove valutazioni di impatto ambientale.
- I progetti fotovoltaici galleggianti in cave, miniere e aree industriali classificate come "aree idonee" allo sviluppo del comparto solare sono esenti dall'obbligo di valutazioni complete di impatto ambientale e beneficiano di un'autorizzazione accelerata, che riduce significativamente i tempi di approvazione e contribuisce allo sviluppo di siti precedentemente sottoutilizzati.

Fonte: (OCSE, 2025<sup>[1]</sup>)

La semplificazione ed integrazione degli iter autorizzativi, in particolare attraverso il loro accorpamento in un unico quadro normativo trasparente, contribuirebbe a ridurre gli oneri amministrativi e ad abbreviare i tempi di approvazione. Sebbene l'istituzione di un'autorità interamente centralizzata possa non essere realizzabile

nel quadro costituzionale italiano, un organismo di coordinamento potrebbe svolgere un ruolo prezioso nel fornire assistenza ai soggetti richiedenti, condividere informazioni, individuare le criticità procedurali e facilitare la cooperazione interistituzionale. L'Italia ha istituito una piattaforma "unica" atta a garantire il principio dell'*una tantum* e snellire, così, il processo legato agli iter autorizzativi. Si tratta della piattaforma SUER, ossia Sportello Unico delle Energie Rinnovabili, promulgata tra il 2021 e il 2024. Il SUER è gestito dal Gestore nazionale dei Servizi Energetici (GSE) e costituisce un punto di accesso centralizzato per la presentazione delle istanze e il monitoraggio del relativo stato di avanzamento. La piattaforma, tuttavia, non è ancora pienamente operativa. La standardizzazione delle metodologie di valutazione ambientale e paesaggistica e la crescente applicazione di strumenti digitali (ad esempio, le valutazioni degli impatti cumulativi basati su tecnologie *GIS*) ne accrescerebbero ulteriormente la predittività, potenzierebbero la capacità amministrativa e ridurrebbero la probabilità di ricorsi e contenziosi legali.

### **3.2.2. Investire nella trasmissione di energia elettrica**

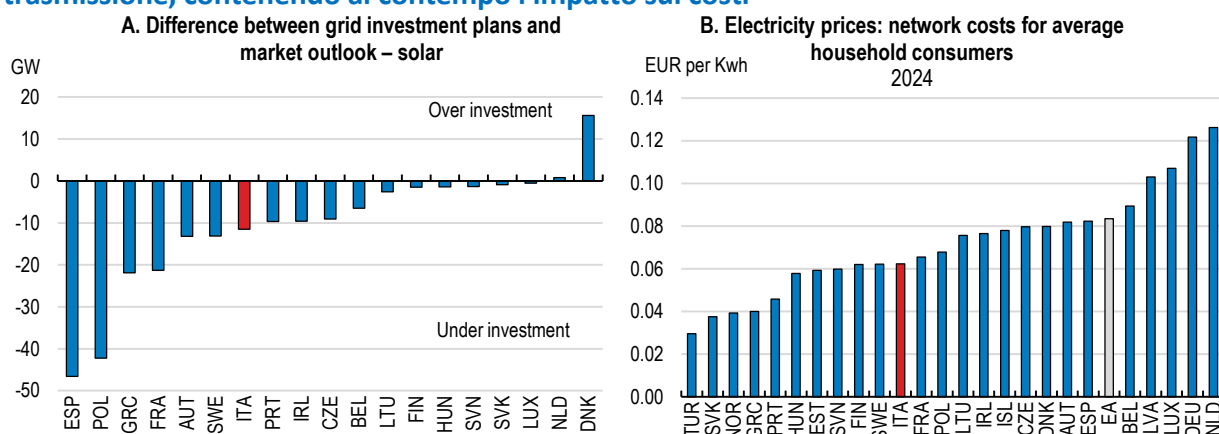
L'incremento della domanda di energia e della relativa volatilità, unitamente alla quota crescente di energia elettrica prodotta da fonti solari ed eoliche rendono necessario procedere ad un notevole potenziamento della capacità della rete elettrica e delle connessioni transfrontaliere. La mancanza di capacità di connessione frena gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili e attività energivore, contribuendo all'aumento dei prezzi dell'energia e a una maggiore fragilità dell'approvvigionamento energetico. Gran parte del potenziale italiano in termini di generazione di energia solare ed eolica è concentrato nelle regioni del Sud e nelle Isole del Paese. Ne deriva una congestione nei punti in cui l'energia è immessa nella rete di trasmissione, mentre la domanda maggiore si registra a oltre 1 000 chilometri di distanza, verso Nord, in particolare nelle zone in cui le nuove strutture informatiche sovraccaricano la rete nei punti in cui l'energia esce dal sistema di trasmissione. La storica suddivisione del mercato elettrico in sette aree geografiche ha limitato le connessioni interregionali, con conseguente congestione. La produzione di energia eolica e solare richiede una transizione da un approccio basato su grandi impianti di produzione che riforniscono i vari utenti sparsi sul territorio a un approccio in cui sia la produzione che gli utenti sono disseminati sul territorio e in cui i flussi possono essere bidirezionali – a metà del 2025, l'Italia contava oltre 1,4 milioni di consumatori-produttori (cosiddetti *prosumer*). Una tale transizione necessita di investimenti significativi nelle reti di distribuzione e nelle infrastrutture fisiche e operative. A tali pressioni sugli investimenti si aggiungono il progressivo invecchiamento delle infrastrutture e gli effetti dei fenomeni meteorologici estremi di cui esse risentono.

L'Italia ha in programma importanti riforme e investimenti volti a rafforzare il proprio sistema di trasmissione e distribuzione dell'energia e le connessioni transfrontaliere (Grafico 3.6, Sezione A; Riquadro 3.2); tuttavia, il ritardo accumulato nella realizzazione dei lavori ha di fatto ostacolato lo sviluppo di nuova capacità di generazione. Terna, il gestore nazionale della trasmissione dell'energia elettrica, ha l'obbligo di connettere alla Rete tutti i soggetti che ne facciano richiesta. A giugno 2025, Terna ha ricevuto richieste di connessione alla Rete di Trasmissione Nazionale (RTN) per approssimativamente 350 GW di nuova capacità rinnovabile, pari a cinque volte l'obiettivo di investimento del Governo nelle energie rinnovabili per il 2030. Le istanze provenivano in gran parte dalle regioni meridionali del Paese: circa la metà riguardava la connessione a impianti solari, mentre 109 GW erano destinati al comparto eolico *onshore* e 89 GW all'eolico *offshore*, con molteplici progetti bloccati in quanto in attesa di approvazione o a causa dell'insorgere di nuove priorità tra gli investitori. Gli iter per la connessione alla Rete sono lenti e onerosi, con un costo compreso che oscilla tra 150 000 e 300 000 EUR per singolo progetto (OECD, 2025<sup>[1]</sup>), rispetto al costo tipico di 550 000-700 000 EUR/MW di capacità per un progetto solare su scala industriale di capacità compresa tra 2 MW e 5 MW. Ne derivano ostacoli in primis per i piccoli produttori e le cooperative energetiche. Unitamente alle istanze di connessione alla RTN per la generazione di nuova capacità rinnovabile, il Piano di Sviluppo 2025-2034 di Terna prevede un incremento dello scambio di energia tra regioni da 16 GW a 39 GW entro il 2030. La realizzazione di tale investimento, mantenendo gli oneri di rete a livelli relativamente modesti (Grafico 3.6, Sezione B), sarà di essenziale importanza per potenziare la sicurezza energetica e migliorare la competitività dei costi.

La ridefinizione delle priorità dei progetti in materia di connessione rappresenterebbe un passo importante per il potenziamento del sistema di trasmissione e distribuzione in Italia. Prima d'ora le richieste venivano


classificate in base all'ordine cronologico di ricezione. Un decreto pubblicato nel gennaio 2026 invalida le istanze di connessione per i progetti di generazione che non siano stati autorizzati o validati (annullando le richieste di connessione per i progetti inattivi) e suddivide l'Italia in 76 microregioni al fine di coordinare le connessioni all'interno di ciascun territorio. Le misure adottate possono consentire, quindi, di approvare quei progetti di connessione che si allineano e contribuiscono a investimenti di più ampio respiro nella rete di trasmissione e distribuzione, piuttosto che basarsi sulla data di presentazione della richiesta. A complemento di tali riforme, sono state adottate misure *ad hoc* volte ad accelerare i processi di connessione relativi ai grandi utenti, quali i centri di elaborazione dati. Sarà importante garantire accordi di natura giuridica o comunque incentrati su una transizione efficace al fine di evitare che i progetti già parzialmente approvati vengano invalidati dalla riforma, innescando così una serie di contenziosi che bloccano la riforma stessa.

### Grafico 3.6. L'Italia necessita di ingenti investimenti aggiuntivi a supporto del sistema di trasmissione, contenendo al contempo l'impatto sui costi



Nota: Sezione A: il Grafico mostra gli incrementi della capacità di rete previsti dai gestori dei sistemi di trasmissione nazionali nei rispettivi piani decennali rispetto alla crescita prevista per la produzione di energia fotovoltaica (*SolarPower Europe (2023)*). *EU Market Outlook for Solar Power 2023-2027 (SolarPower Europe (2023))*. Prospettive del mercato dell'UE per l'energia solare 2023-2027).

Fonte: Cremona, E., & Rosslowe, C. (2024). *Putting the mission in transmission: Grids for Europe's energy transition* (Mettere la missione nella trasmissione: reti per la transizione energetica dell'Europa). Eurostat (nrg\_pc\_204\_c)

StatLink  <https://stat.link/n2buqe>

Man mano che saranno soddisfatte le richieste urgenti di connessione, il progressivo passaggio a una strategia maggiormente anticipatoria per lo sviluppo della rete di trasmissione e distribuzione garantirebbe maggiore certezza e ridurrebbe i costi degli investimenti relativi alla capacità di generazione. Anticipare l'approvazione dei piani e delle autorizzazioni regolatorie al fine di sviluppare la capacità di connessione nelle aree prioritarie per gli investimenti nel comparto della generazione (in linea con il Piano di sviluppo nazionale 2025-2034 di Terna) ridurrebbe il grado di incertezza e semplificherebbe i processi di pianificazione e approvazione. Il Piano decennale integra la componente della programmazione territoriale, che può contribuire a indirizzare gli investimenti, ad esempio verso aree dismesse quali ex siti industriali, evitando così i progetti di investimento più controversi, quali quelli che coinvolgono le zone agricole. Un tale approccio preventivo richiederà che gli investitori dispongano di informazioni dettagliate sui piani di sviluppo delle infrastrutture, concordati con le autorità regionali e comunali competenti.

Così come per i progetti volti alla generazione di energia, la *governance* multilivello italiana di fatto complica i vari iter autorizzativi necessari anche per i progetti volti alla connessione, rallentando in particolar modo i cosiddetti grandi progetti. I piani di trasmissione e distribuzione sono gestiti e coordinati al livello nazionale attraverso, rispettivamente, il piano di trasmissione approvato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) e i piani di distribuzione vagliati da ARERA. Una volta predisposto, il piano biennale di sviluppo della rete di trasmissione nazionale è sottoposto a una valutazione strategica e ambientale preventiva, prima di procedere alla fase di attuazione. I singoli progetti devono poi essere sottoposti a una valutazione di impatto ambientale e possono essere avviati solo all'avvenuto completamento della valutazione

ambientale del piano complessivo: ne consegue che i tempi di attuazione possono protrarsi addirittura fino a otto anni per i progetti di trasmissione di grandi dimensioni. Sebbene il rilascio delle autorizzazioni rivolte ai progetti di trasmissione rimanga di competenza del Governo nazionale, anche il coinvolgimento dei Comuni può rallentare e frammentare gli iter autorizzativi. Essi, infatti, incidono sull'esito delle decisioni inerenti all'ubicazione degli impianti, ma, ad esempio, i rispettivi piani possono risultare obsoleti rispetto alle strategie nazionali e regionali, oppure le norme in materia di distanze minime possono variare da un Comune all'altro, causando ritardi. Lo sviluppo di linee guida armonizzate per i Comuni potrebbe accelerare e allineare gli iter di approvazione tra i diversi Comuni coinvolti in un medesimo progetto di trasmissione. Un valido supporto in tal senso è rappresentato dal nuovo strumento digitale noto come PAI ([Piattaforma delle Aree Idonee](#)), che raccoglie dati cartografici relativi alle zone destinate allo sviluppo delle energie rinnovabili. L'aggiornamento e l'allineamento dei piani istituiti dai diversi livelli di governo e la garanzia che i piani territoriali delle amministrazioni locali e regionali includano informazioni accurate sull'ubicazione delle sottostazioni e sulle previste migliorie alle infrastrutture potrebbero favorire un'accelerazione dell'iter autorizzativo. Il Riquadro 3.4 illustra alcuni approcci decentralizzati adottati in altri Paesi al fine di accelerare gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili.

#### **Riquadro 3.4. Strategie volte ad accelerare la produzione di energia rinnovabile nei Paesi che utilizzano sistemi decentralizzati**

Lo sviluppo della produzione di energia rinnovabile nei Paesi che utilizzano sistemi decentralizzati (quali Australia, Germania o Spagna) tende ad essere strutturata attorno a una visione nazionale per lo sviluppo della produzione e della trasmissione, inquadrata negli obiettivi e negli incentivi della *policy* nazionale, lasciando alle autorità subnazionali (Regioni o Stati) la responsabilità di assicurare un maggior grado di dettaglio dei piani di attuazione e delle modalità di espletamento degli iter autorizzativi. I meccanismi di coordinamento sono utilizzati per allineare la pianificazione subnazionale agli obiettivi nazionali, ad esempio concordando congiuntamente la designazione di zone dedicate. Una pianificazione strategica preventiva, che preceda la presentazione di progetti specifici, può ridurre i tempi di attuazione e, al contempo, preservare le misure di salvaguardia ambientali e di altro tipo. I meccanismi di coordinamento possono essere attuati per il tramite di organismi formali che coinvolgono più amministrazioni pubbliche, si riuniscono su base regolare e, in taluni casi, assumono i poteri di pianificazione dalle amministrazioni subnazionali e semplificano le norme e le procedure inerenti all'approvazione degli investimenti.

Fonte: (IEA, 2023<sup>[18]</sup>) (Banet and Donati, 2024<sup>[22]</sup>)

### **3.2.3. Ampliare la capacità di stoccaggio e di riserva dell'energia per garantire stabilità**

Per potenziare il ruolo della generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili nell'approvvigionamento complessivo, è necessario garantire una capacità di stoccaggio e di riserva adeguata così da bilanciare l'offerta e la domanda, anche in condizioni meteorologiche avverse, quali serate invernali fredde e senza vento. La produzione di energia solare ed eolica risponde alle condizioni naturali (sole e vento) piuttosto che alla domanda, e richiede, pertanto, una notevole capacità di stoccaggio per soddisfare quest'ultima. Si prevede, ad esempio, che la capacità di generazione scenderà, rispettivamente, di 8 GW al di sotto del previsto carico di picco di 62 GW nel 2028 e di 13 GW al di sotto del carico di picco di 67 GW nel 2033. Inoltre, una maggiore generazione di energia solare, sotto forma di corrente continua piuttosto che come turbina rotante azionatrice di un generatore, riduce l'inerzia fisica nel sistema di fornitura di energia elettrica, contribuendo a stabilizzare la volatilità delle condizioni di domanda e offerta. Affrontare la sfida dell'intermittenza delle energie rinnovabili comporta azioni quali: lo sviluppo di sistemi di stoccaggio su larga scala; il miglioramento della capacità della rete di bilanciare la domanda e l'offerta su lunghe distanze; lo sviluppo di tecnologie delle cosiddette "reti intelligenti" (*Smart Grid*) per accrescerne l'efficienza e gestire la domanda, anche attraverso sistemi di batterie veloci che generano inerzia sintetica; nonché la salvaguardia di una capacità di generazione di riserva flessibile attraverso il mantenimento degli impianti esistenti.

L'Italia sta realizzando progressi significativi nello sviluppo della capacità di accumulo di energia elettrica, sostenuta dal rapido calo dei costi. Ad agosto 2025 erano stati installati 17,3 GWh di capacità di accumulo di energia elettrica, il 55 % in più rispetto all'anno precedente. Ciò equivale a una capacità di approvvigionamento di 7,1 GW e potrebbe rifornire 97 500 famiglie per 24 ore, sulla base del rispettivo consumo medio annuo. L'Italia detiene la maggiore capacità di stoccaggio a pompaggio idroelettrico in Europa, con 7,6 GW di capacità, e sta investendo per utilizzare meglio tale risorsa e portare la capacità a 8 GW. Inoltre, la capacità di stoccaggio su piccola scala, spesso associata alla produzione di energia solare nelle abitazioni e nelle piccole imprese, dovrebbe raggiungere i 4 GW entro il 2030. Importante sarà il raggiungimento dell'obiettivo del Governo volto a raggiungere una capacità di stoccaggio pari a 22,5 GW entro il 2030, in considerazione dell'aumento della quota delle energie rinnovabili nel mix energetico della capacità di produzione.

L'introduzione di un quadro normativo innovativo sta contribuendo allo sviluppo di sistemi di accumulo a batteria su larga scala e connessi alla rete; inoltre, i piani di investimento registrano una forte espansione. La strategia 2030 prevede un incremento di tale capacità a 11 GW. Il MACSE (Meccanismo di Approvvigionamento della Capacità di Stoccaggio Elettrico), ossia l'approccio normativo italiano allo stoccaggio di energia, considera quest'ultimo una componente della propria infrastruttura di rete energetica, a differenza di molti Paesi dell'OCSE nei quali viene trattato in modo analogo ai generatori di energia. L'approccio consueto, ormai da lunga data, volto ad incoraggiare gli investimenti nel settore dello stoccaggio è stato applicato attraverso aste indette per progetti di fornitura di capacità a breve termine con rendimenti legati ai movimenti dei prezzi di mercato *spot*. Il quadro normativo italiano ha introdotto aste nazionali (avviate nel 2025) atte a fornire capacità di stoccaggio remunerata attraverso contratti a lungo termine. Le prime aste prevedevano contratti quindicennali con ricavi indicizzati gestiti dall'ente di trasmissione, Terna. Ciò ha indotto ingenti volumi di offerte economiche proposte dagli investitori, in gran parte volte allo sviluppo di sistemi di accumulo a batteria ubicati in prossimità di impianti di generazione di energia rinnovabile siti nelle regioni meridionali del Paese. Si prevede che 50 GW della capacità totale saranno messi all'asta attraverso tale meccanismo entro il 2030. Per garantire la realizzazione di questi progetti di stoccaggio, a condizioni economicamente vantaggiose e secondo la rispettiva pianificazione, sarà necessario affrontare problematiche legate ad autorizzazioni e permessi analoghe a quelle precedentemente discusse in relazione alla capacità delle energie rinnovabili.

Le capacità di riserva, *backup* e generazione ridondante completano la generazione di energia solare ed eolica. La strategia energetica italiana per il 2030 prevede che le centrali a gas convenzionali continuino a fornire una quota pari fino al 27,5 % dell'energia elettrica nel 2030. Tale capacità è finanziata tramite aste annuali per la fornitura di energia nei periodi di picco. A queste gare possono partecipare tutte le tecnologie – incluse le rinnovabili e i sistemi di stoccaggio – che stanno ottenendo quote di mercato sempre più significative. Il conseguimento dell'ambizioso obiettivo di una produzione di energia elettrica a zero emissioni nette entro il 2030 richiederà livelli di produzione e stoccaggio di energia rinnovabile sufficienti, affinché il gas sia utilizzato solo in casi eccezionali e non come componente ricorrente del mix di approvvigionamento energetico. La fissazione dei prezzi (*pricing*) della capacità di riserva di generazione convenzionale, alla luce della sua estesa durata, dovrà evitare di incoraggiare eccessivi investimenti in generatori convenzionali con il conseguente rischio di investimenti non recuperabili e obblighi di pagamento ricorrenti per i generatori alimentati a gas.

L'Italia è impegnata nell'attuazione di misure volte ad affrontare gli effetti dei cambiamenti climatici e le crescenti minacce alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, che sottolineano l'importanza di accelerare i piani di investimento nella rete. Il Paese ha sviluppato una serie di procedure di risposta alle emergenze in caso di interruzioni dell'approvvigionamento elettrico; inoltre, il suo Piano di preparazione ai rischi delinea svariati scenari, tra cui: attacchi informatici, eventi meteorologici e climatici, nonché attacchi fisici alle infrastrutture elettriche. Un'accelerazione della manutenzione programmata della rete e il rafforzamento dei progetti incrementeranno il livello di sicurezza. Sono in corso investimenti atti a prevenire attacchi informatici. Il potenziamento del Piano nazionale e della strategia di risposta nel caso di un evento su larga scala che colpisca contemporaneamente più regioni potrebbe limitare i danni derivanti da tali eventi. Allo stato attuale, il Paese adotta un approccio di cooperazione regionale; tuttavia, un evento su larga scala potrebbe invece richiedere risposte a livello nazionale.

### 3.2.4. Incoraggiare l'elettrificazione dei trasporti, degli edifici e dell'industria

L'elettrificazione dell'economia italiana e l'abbandono dell'uso diretto di combustibili fossili nei trasporti, nelle abitazioni, negli edifici commerciali e nell'industria rappresentano fattori essenziali per far fronte alle problematiche legate ai costi e alla sicurezza dell'energia. In tale ambito, l'Italia ha accumulato un certo ritardo rispetto alle altre grandi economie e, nonostante l'accelerazione registrata con l'impennata dei prezzi dell'energia nel 2022 e i molteplici schemi di sovvenzione (Grafico 3.1, Sezione C), il Paese ha registrato un rallentamento nel 2024 e nella prima metà del 2025, a seguito della stabilizzazione dei prezzi e della revoca delle misure di sostegno precedentemente concesse. I progressi compiuti dall'Italia in termini di abbattimento delle emissioni nel settore dei trasporti e degli edifici sono comunque rimasti indietro rispetto all'economia in generale o al ritmo richiesto per adempiere agli impegni assunti in materia di riduzione dei gas serra. Il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) relativi alla quota delle energie rinnovabili sul consumo energetico complessivo richiederà un forte incremento dell'elettrificazione, insieme a un maggiore utilizzo di energie non fossili per i contesti di difficile elettrificazione.

Il nuovo sistema di scambio delle quote di emissione (ETS2) conferisce nuovo slancio al settore dell'elettrificazione. Il sistema è destinato ad estendere, a partire dal 2028, i prezzi delle emissioni ai combustibili fossili utilizzati per gli edifici, i trasporti su strada e le industrie non energivore (quali il teleriscaldamento su piccola scala e il riscaldamento industriale), nonché alle emissioni delle PMI, incrementando così il costo di tali combustibili. (Il primo sistema di scambio delle quote di emissione è già applicato, tra i vari comparti, alla produzione di energia elettrica, e si stima che esso si sia trasferito integralmente sui prezzi dell'elettricità). L'ETS2 ridurrà il divario in termini di competitività dei costi dei dispositivi elettrici (quali pompe di calore o auto elettriche) rispetto alle tecnologie alimentate con combustibili fossili. Attualmente il divario in termini di trattamento fiscale (imposte e oneri) applicato rispettivamente a elettricità e gas è superiore alla media rilevata nei Paesi dell'UE e determina una contrazione dei risparmi (ad esempio, per le famiglie che decidono di sostituire la caldaia a gas con una pompa di calore). Se l'Italia assicurerà una piena attuazione dell'ETS2, a valere su un cofinanziamento nazionale, avrà accesso a circa 9 miliardi di EUR (0,4 % del PIL del 2026) nel periodo 2026-2032 grazie al Fondo Sociale per il Clima. Tali fondi possono attenuare gli effetti distributivi dell'aumento dei costi dei combustibili fossili aiutando le famiglie e le imprese con scarsa liquidità a elettrificare i loro consumi energetici, ad esempio finanziando interventi di coibentazione e riqualificazione energetica degli "alloggi sociali" (*social housing*) o investendo in veicoli elettrici e macchinari da concedere in *leasing* alle PMI.

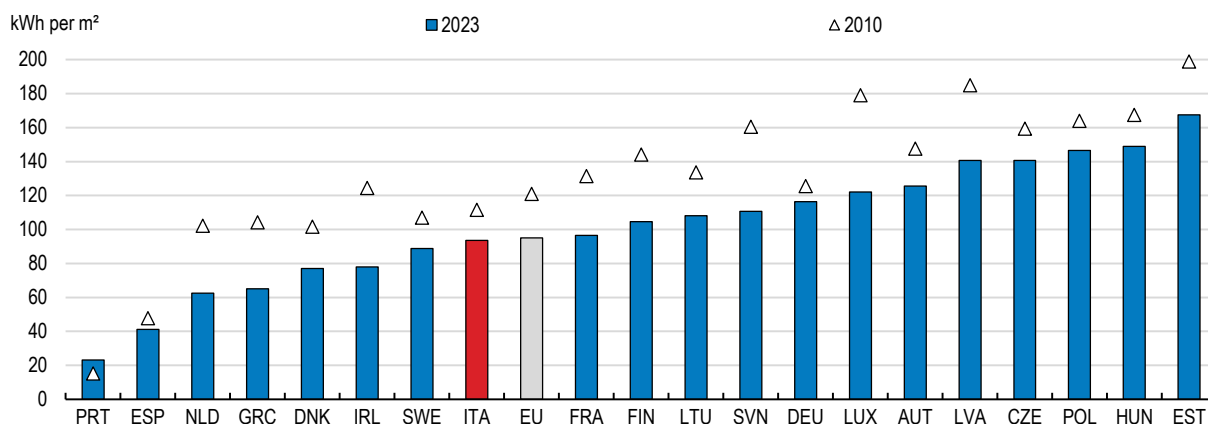
Azioni mirate specifiche per singolo settore possono contribuire ad accelerare l'elettrificazione o a sviluppare alternative sostenibili:

- Nel settore dei trasporti, nonostante l'aumento dei veicoli elettrici, la loro diffusione sia nel settore privato che tra gli operatori del trasporto pubblico è inferiore ai livelli rilevati negli altri Stati membri dell'UE. In Italia, il tasso pro capite di proprietà di automobili si colloca al terzo posto tra i Paesi dell'OCSE, rispecchiando in parte il significativo fabbisogno di investimenti nel settore del trasporto pubblico. Inoltre, rispetto alla maggior parte degli altri Paesi membri dell'OCSE e dell'UE, il parco auto degli italiani è più datato. Il sostegno per i veicoli elettrici ha mostrato andamenti variabili e il loro elevato costo iniziale rappresenta un ostacolo per le famiglie a basso reddito. Il *leasing* sociale può aiutare le famiglie meno abbienti a rinnovare il proprio parco auto. Tuttavia, a frenare gli utenti in generale è la carenza di infrastrutture di ricarica, unitamente ai prezzi elevati dell'elettricità. Una struttura pubblica di monitoraggio sta incrementando il livello di trasparenza e la comparabilità dei prezzi delle ricariche elettriche. L'espansione della rete di stazioni di ricarica, anche lungo le autostrade, è ostacolata dalla complessità delle procedure normative in materia. L'armonizzazione dei diversi requisiti autorizzativi applicati nei vari Comuni e la possibilità per gli investitori di accedere a concessioni di suolo a lungo termine favorirebbero lo sviluppo di punti di ricarica commerciali.


- Gli edifici pubblici sono spesso vetusti e inefficienti dal punto di vista energetico, e le amministrazioni non dispongono delle risorse umane e finanziarie necessarie per intraprendere ristrutturazioni di ampia portata. Gli schemi di finanziamento devono tener conto degli elevati costi iniziali delle opere di ristrutturazione e dei lunghi tempi di ammortamento in un contesto di restrizioni fiscali. La frammentazione della *governance* italiana riduce la dimensione degli appalti legati ad investimenti nel settore dell'elettrificazione, quali pompe di calore o sistemi di generazione e stoccaggio fotovoltaici. Agenzie nazionali dedicate e dotate di risorse adeguate e mandato pluriennale possono offrire le competenze tecniche e la capacità di attuazione necessarie per la realizzazione di interventi di efficientamento energetico ed elettrificazione degli edifici pubblici, anche laddove tali opere rientrano nella sfera di competenza di molteplici livelli di amministrazione pubblica, secondo l'esempio di Paesi quali la Corea e la Francia (OECD, 2022<sub>[14]</sub>). Organismi di finanziamento dedicati possono aiutare gli enti pubblici a finanziare le operazioni di riqualificazione, attraverso risparmi sui costi energetici e, ove giustificato da considerazioni di natura economica e sociale, attraverso l'erogazione di sovvenzioni. La stima dei costi dell'intero ciclo di vita delle diverse fonti energetiche, tenendo conto dei prezzi più elevati dei combustibili fossili, può contribuire a garantire la convenienza economica degli investimenti in opere di elettrificazione.
- Il sostanziale sostegno alla ristrutturazione di edifici residenziali privati e commerciali, ivi incluso il generoso programma di crediti di imposta noto come *Superbonus* (discusso nel Capitolo 1), ha sortito effetti limitati e non è stato mirato in modo adeguato agli edifici meno efficienti dal punto di vista energetico e caratterizzati dal maggior consumo di combustibili fossili. Sebbene il livello di efficienza complessiva del settore del riscaldamento sia prossimo alla media dell'UE, nel periodo 2010-2023 si registrano solo modesti miglioramenti (Grafico 3.7). Le recenti misure pubbliche incoraggiano maggiormente gli investimenti in pompe di calore, consentendo alle famiglie di passare dal gas all'elettricità per il riscaldamento. Per i consumatori domestici e le piccole imprese, l'elettricità è soggetta ad una tassazione superiore a quella applicata al gas naturale, riducendo il vantaggio di tale conversione. L'ETS2 contribuirà a colmare il divario. Anche la revoca delle agevolazioni fiscali concesse per le caldaie a gas contribuirà in tal senso. Le risorse fiscali limitate si rivelerebbero più efficaci ove fornite mediante meccanismi di sostegno a più lungo termine destinati alle famiglie a basso reddito e agli affittuari, piuttosto che attraverso misure rinnovate di volta in volta solo su base annuale.
- Nel settore industriale, i costi e la capacità tecnica di elettrificazione possono limitare la scelta di abbandonare l'uso del gas naturale. Tuttavia, l'Italia ha compiuto progressi importanti nei settori ad alta intensità energetica, ad esempio con il trasferimento dell'89 % della produzione siderurgica agli altiforni elettrici entro il 2024. L'idrogeno, sostenuto dalla relativa strategia nazionale e dallo sviluppo dell'idrogeno rinnovabile attraverso le "valli dell'idrogeno", può rappresentare una soluzione per sostituire il gas naturale laddove l'elettrificazione non rappresenti una scelta attuabile, ad esempio nel comparto della produzione di ceramiche e vetro. Tuttavia, sarà importante garantire che le alternative all'elettrificazione che beneficiano di sovvenzioni non ritardino il processo di elettrificazione laddove ciò sia economicamente fattibile, ad esempio per i sistemi di riscaldamento a bassa temperatura.

### Grafico 3.7. È possibile incrementare ulteriormente l'efficienza degli impianti di riscaldamento domestico

Consumo di riscaldamento domestico per m2 (corretto in base alle differenze climatiche)



Fonte: data base Odyssee

StatLink  <https://stat.link/4x5nbm>

## 3.3. Garantire un approvvigionamento energetico stabile a prezzi contenuti

### 3.3.1. Strategie di pricing volte a incoraggiare gli investimenti in un sistema energetico sicuro ed efficiente

La strategia di mercato dell'energia dovrebbe svolgere un ruolo centrale nel garantire prezzi in grado di trasmettere segnali economici corretti nel mercato elettrico, assicurando la sicurezza dell'approvvigionamento, contenendo la volatilità eccessiva dei prezzi e orientando il sistema verso un mix energetico efficiente. La fissazione dei prezzi (*pricing*) nel mercato dell'energia elettrica è stata a lungo problematica a causa della scarsa concorrenzialità in alcune aree, della posizione dominante degli operatori storici, delle asimmetrie informative e degli obiettivi di *policy* discordanti (tra cui la riduzione dei costi e la garanzia dell'accesso), e al contempo dell'obiettivo di eliminazione delle emissioni di gas serra. La generazione di energia rinnovabile in assenza di adeguati sistemi di stoccaggio complica la situazione, poiché generalmente la produzione non è in grado di rispondere ai segnali di prezzo nel breve termine. Durante le ore di produzione limitata delle energie rinnovabili, l'offerta può essere elevata, con conseguente abbassamento dei relativi prezzi di mercato. Ne consegue che, per rendere gli investimenti redditizi, sono necessari contratti a prezzi vantaggiosi e più a lungo termine, quali i cosiddetti "contratti per differenza" che si stanno diffondendo in Italia.

Le riforme in corso sui prezzi all'ingrosso stanno generando segnali di prezzo più precisi a livello temporale e geografico, oltre a garantire maggiori certezze agli investitori. Nel 2025, le misure introdotte dal nuovo quadro regolatorio noto come *TIDE (Integrated Text on Electricity Dispatching)* hanno modificato e adattato i bilanciamenti, che sono passati da blocchi orari di 60 minuti a blocchi di 15 minuti, nell'ambito di un più ampio processo di armonizzazione europea atto a ridurre i costi di bilanciamento, in primis nelle fasi di picco della domanda. L'Italia ha modificato i prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica a partire dal 2026, passando dal Prezzo Unico Nazionale (PUN) a prezzi differenziati in ciascuna delle sette regioni. Nel frattempo, l'approvvigionamento di servizi ausiliari (principalmente, capacità di riserva per generare inerzia nel sistema, correggere le deviazioni di frequenza o mantenere i livelli di tensione della rete) avviene su base di mercato. Tali cambiamenti possono migliorare la funzionalità delle scelte di investimento nell'intero processo di produzione, distribuzione e utilizzo dell'energia. Ad esempio, possono incoraggiare i grandi utenti a insediarsi in prossimità delle fonti di energia rinnovabile in espansione e a basso costo nelle regioni del Sud e nelle Isole,

nonché nelle regioni dotate di reti di trasmissione e distribuzione più robuste, riducendo in tal modo la pressione sulla capacità di trasmissione vincolata. La tariffazione regionale, stabilendo prezzi espliciti e variabili in base alla congestione della rete, può incoraggiare gli investimenti nella capacità della rete elettrica. L'elettricità fornita attraverso contratti su base bilaterale cosiddetti "over-the-counter" è scesa al 18 % del volume totale registrato nel 2024. Il 72 % dell'elettricità è ora rispettivamente fornito attraverso il Mercato spot del Giorno Prima (MGP) e il 12 % sul Mercato Infragiornaliero (MI). Tuttavia, un maggior numero di zone di prezzo e un regolamento (*settlement*) più frequente possono acuire la volatilità dei prezzi, poiché questi rifletteranno meglio i disallineamenti tra domanda e offerta, e imporranno nuove esigenze tecniche e informatiche ai gestori della rete e agli altri attori di mercato. Il Piano decennale di investimenti di Terna anticipa tali rischi e prevede un rafforzamento della connettività interregionale e transfrontaliera per gestire i flussi e le eventuali tensioni ad essi associate. Nel frattempo, al fine di gestire tali rischi, le autorità di regolamentazione possono avviare attività di comunicazione efficaci e garantire la trasparenza tra gli operatori di mercato (rimanendo vigili rispetto alle tensioni) e altresì preservare reti di salvaguardia e riserve in caso di insorgenza di problemi sistemici.

Con l'evolversi del sistema di tariffazione e la maggiore familiarità di produttori e consumatori con prezzi regionali discordanti, l'Italia potrebbe considerare la possibilità di istituire aste dinamiche al fine di adeguare i livelli tariffari regionali al mutare delle condizioni della rete e all'espansione ed evoluzione delle energie rinnovabili. Tale soluzione consentirebbe di affrontare il problema dei persistenti divari di prezzo o della concentrazione del potere di mercato tra i soli grandi produttori o consumatori. Più nel lungo termine, un ulteriore passo avanti consisterebbe nel seguire l'esempio di diversi Paesi dell'OCSE quali Cile, Nuova Zelanda, Regno Unito, Messico e del Brasile, che hanno introdotto un sistema di tariffazione nodale, in base al quale i prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica sono fissati in funzione della posizione geografica lungo la rete, così da rispecchiare sia il costo di produzione dell'energia, sia il costo di trasmissione dell'approvvigionamento verso la data località, sia la domanda della stessa. Ne consegue un'internalizzazione della congestione e delle perdite di trasmissione all'interno di un medesimo territorio, anziché soltanto tra le diverse aree, riducendo la necessità di meccanismi espliciti per spostare l'offerta e gestire le fasi di congestione. Lo sviluppo di un sistema di prezzi nodali richiederà l'introduzione di significative riforme istituzionali e di ordine pratico, e la posizione dominante degli storici produttori di energia elettrica italiani implicherà sfide atte a garantire la competitività dei mercati. Nel lungo termine, tali sfide sono superabili e i prezzi nodali possono rafforzare ulteriormente i segnali dei prezzi e l'efficienza degli investimenti (Eicke and Schittekatte, 2022<sup>[19]</sup>; Antonopoulos et al., 2020<sup>[6]</sup>).

Le riforme ispirate dal quadro regolatorio *TIDE* consentono una tariffazione negativa sul Mercato del Giorno Prima, prassi che potrebbe diffondersi maggiormente nelle regioni caratterizzate da elevata capacità di generazione da fonti rinnovabili e domanda modesta, quali le Isole. Laddove ben gestite, le riforme ispirate al regolamento *TIDE* possono favorire un aumento dei potenziali rendimenti per gli investitori in servizi quali lo stoccaggio, la capacità di riserva o di opzione di acquisto (*call option*), nonché il mantenimento di riserve di generatori alimentati con combustibili fossili e di interconnessioni per i periodi di produzione insufficiente, a sostegno della sicurezza energetica. Al contempo, fattori quali la prevedibilità e la stabilità dei prezzi incoraggiano gli investimenti di lungo termine. I prezzi nel Mercato del Giorno Prima (MGP) possono risentire del potere distorsivo dei grandi fornitori e della relativa capacità di limitare l'offerta, rendendo costantemente necessarie vigilanza e reattività da parte dell'autorità di regolamentazione.

Le riforme introdotte a seguito della crisi dei prezzi dell'energia del 2022 sono volte a promuovere contratti a più lungo termine e con prezzi più stabili rispetto al mercato a breve termine o *spot*. L'energia elettrica fornita nell'ambito di accordi tariffari sostenuti dal settore pubblico ha rappresentato il 17,1 % del consumo totale nel 2024, con un costo pari a 9,3 miliardi di EUR, ovvero il 27 % in più rispetto al 2023. Tali costi rappresentano in gran parte l'eredità di pregresse iniziative pubbliche di sostegno che prevedevano un premio sulla produzione di energia per incoraggiare gli investimenti. Tali misure possono favorire la stabilità e gli investimenti a lungo termine, ma possono altresì attenuare o distorcere i segnali dei prezzi di mercato. Il Governo sta perseguendo una nuova strategia volta a mettere a punto meccanismi di sostegno che integrino gli accordi di acquisto di energia su base di mercato e le aste per rinnovabili ed evolvano di pari passo con il sistema energetico. I bandi di gara per sovvenzioni pubbliche ventennali alla produzione sotto forma di

contratti per differenza bidirezionali per la generazione di energia solare hanno attratto un elevato volume di offerte. Nell'ambito di tali contratti, il Governo garantisce ai produttori un prezzo minimo in cambio del rispetto di un tetto massimo applicato ai loro ricavi, mentre il gettito superiore a tale tetto concordato spetta al Governo. Come discusso nell'*OECD Economic Survey of the EU* (Studio economico dell'OCSE sull'Unione Europea e la zona euro) (2025<sub>[10]</sub>), ciò potrebbe ridurre gli incentivi per i produttori a stipulare contratti di fornitura ed esporre il settore pubblico a rischi. Con l'aumento della capacità di produzione di energia rinnovabile e il calo dei prezzi al di sotto dei livelli concordati, l'onere finanziario per le autorità pubbliche è destinato ad aumentare (Heussaff and Zachmann, 2024<sub>[4]</sub>). Parallelamente allo sviluppo dei mercati e all'acquisizione di maggiore esperienza da parte degli operatori in relazione ai diversi strumenti, il ridimensionamento del ruolo degli strumenti sovvenzionati (quali i contratti per differenza) a vantaggio di accordi non sovvenzionati può consentire una riduzione dei rischi fiscali, favorendo al contempo gli investimenti e abbattendo i prezzi. Tale pratica potrebbe richiedere del tempo per svilupparsi – ad esempio, anche nel mercato tedesco il livello di liquidità è scarso per i contratti di durata superiore a un anno e minimo per quelli di durata superiore a tre anni (ACER, 2024<sub>[3]</sub>).

### **3.3.2. Potenziare la tutela dei consumatori vulnerabili e incoraggiare il risparmio energetico**

Per i consumatori, le riforme e gli investimenti realizzati negli ultimi anni hanno favorito la creazione di un contesto favorevole alla competitività dei prezzi. Il mercato della rivendita di energia elettrica registra un numero elevato di operatori. Inoltre, è stato installato un ampio numero di contatori intelligenti, consentendo un sistema di tariffazione dinamica. Tuttavia, il mercato al dettaglio potrebbe acquisire ulteriore dinamismo. L'operatore storico (*incumbent*) rimane dominante sull'intero mercato, e il numero di consumatori che hanno cambiato operatore (utilizzando, ad esempio, rivolgendosi a piattaforme web) è inferiore rispetto a quanto rilevato in mercati comparabili (IEA, 2023<sub>[20]</sub>). Circa la metà dei contratti di energia ad uso domestico applica prezzi di mercato regolamentati (percentuale inferiore rispetto a quanto rilevato in altri Paesi). Segnali dei prezzi più dinamici possono incoraggiare le famiglie a risparmiare energia nei periodi di maggiore scarsità dell'offerta e a concentrare la domanda nei periodi di prezzo più basso. Per accrescere la concorrenzialità nel mercato al dettaglio, garantire ai rivenditori un maggiore accesso ai dati di fatturazione e consumo degli utenti o incoraggiare i consumatori a utilizzare piattaforme accessibili per mettere a confronto i diversi operatori (quale, ad esempio, [ilportaleofferte.it](http://ilportaleofferte.it)) consentirebbe di ridurre il vantaggio dell'operatore storico, aiutare i nuovi fornitori a sviluppare prodotti personalizzati, e ridurre i prezzi dell'energia per i consumatori.

Gli andamenti dei prezzi tendono ad incidere in misura relativamente maggiore sul consumo energetico delle famiglie meno abbienti, e forti aumenti possono danneggiare il benessere delle famiglie rurali e a basso reddito (Faiella and Lavecchia, 2021<sub>[23]</sub>). Le famiglie con risorse finanziarie limitate potrebbero non essere in grado di effettuare investimenti atti a ridurre il proprio fabbisogno energetico. Nel periodo 2021-2024, l'Italia ha attuato i meccanismi di sostegno dei prezzi dell'energia più elevati tra i principali Paesi dell'OCSE. Circa la metà delle misure volte ad agire direttamente sui costi dell'energia ha assunto la forma di misure di contenimento dei prezzi (OECD, 2024<sub>[9]</sub>). All'inizio del 2025, con il nuovo rialzo dei prezzi del gas e dell'elettricità, sono state annunciate misure volte a ridurre l'aliquota dell'IVA e gli oneri di sistema per un valore aggiuntivo pari a 3 miliardi di EUR (0,13 % del PIL), con benefici ripartiti su piccole imprese e famiglie. Le misure includevano la riduzione, dal 21 % al 5 %, dell'aliquota IVA sul gas naturale per uso civile, industriale e dei trasporti. Il Bonus Energia, introdotto nel 2021 e successivamente esteso, prevede anche incentivi sotto forma di sovvenzioni per le PMI che investono in sistemi di energia rinnovabile e per i nuclei familiari che ricaricano le auto elettriche nelle ore notturne. Si prevedeva che tali misure avrebbero consentito a circa otto milioni di famiglie un risparmio medio annuo pari a 300 EUR sulle bollette dell'elettricità e a 200 EUR sulle bollette delle forniture di gas. Contemporaneamente, sono stati concessi ingenti crediti di imposta (fino al 110 % dei costi) per un valore di 220 miliardi di EUR, ovvero circa il 3 % del PIL annuo nel periodo 2021-2024, per interventi di ristrutturazione finalizzati all'efficienza energetica delle abitazioni, sebbene solo il 4 % delle unità abitative ne abbia beneficiato. Solo una minima parte di queste misure generalizzate ha giovato alle famiglie meno abbienti e l'Italia ha registrato una delle percentuali più basse in termini di nuclei familiari che

hanno riferito un miglioramento dell'efficienza energetica nel quinquennio conclusosi nel 2023 (Carfora, Minervini and Scandurra, 2025<sup>[24]</sup>). La transizione verso misure di sostegno al reddito specifiche per le famiglie vulnerabili, potenzialmente collegate a interventi di efficientamento energetico delle loro abitazioni, consentirebbe di sostenere in maniera più efficace le famiglie vulnerabili, limitando al contempo gli oneri fiscali e incentivando maggiormente l'efficienza energetica (Hemmerlé et al., 2023<sup>[10]</sup>).

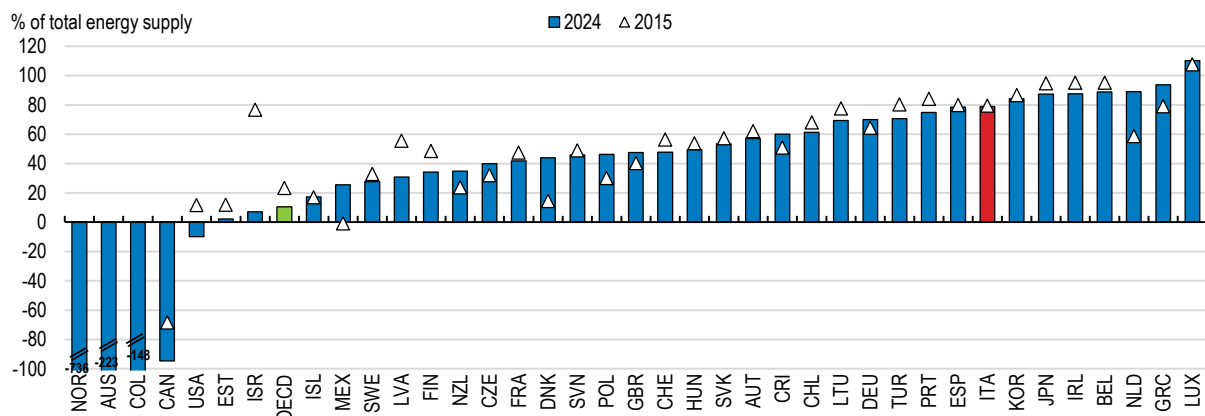
Le tariffe dell'energia elettrica applicate ai consumatori energivori (grandi utenti industriali) equivalgono approssimativamente al 45 % delle tariffe applicate alla categoria con i volumi di consumo più bassi. Tale differenza rispecchia tutte le componenti della tariffa finale dell'energia elettrica, inclusi i costi di erogazione del servizio, gli oneri di rete e molte delle imposte e dei tributi applicati. Sebbene tariffe più basse siano comuni in tutti i Paesi dell'OCSE e rispecchino in parte i minori costi di fornitura applicati ai grandi consumatori e al loro maggiore potere negoziale, tale differenza è anche il risultato di accise più elevate, aliquote IVA e contributi agli obblighi di servizio pubblico imputati in bolletta ai consumatori più piccoli. Tale differenza può essere giustificata dall'esigenza di garantire che le grandi imprese energivore rimangano competitive sul mercato globale. Nondimeno, il divario rilevato tra i prezzi pagati rispettivamente dai grandi e dai piccoli consumatori in Italia è superiore a quello riscontrato nella maggior parte degli altri Paesi, con una media del 61 % circa nei Paesi dell'UE. Tali prezzi ridotti possono indebolire l'incentivo per i grandi consumatori a realizzare interventi di efficientamento energetico, mentre eventuali meccanismi di redistribuzione relativi ai consumatori più piccoli (ivi incluse le piccole imprese) ne danneggiano la competitività e incrementano la struttura dei costi a loro applicati. Nel lungo periodo, la riduzione delle tariffe nell'intero sistema energetico, in particolare attraverso lo sviluppo efficiente della produzione di energia rinnovabile e dell'elettrificazione, ridimensionerà la funzione di tale ribasso. Parallelamente, trasferire parte della spesa su aliquote fiscali ridotte o altre riduzioni al sostegno degli investimenti operati dalle imprese nel settore dell'efficienza energetica può meglio garantirne la competitività e favorire la sicurezza energetica del Paese.

### 3.4. Garantire un mix energetico diversificato, efficiente e affidabile

Dalla metà degli anni 2010, i combustibili fossili compongono, in media, circa tre quarti dell'approvvigionamento energetico complessivo italiano, in misura solo lievemente inferiore al livello pre-crisi finanziaria globale. La carenza di risorse interne indica che oltre il 92 % delle forniture di combustibili fossili vengono importate dall'estero (Grafico 3.8). In particolare, l'uso del carbone, così come del petrolio greggio, è diminuito nel corso di un decennio a decorrere dalla metà degli anni 2010, sebbene la chiusura delle ultime centrali a carbone sia stata sospesa a causa dell'incerta sicurezza delle importazioni di energia. Per contrasto, nel 2023 il consumo di gas naturale si è avvicinato ai livelli registrati nella metà degli anni 2010, a dispetto del forte aumento dei prezzi registrato nel 2022. L'Italia è annoverata tra i Paesi dell'OCSE che hanno realizzato il maggior cambiamento in termini di fonti di approvvigionamento di combustibili fossili nel periodo 2022-2023, sostituendo il gas naturale proveniente dalla Russia tramite oleodotto con gas naturale liquefatto, sempre convogliato tramite oleodotto ma proveniente da altri Paesi fornitori. La quota di gas naturale proveniente dalla Russia è scesa dal 40 % nel 2021 al 5 % nel 2023, nonostante l'incremento delle importazioni di gas russo nel 2024 e nei primi mesi del 2025, poiché parte del gas naturale liquefatto importato veniva originariamente estratto in Russia.

### Grafico 3.8. La dipendenza dell'Italia dalle importazioni di energia rimane elevata

Importazioni nette di energia calcolate come percentuale dell'approvvigionamento energetico complessivo



Fonte: OCSE; AIE – *World summary energy balances* (Sintesi dei saldi energetici globali).

StatLink  <https://stat.link/f5ruk0>

Tra gli interventi necessari per assicurare la stabilità degli approvvigionamenti energetici, l'Italia dovrà garantire un mix equilibrato di capacità di generazione tra le diverse fonti, sebbene si registri un incremento della quota di energia generata da fonti rinnovabili. Benché i meccanismi di determinazione dei prezzi (*pricing*) possano contribuire al raggiungimento di tale obiettivo, il Governo dovrà probabilmente intervenire in maniera diretta per garantire la disponibilità di un mix adeguato di capacità, altresì attivando opportuni contratti di lungo termine con i produttori per assicurare la stabilità della capacità di riserva energetica. È probabile che tale mix continui a prevedere l'approvvigionamento di gas naturale, seppur in minore quantità, focalizzato sul soddisfacimento dei picchi di domanda o all'insorgere di criticità legate a un'offerta a basso costo. In tale contesto, un contributo positivo può derivare dall'incremento dell'uso del biogas e dal possibile ricorso all'energia nucleare.

Per accrescere il livello di sicurezza energetica e ridurre i costi di fornitura del gas naturale per la produzione di energia elettrica e altri usi, l'Italia sta individuando rotte di approvvigionamento e fornitori alternativi per il gas naturale e ampliando gli impianti di importazione di gas naturale liquefatto (GNL). La capacità di importazione e rigassificazione del GNL è passata da 16,1 miliardi di metri cubi nel 2022 a 28 miliardi di metri cubi all'inizio del 2026 (l'equivalente del 45 % della domanda di gas del 2023), con 10 miliardi di metri cubi forniti tramite impianti galleggianti. Tali investimenti potenziano il ruolo dell'Italia nella rete energetica europea quale *hub* per il rifornimento delle economie dell'Europa centrale. Lo sviluppo dell'infrastruttura sta contribuendo alla riduzione del prezzo maggiorato del GNL rispetto al gas fornito tramite gasdotto. Nel periodo 2024-2025 il sovrapprezzo è diminuito, passando dal 100 % al 15-30 %, sebbene possa essere significativamente maggiore in fase di interruzione delle filiere di approvvigionamento o in concomitanza di livelli elevati della domanda. Pur essendo oneroso, l'ampliamento degli impianti di importazione e rigassificazione del GNL può ridurre lo scarto tra i prezzi all'ingrosso applicati in Italia e quelli applicati in prossimità di altri importanti *hub* di importazione europei, e può altresì rappresentare una garanzia rispetto a forniture incerte. Al contempo, le strategie nazionali in materia di energia e clima prevedono un ruolo progressivamente decrescente del gas naturale nel mix energetico dell'Italia e degli altri Paesi europei riforniti attraverso impianti di importazione italiani. Perseguire piani di investimento infrastrutturale, pur rimanendo attenti rispetto a investimenti eccessivi in capacità energetica o rinnovata dipendenza da un tipo o fonte di energia, sarà importante per garantire che questi investimenti siano sostenibili, contengano i costi energetici e sostengano la competitività dell'economia italiana (Draghi, 2024<sup>[2]</sup>). A complemento di ciò, i vincoli e i rischi relativi alla capacità di trasporto e importazione associati alle forniture internazionali di gas naturale sottolineano l'importanza di incrementare la quota delle fonti nazionali all'interno del mix energetico italiano.

Contribuendo agli sforzi di diversificazione delle fonti energetiche italiane, il Piano Mattei sta sviluppando infrastrutture di trasmissione energetica e impianti di produzione, altresì approfondendo la cooperazione con

i Paesi dell'Africa. È modesto il finanziamento iniziale del Piano, pari a 5,5 miliardi di EUR con un orizzonte quinquennale a partire dal 2025, in gran parte a valere sul Fondo Italiano per il Clima unitamente a risorse attinte dal bilancio della cooperazione. Ulteriori risorse sono mobilitate attraverso banche multilaterali di sviluppo e la cooperazione con altri Stati membri dell'UE, nonché di concerto con finanziamenti privati. La Relazione annuale 2025 descrive 33 progetti in corso, molti dei quali basati su iniziative preesistenti (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2025<sup>[5]</sup>), che saliranno a 60 entro la fine del 2025, di cui 14 incentrati sull'energia. Gli obiettivi del Piano Mattei in termini di ampliamento e diversificazione delle fonti e tipologie di energia sono accolti favorevolmente e meritano di essere portati avanti. Per garantire un uso ottimale delle risorse del Piano Mattei e il sostegno alla diversificazione su larga scala delle fonti e delle tipologie di energia utilizzate (ivi incluso per la transizione verso energie a basse emissioni), sarà necessario accordare priorità ai progetti di generazione di energie rinnovabili e messa in rete. Il Presidente del Consiglio dei Ministri presiede il comitato tecnico del Piano Mattei e una task force *ad hoc* ne coordina le attività. Per assicurare il raggiungimento degli obiettivi del Piano, sarà necessario che, oltre a garantire un coordinamento efficace tra i diversi enti attuatori, i progetti finanziati e i loro risultati siano sottoposti a una rigorosa supervisione.

Lo sviluppo di biocarburanti generati dai rifiuti potrebbe contribuire a rafforzare il livello di sicurezza energetica, abbattere i costi e ridurre le emissioni nette. L'Italia si attesta al quarto posto in termini di capacità di produzione di biogas a livello globale, utilizzando biomasse agricole, letame animale, rifiuti organici e sottoprodotti agroindustriali. Storicamente, tale capacità è stata in gran parte orientata alla produzione di elettricità; tuttavia, il biogas costituisce meno del 4 % del consumo complessivo di gas. Il potenziale è significativo e il Governo punta a una forte espansione della capacità fino al 2030 (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, 2024<sup>[21]</sup>). Lo sviluppo del biogas italiano è stato fortemente legato alle misure di sostegno erogate e ha subito un rallentamento a seguito della riduzione di tali incentivi nel periodo post-2012 (Benato and Macor, 2019<sup>[7]</sup>). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede significativi incentivi agli investimenti, con l'obiettivo di incrementare di più del doppio la produzione di biogas generato dai rifiuti nel periodo 2023-2030. Il concetto italiano del "*Biogas Done Right*" utilizza "reattori" alimentati da processi di digestione anaerobica per generare gas scomponendo al contempo i rifiuti derivanti dalla produzione alimentare. Ciò riduce le emissioni di gas serra – ad esempio, la cattura del metano da letame animale genera energia. L'energia così generata può essere sufficiente a rimborsare i costi di investimento anche prima di contabilizzare i benefici dei crediti di carbonio. Il valore generato dal biogas può aiutare l'Italia ad affrontare le sfide di lunga data relative al trattamento dei rifiuti, soprattutto nelle regioni del Sud del Paese (sfide già discusse nelle precedenti edizioni degli Studi Economici dell'OCSE).

La produzione di biometano generato dalla fermentazione di rifiuti organici è in crescita ma dipendente dal sostegno pubblico. In Italia, la maggior parte del biometano rifornisce la rete del gas nazionale (primariamente per i trasporti); tra i Paesi dell'OCSE, l'Italia è, infatti, leader nell'uso del biometano per il comparto dei trasporti. La capacità produttiva del biometano beneficia di un contributo pari fino al 40 % dei costi di costruzione sostenuti con una tariffa agevolata, assicurando così un incentivo operativo. Entro il 2027, svariati accordi tariffari di tipo *feed-in* saranno gradualmente eliminati e sostituiti da un prezzo minimo garantito o da contratti per differenza (ossia i contratti che compensano la differenza tra il prezzo di mercato e un prezzo di riferimento garantito), in grado di ridurre l'onere fiscale dei sussidi, fornendo al contempo agli investitori delle proiezioni di fatturato stabili. Lo schema ha ampliato il sostegno erogato ai settori che utilizzano biometano, ivi compresi gli utenti dei trasporti (inclusi quelli marittimi), industriali e residenziali. Il sostegno è stato assegnato tramite gare di appalto pubbliche disciplinate dai regolamenti REDII e REDIII. Il requisito che impone agli operatori del settore dei trasporti di utilizzare un mix di biocarburanti e combustibili fossili conferma la loro capacità di finanziare la produzione di biometano. La conversione degli attuali impianti a biogas in impianti a biometano può consentire di prolungare il ciclo di vita degli impianti e incrementarne gli utili. Lo sviluppo di impianti di più larga scala in grado di combinare le forniture provenienti da molteplici impianti a biogas consentirebbe di ridurre i costi di produzione, ma richiederebbe un maggiore coordinamento in un settore relativamente frammentato. Con lo sviluppo della capacità produttiva di biometano e di un mercato produttivo più profondo e maturo, l'Italia sarà in grado di ridurre il sostegno pubblico diretto e consentire agli incentivi di mercato di acquisire un ruolo maggiore così da incoraggiare gli investimenti (Dechezleprêtre et al., 2024<sup>[25]</sup>).

L'Italia sta valutando la possibilità di tornare a produrre energia nucleare, a seguito della chiusura dei suoi reattori negli anni '80 e all'inizio degli anni '90 dello scorso secolo e l'esito dei referendum nazionali del 1987 e 2011 che abolirono la produzione di energia nucleare nel Paese. Diversi Paesi dell'OCSE ritengono che l'energia nucleare offra approvvigionamenti elettrici stabili, a basse emissioni di carbonio e competitivi in termini di costi. Nel 2025 il Governo italiano ha avviato formalmente l'iter parlamentare volto a regolamentare l'energia nucleare, istituire un'autorità per garantirne la sicurezza, rafforzare la ricerca e le competenze, e realizzare una adeguata campagna informativa. Il dibattito si concentra sui piani volti a realizzare piccoli reattori modulari, oggetto di studio anche in numerosi altri Paesi dell'OCSE, tra cui l'Estonia. Tuttavia, tale tecnologia non è ancora stata testata su larga scala: i costi livellati sono attualmente più elevati rispetto ai reattori nucleari convenzionali e si prevede che rimarranno tali fino al 2030, mentre il costo delle nuove fonti rinnovabili può essere compreso tra un terzo e la metà dei costi delle centrali nucleari (IEA, 2025<sup>[12]</sup>). L'energia nucleare può contribuire a migliorare il livello di sicurezza energetica: assicura, infatti, maggiore stabilità rispetto alle energie rinnovabili – intermittenti – e genera basse emissioni di carbonio, sebbene i gravi rischi associati ad eventuali incidenti nucleari e il tema dello stoccaggio dei rifiuti nucleari alimentino preoccupazioni. È importante che i progetti relativi all'energia nucleare, così come qualsiasi altro progetto energetico, siano sostenuti da analisi costi-benefici trasparenti e approfondite sull'intero ciclo di vita. Tali analisi devono, tra l'altro, tenere conto dei costi di costruzione delle centrali, dello stoccaggio delle scorie nucleari e dello smantellamento delle centrali in disuso, considerando altresì i sussidi (diretti e indiretti) concessi durante l'intero ciclo produttivo.

Tabella 3.2. Raccomandazioni progresse in materia di sicurezza energetica

Raccomandazioni precedenti formulate dall'OCSE	Azioni intraprese a partire dal 2024
Emanare i decreti attuativi della "riforma delle aree idonee".	Nel 2024 l'Italia ha emanato un decreto, poi parzialmente abrogato dal Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio nel maggio 2025 e da normative riviste e approvate nel 2025. Alcune regioni hanno approvato leggi-quadro regionali; tuttavia, nella maggior parte dei casi, tali leggi, ivi incluse quelle economicamente rilevanti, sono ancora sottoposte a procedimenti tecnici.
Introdurre ulteriori politiche nel Piano Nazionale Integrato per il Clima e l'Energia (PNIEC) per consentire all'Italia di raggiungere gli obiettivi di riduzione delle sue emissioni.	Il PNIEC è stato revisionato nel 2024 per attribuire un ruolo più rilevante all'elettrificazione dei trasporti nel raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni. Esso prevede, inoltre, l'incremento dei biocarburanti e dell'idrogeno e l'elettrificazione dei porti.
<b>Aumentare la soglia dimensionale massima prevista per la realizzazione di impianti nelle aree idonee attraverso la Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) ed estendere, oltre luglio 2024, l'esenzione dalla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) per gli impianti a bassa capacità ubicati in aree idonee.</b>	I decreti legislativi emanati nel 2024 e nel 2025 hanno reintrodotto le norme che disciplinano le aree idonee in riferimento all'installazione di impianti di energia rinnovabile e prevedono l'individuazione di aree idonee per la produzione <i>offshore</i> . Tali decreti hanno innalzato la soglia dimensionale dei progetti soggetti a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e consentono ai progetti destinati alle zone di accelerazione di essere esenti dall'obbligo di valutazioni di impatto.
Assicurare una pronta approvazione dei piani di gestione dello spazio marittimo.	I piani sono stati approvati in data 25 settembre 2024.
Assoggettare ciascuna fase della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) al principio del consenso tacito (silenzio assenso).	La regola del consenso tacito (silenzio assenso) è stata introdotta e rafforzata per alcune componenti dell'iter autorizzativo relativo alle energie rinnovabili attraverso il nuovo Testo Unico FER e le leggi ad esso correlate; tuttavia, l'ambito di applicazione è limitato alle circostanze ivi indicate.
Proseguire gli sforzi atti a snellire l'iter degli investimenti cruciali identificati nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).	Per razionalizzare gli investimenti delineati nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), i decreti emanati in materia di energia semplificano e promuovono investimenti allineati e piani di investimento pluriennali a cura dei principali operatori di rete.
Eliminare gradualmente i crediti di imposta previsti nel caso di installazione di caldaie a gas.	Dal 1° gennaio 2025 non sono più disponibili crediti di imposta per l'installazione di caldaie tradizionali alimentate a gas.
<b>Offrire incentivi finanziari per la rottamazione delle auto vecchie, indipendentemente dall'acquisto di auto nuove.</b> Continuare ad aumentare la tassazione dei <i>fringe benefit</i> relativi alle auto, in particolare per quelle inquinanti. Incoraggiare l'istituzione di tasse sulla congestione del traffico cittadino. <b>Continuare a potenziare il trasporto pubblico e le reti ferroviarie regionali.</b> <b>Rifocalizzare gli incentivi all'acquisto di autovetture sui veicoli elettrici di modello <i>entry-level</i> ed eliminare gradualmente i sussidi per l'acquisto di auto con motore a combustione interna.</b> Accelerare la diffusione di stazioni di ricarica elettrica.	La bozza di testo del Piano Sociale per il Clima stanziava circa la metà del suo bilancio (9,35 miliardi di EUR) per la promozione della mobilità pubblica sostenibile per famiglie vulnerabili e utenti vulnerabili del settore dei trasporti, ivi comprese misure atte a rafforzare i servizi di trasporto pubblico. Il PNRR stanziava 1,2 miliardi di EUR a sostegno degli acquisti della categoria più bassa di veicoli elettrici e per la costruzione di stazioni di ricarica per veicoli elettrici.
Ampliare il mandato dell'attuale Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) al fine di conferirgli la responsabilità di guidare l'agenda climatica del Paese. <b>Istituire un comitato indipendente sul clima con funzioni di valutazione e consulenza delle <i>policy</i>.</b>	Attualmente, il Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) esercita le sue nuove funzioni nel comparto delle materie prime critiche e dei progetti strategici.
<b>Assicurare continuità ai piani volti a incrementare gradualmente le accise sui combustibili fossili laddove basse, altresì abolendo le esenzioni e gli sgravi fiscali concessi.</b>	La Legge di Bilancio 2025 italiana ha introdotto importanti novità in materia fiscale, tra cui la rimodulazione dell'aliquota dell'IVA sui rifiuti e una nuova tassazione differenziata per le auto aziendali ( <i>fringe benefit</i> ) in base al loro impatto ambientale.
<b>Integrare gli incentivi fiscali per interventi di riqualificazione energetica degli edifici con la concessione di prestiti agevolati a lungo termine e contributi diretti (espliciti).</b>	La Legge di Bilancio 2025 allinea le norme sugli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie a quelle in vigore precedentemente al <i>Superbonus</i> .
Adottare e attuare tempestivamente il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici. <b>Garantire finanziamenti adeguati per le misure volte a ridurre il rischio di inondazioni e frane.</b>	Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha approvato nel 2024 il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici. Il Piano non dispone attualmente di una dotazione finanziaria propria, ma saranno individuate possibili fonti di finanziamento. Il finanziamento degli interventi di adattamento è attualmente garantito dal Programma sperimentale di interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici in ambito urbano. È stato istituito l'Osservatorio Nazionale per l'Adattamento ai Cambiamenti Climatici.

Tabella 3.3. Raccomandazioni programmatiche

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI (Le raccomandazioni chiave sono evidenziate in grassetto)
<p>In Italia si registrano prezzi dell'energia più elevati, aumentati in misura superiore rispetto a molti dei principali partner commerciali del Paese, in gran parte a causa dell'elevata quota di gas importato e il conflitto del 2026 in Medio Oriente evidenzia la misura in cui l'Italia è esposta a tali circostanze. Si registrano progressi negli investimenti e nelle procedure amministrative relativi alle energie rinnovabili, ma persistono ritardi nel rilascio delle autorizzazioni, dovuti alla complessità della <i>governance</i> multilivello, creando incertezza per gli investitori.</p>	<p><b>Accelerare lo sviluppo della capacità di generazione, distribuzione e stoccaggio delle energie rinnovabili affrontando i fattori che ostacolano i processi di pianificazione e approvazione, ivi compreso il coordinamento tra i diversi livelli di governo.</b></p>
<b>Potenziare il ruolo delle energie rinnovabili nell'approvvigionamento di energia elettrica</b>	
<p>I piani volti a favorire un forte incremento della capacità di generazione di energia da fonti rinnovabili sono stati rallentati dai ritardi registrati negli iter autorizzativi e complicati da sistema di <i>governance</i> multilivello, generando incertezza tra gli investitori. La carenza di informazioni chiare sui progetti previsti e proposti determina spesso una sovrapposizione delle proposte.</p>	<p>Rafforzare lo sportello unico digitale SUER per coordinare i processi di pianificazione e gli iter autorizzativi relativi ai progetti di investimento nelle energie rinnovabili che coinvolgono i livelli di governo nazionale e regionale. Garantire il coordinamento tra i diversi livelli di governo nell'integrazione delle aree designate idonee e non idonee per la produzione e la trasmissione di energie rinnovabili all'interno delle norme di pianificazione territoriale. Assicurare sostegno alle amministrazioni locali nell'aggiornamento della pianificazione territoriale e nell'allineamento con i piani nazionali di sviluppo energetico.</p>
<p>Il processo di connessione della nuova generazione di energia elettrica e dei grandi utenti alle reti di trasmissione e distribuzione è stato lento, con conseguente compromissione degli investimenti in capacità e nuova produzione. Per le richieste di connessione, la priorità ora favorisce i progetti di generazione già approvati.</p>	<p><b>Man mano che viene smaltito l'arretrato in termini di costruzione delle infrastrutture di trasmissione, adottare un approccio anticipatorio in termini di pianificazione e approvazione di infrastrutture di trasmissione e connessione economicamente efficienti.</b> Fornire linee guida armonizzate ai governi subnazionali sulla valutazione dei progetti di trasmissione e distribuzione dell'energia.</p>
<p>I piani di risposta alle emergenze del sistema sono coordinati a livello regionale.</p>	<p>Assicurarsi che il piano di preparazione al rischio e le esercitazioni prevedano il coordinamento tra i piani di risposta alle crisi nazionali e regionali.</p>
<b>Garantire un approvvigionamento energetico stabile e a prezzi più vantaggiosi</b>	
<p>Le riforme stanno generando prezzi più dinamici nei mercati energetici. Alcuni strumenti espongono il settore pubblico a rischi legati ai prezzi di mercato e potrebbero determinare l'introduzione di sussidi pubblici di lungo termine. I mercati dell'elettricità possono essere esposti a rischi di manipolazione, in primis da parte di grandi produttori e consumatori.</p>	<p><b>Assicurare che il sostegno alle tecnologie a basse emissioni di carbonio nella produzione, trasmissione e stoccaggio dell'elettricità non smorzi i segnali dei prezzi di mercato e gestire attentamente i rischi per le finanze pubbliche e i consumatori.</b> Assicurare che le autorità di regolamentazione rimangano vigili, sanzionino eventuali casi di manipolazione del mercato, e favoriscano una maggiore trasparenza del mercato.</p>
<p>L'Italia ha adottato generose misure per sostenere i consumatori e migliorare l'efficienza energetica, ma gran parte della spesa si è rivelata inefficace e l'elettrificazione è in ritardo rispetto agli obiettivi. Le misure di sostegno per le imprese sono considerate fondamentali per garantire la continuità operativa, in considerazione dei prezzi elevati dell'energia in Italia. Sebbene le recenti riforme riducano il vantaggio di prezzo dei combustibili fossili per la produzione di elettricità, permangono alcuni sussidi ai combustibili fossili. Sono in atto assetti istituzionali per la seconda fase del Sistema europeo di scambio delle emissioni (ETS2), che contribuiranno ad aumentare i prezzi dei combustibili fossili avvicinandoli a quelli delle alternative elettriche. L'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) sostiene l'attuazione del Piano Sociale per il Clima con programmi dedicati alla riqualificazione degli edifici pubblici.</p>	<p><b>Ridurre le misure generali di sostegno energetico e i sussidi ai combustibili fossili, fornendo invece un sostegno mirato alle famiglie vulnerabili e all'efficientamento energetico delle imprese, e perseguire l'attuazione dell'ETS2.</b> Utilizzare le risorse del Fondo Sociale per il Clima per assicurare sostegno all'elettrificazione e migliorare l'efficienza energetica delle abitazioni a basso reddito, dei trasporti e delle piccole imprese. Rafforzare il ruolo di ENEA quale agenzia nazionale con mandato a medio termine e risorse per sostenere i progetti di riqualificazione energetica di tutti gli edifici pubblici che sono sede di enti governativi.</p>

## Riferimenti bibliografici

- ACER (2024), *Progress of EU electricity wholesale market integration: 2024 Market Monitoring Report*, European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators, Ljubljana. [3]
- Alessi, D., C. Bonaldo and F. Fontini (2025), "The impact of utility-scale RES power production on the Italian electricity prices", *Italian Economic Journal*, <https://doi.org/10.1007/s40797-024-00309-y>. [13]
- Antonopoulos, G. et al. (2020), "Nodal pricing in the European Internal Electricity Market", *JRC Technical Reports*, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC119977>. [6]
- Banet, C. and F. Donati (2024), *Speeding Up Renewable Energy Permitting In Europe: Overcoming Implementation Challenges*, Centre on Regulation in Europe. [22]
- Benato, A. and A. Macor (2019), "Italian Biogas Plants: Trend, Subsidies, Cost, Biogas Composition and Engine Emissions", *Energies*, Vol. 12/6, pag. 979, <https://doi.org/10.3390/en12060979>. [7]
- Carfora, A., L. Minervini and G. Scandurra (2025), "Fiscal incentives for energy poverty in Italy: Bridging the gap or missing the mark?", *Energy Research & Social Science*, Vol. 126, pag. 104-161. [24]
- Dechezleprêtre, A. et al. (2024), "A comprehensive overview of the renewable energy industrial ecosystem", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2024/11, OECD Publishing, Paris. [25]
- Draghi, M. (2024), *Report on the Future of European Competitiveness; Report to the President of the European Commission*. [2]
- Eicke, A. and T. Schittekatte (2022), "Fighting the wrong battle? A critical assessment of arguments against nodal electricity prices in the European debate", *Energy Policy*, Vol. 170, p. 113-220. [19]
- Faiella, I. and L. Lavecchia (2021), *Households' energy demand and the effects of carbon pricing in Italy*, Banca d'Italia, Rome. [16]
- Hemmerlé, Y. et al. (2023), "Aiming better: Government support for households and firms during the energy crisis", *OECD Economic Policy Papers*, No. 32, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/839e3ae1-en>. [10]
- Heussaff, C. and G. Zachmann (2024), *The changing dynamics of European electricity markets and the supply-demand mismatch risk*, Bruegel, Brussels. [4]
- IEA (2025), *The Path to a New Era for Nuclear Energy*. [12]
- IEA (2023), *Electricity Grids and Secure Energy Transitions Enhancing the foundations of resilient, sustainable and affordable power systems*. [18]
- IEA (2023), "Energy Policy Review Italy 2023". [20]
- Istat (2023), "Rapporto Annuale". [8]
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2024), "Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima". [21]
- Lavecchia, L. and A. Pasquini (2025), "L'atomo fuggente: analisi di un possibile ritorno al nucleare in Italia", *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.5409584>. [23]
- OECD (2025), *Diagnostic Toolkit for reducing regulatory barriers to solar, wind and pumped hydro storage in EU*, OECD. [1]
- OECD (2025), *OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2025*, OECD Publishing, Paris. [11]
- OECD (2024), *OECD Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2024: Policy Trends up to 2023*, OECD Publishing, Paris. [9]
- OECD (2022), *Decarbonising Buildings in Cities and Regions*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris. [14]
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2025), *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Mattei*. [5]
- Terna (2025), "2025 Development Plan". [17]





# 4

## Potenziare il dinamismo delle imprese per incrementare la produttività

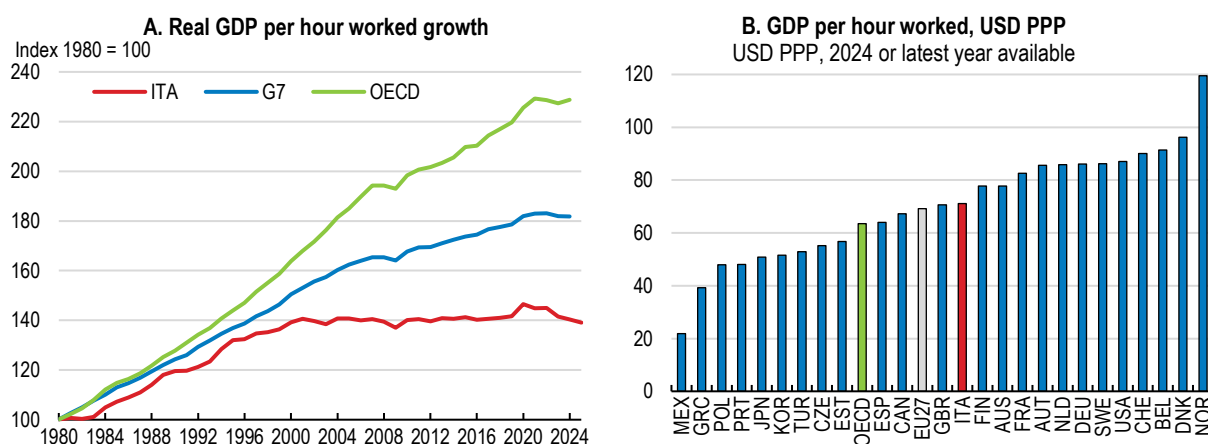
Emilia Soldani

*L'Italia registra una produttività del lavoro inferiore alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE ad alto reddito, con un incremento che si attesta al di sotto della media della zona euro sin dalla metà degli anni Novanta. Sebbene la produttività vari significativamente all'interno delle classi dimensionali delle imprese, il modesto livello di produttività aggregata è largamente correlato alla prevalenza di piccole imprese a bassa produttività che faticano a crescere ed espandersi. Benché produttive quanto le loro omologhe in altre grandi economie, in Italia le imprese di medie e grandi dimensioni registrano tassi di attività e occupazione relativamente ridotti. La creazione di condizioni migliori che consentano alle imprese di crescere e innovarsi può rilanciare la crescita della produttività, supportata ulteriormente dagli sforzi in corso atti ad incrementare l'efficienza del sistema giuridico e a migliorare le condizioni della finanza. Sarà essenziale assicurare la piena attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e proseguire tali sforzi anche oltre il 2026. La riduzione delle barriere normative all'ingresso, l'alleggerimento degli oneri burocratici e la semplificazione fiscale sono fattori fondamentali per favorire la concorrenza e, pertanto, la competitività. Analogamente, un potenziamento del sostegno pubblico alle attività di Ricerca e Sviluppo (R&S) consentirebbe di rafforzare il sistema di innovazione. Inoltre, attività di aggiornamento e potenziamento delle competenze (upskilling), unitamente a programmi di formazione rivolti a dirigenti e impiegati, contribuirebbero a migliorare le performance delle imprese.*


## 4.1. L'Italia ha registrato una debole crescita della produttività

Negli ultimi decenni, l'Italia ha registrato una crescita della produttività del lavoro inferiore a quella di altri Paesi dell'OCSE, gravando sulla produzione e la competitività (Grafico 4.1). Nel dettaglio, la crescita della produttività del lavoro si è attestata al di sotto della media della zona euro a partire dalla metà degli anni Novanta, attraversando una fase di stagnazione dopo il 2010, per poi, comunque, risalire tra il 2019 e il 2022. Inoltre, nel periodo 2000-2022, il Paese ha registrato una diminuzione della sua produttività multifattoriale (cfr. *OECD Productivity Database*, banca dati dell'OCSE sulla produttività). Sebbene nel decennio fino al 2024 l'incremento del numero di ore lavorate abbia rappresentato un motore importante per la crescita del PIL, le prospettive demografiche evidenziano l'esigenza di incrementare la produttività per sostenere la crescita economica e il benessere (cfr., rispettivamente, il Capitolo 1 per un'analisi delle dinamiche della crescita in Italia, e il Capitolo 3 per le tendenze demografiche).

**Grafico 4.1. La produttività del lavoro e la relativa crescita permangono al di sotto dei livelli registrati in altre economie ad alto reddito**



Fonte: banca dati analitica dell'OCSE; ed elaborazioni a cura dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/6fp4tz>

Le riforme e gli investimenti intrapresi attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano hanno consentito di affrontare alcune delle debolezze strutturali dell'economia italiana, e i recenti dati indicano alcuni miglioramenti di modesta entità, seppur incoraggianti. Sostenuto dal forte stimolo fiscale e dal complessivo miglioramento delle condizioni macroeconomiche, il PIL reale è cresciuto a un ritmo più veloce in Italia (6,4 %) rispetto alla zona euro (+6,3 %) nel periodo 2019-2025. Nonostante il rallentamento registrato nel corso della pandemia da COVID-19, il valore aggiunto del settore privato è aumentato approssimativamente del 10 % nel periodo 2019-2025, sostenuto da una forte crescita dell'occupazione, in particolare nei settori dei servizi e delle costruzioni a minore produttività (Capitolo 1).

Risulta sostanziale il potenziale dell'Italia in termini di aumento della produttività e dei redditi ove si affrontino gli ostacoli che da tempo limitano il dinamismo delle imprese (MIMIT, 2026<sup>[81]</sup>). La sezione 4.2 illustra come la lenta crescita della produttività italiana possa essere ricondotta a tre caratteristiche principali: la preponderanza di piccole imprese a bassa produttività, limitati investimenti nonostante i recenti progressi, e un debole dinamismo imprenditoriale. Un sostegno ottimale alla crescita della produttività deriverebbe dall'attuazione di una serie di misure coerenti volte ad accrescere il dinamismo del settore imprenditoriale, aiutare le imprese ad espandersi, potenziare l'innovazione, ed elevare il livello di competenze, attraverso: la rimozione delle barriere fiscali e regolatorie che ostacolano l'accesso delle imprese ai mercati e ne impediscono la crescita (cfr. sezione 4.3); il rafforzamento dei mercati dei capitali (cfr. sezione 4.4); il sostegno agli investimenti nel settore dell'innovazione e nell'adozione di tecnologie (cfr. sezione 4.5); il rafforzamento al ricorso di pratiche manageriali e la riduzione dei disallineamenti (*mismatch*) in termini di competenze (cfr.

sezione 4.78). Una piena attuazione degli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT), unitamente a una gamma più completa di misure atte a potenziare il dinamismo del settore imprenditoriale italiano, incentiverebbero l'innovazione, la produttività e i salari nel Paese.

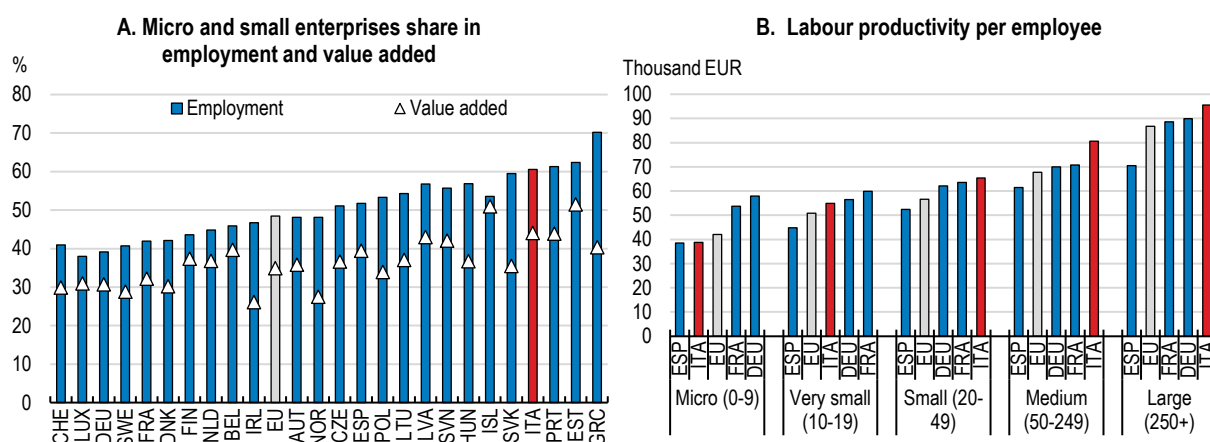
## 4.2. Le barriere che ostacolano la crescita delle imprese, gli investimenti e l'innovazione incidono negativamente sulla produttività

### 4.2.1. La struttura economica del Paese è caratterizzata da un'elevata prevalenza di imprese di dimensioni più piccole e meno produttive

Nonostante la recente e continuativa riallocazione del lavoro, con uno spostamento dalle imprese più piccole verso quelle più grandi (Accetturo et al., 2025<sup>[36]</sup>), il tessuto produttivo italiano è tuttora caratterizzato da un'elevata prevalenza di piccole e microimprese a bassa produttività che incidono negativamente sul livello complessivo di produttività e si contrappongono alla solida *performance* delle imprese più grandi (Grafico 4.2). In termini di esportazioni e produttività del lavoro, le imprese italiane di medie dimensioni (50-249 dipendenti) e grandi dimensioni (250 dipendenti e oltre), per lo più situate nelle regioni del Nord del Paese, registrano risultati analoghi o persino migliori rispetto alle loro controparti di Francia o Germania. Tuttavia, le imprese più piccole sono in media meno produttive rispetto alle imprese più grandi, e tale divario si conferma più ampio in Italia rispetto ad altre grandi economie europee. Nonostante i recenti aumenti della dimensione media delle imprese, le micro e piccole imprese trainano tuttora più del 60 % dell'occupazione in Italia, rispetto al 40 % circa in Francia e Germania. Il fenomeno non è stimolato soltanto dai settori dei servizi. Infatti, anche nel settore manifatturiero, che in termini di valore aggiunto si colloca al secondo posto in Europa e all'ottavo nel mondo, le grandi imprese sono più piccole e meno numerose in Italia rispetto a Germania o Francia. Sebbene molte imprese più piccole eccellano nella produzione ed esportazione di prodotti di alta qualità, se confrontate in media con le imprese più grandi, esse registrano minori economie di scala, investono e innovano meno, e sovente faticano ad attrarre e trattenere talenti, poiché i minori livelli di produttività del lavoro ne limitano la capacità di offrire salari competitivi. La situazione sta gradualmente evolvendo: nel settore manifatturiero, infatti, il numero di imprese con meno di 10 dipendenti è diminuito del 12 % tra il 2014 e il 2024 (Centro Studi Confindustria, 2025<sup>[39]</sup>).

La bassa percentuale di imprese di maggiori dimensioni riflette, in parte, una dinamica aziendale più debole – in virtù della quale meno imprese di successo crescono fino a diventare grandi imprese e meno imprese con scarsa produttività escono dal mercato – e, in parte, i deboli miglioramenti di produttività all'interno delle imprese. Il debole dinamismo generalmente si riflette in un forte radicamento, nella stabilità dell'identità e delle quote di mercato delle imprese più grandi all'interno dei settori. Negli ultimi anni si registrano solo alcuni segnali che suggeriscono un maggiore dinamismo del settore aziendale, con imprese più produttive che si espandono rispetto ad altre, sebbene ciò non si sia ancora riflesso in termini di produttività aggregata. Le imprese più performanti in termini di produttività, investimenti e salari registrano un miglioramento rispetto alle medie imprese: la tendenza potrebbe indicare una sottostante riallocazione delle risorse verso imprese più produttive (Accetturo et al., 2025<sup>[36]</sup>).

## Grafico 4.2. L'elevata percentuale di imprese più piccole incide negativamente sulla produttività



Nota: industria, costruzioni e servizi di mercato (esclusi: pubblica amministrazione e difesa; previdenza obbligatoria; attività delle organizzazioni associative). Entrambe le Sezioni del Grafico sono basate su dati del 2023, ad eccezione della voce "occupazione" nella Sezione A, per la quali i dati risalgono al 2024.

Fonte: Eurostat (sbs\_sc\_owv).

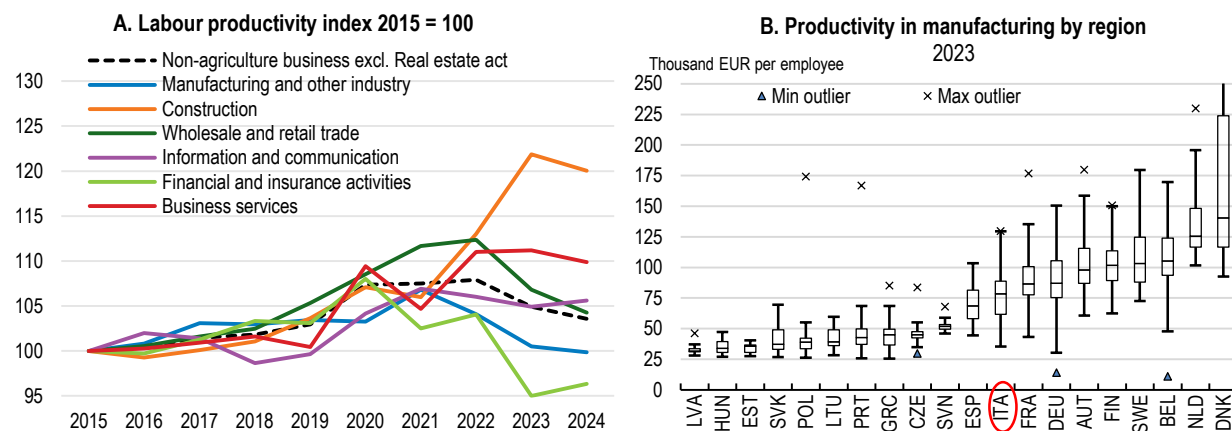
StatLink  <https://stat.link/8baik0>

La produttività tende a essere minore nelle regioni del Sud e nelle Isole dove, con poche eccezioni degne di nota, è diminuita del 10 % circa nel periodo compreso tra il 2000 e il 2020. Nel corso degli ultimi anni, tuttavia, sostenute dai grandi investimenti del PNRR nelle aree interessate, le regioni dell'Italia meridionale hanno registrato livelli di *performance* relativamente buoni, con una crescita della produttività del lavoro analoga a quella delle regioni del Nord e del Centro del Paese. Le disparità regionali riflettono in gran parte differenze in termini di composizione. La regione Lombardia, che vanta il livello più elevato di produttività del lavoro, è anche caratterizzata da una composizione orientata verso imprese più grandi e settori ad alta produttività, con una marcata attività di *start-up* e una percentuale relativamente modesta di microimprese (nei settori dell'industria, costruzioni e servizi di mercato, ad esempio, la percentuale di imprese con meno di 10 dipendenti in Lombardia è dell'83 %, a fronte dell'86 % della media italiana). Rispetto alle regioni del Nord, al Sud le imprese tendono a concentrarsi maggiormente in settori con livelli di produttività inferiori alla media (commercio al dettaglio, ospitalità, costruzioni, agricoltura) e ad avere dimensioni più piccole. Le imprese del Sud sono state meno colpite dal processo di selezione che ha avuto luogo a seguito della crisi finanziaria globale, il che ha accentuato ulteriormente le disparità geografiche in termini di livelli e tassi di crescita della produttività. Oltre agli effetti compositivi, persistono divari significativi in termini di produttività (circa il 20 % in media) tra il Nord e il Sud del Paese, anche all'interno dei settori economici e delle categorie dimensionali delle imprese. Tali differenze sono associate a divari in termini di disponibilità di forza lavoro qualificata, infrastrutture digitali e fisiche, ed efficienza del settore pubblico (Menon and Vermeulen, 2025<sup>[71]</sup>). Al fine di mitigare il divario Nord-Sud, circa il 40 % delle risorse del PNRR è stato destinato alle regioni meridionali, e la Legge di Bilancio 2026 ha rafforzato ed esteso il credito di imposta per gli investimenti nella Zona Economica Speciale (ZES) per il Mezzogiorno nota come "ZES unica", indirizzando una ampia gamma di misure del Fondo di Coesione a sostegno della ricerca e dell'innovazione in tali regioni. Valutare l'efficacia e i risultati concreti di tali sforzi aiuterà a individuare opportunità atte a sostenere la crescita della produttività nell'intero territorio nazionale.

#### 4.2.2. Nel complesso, la crescita della produttività e degli investimenti è stata lenta

La composizione settoriale dell'economia contribuisce a bassi livelli aggregati di produttività e investimento, poiché la quota di occupazione dei settori a basso valore aggiunto (alloggi, servizi di ristorazione, turismo, e cura della persona, nonché rami del settore manifatturiero a bassa intensità tecnologica) è maggiore rispetto ad altri ambiti. Nel corso dell'ultimo decennio, i servizi alle imprese e le TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) hanno registrato una crescita della produttività superiore alla media, sebbene inferiore a quella di molti altri Stati membri dell'UE. Si rileva, inoltre, un incremento della produttività nel settore delle costruzioni, incentivata dal regime fiscale del cosiddetto *Superbonus*. Analogamente, la tendenza negativa complessiva della produttività del lavoro manifatturiero maschera una certa eterogeneità del settore, sia all'interno di esso che tra le singole categorie di prodotto. Nondimeno, una lenta crescita della produttività ha caratterizzato la maggior parte dei settori (Grafico 4.3).

#### Grafico 4.3. Lenta crescita della produttività in numerosi settori, e divari di produttività tra regioni



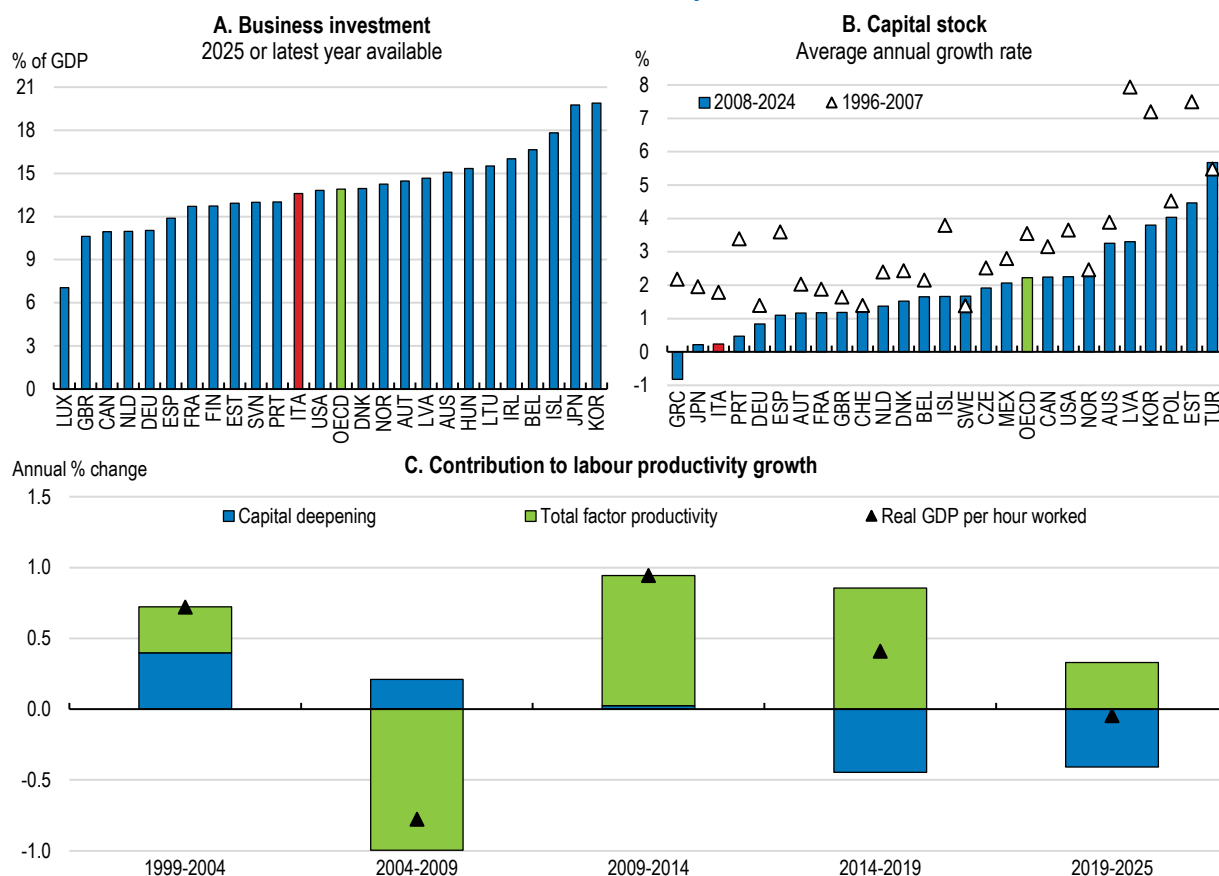
Nota: la Sezione A indica la produttività per ora lavorata. Nella Sezione B, i baffi indicano il 25° e il 75° percentile.

Fonte: tabelle dei Conti Nazionali dell'OCSE; Eurostat (nama\_10r\_3gva, nama\_10r\_3empers)

StatLink  <https://stat.link/esatk9>

L'investimento aziendale (spesa in conto capitale) e la crescita dello stock di capitale sono inferiori a quelli di molte economie dell'OCSE (Grafico 4.4). Ciò è dovuto in parte all'orientamento del settore manifatturiero, che rappresenta il 35 % dell'investimento totale in capitale e il 50 % dell'investimento in R&S, verso attività a bassa tecnologia. In termini di valore aggiunto, ad esempio, i settori a media e alta intensità tecnologica rappresentano solo il 40 % circa della struttura manifatturiera, rispetto al 60 % in Germania (cfr. statistiche strutturali delle imprese di Eurostat). A partire dal 2008, la crescita dello stock di capitale netto si è posizionata, in media, su valori prossimi allo zero, collocandosi pertanto anche ben al di sotto dei tassi modesti rilevati in altre grandi economie dell'UE. Anche nelle regioni italiane meglio performanti, il tasso di formazione lorda di capitale fisso rispetto alla produzione è inferiore alla media di Francia o Germania. Il rapporto tra investimenti e valore aggiunto si è collocato al di sotto del valore mediano dell'OCSE e, generalmente, al di sotto dei tassi registrati da Francia e Germania negli ultimi decenni, in particolare dopo il 2010, quando il settore bancario italiano ha affrontato sfide significative. Tra il 2019 e il 2025 lo *stock* di capitale, sostenuto dal miglioramento delle condizioni finanziarie delle imprese italiane e dagli incentivi pubblici, ha iniziato a crescere di nuovo per la prima volta dalla crisi finanziaria globale, tuttavia a un ritmo più rallentato rispetto all'occupazione, con conseguente riduzione del capitale per lavoratore.

### Grafico 4.4. Il rallentamento dell'accumulazione di capitale frena la crescita



Fonte: banca dati analitica dell'OCSE; elaborazioni a cura dell'ISTAT e dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/oed4pa>

Analogamente a quanto riscontrato in numerose altre economie dell'OCSE, la formazione di capitale è concentrata nel settore immobiliare, meno favorevole alla crescita della produttività. La predominanza degli investimenti in immobili e beni tangibili rispetto a TIC ed ai beni intangibili (R&S e proprietà intellettuale), che usualmente incidono in misura maggiore sulla produttività, è particolarmente marcata nel settore dei servizi, benché interessi anche il settore manifatturiero (OECD, 2025<sup>[49]</sup>). Tale condizione può essere attribuita in parte alle dimensioni modeste del settore delle TIC in Italia, che, nonostante l'espansione registrata nell'ultimo decennio, continua a favorire un tasso di occupazione inferiore rispetto ad altre economie avanzate dell'OCSE. I livelli di investimento in proprietà intellettuale (inclusi R&S e TIC) rimangono, tuttavia, tra i più bassi della zona euro in tutti i settori (TIC incluse).

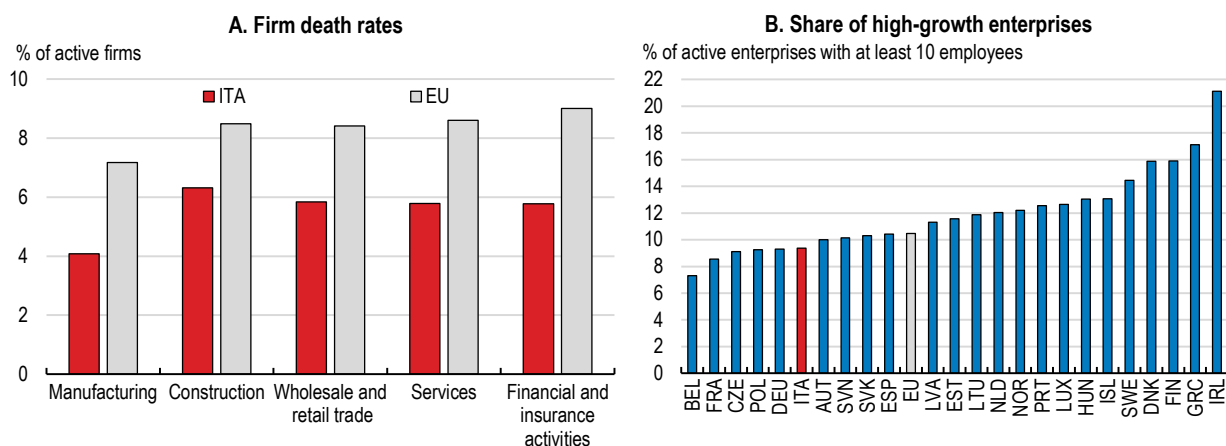
La crescita lenta degli investimenti è il risultato di problemi strutturali di lunga data, anche in termini di accesso al credito ed elevata percentuale di piccole imprese, unitamente a fattori contingenti. Nel corso degli ultimi anni, la politica monetaria più restrittiva e gli shock dei prezzi energetici hanno inciso negativamente sui costi degli investimenti, e, parallelamente, la crescita dei salari ha subito un rallentamento. Tali sviluppi hanno ridotto gli incentivi per le imprese a investire nella formazione di capitale fisso, innovazione e miglioramenti organizzativi, incoraggiandole a preservare processi produttivi ad alta intensità di manodopera, sfruttando la significativa capacità inutilizzata (stagnazione) nei mercati del lavoro, in primis in riferimento alle occupazioni a bassa qualifica. Il fenomeno potrebbe aver contribuito alla scarsa intensificazione del capitale e a una diminuzione della produttività del lavoro (Colonna, Scoccianti and Viviano, 2025<sup>[1]</sup>). Ridurre il grado di esposizione delle imprese agli shock dei prezzi energetici migliorando la sicurezza energetica può contribuire a proteggerne la capacità e l'incentivo a investire (il Capitolo 3 esamina le strategie per la sicurezza energetica).

### 4.2.3. Le piccole imprese crescono raramente

La scarsa crescita della produttività italiana è strettamente correlata al debole dinamismo delle imprese e, in particolare, alla limitata espansione delle imprese di successo e al lento ritmo di uscita dal mercato delle aziende meno produttive. Il dinamismo delle imprese è essenziale per promuovere l'innovazione e sostenere la crescita della produttività. Da un lato, un solido livello di ingresso nel mercato può agevolare l'adozione di nuove tecnologie e strutture organizzative, poiché le nuove imprese aumentano la pressione competitiva e sono spesso più propense all'innovazione. Dall'altro lato, la concorrenza di nuovi entranti può indurre le imprese storiche a investire in innovazioni che incrementano la produttività o in miglioramenti dei processi, oppure può indurre una riallocazione delle risorse verso attività più produttive. Le imprese italiane mostrano uno scarso livello di dinamismo, con tassi di *start-up* inferiori a quelli registrati in economie comparabili, in particolare nel settore dei servizi (OECD, 2025<sup>[49]</sup>). A ciò si aggiungono tassi di uscita più modesti nei vari settori economici e dinamiche di crescita debole, come evidenziato dalla percentuale relativamente bassa di imprese che registrano una crescita elevata (Grafico 4.5), sebbene quest'ultima possa essere parzialmente attribuita a divari in termini di struttura industriale.


#### Grafico 4.5. Basso tasso di uscita delle imprese e percentuale limitata di imprese ad alta crescita

2023



Nota: imprese che registrano una crescita elevata, con almeno 10 dipendenti all'inizio della loro crescita e una crescita media annualizzata del numero di dipendenti superiore al 10 % annuo, distribuita su un triennio.

Fonte: Eurostat (bd\_size; e bd\_hg)

StatLink  <https://stat.link/29hyz5>

Le piccole e medie imprese hanno meno probabilità di trasformarsi in grandi imprese in Italia rispetto a quanto non accada in altre grandi economie dell'OCSE. Ciò vale non solo in termini di crescita del numero di dipendenti (Grafico 4.5, Sezione B), ma anche per ciò che concerne la loro capitalizzazione (McKinsey Global Institute, 2024<sup>[80]</sup>). In Italia, molteplici fattori, piuttosto che un singolo determinante, ostacolano l'espansione delle imprese. I fattori chiave includono incentivi normativi impliciti a rimanere piccole, l'accesso limitato al credito e la distintiva preponderanza della proprietà a gestione familiare. Ad esempio, il regime semplificato, caratterizzato da requisiti inferiori di rendicontazione, incoraggia le imprese a mantenere le entrate al di sotto delle soglie di ammissibilità. Un'indagine condotta su ampia scala nel 2022, ha rilevato che l'81 % di tutte le imprese con almeno tre dipendenti era di proprietà di un singolo individuo o a conduzione familiare, con percentuali più elevate nel settore dei servizi, in particolare alloggio e ristorazione, e nel commercio al dettaglio (Censimento permanente delle imprese ISTAT 2022). Inoltre, i settori che in Italia costituiscono ampie quote del valore aggiunto aggregato e dell'occupazione presentano rendimenti di scala relativamente bassi, limitando gli incentivi alla crescita per le imprese.

### 4.3. Rivitalizzare la concorrenza e ridurre i costi di conformità e gli oneri normativi per le imprese

Barriere burocratiche e strutturali ostacolano, nel mercato, l'ingresso di nuove imprese, l'espansione di quelle di successo esistenti e l'uscita di quelle meno performanti. Sebbene le normative siano necessarie per ovviare a carenze e fallimenti del mercato, un ambiente giuridico e regolatorio "ingombrante" può determinare incertezza, scoraggiare l'ingresso nel mercato e distogliere le risorse delle imprese esistenti da attività più produttive (OECD, 2025<sub>[28]</sub>). Nel corso dell'ultimo decennio e negli anni recenti, grazie al PNRR sono stati compiuti progressi significativi, in particolare in termini di miglioramenti apportati al quadro giuridico in materia di insolvenza di imprese e di riduzione della durata dei procedimenti giudiziari mediante l'utilizzo di innovazioni di natura amministrativa e digitale e il potenziamento delle risorse umane preposte. In vista della conclusione del PNRR, sarà importante consolidare tali migliorie e preservare lo slancio raggiungendo gli obiettivi delineati, a livello generale, nel PSBMT. In particolare, gli sforzi costanti atti ad ovviare alle barriere normative, migliorare la certezza del diritto e ridurre i ritardi legati al sistema giudiziario e alle procedure di insolvenza di impresa sono di fondamentale importanza per stimolare sia l'innovazione che la crescita della produttività. Le misure volte ad affrontare le rigidità del mercato del lavoro, nel rispetto dei vincoli costituzionali e del dialogo sociale, potrebbero sostenere la riallocazione delle risorse umane in favore di imprese più produttive. Il contenimento degli oneri legati agli adempimenti fiscali e normativi ridurrebbe i costi del "fare impresa" e incentiverebbe l'attività economica.

**Tabella 4.1. Raccomandazioni pregresse per rivitalizzare la concorrenza e migliorare l'efficienza del sistema giudiziario**

Raccomandazioni	Azioni intraprese dall'ultima edizione dello Studio economico
Continuare a rafforzare il legame tra rendimento, avanzamento di carriera e retribuzione dei giudici e garantire che la valutazione delle prestazioni sia attuata in modo rigoroso.	Per rafforzare la valutazione delle <i>performance</i> dei giudici, l'Italia ha introdotto valutazioni quadriennali della professionalità ad opera del Consiglio Superiore della Magistratura e un sistema di avanzamento di carriera e retributivo basato sul rendimento. Il processo di valutazione multilivello e gli standard di rendimento specifici per ciascun incarico contribuiscono a bilanciare indipendenza e responsabilità ( <i>accountability</i> ).
Attuare la riforma degli appalti prevista dalla legge del 2022, anche sottoponendo le concessioni a gare d'appalto pubbliche alla scadenza. Ridurre l'ambito di applicazione delle norme sulla "giusta remunerazione" nei servizi professionali.	Sono state avviate le procedure per le gare d'appalto pubbliche. I principi di "giusta remunerazione" sono stati estesi ad altre categorie professionali, tra cui i giornalisti, per fornire un punto di riferimento nelle controversie giudiziarie.

#### 4.3.1. Rimuovere le barriere alla concorrenza

Gli indicatori dell'OCSE sulla regolamentazione del mercato dei prodotti (*PMR – Product Market Regulation*) e per la restrizione del commercio dei servizi (*STRI – Services Trade Restrictiveness Index*) identificano, per le imprese italiane, delle restrizioni all'ingresso nel settore dei servizi non finanziari superiori ai livelli della media OCSE. Sebbene il punteggio complessivo dell'Italia in riferimento agli indicatori *PMR* sia inferiore alla media OCSE e indichi un ambiente normativo relativamente favorevole alla concorrenza, le barriere all'ingresso nei settori dei servizi e delle professioni altamente regolamentate coperte dagli indicatori *PMR* (commercialisti, architetti, ingegneri civili, agenti immobiliari, retail e farmacie) sono tra le più elevate della zona OCSE (Grafico 4.6). Ridurre tali barriere, agevolando il processo di accreditamento per i nuovi professionisti, incentiverebbe la concorrenza nel settore dei servizi e contribuirebbe a migliorare la *performance* complessiva. Ad esempio, l'Italia attualmente sta considerando percorsi alternativi per l'accesso alla professione di agente immobiliare. Poiché le imprese manifatturiere italiane hanno esternalizzato una percentuale crescente delle loro attività al settore dei servizi alle imprese (ivi inclusi i servizi contabili e legali), migliorare la concorrenza e la produttività in quest'ultimo potrebbe avere ricadute positive a catena sul settore manifatturiero. Ad esempio, nel periodo 2003-2019, una serie di riforme ha agevolato l'ingresso nelle industrie di rete e dei servizi e ha ridotto la complessità e la durata degli iter amministrativi volti ad ottenere i

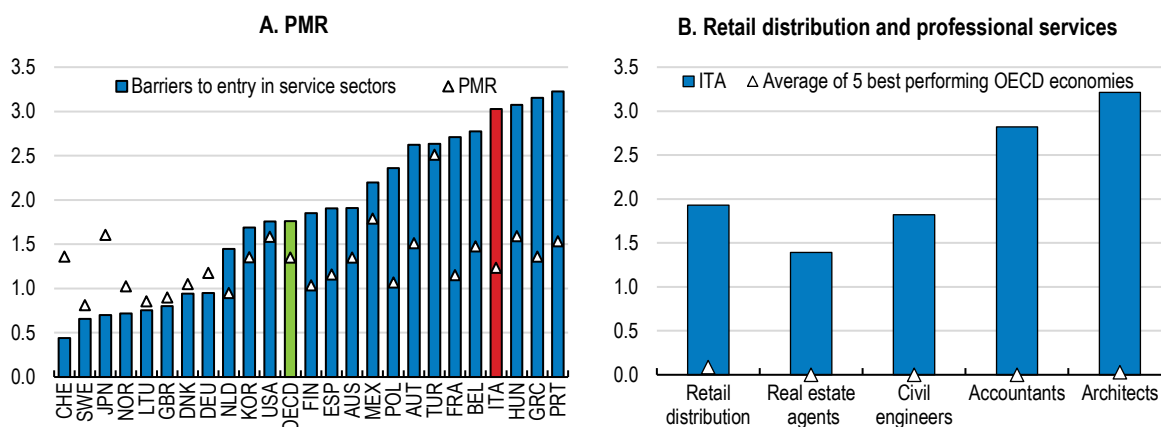
permessi per avviare un'impresa, generando un livello di concorrenza maggiore e prezzi finali più bassi, con ulteriori guadagni in termini di valore aggiunto e produttività in altre componenti della catena del valore (Lanau and Topalova, 2016<sup>[41]</sup>).

Sebbene le normative che regolano l'abilitazione professionale possano contribuire a ridurre le asimmetrie informative, garantire la sicurezza pubblica e proteggere i consumatori assicurando la competenza e la qualità del lavoro dei professionisti abilitati, esse possono altresì ostacolare la concorrenza e rischiare di avvantaggiare i professionisti già abilitati più che i clienti stessi. Inoltre, rispetto ad altri Paesi dell'OCSE, in Italia si rilevano maggiori barriere alla concorrenza nella filiera della distribuzione al dettaglio (Grafico 4.6), con il rischio di ostacolare la concorrenza e generare rendite di monopolio. Un ulteriore alleggerimento delle normative che regolano i settori del commercio al dettaglio e dei servizi professionali, senza compromettere gli standard di qualità, potrebbe favorire ulteriormente la crescita della produttività nei settori interessati così quali quelli a valle (Andrews and Égert, in corso di pubblicazione<sup>[29]</sup>; Di Marzio, Mocetti and Roma, 2024<sup>[37]</sup>).

Al fine di migliorare la struttura del diritto della concorrenza e supportarne l'applicazione, nel 1990 l'Italia ha istituito un'autorità indipendente ad hoc, ossia l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Guidando la definizione e l'applicazione delle leggi che potenziano la concorrenzialità dei mercati, l'AGCM favorisce il dinamismo aziendale e può generare benefici significativi per i consumatori. L'AGCM predispone raccomandazioni annuali sull'applicazione della *policy* a tutela della concorrenza e svolge attività di *advocacy*, produce analisi approfondite atte a valutare l'impatto di acquisizioni e fusioni sulla concentrazione del mercato e sulla concorrenza, e può altresì imporre sanzioni per punire gli abusi di posizione dominante e gli accordi anticoncorrenziali. Una piattaforma per i *whistleblower* introdotta nel 2023 dovrebbe rafforzare ulteriormente la vigilanza antitrust e anticartello e l'applicazione della legge che regola la concorrenza. Dal 2017, l'Italia adotta la Legge annuale per il mercato e la concorrenza, nell'ambito dell'agenda annuale sulla politica di concorrenza presentata al Parlamento (Legge annuale per il mercato e la concorrenza). L'Italia è tuttora impegnata a perseguire tali obiettivi sia nell'ambito del PNRR sia del PSBMT, con azioni programmate che si estendono fino al 2029. L'attuazione continuativa della Legge annuale per il mercato e la concorrenza dovrebbe contribuire a ridurre gradualmente le restrizioni all'ingresso delle imprese nel mercato dei servizi e ad avvantaggiare i consumatori attraverso prezzi più competitivi e migliore qualità, incentivando le imprese a migliorare la loro produttività nei servizi interessati e nei settori a valle (OECD, 2025<sup>[48]</sup>). In particolare, i decreti attuativi talvolta sono necessari per tradurre le recenti riforme annuali pro-concorrenzialità in settori-chiave (servizi pubblici locali, autostrade, concessioni per pubblici servizi, energia, rifiuti, sanità, telecomunicazioni e piattaforme digitali) in cambiamenti concreti in termini di requisiti sulla condotta dei mercati e sulle prassi di approvvigionamento (*appalti*). Garantire che tutti i decreti attuativi dovuti siano pronti e pubblicati prontamente contribuirebbe a garantire un'attuazione efficace.

## Grafico 4.6. Notevoli barriere ostacolano l'ingresso delle imprese nei mercati dei servizi

Indicatori dell'OCSE sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti (PMR) – Indice 0-6: 0 indica la regolamentazione più favorevole alla concorrenza e 6 indica quella meno favorevole alla concorrenza, 2023



Nota: nella Sezione A, i servizi includono 6 professioni (commercialisti, architetti, ingegneri civili, agenti immobiliari, avvocati e notai), oltre a 2 settori della distribuzione al dettaglio (commercio al dettaglio in generale e vendita al dettaglio di farmaci). Nella Sezione B, la media delle 5 categorie professionali è misurata all'interno di ciascuna attività.

Fonte: banca dati dell'OCSE – PMR 2023.

StatLink  <https://stat.link/id6zsh>

### 4.3.2. Ridurre l'incertezza del diritto, i ritardi e i costi

Legislazione e regolamenti attuativi chiari e ben redatti danno certezza alle imprese riguardo ai propri obblighi e diritti, e riducono i costi di conformità e attuazione per l'amministrazione. Il livello di fiducia nelle istituzioni pubbliche e le percezioni della qualità dei servizi pubblici in Italia sono tra i più bassi della zona OCSE (Capitolo 1). Il margine di possibilità che una decisione giudiziaria venga annullata da corti di grado superiore rappresenta una caratteristica importante dei sistemi giudiziari moderni. In Italia, tuttavia, i ricorsi alle corti superiori sono relativamente frequenti e la probabilità che le decisioni impugnate siano modificate o annullate è particolarmente alta (approssimativamente il 12 %), e lo è ancor di più per i decreti legislativi e la legislazione più complessa, nonché per i procedimenti penali (30 %). Parallelamente, leggi mal redatte e la possibilità di interpretazioni alternative estendono la durata dei procedimenti giudiziari, incidendo sull'efficienza del settore pubblico, sui costi operativi delle imprese e sulla certezza dei ritorni sugli investimenti privati. Un recente studio empirico suggerisce che migliorando la qualità della redazione delle norme e riducendo l'incertezza del diritto, l'Italia potrebbe stimolare gli investimenti privati e sostenere l'attività imprenditoriale e l'innovazione (Giommoni et al., 2025<sup>[7]</sup>). L'uso di un linguaggio semplice nelle norme e nei relativi atti amministrativi può agevolare la comprensione delle norme e il conseguente rispetto da parte di cittadini e imprese. Ad esempio, in Norvegia il requisito imposto a tutti gli enti pubblici di comunicare in un linguaggio chiaro e corretto adattato al rispettivo gruppo *target* (Legge sulla lingua – *Språkloven*), e l'introduzione di corsi e di un *toolkit* digitale per aiutare i funzionari pubblici a rendere il proprio linguaggio scritto più accessibile (Progetto *Klarsprak*) hanno dimostrato di generare un numero ridotto di reclami da parte dei cittadini e di istanze di informazioni e assistenza (Johannessen, Berntzen and Ødegård, 2017<sup>[53]</sup>).

I costi di conformità alla legislazione e alle normative non dipendono unicamente dalla loro severità e chiarezza, ma altresì dalle loro potenziali contraddizioni o presunte sovrapposizioni con norme preesistenti a livello locale, nazionale o europeo. Il quadro giuridico italiano riduce al minimo le sovrapposizioni grazie ad una chiara gerarchia delle fonti normative, in virtù della quale le norme europee prevalgono su quelle nazionali e regionali e le nuove disposizioni prevalgono sulle leggi ormai abrogate. Tuttavia, leggi concorrenti generano incertezza e inducono le imprese a consultare consulenti legali o ricorrere ai tribunali. Affrontare la problematica aiuterebbe a ridurre i costi di conformità e gli oneri amministrativi.

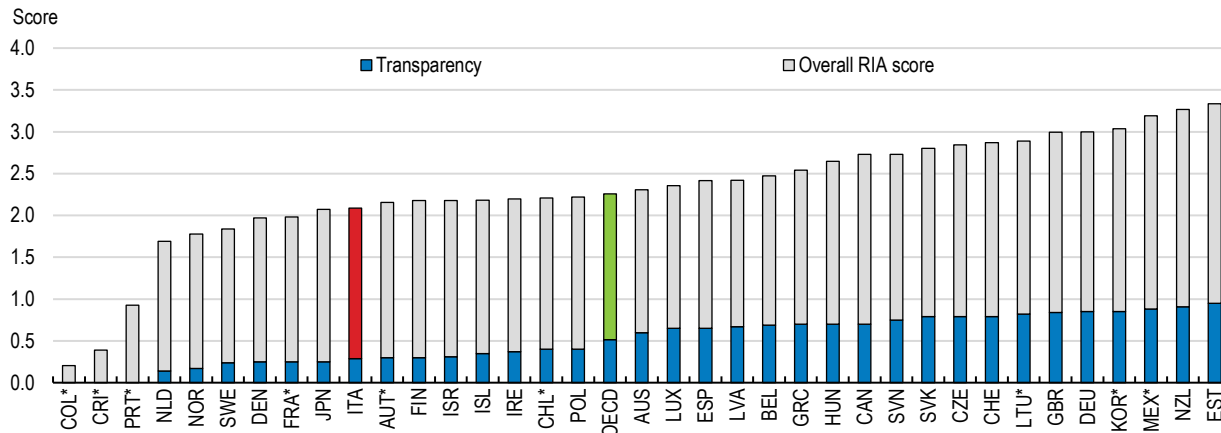
Il ritardo che intercorre tra l'adozione delle leggi primarie e la promulgazione dei relativi decreti attuativi contribuisce a generare l'incertezza del diritto in Italia, ostacolando gli investimenti o inducendo le imprese a posticipare le attività aziendali fino all'avvenuta pubblicazione dei decreti. Nel quadro giuridico italiano, la legislazione primaria funge da quadro generale, mentre i decreti attuativi ne dettagliano le modalità di applicazione. Garantire l'adozione tempestiva dei decreti migliorerebbe la certezza del diritto e incentiverebbe gli investimenti privati. Normative e decreti eccessivamente complessi ostacolano la comprensione, da parte delle imprese, dei requisiti e delle proprie possibilità di perseguire gli strumenti più efficienti. La necessità di prevedere restrizioni e indicazioni chiare e precise su come una determinata norma debba essere applicata deve essere messa a confronto rispetto al rischio di rendere la norma eccessivamente prescrittiva e complessa. Analisi condotte in altri Paesi dell'OCSE, quali gli Stati Uniti, identificano perdite significative in termini di produttività e dinamismo aziendale derivanti dai maggiori oneri di conformità normativa (OECD, 2025<sup>[28]</sup>). Una riforma delle modalità con cui le normative sono strutturate e applicate può ridurre gli oneri di conformità (OECD, 2025<sup>[48]</sup>):

- monitorare i costi e le sfide legate all'applicazione della legislazione e dei regolamenti può guidarne la revisione periodica e l'aggiornamento al fine di ridurre tali perdite. Le attuali prassi italiane di valutazione di impatto per le nuove normative reggono bene il confronto con altri Paesi dell'OCSE, secondo l'indicatore *IREG* dell'OCSE, sebbene ottengano un punteggio relativamente basso in relazione all'indice di trasparenza (Grafico 4.7), che rileva la misura in cui le decisioni governative e le Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) per le leggi primarie sono rese pubbliche;
- coinvolgere tempestivamente le parti interessate (*stakeholder*), le imprese e i consumatori nella progettazione e nella revisione della legislazione può facilitare (o ridurre) i costi di conformità e migliorare le valutazioni costi-benefici e la qualità della normativa (OECD, 2025<sup>[48]</sup>);
- condurre consultazioni mirate durante la fase di definizione di nuove normative e prima della loro adozione, adeguando la profondità e le tempistiche del processo alla rilevanza e al probabile impatto delle normative stesse, può contribuire a contenere i costi della consultazione, come dimostrato dall'esperienza australiana.

La conformità normativa complessa e onerosa genera costi fissi, nuocendo alla competitività delle piccole imprese. A compensazione di ciò, in Italia, le aziende con ricavi o fatturato al di sotto di determinate soglie sovente beneficiano di deroghe o regolamentazioni semplificate. Tuttavia, l'approccio può scoraggiare le imprese dal superare tali soglie e distorcere l'allocazione efficiente dei lavoratori tra aziende e professioni (Di Marzio, Mocetti and Roma, 2024<sup>[37]</sup>). Concedere alle imprese in espansione un periodo di tolleranza temporaneo per adattarsi alle normative più severe che regolamentano le imprese più grandi potrebbe mitigare tali distorsioni.


Nel contesto del PNRR, l'Italia ha intrapreso un'ampia riforma della sua pubblica amministrazione, con l'obiettivo di semplificare e digitalizzare centinaia di procedure amministrative. Ha inoltre istituito un catalogo pubblico completo e aggiornato di tutte le procedure e dei regimi amministrativi correlati in tutto il Paese. L'impegno, recentemente avviato per introdurre una legge annuale di semplificazione (Legge 167/2025) potenzialmente potrebbe ulteriormente migliorare la qualità e la chiarezza della legislazione e della normativa e contribuire a ridurre i costi di conformità a carico delle imprese; tuttavia, occorrerebbe assicurare un equilibrio tra tale beneficio e il rischio di accrescere il grado di incertezza del diritto. In pratica, spetta ai ministeri competenti individuare una serie di disposizioni legislative che necessitano di essere semplificate, previa consultazione delle parti interessate. Si esprime apprezzamento per un tale passo avanti, poiché consultare i governi locali e gli organi di rappresentanza dei consumatori e delle imprese può contribuire ad individuare gli ambiti prioritari da sottoporre a riforma e sostenere l'efficacia di tale sforzo di semplificazione.

### Grafico 4.7. L'Italia si colloca al disotto della media OCSE nella trasparenza dei processi di valutazione normativa Valutazione dell'impatto regolatorio per le leggi primarie, 2024



Nota: si riferisce solo alle pratiche applicate dall'esecutivo. Nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE, le leggi primarie sono per lo più avviate dall'esecutivo. Gli asterischi (\*) indicano i Paesi in cui una percentuale maggiore di leggi primarie è avviata dal legislatore.

Fonte: OCSE, indicatori sulla politica e la *governance* in materia di regolamentazione (*iREG*) – Studio economico del 2024.

StatLink  <https://stat.link/5qznlm>

#### Migliorare l'efficienza del sistema giuridico

Gli elevati costi sostenuti per la risoluzione delle controversie commerciali costituiscono un onere che grava sulle relazioni commerciali e ostacolano la crescita delle imprese. Nel 2019, su un campione di grandi città italiane, la risoluzione di una controversia commerciale richiedeva in media oltre 1 100 giorni di tempo e risorse finanziarie pari a circa il 30 % della somma oggetto della controversia, a fronte – tenendo conto delle diverse metodologie di raccolta dei dati applicate – di una media OCSE pari, rispettivamente, a 600 giorni ed al 24 % (World Bank, 2020<sub>[30]</sub>). Si prevede che le recenti riforme ridurranno tale divario di *performance*. Accelerare la risoluzione delle controversie commerciali dovrebbe supportare le imprese nelle transazioni e nelle collaborazioni, favorendo, così, la crescita. Nelle province italiane, i tempi necessari per la risoluzione di controversie commerciali possono oscillare tra 860 e 1 750 giorni in media. Un'analisi comparativa interregionale rileva che nelle regioni caratterizzate da una debole applicazione dei contratti e da procedimenti giudiziari più lunghi, le imprese sperimentano incertezze e rischi operativi maggiori (ivi comprese violazioni contrattuali), e tendono a rimanere di dimensioni più piccole e maggiormente avverse al rischio (Giacomelli and Menon, 2016<sub>[5]</sub>). I costi necessari per il monitoraggio della conformità e la risoluzione di controversie possono distogliere risorse dallo sviluppo dell'attività primaria dell'impresa e dalla sua crescita dimensionale. Al contempo, una debole applicazione delle norme favorisce il controllo familiare e la successione dinastica delle imprese, poiché queste ultime cercano di fare affidamento sulla propria forza reputazionale e sulle transazioni che poggiano su reti relazionali, limitando l'esposizione ai rischi contrattuali esterni (Caselli and Gennaioli, 2012<sub>[6]</sub>).

Le recenti riforme legate al PNRR e quelle delineate nel PSBMT mirano a ridurre l'arretrato giudiziario nei tribunali prevedendo anche l'assunzione straordinaria di personale di supporto per l'Ufficio per il Processo (UPP) e personale tecnico-amministrativo. Il PNRR stabilisce obiettivi per l'Italia volti a ridurre il numero di procedimenti civili pendenti e il tempo medio di definizione, che si riferisce alla previsione di durata dei procedimenti giudiziari. Sebbene l'Italia abbia compiuto progressi significativi per il primo aspetto e abbia raggiunto l'obiettivo intermedio, sarà necessario assicurare un impegno continuativo per raggiungere gli obiettivi finali in termini di definizione dei procedimenti civili. Nel periodo 2019-2025, il tempo medio di definizione è diminuito, rispettivamente, del 27,8 % per le cause civili e del 37,8 % per quelle penali (*Datawarehouse Giustizia Civile* – Ministero della Giustizia). I dati confermano i significativi progressi finora compiuti dall'Italia e sottolineano la necessità di un'accelerazione nei tribunali civili per raggiungere l'obiettivo

di riduzione del 40 % entro il giugno 2026. Il PBSMT conferma l'impegno generale a mantenere tale slancio positivo per snellire le procedure di crisi di impresa e insolvenza, promuovere modalità alternative di risoluzione delle controversie e strumenti extragiudiziali, e potenziare l'efficienza dei tribunali civili e del sistema giudiziario nel complesso. Portare avanti sia gli sforzi attualmente in corso che quelli pianificati per migliorare ulteriormente l'efficienza e la reattività del sistema giudiziario – attraverso l'assunzione di giudici e personale tecnico, ove necessario, e mediante un rafforzamento della correlazione tra carriera e *performance* (altresi attraverso le disposizioni aggiornate per le progressioni verticali e orizzontali e il nuovo processo di valutazione multilivello) – potrebbe contribuire ad accelerare i procedimenti legali e ridurre il grado di incertezza, supportando investimenti e produttività. Affrontare le carenze di personale in alcune giurisdizioni consentendo ai giudici di altre regioni di operare tramite tecnologie digitali rappresenta un passo avanti, accolto favorevolmente. L'utilizzo dei fondi del PNRR per l'assunzione, prevalentemente con contratto a tempo determinato, di personale tecnico è stato essenziale per accelerare il lavoro dei tribunali e raggiungere gli obiettivi di medio termine (Cannella et al., 2024<sup>[38]</sup>). Garantire continuità nel periodo post PNRR, anche attraverso la trasformazione di alcune assunzioni temporanee di personale per l'Ufficio per il Processo e del personale tecnico-amministrativo in contratti di lavoro a tempo indeterminato, sarebbe cruciale per acquisire pienamente i benefici delle riforme e potenziare la capacità del sistema giudiziario. Per favorire ulteriormente tali migliorie, l'Italia dovrebbe proseguire gli sforzi di digitalizzazione, anche attraverso la risoluzione online delle controversie. Avvalersi di esperti tecnici ausiliari (inclusi notai) per l'arbitrato e la risoluzione alternativa delle controversie potrebbe favorire ulteriormente decisioni giuridiche più rapide.

La scarsità di informazioni, la complessità amministrativa e i costi elevati possono scoraggiare le imprese, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), dal ricorrere a servizi di assistenza legale e procedure di risoluzione delle controversie, optando così per soluzioni informali sub-ottimali (OECD, 2025<sup>[68]</sup>). Il recente ampliamento dell'ambito dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie (quali la mediazione e l'arbitrato) dovrebbe ridurre il carico che grava sui tribunali tradizionali rendendo, così, la giustizia più accessibile per le PMI. Sulla base delle revisioni in corso della normativa commerciale e del sistema giudiziario, la creazione di punti di accesso per le PMI, in grado di offrire indicazioni chiare e semplificate sui sistemi di risoluzione delle controversie, potrebbe contribuire a mitigare tali vincoli e incoraggiare gli investimenti e la crescita delle imprese.

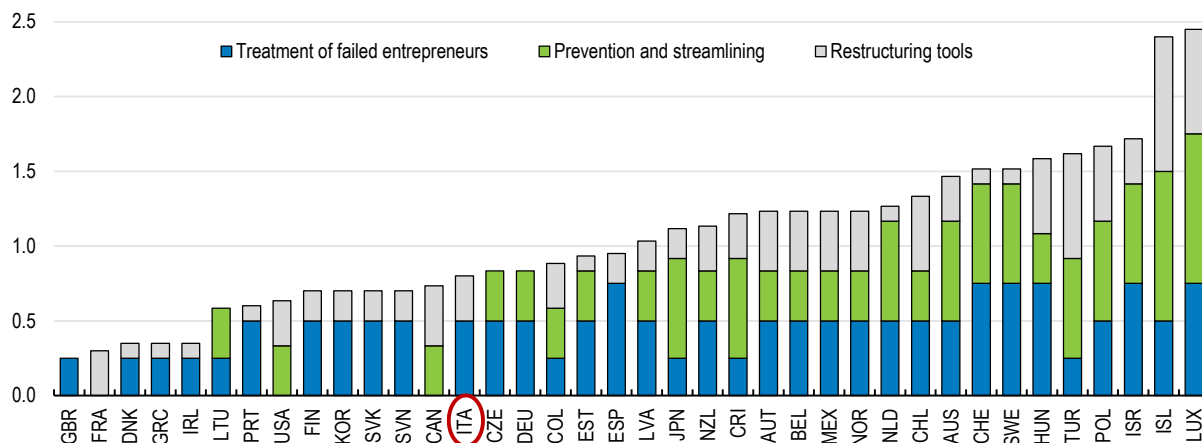
### **4.3.3. Migliorare le procedure di insolvenza**

Le chiusure e le riorganizzazioni aziendali dovrebbero svolgere un ruolo chiave nella riallocazione delle risorse in favore di imprese più produttive, contribuendo ad aumentare la dimensione media delle imprese. Il tasso di *turnover* delle imprese in Italia è pari a circa due terzi di quello della media OCSE, indebolendo la riallocazione delle risorse attraverso la cosiddetta distruzione creativa e riducendo la crescita della produttività (Decker et al., 2020<sup>[10]</sup>). I bassi tassi di *turnover* e di uscita dal mercato sono in parte il risultato di procedure amministrative lunghe e complesse applicate ai casi di insolvenza e liquidazione, con elevati costi di conformità. In generale, occorre che le normative sull'insolvenza (diritto fallimentare) raggiungano un equilibrio – difficile – tra la protezione del capitale investito dai creditori (che agevola i loro investimenti e scoraggia assunzioni di rischio eccessive da parte dei debitori) e l'evitare sanzioni eccessive per gli imprenditori inadempienti, per non scoraggiare la creazione di impresa e l'innovazione. La recente revisione delle procedure di insolvenza può facilitare l'uscita delle imprese dal mercato e la riallocazione dello scarso capitale umano, fisico e imprenditoriale verso altre imprese più produttive, riducendo le inefficienze e incrementando la crescita della produttività aggregata. Il quadro normativo rivisto consente di migliorare i meccanismi di allerta precoce e introduce la procedura di liquidazione semplificata per le piccole imprese, incentivando accordi extragiudiziali. Il fine atteso è che tale innovazione acceleri le procedure fallimentari, agevoli la ristrutturazione aziendale e rafforzi l'applicazione dei contratti, favorendo una maggiore efficienza nei casi di uscita dal mercato e turnover e incentivando la creazione di impresa (Calvino, Criscuolo and Menon, 2016<sup>[73]</sup>). Il PBSMT indica l'intento di effettuare una valutazione dell'impatto di tali riforme e adottare azioni correttive, ove necessario. Evidenze preliminari suggeriscono che le riforme potrebbero aver indotto le imprese ad affrontare le difficoltà finanziarie in fasi più precoci, riducendo il rischio di liquidazione giudiziale. Sebbene le

barriere all'insolvenza in Italia siano ora relativamente confrontabili con quelle di altre economie, vi è margine di ulteriore miglioramento in termini di prevenzione delle insolvenze e trattamento degli imprenditori falliti, rafforzando i regimi pre-insolvenza e riducendo i tempi necessari alla chiusura delle procedure di insolvenza (Grafico 4.8). Supportare gli imprenditori cosiddetti "second-chance" attraverso attività di *coaching* e consulenza legale, come nel programma australiano *ABERA Restart Smart*, può incoraggiare gli imprenditori a trarre insegnamento dalle proprie esperienze e costruire imprese di maggiore successo.

### Grafico 4.8. I ritardi nelle procedure concorsuali ostacolano la riallocazione delle risorse produttive

Indicatori dell'OCSE sui regimi di insolvenza: sottocategorie principali, 2022



Nota: i punteggi relativi alle tre principali sottocategorie sono scalati da 0 a 1. I punteggi più bassi indicano quadri più favorevoli.

Fonte: André, C. and L. Demmou (2022), "Enhancing insolvency frameworks to support economic renewal", OECD Economics Department Working Papers, No. 1738, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ef45b50-en>.

StatLink  <https://stat.link/m4e5dk>

#### 4.3.4. Ridurre le barriere implicite di natura normativa e fiscale all'espansione delle imprese

Le barriere normative all'adeguamento del proprio organico accrescono i rischi per le imprese legati all'assunzione di nuovo personale e rendono più difficile adeguare le proprie risorse umane e ottenere aumenti di produttività; al contempo, elevati costi non salariali del lavoro compromettono la competitività e indeboliscono gli incentivi per le imprese a espandersi e svilupparsi. In particolare, le piccole imprese in Italia beneficiano di un regime semplificato per la regolamentazione del lavoro e gli obblighi contabili. In tale contesto, le imprese si trovano di fronte a un incentivo implicito a esternalizzare parte dei propri progetti e delle proprie attività a consulenti o imprese esterne, piuttosto che aumentare il proprio organico. Circa il 65 % delle PMI italiane considera le normative che regolano il lavoro un ostacolo agli investimenti (Indagine della BEI sugli investimenti 2023). In Italia, la tutela dell'occupazione è generalmente elevata sia per i contratti a tempo determinato sia per quelli a tempo indeterminato (Grafico 4.9).

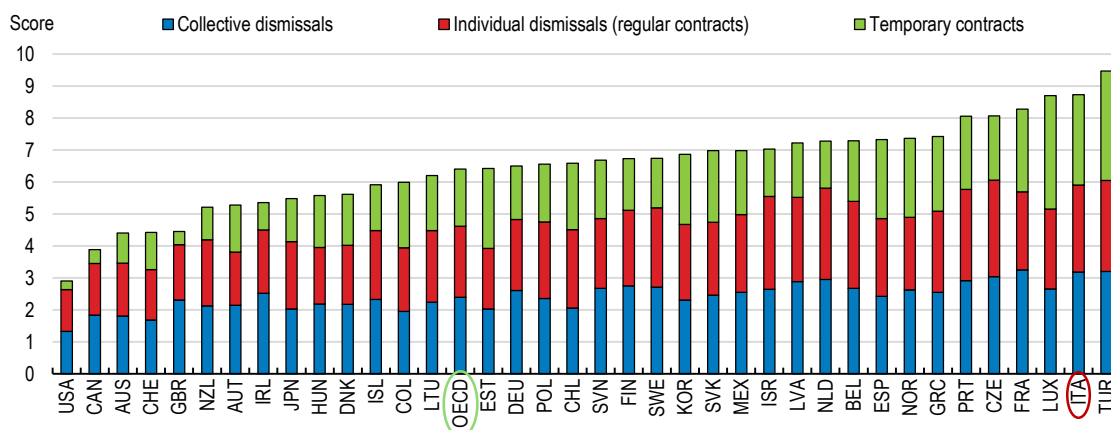
Le normative che regolano i licenziamenti in Italia tendono a variare in base alla dimensione dell'impresa, con il rischio di generare indesiderabili effetti-soglia. Ad esempio, le imprese con meno di 50 dipendenti possono beneficiare di normative semplificate. La riforma del *Jobs Act* del 2014 ha introdotto schemi progressivi volti a mitigare bruschi mutamenti normativi basati su soglie dimensionali delle imprese. In particolare, ha abolito l'obbligo per le imprese con 15 o più dipendenti di reintegrare i lavoratori ingiustamente licenziati, sostituendolo con un sistema di compensazione economica progressiva. La riforma, che, in termini di tutela del lavoro, ha di fatto ridotto la discontinuità tra imprese con un numero di dipendenti inferiore o superiore a 15 unità, potrebbe aver incentivato la crescita delle imprese, in primis per quelle prossime alla soglia dei 15 dipendenti, e incrementato la produttività del lavoro e la produttività totale dei fattori (Ciminelli and Franco,

2025<sup>[9]</sup>). Nei limiti consentiti dalla Costituzione e nel rispetto del dialogo sociale, l'incertezza riguardo ai costi dei licenziamenti e al divario di protezione del lavoro tra imprese grandi e piccole, senza ampliare il divario tra contratti standard e contratti a tempo determinato, contribuirebbe a migliorare le condizioni di assunzione senza generare grandi distorsioni o accrescere la dualità del mercato del lavoro (Capitolo 2).

Gli elevati costi del lavoro legati a componenti non salariali, che includono oneri sociali, addizionali regionali e locali, contributi previdenziali e benefici obbligatori, possono scoraggiare le imprese, soprattutto quelle più piccole, dall'espandere la propria forza lavoro (Guo and Wallskog, 2025<sup>[8]</sup>) e possono favorire il lavoro informale o l'uso ("dipendente") di lavoro autonomo. Possono, inoltre, incidere negativamente sui salari di ingresso e sulle scale retributive, limitando ulteriormente la capacità delle imprese di attrarre e trattenere lavoratori qualificati in un contesto di produttività del lavoro relativamente scarsa. In Italia, tali costi sono molto elevati (Grafico 4.10) e possono rappresentare una sfida particolare per le piccole imprese a causa delle loro minori economie di scala. L'alta pressione fiscale e contributiva sul lavoro incide negativamente anche sull'attrattività dell'occupazione formale.

### Grafico 4.9. La legislazione italiana sulla tutela dell'occupazione è restrittiva

Rigidità nella tutela dell'occupazione, contratti a tempo determinato e regolari, 2019



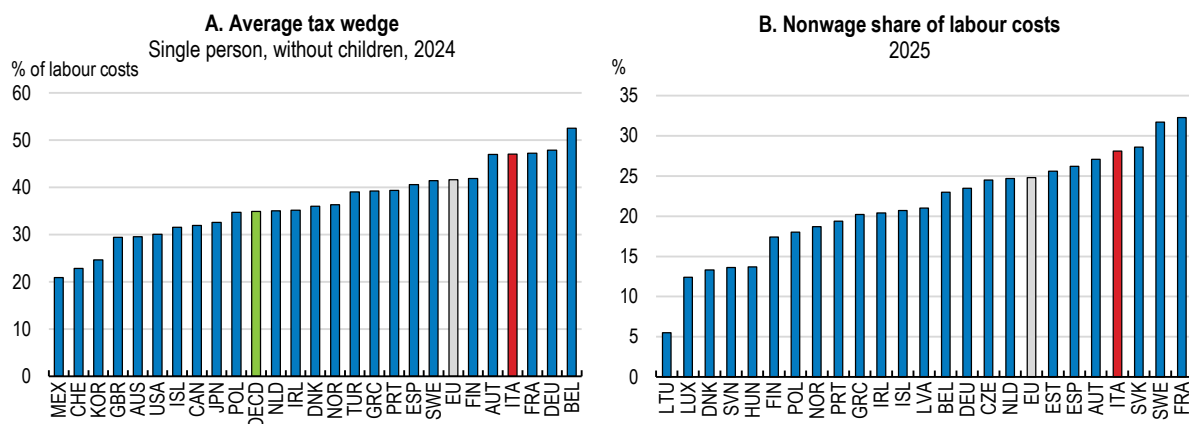
Nota: l'indice relativo alla legislazione di tutela del lavoro (EPL – Employment Protection Legislation) è indicato con un punteggio che va da 0 (nessuna tutela) a 6 (massima tutela).

Fonte: OECD Indicators of Employment Protection (indicatori dell'OCSE sulla tutela dell'occupazione).

StatLink  <https://stat.link/vd01jk>

Per stimolare la crescita dell'occupazione, soprattutto tra i gruppi sottorappresentati quali donne, giovani e individui in transizione lavorativa o residenti in aree svantaggiate del Sud, l'Italia ha applicato schemi di incentivazione temporanea che riducono i contributi previdenziali a carico del datore di lavoro in caso di assunzione di gruppi target, inclusi giovani lavoratori e donne (tra cui il *Bonus Donna* e il *Bonus Giovani*). L'utilizzo di schemi temporanei contribuisce all'incertezza generale sulle politiche e sulle agevolazioni fiscali transitorie e accresce la complessità del sistema fiscale. Come discusso nei Capitoli 1 e 2 del presente Studio, una riduzione permanente dei costi non salariali del lavoro che avvicini l'Italia alla media OCSE-UE, in particolare per i percettori di salari bassi, ridurrebbe gli oneri a carico delle imprese e conferirebbe maggiore certezza.

### Grafico 4.10. In Italia i costi non salariali del lavoro e il cuneo fiscale sono elevati



Fonte: OCSE, *Taxing Wages 2025* (La fiscalità sul lavoro dipendente 2025); e Eurostat (lc\_lci\_lev).

StatLink  <https://stat.link/wbvkt>

#### 4.3.5. Ridurre la complessità degli incentivi fiscali

Al fine di ridurre l'onere fiscale a carico delle imprese e stimolare l'attività economica, l'Italia ha introdotto numerose agevolazioni e sanzioni fiscali che variano in base alla categoria di investimento e al tipo di contratto di lavoro, con scadenze degli adempimenti distribuite nell'arco dell'anno. Sebbene le diverse agevolazioni e sanzioni mirino a soddisfare obiettivi di *policy* differenti, la varietà delle misure accresce gli oneri di conformità e può ridurre l'efficacia delle varie misure, erodendo ulteriormente i livelli già relativamente bassi di entrate generate dall'imposta sul reddito delle società e dall'imposta sul capitale, rispetto ad altri Paesi (Capitolo 1). Da un lato, un sostegno mirato alle piccole e medie imprese è necessario in virtù del ruolo centrale che le piccole imprese svolgono nell'economia italiana e poiché sono spesso percepite come più vulnerabili agli shock esterni. Dall'altro lato, un sostegno molto robusto alle piccole imprese e l'inclusione della dimensione aziendale quale elemento qualificante per l'accesso a schemi di incentivazione e a deroghe normative possono scoraggiare le imprese dall'espandersi, poiché ciò comporterebbe la perdita dell'accesso a tali privilegi. Nel corso degli anni, la stratificazione di regole e procedure ha reso complesso l'accesso ai sostegni per le imprese. Tale complessità espone le imprese anche ad incertezze relative all'importo finale delle imposte da pagare, compromettendo l'efficacia degli incentivi.

Numerosi gli schemi di incentivazione temporanea e i regimi fiscali speciali volti a fornire sostegno alle imprese più piccole. Alcuni di essi sono mirati ad assicurare sostegno all'insorgere di shock temporanei, ivi comprese le restrizioni legate al COVID-19 nel periodo 2020-2021 e l'aumento dei prezzi dell'energia a partire dal 2022, mentre altri cercano di offrire un sollievo temporaneo rispetto alla problematica strutturale degli oneri fiscali e adempimenti elevati. Ad esempio, le nuove microimprese (ditte individuali) con ricavi fino a 85 000 EUR annui sono soggette a un regime fiscale forfettario semplificato che prevede un'imposta sostitutiva ridotta al 5 % dei ricavi e sono esentate dagli obblighi relativi all'IVA applicata al regime ordinario ("regime forfettario", Capitolo 1). Dati provenienti dalla Finlandia e da altri Paesi dell'OCSE indicano che gli incentivi fiscali che prevedono soglie rigidamente basate sulla dimensione delle imprese possono determinare effetti "precipizio" indesiderati e indurre le imprese a rimanere piccole, rallentando così la crescita (IMF, 2017<sup>[67]</sup>). Per limitare tali effetti avversi e contenere le spese correnti che incidono sul gettito fiscale, gli incentivi e i criteri di idoneità sono spesso solo temporanei in Italia, accrescendo il livello di incertezza finanziaria per le imprese e incidendo sugli investimenti e sull'espansione aziendale. Affrontare il peso degli oneri fiscali e di conformità attuando una riforma sistematica e stabile del sistema fiscale ridurrebbe l'esigenza di intervenire con correttivi, incentivi, esenzioni e misure di agevolazione fiscale temporanee e sovente sovrapposte, migliorando l'ambiente imprenditoriale e sostenendo gli investimenti (il Capitolo 1 analizza come tale intervento possa essere finanziato attraverso altre politiche fiscali e un miglioramento della capacità di riscossione). In generale, il ricorso agli incentivi dovrebbe essere moderato, poiché un eccessivo sostegno artificiale agli operatori

inefficienti può limitare la competitività e l'ingresso di nuove imprese e rallentare la crescita della produttività (Acemoglu et al., 2018<sup>[15]</sup>).

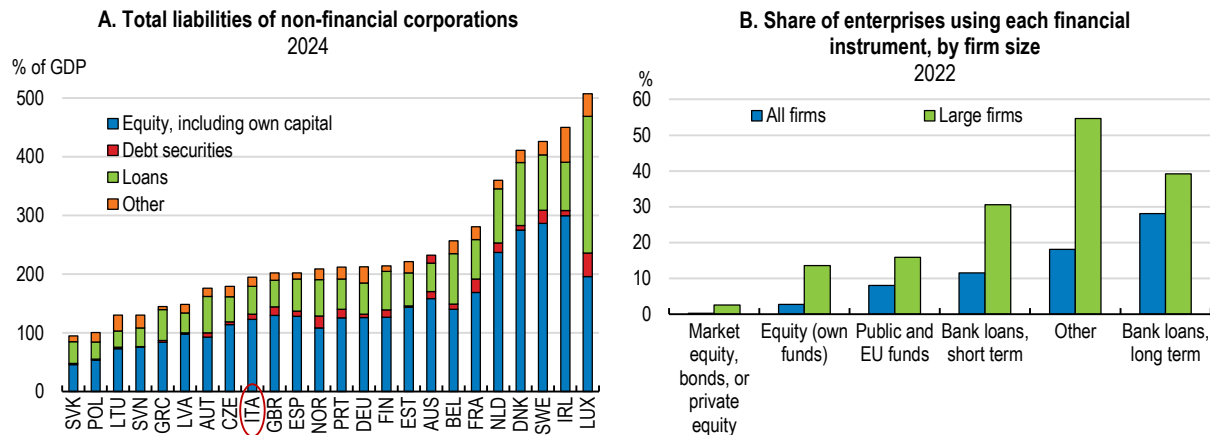
Nel quadro del PNRR, l'Italia ha introdotto una riforma atta a semplificare e razionalizzare il sistema nazionale degli incentivi e agevolare l'accesso alle informazioni attraverso la creazione di piattaforme digitali (incentivi.gov.it). L'approvazione, nel novembre 2025, del Codice degli incentivi mira a razionalizzare i regimi di incentivazione esistenti e rafforzare il coordinamento tra le autorità concedenti. Il Codice intende introdurre un bando-tipo e procedure standard di presentazione delle domande, nonché istituire un forum stabile di coordinamento tra lo Stato e le Regioni, ossia il Tavolo permanente degli incentivi. L'attuazione tempestiva di tali misure, la valutazione della loro efficacia e, come delineato nel PSBMT un'ulteriore razionalizzazione dei regimi di incentivazione contribuirebbero a ridurre gli oneri amministrativi e di conformità, accrescere la certezza fiscale e sostenere le attività imprenditoriali.

#### 4.4. Migliorare l'accesso al credito

Il protratto basso livello di investimenti da parte delle imprese in Italia ha in parte rispecchiato un accesso limitato al credito. Le pregresse difficoltà del sistema bancario hanno inciso negativamente su occupazione, salari, investimenti e valore aggiunto negli anni successivi alla crisi finanziaria globale (Barone, de Blasio and Mocetti, 2018<sup>[45]</sup>). I progressi riscontrati nello stato di salute del sistema bancario e nella gestione fiscale dell'Italia hanno contribuito all'avanzamento del *rating* di rischio sovrano del Paese (Capitolo 1), riducendone il premio e ampliando l'accesso per i mutuatari italiani. A dispetto dei sostanziali progressi, i bilanci delle imprese rimangono modesti e il finanziamento esterno è legato fortemente al credito bancario, mentre l'accesso al mercato azionario riguarda principalmente le grandi imprese, il cui numero in Italia è relativamente esiguo.


Nel complesso, il bilancio delle società non finanziarie italiane è relativamente ridotto rispetto ad altre grandi economie europee, e crediti bancari e finanziamenti rappresentano tuttora una percentuale maggiore (Grafico 4.11), sebbene significativamente diminuita a partire dalla crisi finanziaria globale. Infatti, solo il 3,9 % di tutte le società non finanziarie e il 18,7 % delle imprese più grandi con oltre 250 dipendenti sono finanziate attraverso i mercati azionari, secondo i dati forniti dal Censimento permanente delle Imprese ISTAT 2022. Ciò rispecchia una serie di fattori lato domanda e lato offerta difficili da dipanare. Dal lato della domanda, la percentuale elevata di piccole imprese tradizionali e i livelli strutturalmente bassi di investimento determinano una minore necessità di capitale circolante e di investimenti a lungo termine. Dal lato dell'offerta, il mercato dei capitali italiano è ancora indietro rispetto a quello di molte altre economie avanzate, ostacolando la creazione di *start-up* innovative e la crescita delle imprese. Si rileva un modesto livello di mobilitazione dei risparmi delle famiglie nei mercati dei capitali e il settore della gestione patrimoniale, così come i mercati di capitale di rischio (*venture capital* - VC) e *private equity*, non sono adeguatamente sviluppati.

## Grafico 4.11. Le imprese italiane hanno bilanci relativamente modesti e molte di esse ricorrono al credito bancario



Note: la Sezione B si riferisce soltanto alle imprese con almeno 3 dipendenti. Per "grandi imprese" si intende le aziende con un numero di dipendenti pari o superiore a 250 unità. La maggior parte delle imprese (75% tra le grandi imprese e oltre 80% complessivamente) ricorre anche all'autofinanziamento, qui non indicato. Prestiti a breve termine: inferiori a 12 mesi; prestiti a lungo termine: superiori a 12 mesi.

Fonte: OCSE, *Annual Financial Balance Sheets (stocks)* (bilanci annuali riferiti a *stock*), consolidati. Sezione B: Censimento permanente delle imprese ISTAT 2023, Tav. 39.

StatLink  <https://stat.link/r34sxt>

Un decreto legislativo, approvato dal Governo nell'ottobre 2025 è attualmente al vaglio del Parlamento italiano al fine di attuare una riforma generale del sistema finanziario (come delineato nella Legge Capitali del 2024). Il decreto è volto a migliorare l'attrattiva e la robustezza dei mercati nazionali dei capitali, modernizzare il quadro normativo finanziario e agevolare l'accesso delle imprese ai finanziamenti azionari (*equity*). Mantenere lo slancio della riforma e individuare ulteriori margini di miglioramento sarà di fondamentale importanza per garantire che le imprese italiane possano intensificare gli investimenti in innovazione e rafforzare la loro posizione sui mercati internazionali. Un'ulteriore armonizzazione e una maggiore robustezza dei mercati dei capitali al livello dell'UE potrebbero migliorare gli investimenti delle imprese italiane e promuovere la crescita della produttività. Analogamente a quanto accade in Italia, nell'UE i sistemi finanziari sono poco sviluppati e prevalentemente basati sul sistema bancario rispetto ad altre grandi economie dell'OCSE. Rivitalizzare la concorrenza nei prodotti di risparmio e investimento non solo all'interno dell'Italia ma anche tra gli Stati membri dell'UE potrebbe favorire una maggiore robustezza del capitale a lungo termine (Borowiecki and Giovannelli, 2025<sup>[57]</sup>).

L'accesso al capitale di rischio e all'*equity*, unitamente al credito bancario, rappresenta un fattore importante per la crescita delle imprese ad alto potenziale di produttività. Ad esempio, le *start-up* che investono in beni immateriali quali software, brevetti e proprietà intellettuali, faticano a ottenere credito dalle banche, visto il basso valore di garanzia di tali investimenti di capitale. Nei loro primi anni di attività, le *start-up* sovente registrano anche flussi di cassa negativi o comunque altamente volatili e profili di rischio più elevati a causa degli alti costi di investimento legati allo sviluppo del loro prodotto, nonché ad attività di marketing e operazioni varie. Inoltre, le imprese di tutte le dimensioni necessitano di investimenti orientati al lungo termine per innovarsi, espandersi e competere con le imprese nei mercati internazionali (OECD, 2020<sup>[60]</sup>).

### 4.4.1. Migliorare l'accesso al credito

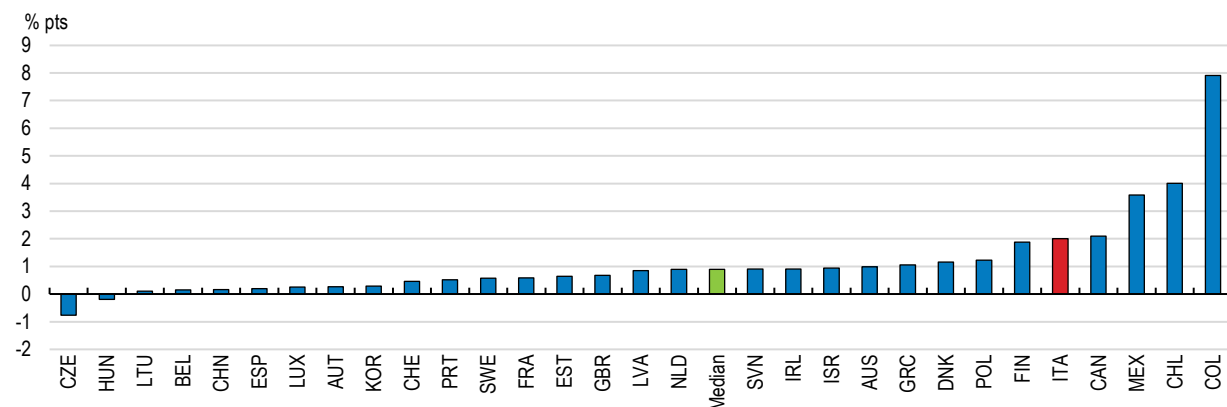
La solidità del settore bancario è migliorata notevolmente dal periodo della crisi finanziaria globale; persistono, tuttavia, alcune sfide in termini di accesso al credito, in primis per le imprese più piccole e le *start-up*. Il miglioramento della capacità di concessione del credito è in parte il risultato dei solidi bilanci delle banche. Al contempo, standard prudenziali più severi possono influire sulla disponibilità delle banche a concedere prestiti, primariamente a mutuatari ad alto rischio o dotati di garanzie limitate, quali le imprese più

innovative o nuove. In particolare, l'applicazione dei requisiti di leva finanziaria di Basilea III ha rafforzato l'incentivo delle banche a orientare il proprio portafoglio verso mutuatari con profilo di rischio più basso, lontano da quelli che, in base ai nuovi requisiti, sono considerati più rischiosi (Galardo and Vacca, 2022<sup>[11]</sup>). Ciò ha influenzato negativamente la capacità delle imprese di ottenere credito e investire, in particolare per le piccole e microimprese che sono generalmente considerate più rischiose e pertanto soggette a tassi di interesse più elevati rispetto alle imprese più grandi (Grafico 4.12).

Le recenti misure rivolte ai crediti deteriorati (*NPL – Non-Performing Loans*) miglioreranno la capacità delle banche di erogare credito. I crediti deteriorati tendono a limitare la capacità e la disponibilità delle banche di concedere nuovi crediti, in virtù del maggior capitale richiesto e dei costi di finanziamento più elevati. Il volume dei crediti deteriorati nei bilanci bancari è diminuito da circa 360 miliardi di EUR nel 2013 a circa 60 miliardi di EUR nel 2023, riducendo la quota di crediti deteriorati e avvicinandola alla media della zona euro (Capitolo 1). Inoltre, le revisioni del quadro normativo attualmente in corso in materia di crisi di impresa e insolvenza hanno alimentato lo sviluppo di un mercato secondario dei crediti deteriorati delle banche attraverso l'introduzione di uno schema di garanzia governativa noto come GACS (Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze). Si prevede che tali misure e la semplificazione delle procedure di ristrutturazione e insolvenza stragiudiziali e giudiziali migliorino l'accesso al credito bancario per le imprese. Il PSBMT prevede anche impegni volti ad assicurare il monitoraggio dei risultati di tali riforme, adottare ulteriori azioni correttive laddove necessario, e individuare i restanti i colli di bottiglia. Continuare a monitorare e favorire il mercato secondario dei crediti deteriorati sarà di fondamentale importanza per portare avanti i recenti progressi e garantire una riallocazione efficiente del capitale e dei fondi dalle imprese in *default*. La creazione di piattaforme di cartolarizzazione per immettere sul mercato prodotti finanziari che aggregano prestiti e debiti detenuti dalle istituzioni finanziarie potrebbe agevolare ulteriormente l'accesso delle imprese di tutte le dimensioni al mercato del credito.

#### Grafico 4.12. Lo spread dei tassi di interesse per le PMI è più elevato in Italia che altrove

Spread dei tassi di interesse tra finanziamenti rispettivamente a PMI e grandi imprese (tassi nominali), 2023



Fonte: (OECD, 2024<sup>[52]</sup>)

StatLink  <https://stat.link/s5v46g>

Negli ultimi anni sono state introdotte alcune garanzie pubbliche sui prestiti (SACE, MCC, FRI-Tur, Fondo Europeo per gli Investimenti) per sostenere il credito bancario, gli investimenti, l'attività economica e l'occupazione a seguito degli shock macroeconomici legati al COVID-19, ai prezzi dell'energia e alle restrizioni commerciali (Asdrubali and Signore, 2015<sup>[75]</sup>). Lo stock delle garanzie pubbliche attive nel 2025 è stato stimato intorno al 14 % del PIL, una percentuale circa tre volte superiore a quella registrata nel 2019 (Unimpresa, 2025<sup>[46]</sup>; MEF, 2025<sup>[43]</sup>). Gli schemi di garanzia pubblica si aggiungono alle eventuali passività dello Stato e rischiano di esercitare un effetto distortivo sugli incentivi, apportando, di fatto, benefici ai bilanci bancari che superano le previsioni. Poiché tali schemi non necessariamente affrontano i problemi sottostanti che limitano l'accesso al credito da parte delle imprese, occorrerebbe ridimensionare il ricorso a tali garanzie e monitorarne attentamente costi e benefici.

#### 4.4.2. *Sviluppare ulteriormente il mercato delle obbligazioni corporate*

Nel corso degli ultimi venti anni, il mercato delle obbligazioni *corporate* si è espanso in misura significativa, in parte grazie a favorevoli condizioni di liquidità e monetarie, incentivi mirati quali i minibond per emittenti non quotati, e la creazione di un mercato separato per i minibond (Extramot-Pro). Tale espansione ha consentito alle imprese di diversificare le loro fonti di finanziamento e rafforzare la loro struttura finanziaria, riducendo il livello complessivo di indebitamento (Meucci and Parlapiano, 2021<sup>[19]</sup>). Tuttavia, il mercato delle obbligazioni *corporate* rimane relativamente modesto, rappresentando meno del 10 % del PIL, a fronte di valori pari, rispettivamente, al 25 % in Francia, il 19 % nei Paesi Bassi e il 14 % nel Regno Unito.

L'attrattiva delle obbligazioni societarie in Italia è limitata dall'applicazione di quadri normativi complessi e costi di emissione elevati. La principale barriera normativa, un articolo del Codice civile che impediva alle società per azioni non quotate (S.p.A.) di emettere obbligazioni per un valore superiore al doppio del loro capitale e delle loro riserve, è stata parzialmente abrogata nel 2012 e interamente abolita nel 2024. Restrizioni prudenziali analoghe sono tuttora applicate alle società a responsabilità limitata (S.R.L.), che possono emettere obbligazioni solo a investitori professionali e sono, pertanto, limitate nella loro capacità di fruizione di tali strumenti per finanziare le proprie attività e i propri investimenti. La documentazione e le procedure richieste per l'emissione di obbligazioni (compresi i prospetti) sono state semplificate nel 2024 e si prevede che ne consegua anche una riduzione significativa dei costi e degli oneri legali all'emissione. L'adozione di ulteriori procedure semplificate per consentire alle società che hanno già emesso obbligazioni di emetterne di ulteriori sul medesimo mercato potrebbe ridurre ulteriormente gli oneri amministrativi senza compromettere i requisiti prudenziali, di stabilità finanziaria e di *due diligence* né generare ulteriori rischi significativi in termini di integrità (OECD, 2025<sup>[16]</sup>).

Le dimensioni relativamente ridotte del mercato dei capitali italiano ne limitano l'attrattività non soltanto per gli investitori, ma anche per le imprese non finanziarie nazionali che ambiscono ad emettere obbligazioni. Nel 2024, ad esempio, l'88 % del totale delle obbligazioni societarie (*corporate bond*) italiane era quotato su un mercato estero. Rafforzare la partecipazione degli investitori qualificati individuali e dei fondi di investimento collettivo potrebbe incrementare la liquidità e la sostenibilità dei mercati italiani delle obbligazioni *corporate* e dei minibond (OECD, 2020<sup>[60]</sup>). Due recenti interventi, uno a livello nazionale e l'altro a livello UE, rappresentano progressi in tale direzione. In primo luogo, la soglia minima di investimento per l'accesso dei non professionisti ai fondi riservati è stata ridotta da 500 000 EUR a 100 000 EUR (modifica apportata nel 2021 all'Articolo 14 del Decreto Ministeriale 30/2015). In secondo luogo, al livello dell'UE, i limiti quantitativi minimi per l'investimento al dettaglio (*retail*) nei fondi di investimento europei a lungo termine (*ELTIF – European Long-Term Investment Funds*) sono stati eliminati (Regolamento UE *ELTIF2*, 2023). Un ulteriore sostegno alla partecipazione agli investimenti al dettaglio potrebbe derivare dalle misure previste nella Strategia UE per l'investimento al dettaglio (*EU RIS*) al fine di accrescere la trasparenza di tale tipologia di investimento, e dalla prossima modifica al Testo Unico della Finanza (TUF), che consentirà ai fondi riservati di introdurre riscatti parziali anticipati delle quote per alcune categorie di investitori. Per accrescerne l'efficacia, le misure nazionali dovrebbero essere integrate da iniziative a livello UE volte a favorire l'investimento transfrontaliero da parte di investitori al dettaglio e istituzionali europei e migliorare l'attrattività complessiva dei mercati finanziari dell'UE.

#### 4.4.3. *Proseguire nello sviluppo dei mercati del credito per sostenere gli investimenti*

Migliorare ulteriormente l'accesso ai mercati del credito per le imprese non finanziarie italiane aiuterebbe a stimolare gli investimenti e la crescita aziendale. Nonostante i recenti progressi, le fonti di finanziamento alternative, tra cui il mercato e il *private equity* e il VC, sono ancora relativamente poco sviluppate in Italia, e numerose imprese ricorrono all'autofinanziamento. La Raccomandazione dell'OCSE del 2023 sul finanziamento per le PMI incoraggia a sviluppare alternative al credito bancario, ivi inclusi *equity* e strumenti correlati, e ad attrarre una vasta gamma di investitori (anche istituzionali) negli *asset* delle PMI. Durante gli anni 2010, le opportunità di finanziamento non bancario si sono notevolmente ampliate, grazie a una gamma di riforme introdotte e agli investimenti pubblici in *start-up* e piccole imprese con elevato potenziale di crescita

(Fondo di Garanzia per le PMI). Tra le principali riforme introdotte di recente: i Piani Individuali di Risparmio (PIR), incentivi all'emissione di minibond, la creazione di un mercato separato per l'*equity* delle *start-up* e delle PMI, e il Programma *ELITE* volto ad aiutare le imprese ad accedere al capitale ed ingrandirsi. Il decreto legislativo emesso nell'ottobre 2025 propone una semplificazione delle norme che disciplinano le offerte pubbliche e la *governance* dei soggetti emittenti, la creazione di società in accomandita per investimenti collettivi sotto forma di *private equity* e *VC* e una procedura di registrazione semplificata per i gestori di fondi di investimento alternativi. Alcune delle riforme e i relativi processi di attuazione sono ancora in corso e, pur affrontando alcune delle problematiche evidenziate nella pubblicazione *Capital Market Review of Italy* (OECD, 2020<sup>[60]</sup>), sarà possibile procedere ad una valutazione della loro efficacia solo tra alcuni anni.

Il grado di dipendenza dal credito bancario o dall'autofinanziamento, rispetto alle opzioni offerte dal mercato dei capitali, è particolarmente elevato tra le imprese di dimensioni più piccole (Grafico 4.11, Sezione C) e i titolari di impresa con scarse competenze finanziarie (ISCE, 2025<sup>[22]</sup>). Una percentuale significativa delle PMI italiane ricorre al *factoring* per trasformare beni e crediti in flussi di cassa immediati. Dal 2015, altre forme di credito che consentono alle imprese di finanziare i propri investimenti (*crowdfunding* e *leasing*) registrano un aumento in Italia, soprattutto tra le PMI; tuttavia, il grado del loro utilizzo nel Paese resta inferiore ai livelli rilevati presso altre grandi economie dell'UE quali Spagna o Francia, nonostante l'offerta di incentivi pubblici (Legge Nuova Sabatini, iper-ammortamento nell'ambito di *Industria 4.0*). Una accurata valutazione degli effetti e delle possibili limitazioni dei precedenti schemi di agevolazione può informare e guidare la predisposizione di soluzioni alternative future.

Al contempo, quote elevate dei risparmi delle famiglie continuano a non essere utilizzate per operare investimenti produttivi, poiché il risparmio si concentra principalmente in immobili, depositi e titoli di Stato. In particolare, il secondo pilastro del sistema pensionistico, che in altre economie dell'UE alimenta investimenti in *private equity* e *VC*, è ancora troppo poco sviluppato. Meno del 12 % delle famiglie italiane investe in prodotti assicurativi sulla vita o prodotti pensionistici su base volontaria, a fronte del 40 % circa in Francia, Belgio e Germania. Lo scarso ricorso a strumenti di risparmio relativamente sofisticati è legato ai livelli molto bassi di alfabetizzazione finanziaria e al divario relativamente alto tra le commissioni applicate, rispettivamente, sui fondi attivi e passivi. Al fine di incrementare il grado di partecipazione ai regimi pensionistici complementari italiani, la Legge di Bilancio 2026 (Legge 199/2025) introduce un sistema di adesione automatica, con possibilità di rinuncia (*opt-out*), e innalza la soglia di deducibilità fiscale dei contributi. Inoltre, per incentivare un incremento della quota destinata all'*equity* nei fondi pensione, la Legge di Bilancio sostituisce il precedente mandato di rendimento minimo garantito con un approccio cosiddetto "a ciclo di vita". Inoltre, nel 2024 l'Italia ha introdotto l'educazione finanziaria nei programmi di insegnamento dell'educazione civica nel primo e secondo ciclo di istruzione, al fine di fornire agli studenti strumenti per comprendere i concetti di risparmio e investimento (il riquadro 4.1 esamina alcuni casi di interventi politici atti a migliorare il grado di alfabetizzazione finanziaria e mobilitare i risparmi). Si tratta di un intervento positivo, poiché nell'indagine PISA 2022 dell'OCSE, gli studenti italiani raggiungono punteggi inferiori alla media OCSE in materia di alfabetizzazione finanziaria. In particolare, solo il 14 % degli studenti quindicenni dichiara di aver appreso contenuti in materia di diversificazione o tassi di cambio, e il solo il 9 % di essi afferma di avere acquisito nozioni inerenti agli interessi composti.

### Riquadro 4.1. Accrescere il grado di alfabetizzazione finanziaria per mobilitare i risparmi

Una percentuale elevata dei risparmi delle famiglie italiane è vincolata in immobili, conti correnti, depositi e titoli di Stato. Ad oggi, la scarsa propensione delle famiglie agli investimenti finanziari è correlata a livelli di alfabetizzazione finanziaria bassissimi. Ad esempio, l'Italia si posiziona ultima tra i Paesi dell'OCSE nell'indagine internazionale sull'alfabetizzazione finanziaria tra gli adulti condotta dall'OCSE/INFE nel 2023, e ultima tra gli Stati membri dell'UE secondo il *Global Financial Inclusive Index* e il suo sottoindice relativo alla partecipazione delle famiglie (Grafico 4.13).

Molteplici le tipologie di interventi attuati nei Paesi dell'OCSE per aiutare a mobilitare i risparmi delle famiglie e rendere più profondi i mercati dei capitali, che spaziano dalle campagne pubbliche di educazione agli incentivi fiscali e all'iscrizione automatica dei lavoratori ai fondi pensione privati.

#### Migliorare l'alfabetizzazione finanziaria

Le campagne pubbliche volte a migliorare l'alfabetizzazione finanziaria, anche nelle scuole, possono aiutare le famiglie ad acquisire le competenze e la fiducia necessarie per diversificare meglio gli strumenti di risparmio in base alle proprie esigenze, ridurre il sovraindebitamento, usare il credito in modo responsabile, fare scelte finanziarie consapevoli e prudenti e investire nei mercati dei capitali, ivi compreso il risparmio a lungo termine e a fini pensionistici, e migliorare il proprio benessere finanziario.

- Molti Paesi integrano l'educazione finanziaria nei curricula scolastici per migliorare le competenze della popolazione nelle prime fasi della vita, basandosi sulle valutazioni fornite dalle Indagini PISA e sui quadri di riferimento delle competenze predisposti dall'OCSE. I dati rilevati negli USA indicano che, negli Stati che applicano obblighi di educazione finanziaria, i giovani adulti sono associati a livelli di credito più elevati e a una minore propensione a effettuare pagamenti in ritardo. Con l'attuazione del progetto *Yrityskylä*, la Finlandia integra i programmi di educazione finanziaria insegnata nelle scuole con esperienze di apprendimento diretto in villaggi in miniatura, nei quali i bambini fanno simulazioni di pagamenti in contanti, gestione finanziaria, e scelte legate al risparmio.
- I Governi sovente collaborano con le banche centrali, le autorità di regolamentazione finanziaria, le ONG e le banche commerciali, per avvalersi delle rispettive competenze tecniche nella realizzazione delle attività di educazione finanziaria.
- Paesi quali Grecia, Irlanda, Polonia e Portogallo stanno sviluppando o attuando strategie nazionali per l'educazione finanziaria avvalendosi del supporto tecnico offerto dall'OCSE.

#### Altri interventi di mobilitazione dei risparmi

Numerosi Paesi dell'OCSE hanno predisposto degli incentivi fiscali per stimolare l'adesione delle famiglie a fondi assicurativi privati.

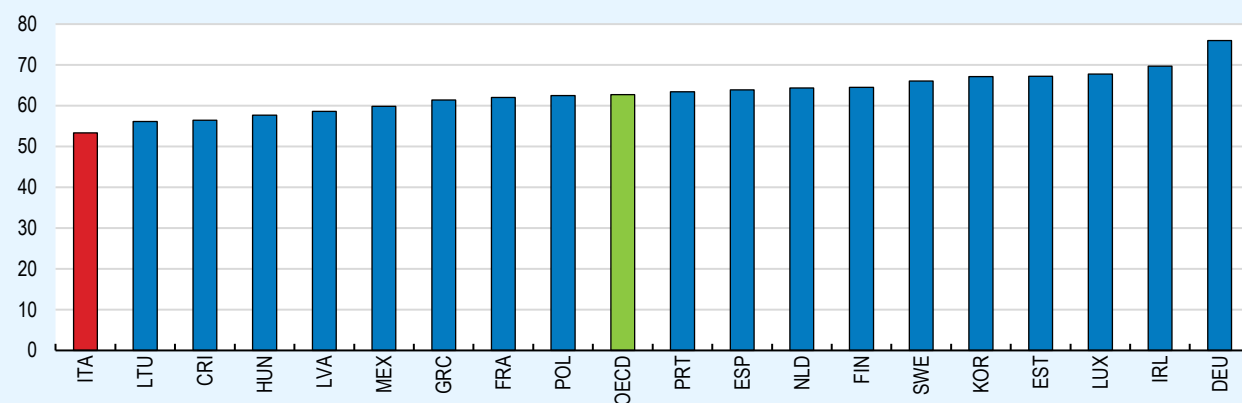
- Il Regno Unito e la Francia incentivano i cittadini ad investire in *equity* offrendo loro agevolazioni fiscali sulle plusvalenze generate da specifici piani di investimento (*ISA* nel Regno Unito e *Plan d'Épargne en Actions* in Francia).
- Il Regno Unito e la Nuova Zelanda adottano sistemi di iscrizione automatica dei lavoratori ai sistemi pensionistici privati (*nudging*) e richiedono ai datori di lavoro di versare i contributi relativi ai propri dipendenti negli investimenti a fini pensionistici privati.
- Le pratiche di risparmio a lungo termine possono essere incentivate differendo il pagamento degli oneri fiscali sui rendimenti degli investimenti in forme di risparmio ai fini pensionistici fino al momento del prelievo delle somme maturate (ad esempio, in Messico e Francia).

Nel quadro degli impegni del PNRR, l'Italia ha recentemente adottato una strategia analoga volta a supportare il VC, offrendo un'esenzione fiscale totale sugli oneri applicati alle plusvalenze per gli "investimenti qualificati" dei fondi pensione che prevedano una quota sufficientemente alta allocata in VC (almeno il 3 %, in aumento al 5 % nel 2026 e al 10 % nel 2027, in linea con il Decreto Economia 2025).

#### Grafico 4.13. Il livello di alfabetizzazione finanziaria dell'Italia è inferiore a quello degli altri Stati membri dell'UE


Punteggio complessivo di alfabetizzazione finanziaria, 2023

Score 0-100



Nota: il punteggio (da 0 a 100) cattura aspetti della conoscenza, del comportamento e degli atteggiamenti in materia finanziaria. Per i dettagli: OECD, 2023<sup>[35]</sup>.

Fonte: OECD/INFE – Indagine internazionale sull'alfabetizzazione finanziaria degli adulti 2023 (OECD, 2023<sup>[35]</sup>).

StatLink  <https://stat.link/7wpgqe>

#### Rafforzare i mercati italiani dell'equity

Ove ben funzionanti, i mercati possono supportare la crescita della produttività e l'espansione delle imprese (Duval; Hong; Timmer, 2017<sup>[31]</sup>). Sebbene i mercati dell'*equity* siano ancora relativamente poco sviluppati in Italia, la loro espansione svolgerebbe un ruolo importante nel finanziamento degli investimenti aziendali, soprattutto tra le imprese più grandi. In Italia, la capitalizzazione del mercato in termini di quota del PIL era pari al 19 % nel 2024, pertanto ben al di sotto dei livelli registrati in altre economie avanzate. Le grandi imprese sono sottorappresentate nei mercati dell'*equity* rispetto alle imprese delle medesime dimensioni in altre delle principali economie e ricorrono al credito bancario in misura maggiore. Nel 2024, ad esempio, le imprese italiane rappresentavano solo il 6 % all'interno dell'*MSCI Europe Index* (registrando comunque un aumento rispetto al 3,6 % del 2021), mentre sia la Germania che la Francia superavano il 15 %, e il Regno Unito si attestava intorno al 22 %. La scarsa capitalizzazione dei mercati pubblici dell'*equity* è ancora più evidente per le imprese più piccole, a causa dell'elevato costo dei fondi e dei gravosi processi normativi relativi ai mercati dell'*equity*. Pur essendo necessari e in larga parte in linea con la normativa europea, requisiti quali i costi di sottoscrizione per le offerte pubbliche iniziali (IPO), gli oneri amministrativi e legali, gli obblighi di rendicontazione e la necessità di divulgare i bilanci finanziari spesso scoraggiano le imprese più piccole dall'emettere *equity*. L'introduzione di un nuovo regime semplificato di adesione per le società di nuova quotazione e le PMI con una capitalizzazione di mercato non superiore a 1 miliardo di EUR, proposto nel Decreto Legislativo attualmente al vaglio del Parlamento, rappresenta un passo positivo atto a sostenere l'accesso delle PMI al mercato.

Migliorare la trasparenza, semplificare le procedure di emissione e ridurre i costi di emissione e gli oneri di conformità incoraggerebbe lo sviluppo dei mercati dei capitali italiani. La cosiddetta "Legge Capitali" (2024) e la riforma in corso del Testo Unico della Finanza (TUF) introducono disposizioni atte ad agevolare l'accesso delle imprese ai mercati dei capitali e potenziare la trasparenza e l'attrattività dei mercati finanziari italiani per

gli investitori internazionali. Ad esempio, rafforzano i diritti di voto dei fondatori e degli azionisti di lungo periodo per incentivare le quotazioni in Borsa (OECD, 2025<sup>[12]</sup>). Si prevede che la riforma ad ampio spettro del Testo Unico della Finanza (TUF) e del Codice civile in relazione alla regolamentazione delle società in Borsa dovrebbe ridurre gli oneri amministrativi a carico delle società quotate e snellire le procedure di vigilanza ad opera dell'Autorità preposta (CONSOB). Nel contesto della riforma del TUF, un'ulteriore revisione delle normative prudenziali potrebbe incentivare i fondi pensione, le compagnie assicurative e i fondi comuni a incrementare gli acquisti di azioni e obbligazioni *corporate*, aumentando la profondità del mercato e la capacità delle imprese di percepire credito non bancario.

L'istituzione di una Borsa dedicata alle piccole e medie imprese italiane (*Euronext Growth Milan – EGM*), con requisiti di quotazione semplificati e minori commissioni e requisiti minimi di accesso, ha in parte ridotto tali oneri. Nel 2011, l'Italia ha introdotto un'agevolazione fiscale che consente alle imprese di dedurre dal reddito imponibile (IRES) un rendimento nozionale sugli incrementi di nuovo *equity* (Aiuto alla Crescita Economica – ACE). Sebbene il regime, attivo fino al 2023, si applicasse a tutte le imprese, l'obiettivo primario perseguito era ridurre gli oneri legati alla capitalizzazione, mitigando il trattamento fiscale che favoriva il finanziamento tramite debito rispetto all'*equity*. Al fine di incoraggiare ulteriormente l'accesso delle PMI al mercato *EGM*, nel 2018 l'Italia ha introdotto un incentivo fiscale atto a coprire parzialmente i costi di quotazione in Borsa (credito di imposta, copertura fino al 50 % degli oneri legali per un massimo di 500 000 EUR), cumulabile con ulteriori incentivi regionali (applicati, ad esempio, in Liguria e Lombardia). Per quanto tali varie misure abbiano contribuito alla crescita del mercato azionario, l'*Euronext Growth Milan (EGM)* resta indietro rispetto ai mercati omologhi di Francia e Gran Bretagna (rispettivamente *Euronext Growth Paris* e *AIM UK*) in termini di numero e valore totale delle offerte pubbliche iniziali (IPO). Alla luce dei costi e del rischio di asimmetrie ed effetti distorsivi, è importante valutare periodicamente l'efficacia degli incentivi e stabilire se necessario ricalibrarli in base alle esigenze di operatori, investitori e imprese, estenderli o abrogarli. Agevolare la transizione, attraverso requisiti normativi semplificati, dall'*EGM* al mercato principale per le imprese che soddisfano criteri adeguati di rendicontazione e quotazione può favorire la crescita dimensionale delle imprese. A tal fine, l'Italia ha recentemente autorizzato le società quotate sui mercati volti alla crescita delle PMI (ivi incluso l'*EGM*) a presentare i propri bilanci secondo gli standard internazionali di rendicontazione finanziaria noti come *IFRS (International Financial Reporting Standards)*, abitualmente richiesti per l'ammissione ai mercati regolamentati. La riforma del Testo Unico della Finanza (TUF), attualmente in discussione, prevede un regime di *governance* più flessibile per i nuovi ingressi nei mercati regolamentati e per gli emittenti con capitalizzazione di mercato inferiore a 1 miliardo di EUR. La riforma dovrebbe ridurre ulteriormente il divario normativo tra mercati di crescita e mercati regolamentati, agevolando la transizione delle aziende più piccole verso il mercato regolamentato.

Si registra un trend di *delisting* delle imprese italiane dal principale mercato azionario pubblico. Nel 2024, il numero di imprese di tutte le dimensioni che hanno lasciato il listino della Borsa di Milano ha superato il numero delle nuove quotazioni (CONSOB, 2025<sup>[13]</sup>), una tendenza comune ad altri mercati europei, tra cui Parigi e Londra. Una volta uscite dai principali mercati pubblici dell'*equity*, in teoria le aziende hanno facoltà di ritirarsi del tutto o di trasferirsi su un mercato a capitalizzazione più modesta, caratterizzato da un regime meno prescrittivo (ad esempio, *Euronext Growth Milan*). Nella pratica, l'opzione di *downlisting* verso mercati a minore capitalizzazione rimane per lo più non regolamentata in Italia, rispecchiando la mancanza di una regolamentazione armonizzata al livello dell'UE e rendendo più difficile per le imprese optare per tale decisione. L'analisi empirica suggerisce che l'assenza di un chiaro percorso per il *downlisting* può favorire il *delisting*, in aumento in Italia così come nell'UE, e può persino scoraggiare in assoluto le aziende dal quotarsi (Balp, 2024<sup>[72]</sup>). Semplificando la procedura di *downlisting*, la riforma in corso delle leggi che regolano il settore finanziario (TUF) dovrebbe aiutare le aziende in difficoltà a passare da mercati più regolamentati ma più profondi (come *Euronext Milan*) a mercati più agili (come *Euronext Growth Milan*) e scoraggiarle dal *delisting*. Ciò potrebbe a sua volta favorire nuove quotazioni e trattenere le aziende già quotate, aiutando il mercato dei capitali italiano a svilupparsi. Per scoraggiare ulteriormente il *delisting* delle aziende, gli incentivi fiscali già introdotti potrebbero essere riformati per richiedere alle imprese di rimanere quotate sui mercati pubblici dell'*equity* per un arco temporale minimo. Tuttavia, sarà necessario intraprendere ulteriori azioni per

identificare e affrontare le cause profonde del *delisting*. Queste possono includere il mancato rispetto, da parte delle aziende, delle condizioni previste per la quotazione e la loro preferenza per una maggiore libertà operativa, anche rispetto ai requisiti ambientali, sociali e di *governance* (ESG), pena un livello di trasparenza ridotto. La semplificazione normativa e un parallelo sforzo in termini di attività di formazione e *coaching* per dirigenti e imprenditori li aiuterebbe a rispettare le normative in vigore e a gestire le sfide organizzative.

Nel corso degli ultimi anni, il mercato azionario italiano ha attratto un numero sempre maggiore di fondi esteri, che, nel periodo compreso tra il 2014 e il 2023, hanno rappresentato circa il 68 % del valore totale del mercato dell'*equity* (AIFI, 2024<sup>[20]</sup>). Ne consegue un migliore accesso al capitale per le imprese italiane e un generale innalzamento del loro livello di internazionalizzazione, innovazione e adozione delle migliori pratiche internazionali. La capacità di attrarre investitori internazionali, inoltre, è stata agevolata dalle riforme della legge sui mercati dei capitali sopramenzionate e dalla facoltà di redigere, a partire dal 2024, il prospetto informativo in lingua inglese. Inoltre, nel 2023 l'Italia ha introdotto normative atte a regolare l'emissione e la circolazione di strumenti finanziari basati sulla tecnologia a registro distribuito (*DLT – Distributed Ledger Technology*, o *Blockchain*), per agevolare l'accesso delle aziende nel mercato dei capitali e ridurre i costi di emissione e circolazione degli strumenti finanziari (Legge *Fintech*).

Gli schemi di investimento e co-investimento pubblico possono contribuire ad accrescere, agli occhi degli investitori in *equity*, il livello di attrattività delle imprese più piccole. Al fine di catalizzare il finanziamento in *equity* verso PMI quotate sui mercati azionari, l'Italia ha recentemente lanciato molteplici iniziative di investimento sostenute dallo Stato (attraverso fondi quali il Fondo Nazionale Strategico Indiretto, e il Fondo Nazionale Made in Italy). Si tratta di "fondi di fondi" volti a fungere da investitori di riferimento (ossia primi investitori in un'offerta) per migliorare la fiducia degli investitori privati nel mercato dell'*equity* delle PMI italiane. Al fine di rafforzare il proprio ruolo, questi fondi sono tenuti a detenere un portafoglio di investimenti composto, almeno per il 70 %, da PMI italiane quotate su un mercato italiano dell'*equity*. Sebbene nel breve termine possano far crescere gli investimenti, tali misure non affrontano il problema di fondo della limitata attrattività di tali azioni, sovente correlato alla bassa produttività delle piccole imprese italiane. Nel valutare l'efficacia dei programmi, gli indicatori chiave sono la quantità e la qualità dei brevetti, *spin-off* di successo, creazione e mantenimento dei posti di lavoro, acquisizioni di quote di mercato, e digitalizzazione nei settori target.

### *Creare mercati per il capitale di rischio*

I cosiddetti *business angel*, nonché i veicoli di *private placement*, i fondi di *private equity* e di *venture capital* (VC) usualmente godono di una posizione migliore per finanziare l'innovazione tecnologica e la crescita della produttività. Essi tendono a investire in aziende in rapida espansione dotate di un elevato potenziale di mercato e di piani aziendali "dirompenti" (*disruptive*) in ambiti che dipendono fortemente dagli *asset* immateriali e da modelli di *business* innovativi, quali i settori delle TIC, sanitario ed energetico. Gli investitori in VC sostengono gli investimenti delle aziende emergenti nei settori R&S, tecnologia ed espansione internazionale, in virtù delle proprie competenze e reputazione, inserendo l'azienda nelle proprie reti o sostenendo la formazione tecnica e manageriale anteriormente alla vendita attraverso la quotazione in Borsa o collegandola ad altri investitori (Michelacci and Suarez, 2004<sup>[14]</sup>). In Italia, tali tipologie di finanziamento rivelano un livello di diffusione relativamente basso, nonostante la rapida espansione che il settore ha registrato nel corso dell'ultimo decennio (Gallo et al., 2025<sup>[54]</sup>).

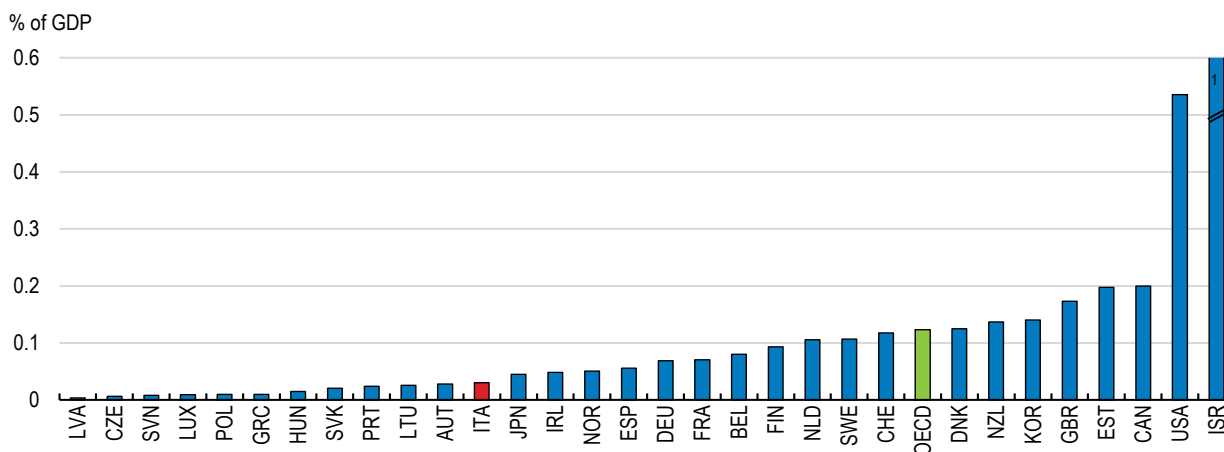
La diffusione di mercati di VC più robusti può incentivare la costruzione e l'espansione di *start-up*. Nel corso dell'ultimo decennio, il settore di VC ha mostrato una rapida espansione in Italia, con investimenti quintuplicati nel periodo 2011-2023; tuttavia, il settore del VC rimane di dimensioni molto più modeste in Italia che in altri Paesi (Grafico 4.14). Nel 2024, ad esempio, la quota di finanziamenti legati al VC per le PMI è stata pari allo 0,02 % del PIL in Italia, a fronte dello 0,09 % in Francia e dello 0,12 % nei Paesi Bassi. In tale ambito, l'Italia rappresenta solo il 4 % del totale degli investimenti in VC nell'UE. La dimensione mediana degli investimenti in VC nel 2024 era pari a circa 0,54 milioni di EUR, a fronte di cifre quali 1,0 milioni di EUR in Spagna o 2,2 milioni di EUR in Francia. Il volume contenuto dei finanziamenti di VC impatta sul rendimento per l'economia

in generale (Poelhekke and Wache, 2023<sup>[17]</sup>). Il mercato del VC scarsamente sviluppato in Italia ha di solito portato le aziende innovative a trasferirsi in altri Paesi quali gli Stati Uniti, che offrono un mercato più ampio e un ambiente VC più sviluppato. In Italia, i finanziamenti di VC sono caratterizzati da un'elevata concentrazione geografica, innescando il rischio di accentuare le disparità territoriali. Il 50 % circa delle aziende che riscuotono credito tramite VC ha sede in Lombardia e il 76 % nelle regioni del Nord-Ovest del Paese.


Gli interventi pubblici atti a favorire lo sviluppo del mercato di VC o ad affrontare le barriere normative che lo ostacolano potrebbero contribuire a spezzare tale ciclo. Il trattamento fiscale delle plusvalenze o delle minusvalenze influisce fortemente sulla propensione al rischio e sulle scelte di investimento operate dai potenziali investitori. L'impianto degli incentivi fiscali, tuttavia, è reso più complesso dall'esigenza di assicurare un equilibrio tra promuovere gli investimenti e preservarne la qualità "senza vincitori né vinti", ad esempio tramite agevolazioni fiscali legate alle *performance*. Per attrarre investitori istituzionali nel mercato di VC, l'Italia ha recentemente introdotto esenzioni fiscali per i fondi di previdenza sociale e i fondi pensione che destinano una quota dei loro portafogli (rispettivamente 3 % nel 2025, 5 % entro il 2026, 10 % entro il 2027) al settore del VC, con esenzioni fiscali sulle plusvalenze ove le partecipazioni soddisfino i requisiti di conformità, in continuità con la logica di precedenti schemi di agevolazione fiscale (Decreto Economia). Si prevede che tale misura supporti lo sviluppo dei mercati di VC; inoltre, la sua efficacia può essere potenziata monitorando attentamente costi, adozione (*uptake*) e impatto sull'esposizione al rischio.

#### Grafico 4.14. L'attività di *venture capital* in Italia è in ritardo rispetto alla maggior parte delle altre economie dell'OCSE

Investimenti in *venture capital*, 2024



Fonte: OCSE, *Venture capital investments* (statistiche di mercato).

StatLink  <https://stat.link/5p6ho3>

Le recenti misure regolatorie volte a semplificare le procedure di costituzione dei nuovi fondi di VC al di sotto delle soglie dimensionali europee (*AIMFD – Alternative Investment Fund Managers Directive*, ossia il quadro normativo UE che regola i gestori di fondi di investimento alternativi) dovrebbero agevolare l'ingresso di investitori esteri e nazionali nel mercato, potenziando la profondità del mercato di VC. Tali misure dovrebbero altresì contribuire a diversificare il mercato attirando investitori non bancari nel mercato di VC, quali fondi pensione, compagnie assicurative e i cosiddetti *business angel*, ossia individui dotati di patrimonio netto cospicuo, tutti presenti in Italia in misura inferiore rispetto ad altri mercati quali Francia, Stati Uniti o Spagna (p. 101, n.d.<sup>[61]</sup>). Una maggiore integrazione tra i mercati dei capitali all'interno dell'UE contribuirebbe ulteriormente ad attrarre investimenti.

Il recente aumento degli investimenti diretti pubblici potrebbe favorire lo sviluppo del mercato di VC. Il metodo è da tempo applicato in diversi altri Paesi europei dell'OCSE, attraverso investimenti pubblici diretti, capitale di rischio pubblico noto come *Governmental Venture Capital (GovVC)* o asset di gestione patrimoniale "ad ombrello" accessibili per investitori istituzionali quali fondi pensione e fondi assicurativi. Tale metodo si addice, in particolare, al finanziamento di aziende orientate all'innovazione che altrimenti potrebbero non attrarre tradizionali investimenti in VC, migliorando così l'*output* di innovazione in termini di brevetti (Berger, Dechezleprêtre and Fadic, 2024<sup>[58]</sup>). L'istituzione di una struttura di investimento pubblico presso CDP (Cassa Depositi e Prestiti, *CDP Venture Capital SGR*, nel 2019) volta a potenziare l'ecosistema delle *start-up* italiane tramite investimenti diretti nel VC va nella giusta direzione, e le evidenze suggeriscono che potrebbe aver contribuito al recente parziale recupero dimensionale del settore del VC italiano rispetto ad altri mercati dell'UE. Un ulteriore sostegno allo sviluppo dei mercati del VC in Italia potrebbe essere derivato dalla creazione, nell'ambito del PNRR, di fondi di VC dedicati gestiti dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) per finanziare l'innovazione verde e digitale (Fondo per la Transizione Ecologica, Fondo per la Transizione Digitale). I Fondi forniscono sostegno diretto o indiretto sotto forma di *equity*, *quasi-equity*, debito o quasi-debito. Nel 2024, gli investimenti pubblici diretti hanno rappresentato circa il 22 % del totale della raccolta (*fundraising*) di VC in Italia, rispetto al 16 % in Germania, dove i capitali sono canalizzati attraverso banche pubbliche di sviluppo quali la *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*, e al 23 % in Francia (OECD, 2025<sup>[12]</sup>), primariamente tramite la *Banque Publique d'Investissement (BPI)* (Grafico 4.14, Sezione B). Includendo altresì gli investimenti nei fondi pubblici promossi da CDP, la quota sale a circa due terzi del totale della raccolta (*fundraising*) di VC. Per arginare l'esposizione al rischio e problematiche legate a conflitti di interesse, gli investimenti pubblici possono essere limitati a una quota minoritaria all'interno di fondi e aziende partecipate. Una rigorosa valutazione dei rendimenti realizzati attraverso precedenti investimenti pubblici e dei relativi effetti sulla dimensione del mercato del VC e sulle dinamiche delle aziende beneficiarie può favorire scelte consapevoli per orientare gli investimenti futuri e i relativi criteri di selezione. Concentrare i futuri investimenti sulla fase di espansione e su quella avanzata di sviluppo delle imprese consentirà di favorirne meglio la crescita dimensionale.

In generale, l'Italia offre agli investitori in VC solo limitate opportunità di liquidare proficuamente le proprie posizioni tramite acquisizioni, *buyout* e offerte pubbliche iniziali (*IPO*). Ciò è dovuto in parte alle dimensioni ridotte del mercato, che consta di un numero inferiore di grandi investitori e aziende potenzialmente interessate ad acquisire *start-up*, e in parte alla presenza di barriere strutturali. Queste ultime ricomprendono procedure di uscita e requisiti di approvazione complessi, ritardi amministrativi e costi di conformità elevati che ostacolano il processo di uscita. Il nuovo modello cooperativo di conformità (*cooperative compliance*), tramite il quale le società finanziarie possono ottenere, dalla Banca d'Italia e dall'autorità di regolamentazione dei mercati finanziari (Consob), valutazioni anticipate sulle transazioni in corso di valutazione, rappresenta un passo positivo in tale direzione e dovrebbe contribuire a ridurre i costi di conformità e l'incertezza del diritto (Reuters, 2025<sup>[69]</sup>). Potenziare i mercati azionari pubblici migliorerà anche le opportunità di uscita per gli investitori del VC, come suggeriscono alcuni studi empirici (Michelacci and Suarez, 2004<sup>[14]</sup>). Ciò potrebbe accrescere anche l'attrattiva del VC per le aziende alla ricerca di finanziamenti, poiché un'uscita tramite offerta pubblica iniziale (*IPO*) consente all'imprenditore di riguadagnare indipendenza e riacquisire il controllo della società, a differenza dell'investitore di VC che esce dal mercato cedendo l'azienda a un *competitor* più grande (Schwienbacher, 2008<sup>[51]</sup>).

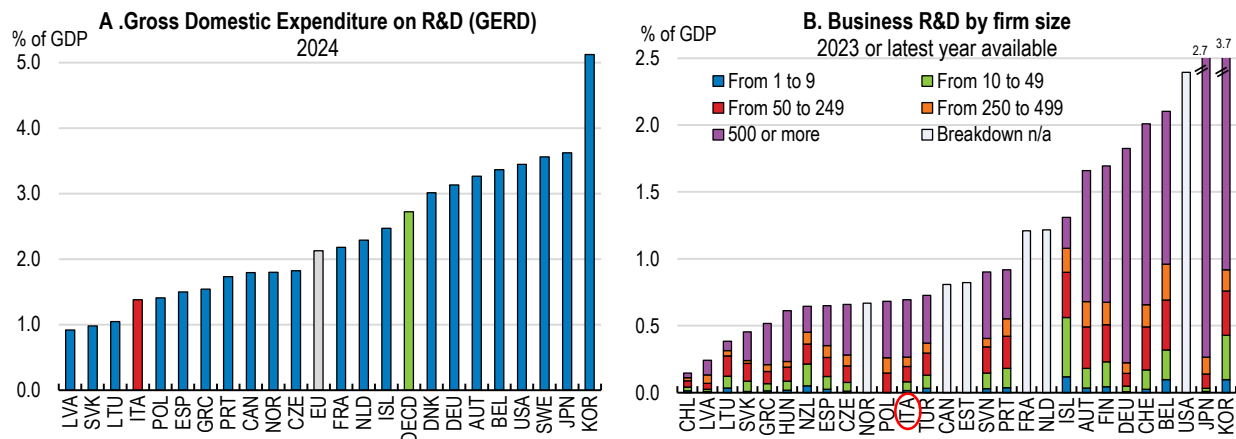
## 4.5. Potenziare l'innovazione e gli investimenti in R&S

Il basso livello di investimenti in innovazione e le lacune in termini di efficienza minano la produttività e la competitività delle imprese. Nonostante un aumento approssimativamente pari al 40 % dal 2014, il numero di brevetti depositati dai residenti italiani resta inferiore rispetto alle cifre registrate da altre grandi economie. Tra il 2000 e il 2020 l'Italia deteneva solo il 6,6 % del numero complessivo di brevetti dell'UE (EPO, 2024<sup>[21]</sup>). Nel Paese, gli investimenti in proprietà intellettuale (inclusi R&S e TIC) rimangono tra i più bassi della zona euro in tutti i settori e soprattutto nell'industria delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC),

dove risultano di importanza cruciale. La spesa interna lorda in R&S ammontava solo all'1,4 % del PIL nel 2024, uno dei valori più bassi registrati tra i Paesi dell'OCSE, la cui media è del 2,7 % (Grafico 4.15). Il basso livello di investimenti nel settore dell'innovazione deriva primariamente dalla scarsa presenza di grandi imprese; tuttavia, al contempo, le imprese di tutte le dimensioni spendono meno rispetto alle loro omologhe presenti negli altri Paesi dell'OCSE. Le grandi imprese, che impiegano meno del 24 % di tutti i lavoratori, rappresentano oltre il 44 % della spesa complessiva in R&S, seguite dalle università (25 %) e dal settore pubblico (14 %) nel 2022 (ISTAT, 2023<sup>[70]</sup>). Concentrandosi sulle attività di R&S nelle imprese, oltre l'80 % della spesa complessiva è sostenuta da imprese che fanno parte di multinazionali.

Gli investimenti delle imprese in R&S sono concentrati in settori e tecnologie con un potenziale di impatto minore. Ad esempio, sebbene la maggior parte delle aziende italiane investa in innovazione verde, ciò usualmente interessa la gestione e il riciclo dei rifiuti, attività che possono migliorare l'efficienza e i risultati ambientali ma che, di fatto, hanno un impatto minore sulla produttività e sui processi produttivi. Tra i settori economici, il maggiore investimento in R&S registrato nel periodo compreso tra il 2023 e il 2025 riguarda i settori della produzione di autoveicoli, macchinari e altri mezzi di trasporto (con questi tre settori che rappresentano quasi il 40 % del totale degli investimenti delle imprese in R&S), elettronica, IT e prodotti farmaceutici. Rivedere la struttura del sostegno pubblico a favore di sovvenzioni dirette (finanziamenti a fondo perduto) e regimi fiscali agevolati quali il *Patent Box* potrebbe aiutare a indirizzare gli investimenti verso il settore dell'innovazione.

#### Grafico 4.15. Gli scarsi investimenti delle imprese di tutte le dimensioni in R&S frenano la crescita della produttività



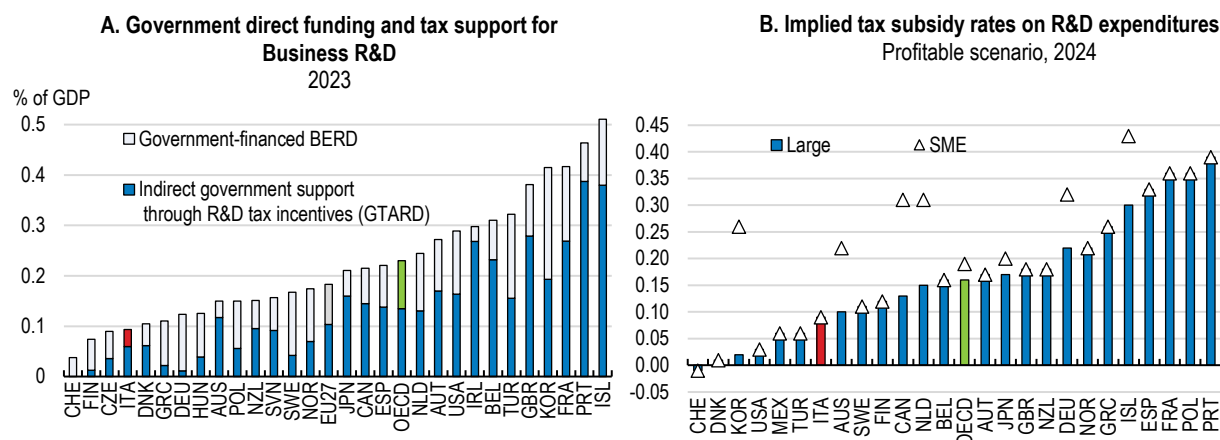
Fonte: OECD Main Science and Technology Indicators (banca dati MSTI)

StatLink  <https://stat.link/gh19es>

#### 4.5.1. Indirizzare il sostegno pubblico verso l'innovazione

Si rileva uno scarso sostegno pubblico al settore R&S in Italia, pari allo 0,09 % del PIL, a fronte dello 0,23 % rilevato nelle altre economie dell'OCSE (Grafico 4.16, Sezione A). Aumentare il sostegno pubblico al settore R&S, soprattutto in termini di investimenti diretti, potrebbe avere effetti positivi di "crowding-in" attirando investimenti privati. Si stima che nei Paesi dell'OCSE, in media 1 EUR di sostegno, sotto forma di incentivo fiscale o finanziamento diretto, generi 1,40 EUR di R&S nelle imprese (Appelt et al., 2016<sup>[56]</sup>).

## Grafico 4.16. Scarso sostegno pubblico al settore R&S



Nota: i tassi marginali impliciti di sussidio specificano il livello teorico di sovvenzione (al lordo delle imposte) su un'unità aggiuntiva di investimento in R&S. Per i dettagli, si veda la fonte.

Fonte: CE, 2024; e OCSE, incentivi fiscali e finanziamento pubblico diretto per R&S – BERD (*Business Enterprise Expenditure on R&D*).

StatLink  <https://stat.link/giyd1z>

Il sostegno pubblico al settore R&S in Italia, più che in altri Paesi dell'OCSE, è erogato primariamente per mezzo di incentivi fiscali sotto forma di crediti di imposta proporzionali alla spesa (*Transizione 4.0*, *Transizione 5.0*). Ad esempio, nel 2024 gli incentivi fiscali rappresentavano il 64 % del sostegno pubblico totale alle attività di R&S in Italia, a fronte della media OCSE pari al 58 %. Poiché sia il sostegno diretto sia i regimi di agevolazione fiscale presentano vantaggi, una combinazione più equilibrata dei due potrebbe migliorare l'efficacia della spesa pubblica legata alle attività di R&S. Rispetto ad altre forme di sostegno quali le sovvenzioni dirette, gli incentivi fiscali sono più facili da amministrare e restituiscono maggiore flessibilità alle imprese in sede di selezione dei progetti, con buoni risultati in termini di aumento della spesa in R&S (Appelt et al., 2016<sup>[56]</sup>). Tuttavia, tale flessibilità comporta una capacità limitata di indirizzare gli incentivi verso le imprese e i progetti desiderati. Quando viene erogato sotto forma di incentivi fiscali, il sostegno al settore R&S tende a essere utilizzato per espandere processi già in atto e per il cosiddetto sviluppo sperimentale, piuttosto che per finanziare nuova ricerca applicata, che rimane praticamente inalterata dagli incentivi fiscali e risponde meglio a un sostegno mirato (OECD, 2024<sup>[34]</sup>).

Gli incentivi fiscali per le iniziative di R&S rischiano di avvantaggiare maggiormente le imprese consolidate più grandi (cosiddette *incumbent*) rispetto alle imprese più nuove, più piccole e con accesso limitato al credito (OECD, 2024<sup>[34]</sup>). Le imprese più piccole tendono a beneficiare degli incentivi fiscali alle attività di R&S in misura inferiore, perché possono incontrare difficoltà nel mobilitare il *know-how* e le risorse finanziarie e umane necessarie per ampliare le loro attività di R&S e beneficiare degli incentivi fiscali disponibili. Pertanto, le imprese più grandi, che tendono a investire in R&S in misura maggiore, finiscono spesso per percepire una quota maggiore dei fondi dedicati agli incentivi fiscali per spesa in R&S rispetto alle imprese più piccole, sia in Italia sia nella maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE. Per incentivare la partecipazione delle imprese più piccole, numerosi Paesi dell'OCSE offrono loro incentivi fiscali specificamente mirati o concedono sostegni più generosi per investimenti di minore entità (Riquadro 4.2). Nel periodo 2021-2024, il sostegno pubblico alla spesa in R&S e agli investimenti è stato erogato principalmente attraverso il regime *Transizione 4.0* e il relativo credito di imposta atto ad incentivare gli investimenti in beni strumentali. Nel 2024 l'Italia ha introdotto anche il regime *Transizione 5.0*, che offre crediti di imposta alle imprese che effettuano investimenti volti a ridurre il consumo energetico, ivi inclusi investimenti nella formazione del personale, nel software e nel capitale fisico nel periodo 2024-2025. Proporzionalmente alla prevista riduzione dei consumi energetici, il credito di imposta può raggiungere il 45 % per investimenti fino a 10 milioni di EUR e il 15 % per investimenti di importo superiore, indipendentemente dalla dimensione dell'impresa. Per ovviare allo scarso grado di fruizione iniziale e meglio sostenere gli investimenti verdi, i requisiti di ammissibilità, il processo di candidatura e altri dettagli del regime sono stati rivisti nel corso del 2025. Nonostante un livello di fruizione generalmente elevato, il

ritardo potrebbe aver indotto alcune imprese, in particolare quelle soggette a maggiori limitazioni di accesso al credito, a rinviare gli investimenti. In sede di delineazione dei regimi futuri, maggiori consultazioni con i rappresentanti del settore imprenditoriale potrebbero moderare l'ambiguità e contribuire a ridurre la necessità di apportare modifiche tardive. La Legge di Bilancio 2026 sostituisce i regimi di credito di imposta *Transizione 4.0* e *Transizione 5.0* con un regime di super ammortamento, che dovrebbe favorire le imprese con utili più elevati e soggette ad aliquote fiscali maggiori. Orientare il sostegno verso le imprese più piccole e le *start-up*, concedendo loro aliquote di credito di imposta più elevate o consentendo loro di riportare negli anni successivi i crediti di imposta non utilizzati, contribuirebbe a sostenerne gli investimenti e le attività di R&S in maniera più efficace, e la stabilità delle misure di sostegno ne accrescerebbe l'efficacia.

## Riquadro 4.2. Efficace sostegno pubblico agli investimenti in R&S

### Incentivi fiscali efficaci

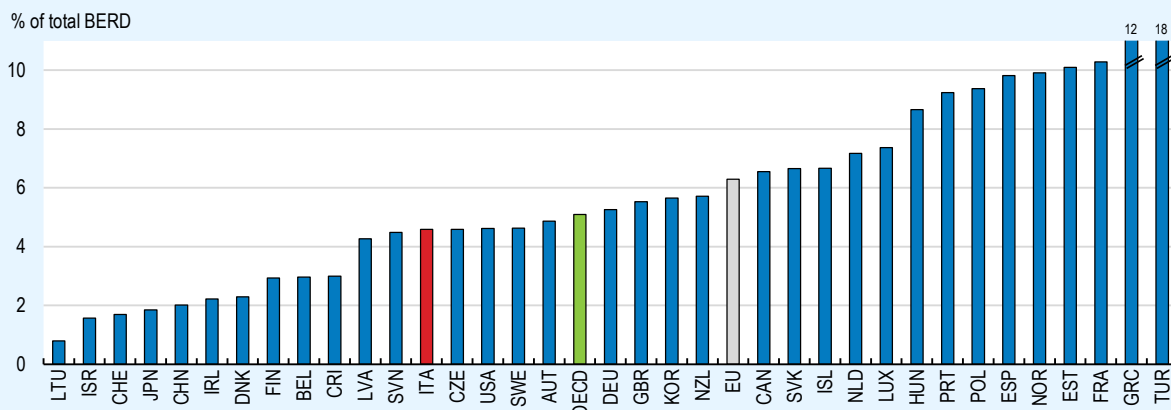
Nella zona OCSE, sono 23 i Paesi che in riferimento agli investimenti in R&S spendono più in incentivi fiscali che in finanziamenti diretti (dati 2024 – OCSE, Portale INNOTAX). I regimi efficaci di incentivi fiscali tendono a offrire rimborsi alle imprese che non dispongono di passività fiscali sufficienti, quali le *start-up* e le imprese con limitazione di accesso al credito, che tendono ad essere molto ricettive a tali schemi (OECD, 2024<sup>[34]</sup>). Il sostegno fiscale dovrebbe essere relativamente facile da amministrare e conforme alle norme su commercio e concorrenza che regolano l'uso degli aiuti di Stato. Diversi Paesi, quali Canada e Stati Uniti, applicano disposizioni rivolte direttamente alle PMI oppure, come Australia e Islanda, offrono crediti di imposta più elevati. Nel 2024, le PMI hanno ricevuto in media una sovvenzione fiscale del 19 % sulle spese in R&S, rispetto al 16 % accordato alle grandi imprese con profitti elevati.

### Efficace sostegno pubblico alla spesa in R&S oltre ai crediti di imposta


I finanziamenti diretti tramite sovvenzioni, sussidi e contratti di R&S possono rappresentare una integrazione degli incentivi fiscali ed essere indirizzati, più agevolmente, verso settori e ambiti tecnologici specifici. Un tale regime può assicurare un sostegno migliore per le fasi iniziali di ricerca e per interventi di innovazione radicale con esiti commerciali incerti, che gli incentivi fiscali potrebbero non incoraggiare adeguatamente. L'Italia offre alle imprese finanziamenti diretti molto esigui per sostenerne la spesa in R&S (Grafico 4.17). Sono molti i Paesi dell'OCSE che hanno istituito ampi programmi di finanziamento diretto per le attività di R&S. Ad esempio, in Finlandia, il programma *Business Finland* prevede sovvenzioni che usualmente coprono il 50 % dei costi di progetto (40 % per le *mid-cap* e le imprese più grandi) oppure prestiti a basso tasso di interesse per coprire fino al 70 % dei costi (50 % per le *mid-cap* e le imprese più grandi). In particolare, per le imprese più grandi, sono previste sovvenzioni più modeste (fino al 40 % dei costi di progetto) e prestiti più contenuti (50 % dei costi); tuttavia, esse possono ottenere un sostegno più ingente se costituiscono consorzi con PMI o *mid-cap* finlandesi.

### Grafico 4.17. Bassi livelli di finanziamento pubblico diretto e di sostegno fiscale alla spesa delle imprese in R&S

Finanziamento diretto della spesa delle imprese in R&S (BERD), 2023



Fonte: banca dati dell'OCSE sugli incentivi fiscali per la spesa in R&S, <https://oe.cd/rdtax>.

StatLink  <https://stat.link/rai80c>

Reindirizzare alcune componenti degli strumenti di sostegno pubblico all'innovazione in favore di sovvenzioni dirette e prestiti potrebbe accrescere il rapporto costo-efficacia del sostegno pubblico alla spesa in R&S sostenuta dalle imprese. Le sovvenzioni dirette e i prestiti agevolati tendono a produrre i risultati migliori se indirizzati verso progetti più grandi e a rischio più elevato, con maggiore potenziale di generare innovazioni di forte impatto (Appelt et al., 2016<sup>[56]</sup>), poiché schermano parzialmente le imprese dal rischio. Tali strumenti, inoltre, possono essere orientati più direttamente verso ambiti di intervento e progetti ritenuti potenzialmente a maggiore impatto.

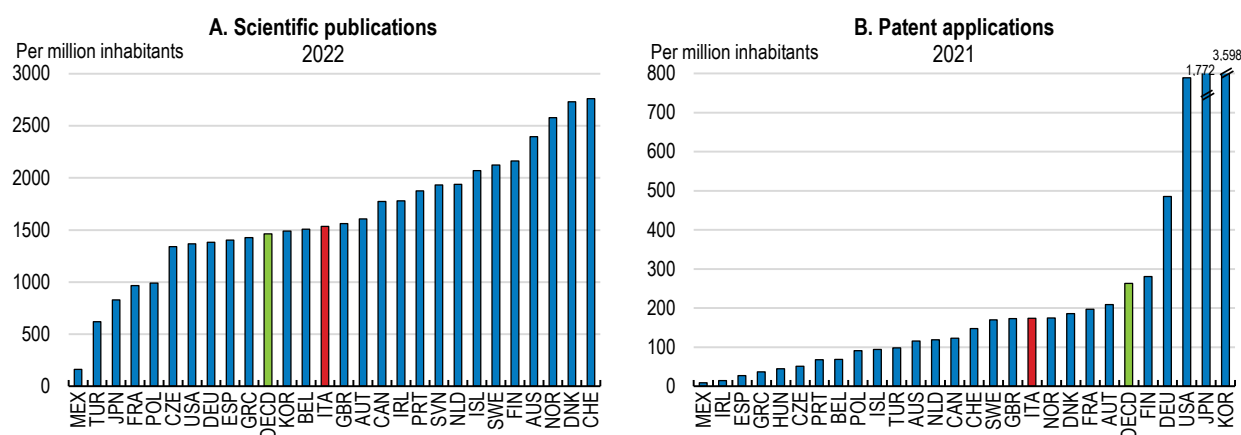
Nel corso dell'ultimo decennio, le misure di sostegno applicate in Italia sono cambiate di frequente. Da un lato, ciò riflette lo sforzo rivolto ad apprendere progressivamente dall'esperienza, rispondere a shock transitori e migliorare il targeting. Dall'altro lato, la frammentazione e i cambiamenti eccessivamente frequenti in termini di politiche di sostegno, sovvenzioni e criteri di ammissibilità rendono la partecipazione ai programmi più onerosa per le imprese e gli iter amministrativi più gravosi per le autorità. Ciò può scoraggiare le imprese, soprattutto quelle più piccole, dall'aderire ai programmi di sostegno (OECD, 2025<sup>[2]</sup>; Dlugosch et al., 2025<sup>[76]</sup>). Inoltre, l'applicazione di sovvenzioni transitorie come soluzione continuativa e ricorrente può distogliere l'attenzione dall'esigenza di affrontare i problemi strutturali di fondo. Valutare l'efficacia dei programmi di finanziamento alla spesa in R&S esistenti e dei nuovi programmi proposti in termini di investimenti, brevetti e valore aggiunto, piuttosto che esclusivamente di adesione ed erogazione, contribuirebbe a orientare l'impostazione delle future misure. La stima dei costi amministrativi e di conformità dovrebbe essere inclusa nella valutazione per verificare se le misure di sostegno possano essere troppo onerose o frammentate e se cambiamenti eccessivamente frequenti delle politiche possano frenare gli investimenti.

#### 4.5.2. Rafforzare i legami tra imprese e università e costruire cluster

Le università e gli istituti di ricerca italiani ottengono buoni risultati nel campo della ricerca fondamentale, ma faticano a tradurre tali risultati in innovazioni commercializzate e brevetti (Grafico 4.18). Nel 2022, ad esempio, hanno contribuito al 2,7 % del totale delle pubblicazioni scientifiche a livello globale e al 15 % all'interno dell'UE (European Commission, 2024<sup>[66]</sup>), anche in settori innovativi quali la biotecnologia. Tuttavia, le università italiane faticano ad attrarre e trattenere ricercatori in numerosi ambiti scientifici e in particolare nel settore delle TIC, il cui numero di ricercatori nel 2022 era inferiore rispetto al 2018. I fondi del PNRR hanno consentito alle università di invertire temporaneamente la tendenza attraverso l'assunzione di circa 12 000

ricercatori aggiuntivi con contratto a tempo determinato. La Legge di Bilancio per il 2026 stanziava 50 milioni di EUR per cofinanziare la stabilizzazione di tali contratti a tempo determinato. Garantire che continuino a essere stanziati fondi sufficienti per attrarre e trattenere ricercatori sarà di fondamentale importanza per preservare i progressi compiuti ed evitare di compromettere i rendimenti degli investimenti del PNRR (CNR, 2025<sup>[59]</sup>). Sviluppare una strategia concreta per estendere i contratti dei ricercatori di successo attualmente impiegati con contratti a tempo determinato o a tempo indeterminato contribuirebbe a preservare la competitività dei centri di ricerca e delle università italiane e a sostenere le attività di ricerca e innovazione.

#### Grafico 4.18. Nonostante i successi delle sue università, il Paese è un "innovatore moderato"



Fonte: WDI della Banca Mondiale; banca dati analitica dell'OCSE.

StatLink  <https://stat.link/16lybc>

Sostenere partenariati efficaci e strutturati tra università e industria locale può accelerare il trasferimento dell'innovazione, aiutare le imprese esistenti a migliorare le proprie prestazioni e a crescere di scala, promuovere la formazione di *start-up* e attrarre investimenti privati e talenti. Ciò può avere ricadute positive sull'economia locale e sui mercati del lavoro, come sta già avvenendo, ad esempio, per il settore farmaceutico in alcune aree del Nord e per i semiconduttori in Sicilia. Per potenziare le sinergie tra l'ecosistema della ricerca e le imprese, il Ministero dell'Università e della Ricerca ha coinvolto attivamente le aziende private nella definizione di nuovi programmi di ricerca e innovazione e ha introdotto un sistema di Indicatori Chiave di Prestazione (*KPI – Key Performance Indicators*) per valutarne l'impatto sulla società. I fondi a valere sul PNRR hanno consentito all'Italia di finanziare 30 progetti di partenariato pubblico-privato per un investimento totale di oltre 4,5 miliardi di EUR e di investire in 33 infrastrutture di ricerca e 26 infrastrutture per l'innovazione. La Legge di Bilancio 2025 stanziava risorse adeguate per il biennio 2027-2028 al fine di garantire la continuità dei suddetti progetti. Migliorare l'efficacia di tali partenariati richiederà, tuttavia, una riforma completa e coerente dei quadri normativi delle università, delle strutture organizzative, degli assetti di *governance* e degli incentivi di carriera.

Nonostante le recenti iniziative di riforma del sistema universitario, barriere strutturali e organizzative continuano a ostacolare il coinvolgimento delle università con le imprese locali attraverso *cluster* di innovazione. Le collaborazioni sono ostacolate dagli iter amministrativi delle università, che variano tra le diverse istituzioni. Una maggiore flessibilità dei regolamenti universitari potrebbe agevolare collaborazioni e scambi di conoscenze, rafforzando il ruolo delle università quali catalizzatori dell'innovazione e fornitori di competenze e strutture altamente specializzate. In Italia, gli accademici e i ricercatori godevano tradizionalmente di una solidissima tutela dei diritti di proprietà, limitando l'attrattiva economica dei "cluster industria-università" per le imprese. La riforma del 2024 del Codice della Proprietà Industriale (CPI), che limita tale distorsione, dovrebbe rafforzare significativamente le collaborazioni e sostenere l'innovazione. Le strutture istituite per accedere ai fondi del PNRR, in larga parte canalizzati attraverso i governi regionali, potrebbero fungere da modello a lungo termine per promuovere collaborazioni tra università più grandi e amministrazioni pubbliche locali o persino con imprese private. Ad esempio, molte università più grandi hanno

istituito quadri giuridici *ad hoc* e procedure semplificate e hanno assunto e formato personale amministrativo dedicato. Parallelamente, la scarsa partecipazione delle università più piccole evidenzia la necessità di rafforzarne la capacità amministrativa e di istituire uffici per il trasferimento tecnologico efficaci. I partenariati tra imprese e università possono essere rafforzati ampliando l'uso di queste procedure semplificate e istituendo uffici dedicati a livello regionale per aiutare le università più piccole in attività quali trasferimento tecnologico, comunicazione, sostegno legale e partenariati, eventualmente guidati da un'autorità di coordinamento a livello ministeriale (OECD, 2024<sup>[47]</sup>). Inoltre, potrebbero essere create delle reti di università più piccole situate in aree remote al fine di condividere risorse e conoscenze, come nel caso dei Consorzi di Università di Eccellenza tedeschi.

Le leggi e le *policy* che regolano i diritti di proprietà intellettuale generati nell'ambito di ricerche finanziate con fondi pubblici (come il *Bayh-Dole Act* statunitense) sono fondamentali per stimolare l'innovazione basata sulla ricerca e determinarne la redditività. Il recente trasferimento alle università e ai centri di ricerca dei diritti di proprietà intellettuale generati nell'ambito di ricerche finanziate con fondi pubblici (abolendo il cosiddetto "*Professor's Privilege*") dovrebbe agevolare il trasferimento di nuove tecnologie al sistema produttivo. Il nuovo regime normativo offre maggiore certezza giuridica alle imprese interessate a sfruttare i risultati delle ricerche, riduce i costi di transazione per i *partner* e incoraggia canali più formali ed efficienti per il trasferimento di conoscenze e tecnologie. Tali miglioramenti potrebbero essere integrati rafforzando la tutela legale per forme di proprietà intellettuale applicabili all'innovazione non tecnologica – quali, ad esempio, i segreti commerciali per proteggere il *know-how* industriale.

Sebbene il Piano nazionale *Industria 4.0/Transizione 4.0* abbia coinvolto investimenti significativi atti a sostenere le collaborazioni tra industria e università, il Piano si è rivelato piuttosto complesso e frammentato, limitando l'efficacia dei risultati. Grazie al Piano, sono stati realizzati otto centri di competenza (partenariati tra università e imprese locali che offrono formazione e informazioni alle imprese, in particolare alle PMI), 277 *hub* di innovazione digitale (iniziative di associazioni imprenditoriali locali per sostenere l'adozione di nuove tecnologie digitali) e 89 punti impresa digitale (analoghi agli *hub* di innovazione digitale, ma sono gestiti dalle Camere di Commercio locali e coprono non solo tecnologie digitali ma anche tecnologie verdi). L'efficacia di queste strutture può essere migliorata promuovendone il coordinamento strategico, a livello locale e nazionale. Laddove considerate strategiche e di impatto, il coinvolgimento di tali strutture potrebbe essere incluso tra i criteri di ammissibilità per l'assegnazione di finanziamenti pubblici.

I ricercatori universitari frequentemente non beneficiano ancora di adeguati incentivi di carriera per impegnarsi nell'innovazione commercializzata. Carriere ibride a cavallo tra università ed imprese o organizzazioni economiche esterne per ricercatori, manager e amministratori possono migliorare tali incentivi, rafforzare la struttura manageriale delle università pubbliche e agevolare le collaborazioni con l'economia locale. Nelle università italiane, la mancanza di riconoscimenti e incentivi di carriera per il personale universitario coinvolto in attività di scambio di conoscenze e collaborazione ostacola le collaborazioni (OECD, *ITA.CON Survey and Interviews*, 2022). Numerose iniziative introdotte di recente, quali la riforma che coinvolge l'ente di valutazione esterna (ANVUR), l'obbligo di includere membri esterni non accademici nei consigli di amministrazione delle università e l'introduzione di programmi di dottorato industriale e innovativo possono contribuire in tale direzione. La riforma dell'ente di valutazione esterna dovrebbe rafforzare l'efficacia dei programmi di finanziamento e l'applicazione di incentivi basati sulle prestazioni. I programmi di dottorato sono co-progettati e co-finanziati da università, governi regionali e imprese locali, e possono rappresentare uno strumento per favorire la collaborazione e incentivare ricercatori e università a impegnarsi nell'innovazione commercializzata. Sebbene la partecipazione delle imprese più piccole sia stata finora limitata, l'aumento dei finanziamenti pubblici, introdotto nel 2024, dovrebbe contribuire a ridurre i costi, inizialmente elevati, di partecipazione. Altre iniziative volte a rafforzare gli incentivi per università e ricercatori a impegnarsi nell'innovazione commercializzata includono l'introduzione, nel 2022, di nuove posizioni di ricerca co-finanziabili da enti privati, nonché l'estensione dell'ammissibilità agli investimenti pubblici in ricerca anche per le imprese private e gli enti senza scopo di lucro (Legge di Bilancio 2025). Vi è margine per valutare l'efficacia di tutti i programmi recenti e coinvolgere industria, studenti e rappresentanti accademici nel miglioramento della loro struttura.

Negli ultimi anni sono state intraprese diverse iniziative di politica pubblica atte a sostenere la ricerca di base (pura) e la ricerca applicata attirando e trattenendo talenti accademici. L'Italia ha lanciato, ad esempio, una serie di bandi diretti per nominare studiosi di grande prestigio, individuati tra i *leader* di programmi di ricerca altamente qualificati o tra i vincitori di progetti di eccellenza. L'efficacia di tali misure può essere rafforzata apportando migliorie generali all'ecosistema della ricerca e al sistema di finanziamento.

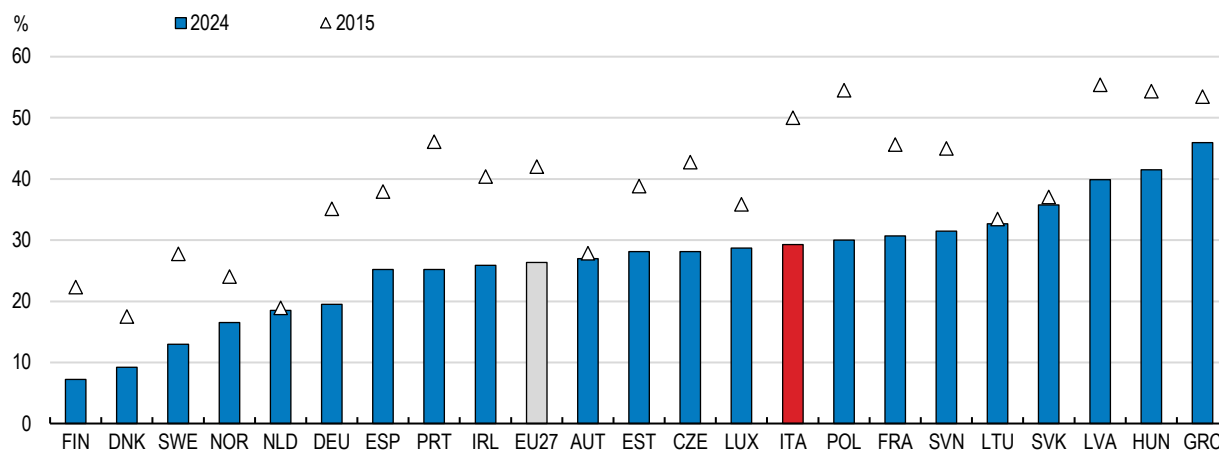
I finanziamenti pubblici possono favorire l'innovazione incoraggiando le università a interagire con le imprese e con la società nel suo insieme. Il finanziamento pubblico alle università è in larga parte (70 %) basato sulla loro spesa, in misura minore sui risultati dell'insegnamento e della ricerca e solo in minima parte (1,5 %) sulle loro prestazioni nello scambio di conoscenze, nonostante un aumento nel 2025. Ciò limita gli incentivi per le università e per il loro personale a investire risorse di bilancio e tempo in attività di sviluppo, in progetti congiunti e in azioni divulgative rispetto a un approccio più equilibrato, quale il *REF* del Regno Unito. I cambiamenti in corso in termini di criteri e procedure per la valutazione della qualità della ricerca (VQR 2020–24) dovrebbero determinare un aumento degli incentivi per le università e gli enti di ricerca a impegnarsi nel trasferimento tecnologico. Il *Piano Industria 4.0* e il pilastro M4C2 del PNRR *Dalla Ricerca all'Impresa* hanno incrementato il livello degli investimenti nei Centri di Competenza, nei punti nazionali di innovazione digitale e negli *hub* tecnologici collegati alle università, nonché nelle borse di studio, nei contributi e nei finanziamenti in *equity* per *start-up*, progetti guidati da giovani ricercatori e partenariati università-industria. Tuttavia, l'attuazione dei progetti del PNRR in R&S è in ritardo rispetto al relativo cronoprogramma, con solo il 16,6 % dei fondi spesi entro luglio 2024. Sebbene l'impatto di tali investimenti in termini di risultati della ricerca, brevetti e innovazione debba essere attentamente monitorato, la sfida principale consisterà nell'individuazione dei progetti più promettenti in termini di potenziale di generazione di occupazione e reddito. Progetti del settore pubblico assegnati in modo competitivo (sull'esempio dell'iniziativa tedesca *Fraunhofer-Gesellschaft*), possono generare un'ulteriore forma di finanziamento che favorisca l'innovazione.

#### **4.5.3. Accelerare l'adozione delle tecnologie digitali, inclusa l'IA**

Sebbene l'Italia abbia compiuto progressi costanti nell'adozione dell'innovazione digitale, finora i progressi sono stati per lo più trainati dal settore pubblico, denotando un certo ritardo del settore privato. L'adozione delle tecnologie digitali da parte delle imprese rimane relativamente scarsa, come evidenziato ad esempio dall'indice di intensità digitale di Eurostat, che misura l'utilizzo, da parte delle imprese, di diverse tecnologie (tra cui *e-commerce*, internet, processi di *e-business*, *cloud computing*, robotica e analisi dei dati). Circa il 30 % delle imprese italiane con più di 10 dipendenti è caratterizzata da un bassissimo livello di intensità digitale, a fronte del 26 % nella zona euro (Grafico 4.19). I recenti progressi nello sviluppo delle infrastrutture digitali, nella diffusione delle connessioni in fibra ottica e nella digitalizzazione dei servizi pubblici dovrebbero rafforzare l'adozione dell'IA e delle tecnologie digitali da parte delle imprese private. I principali fattori alla base della scarsa digitalizzazione in Italia risiedono tuttavia nella carenza di competenze della forza lavoro e, a livello manageriale, e nei bassi livelli di investimento in *asset* immateriali complementari, soprattutto tra le micro e piccole imprese (Calvino et al., 2022<sup>[32]</sup>). Per sostenere l'adozione di tali innovazioni, gli incentivi fiscali mirati alla formazione e agli investimenti (*Fondo per la Transizione Digitale* e *Transizione 4.0*) dovrebbero essere integrati da misure dirette volte a rafforzare le competenze dei lavoratori e dei dirigenti (*manager*), in linea con la Strategia italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026.

### Grafico 4.19. Nonostante i progressi, l'intensità digitale nelle imprese italiane rimane relativamente bassa

Imprese con indice di intensità digitale molto basso, %



Nota: le definizioni per i due periodi non sono le medesime, consentendo un confronto tra Paesi ma non tra archi temporali. Imprese con 10 dipendenti o più, tutte le attività (eccetto agricoltura, silvicoltura e pesca, ed estrazione mineraria e cave), escluso il settore finanziario.

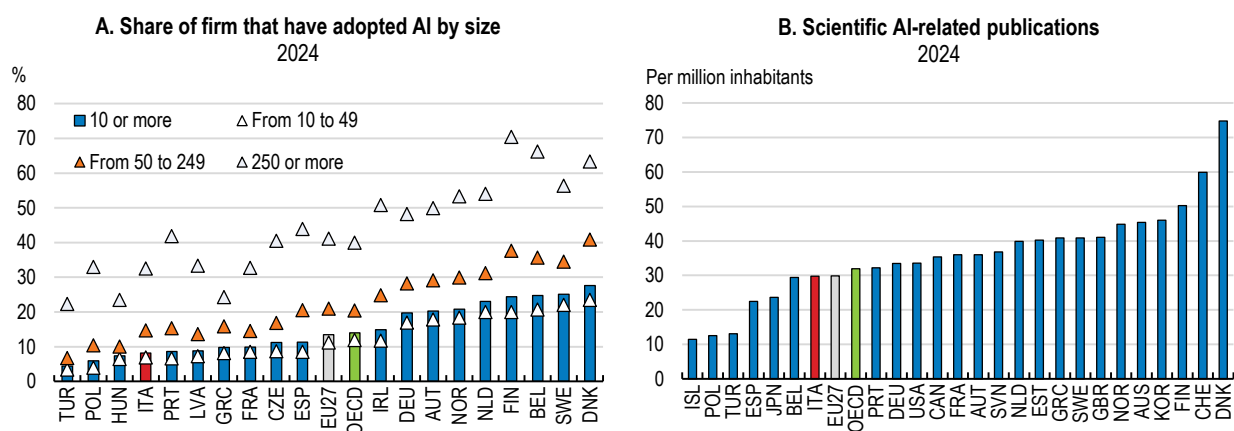
Fonte: Eurostat ([isoc e dii](#)).

StatLink  <https://stat.link/bnilug>

Nonostante il relativo ritardo nell'adozione dell'IA, l'Italia ha un buon potenziale per ridurre il divario che la separa dalle economie dell'OCSE caratterizzate dalle *performance* migliori, grazie agli elevati volumi di pubblicazioni scientifiche e investimenti legati all'IA. Nel 2024, l'Italia era nona al mondo e quarta in Europa per numero complessivo di pubblicazioni scientifiche in materia di IA, e si collocava intorno alle medie OCSE ed UE per pubblicazioni pro capite. L'Italia si annovera tra i *leader* globali nelle tecnologie strategiche quali i semiconduttori e il calcolo quantistico, con ingenti investimenti nel campo del calcolo ad alte prestazioni (*HPC*) e delle tecnologie quantistiche, e dotato di cinque supercomputer attivi. La creazione di *cluster* di ricerca può rafforzare lo scambio efficace di conoscenze e la collaborazione tra industria, università e centri di ricerca. A metà 2025, il volume totale degli investimenti in IA, effettuati principalmente da grandi imprese e istituzioni pubbliche e concentrati soprattutto in dati e attrezzature, era circa il doppio della media UE, anche grazie ai finanziamenti del dispositivo europeo *Next Generation EU – Recovery and Resilience Facility (NGEU RRF)*. Il potenziamento delle competenze dei dirigenti e dell'intera forza lavoro sarà fondamentale per garantire che tali investimenti contribuiscano al miglioramento delle tecnologie e delle pratiche.

Nelle imprese più piccole l'adozione dell'IA è stata finora relativamente modesta (Grafico 4.20) e per lo più finalizzata a prevenire attacchi digitali, piuttosto che, ad esempio, ad automatizzare i processi produttivi, la manutenzione dei macchinari o la logistica. L'indagine *OECD/BCG/INSEAD Survey of AI-Adopting Enterprises* sulle imprese che adottano l'IA rileva che gli alti costi rappresentano il principale ostacolo all'aumento dell'adozione delle tecnologie di IA nelle piccole imprese italiane. Il sostegno pubblico, la R&S e gli incentivi fiscali per la digitalizzazione possono aiutare le imprese a superare questa sfida. Ad esempio, il Lussemburgo ha incentivato l'adozione delle tecnologie digitali nelle PMI attraverso l'emissione di *voucher* dedicati, mentre la Germania sostiene l'adozione delle tecnologie digitali nelle PMI attraverso varie iniziative di *hub* (ad esempio *Mittelstand-Digital*), prestiti e altri programmi di finanziamento per l'innovazione o gli investimenti.

## Grafico 4.20. L'adozione dell'IA è in ritardo in Italia rispetto ad altre grandi economie



Nota: la Sezione B indica il numero di pubblicazioni frazionate. Per i dettagli, si veda: <https://oecd.ai/en/elsevier>.

Fonte: banca dati dell'OCSE: *ICT Access and Usage by Businesses* (Accesso alle TIC e uso da parte delle imprese); e OECD-AI (2025), dati attinti da OpenAlex, ultimo aggiornamento 30-09-2025, <https://oecd.ai/>.

StatLink  <https://stat.link/v5t0kd>

Il livello di adozione di altre tecnologie digitali appare eterogeneo. Le ultime cifre disponibili per il 2021 dell'Indice di Digitalizzazione dell'Economia e della Società (*DESI*) della Commissione europea evidenziavano elevati tassi di adozione dei servizi *cloud* e un notevole utilizzo della fatturazione elettronica, quest'ultimo anche in virtù di obblighi legislativi. Al contempo, meno di un'impresa su dieci utilizza *big data* e, mentre le vendite di *e-commerce* rappresentano circa il 14,0 % del fatturato complessivo a fronte della media UE pari al 12,4 %; tra i grandi Stati membri dell'UE, la percentuale di PMI italiane che vendono *online* è tra le più basse (14,7 %) e ben al di sotto della media UE (20,1 %), nonostante l'espansione indotta dalla pandemia da COVID-19.

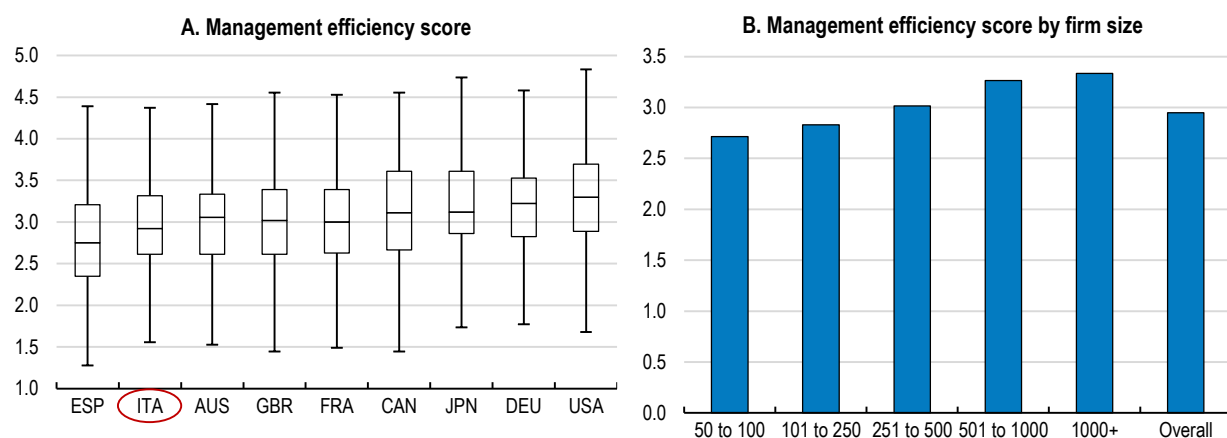
## 4.6. Rafforzare la qualità della dirigenza e le competenze della forza lavoro

La capacità manageriale e le competenze della forza lavoro in Italia sembrano essere inferiori rispetto a molti altri Paesi dell'OCSE e generalmente più basse nelle imprese italiane più piccole rispetto a quelle più grandi (Grafico 4.21). Ciò ostacola l'innovazione, l'espansione delle imprese e l'aumento della produttività. Ad esempio, solo il 16 % dei lavoratori italiani possiede elevate competenze in materia di TIC, a fronte del 30 % circa in Germania e Francia. Le qualifiche relativamente basse dei dirigenti riflettono il minore livello medio di istruzione degli adulti in Italia rispetto ad altri Paesi dell'OCSE. L'emigrazione di molti giovani lavoratori altamente qualificati alla ricerca di migliori opportunità di lavoro impoverisce ulteriormente il bacino di talenti (Capitolo 2). Rafforzare le competenze dei dirigenti potrebbe accrescere la loro capacità di guidare le aziende verso il successo economico e promuovere una cultura dell'apprendimento, incoraggiando la formazione del personale e utilizzando efficacemente le competenze della forza lavoro.

L'adozione di buone pratiche manageriali può integrare le competenze dei lavoratori e dei dirigenti. Le imprese italiane sono in ritardo rispetto alle loro omologhe negli Stati Uniti e in Germania in termini di adozione di pratiche manageriali consolidate, primariamente nella gestione delle risorse umane. Ad esempio, la valutazione sistematica e la ricompensa delle prestazioni dei dipendenti sono pratiche meno comuni e spesso non integrate nella struttura organizzativa, in primis nelle PMI. Portare le competenze e le pratiche manageriali al livello mediano dell'OCSE potrebbe ridurre il disallineamento (*mismatch*) delle competenze in Italia di circa 7 punti percentuali e migliorare la produttività del lavoro di 2,5 punti percentuali (Adalet McGowan and Andrews, 2015<sup>[55]</sup>).


## Grafico 4.21. La qualità dirigenziale in Italia, primariamente nelle imprese più piccole, è inferiore a quella delle altre economie dell'OCSE

Punteggi di efficienza gestionale, 2015



Nota: la Sezione A mostra il 5°, 25°, 50°, 75° e 95° percentile. Il campione include solo imprese di medie e grandi dimensioni con 50-5 000 dipendenti. La Sezione B indica soltanto i dati per l'Italia.

Fonte: [World Management Survey](https://www.oecd.org/management/).

StatLink  <https://stat.link/8m0ecq>

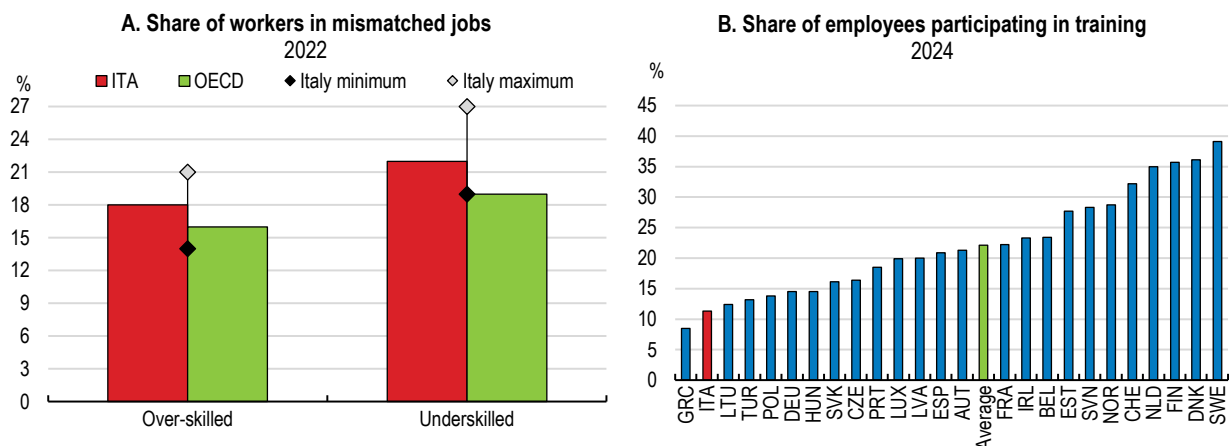
### 4.6.1. Colmare le lacune nelle competenze della forza lavoro

Le competenze di alfabetizzazione, *numeracy* (competenze numeriche) e *problem solving* adattivo dei lavoratori italiani sono inferiori rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE ad alto reddito (Capitolo 2), secondo il ciclo 2022-2023 dell'Indagine PIAAC-OCSE sulle competenze degli adulti. In particolare, il 46 % degli adulti ha difficoltà a risolvere problemi che presentano più passaggi o problemi complessi, con percentuali ancora più elevate tra le coorti più anziane. Per le coorti già intervistate un decennio prima, i punteggi individuali sono significativamente peggiorati nel tempo. Ciò evidenzia l'importanza di rafforzare il sistema di istruzione e formazione. Nonostante i significativi progressi compiuti negli ultimi decenni, l'Italia presenta ancora una delle percentuali più basse di individui con istruzione terziaria nella zona OCSE e un sistema di istruzione e formazione professionale che va ulteriormente sviluppato (Capitolo 2). I divari in termini di competenze non incidono soltanto sulla produttività, ma possono anche limitare l'innovazione e l'adozione tecnologica, inclusi gli ambiti del digitale, dell'IA e della transizione verde, ostacolando potenzialmente la competitività dell'Italia in questi settori in crescita. L'Italia è particolarmente impegnata a investire nelle competenze legate allo sviluppo e all'uso delle tecnologie quantistiche, nonché dell'IA, dell'HPC e dei CHIPS. A tal fine è stato istituito un comitato interministeriale e sviluppato una ampia tabella di marcia (Strategia italiana per le tecnologie quantistiche) che guida gli investimenti in ricerca di base (pura) e applicata, laboratori, studi di fattibilità e molteplici progetti innovativi che spaziano dall'aerospazio e dall'IA ai supercomputer.

Parallelamente, si rileva un forte disallineamento tra le competenze richieste dalle imprese e quelle acquisite dagli adulti tramite istruzione e formazione, contribuendo alla scarsa produttività del lavoro. Una percentuale inferiore della forza lavoro si è laureata in discipline STEM o possiede competenze TIC, digitali o verdi rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'OCSE, e la quota di popolazione con competenze digitali di base è sorprendentemente bassa (intorno al 46 %). In recenti indagini condotte tra le imprese, il 25,5 % delle aziende italiane (appena al di sopra della media OCSE) dichiara di affrontare gravi carenze di manodopera (Filippucci et al., 2025<sup>[42]</sup>), con carenze più elevate nelle regioni settentrionali a maggiore produttività del lavoro. I disallineamenti riguardano sia i lavoratori sovraqualificati sia quelli sottoqualificati, che rappresentano rispettivamente il 18 % e il 22 % del numero complessivo di lavoratori, rispetto al 16 % e al 19 % nella zona OCSE (Grafico 4.22). Mentre nel medio periodo le politiche del mercato del lavoro e dell'istruzione discusse nel Capitolo 2 (tra cui l'espansione delle *ITS Academy* (Istituti Tecnologici Superiori), dell'istruzione e

formazione professionale e degli apprendistati) possono contribuire ad affrontare le problematiche legate alla carenza di competenze, il breve periodo richiede invece l'adozione di misure complementari.

#### Grafico 4.22. Forti disallineamenti delle competenze e scarsa partecipazione alla formazione



Nota: Sezione B: tasso di partecipazione dei dipendenti all'istruzione e alla formazione (ultime 4 settimane).

Fonte: *Job Creation and Local Economic Development 2024 - Country Notes: Italy* | OECD; ed Eurostat (trng\_lfs\_07).

StatLink  <https://stat.link/yi5v69>

Aumentare la formazione degli adulti può contribuire ad adeguare le competenze dei lavoratori più anziani alle mutevoli esigenze dei datori di lavoro e della società. Nel 2015 il tasso di partecipazione alla formazione degli adulti era così basso in Italia che una simulazione approssimativa suggerisce che portarlo alla mediana dell'OCSE ridurrebbe significativamente il divario di competenze di 6 punti percentuali e aumenterebbe la produttività di circa il 2 % (Adalet McGowan and Andrews, 2015<sup>[55]</sup>). Nel 2024, circa l'11 % dei lavoratori adulti ha partecipato a corsi di istruzione o formazione in Italia, circa la metà della media UE-OCSE (Grafico 4.22). A tutti i livelli di istruzione, il ritardo nella partecipazione rispetto agli altri Paesi dell'UE è maggiore tra le persone con un basso livello di istruzione e nelle professioni che richiedono competenze inferiori. La distribuzione dimensionale delle imprese italiane riveste ancora una volta un ruolo importante per spiegare il divario nella partecipazione alla formazione e nell'offerta rispetto agli altri Stati membri dell'Unione europea. Non solo l'offerta di formazione nelle PMI è inferiore a quella delle imprese più grandi, ma il divario in termini di partecipazione tra i lavoratori delle piccole e delle grandi imprese è ampio rispetto a molti altri Paesi UE-OCSE (Grafico 4.23).

I lavoratori italiani indicano gli alti costi e i conflitti di orario con il lavoro (soprattutto gli uomini) o con gli impegni familiari (soprattutto le donne) come principali ostacoli alla partecipazione alla formazione (Indagine sulla formazione degli adulti ISTAT/Cedefop). Una formazione sussidiata erogata in stretta collaborazione con il datore di lavoro potrebbe attenuare entrambi gli ostacoli. L'introduzione, nel 2003, dei Fondi Paritetici Interprofessionali Nazionali per la Formazione Continua (in breve, Fondi) ha rappresentato un primo passo in tale direzione. I Fondi sono promossi dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dai sindacati e sono finanziati in parte attraverso contributi obbligatori dei datori di lavoro (0,3 % della retribuzione dei lavoratori). Finora l'impatto è stato limitato: 3 imprese su 4 non appartengono a nessun Fondo e i Fondi sono spesso utilizzati per finanziare la formazione obbligatoria in materia di sicurezza e salute, con scarso impatto sulle competenze che migliorano la produttività (OECD, 2019<sup>[77]</sup>). La Francia utilizza un sistema analogo; tuttavia, l'onere a carico dei datori di lavoro, che è più elevato rispetto all'Italia soprattutto per le imprese più grandi, è utilizzato per finanziare conti individuali di apprendimento e le imprese devono anche concedere congedi per la formazione. L'onere più elevato implica maggiori finanziamenti e incentivi più robusti per le imprese a progettare e offrire formazione pertinente, mentre il congedo formativo obbligatorio sostiene la partecipazione dei dipendenti al sistema. Le percentuali di imprese che offrono formazione professionale ai propri dipendenti e al personale che partecipa a tali attività sono entrambe più alte in Francia che in Italia. L'efficacia dei Fondi in Italia potrebbe

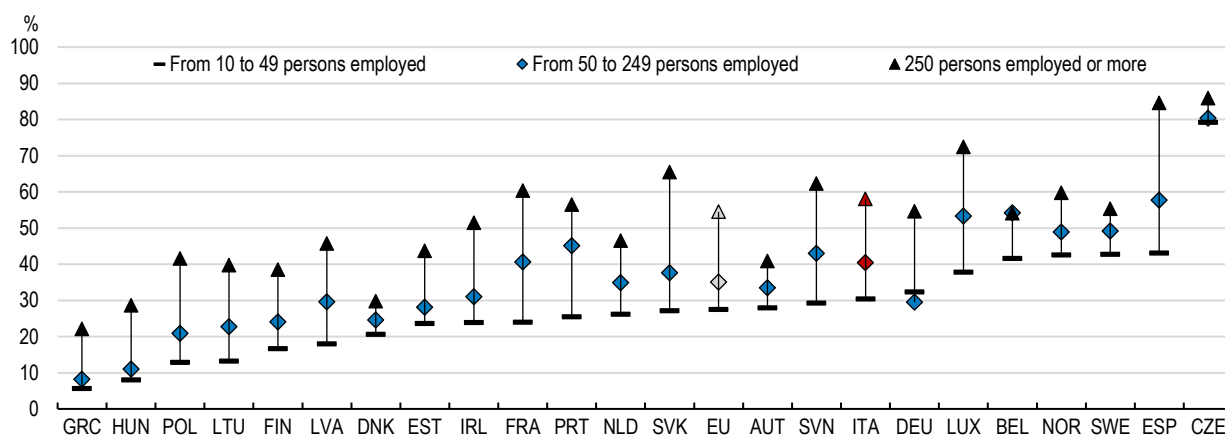
essere migliorata potenziando i finanziamenti pubblici e i contributi dei datori di lavoro e vietandone l'uso per finanziare la formazione obbligatoria. Inoltre, offrire corsi più modulari potrebbe aiutare ad affrontare i conflitti di orario e le barriere di costo, agevolando la partecipazione di un numero più ampio di dipendenti. La necessità di programmi di formazione flessibili, personalizzati e certificabili è esplicitamente riconosciuta nelle nuove linee guida per i Fondi Interprofessionali pubblicate nel 2026. In tal senso, il lancio della piattaforma pubblica di *e-learning EDO*, che offre agli utenti la possibilità di acquisire competenze specifiche orientate al lavoro e ottenere una certificazione, potrebbe contribuire a favorire la partecipazione alla formazione.

Il grado di efficacia e di accesso ai programmi di formazione per adulti potrebbe essere rafforzato migliorando la presenza degli uffici dei servizi per l'impiego sul territorio, soprattutto nelle regioni del Sud e nelle aree rurali del Paese. Le riforme in corso dei programmi di formazione per adulti mirano a fornire informazioni più accurate e accessibili sulle opportunità formative disponibili. Il finanziamento diretto della formazione dei lavoratori attraverso *voucher*, sussidi e conti individuali di apprendimento (*Individual Learning Accounts – ILA*) (sulla scia dei sistemi francesi *CFP* e olandesi *STAP*), rispetto al tradizionale finanziamento dell'offerta (fornitori di formazione), potrebbe incrementare il grado di partecipazione. I finanziamenti destinati ai lavoratori, o a determinate categorie di essi, anziché ai datori di lavoro, sono generalmente associati a una minore "perdita secca" (OECD, 2019<sup>[63]</sup>). L'efficacia dei costi, l'efficienza e la capacità di risposta a quesiti mutevoli possono essere migliorate abbinando meglio i discenti e i programmi, accordando priorità alle competenze richieste nelle occupazioni penalizzate da carenza di manodopera come nelle *Arbeitsstiftungen* austriache, e rafforzando i processi di garanzia della qualità. La recente creazione di un sistema informativo e di una piattaforma multifunzione (SIISL e AppLI, discussi nel Capitolo 2) potrebbe migliorare l'allineamento tra lavoratori e persone in cerca di lavoro, da un lato, e le opportunità di formazione dall'altro.

Riducendo i costi di partecipazione, i sussidi alla formazione mirati ai lavoratori meno istruiti nelle imprese più piccole possono contribuire a migliorare la disponibilità e l'utilizzo della formazione e a ridurre i divari in termini di competenze. Nel corso degli ultimi anni, l'Italia ha migliorato il *targeting* verso le PMI. Ad esempio, i crediti di imposta offerti alle imprese per coprire parzialmente i costi diretti della formazione e i costi indiretti delle ore di lavoro non svolte sono generalmente più elevati per le PMI (*Credito di Imposta Formazione 4.0, Formazione 5.0, Fondo Nuove Competenze*). Finora il *targeting* non è stato efficace. Ad esempio, l'utilizzo del Fondo Nuove Competenze tra il 2021 e il 2023 è stato notevole, ma la partecipazione è stata concentrata nelle imprese di medie e grandi dimensioni (ANPAL, 2023<sup>[44]</sup>). I conti individuali di apprendimento potrebbero essere più efficaci nella misura in cui possono essere più facilmente indirizzati verso categorie selezionate di lavoratori che tendono a partecipare meno alle attività di formazione, come le donne, i lavoratori più anziani e coloro che possiedono qualifiche e livelli di istruzione più bassi.

### Grafico 4.23. La partecipazione alla formazione è minore nelle aziende più piccole

Percentuale di dipendenti che partecipano a corsi di formazione professionale per classe dimensionale di impresa, 2020



Nota: il Grafico mostra la percentuale di dipendenti che partecipano a corsi di formazione professionale continua (CVT) nelle imprese con almeno 10 dipendenti.

Fonte: Eurostat (trng\_cvt\_12s).

StatLink  <https://stat.link/g80eta>

Le attività di valutazione prospettica delle competenze possono fornire informazioni sulle esigenze attuali e future in materia di competenze e aiutare studenti, istituti di istruzione, datori di lavoro e lavoratori a orientarsi nelle decisioni relative all'istruzione, alla formazione o all'occupazione. Possono essere utilizzati strumenti avanzati di *intelligence* per raccogliere dati granulari e tempestivi sulle professioni a livello regionale e sulla domanda di competenze, presentando, così, analisi basate sui dati sulle tendenze della domanda di competenze in modo facilmente accessibile per scuole, università e lavoratori di tutte le età e livelli di competenza. Le piattaforme nazionali e locali esistenti potrebbero fungere da base di partenza (ad esempio, *Excelsiorienta*, *AlmaLaurea*). I dati potrebbero anche aiutare a identificare le cause profonde delle carenze e guidare la predisposizione di *policy* mirate, basate sul territorio, in materia di competenze e mercato del lavoro per attenuare tali carenze.

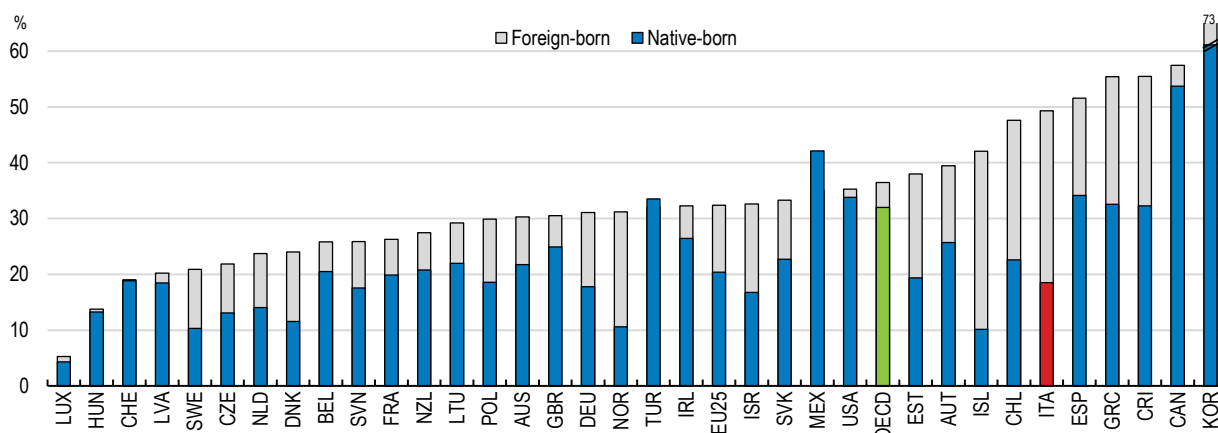
Nonostante la generale carenza di lavoratori qualificati, le competenze dei lavoratori immigrati sono sottoutilizzate, riflettendo sia barriere formali (riconoscimento delle qualifiche estere) sia barriere informali legate alla lingua e all'adattamento culturale (Grafico 4.24). Nel 2024, l'Italia registrava la seconda percentuale più bassa di migranti laureati tra le economie UE-OCSE, meno del 12 % rispetto al 28 % nell'UE-27. Migliorare il riconoscimento delle qualifiche estere potrebbe contribuire a utilizzare meglio le competenze dei lavoratori nati all'estero. Ad esempio, il Belgio ha adottato un processo di domanda digitale, riducendo i tempi di elaborazione per il riconoscimento delle qualifiche estere, che passano da diversi mesi a poche settimane. Il servizio rapido della Norvegia riconosce automaticamente le qualifiche ottenute nei Paesi *partner* e valuta le qualifiche conseguite altrove entro cinque giorni lavorativi. Gli sforzi recenti dell'Italia si sono invece concentrati sulla creazione di programmi pilota, cofinanziati dai datori di lavoro, per identificare, formare e certificare cittadini di Paesi terzi nel loro Paese di origine prima di offrire loro un visto di lavoro per assumere un impiego in Italia. Questa strategia può integrare altri sforzi, anche se non aiuta a utilizzare meglio le competenze dei lavoratori stranieri che sono già in Italia, e non offre una soluzione diretta nel breve periodo alla carenza di competenze nelle imprese italiane.

La partecipazione ai bandi di concorso per posizioni presso le università italiane o gli enti della pubblica amministrazione richiede spesso il possesso di una laurea italiana. Per partecipare, i candidati in possesso di titoli di studio e qualifiche ottenuti all'estero sono tenuti a ottenere il loro riconoscimento formale. Il riconoscimento dei titoli di studio universitari conseguiti all'estero (equivalenza) può rivelarsi un iter lungo, costoso e complesso, poiché solitamente richiede al candidato di procurarsi traduzioni giurate e autenticate

dei documenti accademici. In alternativa, chi ha conseguito una laurea all'estero può presentare domanda presso un'università di propria scelta per ottenere un titolo di pari livello (equipollenza), la cui validità e valore si estendono chiaramente oltre le singole procedure di assunzione; tuttavia, ciò richiede spesso l'iscrizione all'università e il superamento di alcuni esami, con costi e ritardi considerevoli. I tempi di elaborazione e le spese amministrative variano in modo significativo da un'università all'altra, con costi complessivi (comprese le traduzioni giurate e le tasse applicate) che vanno da poche centinaia di EUR a oltre 1 000 EUR. Sebbene alcuni meccanismi di reclutamento (come i bandi diretti) consentano alle università di aggirare il problema, essi non affrontano direttamente la complessità di fondo delle procedure di riconoscimento e le conseguenti inefficienze economiche. Una semplificazione decisiva delle procedure per il riconoscimento dei titoli universitari conseguiti all'estero (anche attraverso un migliore utilizzo delle tecnologie digitali) favorirebbe le università e i centri di ricerca italiani nella loro capacità di attrarre talenti. Una progettualità e una supervisione accurate contribuiranno a garantire misure di sicurezza efficaci e a limitare il rischio di frodi.

#### Grafico 4.24. Molti lavoratori, soprattutto tra quelli di origine straniera, sono sovraqualificati per il lavoro che svolgono

Tasso di sovraqualificazione, individui occupati con istruzione superiore, 2021 o anno più recente



Fonte: OCSE/Commissione europea (2023), *Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In* (Indicatori dell'integrazione degli immigrati 2023: l'inserimento nella nuova realtà).

StatLink  <https://stat.link/9oqypv>

#### 4.6.2. Migliorare la capacità manageriale

La qualità relativamente bassa del *management* italiano rischia di limitare in modo significativo le prestazioni delle imprese del Paese. È stato stimato che le pratiche manageriali inefficienti siano responsabili di circa il 30 % della dispersione della produttività totale dei fattori (PTF) tra le imprese manifatturiere sia a livello transnazionale che all'interno dei singoli Paesi (Bloom, Sadun and Van Reenen, 2016<sup>[23]</sup>). L'indagine dell'OCSE sulla formazione nelle PMI rileva che le imprese guidate da un amministratore delegato in possesso di un titolo di studio terziario sono più propense rispetto alle altre a innovare e a investire in beni immateriali e in R&S. Ciò amplifica l'effetto sulla produttività di buoni *manager* durante i periodi di rapida innovazione tecnologica. Ad esempio, è stato stimato che le inefficienze manageriali spieghino fino al 28 % del divario di produttività tra le imprese italiane e tedesche tra il 1995 e il 2008, poiché la minore efficienza manageriale in Italia ha comportato minori rendimenti dalle tecnologie informatiche e una minore adozione delle stesse (Schivardi and Schmitz, 2019<sup>[24]</sup>). Secondo altri studi, la scarsa propensione dell'Italia ad assumere, promuovere e premiare i *manager* in base al merito potrebbe spiegare fino al 73 % del suo divario di crescita in termini di TFP tra il 1996 e il 2006 (Pellegrino and Zingales, 2017<sup>[50]</sup>).

Circa il 90 % delle imprese segnala la difficoltà di reclutare *manager* in possesso di competenze adeguate, in particolare competenze trasversali e di *leadership* (OECD, 2021<sup>[25]</sup>). Sebbene un aumento del tasso di partecipazione all'istruzione superiore possa essere di aiuto, la composizione per età della forza lavoro e delle

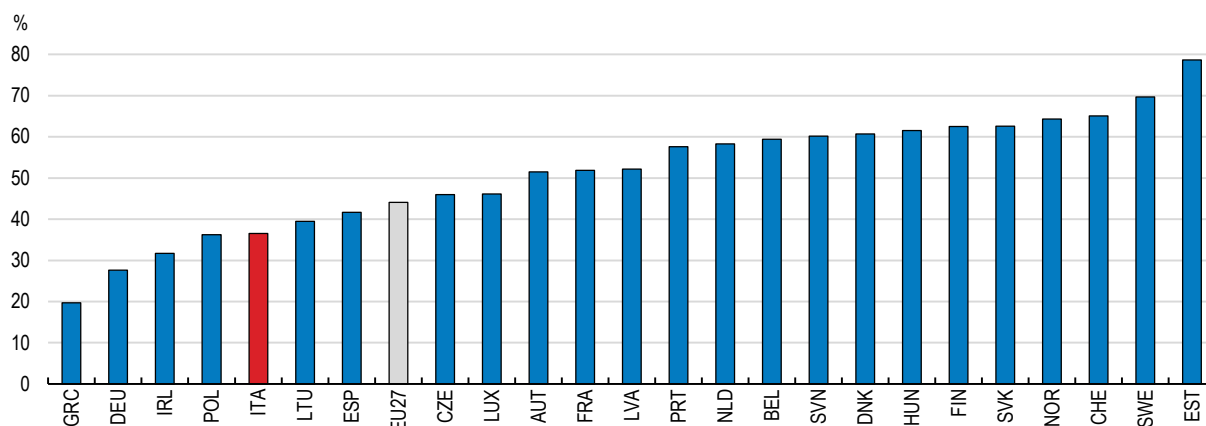
figure manageriali richiede una formazione mirata per far fronte alla carenza di competenze manageriali e di *leadership*. In Italia i *manager* tendono ad avere una formazione formale specifica e un grado di competenze inferiori rispetto a quanto rilevato in Francia, Germania e Regno Unito, soprattutto nelle PMI. Ad esempio, solo il 39,6 % dei manager italiani ha dichiarato di aver ricevuto formazione, secondo l'indagine OCSE-PIAAC 2023, rispetto al 70,5 % della zona OCSE e al 44 % tra gli Stati Membri dell'UE, secondo un'indagine condotta da Eurostat (Grafico 4.25). Ciò potrebbe essere legato all'elevata percentuale di piccole imprese, dove l'accesso alla formazione è generalmente più limitato, a causa di una minore efficienza in termini di costi, di vincoli di tempo o di liquidità più rigidi e di un *know-how* o di capacità manageriali inferiori. Al di là della formazione generica, l'esperienza maturata nei Paesi dell'OCSE suggerisce che le competenze manageriali possano essere migliorate attraverso programmi di formazione manageriale certificabili e sovvenzionati rivolti ai dirigenti delle PMI, anche tramite piattaforme pubbliche di *e-learning* (quali *Akademia PARP* in Polonia) e programmi di *mentoring* individuale (come il programma britannico *Help to Grow: Management*), dove questi ultimi aiutano i dirigenti a identificare e colmare le proprie lacune in termini di competenze. La formazione manageriale e i programmi di affiancamento possono agevolare l'adozione della tecnologia e produrre effetti duraturi sulla produttività. Ad esempio, le imprese italiane che hanno partecipato al programma di produttività (*US Productivity Program*) degli Stati Uniti (1952-1958), nell'ambito del quale ai *manager* delle imprese italiane venivano offerti macchinari e viaggi di formazione manageriale negli Stati Uniti, hanno dato prova di ottenere risultati significativamente migliori rispetto ai loro omologhi in termini di produttività, occupazione e vendite (Giorcelli, 2019<sup>[41]</sup>).

Una scarsa alfabetizzazione finanziaria e competenze limitate possono ostacolare l'espansione delle imprese. Da recenti indagini emerge che i microimprenditori dimostrano di possedere competenze finanziarie e capacità di selezionare e utilizzare prodotti e servizi finanziari leggermente superiori rispetto alla popolazione generale, tuttavia inferiori rispetto ai loro omologhi in altre economie dell'OCSE (Banca d'Italia, 2022<sup>[82]</sup>). Al contempo, la commistione tra conti personali e conti aziendali dei titolari può complicare l'adempimento degli obblighi fiscali e la pianificazione finanziaria. In tale contesto, gli incentivi all'espansione della propria attività potrebbero essere ostacolati dal fatto che ciò comporterebbe un maggiore livello di controllo fiscale e una maggiore complessità contabile. La formazione in materia di educazione finanziaria e l'assistenza tecnica potrebbero sostenere l'espansione delle imprese, aiutando al contempo la transizione verso modelli di *business* più digitalizzati, migliorando la pianificazione finanziaria e rafforzando la resilienza agli *shock* esterni. Nel contesto dello *shock* legato al COVID-19, ad esempio, le microimprese guidate da imprenditori dotati di una migliore educazione finanziaria disponevano di riserve di liquidità più consistenti prima della crisi e sono state in grado di accedere più facilmente agli aiuti governativi durante la crisi (Banca d'Italia, 2022<sup>[78]</sup>).

L'assenza di pressioni esterne derivanti dal ricorso ai mercati dei capitali per il finanziamento delle imprese, o da sistemi giudiziari solidi e reattivi, contribuisce ad indebolire le pratiche gestionali. In contesti istituzionali deboli, il successo delle imprese può dipendere dalle relazioni e dalla lealtà più che dal talento manageriale. I manager assunti e promossi sulla base della loro lealtà e delle loro relazioni piuttosto che sulla base del merito sono in grado di destreggiarsi meglio tra i vincoli finanziari e burocratici di contesti caratterizzati da livelli relativamente elevati di informalità e clientelismo (Pellegrino and Zingales, 2017<sup>[50]</sup>). Di conseguenza, i manager ben "introdotti" possono agevolare la sopravvivenza delle imprese o persino la loro espansione in termini di occupazione e ricavi, pur non riuscendo a sostenere la crescita della produttività (Akcigit, Baslandze and Lotti, 2023<sup>[40]</sup>). L'espansione dei mercati dei capitali e il rafforzamento del contesto istituzionale incentiverebbero ulteriormente l'assunzione di manager in base al loro talento. Al contempo, le PMI tendono a prediligere il finanziamento bancario e a mostrare una certa riluttanza (soprattutto tra le imprese a conduzione familiare) a condividere la proprietà e il controllo con investitori esterni, contribuendo a un ciclo di scarsa domanda di VC, scarsa offerta di VC e gestione basata sulla fidelizzazione.

## Grafico 4.25. Il livello di partecipazione alle attività di formazione manageriale è relativamente modesto

Tasso di partecipazione dei manager a istruzione e formazione (ultimi 12 mesi), età 25-54 anni, 2024



Fonte: Eurostat (trng\_ifs\_25).

StatLink  <https://stat.link/kgbav0>

Solo il 40 % dei giovani in Italia afferma che la propria istruzione scolastica li ha aiutati a sviluppare un atteggiamento imprenditoriale, rispetto a una media UE-27 del 53 %. Tra gli imprenditori, l'alfabetizzazione finanziaria e le competenze digitali sono scarse, specialmente nelle microimprese (indagine OCSE-INFE). Migliorare le attitudini, le abilità e le competenze manageriali e imprenditoriali della popolazione potrebbe facilitare la transizione da una gestione basata sulla fedeltà a una basata sul merito e migliorare l'apertura delle imprese all'innovazione. Ad esempio, l'educazione finanziaria di base e le competenze digitali più avanzate potrebbero essere rafforzate nei programmi scolastici.

### 4.6.3. Professionalizzare la gestione delle imprese a conduzione familiare

L'adozione di pratiche di gestione professionale è particolarmente limitata nelle imprese a conduzione familiare, che rappresentano l'83 % di tutte le aziende con meno di 10 dipendenti e una percentuale non trascurabile delle medie e grandi imprese (Censimento delle Imprese ISTAT, 2023). Le imprese a conduzione familiare spesso assumono manager all'interno della famiglia o della rete di conoscenti (gestione basata sulla fidelizzazione o di matrice dinastica) anziché reclutare professionisti esterni altamente qualificati in base al loro merito o alle loro qualifiche, il che incide negativamente sull'innovazione e sulla produttività (Bandiera et al., 2017<sup>[26]</sup>). Studi empirici collegano la prevalenza della gestione basata sulla fedeltà al malfunzionamento dei mercati del credito italiani e alla scarsa applicazione della legge (Pellegrino and Zingales, 2017<sup>[50]</sup>).

La generosità del regime fiscale applicabile alle imprese ereditate incentiva la continuità generazionale in termini di proprietà e gestione. L'Italia è uno dei cinque Paesi dell'OCSE in cui l'eredità delle imprese da parte dei discendenti diretti è completamente esente da imposte (Decreto Legislativo 346/1990), a condizione che gli eredi mantengano il controllo e continuino l'attività per almeno cinque anni. Sebbene molti Paesi dell'OCSE abbiano introdotto un trattamento fiscale preferenziale in materia di imposta di successione per le imprese ereditate, ciò si limita solitamente a sgravi fiscali e non prevede esenzioni totali (OECD, 2021<sup>[62]</sup>). L'esenzione fiscale genera forti incentivi a mantenere il controllo delle imprese familiari e ostacola il consolidamento delle imprese. Ridurre le soglie o l'esenzione o eliminare l'obbligo di mantenere il controllo per cinque anni potrebbe ridurre tali effetti distorsivi e favorire le fusioni di micro e piccole imprese nonché l'adozione di pratiche manageriali professionali.

La proprietà e il controllo di alcune delle aziende italiane più grandi e di maggior successo (ad esempio nei settori automobilistico e alimentare) sono concentrati nelle mani del medesimo individuo o della medesima famiglia, sia tra le società quotate che tra quelle non quotate. Le imprese giuridicamente indipendenti sono

spesso controllate dal medesimo imprenditore attraverso una catena di rapporti di proprietà, nota come "gruppo piramidale". I gruppi piramidali possono allentare i vincoli finanziari condividendo le risorse finanziarie tra le varie società della piramide. Sono associati a una minore qualità della gestione, in particolare se la contendibilità del controllo è bassa, come nelle società a conduzione familiare (Bianco and Casavola, 1999<sup>[27]</sup>). Mercati dei capitali più sviluppati, sostenuti da una protezione normativa più rigorosa degli interessi degli azionisti di minoranza (come nei regimi di *common law* del Regno Unito e degli Stati Uniti) possono mitigare i problemi di rappresentanza (*agency*), incoraggiando forme di proprietà cosiddetta "dispersa". Imposte di successione più elevate sulle società e una più robusta applicazione delle norme *antitrust* possono fornire ulteriori incentivi per smantellare i grandi gruppi industriali piramidali.

**Tabella 4.2. Raccomandazioni programmatiche**

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI (Le raccomandazioni chiave sono evidenziate in grassetto)
<b>Affrontare gli ostacoli normativi e di conformità alla creazione e crescita delle imprese</b>	
Le barriere normative rimangono elevate nei settori dei servizi, incluse alcune professioni, e incidono negativamente sulla concorrenza.	<b>Ridurre gli ostacoli normativi all'ingresso e al rafforzamento delle imprese nel settore del commercio al dettaglio e in quei servizi professionali in cui tali ostacoli sono significativi.</b>
La concorrenza limitata, in particolare nei settori dei servizi, frena le pressioni del mercato volte a incrementare la produttività e promuovere l'innovazione.	Accelerare il processo di piena attuazione delle leggi annuali sulla concorrenza, velocizzando l'emanazione e l'entrata in vigore dei decreti attuativi.
La risoluzione delle controversie commerciali è spesso costosa e lenta e può comportare molteplici ricorsi giudiziari. La recente diffusione dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie, insieme ai continui miglioramenti nell'assegnazione delle risorse e alle riforme dei procedimenti giudiziari, sta riducendo i tempi medi di risoluzione delle cause.	Convertire in assunzioni a tempo indeterminato alcune delle assunzioni a tempo determinato di personale tecnico presso gli uffici giudiziari. Estendere ulteriormente la risoluzione delle controversie <i>online</i> e il ricorso a esperti tecnici ausiliari a sostegno del lavoro dei giudici nei procedimenti di primo grado.
In Italia, la creazione e la crescita di imprese nuove e innovative sono in ritardo rispetto ad altri Paesi. Le misure di sostegno alle imprese sono spesso di natura temporanea e si sovrappongono tra i diversi programmi e livelli di governo. La recente legislazione mira a razionalizzare gli incentivi.	<b>Semplificare ulteriormente e garantire la stabilità degli incentivi alle imprese, per migliorarne l'efficacia e ridurre gli effetti distortivi.</b> Ridurre il ricorso alle sovvenzioni a favore delle imprese già affermate. Rafforzare il quadro di sostegno alle imprese e agli investimenti, e potenziare gli organismi di coordinamento per migliorare la condivisione delle informazioni e la cooperazione tra ministeri e autorità.
La complessità e gli elevati oneri di conformità fiscale e normativa generano costi fissi, compromettendo la competitività delle piccole imprese e i loro incentivi alla crescita.	<b>Continuare a individuare e riformare gli adempimenti fiscali e gli altri oneri di conformità normativa.</b> Garantire che gli sportelli unici aiutino le nuove imprese a superare le sfide legali, finanziarie e normative e ad accedere al sostegno e alla consulenza pubblici.
Leggi lunghe e poco chiare contribuiscono all'incertezza imprenditoriale e agli oneri di conformità, nonostante la semplificazione in corso in diversi ambiti.	Migliorare la qualità e la chiarezza della legislazione nuova ed esistente, con particolare attenzione alla legislazione secondaria. Adottare rapidamente i decreti attuativi.
<b>Finanziare l'innovazione e la crescita delle imprese</b>	
Le imprese fanno affidamento principalmente sui finanziamenti bancari. Nonostante i recenti progressi, i mercati dei capitali in Italia sono meno sviluppati rispetto a quelli dei Paesi comparabili.	Continuare a semplificare i requisiti normativi che consentono alle imprese di passare dal mercato azionario delle <i>small cap</i> al mercato principale man mano che le loro attività si espandono, e dal mercato principale a quello delle <i>small cap</i> quando necessario.
Il <i>venture capital</i> (capitale di rischio) è in fase di sviluppo, ma parte da livelli bassi.	Concentrare maggiormente i finanziamenti pubblici di <i>venture capital</i> (capitale di rischio) sulle <i>start-up</i> che hanno generato ricavi e dimostrato la propria capacità di crescita.
Gli investimenti delle imprese in R&S sono modesti e concentrati in settori e tecnologie in cui il potenziale di innovazione è relativamente limitato. Il sostegno pubblico alla R&S viene erogato principalmente attraverso crediti di imposta.	Ampliare il sostegno pubblico alla R&S oltre i crediti di imposta e introdurre leve efficaci, quali prestiti e sovvenzioni, per attrarre investimenti privati.
La collaborazione tra le imprese e le università locali è migliorata, anche grazie alla creazione di <i>cluster</i> che riuniscono il mondo accademico e quello imprenditoriale.	Migliorare il <i>targeting</i> dei fondi per la R&S verso le PMI e i <i>cluster</i> innovativi tra mondo accademico e imprese. <b>Rafforzare il legame tra il finanziamento delle università e i risultati dei partenariati con le imprese.</b> Utilizzare i quadri giuridici e le procedure semplificate istituiti per il PNRR come modello per le collaborazioni tra università e amministrazioni pubbliche locali.

Migliorare le competenze della forza lavoro e la qualità della dirigenza	
Le competenze e le pratiche manageriali risultano inferiori rispetto ad altri Paesi, con ripercussioni negative sulla produttività.	<b>Sostenere la formazione manageriale e i programmi di tutoraggio individuale.</b> Rafforzare l'insegnamento delle competenze fondamentali in materia di gestione e imprenditorialità in tutte le scuole secondarie.
Le pratiche manageriali risultano particolarmente carenti nelle imprese a conduzione familiare, che tendono a selezionare i dirigenti all'interno della famiglia o della propria rete. Il regime fiscale in materia di successione di impresa incentiva gli eredi a mantenere il controllo delle attività ereditate, scoraggiando il consolidamento, la collaborazione con investitori esterni e l'assunzione di manager professionisti.	<b>Ridurre le soglie di esenzione dall'imposta di successione ed eliminare l'obbligo di mantenere il controllo per cinque anni per le piccole imprese, oppure ricorrere ad altri incentivi fiscali per favorire la riorganizzazione aziendale.</b>
La forza lavoro italiana ottiene punteggi sorprendentemente bassi nei test internazionali di alfabetizzazione, calcolo e risoluzione adattiva dei problemi, e il divario tra domanda e offerta di competenze è elevato. I lavoratori immigrati sono spesso sovraqualificati rispetto al lavoro che svolgono.	Indirizzare maggiormente il sostegno alla formazione degli adulti verso i lavoratori con un basso livello di istruzione e quelli impiegati nelle PMI. Agevolare il riconoscimento dei titoli di studio e qualifica stranieri.

## Riferimenti bibliografici

- Accetturo, A. et al. (2025), *Le recenti dinamiche della produttività e le trasformazioni del sistema produttivo*. [36]
- Acemoglu, D. et al. (2018), "Innovation, Reallocation, and Growth", *American Economic Review*, Vol. 108/11, pagg. 3450-3491, <https://doi.org/10.1257/aer.20130470>. [15]
- Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015), "Skill Mismatch and Public Policy in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, <https://doi.org/10.1787/5js1pzw9lnwk-en>. [55]
- AIFI (2024), *Pan European Funds: Global private equity instruments for the Italian economic system*. [20]
- Akcigit, U., S. Baslandze and F. Lotti (2023), "Connecting to Power: Political Connections, Innovation, and Firm Dynamics", *Econometrica*, Vol. 91/2, pagg. 529-564, <https://doi.org/10.3982/ecta18338>. [40]
- Andrews, D. and B. Égert (forthcoming), *Regulation and growth reloaded: Lessons from 25 years of retail*. [29]
- ANPAL (2023), *Piano delle valutazioni del programma nazionale giovani donne e lavoro FSE+ 2021-2027*. [44]
- Appelt, S. et al. (2016), *R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts*, OECD Publishing, Paris. [56]
- Asdrubali, P. and S. Signore (2015), *The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs*, European Investment Fund (EIF), <https://ideas.repec.org/p/zbw/eifwps/201529.html>. [75]
- Balp, G. (2024), *Downlisting and the Attractiveness of EU Public Equity Markets*, Elsevier BV. [72]
- Banca d'Italia (2022), *Micro-entrepreneurs' financial and digital competences during the pandemic in Italy*. [78]
- Banca d'Italia (2022), *La cultura finanziaria dei microimprenditori in Italia*. [82]
- Bandiera, O. et al. (2017), "Managing the Family Firm: Evidence from CEOs at Work", *The Review of Financial Studies*, Vol. 31/5, pagg. 1605-1653, <https://doi.org/10.1093/rfs/hhx138>. [26]
- Barone, G., G. de Blasio and S. Mocetti (2018), "The real effects of credit crunch in the great recession: Evidence from Italian provinces", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 70, pagg. 352-359. [45]
- Berger, M., A. Dechezleprêtre and M. Fadic (2024), *What is the role of Government Venture Capital for innovation-driven entrepreneurship?*. [58]
- Bianco, M. and P. Casavola (1999), "Italian corporate governance:", *European Economic Review*, Vol. 43/4-6, pagg. 1057-1069, [https://doi.org/10.1016/s0014-2921\(98\)00114-7](https://doi.org/10.1016/s0014-2921(98)00114-7). [27]
- Bloom, N., R. Sadun and J. Van Reenen (2016), *Management as a Technology?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w22327>. [23]
- Borowiecki, M. and F. Giovannelli (2025), *Boosting EU productivity through a stronger Single Market*, <https://oecdscope.blog/2025/07/03/boosting-eu-productivity-through-a-stronger-single-market/>. [57]

- Calvino, F., C. Criscuolo and C. Menon (2016), "No Country for Young Firms?: Start-up Dynamics and National Policies", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 29, OECD Publishing, Paris. [73]
- Calvino, F. et al. (2022), "Closing the Italian digital gap: The role of skills, intangibles and policies", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 126, OECD Publishing, Paris. [32]
- Cannella, M. et al. (2024), *Gli effetti dell'ufficio per il processo sul funzionamento della giustizia civile*. [38]
- Caselli, F. and N. Gennaioli (2012), "Dynastic management", *Economic Inquiry*, Vol. 51/1, pagg. 971-996, <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2012.00467.x>. [6]
- Centro Studi Confindustria (2025), *Manifattura in trasformazione: rimarrà ancora competitiva?*. [39]
- Ciminelli, G. and G. Franco (2025), *Deregulating Job Protection: Evidence on Productivity and Income Distribution from Italy*, Elsevier BV, <https://doi.org/10.2139/ssrn.5596591>. [9]
- CNR (2025), *Relazione sulla ricerca e l'innovazione in Italia*. [59]
- Colonna et al. (2025), *The slowdown of productivity in the euro area and the role of input prices*. [1]
- CONSOB (2025), *Relazione per l'anno 2024*, <https://www.consob.it/documents/d/area-pubblica/ra2024>. [13]
- Decker, R. et al. (2020), "Changing Business Dynamism and Productivity: Shocks versus Responsiveness", *American Economic Review*, Vol. 110/12, pagg. 3952-3990, <https://doi.org/10.1257/aer.20190680>. [10]
- Di Marzio, I., S. Mocetti and G. Roma (2024), *Gli effetti delle riforme nel mercato dei servizi professionali*, <https://doi.org/10.32057/0.QEF.2024.900>. [37]
- Dlugosch, D. et al. (2025), "Understanding the weakness in business investment: A cross-country analysis", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1836, OECD Publishing, Paris. [76]
- Duval; Hong; Timmer (2017), *Financial Frictions and the Great Productivity Slowdown*, International Monetary Fund (IMF), <https://doi.org/10.5089/9781484300701.001>. [31]
- EPO (2024), *The role of European universities in patenting and innovation*. [21]
- European Commission (2024), *Science, Research and Innovation performance of the EU - 2024 report*. [66]
- Filippucci, F. et al. (2025), *The firm side of labour shortages: 5 new facts from the GFP Employer*. [42]
- Galardo, M. and V. Vacca (2022), "Higher Capital Requirements and Credit Supply: Evidence from Italy", *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4154461>. [11]
- Gallo, R. et al. (2025), *The Italian venture capital market, QEF 919 2025*. [54]
- Giacomelli, S. and C. Menon (2016), "Does weak contract enforcement affect firm size? Evidence from the neighbour's court", *Journal of Economic Geography*, p. lbw030, <https://doi.org/10.1093/jeg/lbw030>. [5]
- Giommoni, T. et al. (2025), "The Economic Costs of Ambiguous Laws", *CES ifo Working paper*. [7]
- Giorcelli, M. (2019), "The Long-Term Effects of Management and Technology Transfers", *American Economic Review*, Vol. 109/1, pagg. 121-152, <https://doi.org/10.1257/aer.20170619>. [41]
- Guo, A. and M. Wallskog (2025), "New employer payroll taxes and entrepreneurship", *Journal of Public Economics*, Vol. 250, n. 105469, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2025.105469>. [8]
- IMF (2017), *The Right Kind of Help? Tax Incentives for Staying Small*. [67]
- ISCE (2025), *Italian Survey on Consumer Expectations*. [22]
- ISTAT (2023), *Censimento permanente delle imprese 2023: primi risultati*. [70]
- Johannessen, M., L. Berntzen and A. Ødegård (2017), *A Review of the Norwegian Plain Language Policy*, Springer International Publishing, Cham, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-64677-0\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-319-64677-0_16). [53]
- Lanau, S. and P. Topalova (2016), "The Impact of Product Market Reforms on Firm Productivity in Italy", *IMF Working Papers*, Vol. 16/119, pag. 1, <https://doi.org/10.5089/9781475524925.001>. [4]
- McKinsey Global Institute (2024), *A microscope on small businesses*. [80]
- MEF (2025), *Documento di finanza pubblica, sezione 1*. [43]
- Menon, C. and W. Vermeulen (2025), *What drives regional productivity differentials?*. [71]

- Meucci, G. and F. Parlapiano (2021), *Corporate bond financing of Italian non-financial firms*. [19]
- Michelacci, C. and J. Suarez (2004), "Business Creation and the Stock Market", *The Review of Economic Studies*, Vol. 71/2, pagg. 459-481, <https://doi.org/10.1111/0034-6527.00292>. [14]
- MIMIT (2026), *Made in Italy 2030 - per una nuova strategia industriale*. [81]
- OECD (2025), "Benchmarking government support for venture capital: A comparative analysis", *OECD SME and Entrepreneurship Papers*, No. 71, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/81e53985-en>. [12]
- OECD (2025), *OECD Compendium of Productivity Indicators 2025*, OECD Publishing, Paris. [65]
- OECD (2025), *OECD Corporate Governance Factbook 2025*, <https://doi.org/10.1787/f4f43735-en>. [64]
- OECD (2025), *OECD Economic Outlook, Volume 2025 Issue 1: Tackling Uncertainty, Reviving Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/83363382-en>. [2]
- OECD (2025), *OECD Economic Outlook, Volume 2025 Issue 2: Resilient Growth but with Increasing Fragilities*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9f653ca1-en>. [28]
- OECD (2025), *OECD Insights on Productivity and Business Dynamics: Italy*. [49]
- OECD (2025), *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>. [48]
- OECD (2025), "Regulatory frameworks and trends in the corporate bond market", *OECD Business and Finance Policy Papers*, No. 76, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/842872d5-en>. [16]
- OECD (2025), *Supporting businesses through better justice systems: A focus on SMEs and entrepreneurship*, <https://doi.org/10.1787/1791ca66-en>. [68]
- OECD (2024), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2024: An OECD Scoreboard*. [52]
- OECD (2024), *How do governments direct support for innovation?: Lessons from recent OECD measurement and impact analysis (MABIS) work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c1d93d1c-en>. [34]
- OECD (2024), *Knowledge exchange and collaboration between universities and society in Italy: The ITA.CON Project*, OECD Publishing, Paris. [47]
- OECD (2023), "OECD/INFE 2023 International Survey of Adult Financial Literacy", *OECD Business and Finance Policy Papers*, No. 39, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/56003a32-en>. [35]
- OECD (2021), *Inheritance Taxation in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 28, OECD Publishing. [62]
- OECD (2021), *Raising Skills in SMEs in the Digital Transformation: A Review of Policy Instruments in Italy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bdedf705-en>. [25]
- OECD (2020), *OECD Capital Market Review of Italy 2020: Creating Growth Opportunities for Italian Companies and Savers*, <https://doi.org/10.1787/8443f95a-en>. [60]
- OECD (2019), *Adult Learning in Italy: What Role for Training Funds?*, OECD Publishing, Paris, [77]
- OECD (2019), *Individual Learning Accounts : Panacea or Pandora's Box?*, OECD Publishing, Paris. [63]
- p101 (n.d.), *State of Italian VC: Tracing Evolution And Market Opportunities*, <https://p101.it/p101-presents-state-of-italian-vca-report-on-the-evolution-of-italian-venture-capital/>. [61]
- Pellegrino, B. and L. Zingales (2017), "Diagnosing the Italian Disease", <https://doi.org/10.2139/ssrn.3057451>. [50]
- Poelhekke, S. and B. Wache (2023), *The Impact of Venture Capital on Economic Growth*, <https://research.vu.nl/en/publications/the-impact-of-venture-capital-on-economic-growth/>. [17]
- Reuters (2025), *Explainer: What is changing in Italy's financial markets law?*. [69]
- Schivardi, F. and T. Schmitz (2019), "The IT Revolution and Southern Europe's Two Lost Decades", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 18/5, pagg. 2441-2486, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvz048>. [24]
- Schwienbacher, A. (2008), "Innovation and Venture Capital Exits\*", *The Economic Journal*, Vol. 118/533. [51]
- Unimpresa (2025), *Le garanzie pubbliche sui prestiti alle imprese valgono 270 miliardi (14% PIL)*. [46]
- World Bank (2020), *Doing Business in the European Union 2020 : Italy*. [30]

# Studi economici dell'OCSE: Italia 2026

Aprile 2026

Volume 2026/10

L'economia italiana ha dato prova di resilienza di fronte ai recenti shock mondiali. Ciononostante, sulle prospettive di crescita a medio termine pesano l'elevato debito pubblico, l'invecchiamento demografico e la crescente incertezza legata alla politica commerciale mondiale, alle tensioni geopolitiche e all'intensificarsi della concorrenza internazionale. Le riforme e gli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza stanno contribuendo ad affrontare le debolezze strutturali di lunga data e a sostenere il risanamento di bilancio, e il Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine assicura continuità a molti di questi interventi. Per garantire una riduzione duratura del debito pubblico occorrerà migliorare l'efficienza della spesa, contenere le pressioni derivanti dalle pensioni, rafforzare l'adempimento degli obblighi fiscali e rendere il mix fiscale più favorevole alla crescita. L'invecchiamento demografico accresce la necessità di migliorare i risultati del mercato del lavoro per i giovani, molti dei quali non seguono percorsi formativi né lavorano, oppure decidono di emigrare, attraverso il rafforzamento della transizione dalla scuola al mondo del lavoro, l'ampliamento dell'istruzione professionale e tecnica di alta qualità, la riduzione della dualità del mercato del lavoro e il sostegno al loro reddito disponibile. La riduzione dei costi energetici e della volatilità attraverso una più rapida diffusione della generazione, della trasmissione e dello stoccaggio di energia rinnovabile rafforzerebbe la competitività e migliorerebbe il benessere delle famiglie. Consentire alle imprese di crescere alleggerendo gli oneri normativi e di adempimento fiscale, migliorando l'accesso ai finanziamenti, rafforzando il sostegno all'innovazione e le capacità manageriali, nonché riducendo i disincentivi all'espansione contribuirebbe ad aumentare la produttività e la resilienza.

**CAPITOLI TEMATICI: COINVOLGERE I GIOVANI NEL MERCATO DEL LAVORO, GARANTIRE APPROVVIGIONAMENTI ENERGETICI SOSTENIBILI E COMPETITIVI, POTENZIARE IL DINAMISMO DELLE IMPRESE**



STAMPA ISBN 978-92-64-55486-3  
PDF ISBN 978-92-64-70414-5



9 789264 554863